Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
EVGENIEGO TANCHEVA
przedstawiona w dniu 24 września 2019 r.[1]

Sprawy połączone C-558/18 i C-563/18

Miasto Łowicz
przeciwko
Skarbowi Państwa – Wojewodzie Łódzkiemu (C-558/18),
przy udziale:
Prokuratora Generalnego zastępowanego przez Prokuraturę Krajową (początkowo Prokuratura Regionalna w Łodzi),
Rzecznika Praw Obywatelskich
[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Okręgowy w Łodzi (Polska)]
oraz
Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (początkowo Prokuratura Okręgowa w Płocku)
przeciwko
VX,
WW,
XV (C-563/18)

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Okręgowy w Warszawie (Polska)]

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 267 TFUE – Dopuszczalność pytań – Praworządność – Artykuł 2 TUE – Artykuł 19 ust. 1 TUE – Zasada skutecznej ochrony sądowej – Zasada niezawisłości sędziowskiej – Przepisy krajowe ustanawiające system postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów

1 Język oryginału: angielski.

I. Wprowadzenie

1. Opinia w niniejszych sprawach jest moją czwartą z kolei opinią[2] dotyczącą reformy polskiego sądownictwa przeprowadzonej na mocy przepisów uchwalonych w 2017 r., która była przedmiotem uzasadnionego wniosku Komisji, zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE, dotyczącego praworządności w Polsce[3]. Wprowadzone w tym państwie członkowskim zmiany ustawodawcze, godzące w niezawisłość polskich sędziów, spotkały się z falą międzynarodowej krytyki[4] i są przedmiotem szeregu spraw wniesionych do Trybunału[5].

2. W niniejszych sprawach Sąd Okręgowy w Łodzi (Polska) i Sąd Okręgowy w Warszawie (Polska) zwracają się do Trybunału o udzielenie wskazówek co do tego, czy nowy model postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów w Polsce jest zgodny z wymogami zasady niezawisłości sędziowskiej w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Wątpliwości tych sądów powstały z uwagi na to, że zgodnie z postanowieniami odsyłającymi Minister Sprawiedliwości uzyskał wpływ na wszczynanie i prowadzenie postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów, a organy władzy ustawodawczej zyskały wpływ na wybór składu Krajowej Rady Sądownictwa, organu odpowiedzialnego za wyłanianie sędziów, którzy mogą zostać powołani do Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego rozpatrującej sprawy dyscyplinarne dotyczące sędziów.

3. Sądy odsyłające wskazały też w postanowieniach odsyłających, że obawiają się, w razie orzeczenia na niekorzyść Skarbu Państwa, konsekwencji, których źródłem ma być nadużywanie postępowania dyscyplinarnego w ramach nowego modelu. Co ważne, sędziowie sądów odsyłających wskazali, iż po skierowaniu przez nich do Trybunału wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zostały wobec nich wszczęte postępowania wyjaśniające, w ramach których zostali wezwani do złożenia wyjaśnień w sprawie swych decyzji, mimo że wobec tych sędziów formalnie nie wszczęto postępowań dyscyplinarnych.

2 Zobacz opinie rzecznika generalnego E. Tancheva w sprawach: Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:325), dotyczącej obniżenia wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego i przyznania Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej uprawnienia do przedłużenia okresu czynnej służby sędziów Sądu Najwyższego; Komisja/Polska (Niezależność sądów powszechnych) (C-192/18, EU:C:2019:529), dotyczącej dyskryminacji ze względu na płeć, która miała być rezultatem obniżenia wieku przejścia w stan spoczynku sędziów sądów powszechnych, sędziów Sądu Najwyższego i prokuratorów odmiennie dla kobiet i mężczyzn oraz przyznania Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia do przedłużenia okresu czynnej służby sędziów sądów powszechnych; oraz sprawach połączonych A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:551), dotyczącej niezależności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego w świetle zmian sposobu wyłaniania sędziów będących członkami Krajowej Rady Sądownictwa.

3 Wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności z dnia 20 grudnia 2017 r. [COM(2017) 835 final]. W uzasadnionym wniosku Komisja przedstawiła zastrzeżenia w szczególności do przepisów następujących ustaw: 1) ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 1139, ze zmianami); 2) ustawy z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 1452, ze zmianami); 3) ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r., poz. 5, ze zmianami); 4) ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 3, ze zmianami). Niniejsze sprawy dotyczą głównie, choć nie jedynie, tych dwóch ostatnich ustaw.

4 Zobacz na przykład opinia Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisji Weneckiej) nr 904/2017 z dnia 11 grudnia 2017 r. w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym, zaproponowanych przez Prezydenta RP, oraz w sprawie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, CDL-AD(2017)031 (zwana dalej „opinią Komisji Weneckiej nr 904/2017"); Sprawozdanie specjalnego sprawozdawcy ONZ ds. niezależności sędziów i prawników z wizyty w Polsce z dnia 5 kwietnia 2018 r., A/HRC/38/38/Add.1; Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR), Opinia dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym (na dzień 26 września 2017 r.) z dnia 13 listopada 2017 r., JUD-POL/315/2017.

5 Należą do nich wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożone przez polski Sąd Najwyższy (C-522/18, C-537/18, C-585/18, C-624/18, C-625/18, C-668/18, C-487/19 i C-508/19), polski Naczelny Sąd Administracyjny (C-824/18) i polskie sądy niższej instancji (C-623/18), a także dwie skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wniesione przez Komisję przeciwko Polsce (C-619/18 i C-192/18). W wyroku z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:531) Trybunał orzekł, że przepisy wprowadzające obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego oraz przyznające Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej dyskrecjonalne prawo do przedłużenia czynnej służby sędziów Sądu Najwyższego są niezgodne z zobowiązaniami Polski wynikającymi z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, gdyż naruszają zasady nieusuwalności i niezawisłości sędziów chronione na mocy prawa Unii.

4. W mojej ocenie wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w obu omawianych sprawach są niedopuszczalne, ponieważ na podstawie art. 267 TFUE Trybunał nie może wydawać opinii doradczych dotyczących zagadnień ogólnych lub hipotetycznych.

5. Konkretniej rzecz ujmując – postanowienia odsyłające ani też akta sprawy nie zawierają wystarczających wyjaśnień dotyczących związku między rozpatrywanymi przepisami prawa państwa członkowskiego a właściwymi przepisami prawa Unii, a mianowicie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, który stanowi zabezpieczenie przed strukturalnymi naruszeniami niezawisłości sędziowskiej [6] poprzez zobowiązanie państw członkowskich do „ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii” [7].

6. Innymi słowy – niniejsze wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie spełniają wymogów dotyczących treści odesłań prejudycjalnych, o których mowa w art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem, a których konieczność skrupulatnego przestrzegania została wielokrotnie podkreślona przez Trybunał [8]. Wymogi te zostały także przypomniane w zaleceniach Trybunału dla sądów krajowych dotyczących składania wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym [9].

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

7. Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE stanowi:

„Państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii”.

B. Prawo polskie

1. Ustawa o Sądzie Najwyższym z 2017 r.

8. Artykuł 3 ustawy o Sądzie Najwyższym z dnia 8 grudnia 2017 r. (Dz.U. z 2018 r., poz. 5, 650, 771, 847, 848, 1045 i 1443) (zwanej dalej „ustawą o Sądzie Najwyższym z 2017 r.”), która weszła w życie w dniu 3 kwietnia 2018 r., przewiduje podział Sądu Najwyższego na kilka izb, w tym Izbę Dyscyplinarną.

6 Zobacz pkt 92 i 125 niniejszej opinii.

7 Podobnie jak w opinii w sprawie Komisja/Polska (Niezależność sądów powszechnych) (C-192/18, EU:C:2019:529) będę używał pojęcia „skutecznej ochrony prawnej”, zgodnie z treścią angielskiej wersji językowej art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, ze świadomością, że Trybunał orzekł, iż postanowienie to gwarantuje „skuteczną ochronę sądową”. Zobacz na przykład wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:531, w szczególności pkt 3, 48, 54 i przytoczone tam orzecznictwo). Sformułowania podobne do tych, które zostały użyte w cytowanym wyroku, wydają się występować w niektórych innych wersjach językowych tego przepisu (zob. na przykład w języku maltańskim:„protezzjoni legali effettiva” i „protezzjoni ġudizzjarja effettiva”; w języku polskim „skutecznej ochrony prawnej” i „skutecznej ochrony sądowej”), mimo że w innych nie występują (zob. na przykład w języku niderlandzkim „daadwerkelijke rechtsbescherming”; w języku francuskim „protection juridictionnelle effective”; w języku hiszpańskim „tutela judicial efectiva”).

8 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 5 czerwca 2016 r., Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, pkt 19); z dnia 2 maja 2019 r., Asendia Spain (C-259/18, EU:C:2019:346, pkt 19).

9 Zobacz na przykład wyrok z dnia 13 grudnia 2018 r., Rittinger i in. (C-492/17, EU:C:2018:1019, pkt 38). Zalecenia te (zwane dalej „zaleceniami Trybunału”) zostały opublikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* (Dz.U. 2018, C 257, s. 1).

9. Artykuł 27 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r. stanowi:

„§ 1. Do właściwości Izby Dyscyplinarnej należą sprawy:

1) dyscyplinarne;

   a) sędziów Sądu Najwyższego,

   b) rozpatrywane przez Sąd Najwyższy w związku z postępowaniami dyscyplinarnymi prowadzonymi na podstawie ustaw:

      […]

      – z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2243 i 2265 oraz z 2018 r. poz. 3 i 5);

      […]

      – z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych,

      […].

§ 2. Izba Dyscyplinarna składa się z:

1) Wydziału Pierwszego;

2) Wydziału Drugiego.

§ 3. Wydział Pierwszy rozpatruje w szczególności sprawy:

1) sędziów Sądu Najwyższego;

2) sędziów i prokuratorów dotyczące przewinień dyscyplinarnych wyczerpujących znamiona umyślnych przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego oraz przewinień wskazanych we wniosku, o którym mowa w art. 97 § 3.

§ 4. Wydział Drugi rozpatruje w szczególności:

1) odwołania od orzeczeń sądów dyscyplinarnych pierwszej instancji w sprawach sędziów i prokuratorów oraz postanowień i zarządzeń zamykających drogę do wydania wyroku;

2) kasacje od orzeczeń dyscyplinarnych;

3) odwołania od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa”.

10. Artykuł 29 ustawy o Sądzie Najwyższym z 2017 r. przewiduje:

„Do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa”.

2. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa

11. Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2018 r., poz. 389, 848 i 1045) (zwanej dalej „ustawą o KRS"):

„2. Ponadto Rada wykonuje inne zadania określone w ustawach, a w szczególności:

4) wybiera rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych i asesorów sądowych oraz rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów wojskowych".

12. Artykuł 7 ustawy o KRS głosi:

„Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego i Minister Sprawiedliwości są członkami Rady przez okres pełnienia tych funkcji".

13. Artykuł 8 ustawy o KRS stanowi:

„1. Osoba powołana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej pełni swoje funkcje w Radzie bez oznaczania okresu kadencji i może być odwołana w każdym czasie.

2. Mandat osoby powołanej przez Prezydenta wygasa najpóźniej w ciągu trzech miesięcy po zakończeniu kadencji Prezydenta albo opróżnieniu urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej".

14. Artykuł 9 ustawy o KRS przewiduje:

„1. Sejm wybiera spośród posłów czterech członków Rady na okres czterech lat.

2. Senat wybiera spośród senatorów dwóch członków Rady na okres czterech lat.

3. Członkowie Rady wybrani przez Sejm i Senat pełnią swoje funkcje do czasu wyboru nowych członków".

15. Artykuł 9a ustawy o KRS stanowi, co następuje:

„1. Sejm wybiera spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych piętnastu członków Rady na wspólną czteroletnią kadencję.

2. Dokonując wyboru, o którym mowa w ust. 1, Sejm, w miarę możliwości, uwzględnia potrzebę reprezent[owania] w Radzie sędziów poszczególnych rodzajów i szczebli sądów.

3. Wspólna kadencja nowych członków Rady wybranych spośród sędziów rozpoczyna się z dniem następującym po dniu, w którym dokonano ich wyboru. Członkowie Rady poprzedniej kadencji pełnią swoje funkcje do dnia rozpoczęcia wspólnej kadencji nowych członków Rady".

16. Zgodnie z art. 11a ustawy o KRS:

„2. Podmiotami uprawnionymi do zgłoszenia kandydata na członka Rady jest grupa co najmniej: 1) dwóch tysięcy obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, którzy ukończyli osiemnaście lat, mają pełną zdolność do czynności prawnych i korzystają z pełni praw publicznych; 2) dwudziestu pięciu sędziów, z wyłączeniem sędziów w stanie spoczynku".

17. Artykuł 11d ustawy o KRS stanowi, co następuje:

„1. Marszałek Sejmu zwraca się do klubów poselskich o wskazanie, w terminie siedmiu dni, kandydatów na członków Rady.

2. Klub poselski wskazuje, spośród sędziów, których kandydatury zostały zgłoszone w trybie art. 11a, nie więcej niż dziewięciu kandydatów na członków Rady.

3. Jeżeli łączna liczba kandydatów wskazanych przez kluby poselskie jest mniejsza niż piętnaście, Prezydium Sejmu wskazuje, spośród kandydatów zgłoszonych w trybie art. 11a, kandydatów w liczbie brakującej do piętnastu.

4. Właściwa komisja sejmowa ustala listę kandydatów, wybierając, spośród kandydatów wskazanych w trybie ust. 2 i 3, piętnastu kandydatów na członków Rady, z zastrzeżeniem, że na liście uwzględnia się co najmniej jednego kandydata wskazanego przez każdy klub poselski, który działał w terminie sześćdziesięciu dni od dnia pierwszego posiedzenia Sejmu kadencji, w trakcie której jest dokonywany wybór, o ile kandydat ten został wskazany przez klub w ramach wskazania, o którym mowa w ust. 2.

5. Sejm wybiera członków Rady na wspólną czteroletnią kadencję, na najbliższym posiedzeniu Sejmu, większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, głosując na listę kandydatów, o której mowa w ust. 4.

6. W przypadku niedokonania wyboru członków Rady w trybie określonym w ust. 5 Sejm wybiera członków Rady bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, głosując na listę kandydatów, o której mowa w ust. 4 […]”.

3. Ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych

18. Artykuł 22a Ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2018 r., poz. 23, 3, 5, 106, 138, 771, 848, 1000, 1045 i 1443) stanowi:

„§ 5. Sędzia lub asesor sądowy, któremu zmieniono podział czynności w sposób skutkujący zmianą zakresu jego obowiązków, w szczególności przeniesieniem do innego wydziału sądu, może odwołać się do Krajowej Rady Sądownictwa w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania nowego zakresu obowiązków. Odwołanie nie przysługuje w przypadku:

1) przeniesienia do wydziału, w którym rozpoznaje się sprawy z tego samego zakresu;

2) powierzenia obowiązków w tym samym wydziale na zasadach obowiązujących pozostałych sędziów, a w szczególności odwołania przydziału do sekcji lub innej formy specjalizacji.

§ 6. Odwołanie, o którym mowa w § 5, wnosi się za pośrednictwem prezesa sądu, który dokonał podziału czynności objętego odwołaniem. Prezes sądu przekazuje odwołanie Krajowej Radzie Sądownictwa w terminie 14 dni od dnia jego otrzymania, wraz ze stanowiskiem w sprawie. Krajowa Rada Sądownictwa podejmuje uchwałę uwzględniającą albo oddalającą odwołanie sędziego, mając na uwadze względy, o których mowa w § 1. Uchwała Krajowej Rady Sądownictwa w sprawie odwołania, o którym mowa w § 5, nie wymaga uzasadnienia. Od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa odwołanie nie przysługuje. Do czasu podjęcia uchwały sędzia lub asesor sądowy wykonuje obowiązki dotychczasowe”.

19. Artykuł 82c Ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych stanowi:

„Sędzia jest obowiązany wykonywać czynności związane z powierzonymi mu obowiązkami sędziego sądu dyscyplinarnego przy sądzie apelacyjnym”.

20. Artykuł 107 Ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych głosi:

„§ 1. Za przewinienia służbowe, w tym za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa i uchybienia godności urzędu (przewinienia dyscyplinarne), sędzia odpowiada dyscyplinarnie.

§ 2. Sędzia odpowiada dyscyplinarnie także za swoje postępowanie przed objęciem stanowiska, jeżeli przez nie uchybił obowiązkowi piastowanego wówczas urzędu państwowego lub okazał się niegodnym urzędu sędziego”.

21. Artykuł 109a Ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych stanowi:

„§ 1. Prawomocny wyrok skazujący sądu dyscyplinarnego podaje się do wiadomości publicznej.

§ 2. Sąd dyscyplinarny może odstąpić od podania wyroku do wiadomości publicznej, jeżeli jest to zbędne dla realizacji celów postępowania dyscyplinarnego lub konieczne dla ochrony słusznego interesu prywatnego […]”.

22. Stosownie do art. 110 Ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych:

„§ 1. W sprawach dyscyplinarnych sędziów orzekają:

1) w pierwszej instancji:

   a) sądy dyscyplinarne przy sądach apelacyjnych w składzie trzech sędziów,

   b) Sąd Najwyższy w składzie dwóch sędziów Izby Dyscyplinarnej i jednego ławnika Sądu Najwyższego w sprawach przewinień dyscyplinarnych wyczerpujących znamiona umyślnych przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego lub umyślnych przestępstw skarbowych lub sprawach, w których Sąd Najwyższy zwrócił się z wnioskiem o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej wraz z wytknięciem uchybienia;

2) w drugiej instancji – Sąd Najwyższy w składzie dwóch sędziów Izby Dyscyplinarnej i jednego ławnika Sądu Najwyższego”.

23. Zgodnie z art. 110a Ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych:

„§ 1. Minister Sprawiedliwości powierza obowiązki sędziego sądu dyscyplinarnego przy sądzie apelacyjnym sędziemu sądu powszechnego posiadającemu co najmniej dziesięcioletni staż pracy na stanowisku sędziego, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa”.

24. Artykuł 112 Ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych stanowi:

„§ 3. Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych oraz dwóch Zastępców Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych powołuje Minister Sprawiedliwości na czteroletnią kadencję”.

25. Stosownie do art. 112b Ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych:

„§ 1. Minister Sprawiedliwości może powołać Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości do prowadzenia określonej sprawy dotyczącej sędziego. Powołanie Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości wyłącza innego rzecznika od podejmowania czynności w sprawie.

§ 2. Rzecznik Dyscyplinarny Ministra Sprawiedliwości jest powoływany spośród sędziów sądów powszechnych lub Sądu Najwyższego. W sprawie przewinień dyscyplinarnych wyczerpujących znamiona umyślnych przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego, Rzecznik Dyscyplinarny Ministra Sprawiedliwości może zostać powołany także spośród prokuratorów wskazanych przez Prokuratora Krajowego. W uzasadnionych przypadkach, w szczególności śmierci lub przedłużającej się przeszkody w pełnieniu funkcji Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości, Minister Sprawiedliwości wyznacza w miejsce tej osoby innego sędziego, albo, w sprawie przewinienia dyscyplinarnego wyczerpującego znamiona umyślnego przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego, sędziego lub prokuratora.

§ 3. Rzecznik Dyscyplinarny Ministra Sprawiedliwości może wszcząć postępowanie na wniosek Ministra Sprawiedliwości albo wstąpić do toczącego się postępowania.

§ 4. Powołanie Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości jest równoznaczne z żądaniem podjęcia postępowania wyjaśniającego albo postępowania dyscyplinarnego”.

26. Artykuł 114 Ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych stanowi:

„§ 1. Rzecznik dyscyplinarny podejmuje czynności wyjaśniające na żądanie Ministra Sprawiedliwości, prezesa sądu apelacyjnego lub prezesa sądu okręgowego, kolegium sądu apelacyjnego lub kolegium sądu okręgowego, Krajowej Rady Sądownictwa, a także z własnej inicjatywy, po wstępnym ustaleniu okoliczności koniecznych dla stwierdzenia znamion przewinienia dyscyplinarnego. Czynności wyjaśniające powinny być przeprowadzone w terminie trzydziestu dni od dnia podjęcia pierwszej czynności przez rzecznika dyscyplinarnego.

[…]

§ 9. Jeżeli rzecznik dyscyplinarny nie znajduje podstaw do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego na żądanie uprawnionego organu, wydaje postanowienie o odmowie jego wszczęcia. Odpis postanowienia doręcza się organowi, który złożył wniosek o wszczęcie postępowania, kolegium odpowiednio sądu okręgowego lub apelacyjnego i obwinionemu. Odpis postanowienia doręcza się również Ministrowi Sprawiedliwości, który w terminie trzydziestu dni może złożyć sprzeciw. Wniesienie sprzeciwu jest równoznaczne z obowiązkiem wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, a wskazania Ministra Sprawiedliwości co do dalszego toku postępowania są wiążące dla rzecznika dyscyplinarnego.

§ 10. Jeżeli postępowanie dyscyplinarne nie dostarczyło podstaw do złożenia do sądu dyscyplinarnego wniosku o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej, rzecznik dyscyplinarny wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego.

§ 11. W terminie siedmiu dni od dnia doręczenia postanowienia, o którym mowa w § 10, obwinionemu, organowi, który złożył wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, i właściwemu kolegium służy zażalenie do sądu dyscyplinarnego”.

27. W myśl art. 115a Ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych:

„§ 1. Nieusprawiedliwione niestawiennictwo na rozprawie lub posiedzeniu zawiadomionego obwinionego lub jego obrońcy nie wstrzymuje rozpoznania sprawy.

§ 2. Jeżeli nie można rozpoznać sprawy z powodu usprawiedliwionej nieobecności obwinionego, a nie ma on obrońcy, sąd dyscyplinarny wyznacza mu obrońcę z urzędu, określając termin dla obrońcy do zapoznania się z materiałami sprawy.

§ 3. Sąd dyscyplinarny prowadzi postępowanie pomimo usprawiedliwionej nieobecności zawiadomionego obwinionego lub jego obrońcy, chyba że sprzeciwia się temu dobro prowadzonego postępowania dyscyplinarnego".

28. Artykuł 115b Ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych stanowi:

„§ 1. Sąd dyscyplinarny, uznając na podstawie materiału zebranego przez rzecznika dyscyplinarnego, że okoliczności czynu i wina obwinionego nie budzą wątpliwości, a wystarczające będzie wymierzenie kar określonych w art. 109 § 1 pkt 1–3, może wydać wyrok nakazowy.

§ 2. Wyrok nakazowy wydaje sąd dyscyplinarny w składzie jednego sędziego.

§ 3. Wyrokiem nakazowym karę, o której mowa w art. 109 § 1 pkt 2a, orzeka się w wymiarze od 5% do 10% wynagrodzenia zasadniczego na okres od sześciu miesięcy do roku".

29. Artykuł 115c Ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych głosi:

„Dowody uzyskane do celów postępowania karnego w trybie określonym w art. 168b, art. 237 lub art. 237a Kodeksu postępowania karnego lub uzyskane w wyniku stosowania kontroli operacyjnej mogą zostać wykorzystane w postępowaniu dyscyplinarnym".

30. Artykuł 125 Ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych stanowi:

„Krajowa Rada Sądownictwa, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego i Minister Sprawiedliwości mogą wystąpić o wznowienie postępowania dyscyplinarnego".

31. Zgodnie z art. 126 § 1 Ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych:

„Wznowienie postępowania dyscyplinarnego na niekorzyść obwinionego może nastąpić, jeżeli umorzenie postępowania lub wydanie wyroku nastąpiło wskutek przestępstwa albo jeżeli w ciągu pięciu lat od umorzenia lub od wydania wyroku wyjdą na jaw nowe okoliczności lub dowody, które mogły uzasadniać skazanie lub wymierzenie kary surowszej".

32. Artykuł 129 Ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych stanowi:

„§ 1. Sąd dyscyplinarny może zawiesić w czynnościach służbowych sędziego, przeciwko któremu wszczęto postępowanie dyscyplinarne lub o ubezwłasnowolnienie, a także jeżeli wydaje uchwałę zezwalającą na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej.

§ 2. Jeżeli sąd dyscyplinarny wydaje uchwałę zezwalającą na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego, z urzędu zawiesza sędziego w czynnościach służbowych.

§ 3. Sąd dyscyplinarny, zawieszając sędziego w czynnościach służbowych, obniża w granicach od 25% do 50% wysokość jego wynagrodzenia na czas trwania tego zawieszenia; nie dotyczy to osób, w stosunku do których wszczęto postępowanie o ubezwłasnowolnienie.

§ 3a. Jeżeli sąd dyscyplinarny wydaje uchwałę zezwalającą na pociągnięcie sędziego w stanie spoczynku do odpowiedzialności karnej za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego, z urzędu obniża w granicach od 25% do 50% wysokość jego uposażenia na czas trwania postępowania dyscyplinarnego,

§ 4. Jeżeli postępowanie dyscyplinarne zostało umorzone lub zakończyło się uniewinnieniem, dokonuje się wyrównania wszystkich składników wynagrodzenia albo uposażenia do pełnej wysokości".

III. Okoliczności faktyczne, postępowania główne i pytania prejudycjalne

33. Sprawa C-558/18 dotyczy powództwa wniesionego przez Miasto Łowicz (Polska) (zwane dalej „gminą") przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Wojewodę Łódzkiego (Polska) (zwanemu dalej „Skarbem Państwa") do Sądu Okręgowego w Łodzi, I Wydział Cywilny.

34. Zgodnie z postanowieniem odsyłającym sprawa dotyczy zastosowania art. 49 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2017 r., poz. 1453, 2203, 2260, z 2018 r., poz. 317). Gmina twierdzi, że w latach 2005–2015 otrzymała zbyt niskie dotacje celowe na wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i żąda zapłaty kwoty 2 357 148 PLN na pokrycie kosztów tych zadań. Sąd odsyłający wskazuje, że jest prawdopodobne, iż przyszły wyrok w tej sprawie będzie niekorzystny dla Skarbu Państwa. W związku z tym sąd odsyłający powziął realną obawę, że w razie określonego rozstrzygnięcia sprawy w stosunku do członków składu orzekającego zostaną wszczęte postępowania dyscyplinarne.

35. Sprawa C-563/18 dotyczy postępowania karnego wszczętego przez Prokuratora Generalnego zastępowanego przez Prokuraturę Krajową (Polska) [początkowo Prokuraturę Okręgową w Płocku (Polska)] przeciwko VX, WW i XV (zwanym dalej „oskarżonymi") przed Sądem Okręgowym w Warszawie, VIII Wydziałem Karnym, w składzie, któremu przewodniczy sędzia Igor Tuleya.

36. Z postanowienia odsyłającego wynika, że postępowanie główne dotyczy śledztwa nadzorowanego początkowo przez Prokuraturę Okręgową w Płocku (a następnie przez Prokuratora Generalnego zastępowanego przez Prokuraturę Krajową) dotyczącego działalności członków zorganizowanej grupy przestępczej, dokonującej miedzy innymi zabójstw i uprowadzeń osób w celu uzyskania okupu za ich uwolnienie. Oskarżeni przyznali się do postawionych im zarzutów i w związku ze współpracą z organami ścigania wystąpili o status tzw. małego świadka koronnego. W konsekwencji sąd odsyłający wskazuje, że będzie musiał rozważyć zastosowanie instytucji nadzwyczajnego złagodzenia kary, o której mowa w art. 60 § 3–5 polskiego kodeksu karnego. Perspektywa zastosowania takiej łagodniejszej kary budzi w sądzie krajowym realną obawę, że wydanie konkretnego rozstrzygnięcia w sprawie może doprowadzić do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przeciwko członkom składu orzekającego w tej sprawie, w szczególności przeciwko sędziemu Igorowi Tulei.

37. Sądy odsyłające mają wątpliwości co do tego, czy nowy model postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów w Polsce jest zgodny z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE [10]. Wskazują one, że w wyniku zmian modelu postępowania dyscyplinarnego w stosunku do sędziów wprowadzonych ustawą z 2017 r. o Sądzie Najwyższym w związku z ustawą o KRS oraz ustawą – Prawo o ustroju sądów powszechnych Minister Sprawiedliwości, będący jednocześnie Prokuratorem Generalnym, zyskał decydujący wpływ na inicjowanie i przebieg postępowań dyscyplinarnych w stosunku do sędziów. Sądy odsyłające uważają, że przyjęty model postępowania dyscyplinarnego sprawia, że sądy dyscyplinarne mogą stać się narzędziem do usuwania osób wydających wyroki niepodobające się władzy, zaś

10 Sądy odsyłające powołują się w szczególności na wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r. Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117); a także z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).

zagrożenie możliwością wszczęcia postępowania dyscyplinarnego za wydane rozstrzygnięcie sądowe może wywoływać u sędziów efekt mrożący, co stanowi bezpośrednie zagrożenie dla niezawisłości sędziowskiej i rodzi ryzyko wykorzystywania wymiaru sprawiedliwości do celów politycznych. W tym względzie sądy odsyłające przedstawiają między innymi poniższe uwagi.

38. Po pierwsze, sędziowie zasiadający w nowo utworzonej Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (zwanej dalej „Izbą Dyscyplinarną"), która rozpatruje sprawy dyscyplinarne sędziów, są powoływani przez Prezydenta RP na wniosek KRS. Jednak członkowie KRS są obecnie w przeważającej części wybierani przez władzę ustawodawczą, a zatem jej obecny kształt personalny odzwierciedla polityczny wybór rządzącego w Polsce ugrupowania politycznego. Potwierdza to dokonany przez KRS wybór osób rekomendowanych do powołania jako sędziów Izby Dyscyplinarnej, który rodzi obawy o rzetelność i bezstronność postępowań dyscyplinarnych prowadzonych wobec sędziów. KRS stała się też organem quasi-dyscyplinarnym, rozpatrującym odwołania od decyzji prezesa sądu o przeniesieniu sędziego do innego pionu orzeczniczego.

39. Ponadto Minister Sprawiedliwości bezpośrednio powołuje sędziów dyscyplinarnych przy sądach apelacyjnych, a obowiązujące przepisy nakładają na sędziów obowiązek pełnienia funkcji sędziego dyscyplinarnego, gdyż odmowa wypełniania tego obowiązku przez sędziego łączy się z możliwością wszczęcia postępowania dyscyplinarnego w stosunku do niego. Minister Sprawiedliwości powołuje także Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych oraz dwóch Zastępców Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych, co daje mu wpływ na wszczynanie postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów. Dodatkowo wprowadzono nowy organ w postaci Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości, który jest powoływany przez Ministra Sprawiedliwości do prowadzenia określonej sprawy dotyczącej sędziego i ma uprzywilejowaną pozycję, ponieważ jego powołanie wyłącza innego rzecznika od podejmowania czynności w danej sprawie dyscyplinarnej. Minister Sprawiedliwości może sprzeciwić się postanowieniu Rzecznika Dyscyplinarnego o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, co może spowodować, że postępowanie dyscyplinarne będzie toczyło się bez określonych ram czasowych.

40. Istnieją również obawy dotyczące ograniczenia gwarancji procesowych przysługujących sędziom w toku postępowania dyscyplinarnego. W szczególności sąd dyscyplinarny może prowadzić postępowanie pomimo usprawiedliwionej nieobecności obwinionego sędziego lub jego obrońcy; możliwe jest wydanie wyroku nakazowego i wykorzystanie przeciwko sędziemu dowodów uzyskanych za pomocą przestępstwa; nieprecyzyjna jest definicja przewinień dyscyplinarnych, za które sędzia może być pociągnięty do odpowiedzialności; w niektórych przypadkach Minister Sprawiedliwości może wystąpić o wznowienie postępowania dyscyplinarnego, co oznacza, że wydanie wyroku przez sąd dyscyplinarny nie uniemożliwia późniejszego pociągnięcia do odpowiedzialności obwinionego sędziego za ten sam czyn.

41. Sądy odsyłające wskazują, że nowy model postępowania dyscyplinarnego w stosunku do sędziów oraz przepisy ustawy z 2017 r. o Sądzie Najwyższym, ustawy o KRS oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych wymienione w postanowieniach odsyłających mają zasadnicze znaczenie dla wydania wyroków w postępowaniach głównych, ponieważ ich rozstrzygnięcia mogą wiązać się dla sędziów składu orzekającego z sankcjami dyscyplinarnymi motywowanymi politycznie i stosowanymi na podstawie przepisów wyżej wskazanych ustaw krajowych. Ich zdaniem taki stan rzeczy jest niezgodny z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, wobec czego dokonanie wykładni tego postanowienia jest niezbędne dla wydania wyroku przez sądy odsyłające. Sądy odsyłające stoją również na stanowisku, że wykładnia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE ma znaczenie dla postępowań głównych, ponieważ art. 267 TFUE zostawia im pewną dyskrecjonalność we wskazaniu przepisów prawa Unii, których wykładnia jest wymagana do wydania wyroku w postępowaniach głównych, a przepisy związane z postępowaniem dyscyplinarnym wobec sędziów mają realne, a nie tylko hipotetyczne znaczenie dla rozstrzygnięcia tych spraw.

42. Sądy odsyłające wskazują ponadto, że są sądami europejskimi, ponieważ w zakresie ich właściwości mieszczą się dziedziny objęte prawem Unii, o których mowa w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

43. W tych okolicznościach w sprawie C-558/18 Sąd Okręgowy w Łodzi postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy artykuł 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej 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 przepisom istotnie zwiększającym ryzyko naruszenia gwarancji niezależnego postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów w Polsce poprzez:

1) wpływ polityczny na prowadzenie postępowań dyscyplinarnych,

2) powstanie ryzyka wykorzystywania systemu środków dyscyplinarnych do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych oraz

3) możliwość wykorzystania w postępowaniach dyscyplinarnych przeciwko sędziom dowodów uzyskanych za pomocą przestępstwa?”.

44. W sprawie C-563/18 Sąd Okręgowy w Warszawie również postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy artykuł 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że wynikający z niego obowiązek [ustanowienia przez państwa członkowskie] środków zaskarżenia niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii sprzeciwia się przepisom likwidującym gwarancje niezależnego postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów w Polsce poprzez wpływ polityczny na prowadzenie postępowań dyscyplinarnych i powstanie ryzyka wykorzystywania systemu środków dyscyplinarnych do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych?”.

IV. Zdarzenia, które nastąpiły po złożeniu wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

45. Stosownie do pkt 24 zaleceń Trybunału [11] sądy odsyłające złożyły pisma uzupełniające ich wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, aby poinformować Trybunał o zdarzeniach, które miały miejsce po złożeniu owych wniosków.

46. Jeżeli chodzi o sprawę C-558/18 – zgodnie z pierwszym pismem z dnia 7 grudnia 2018 r. sąd odsyłający wskazał między innymi, że Zastępca Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych wystosował do sędzi Ewy Maciejewskiej, która złożyła wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie C-558/18, wezwanie do stawiennictwa na przesłuchanie w charakterze świadka w dniu 20 września 2018 r. „w sprawie ograniczania niezawisłości orzeczniczej przewodniczącej składu orzekającego” w sprawie głównej. Rzecznik dyscyplinarny zwrócił się również do Prezesa Sądu Okręgowego w Łodzi o podanie informacji dotyczących liczby spraw o zapłatę

11 Punkt 24 zaleceń Trybunału Sprawiedliwości stanowi w odnośnej części: „Jako że postępowanie prejudycjalne zakłada, że spór jest faktycznie zawisły przed sądem odsyłającym, sąd ten powinien poinformować Trybunał o wszelkich zdarzeniach procesowych mogących mieć wpływ na postępowanie przed Trybunałem, a w szczególności o cofnięciu powództwa, ugodowym rozstrzygnięciu sporu lub o innym zdarzeniu prowadzącym do zakończenia postępowania”.

przeciwko Skarbowi Państwa zarejestrowanych w I Wydziale Cywilnym Sądu Okręgowego w Łodzi w okresie od stycznia 2015 r. do 31 sierpnia 2018 r. oraz wykazu tego rodzaju spraw przydzielonych do referatu sędzi Maciejewskiej, ze wskazaniem treści wydanych orzeczeń, w tym sygnatur spraw, w których sporządzono uzasadnienia wyroków.

47. Zgodnie z drugim pismem z dnia 11 grudnia 2018 r. sąd odsyłający w sprawie C-558/18 wskazał, że sędzia Ewa Maciejewska otrzymała wezwanie wystosowane przez Zastępcę Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych do złożenia „pisemnego oświadczenia dotyczącego możliwego ekscesu orzeczniczego polegającego na spowodowaniu zwrócenia się [do Trybunału] przez [sąd odsyłający] z pytaniem prejudycjalnym wbrew warunkom z art. 267 [TFUE]".

48. Co się tyczy sprawy C-563/18 – zgodnie z pierwszym pismem z dnia 30 października 2018 r. sąd odsyłający wskazał, że sędzia Igor Tuleya jest uczestnikiem sześciu postępowań prowadzonych przez Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych, z których jedno dotyczy powodu wystąpienia przez sądy odsyłające z wnioskami o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawach C-558/18 i C-563/18.

49. Zgodnie z drugim pismem z dnia 12 grudnia 2018 r. sąd odsyłający w sprawie C-563/18 wskazał w szczególności, że sędzia Igor Tuleya jest uczestnikiem siedmiu postępowań prowadzonych przez Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych oraz że otrzymał wezwanie, w którym Zastępca Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych zobowiązał go do złożenia „pisemnego oświadczenia dotyczącego możliwego ekscesu orzeczniczego polegającego na spowodowaniu zwrócenia się [do Trybunału] przez [sąd odsyłający] z pytaniem prejudycjalnym wbrew warunkom z art 267 [TFUE]".

V. Postępowanie przed Trybunałem

50. Decyzją Trybunału niniejsze sprawy zostały połączone do celów ustnego etapu postępowania i wydania wyroku.

51. Postanowieniem z dnia 1 października 2018 r.[12] prezes Trybunału oddalił wnioski sądów odsyłających o rozpoznanie niniejszych spraw w trybie przyspieszonym na podstawie art. 105 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem.

52. Decyzją z dnia 12 listopada 2018 r. prezes Trybunału zdecydował na podstawie art. 53 § 3 regulaminu postępowania przed Trybunałem o rozpoznaniu sprawy w pierwszej kolejności.

53. Uwagi na piśmie dotyczące pytań przedstawionych w niniejszych sprawach zostały przedłożone przez Skarb Państwa – Wojewodę Łódzkiego, Prokuratora Generalnego zastępowanego przez Prokuraturę Krajową (początkowo Prokuraturę Regionalną w Łodzi), Prokuratora Generalnego zastępowanego przez Prokuraturę Krajową (początkowo Prokuraturę Okręgową w Płocku) (zwanego dalej „Prokuratorem Generalnym"), rząd niderlandzki, rząd łotewski, rząd polski oraz Komisję.

54. Prokuratur Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich (Polska), Polska, Urząd Nadzoru EFTA oraz Komisja Europejska przedstawili swoje stanowiska ustnie na rozprawie, która odbyła się w dniu 18 czerwca 2019 r.[13].

12 Miasto Łowicz i Prokuratura Okręgowa w Płocku (C-558/18 i C-563/18, niepublikowane, EU:C:2018:923).

13 Chociaż Izba Dyscyplinarna nie jest stroną w postępowaniu głównym i w związku z tym zgodnie z regulaminem postępowania przed Trybunałem nie może uczestniczyć w niniejszych postępowaniach, prezes Trybunału, postanowieniem z dnia 14 czerwca 2019 r., dopuścił złożony przez Polskę dokument autorstwa Izby Dyscyplinarnej, a mianowicie uchwałę nr 8 Zgromadzenia Sędziów Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego z dnia 4 czerwca 2019 r. zawierającą stanowisko tej izby w niniejszych sprawach (zob. przypisy 17 i 30 niniejszej opinii).

VI. Zwięzłe przedstawienie uwag stron

A. Zarzuty procesowe

55. Skarb Państwa i Polska twierdzą, że postępowania główne stanowią sytuacje czysto wewnętrzne, które nie są objęte zakresem stosowania prawa Unii. Skarb Państwa podkreśla, że art. 19 ust. 1 TUE nie ma związku z postępowaniem głównym, a żaden ze sformułowanych w orzecznictwie wyjątków dotyczących sytuacji wewnętrznych nie uzasadnia właściwości Trybunału w niniejszych sprawach [14].

56. Polska, popierana w tym względzie przez Prokuratora Generalnego, podnosi w szczególności, że przepisy dotyczące postępowań dyscyplinarnych toczących się względem sędziów wchodzą w zakres kompetencji państw członkowskich, w związku z czym prawo Unii nie ma zastosowania do ich oceny. Zdaniem Polski z art. 19 ust. 1 TUE nie można wywodzić szczegółowych standardów dotyczących postępowań dyscyplinarnych. Na rozprawie Polska podkreśliła, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału [15] przepisy ustanawiane przez państwa członkowskie muszą w sposób rzeczywisty, a nie tylko potencjalnie, wchodzić w zakres dziedzin objętych prawem Unii, zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Prokurator Generalny stwierdził ponadto, że kompetencje państw członkowskich w dziedzinie organizacji wymiaru sprawiedliwości nie zostały zmienione traktatem lizbońskim, co znalazło odzwierciedlenie w wyroku niemieckiego federalnego trybunału konstytucyjnego w sprawie traktatu z Lizbony [16].

57. Komisja, mimo niepodniesienia formalnego zarzutu niedopuszczalności, twierdzi tytułem uzupełnienia, że spory rozpatrywane w postępowaniach głównych nie wchodzą w zakres dziedzin objętych prawem Unii w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Podkreśla ona, w kontekście sprawy C-558/18, że wykonywanie zadań z zakresu administracji rządowej nie jest objęte prawem Unii, a w szczególności nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Podobnie w odniesieniu do sprawy C-563/18 Komisja twierdzi, że postępowanie główne dotyczy polskiego prawa karnego, a w szczególności nie wchodzi w zakres art. 4 lit. b) decyzji ramowej Rady 2008/841/JHA z dnia 24 października 2008 r. w sprawie zwalczania przestępczości zorganizowanej (Dz.U. 2008, L 300, s. 42) ani w zakres art. 7 ust. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/343 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie wzmocnienia niektórych aspektów domniemania niewinności i prawa do obecności na rozprawie w postępowaniu karnym (Dz.U. 2016, L 65, s. 1).

58. Skarb Państwa, Prokurator Generalny, Polska i Komisja twierdzą, że przedstawione pytania są niedopuszczalne, ponieważ są one hipotetyczne i nie mają związku z postępowaniami głównymi [17].

59. Zdaniem Skarbu Państwa, Prokuratora Generalnego i Polski sądy odsyłające nie przedstawiają w szczególności powodów, dla których należy rozpatrzyć kwestię wykładni art. 19 ust. 1 TUE, ani nie wyjaśniają związku między tym postanowieniem prawa Unii a przepisami prawa krajowego mającymi zastosowanie w postępowaniach głównych, jak wymaga tego orzecznictwo Trybunału, art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem i jego zalecenia.

14 Skarb Państwa powołuje się w szczególności na wyroki: z dnia 18 października 1990 r., Dzodzi (C-297/88 i C-197/89, EU:C:1990:360); z dnia 5 grudnia 2006 r., Cipolla i in. (C-94/04 i C-202/04, EU:C:2006:758); z dnia 15 listopada 2016 r., Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874).

15 Polska odniosła się w szczególności do wyroków: z dnia 29 maja 1997 r., Kremzow (C-299/95, EU:C:1997:254, pkt 16); z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 39, 40).

16 BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009 (2 BvE 2/08), BVerfE 123, 267.

17 Pragnę zauważyć, że w uchwale Izby Dyscyplinarnej określającej jej stanowisko w niniejszych sprawach (zob. przypis 13 do niniejszej opinii) Izba Dyscyplinarna twierdzi w szczególności, że pytania prejudycjalne są niedopuszczalne i bezprzedmiotowe, ponieważ zostały zadane w sprawach niemających związku z prawem Unii, oraz mają charakter abstrakcyjny i hipotetyczny, jako że dotyczą nie sporów rozpatrywanych w postępowaniach głównych, lecz organizacji wymiaru sprawiedliwości państwa członkowskiego, która należy do wyłącznej kompetencji tego państwa członkowskiego.

60. Skarb Państwa, Prokurator Generalny i Polska twierdzą ponadto, że odpowiedź Trybunału nie jest niezbędna do rozstrzygnięcia sporów rozpatrywanych w postępowaniu głównym, ponieważ spory te nie mają nic wspólnego z systemem sądownictwa dyscyplinarnego w Polsce, a przeciwko zainteresowanym sędziom nie toczą się obecnie żadne postępowania dyscyplinarne. Ich zdaniem niniejsze odesłania prejudycjalne dotyczą subiektywnych i hipotetycznych obaw sędziów dotyczących możliwości wszczęcia przeciwko nim postępowań dyscyplinarnych, przy czym Trybunał zajmował się podobnymi sytuacjami w sprawach Falciola [18] i Nour [19], w których doszedł do wniosku, że zadane mu pytania należy odrzucić jako niedopuszczalne. Skarb Państwa, Prokuratura Regionalna w Łodzi, Prokuratura Okręgowa w Płocku i Polska podnoszą również, że sytuacja, w której sądy krajowe mogłyby zadawać pytania niemające związku ze sporami rozpatrywanymi w postępowaniach głównych, podważałaby cel procedury prejudycjalnej. Skarb Państwa podkreśla, że orzecznictwo Trybunału [20] łagodzące wymóg znaczenia pytań prejudycjalnych dla rozstrzygnięcia sporu rozpatrywanego w postępowaniu głównym nie ma zastosowania w niniejszych sprawach.

61. Polska i Komisja podkreślają, że okoliczność, iż sądy odsyłające mogą orzekać w kwestiach dotyczących stosowania lub wykładni prawa Unii, nie wystarcza do stwierdzenia dopuszczalności pytań prejudycjalnych, ponieważ pytania te muszą być istotne i niezbędne do rozstrzygnięcia sporów toczących się przed sądami odsyłającymi. Prokurator Geeralny i Komisja utrzymują ponadto, że niniejsze sprawy różnią się od sprawy Associação Sindical dos Juízes Portugueses [21], ponieważ w tamtej sprawie wykładnia art. 19 ust. 1 TUE miała znaczenie dla rozstrzygnięcia sporu rozpatrywanego w postępowaniu głównym.

62. Komisja podnosi, że art. 19 ust. 1 TUE nie ma znaczenia dla przedmiotu sporów rozpatrywanych w postępowaniach głównych ani dla rozstrzygnięcia jakiegokolwiek zagadnienia wstępnego (quaestio in limine litis) związanego z tymi sporami. Jej zdaniem odpowiedź Trybunału sprowadzałaby się do sformułowania opinii doradczej w kwestiach generalnych i hipotetycznych, a w konsekwencji wykraczałaby poza granice postępowania przewidzianego w art. 267 TFUE, tak jak zostały one określone w orzecznictwie [22]. Komisja przyznaje, że nie można uznać za nieistotne obaw sądów odsyłających co do prawdopodobieństwa wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec członków składu orzekającego, lecz uważa, że okoliczność ta nie zmienia faktu, iż pytania prejudycjalne są niedopuszczalne. Komisja podkreśliła ma rozprawie, że sądy odsyłające nie wskazały żadnej okoliczności, która mogłaby być następstwem odpowiedzi udzielonej przez Trybunał w przedmiocie wykładni art. 19 ust. 1 TUE, a która mogłaby im pomóc w wydaniu wyroku.

63. Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Urząd Nadzoru EFTA twierdzą, że pytania prejudycjalne są dopuszczalne.

64. Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że wyrok Falciola [23] nie ma zastosowania na gruncie niniejszych spraw, gdyż został on wydany przed wprowadzeniem do traktatów art. 19 ust. 1 TUE. W jego ocenie w niniejszych sprawach element prawa Unii występuje przede wszystkim z uwagi na konieczność zagwarantowania skuteczności art. 19 ust. 1 TUE oraz procedury prejudycjalnej określonej w art. 267 TFUE. Od momentu wydania wyroku Associação Sindical dos Juízes Portugueses [24] niezawisłość sędziowska zaczyna podlegać ochronie na podstawie art. 19 ust. 1 TUE z chwilą powierzenia sądowi przez prawodawcę krajowego właściwości w kwestiach prawa Unii, a ochrona ta rozciąga się na całą działalność orzeczniczą sądu krajowego, gdyż inaczej postanowienie to mogłoby

18 Postanowienie z dnia 26 stycznia 1990 r. (C-286/88, EU:C:1990:33).

19 Postanowienie z dnia 25 maja 1998 r. (C-361/97, EU:C:1998:250).

20 Skarb Państwa odnosi się do wyroków: z dnia 16 grudnia 2008 r., Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723); z dnia 17 lutego 2011 r., Weryński (C-283/09, EU:C:2011:85).

21 Wyrok z dnia 27 lutego 2018 r. (C-64/16, EU:C:2018:117).

22 Komisja odnosi się w szczególności do wyroków: z dnia 16 czerwca 2015 r., Gauweiler i in. (C-62/14, EU:C:2015:400); z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236).

23 Postanowienie z dnia 26 stycznia 1990 r. (C-286/88, EU:C:1990:33).

24 Wyrok z dnia 27 lutego 2018 r. (C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 40).

zostać pozbawione swojej skuteczności (effet utile). Według Rzecznika Praw Obywatelskich sędziowie chronieni przez art. 19 ust. 1 TUE muszą mieć możliwość zainicjowania postępowania w sprawie wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym bez ponoszenia jakiegokolwiek ryzyka, a brak tych gwarancji już sam w sobie stanowi element prawa Unii w niniejszych sprawach, niezależnie od wszczęcia postępowania wyjaśniającego przeciwko sędziom będącym autorami postanowień odsyłających.

65. Rzecznik Praw Obywatelskich twierdzi, że przedłożone Trybunałowi pytania nie są hipotetyczne, a odpowiedź jest niezbędna do wydania orzeczenia przez sąd odsyłający w warunkach zapewniających ochronę niezawisłości sędziowskiej zagwarantowanej w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Podkreśla on, że sytuacja, w której sędziowie mogliby podnosić kwestię niezawisłości sędziowskiej tylko w ramach wszczętych przeciwko nim postępowań dyscyplinarnych, byłaby nie do pogodzenia z wyrokiem Unibet [25], w którym Trybunał orzekł, że podniesienie niezgodności prawa krajowego z prawem Unii w sytuacji, gdy dana osoba ryzykuje poniesieniem pewnych sankcji, nie wystarcza do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej.

66. Urząd Nadzoru EFTA twierdzi, że z wyroku Associação Sindical dos Juízes Portugueses wynika [26], iż niezawisłość sędziowska jest niepodzielna. Jego zdaniem sądy krajowe działają w charakterze sądów unijnych zawsze, a nie tylko wtedy, gdy rozstrzygają konkretne sprawy dotyczące prawa Unii. W związku z tym Urząd Nadzoru EFTA uważa, że pytania przedstawione w niniejszych sprawach są dopuszczalne, gdyż jest oczywiste, iż wyraźnie istnieje kwestia prawa Unii, do której należy się odnieść w odniesieniu do wymogów niezawisłości sądowej nakładanych na sądy krajowe.

B. Co do istoty

67. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich na zadane pytania należy udzielić odpowiedzi twierdzącej. Stoi on na stanowisku, że w świetle orzecznictwa Trybunału [27] polskie przepisy regulujące kwestię postępowań dyscyplinarnych nie zapewniają ochrony sędziów przed nadmierną kontrolą ze strony władzy wykonawczej. Podnosi on w szczególności, że Minister Sprawiedliwości powołuje sędziów sądów dyscyplinarnych działających w sądach apelacyjnych na określoną kadencję, ale kadencja ta wygasa, jeżeli na sędziego zostały nałożone sankcje dyscyplinarne, przy czym miały już miejsce sytuacje, w których wobec sędziów, którzy odmówili wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przeciwko innemu sędziemu, wszczynane były postępowania dyscyplinarne. Podkreśla on również, że Minister Sprawiedliwości powołuje Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych oraz dwóch Zastępców Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych, a także może złożyć sprzeciw wobec postanowienia Rzecznika Dyscyplinarnego o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, co skutkuje koniecznością wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, przy czym wskazania Ministra Sprawiedliwości co do dalszego toku postępowania są dla Rzecznika Dyscyplinarnego wiążące.

68. Ponadto, jak wskazuje Rzecznik Praw Obywatelskich, Minister Sprawiedliwości może powołać Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości, co wyłącza innych rzeczników dyscyplinarnych od podejmowania czynności w danej sprawie oraz jest równoznaczne z żądaniem wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. Rzecznik Praw Obywatelskich twierdzi, że postępowanie dyscyplinarne może toczyć się bez określonych ram czasowych, co narusza wymóg rozstrzygania spraw w rozsądnym terminie, oraz że Minister Sprawiedliwości może wystąpić o wznowienie postępowania dyscyplinarnego, co pozwala mu na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności za ten sam czyn w przypadku wyjścia na jaw nowych okoliczności lub dowodów.

25 Wyrok z dnia 13 marca 2007 r. (C-432/05, EU:C:2007:163, pkt 62, 64).

26 Wyrok z dnia 27 lutego 2018 r. (C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 37, 40).

27 Rzecznik Praw Obywatelskich powołał się na wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 67).

69. Rzecznik Praw Obywatelskich twierdzi ponadto, że w postępowaniu dyscyplinarnym nie są zachowane konieczne gwarancje przysługującego sędziom prawa do obrony. Podnosi on w szczególności, że sąd dyscyplinarny może prowadzić postępowanie pomimo usprawiedliwionej nieobecności obwinionego sędziego i jego obrońcy, a w odniesieniu do art. 115c ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych – że korzystanie z dowodów uzyskanych do celów postępowania karnego nie jest uzasadnione w postępowaniu dyscyplinarnym związanym z przewinieniem służbowym sędziów. Jego zdaniem problematyczne są również aspekty instytucjonalne modelu postępowań dyscyplinarnych, w tym obecność w Izbie Dyscyplinarnej ławników, ponieważ rozstrzyganie spraw dyscyplinarnych wymaga wiedzy prawniczej, a także okoliczność, że to prezes Izby Dyscyplinarnej wyznacza sąd dyscyplinarny pierwszej instancji, co wywołuje wątpliwości, czy taki sąd jest sądem ustanowionym na mocy ustawy.

70. Prokurator Generalny twierdzi, że polski system postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów jest zgodny z gwarancjami niezawisłości sędziowskiej określonymi w orzecznictwie Trybunału [28], a także ze standardami wynikającymi z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka [29]. Podkreśla on w szczególności, że chociaż Minister Sprawiedliwości może wszcząć postępowanie dyscyplinarne i sprzeciwić się postanowieniu o odmowie wszczęcia takiego postępowania, to sam nie może jednak określić wyniku postępowania ani nie może ukarać sędziego. Jego zdaniem celem reformy systemu dyscyplinarnego w Polsce jest zwiększenie odpowiedzialności sędziów. Prokurator Generalny podkreślił na rozprawie, że sędziowie nie są pociągani do odpowiedzialności dyscyplinarnej za treść swoich orzeczeń i że wobec żadnego sędziego nie wszczęto postępowania dyscyplinarnego z powodu złożenia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym; postępowanie wyjaśniające z udziałem sędziów w niniejszych sprawach miało inny charakter i miało na celu wyjaśnienie, dlaczego odesłania są identyczne.

71. Polska twierdzi, że polski system prawny nie zawiera przepisów, które naruszają gwarancje niezależnego postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów lub zwiększają ryzyko naruszenia tych gwarancji. Jej zdaniem wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym odwołują się do przepisów, których nie ma w polskim porządku prawnym, wobec czego owe wnioski są hipotetyczne, ponieważ z ich uzasadnienia nie wynika, jakie konkretne gwarancje miałyby zostać naruszone oraz w jaki sposób. Polska twierdzi ponadto, że trudno jest odnieść się do zarzutów zawartych we wnioskach prejudycjalnych, ponieważ składają się one z wybiórczego przedstawienia niektórych tylko polskich przepisów dotyczących postępowania dyscyplinarnego, pomieszanego z subiektywnymi ocenami mającymi na celu ogólną krytykę reformy sądownictwa w Polsce.

72. Polska utrzymuje w szczególności, że ani Minister Sprawiedliwości, ani żaden inny organ władzy wykonawczej nie orzekają w sprawach dyscyplinarnych dotyczących sędziów ani nie stosują sankcji dyscyplinarnych w wobec sędziów. Zwraca ona uwagę, że zgodnie z art. 110 i 110a ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych w sprawach dyscyplinarnych, które toczą się przeciwko sędziom sądów powszechnych, orzekają sądy dyscyplinarne przy sądach apelacyjnych, a w niektórych przypadkach Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego. Według Polski sędziowie Izby Dyscyplinarnej są powoływani zgodnie z art. 179 Konstytucji RP przez Prezydenta RP, zaś Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii KRS, powołuje sędziów sądu dyscyplinarnego przy sądzie apelacyjnym na sześcioletnią kadencję spośród sędziów sądów powszechnych posiadających co najmniej dziesięcioletni staż pracy, a zatem spośród sędziów powołanych na to stanowisko zgodnie z Konstytucją RP. Jej zdaniem sędziowie

28 Prokurator Generalny powołuje się na wyrok z dnia z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 67).

29 Prokurator Generalny powołuje się na wyroki ETPC: z dnia 25 września 2018 r. w sprawie Denisov przeciwko Ukrainie (CE:ECHR:2018:0925JUD007663911); z dnia 9 stycznia 2013 r. w sprawie Oleksandr Volkov przeciwko Ukrainie (CE:ECHR:2013:0109JUD002172211).

orzekający w sprawach dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej są objęci formalnymi gwarancjami niezawisłości [30], do których zaliczyć należy między innymi powołanie na czas nieokreślony, nieusuwalność z urzędu, immunitet sędziowski, status materialny i wymóg apolityczności [31].

73. Polska podkreśla, że ani Minister Sprawiedliwości, ani też żaden inny polityk nie mogą wywierać wpływu na działalność orzeczniczą sądów dyscyplinarnych ani zasiadających w nich sędziów, zważywszy, że w szczególności: 1) nie wyznaczają oni składu sądu dyscyplinarnego, ponieważ skład ten, zgodnie z art. 111 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, jest wyznaczany w drodze losowania z listy wszystkich sędziów danego sądu; 2) nie mogą wydawać sędziom sądów dyscyplinarnych jakichkolwiek wytycznych; 3) nie mogą odwołać sędziów sądów dyscyplinarnych; 4) nie mogą odebrać sędziemu sądu dyscyplinarnego prowadzonej przez niego sprawy; a także 5) nie mają wglądu w czynności sądu dyscyplinarnego.

74. Polska przyznaje, że Minister Sprawiedliwości posiada pewne kompetencje w zakresie wszczynania postępowań dyscyplinarnych, ponieważ może on zażądać, aby rzecznik dyscyplinarny wszczął czynności wyjaśniające, złożyć sprzeciw od postanowienia rzecznika dyscyplinarnego o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego albo powołać Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości do prowadzenia określonej sprawy dotyczącej sędziego. Polska podkreśla, że mimo iż Minister Sprawiedliwości może mieć pośredni wpływ, głównie poprzez wniesienie sprzeciwu od postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, to nie ma on wpływu na wynik postępowania prowadzonego przez rzecznika ani na rozstrzygnięcie sądu dyscyplinarnego. Na rozprawie Polska oświadczyła, że Rzecznik Dyscyplinarny Ministra Sprawiedliwości jest powoływany w sytuacjach, w których konieczne jest skoncentrowanie się na jednym postępowaniu, a organ ten został utworzony w celu zmniejszenia obciążenia zadaniami rzeczników dyscyplinarnych oraz w celu rozpatrywania spraw, w których występują złożone okoliczności prawne i faktyczne.

75. Polska twierdzi, że w postępowaniu dyscyplinarnym sędziowie korzystają z wszystkich gwarancji procesowych składających się na prawo do rzetelnego procesu sądowego. Twierdzi ona, że sprawy dyscyplinarne są rozpoznawane przez sąd działający na podstawie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, sędziom orzekającym w tych sprawach zapewnione są wszystkie gwarancje bezstronności i niezawisłości, zaś postępowania dyscyplinarne są jawne na podstawie art. 116 ust. 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Polska wskazuje, że w postępowaniu dyscyplinarnym zrealizowane są zasada równości stron i zasada ne bis in idem, zaś obwiniony sędzia może ustanowić obrońcę spośród sędziów, prokuratorów, adwokatów lub radców prawnych, zaś w przypadku choroby przysługuje mu, na mocy art. 113 ust. 1 i 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, prawo do obrońcy z urzędu; obwiniony sędzia pozostaje objęty zasadą domniemania niewinności i ma prawo do odwołania od wyroku sądu dyscyplinarnego orzekającego w pierwszej instancji, które na podstawie art. 121 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych powinno być rozpoznane w terminie dwóch miesięcy od dnia wpłynięcia do sądu dyscyplinarnego drugiej instancji. Według Polski definicja przewinienia dyscyplinarnego, zawarta w art. 107 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, od wielu lat funkcjonuje w niezmienionym brzmieniu oraz zapewnia elastyczność i przewidywalność. Polska podkreśliła na rozprawie, że nie istnieje odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów za treść orzeczeń sądowych.

30 Pragnę zauważyć, że w uchwale określającej jej stanowisko w niniejszych sprawach (zob. przypis 13 do niniejszej opinii) Izba Dyscyplinarna podnosi w szczególności, że sędziowie Izby Dyscyplinarnej objęci są tymi samymi gwarancjami niezawisłości co zasady dotyczące innych izb Sądu Najwyższego oraz że izba ta spełnia wszystkie wymogi prawa Unii dotyczące zapewnienia obwinionym prawa do skutecznej ochrony sądowej, w tym w ramach postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów.

31 Polska powołuje się na art. 178 ust. 2 i 3, art. 179, 180 i 181 Konstytucji RP.

76. Odnosząc się do pism sądów odsyłających uzupełniających ich wnioski o wydanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym, Polska wskazuje, że Rzecznik Dyscyplinarny Sędziów Sądów Powszechnych odniósł się do informacji zawartych w przedmiotowych pismach w komunikacie Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych „w przedmiocie postępowań wyjaśniających z udziałem sędziów Ewy Maciejewskiej i Igora Tulei w związku ze skierowaniem pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej” [32]. Polska utrzymuje, że zgodnie z treścią tego komunikatu celem postępowania miało być ustalenie, czy jakikolwiek sędzia próbował wywierać na sędziów sądów odsyłających występujących z pytaniami prejudycjalnymi wpływ mający na celu ingerencję w treść orzeczeń w sprawach, na kanwie których pytania zostały zadane. Wskazuje ona, że podejrzenie popełnienia przewinienia dyscyplinarnego pojawiło się, ponieważ treść postanowień odsyłających jest praktycznie identyczna. Polska podkreśla, że Zastępca Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych zdecydował o zakończeniu czynności wyjaśniających w tej sprawie wobec niepopełnienia przewinień dyscyplinarnych, zaś we wskazanych postępowaniach sędziowie mieli charakter świadków, nie zaś obwinionych. Jednocześnie według wiedzy Polski przeciwko tym sędziom nie toczą się obecnie żadne postępowania dyscyplinarne, sędziowie ci byli natomiast wyłącznie przesłuchiwani w charakterze świadków w sprawach, które mogą dotyczyć innych sędziów.

77. Republika Łotewska proponuje, aby w odpowiedzi na pytania prejudycjalne Trybunał wskazał, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, iż państwo członkowskie ma obowiązek zapewnić, by system środków dyscyplinarnych obowiązujący w stosunku do sędziów był zgodny z gwarancjami niezawisłości tych ostatnich. Podkreśla ona, że taki system musi pozostawać w zgodzie z gwarancjami określonymi w orzecznictwie Trybunału [33], tak jak jest w wypadku łotewskiego systemu postępowań dyscyplinarnych. Wskazuje ona, że sędziowie nie mogą zostać pociągnięci do odpowiedzialności dyscyplinarnej za treść orzeczeń, a jedynie w przypadkach rażących i niedających się wytłumaczyć przewinień [34]. Zwraca ona szczególną uwagę na związek między niezawisłością sędziowską a podziałem władz i praworządnością, który znajduje wyraz między innymi w prawie łotewskim i w prawie Unii [35].

78. Królestwo Niderlandów proponuje, aby na pytania prejudycjalne udzielić odpowiedzi twierdzącej [36]. Zdaniem tego państwa zgodnie z orzecznictwem Trybunału [37] środki krajowe, które, jak wyjaśniły sądy odsyłające, prowadzą do wywierania wpływu politycznego na prowadzenie postępowań dyscyplinarnych w stosunku do sędziów względnie wpływ taki umożliwiają i które mogą być wykorzystywane do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych, naruszają zasadę niezawisłości sędziowskiej w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą praw podstawowych”).

32 NR RDSP 713-53/18, 17 grudnia 2018 r., dostępny na stronie internetowej http://rzecznik.gov.pl/wp-content/uploads/2018/12/Komunikat-Rzecznika-Dysc-z-1712.pdf.

33 Republika Łotewska powołuje się na wyrok z dnia z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 67).

34 Republika Łotewska powołuje się w szczególności na Venice Commission, Directorate of Human Rights and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Joint Opinion No 755/2014 of 24 March 2014 on the Draft law on disciplinary liability of judges of the Republic of Moldova (wspólną opinię Komisji Weneckiej, Dyrekcji Praw Człowieka oraz Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE nr 755/2014 z dnia 24 marca 2014 r. w sprawie projektu ustawy o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Republiki Mołdawii) [tłumaczenie nieoficjalne], CDL-AD(2014)006 oraz Venice Commission Opinion No 825/2015 of 21 December 2015 on the Laws on the disciplinary liability and evaluation of judges of ‘the Former Yugoslav Republic of Macedonia’ (opinię Komisji Weneckiej nr 825/2015 nr 21 grudnia 2015 r. w sprawie ustaw o odpowiedzialności dyscyplinarnej i ocenie sędziów Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii) [tłumaczenie nieoficjalne], CDL-AD(2015)042.

35 Republika Łotewska powołuje się w szczególności na wyrok Satversmes tiesa (trybunału konstytucyjnego, Łotwa) z dnia 18 stycznia 2010 r. nr 2009-11-01 oraz na wyroki: z dnia 19 września 2006 r., Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587); z dnia 6 marca 2018 r., Achmea (C-284/16, UE:C:2018:158); z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117).

36 W swoich uwagach na piśmie Królestwo Niderlandów zwraca uwagę, że nie ustosunkuje się do pkt 3 pytania prejudycjalnego przedstawionego w sprawie C-558/18, które dotyczy możliwości wykorzystania w postępowaniach dyscyplinarnych przeciwko sędziom dowodów uzyskanych za pomocą przestępstwa, ponieważ nie dysponuje wystarczającymi materiałami, by odpowiedzieć na to pytanie.

37 Królestwo Niderlandów powołuje się na wyrok z dnia z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 48–54, 63–67).

79. Urząd Nadzoru EFTA podkreśla znaczenie niezawisłości sędziów dla poszanowania zasady praworządności, silnie ugruntowanej w porządkach prawnych EOG i Unii [38]. Wyraża on zaniepokojenie faktem, że w świetle orzecznictwa Trybunału [39] szereg elementów polskiego systemu postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów jest niezgodnych z wymogami niezawisłości sędziowskiej. Elementy te obejmują: 1) brak jasnej definicji przewinienia dyscyplinarnego; 2) możliwy związek między organami odpowiedzialnymi za prowadzenie postępowań dyscyplinarnych a władzą wykonawczą w odniesieniu do składu Izby Dyscyplinarnej oraz między powoływaniem przez organ wykonawczy rzeczników dyscyplinarnych do rozpoznawania spraw a wynikiem czynności wyjaśniających; 3) możliwość wykorzystania w postępowaniu dyscyplinarnym dowodów uzyskanych do celów postępowania karnego lub w wyniku stosowania kontroli operacyjnej; 4) obawy co do niezależności Izby Dyscyplinarnej; oraz 5) surowość sankcji dyscyplinarnych i możliwość wznowienia postępowania na niekorzyść obwinionych sędziów.

80. Zdaniem Urzędu Nadzoru EFTA należy wziąć pod uwagę cały obraz zmian przepisów dotyczących wymiaru sprawiedliwości w Polsce, gdyż zachodzi ryzyko, że w razie rozpatrywania każdej zmiany oddzielnie, bez uwzględnienia ich skumulowanych skutków, to, co wydaje się być zestawem skoordynowanych środków, nie zostanie potraktowanie z należną temu uwagą. Urząd Nadzoru EFTA zwraca również uwagę na efekt mrożący wynikający z wezwania sądów odsyłających do złożenia pisemnych oświadczeń w odniesieniu do pytań prejudycjalnych.

81. Komisja podniosła posiłkowo na rozprawie, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału [40] system postępowań dyscyplinarnych w Polsce narusza zasadę niezawisłości sędziowskiej, ponieważ nie zapewnia niezbędnych gwarancji uniknięcia ryzyka wykorzystania tego systemu jako narzędzia kontroli politycznej treści orzeczeń sądowych. Z tego powodu Komisja poinformowała, że na podstawie art. 258 TFUE wszczęła przeciwko Polsce postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, twierdząc, iż nowy model postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów jest niezgodny art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych [41].

82. Przedstawiając pokrótce podnoszone w ramach tej procedury zarzuty, Komisja wskazuje w szczególności, że: 1) prawo polskie pozwala na pociągnięcie do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów powszechnych z powodu treści ich orzeczeń, w tym wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym; 2) Izba Dyscyplinarna nie spełnia wymogów niezawisłości sędziowskiej wynikających z prawa Unii, czego dotyczą będące w toku sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego); 3) polski system postępowań dyscyplinarnych nie gwarantuje, że w postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko sędziemu sądu powszechnego orzekać w pierwszej instancji będzie sąd ustanowiony na mocy ustawy, gdyż prezes Izby Dyscyplinarnej wyznacza sąd dyscyplinarny do rozpoznania danej sprawy w trybie doraźnym i uznaniowym; oraz 4) prawa procesowe sędziów w postępowaniach dyscyplinarnych są ograniczone, ponieważ system ten nie gwarantuje już rozpatrywania spraw w rozsądnym terminie, a prawo do obrony obwinionych sędziów zostaje naruszone.

38 Urząd Nadzoru EFTA powołuje się w szczególności na wyrok Trybunału EFTA z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie Pascal Nobile przeciwko DAS Rechtsschutz-Versicherungs, E-21/16 oraz na wyroki: z dnia 19 września 2006 r., Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587); z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117).

39 Urząd Nadzoru EFTA odnosi się do wyroku z dnia z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 67).

40 Komisja powołuje się na wyrok z dnia z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 67).

41 Komunikat prasowy – Praworządność: Komisja Europejska wszczyna postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, aby chronić sędziów w Polsce przed kontrolą polityczną, z dnia 3 kwietnia 2019 r., dostępny pod adresem https://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1957_pl.htm.

VII. Analiza

83. Doszedłem do konkluzji, że wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w niniejszych sprawach są niedopuszczalne, ponieważ Trybunał nie dysponuje wystarczającymi informacjami na temat okoliczności faktycznych i prawnych, aby ustalić, czy doszło do naruszenia przez państwo członkowskie obowiązku zagwarantowania niezawisłości sędziowskiej w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

84. Ujmując rzecz bardziej konkretnie – nieprzedstawienie w postanowieniach odsyłających – wbrew wymogom określonym w art. 94 lit. c) regulaminu postępowania przed Trybunałem – wyjaśnień dotyczących związku między rozpatrywanymi przepisami prawa państwa członkowskiego a art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, spowodowało, że sądy odsyłające zadały pytania o charakterze ogólnym. Odpowiedź Trybunału na te pytania stanowiłaby zatem opinię doradczą, czemu sprzeciwia się art. 267 TFUE.

85. Moja analiza została podzielona na dwie części. Po pierwsze, w części A opinii zbadam, czy sytuacja rozpatrywana w postępowaniu głównym jest objęta materialnym zakresem zastosowania prawa Unii, a w szczególności art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Po drugie, w części B opinii dokonam oceny dopuszczalności wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Rozważania przedstawione w części B opinii wyjaśnią, dlaczego informacje zawarte w aktach sprawy nie są wystarczające do przeprowadzenia merytorycznej oceny, czy miało miejsce strukturalne naruszenie niezawisłości sędziowskiej w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Dlatego też nie wypowiem się w kwestii ewentualnego naruszenia gwarancji ustanowionych w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

A. Sytuacja rozpatrywana w postępowaniu głównym wchodzi w zakres stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE

86. Moim zdaniem sytuacja rozpatrywana w postępowaniu głównym jest objęta przedmiotowym zakresem stosowania prawa Unii, a dokładniej art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

87. W wyroku z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18)[42], Trybunał stwierdził w odniesieniu do przedmiotowego zakresu stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, że postanowienie to dotyczy „dziedzin objętych prawem Unii", niezależnie od tego, w jakiej sytuacji państwa członkowskie stosują to prawo w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych. W pkt 51 tego wyroku Trybunał wskazał:

„Wbrew twierdzeniom Rzeczypospolitej Polskiej i Węgier w tym względzie okoliczność, że krajowe przepisy przewidujące obniżenie wynagrodzeń, których dotyczyła sprawa zakończona wyrokiem z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), zostały przyjęte z nadrzędnych względów powiązanych ze zlikwidowaniem nadmiernego deficytu budżetowego odnośnego państwa członkowskiego i w kontekście programu pomocy finansowej Unii udzielonej na rzecz tego państwa członkowskiego, w żaden sposób nie wpłynęła – jak wynika z pkt 29–40 tego wyroku – na wykładnię, która skłoniła Trybunał do wyciągnięcia wniosku, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE miał zastosowanie w owej sprawie. Powyższy wniosek został w istocie oparty na okoliczności, że organ krajowy, którego dotyczyła tamta sprawa, a mianowicie Tribunal de Contas (trybunał obrachunkowy, Portugalia) *mógł* – z zastrzeżeniem zweryfikowania tej okoliczności przez sąd odsyłający w tamtej sprawie – rozstrzygać jako sąd kwestie dotyczące stosowania lub wykładni prawa Unii, a zatem wchodzące w zakres dziedzin objętych tym prawem (zob. podobnie wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 40)"[43].

42 EU:C:2019:531, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo.

43 Podkreślenie moje.

88. We wspomnianym wyroku na uwagę zasługuje odrzucenie przez Trybunał argumentów podniesionych przez Polskę i Węgry, zgodnie z którymi art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE miał zastosowanie w sprawie Associação Sindical dos Juízes Portugueses, ponieważ sporne krajowe przepisy przewidujące obniżenia wynagrodzeń, których dotyczyła sprawa zakończona wyrokiem Trybunału w tamtej sprawie, zostały przyjęte ze względu na wymogi związane ze zlikwidowaniem nadmiernego deficytu budżetowego odnośnego państwa członkowskiego w kontekście programu pomocy finansowej Unii. Trybunał potwierdził natomiast, że kluczowym elementem wyroku Associação Sindical dos Juízes Portugueses było stwierdzenie, iż organ krajowy, którego dotyczyła tamta sprawa „mógł" rozstrzygać jako sąd – jak rozumiem w rozumieniu art. 267 TFUE – w kwestiach dotyczących stosowania lub wykładni prawa Unii, a zatem kwestiach wchodzących w zakres dziedzin objętych prawem Unii.

89. Stwierdzenie to pozostaje aktualne w odniesieniu do sądów odsyłających w niniejszych sprawach (zob. pkt 42 niniejszej opinii). Bezsporne jest, że są to organy, które „mogą" orzekać jako sądy w rozumieniu art. 267 TFUE w kwestiach dotyczących stosowania lub wykładni prawa Unii. W związku z tym sądy odsyłające są co do zasady objęte zakresem przedmiotowym art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, a postanowienie to znajduje zastosowanie w niniejszych sprawach.

90. Mimo to uważam, że w wyrokach Associação Sindical dos Juízes Portugueses lub Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18), Trybunał nie orzekł, że szeroki zakres przedmiotowy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE uchylał lub choćby łagodził uregulowania Trybunału dotyczące dopuszczalności wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. To właśnie ten aspekt – który nie występował w postępowaniu, w którym wydałem opinię w sprawach połączonych A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego)[44], dotyczącym innego odesłania prejudycjalnego polskiego sądu w sprawie zgodności polskich przepisów z wymogami niezawisłości sędziowskiej w rozumieniu w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE – stoi na przeszkodzie temu, by Trybunał orzekł, czy doszło do naruszenia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w niniejszym postępowaniu. Kwestia ta zostanie omówiona poniżej w części B niniejszej opinii.

91. Szeroki zakres przedmiotowy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oznacza również, że wbrew argumentom Skarbu Państwa orzecznictwo Trybunału dotyczące tak zwanych sytuacji wewnętrznych, a w szczególności wyrok Ullens de Schooten[45], nie ma zastosowania do sytuacji rozpatrywanej w postępowaniu głównym. Orzecznictwo to dotyczy możliwości udzielania przez Trybunał odpowiedzi na pytania prejudycjalne w okolicznościach, które można uznać za odstępstwo od ogólnej zasady, że sytuacje wewnętrzne, w których wszystkie elementy konkretnej sprawy zamykają się w obrębie jednego państwa członkowskiego, nie mieszczą się w zakresie prawa Unii. Orzecznictwo to sytuuje się przede wszystkim w kontekście wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczących uregulowań prawa Unii w zakresie swobodnego przemieszczania się i innych obszarów prawa Unii, w których zasadniczo wymagane jest wystąpienie elementu transgranicznego[46]. Niniejsze sprawy dotyczą zakresu zastosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Z definicji nie mogą one zostać zakwalifikowane jako sprawy o charakterze czysto wewnętrznym.

44 C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:551. W tamtych sprawach dopuszczalność zadanych pytań nie była kwestionowana, ponieważ istniał wyraźny związek między prawem Unii, a mianowicie dyrektywą Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającą ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.U. 2000, L 303, s. 16), a sporami wymagającymi rozstrzygnięcia w postępowaniach głównych. W tych okolicznościach podtrzymuję stanowisko, że w tych sprawach Trybunał może rozstrzygnąć, czy oprócz podnoszonego naruszenia art. 47 karty praw podstawowych doszło też do strukturalnego naruszenia niezawisłości sędziowskiej w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Zobacz także pkt 125 niniejszej opinii.

45 Wyrok z dnia 15 listopada 2016 r. (C-268/15, EU:C:2016:874, pkt 49–55); zob. także wyrok z dnia 20 września 2018 r., Fremoluc (C-343/17, EU:C:2018:754).

46 Zobacz S. Iglesias Sánchez, Purely Internal Situations and the Limits of EU Law: A Consolidated Case Law or a Notion to be Abandoned?, w: *European Constitutional Law Review*, Vol. 14, 2018, s. 7–36, zwłaszcza s. 14–28. Więcej na ten temat na przykład w: E. Dubout, Voyage en eaux troubles: vers une épuration des situations „purement" internes?: CJUE, gde ch., 15 novembre 2016, Ullens de Schooten, aff. C-268/15, ECLI:EU:C:2016:874, w: *Revue des affaires européennes*, Nr 4, 2016, s. 679–693; J. Krommendijk, Wide Open and Unguarded Stand our Gates: The CJEU and References for a Preliminary Ruling in Purely Internal Situations, w: *German Law Journal*, Vol. 18, 2017, s. 1359–1394; L. Potvin-Solis, Qualification des situations puremenet internes, w: E. Neframi (ed.), Renvoi préjudiciel et marge d'appréciation du juge national, Larcier, 2015, s. 39–99.

92. Jest tak dlatego, że „dziedziny objęte prawem Unii", o których mowa w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, wiążą się z kompetencją Trybunału do orzekania w sprawie strukturalnych naruszeń gwarancji niezawisłości sędziowskiej, jako że art. 19 TUE jest konkretnym wyrazem zasady praworządności, jednej z podstawowych wartości, na których w myśl art. 2 TUE opiera się Unia Europejska, a państwa członkowskie są na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE zobowiązane „do ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej" [47]. Strukturalne naruszenia niezależności sędziowskiej nieuchronnie wpływają na mechanizm odesłań prejudycjalnych na podstawie art. 267 TFUE, a co za tym idzie – na zdolność sądów państw członkowskich do działania w charakterze sądów unijnych.

93. W tym względzie zgadzam się z argumentami Rzecznika Praw Obywatelskich przedstawionymi w pkt 64 niniejszej opinii, dotyczącymi znaczenia pojęcia „dziedzin objętych prawem Unii" w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE [48], i odrzucam argumenty Prokuratora Generalnego i Polski przedstawione w pkt 56 niniejszej opinii, zgodnie z którymi orzeczenie, w myśl którego postępowanie główne wchodzi w zakres przedmiotowy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, kolidowałoby z podziałem kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi. Wynika to z faktu, że prawo Unii wpływa na kompetencje państw członkowskich w zakresie organizacji ich systemów wymiaru sprawiedliwości w wąskich okolicznościach, których dotyczy niniejsza opinia.

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. To, czy naruszenie niezawisłości sędziowskiej ma charakter strukturalny, a tym samym narusza art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, jest odrębną kwestią (zob. pkt 125 niniejszej opinii).

95. W związku z tym podobieństwa niniejszych spraw do orzeczeń Trybunału w sprawach Falcione [49] i Nur [50] nie mają bezpośredniego znaczenia dla sytuacji rozpatrywanej w postępowaniu głównym, ponieważ orzeczenia te zostały wydane przed wydaniem przez Trybunał wyroków Associação Sindical dos Juízes Portugueses i Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18).

96. W postanowieniu z dnia 26 stycznia 1990 r. w sprawie Falciola [51], wydanym przez Trybunał w pełnym składzie, spór przed sądem odsyłającym dotyczył stosowania przepisów prawa Unii w dziedzinie zamówień publicznych, jednak z postanowienia odsyłającego jasno wynikało, że celem postawionych pytań było ustalenie, czy sędziowie krajowi mogli wykonywać obowiązki sędziów unijnych w sposób niezależny i bezstronny pomimo przyjęcia przez Włochy przepisów dotyczących odpowiedzialności sędziów. Trybunał stwierdził, że pytania prejudycjalne nie mają żadnego związku z przedmiotem sporu rozpatrywanego w postępowaniu głównym, ponieważ nie dotyczą one wykładni przepisów Unii w dziedzinie zamówień publicznych, a sąd odsyłający miał „wątpliwości tylko co do

47 Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:531, w szczególności pkt 42–48, 54, 55, 57, 58 i przytoczone tam orzecznictwo).

48 Z wyłączeniem argumentów dotyczących wyroku Falciola, przynajmniej w okolicznościach niniejszych spraw.

49 Postanowienie z dnia 26 stycznia 1990 r. (C-286/88, EU:C:1990:33).

50 Postanowienie z dnia 25 maja 1998 r. (C-361/97, EU:C:1998:250).

51 C-286/88, EU:C:1990:33, w szczególności pkt 1–5, 8 i 10. Więcej na temat tej sprawy i jej roli w rozwoju orzecznictwa Trybunału dotyczącego dopuszczalności odesłań prejudycjalnych można znaleźć na przykład w opiniach: rzecznika generalnego C.O. Lenza w sprawie Bosman i in. (C-415/93, UE:C:1995:293, pkt 76–80); rzecznika generalnego N. Fennelly'ego w sprawie Corsica Ferries France (C-266/96, EU:C:1998:19, pkt 19, przypis 30); rzecznika generalnego F. Jacobsa w sprawie Centrosteel (C-456/98, EU:C:2000:137, pkt 24).

ewentualnych reakcji psychicznych niektórych włoskich sędziów" w następstwie tego uregulowania. W związku z tym Trybunał orzekł, że zadane mu pytania nie dotyczą wykładni prawa Unii, która byłaby obiektywnie niezbędna do rozstrzygnięcia sporu, i że nie jest właściwy do orzekania w tych kwestiach.

97. Podobnie w postanowieniu z dnia 25 maja 1998 r., Nour[52] Trybunał orzekł, że pytania prejudycjalne nie mają związku z przedmiotem sporu rozpatrywanego w postępowaniu głównym, w związku z czym nie jest właściwy do udzielenia na nie odpowiedzi. Pytania te zostały przedstawione przez austriacki organ odwoławczy w ramach sporu pomiędzy lekarzem a funduszem ubezpieczeniowym dotyczącego opłat medycznych i dotyczyły ogólnych zasad stanowiących część prawa Unii w odniesieniu do niektórych aspektów funkcjonowania tego organu. W uzasadnieniu Trybunał oparł się na trzech względach. Po pierwsze, zadane mu pytania nie wchodziły w zakres sporu i tym samym nie wiązały się z wykładnią prawa Unii, która byłaby obiektywnie niezbędna do jego rozstrzygnięcia. Po drugie, art. 267 TFUE stoi na przeszkodzie możliwości kierowania przez sędziego krajowego pytań do Trybunału na kanwie sporu, w którym uczestniczył on w charakterze prywatnym, za pośrednictwem sądu, któremu przewodniczy, i w kontekście odrębnego postępowania, jak uczynił to prezes organu odwoławczego. Po trzecie, nie zostało wykazane, że prawo Unii znajdowało zastosowanie do sytuacji rozpatrywanej w postępowaniu głównym.

98. Jednakże żadna z tych spraw nie dotyczyła art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. W świetle powyższych rozważań zarzut oparty na tym, że sytuacja rozpatrywana w postępowaniu głównym nie jest objęta zakresem przedmiotowym art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, należy oddalić.

B. Dlaczego zadane Trybunałowi pytania są niedopuszczalne?

99. Jestem zdania, że zarzut niedopuszczalności pytań prejudycjalnych powinien zostać uwzględniony, lecz z nieco innych powodów niż powody, które przedstawiły strony w swoich uwagach. U podstaw problemu dopuszczalności w niniejszych sprawach leży to, że Trybunał nie ma wystarczających podstaw prawnych i faktycznych dla ustalenia, czy doszło do naruszenia ochrony niezawisłości sędziowskiej chronionej na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. W związku z tym nie jestem w stanie ocenić w sposób użyteczny dla Trybunału, czy postanowienie to zostało naruszone. Powstrzymam się zatem od zajęcia stanowiska, które winno by zostać sformułowane, gdyby Trybunał nie zgodził się z moją analizą dopuszczalności pytań prejudycjalnych.

1. Istotne zasady dotyczące dopuszczalności wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

100. Warto przypomnieć, że jedynie do sądu krajowego, przed którym zawisł spór i na którym spoczywa odpowiedzialność za wydanie orzeczenia, należy – przy uwzględnieniu okoliczności konkretnej sprawy – zarówno ocena, czy do wydania wyroku jest mu niezbędne uzyskanie orzeczenia prejudycjalnego, jak i ocena znaczenia pytań, które przedkłada on Trybunałowi. W konsekwencji jeśli postawione pytania dotyczą wykładni przepisu prawa Unii, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia[53].

52 C-361/97, EU:C:1998:250, w szczególności pkt 1–9, 12–20. Postanowienie to zostało wydane przez izbę orzekającą w składzie trzech sędziów.

53 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 10 grudnia 2018 r., Wightman i in. (C-621/18, EU:C:2018:999, pkt 26); z dnia 26 marca 2019 r., Abanca Corporación Bancaria i Bankia (C-70/17 i C-179/17, EU:C:2019:250, pkt 43, 44).

101. Wynika stąd, że pytania dotyczące prawa Unii korzystają z domniemania posiadania znaczenia dla sprawy. Odmowa wydania przez Trybunał rozstrzygnięcia w przedmiocie postawionego przez sąd krajowy pytania prejudycjalnego jest możliwa tylko wtedy, gdy oczywiste jest, że wykładnia przepisu prawa Unii, o którą się zwrócono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego, które są niezbędne do udzielenia przydatnej odpowiedzi na przedstawione mu pytania [54].

102. Zgodnie z orzecznictwem dokonującym wykładni art. 94 lit. a) i b) regulaminu postępowania przed Trybunałem [55] konieczność dostarczenia wykładni prawa Unii, która byłaby użyteczna dla sądu krajowego, wymaga, aby sąd krajowy określił ramy stanu faktycznego i prawnego, w jakie wpisują się zadawane przez niego pytania, a przynajmniej aby wyjaśnił on okoliczności faktyczne, na jakich opierają się owe pytania [56]. W myśl art. 94 lit. c) regulaminu postępowania przed Trybunałem niezbędne jest ponadto, aby sąd krajowy omówił powody, dla których dokonał wyboru przepisów Unii, o których wykładnię się zwraca, jak również związek, jaki dostrzega on między tymi przepisami a uregulowaniami krajowymi, które znajdują zastosowanie w postępowaniu głównym [57]. Jak odnotowano w pkt 6 niniejszej opinii, owe wymogi zostały zawarte także w zaleceniach Trybunału [58].

103. Utrwalone orzecznictwo wskazuje także, że odesłanie prejudycjalne nie ma służyć wydawaniu opinii doradczej w przedmiocie kwestii ogólnych i hipotetycznych, lecz ma być podyktowane rzeczywistą potrzebą skutecznego rozstrzygnięcia sporu [59]. W związku z tym w sytuacji, gdy odpowiedź Trybunału na zadane mu pytanie prowadziłaby do wydania przez Trybunał opinii doradczej w sprawie problematyki, która ma charakter ogólny [60] lub hipotetyczny [61], Trybunał uznaje takie pytania za niedopuszczalne.

104. Jest to zgodne z celem procedury prejudycjalnej przewidzianej w art. 267 TFUE. Poprzez ustanowienie dialogu pomiędzy Trybunałem a sądami państw członkowskich procedura ta ma na celu zapewnienie spójnej i jednolitej wykładni prawa Unii, umożliwiając tym samym zapewnienie pełnej skuteczności i autonomii oraz, wreszcie, odrębnego charakteru prawa ustanowionego w traktatach [62].

105. Analiza orzecznictwa w zakresie wymogów dotyczących treści wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, o których mowa w art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem, ukazuje, dlaczego wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w niniejszych sprawach są problematyczne z punktu widzenia ich dopuszczalności.

54 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 10 grudnia 2018 r., Wightman i in. (C-621/18, EU:C:2018:999, pkt 27); z dnia 5 marca 2019 r., Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, pkt 48).

55 Artykuł 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem przewiduje: „Poza sformułowaniem pytań skierowanych do Trybunału wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zawiera: a) zwięzłe omówienie przedmiotu sporu oraz istotnych okoliczności faktycznych sprawy, jakie ustalił sąd odsyłający, lub co najmniej wskazanie okoliczności faktycznych, na jakich oparte są pytania; b) treść przepisów krajowych mogących mieć zastosowanie w sprawie oraz, w stosownym przypadku, wskazanie istotnego dla sprawy orzecznictwa sądów krajowych; c) omówienie powodów, dla których sąd odsyłający rozpatruje kwestię wykładni lub ważności określonych przepisów prawa Unii Europejskiej, jak również związku, jaki dostrzega on między tymi przepisami a uregulowaniami krajowymi, które znajdują zastosowanie w postępowaniu głównym”.

56 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 10 marca 2016 r., Safe Interenvios (C-235/14, EU:C:2016:154, pkt 114); z dnia 20 grudnia 2017 r., Asociación Profesional Élite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981, pkt 24).

57 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 9 listopada 2017 r., Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844, pkt 54); z dnia 2 maja 2019 r., Asendia Spain (C-259/18, EU:C:2019:346, pkt 18).

58 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 13 lipca 2017 r., INGSTEEL i Metrostav (C-76/16, EU:C:2017:549, pkt 51); z dnia 2 maja 2019 r., Asendia Spain (C-259/18, EU:C:2019:346, pkt 20).

59 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 10 grudnia 2018 r., Wightman i in. (C-621/18, EU:C:2018:999, pkt 28); z dnia 13 grudnia 2018 r., Rittinger i in. (C-492/17, EU:C:2018:1019, pkt 50).

60 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 24 kwietnia 2012 r., Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, pkt 44–46); z dnia 7 listopada 2013 r., Romeo (C-313/12, EU:C:2013:718, pkt 39–41).

61 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 25 lipca 2018 r., Aviabaltika (C-107/17, EU:C:2018:600, pkt 40–43); z dnia 11 grudnia 2018 r., Weiss i in. (C-493/17, EU:C:2018:1000, pkt 165, 166).

62 Zobacz na przykład wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 45).

106. Wyrok Trybunału z dnia 27 września 2017 r., Puškár[63] dotyczył wykładni szeregu przepisów prawa Unii w kontekście skargi skierowanej przeciwko władzom słowackim w celu wykreślenia nazwiska skarżącego z wykazu osób uznawanych za „podstawione", a więc osób, których dane są wykorzystywane jako dane osoby pełniącej funkcje kierownicze w określonej osobie prawnej. Skarżący twierdził, że umieszczenie jego nazwiska w tym wykazie naruszało jego dobra osobiste.

107. Pytanie czwarte w sprawie Puškár[64] dotyczyło kwestii, czy należy przyznać pierwszeństwo orzecznictwu Trybunału, w sytuacji gdy różni się ono od orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Trybunał uznał, że pytanie to było niedopuszczalne, gdyż miało „charakter ogólny, ponieważ sąd [odsyłający] nie wyjaśni[ł] w wyraźny i konkretny sposób, na czym polegają zauważone przez niego rozbieżności". Trybunał dodał, że w świetle wymogów określonych w art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem istotne jest, aby „sąd odsyłający przedstawił szczegółowe powody, dla których powziął wątpliwości w przedmiocie wykładni określonych przepisów prawa Unii" oraz że „niezbędne jest, aby sąd krajowy przedstawił minimalne chociażby wyjaśnienie powodów wyboru przepisów prawa Unii, o których dokonanie wykładni się do niego zwraca, jak również istniejącego według tego sądu związku między tymi przepisami a ustawodawstwem krajowym mającym zastosowanie do rozpatrywanego przez niego sporu".

108. Niewystarczające omówienie prawa państwa członkowskiego uniemożliwiające ustalenie tego krytycznego związku, które spowodowało odrzucenie wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jako niedopuszczalnych, miało miejsce w szczególności w wyrokach z dnia 9 marca 2017 r., Milkova[65], z dnia 13 grudnia 2018 r., Rittinger i in.[66] oraz w postanowieniu z dnia 7 czerwca 2018 r., Filippi i in.[67].

109. W wyroku Milkova[68], dotyczącym wniesionego do sądów bułgarskich powództwa kwestionującego zwolnienie powódki z pracy, które miało naruszać zakaz dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, Trybunał orzekł, że sąd odsyłający ograniczył się do odniesienia się w sposób ogólny do art. 4 dyrektywy 2000/78, a także do pozostałych przepisów tej dyrektywy, nie wykazując związku między tymi przepisami a uregulowaniem krajowym rozpatrywanym w tamtym postępowaniu głównym.

110. Wyrok Ritinger i in.[69] dotyczył sporu rozpatrywanego między innymi pod kątem przepisów prawa Unii w dziedzinie pomocy państwa dotyczącego przepisów prawa niemieckiego, zgodnie z którymi wszystkie osoby dorosłe posiadające mieszkanie znajdujące się na terytorium kraju były zobowiązane do uiszczania składki abonamentowej na rzecz nadawców publicznych. Trybunał doszedł do wniosku, że okolicznością rozstrzygającą o niedopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym było to, że chociaż „sąd ten twierdzi[ł], że składka abonamentowa umożliwiła finansowanie tego systemu wyłącznie na rzecz nadawców w Niemczech, nie określ[ił] on warunków finansowania tego systemu ani powodów, dla których inni nadawcy są wykluczeni z korzystania z tego systemu".

111. W postanowieniu Filippi i in.[70], dotyczącym zajęcia przez władze austriackie wymagających zezwolenia automatów do gry i zastosowania przez te władze innych sankcji w związku z użytkowaniem tych automatów, Trybunał orzekł, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym był oczywiście niedopuszczalny. Wynikało to w szczególności z niespełnienia

63 C-73/16, EU:C:2017:725, w szczególności pkt 1, 2, 25, 26.

64 Wyrok z dnia 27 września 2017 r. (C-73/16, EU:C:2017:725, pkt 118–124).

65 C-406/15, EU:C:2017:198.

66 C-492/17, EU:C:2018:1019.

67 C-589/16, EU:C:2018:417.

68 Wyrok z dnia 9 marca 2017 r. (C-406/15, EU:C:2017:198, w szczególności pkt 73–77).

69 Wyrok z dnia 13 grudnia 2018 r. (C-492/17, EU:C:2018:1019, w szczególności pkt 45–47).

70 Postanowienie z dnia 7 czerwca 2018 r. (C-589/16, EU:C:2018:417, w szczególności pkt 25, 28, 31–33).

wymogów sformułowanych w art. 94 lit. c) regulaminu postępowania przed Trybunałem, ponieważ w postanowieniu odsyłającym nie wskazano z wymaganą dokładnością i jasnością powodów, które doprowadziły sąd odsyłający do zadania pytania o wykładnię właściwych przepisów prawa Unii, ani nie wyjaśniono związku między przepisami prawa Unii a uregulowaniami krajowymi znajdującymi zastosowanie w sporach rozpatrywanych w postępowaniu głównym. Ponadto w świetle tych wymogów brakowało niezbędnych informacji na temat tych uregulowań prawa krajowego. Chociaż we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym przytoczono treść niektórych przepisów prawa krajowego, to nie „wskazano w nim wystarczająco jasno, w jaki sposób takie przepisy mogą mieć zastosowanie w sporach toczących się przed sądem odsyłającym, które są przedmiotem tego wniosku".

112. Pragnę wreszcie zauważyć, że w niedawnym wyroku pełnego składu Trybunału w sprawie Wightman i in.[71], w którym oddalono argumenty co do dopuszczalności odesłania dotyczącego notyfikacji zamiaru wystąpienia przez Zjednoczone Królestwo z Unii Europejskiej, nie kwestionowano spełnienia wymogów art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem, w tym wymaganego przez art. 94 lit. c) tego regulaminu związku pomiędzy właściwymi przepisami prawa Unii i prawa państwa członkowskiego mającymi zastosowanie w postępowaniu głównym.

2. Zastosowanie w niniejszych sprawach

113. Trybunał stoi na stanowisku, że w celu upewnienia się, czy okoliczności przedstawione w postanowieniu odsyłającym odpowiadają wymogom dotyczącym treści wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, należy wziąć pod uwagę charakter i zakres zadanego pytania[72]. Z utrwalonego orzecznictwa wynika również, że wymogi określone w art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem mają szczególne znaczenie w dziedzinach takich jak prawo konkurencji, w których występują złożone stany faktyczne i prawne[73].

114. Rozważania te, wraz z okolicznością, że w orzecznictwie wykazano szerzej, iż wymogi określone w art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem powinny być skrupulatnie przestrzegane[74], skłaniają mnie do wniosku, że trudność ustalenia, czy doszło do strukturalnego naruszenia niezawisłości sędziowskiej w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, oznacza, iż w tym kontekście art. 94 lit. c) regulaminu postępowania przed Trybunałem wymaga wystarczającego przedstawienia kwestionowanych przepisów państwa członkowskiego oraz wyjaśnienia powodów, dla których miałyby być one niezgodne z gwarancjami niezawisłości sędziowskiej wynikającymi z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

115. Postanowienia odsyłające w niniejszych sprawach nie zawierają wystarczającego wyjaśnienia związku pomiędzy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE a rozpatrywanymi przepisami prawa polskiego. Co się tyczy obaw sądów odsyłających dotyczących niezawisłości sędziowskiej – odnośne polskie przepisy są zasadniczo powtórzone w punktach 8–32 niniejszej opinii. Jednakże w przeciwieństwie do innych spraw, w których do Trybunału zwrócono się o dokonanie oceny zgodności przepisów prawa krajowego odnoszących się do reformy systemu wymiaru sprawiedliwości w Polsce z gwarancjami niezawisłości sędziowskiej w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE[75], akta niniejszych spraw zawierają szczątkowe informacje na temat tego, które przepisy prawa polskiego są niezgodne z tymi gwarancjami i dlaczego.

71 Wyrok z dnia 10 grudnia 2018 r. (C-621/18, EU:C:2018:999, w szczególności pkt 29–34).

72 Zobacz na przykład wyrok z dnia 14 grudnia 2006 r., Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio (C-217/05, EU:C:2006:784, pkt 29).

73 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 13 grudnia 2018 r., Rittinger i in. (C-492/17, EU:C:2018:1019, pkt 39); z dnia 5 marca 2019 r., Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, pkt 49); zob. także opinia rzecznika generalnego Y. Bota w sprawie Danqua (C-429/15, EU:C:2016:485, pkt 32).

74 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 5 lipca 2016 r., Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, pkt 19); z dnia 2 maja 2019 r., Asendia Spain (C-259/18, EU:C:2019:346, pkt 19).

75 Zobacz przypis 2 do niniejszej opinii.

116. W tym względzie podzielam merytoryczną argumentację Polski przedstawioną w pkt 71 niniejszej opinii, zgodnie z którą twierdzenia zawarte w postanowieniach odsyłających mają charakter ogólny. W szczególności choć w postanowieniach odsyłających przytoczono przepisy kilku polskich ustaw, to jednak nie wyjaśniono w nich, w jaki sposób owe przepisy mają działać, ani nie wskazano, w jaki sposób przepisy te miałyby naruszać wymogi niezawisłości sędziowskiej w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. W postanowieniach odsyłających nie wyjaśniono również, w jaki sposób określone przepisy prawa polskiego zostały zmienione przez ustawy uchwalone w ramach reformy polskiego wymiaru sprawiedliwości ani też w jaki sposób przepisy te są stosowane w ramach nowego modelu postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów. W konsekwencji w postanowieniach odsyłających brakuje przedstawienia koniecznych elementów stanu faktycznego i prawnego, które pozwoliłyby na ocenę zarzutów zawartych w postanowieniach odsyłających i określenia ich zakresu.

117. Ponadto postanowienia odsyłające dotyczą subiektywnej oceny wpływu nowego systemu postępowania dyscyplinarnego na zdolność sędziów sądów odsyłających do niezależnego orzekania. W obu postanowieniach odsyłających wyraża to słowo „obawa" (zob. pkt 34 i 36 niniejszej opinii). Wobec braku sporu między zainteresowanymi stronami w tej kwestii trudno jest ustalić, czy kwestia niezawisłości sędziowskiej powstała tu w wyniku subiektywnej oceny, co, jak zauważyłem w moich poprzednich opiniach dotyczących niezależności sądownictwa w Polsce[76], jest kwestią odrębną od obiektywnej oceny tej niezawisłości.

118. Z postanowień odsyłających w niniejszych sprawach wynika, że wykładnia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE jest niezbędna do wydania rozstrzygnięć w postępowaniach głównych z tego powodu, że sądy odsyłające obawiają się, iż wydanie konkretnego rozstrzygnięcia w sprawie może doprowadzić do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przeciwko sędziom orzekającym w tych sprawach. Wynika z tego, że wszczęcie postępowania dyscyplinarnego jeszcze nie nastąpiło. Na podstawie informacji przedstawionych w postanowieniach odsyłających można stwierdzić, że sądy odsyłające żywią jedynie subiektywne obawy, które nie urzeczywistniły się w postaci wszczęcia postępowań dyscyplinarnych i pozostają hipotetyczne.

119. W związku z tym w okolicznościach spraw rozpatrywanych w postępowaniach głównych kwestia istnienia strukturalnego naruszenia niezawisłości sędziowskiej w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE pozostaje hipotetyczna z uwagi na brak wystarczających informacji na temat tego, w jaki sposób doszło do tego naruszenia i dlaczego, co potęguje brak zaistnienia sporu między zainteresowanymi stronami w odniesieniu do niezawisłości sędziowskiej.

120. W szczególności pragnę zauważyć, że żadna ze stron, które przedstawiły uwagi w niniejszych sprawach, nie odparła na rozprawie przedstawionych przez Polskę w uwagach na piśmie szczegółowych argumentów wyjaśniających, dlaczego określone przepisy polskiego prawa są zgodne ze zobowiązaniami państw członkowskich w zakresie niezawisłości sędziowskiej (zob. pkt 72–75 niniejszej opinii). Nie przedstawiono również żadnych argumentów w przedmiocie tego, dlaczego subiektywne obawy zainteresowanych sędziów pozostawały uzasadnione, mimo że Prokurator Generalny i Polska stwierdziły, że powodem prowadzenia czynności wyjaśniających wobec tych sędziów była identyczność treści odesłań, a nie sam fakt ich sporządzenia, oraz że wobec tych sędziów nie podjęto żadnych działań dyscyplinarnych (zob. pkt 70 i 76 niniejszej opinii). W świetle powyższego trudno jest twierdzić, żeby w niniejszych sprawach zaistniał jakikolwiek spór dotyczący tych sędziów.

121. Jak wskazali Prokurator Generalny i Komisja, okoliczności niniejszych spraw różnią się od okoliczności, w których Trybunał wydał wyrok w sprawie Associação Sindical dos Juízes Portugueses[77]. Tamta sprawa dotyczyła skargi wytoczonej przed portugalskim sądem przez związek zawodowy sędziów portugalskich przeciwko portugalskiemu trybunałowi obrachunkowemu, w której

76 Zobacz opinia rzecznika generalnego E. Tancheva w sprawach połączonych A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:551, pkt 120).

77 Wyrok z dnia 27 lutego 2018 r. (C-64/16, EU:C:2018:117).

domagano się między innymi stwierdzenia nieważności przepisów prawa krajowego przewidujących obniżenie wynagrodzenia sędziów. W uzasadnieniu skargi związek zawodowy argumentował, że owe przepisy naruszały zasadę niezawisłości sędziowskiej ugruntowaną w prawie portugalskim i w prawie Unii [78]. Nie ma wątpliwości, że wynagrodzenia sędziów w tamtej sprawie rzeczywiście zostały obniżone. W okolicznościach niniejszych spraw nie jest jasne, czy działania podjęte przez Polskę doprowadziły do uzasadnionych obaw, wymagających merytorycznego zbadania.

122. Ponadto, jak wskazał Skarb Państwa, przykłady zaczerpnięte z orzecznictwa Trybunału, które szeroko interpretują kwestię znaczenia pytań prejudycjalnych dla rozstrzygnięcia sporów rozpatrywanych w postępowaniu głównym, nie mogą podważyć tej analizy. Trybunał udzielił na przykład odpowiedzi na pytania związane z prawem lub obowiązkiem wystąpienia przez sąd krajowy do Trybunału na podstawie na art. 267 TFUE [79], które, ściśle rzecz biorąc, nie mogą przesądzać o wyniku rozstrzygnięcia, które ma zostać wydane w postępowaniu głównym. Ponadto w ramach orzecznictwa dotyczącego współpracy sądowej w sprawach cywilnych [80] Trybunał dokonał szerokiej wykładni pojęcia „wydania wyroku" w rozumieniu art. 267 akapit drugi TFUE jako obejmującego całą procedurę prowadzącą do wydania orzeczenia przez sąd odsyłający.

123. Jest to jednak kwestia odmienna od wystarczającego wskazania związku między rozpatrywanymi przepisami prawa państwa członkowskiego a właściwymi przepisami prawa Unii, w tym przypadku art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Ponadto, jak przypomniano w pkt 114 niniejszej opinii, złożoność oceny, czy wprowadzone przez państwo członkowskie przepisy naruszają gwarancje niezawisłości sędziowskiej w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, wymaga rygorystycznego przestrzegania wymogów określonych w art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem.

124. W związku z tym, odnosząc się argumentów przedstawionych przez Rzecznika Praw Obywatelskich na temat znaczenia wyroku Unibet [81] w niniejszych sprawach (zob. pkt 65 niniejszej opinii), pragnę dodać, że wyrok ten nie zwalnia sądu krajowego z przestrzegania wymogów Trybunału dotyczących dopuszczalności wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Moim zdaniem niniejsze sprawy nie są przypadkami, w których to brak wprowadzenia rozwiązań prawnych przez państwa członkowskie uniemożliwia stosowanie prawa Unii. W niniejszych sprawach mamy po prostu do czynienia z sytuacją, w której Trybunał nie dysponuje wystarczającymi informacjami, aby ustalić, czy doszło do naruszenia prawa Unii.

125. Pragnę wreszcie zauważyć, że o ile art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE ma szeroki zakres przedmiotowy i obejmuje wszystkie sądy krajowe, które „mogą" zwracać się do Trybunału w trybie art. 267 TFUE (zob. pkt 87–89 niniejszej opinii), o tyle zasadniczo, mając na uwadze kompetencje Unii, skłaniam się ku stanowisku, że w kontekście niezawisłości sędziowskiej zakres art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE ogranicza się do naruszeń strukturalnych, które godzą w istotę niezawisłości sędziowskiej. W moich poprzednich opiniach wyraziłem pogląd, że do takiego strukturalnego naruszenia dochodzi w sytuacji, gdy oddziałuje ono na wszystkie szczeble sądownictwa, przy czym do takiego samego wniosku doszedłem w odniesieniu do Izby Dyscyplinarnej, mając na uwadze, że w myśl prawa polskiego jest to sąd orzekający w sprawach dotyczących sędziów, których objęły przepisy obniżające wiek przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego [82], uznane przez Trybunał w wyroku

78 Zobacz wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, zwłaszcza pkt 11–13).

79 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 10 stycznia 2006 r., IATA i ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, pkt 23–26); z dnia 16 grudnia 2008 r., Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, pkt 68–74); z dnia 5 kwietnia 2016 r., PFE (C-689/13, EU:C:2016:199, pkt 31–36). Pragnę zauważyć, że w tym ostatnim przypadku nie podniesiono zarzutu niedopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

80 Zobacz wyroki: z dnia 17 lutego 2011 r., Weryński (C-283/09, EU:C:2011:85, pkt 34–42); z dnia 11 czerwca 2015 r., Fahnenbrock i in. (C-226/13, C-245/13, C-247/13 i C-578/13, EU:C:2015:383, pkt 30); z dnia 16 czerwca 2016 r., Pebros Servizi (C-511/14, EU:C:2016:448, pkt 28).

81 Wyrok z dnia 13 marca 2007 r. (C-432/05, EU:C:2007:163, pkt 62, 64).

82 Zobacz opinie rzecznika generalnego E. Tancheva w sprawie Komisja/Polska (Niezależność sądów powszechnych) (C-192/18, EU:C:2019:529, pkt 114–116); a także w sprawach połączonych A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:551, pkt 145–152).

z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18) za naruszające gwarancje niezawisłości sędziowskiej w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE[83]. Aby uczynić zadość wymogom art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem należy w sposób wystarczający wyjaśnić powody, dla których dane naruszenie niezawisłości sędziowskiej miałoby mieć charakter strukturalny, wiążący się z oceną w świetle art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, a nie stanowić naruszenie podlegające ocenie na podstawie art. 47 karty praw podstawowych, oczywiście tylko w sytuacji, gdy państwa członkowskie stosują prawo Unii zgodnie z art. 51 ust. 1 tej karty.

126. W świetle powyższych rozważań należy uznać zarzut, że pytania zadane w niniejszych sprawach są niedopuszczalne.

VIII. Wnioski

127. Proponuję, 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.

83 EU:C:2019:531. Zobacz przypis 5 do niniejszej opinii.