

Notatka dotycząca opinii Rzecznika Generalnego TSUE E. Tancheva w połączonych sprawach C-558/18 (Miasto Łowicz) i C-563/18 (Prokuratura Okręgowa w Płocku)

1. W dniu 24 września 2019 r. Rzecznik Generalny Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) E. Tanchev wydał opinię w połączonych sprawach C-558/18 (Miasto Łowicz) i C-563/18 (Prokuratura Okręgowa w Płocku). Rzecznik Generalny proponuje, aby Trybunał orzekł, że wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożone przez Sąd Okręgowy w Łodzi (Polska) w sprawie C-558/18 i przez Sąd Okręgowy w Warszawie (Polska) w sprawie C-563/18 są niedopuszczalne. W tych sprawach sądy krajowe zwróciły się do TSUE z pytaniami prejudycjalnymi¹ o zgodność polskich regulacji o postępowaniu dyscyplinarnym z unijnymi gwarancjami niezawisłości sędziowskiej w świetle zasady skutecznej ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej; dalej: TUE)². W szczególności sądy polskie zamierzały ustalić, czy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że wynikający z niego obowiązek państw członkowskich do ustanowienia środków zaskarżenia, niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii, sprzeciwia się krajowym przepisom istotnie zwiększającym ryzyko naruszenia gwarancji niezależnego postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów w Polsce poprzez: wpływ polityczny na prowadzenie postępowań dyscyplinarnych, powstanie ryzyka wykorzystywania systemu środków dyscyplinarnych do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych oraz możliwość wykorzystania w postępowaniach dyscyplinarnych przeciwko sędziom dowodów uzyskanych za pomocą przestępstwa.

2. RPO zwraca uwagę przede wszystkim na pierwszą część opinii (tj. pkt 86-98 opinii) Rzecznika Generalnego, z której wynika, że w odniesieniu do spraw zawisłych przed sądami, które zwróciły się do TSUE, **występuje materialny zakres zastosowania prawa UE**, tj. że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, ma w tych sprawach zastosowanie. **To oznacza, że co do zasady, w sprawach takich, jak zawisłe przed sądami krajowymi, możliwe jest zwrócenie się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym.** To oznacza również, że - zdaniem Rzecznika Generalnego - do zastosowania gwarancji niezawisłości sędziowskiej z art. 19 ust. 1 TUE, wystarczające jest to, że sędzia krajowy potencjalnie stosuje prawo UE (wyrok TSUE C-64/16 *ASJP*). **Nie ma więc konieczności wykazania, że sędzia stosuje prawo UE w konkretnej zawisłej przed nim sprawie.** Efektem takiego rozumienia zakresu zastosowania art. 19 ust. 1 TUE jest to, że w sprawie takiej jak sprawa karna o porwanie dla okupu bez tradycyjnego elementu unijnego (C-563/18) lub w sprawie cywilnej o odszkodowanie od Skarbu Państwa bez

¹ Treść pytań dostępna jest pod linkiem: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=210390&pageIndex=0&doclang=PL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1434257>

² Państwa Członkowskie ustanawiają środki zaskarżenia niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii.

jakiegokolwiek elementu unijnego (C-558/18), **ochrona niezawisłości sędziego krajowego na mocy prawa unijnego jest możliwa**. Jak stwierdził Rzecznik Generalny:

„94. Nie ma zatem znaczenia, że spory rozpatrywane w postępowaniu głównym dotyczą stosowania przepisów polskiego prawa administracyjnego w sprawie C-558/18 i polskiego prawa karnego w sprawie C-563/18. W pkt 51 wyroku Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18), powołanego w pkt 87 niniejszej opinii, Trybunał wyjaśnił, że zakres przedmiotowy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nie jest w żaden sposób uzależniony od tego, czy sedno sporu, w którym podnoszona jest kwestia niezawisłości sędziowskiej, dotyczy prawa Unii. Jak wskazano w pkt 88 i 89 niniejszej opinii, zakres przedmiotowy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE jest szeroki. [...]”.

3. Zaakceptowanie w tej części opinii, że gwarancje niezawisłości sędziowskiej wynikające z art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE mają zastosowanie w sprawach bez tradycyjnego elementu unijnego jest ważnym i przełomowym stwierdzeniem Rzecznika Generalnego. Podkreślenia wymaga, że Rzecznik Generalny zgodził się w tym względzie z argumentami RPO i nie przyjął argumentów rządu polskiego i Prokuratora Generalnego (zob. pkt 93 opinii).

4. Niedopuszczalność pytań sądów polskich w omawianych sprawach wynika w przekonaniu Rzecznika Generalnego z tego, że na podstawie art. 267 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE), TSUE nie może wydawać opinii doradczych dotyczących zagadnień ogólnych lub hipotetycznych, a postanowienia odsyłające ani też akta sprawy nie zawierają wystarczających wyjaśnień dotyczących związku między rozpatrywanymi przepisami polskimi a właściwymi przepisami prawa Unii. **Zdaniem Rzecznika Generalnego, pytania prejudycjalne nie spełniają więc wymogów dotyczących odesłań prejudycjalnych, o których mowa w art. 94 regulaminu postępowania przed TSUE (dalej „Regulamin TS”).** Innymi słowy, Rzecznik Generalny stoi na stanowisku, że pytania polskich sądów zawierają niedociągnięcia proceduralne i z tego względu nie pozwalają na ocenę naruszenia niezawisłości sędziowskiej **w tych konkretnych sprawach**.

5. W tym względzie RPO podkreśla, że odpowiedź TSUE na pytania wniesione przez Sąd Okręgowy w Łodzi i Sąd Okręgowy w Warszawie, będzie możliwa wówczas, jeśli Wielka Izba TSUE zinterpretuje przesłanki dopuszczalności pytań prejudycjalnych oraz zakres ochrony niezawisłości sędziowskiej przyznany na mocy art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE oraz art. 94 Regulaminu TS w sposób rozwijający najnowsze tendencje orzecznicze (C-64/16 *ASJP*). **Według dotychczasowego orzecznictwa TSUE (w szczególności najczęściej przytaczanego wyroku w sprawie C-286/88 *Falciola*³) sprawy te należałoby bowiem uznać najprawdopodobniej za niedopuszczalne.** W tym duchu argumentowała również Komisja Europejska (zob. pkt 57 opinii). **Natomiast RPO oraz Urząd Nadzorczy EFTA przedstawili na rozprawie argumentację, w której zaproponowali TSUE, by rozwinąć swoje najnowsze orzecznictwo**

³ Postanowienie TS z 26.01.1990 r., C-286/88, *Falciola Angelo SpA v. Comune di Pavia*, ECLI:EU: C:1990:33

odnoszące się do kwestii interpretacji gwarancji niezawisłości sądów krajowych i dopuszczalności pytań prejudycjalnych⁴.

6. W sprawach zawisłych przed sądami powszechnymi w połączonych sprawach C-558/18 i C-563/18 nie występuje żaden tradycyjny element unijny – bezpośredni albo pośredni czy taki, który wynikałby z art. 19 ust. 1 TUE zinterpretowanego w świetle wyroku TSUE w sprawie C-64/16 *ASJP*, tj. strony toczących się postępowań nie czerpią praw z art. 19 ust. 1 TUE, tak jak czynili to sędziowie portugalscy w sprawie C-64/16 *ASJP* (potencjalnie stosujący prawo UE w ramach swojej działalności sędziowskiej). Sądy krajowe nie stosują prawa UE (przedmiot spraw nie ma związku z prawem UE), choć mogą stosować prawo unijne w innych sprawach, które rozpatrują. Przedmiot toczących się przed sądami krajowymi spraw nie jest jednak bezpośrednio związany z elementem unijnym. Sądy te postanowiły jednak zbadać – w świetle zasady skutecznej ochrony sądowej - zmiany prawne przeprowadzone w odniesieniu do systemu postępowania dyscyplinarnego w stosunku do sędziów, ponieważ uznają, że ten system może negatywnie wpłynąć na niezawisłość sędziowską. Pomijając ewentualne ograniczenia, które wynikają z założeń procedury prejudycjalnej, są to sprawy, w których art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE ma stanowić wyłączną podstawę zbadania polskich przepisów określających status sądu krajowego jako sądu niezawisłego. **Przedmiot sprawy toczącej się przed sądem krajowym w tym wypadku nie dotyczy zatem „dziedziny objętej prawem UE”, choć regulacje dotyczące postępowania dyscyplinarnego mogą w ten zakres wchodzić** (zob. wyrok TSUE C-8/19 w sprawie *RH*, pkt 19). Sądy w tych sprawach żądają więc w istocie ustalenia, że status instytucjonalny sądu w każdej okoliczności sam w sobie jest „dziedziną objętą prawem Unii”.

7. Gdyby uznać, że na skutek wyroku C-64/16 *ASJP* także w tego typu sprawach, jak C-558/18 i C-563/18, art. 19 ust. 1 TUE daje samodzielną możliwość badania standardów krajowych w każdej sprawie, jedynym łącznikiem danej sprawy z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE byłby po prostu orzekający w tej sprawie sąd, bez żadnego związku z toczącą się przed tym sądem sprawą. Choć nie jest wykluczone, by TSUE odczytał wymogi z art. 19 TUE w taki sposób, to nie jest pewne, czy takie były intencje TSUE przy wydawaniu wyroku C-64/16 *ASJP*. **Nie ulega natomiast wątpliwości, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE mógłby znaleźć zastosowanie w sytuacji, w której wobec sędziego krajowego wszczęto postępowanie dyscyplinarne. W takim postępowaniu bowiem sędzia, któremu zarzuca się naruszenie prawa, może czerpać uprawnienia wprost z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, o ile pełni funkcję w sądzie krajowym, który choćby tylko potencjalnie ma kompetencje do interpretacji i stosowania prawa unijnego.**

⁴ Zob. pełną argumentację Rzecznika Praw Obywatelskich w języku polskim: [https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Argumentacja_szczegolowa_RPO_przed_Wielka_Izba_w_polaczonych_sprawach_C_558/18_\(Miasto_Lowicz\)_i_C_563/18_\(Prokuratura_Okregowa_w_Plocku\).pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Argumentacja_szczegolowa_RPO_przed_Wielka_Izba_w_polaczonych_sprawach_C_558/18_(Miasto_Lowicz)_i_C_563/18_(Prokuratura_Okregowa_w_Plocku).pdf)

8. Rozpatrując wniosek o zastosowanie postępowania przyspieszonego w sprawach wniesionych przez SO w Warszawie i SO w Łodzi, Trybunał zwrócił uwagę na to, że spór przed sądem krajowym może mieć w kontekście postępowań dyscyplinarnych jedynie charakter hipotetyczny⁵, zakładając przy tym, że zgodnie z art. 267 TFUE sędziowie krajowi nie mogą być ograniczani w możliwości inicjowania procedury prejudycjalnej. Istnieje więc możliwość, że TSUE wpisze tę sprawę w kontekst orzeczenia C-286/88 *Falciola*, w którym same odczucia sędziów co do zagrożenia ich niezależności nie zostały uznane za wystarczające do udzielenia przez Trybunał odpowiedzi. W tym kierunku też rozwinął się również tok rozumowania Rzecznika Generalnego, w przypadku pytań polskich sądów, który ostatecznie uznał, że pytania są niedopuszczalne, także dlatego, że zawierają one, jego zdaniem, jedynie subiektywną ocenę sędziego co do wpływu przepisów krajowych na jego niezawisłość (pkt 117 i 118 opinii).

9. RPO zwraca jednak uwagę, że istnieje również przestrzeń na zinterpretowanie zawisłych przed Wielką Izbą TSUE spraw w sposób odmienny, który doprowadziłby TSUE do zmodyfikowania wykładni przesłanek dopuszczalności pytań prejudycjalnych w tych sprawach.

10. Należy bowiem podkreślić, że już po zwróceniu się do TSUE, wobec polskich sędziów wszczęto postępowania wyjaśniające, które mogą doprowadzić do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. Postępowania te były bezpośrednio związane z zadanymi pytaniami prejudycjalnymi. Nawet jeżeli, jak stwierdza Rzecznik Generalny, formalnie postępowania wyjaśniające dotyczyły "identyczności treści odesłań" (pkt 120 opinii), to jednak RPO zwrócił na rozprawie uwagę na to, że tego typu postępowania mogą wywoływać efekt mrozący wśród sędziów rozważających zwrócenie się do TSUE. RPO zwrócił też uwagę na zwiększoną liczbę tego typu postępowań wyjaśniających w Polsce w ostatnim czasie, a także postępowań dyscyplinarnych odnoszących się do treści orzeczeń sądów krajowych. Ponadto, tego typu działania władz polskich rozpatrywać w szerszej perspektywie:

- wniosku Prokuratora Generalnego do Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt K 7/18) zmierzającego do stwierdzenia niekonstytucyjności art. 267 TFUE w zakresie, w jakim pozwala polskim sądom na zadawanie pytań prejudycjalnych w sprawach dotyczących organizacji wymiaru sprawiedliwości (co zmierza w istocie do uniemożliwienia zadawania pytań prejudycjalnych);
- uchwalonych przez ustawodawcę zmian w prawie, których celem jest doprowadzenie do umorzenia toczących się postępowań sądowych (przed SN i NSA), w których zwrócono się z pytaniami prejudycjalnymi do TSUE (zob. np. sprawa C-824/18).

⁵ Postanowienie prezesa TS z 1.10.2018 r. w sprawach połączonych C-558/18 i C-563/18, Miasto Łowicz przeciwko Skarbowi Państwa – Województwo Łódzkiemu (C-558/18), oraz Prokuratura Okręgowa w Płocku przeciwko VX, WW, XV (C-563/18), ECLI:EU:C:2018:923, pkt 21 .

RPO wskazał więc w postępowaniu przed TSUE na to, że **dążenie do wywołania efektu mrożącego zniechęcającego sędziów do wnoszenia pytań prejudycjalnych ma charakter systemowy**, a nie incydentalny. W aspekcie dopuszczalności pytań prejudycjalnych RPO wyraża stanowisko, że pytania należy uznać za dopuszczalne, ponieważ **w rozpatrywanych sprawach występuje realny element unijny wynikający z konieczności zapewnienia skuteczności (*effet utile*) funkcjonowania procedury prejudycjalnej z art. 267 TFUE**. Sprawy te ujawniły bowiem w systemie polskim brak wystarczających gwarancji pozwalających na uniknięcie ryzyka wykorzystania systemu środków dyscyplinarnych w odniesieniu do kontroli decyzji sędziowskich o zwróceniu się do TSUE z pytaniami prejudycjalnymi. **Możliwość „bezpiecznego” (tj. bez ingerencji jakiegokolwiek innego organu), zadania pytania prejudycjalnego i uzyskania odpowiedzi musi istnieć również w szczególności w tych sprawach, w których ostatecznie wniesione pytania prejudycjalne okazały się niedopuszczalne**. Wyłączną kompetencję do oceny zakresu zastosowania prawa UE i dopuszczalności pytań prejudycjalnych posiada bowiem TSUE. Rzecznik Generalny natomiast uznał, że ten element nie ma znaczenia wobec faktu, że wobec sędziów ostatecznie nie wszczęto postępowania dyscyplinarnego (zob. pkt 120 opinii).

11. Ponadto RPO proponuje TSUE rozwinięcie podejścia do ochrony niezawisłości sędziów krajowych w świetle art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE. RPO stoi na stanowisku, że należy przyjąć takie rozumienie pkt 40 wyroku C-64/16 *ASJP*, zgodnie z którym, państwa członkowskie UE muszą **zapewnić, że sąd krajowy, któremu powierzono rozstrzyganie spraw z elementem unijnym będzie objęty ochroną standardów ustanowionych na mocy art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE w każdej sprawie, którą rozstrzyga, także w sprawach czysto wewnętrznych (bez elementu unijnego)**. Ochrona ta powinna zacząć działać już w momencie powierzenia przez ustawodawcę sądowi krajowemu spraw z elementem unijnym, a nie dopiero w chwili, w której sąd krajowy taką sprawę faktycznie rozstrzyga. **Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, ustanowiona na mocy art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE ochrona niezawisłości sędziowskiej w dziedzinach objętych prawem UE nie może być podzielna i fragmentaryczna**. By zapewnić skuteczność tej ochronie, powinna ona rozciągać się na całokształt działalności orzeczniczej sędziego krajowego, tj. zarówno w sprawach mających związek z elementem unijnym, jak i w sprawach, które takiego związku nie posiadają. Przyjęcie innego stanowiska w tym względzie sprawiałoby, że ochrona niezawisłości przyznana sędziom krajowym na mocy art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE mogłaby by się okazać nieskuteczna, przez co zagrożona byłaby praktyczna skuteczność (*effet utile*) art. 19 ust. 1 TUE. Częściowe (fragmentaryczne) zniesienie tej ochrony dla sędziego spełniającego wymogi pkt 40 wyroku *ASJP* czyniłoby ochronę niezawisłości tego sędziego iluzoryczną. Państwo członkowskie mogłoby bowiem wpływać na niezawisłość tego sędziego, np. poprzez inicjowanie postępowań dyscyplinarnych (pozbawionych odpowiednich gwarancji wynikających z art. 19 ust. 1 TUE) w sprawach leżących poza zakresem prawa UE. Nie ulega wątpliwości, że takie działanie państwa nie pozostałoby bez wpływu na zachowanie sędziego w równoważnych sprawach leżących

w zakresie zastosowania prawa UE, do których rozstrzygnięcia sędzia ten został również powołany.

12. Przyjmując takie rozumienie zakresu zastosowania art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, należałoby przyjąć, że sędziowie, także w sprawach czysto wewnętrznych, mogą zwracać się z pytaniami prejudycjalnymi do TSUE. W ten sposób sędzia byłby przede wszystkim chroniony przed efektem mrozącym, którą władze w stosunku do tego sędziego mogłyby wywierać w odniesieniu do spraw leżących poza zakresem zastosowania prawa UE. **Odpowiedź TSUE będzie dla tych sądów krajowych niezbędna do wydawania przez te sądy orzeczeń w warunkach gwarancji niezawisłości wymaganej przez art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, nawet jeżeli sprawy, które rozstrzygają, bezpośrednio nie wykazują związku z jakimś innym elementem unijnym.** Efektem współpracy sądów krajowych z TSUE, w sposób zaproponowany przez RPO, byłoby uzyskanie wiążącego stanowiska TSUE co do tego, że w zakresie, w jakim system postępowań dyscyplinarnych nie spełnia wymogów prawa UE, nie mógłby on znaleźć zastosowania wobec sędziego, któremu powierzono rozstrzygnięcie kwestii stosowania lub wykładni prawa Unii. Stworzone zostałyby realne warunki do orzekania w warunkach niezawisłości wymaganej przez prawo UE i zapewniona zostałaby należyta skuteczność art. 19 ust. 1 TUE. W ten sposób sędziowie zyskaliby przede wszystkim swobodę korzystania ze współpracy z TSUE. **Miałoby to istotne znaczenie zarówno dla skuteczności funkcjonowania systemu sądowniczego UE, dla którego niezawisłość sędziowska jest kluczowa, także w kontekście wymogów praworządności z art. 2 TUE, a także dla obywateli, którzy zyskaliby zaufanie, że sąd krajowy orzekający o ich uprawnieniach unijnych nie pozostaje pod wpływem skutków działań podejmowanych przez państwo członkowskie w sprawach leżących poza zakresem zastosowania prawa UE.**

13. Dodatkowo należy podkreślić, że gdyby zastosować dotychczasowe orzecznictwo TSUE, dotyczące dopuszczalności pytań prejudycjalnych, to teoretycznie w każdej innej sprawie, nawet wykazującej tradycyjny związek z prawem unijnym, sądy krajowe nie mogłyby weryfikować stanu przysługujących im gwarancji niezawisłości w kontekście postępowań dyscyplinarnych. Dopóki postępowanie dyscyplinarne nie zostałoby wszczęte, jego badanie pod kątem prawa UE zawsze miałyby charakter hipotetyczny, a wpływ na niezawisłość sędziowską stanowiłoby jedynie subiektywne odczucie sędziego. To zaś prowadziło do skutku, że sędziowie krajowi mogliby weryfikować przysługujące im gwarancje niezależności wyłącznie w ramach toczącego się wobec nich postępowania dyscyplinarnego. Taki stan rzeczy należałoby uznać za sprzeczny z zasadą skutecznej ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE i art. 47 KPP UE) w świetle wykładni przyjętej przez TSUE w sprawie C-432/06 *Unibet* (pkt 62-64). W wyroku tym TSUE uznał że możliwość podniesienia zarzutu niezgodności z prawem UE działań podjętych przez władze państwa członkowskiego wyłącznie w procedurach, w których podmiotowi indywidualnemu grozi określona sankcja (w sytuacji, gdy jest to jedyna droga do zakwestionowania zgodności przepisów prawa krajowego z prawem UE), nie byłaby wystarczająca dla spełnienia standardów unijnej zasady skutecznej ochrony sądowej. **Stąd**

dopuszczenie możliwości incydentalnego badania regulacji odnoszących się do postępowań dyscyplinarnych przez sądy krajowe objęte ochroną art. 19 ust. 1 TUE, tj. w sytuacji, w której sądowi krajowemu powierzono rozstrzyganie spraw z elementem unijnym, stanowiłoby naturalną drogę do zapewnienia sędziom krajowym skutecznej ochrony ich niezawisłości w sposób dla nich bezpieczny – bez konieczności narażenia się na sankcje. Jednak, wbrew twierdzeniom Rzecznika Generalnego (pkt 124 opinii), RPO nie postulował, by wyrok *Unibet* zwalniał sąd krajowy z obowiązku przestrzegania przesłanek dopuszczalności wniesienia odesłania prejudycjalnego. RPO postulował jedynie, by przesłanki dopuszczalności pytań prejudycjalnych oraz art. 94 Regulaminu TS interpretować w duchu zasady skutecznej ochrony sądowej i zmodyfikować w ten sposób rozumienie tych przesłanek tak, by w efekcie uznać wniesienie pytań za dopuszczalne. Skoro bowiem kwestię problemu przepisów dyscyplinarnych można „bezpiecznie” podnieść jedynie incydentalnie w postępowaniach, które nie mają za przedmiot przepisów dyscyplinarnych, czego wymaga zasada skutecznej ochrony sądowej, to należałoby umożliwić sędziemu również w tego typu postępowaniu wystąpienie z pytaniem do TSUE. Na możliwość modyfikacji tych przesłanek w zależności od kontekstu w dotychczasowym orzecznictwie TSUE wskazuje m.in. wyrok w sprawie C-362/14 *Schrems* (pkt 65).

14. Jeżeli uznamy, że ochrona niezawisłości z art. 19 ust. 1 TUE rozciąga się na wszystkie sprawy rozstrzygane przez sędziego krajowego, to podniesionych przez polskie sądy pytań nie można w takim razie uznać również za hipotetyczne ze względu na treść przepisów krajowych dotyczących procedur dyscyplinarnych dla sędziów, a także ze względu na faktyczne działania podejmowane przez państwo członkowskie na podstawie tych przepisów. W tym względzie wymaga podkreślenia, że zgodnie z orzecznictwem TSUE (C-8/19 RH, pkt 47):

„[...] wymóg niezawisłości zakłada również, że system środków dyscyplinarnych dla osób, którym powierzono zadanie sądenia, przewiduje **niezbędne gwarancje w celu uniknięcia ryzyka wykorzystania takiego systemu do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych** [zob. podobnie wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., *Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa)*, zwany „wyrokiem LM”, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 64, 67 i przytoczone tam orzecznictwo].”

Wynika z tego, że przepisy krajowe muszą gwarantować, że nie wystąpi **ryzyko** wykorzystania systemu środków dyscyplinarnych do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych. Zatem jedynie wykluczenie ryzyka w tym względzie sprawia, że przepisy można uznać za zgodne z art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE. Brak wykluczenia tego ryzyka można uznać za wadę systemową (strukturalną), ponieważ system dyscyplinarny może dotyczyć każdego sędziego krajowego, w tym sędziów sądów ostatniej instancji w rozumieniu art. 267 akapit 3 TFUE). Skoro zaś wystąpiłoby ryzyko wykorzystania tego systemu do kontroli politycznej orzeczeń sądowych, to zagrożenie dotyczyłoby całego wymiaru sprawiedliwości państwa członkowskiego UE.

Nawet jeżeli uznać, że w niniejszej sprawie odesłania prejudycjalne zawierają pewne niedociągnięcia informacyjne co do stanu faktycznego i prawnego (zob. pkt 116 opinii), **podczas rozprawy, zarówno RPO (zob. pkt 67-69 opinii)⁶, Urząd Nadzorczy EFTA (zob. pkt 80 opinii), jak i Komisja (zob. pkt 81 i 82 opinii)⁷ przedstawili Trybunałowi uwagi odnoszące się do sprzeczności polskich regulacji dyscyplinarnych dla sędziów ze standardem unijnym.** Otwarte pozostaje, czy tak jak Rzecznik Generalny (zob. pkt 116 opinii), również Wielka Izba Trybunału uzna, że te przedstawione informacje należy uznać za niewystarczające w świetle uzasadnienia pytań prejudycjalnych.

15. Podsumowując, odpowiedź na pytania prejudycjalne w połączonych sprawach C-558/18 i C-563/18 będzie wymagała rozwinięcia dotychczasowego orzecznictwa TSUE dotyczącego dopuszczalności pytań prejudycjalnych i zakresu zastosowania prawa UE w aspekcie gwarancji niezawisłości sędziowskiej w świetle art. 19 ust. 1 TUE. Sądy krajowe, którym powierzono by raz kompetencję do stosowania prawa unijnego, zyskałyby automatycznie ochronę na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, którą mogłyby realizować samodzielnie, niezależnie od rodzaju postępowania – nie tylko w sprawach, w których kwestia ta byłaby bezpośrednio przedmiotem postępowania albo byłaby rozpatrywana w związku z obecnością innego elementu unijnego w sprawie. **Wówczas praktycznie w każdej sprawie, w której orzeka sąd w rozumieniu art. 267 TFUE, potencjalnie stosujący prawo UE (w innych rozpatrywanych sprawach), niezależnie od przedmiotu tej sprawy sędzia mógłby kwestionować regulacje krajowe godzące w status niezawisłego sądu krajowego chronionego przez art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.** Gdyby tak rozumieć skutki wyroku C-64/16 *ASJP*, każdy sędzia krajowy potencjalnie przekształciłby się w strażnika istotnego elementu praworządności z art. 2 TUE – strażnika statusu sądu krajowego jako sądu unijnego odpowiedzialnego za skuteczne stosowanie prawa UE. **Trybunał Sprawiedliwości UE stałby się wówczas bezpieczną „przystanią” dla sądów krajowych poszukujących ochrony przed działaniami godzącymi w niezawisłość sędziowską.**

16. RPO przypomina, że omówione powyżej kwestie powstały w toku procedury prejudycjalnej, w która jest procedurą toczącą się między sądami krajowymi i TSUE, a nie w wyniku wniesienia skargi bezpośredniej, w której stroną pozwaną jest Rzeczpospolita Polska reprezentowana przez rząd. Stąd, **wynikiem tej procedury, w razie uznania, że pytania są dopuszczalne, będzie jedynie orzeczenie TSUE dokonujące wykładni art. 19 ust. 1 TUE, a nie wyrok stwierdzający uchybienie lub brak uchybienia po stronie Rzeczypospolitej.**

⁶ Zob. także argumentację RPO [https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Argumentacja_szczegolowa_RPO_przed_Wielka_Izba_w_polaczonych_sprawach_C_558/18_\(Miasto_Lowicz\)_i_C_563/18_\(Prokuratura_Okregowa_w_Plocku\).pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Argumentacja_szczegolowa_RPO_przed_Wielka_Izba_w_polaczonych_sprawach_C_558/18_(Miasto_Lowicz)_i_C_563/18_(Prokuratura_Okregowa_w_Plocku).pdf)

⁷ Dodać należy, że zarzuty Komisji dotyczące system środków dyscyplinarnych mających zastosowanie do polskich sędziów są znane powszechnie już od 3.04.2019 r. – zob. Komunikat prasowy w związku z wszczęciem przedsądowego etapu procedury z art. 258 TFUE wobec Polski https://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1957_pl.htm

W razie, gdy TSUE uzna pytania za niedopuszczalne, sąd krajowy będzie zobowiązany procedować bez orzeczenia Trybunału.

17. Nawet gdyby Wielka Izba TSUE nie zdecydowała się więc na udzielenie polskim sądom odpowiedzi w połączonych sprawach C-558/18 i C-563/18, przepisy dyscyplinarne, które mogą mieć zastosowanie do sędziów rozpatrujących potencjalnie spory z elementem unijnym, będą przedmiotem orzeczenia TSUE w wyniku wniesionej w dniu 10.10.2019 r. skargi Komisji Europejskiej do TS⁸. W tej skardze Komisja zarzuca Rzeczypospolitej, że system środków dyscyplinarnych podważa niezawisłość polskich sędziów, ponieważ nie zapewnia gwarancji pozwalających chronić ich przed polityczną kontrolą, wymaganych przez art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 Karty Praw Podstawowych UE⁹.

Maciej Taborowski, Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Mirosław Wróblewski, Dyrektor Zespołu Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich

Przedstawiciele reprezentujący Rzecznika Praw Obywatelskich na rozprawie przed Trybunałem Sprawiedliwości UE w postępowaniu w połączonych sprawach C-558/18 (Miasto Łowicz) i C-563/18 (Prokuratura Okręgowa w Płocku)

⁸ Zob. komunikat prasowy Komisji https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_19_6033

⁹ Zob. komunikaty prasowe Komisji na etapie listu z zarzutami i opini uzasadnionej: https://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1957_pl.htm oraz https://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-4189_pl.htm