Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 26 marca 2020 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Państwo prawne – Skuteczna ochrona prawna w dziedzinach objętych prawem Unii – Zasada niezawisłości sędziowskiej – Krajowy system środków dyscyplinarnych obowiązujący w stosunku do sędziów – Właściwość Trybunału – Artykuł 267 TFUE – Dopuszczalność – Wykładnia niezbędna do wydania wyroku przez sąd odsyłający – Pojęcie

W sprawach połączonych C-558/18 i C-563/18

mających za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone przez Sąd Okręgowy w Łodzi (Polska) (C-558/18) i przez Sąd Okręgowy w Warszawie (Polska) (C-563/18) postanowieniami z dnia 31 sierpnia 2018 r. i 4 września 2018 r., które wpłynęły do Trybunału, odpowiednio, w dniach 3 września 2018 r. i 5 września 2018 r., w postępowaniach:

Miasto Łowicz

przeciwko

Skarbowi Państwa – Wojewodzie Łódzkiemu,

przy udziale:

Prokuratora Generalnego zastępowanego przez Prokuraturę Krajową, początkowo Prokuratury Regionalnej w Łodzi,

Rzecznika Praw Obywatelskich (C-558/18)

oraz

Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową, początkowo Prokuratura Okręgowa w Płocku,

przeciwko

VX,

WW,

XV (C-563/18),

* Język postępowania: polski.

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, R. Silva de Lapuerta, wiceprezes, A. Prechal (sprawozdawczyni), M. Vilaras, E. Regan, P.G. Xuereb i L.S. Rossi, prezesi izb, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Toader, K. Jürimäe, C. Lycourgos i N. Piçarra, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Tanchev,

sekretarz: M. Aleksejev, kierownik wydziału,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 18 czerwca 2019 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu Skarbu Państwa – Wojewody Łódzkiego – J. Zasada i L. Jurek, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Prokuratora Generalnego zastępowanego przez Prokuraturę Krajową – A. Reczka, S. Bańko, B. Górecka, J. Szubert i P. Tarczyński,

– w imieniu Rzecznika Praw Obywatelskich – M. Taborowski i M. Wróblewski, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu polskiego – B. Majczyna i P. Zwolak, w charakterze pełnomocników, wspierani przez W. Gontarskiego, adwokata,

– w imieniu rządu łotewskiego – I. Kucina i V. Soņeca, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu niderlandzkiego – M.K. Bulterman oraz C.S. Schillemans, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Komisji Europejskiej – K. Herrmann i H. Krämer, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Urzędu Nadzoru EFTA – I.O. Vilhjálmsdóttir i C. Howdle, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 24 września 2019 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni art. 19 ust. 1 TUE.

2 Wnioski te zostały złożone, po pierwsze, w ramach sporu między Miastem Łowicz (Polska) a Skarbem Państwa – Wojewodą Łódzkim (Polska) (zwanym dalej „Skarbem Państwa”) w przedmiocie roszczenia o wypłatę dotacji celowych (C-558/18), i po drugie, w ramach postępowania karnego toczącego się przeciwko VX, WW i XV, oskarżonym o udział w uprowadzeniach w celu osiągnięcia korzyści majątkowej (sprawa C-563/18).

Postępowania główne i pytania prejudycjalne

3 Jak wynika z postanowienia odsyłającego w sprawie C-558/18, gmina Miasto Łowicz wytoczyła przeciwko Skarbowi Państwa powództwo przed Sądem Okręgowym w Łodzi (Polska), żądając, na podstawie ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 317), zapłaty kwoty 2 357 148 PLN (około 547 612 EUR) z tytułu dotacji celowych na wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, które miały pokryć koszty wykonania przez gminę tych zadań w latach 2005–2015.

4 W następstwie wniesienia przez Skarb Państwa sprzeciwu nakaz zapłaty tej kwoty, wydany w postępowaniu upominawczym, utracił moc jako tytuł egzekucyjny i obecnie sprawa jest rozpoznawana w postępowaniu zwykłym. Zdaniem sądu odsyłającego zebrany w ramach tego postępowania materiał dowodowy wskazuje na duże prawdopodobieństwo, że przyszły wyrok w sprawie będzie dla Skarbu Państwa niekorzystny.

5 Co się tyczy sprawy C-563/18, z postanowienia odsyłającego Sądu Okręgowego w Warszawie (Polska) wynika, że VX, WW i XV zostali przed tym sądem oskarżeni o udział w uprowadzeniach oraz pozbawieniu wolności w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, które to czyny zostały popełnione, odpowiednio, w latach 2002 i 2003. VX, WW i XV, którzy przyznali się do stawianych im zarzutów i współpracowali z organami ścigania, ubiegają się o status tzw. małego świadka koronnego, co będzie skutkowało koniecznością rozważenia przez sąd odsyłający zastosowania instytucji nadzwyczajnego złagodzenia kary, przewidzianej w przepisach kodeksu karnego.

6 We wnioskach o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wyrażono obawę, że jeżeli sędziowie rozstrzygający w składzie jednego sędziego sprawy w postępowaniach głównych orzekną w sposób opisany, odpowiednio, w pkt 4 i 5 niniejszego wyroku, to może wobec nich zostać wszczęte postępowanie dyscyplinarne.

7 Obawy te wynikają zasadniczo z faktu, że w następstwie niedawnych różnorodnych zmian ustawowych wprowadzonych w Polsce obiektywność i bezstronność postępowań dyscyplinarnych prowadzonych wobec sędziów nie będzie już zdaniem sądów odsyłających zagwarantowana, a w wyniku tego naruszona zostanie niezależność tych sądów.

8 W tym względzie wspomniane sądy uważają, po pierwsze, że problem stanowi skład Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (Polska), która została nowo utworzona w ramach tego sądu na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r. poz. 5, 650, 771, 847, 848, 1045, 1443) i do której właściwości, na podstawie tej ustawy, należy rozpoznawanie spraw dyscyplinarnych dotyczących sędziów zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji.

9 W istocie sędziowie zasiadający w Izbie Dyscyplinarnej zostali powołani przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (zwanego dalej „Prezydentem RP") na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (Polska) (zwanej dalej „KRS"). Tymczasem w następstwie niedawnej nowelizacji ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2011 r. poz. 714), wprowadzonej ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 3), KRS, której 15 członków będących sędziami jest obecnie wybieranych przez Sejm, a nie jak dotychczas przez innych sędziów, nie stanowi już, zdaniem sądów odsyłających, organu niezależnego od władzy politycznej.

10 Po drugie, KRS w powołanym w ten sposób nowym składzie sama stała się organem quasi-dyscyplinarnym, ponieważ jest właściwa do rozpatrywania odwołań od decyzji prezesa sądu o przeniesieniu sędziego do innego pionu orzeczniczego. Co więcej, aktualny Minister Sprawiedliwości powołał bardzo wielu prezesów sądów, z których niektórzy zostali wybrani na członków KRS.

11 Po trzecie, w opinii sądów odsyłających wprowadzone w ustawie 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, 1443) nowe przepisy dotyczące postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów sądów powszechnych oddają Ministrowi Sprawiedliwości, pełniącemu zarazem urząd Prokuratora Generalnego, praktycznie nieograniczoną władzę w tym zakresie.

12 Minister Sprawiedliwości jest bowiem właściwy, po pierwsze, do wyznaczenia rzecznika dyscyplinarnego do prowadzenia spraw dotyczących sędziów sądów powszechnych, po drugie, do podjęcia postępowania wyjaśniającego i – w razie odmowy wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przez rzecznika dyscyplinarnego – zobowiązania tego ostatniego do wszczęcia takiego postępowania, po trzecie, do powołania ad hoc rzecznika dyscyplinarnego do prowadzenia określonej sprawy, oraz po czwarte, do wyznaczenia sędziów, którym powierzone zostają obowiązki sędziego sądu dyscyplinarnego przy sądzie apelacyjnym.

13 Ponadto przyznane Ministrowi Sprawiedliwości duże możliwości wywierania wpływu nie zostały obwarowane odpowiednimi gwarancjami. Po pierwsze, ustawowa definicja przewinień mogących stanowić podstawę wymierzenia sędziom kar dyscyplinarnych jest nieprecyzyjna. Po drugie, postępowania dyscyplinarne mogą być prowadzone pomimo usprawiedliwionej nieobecności obwinionego sędziego lub jego obrońcy. Po trzecie, w następstwie wprowadzonych zmian w ramach takich postępowań można wykorzystywać dowody uzyskane w sposób nielegalny. Po czwarte, nie przewidziano żadnych gwarancji w zakresie czasu trwania postępowania dyscyplinarnego. Po piąte, Minister Sprawiedliwości może wystąpić o wznowienie postępowania dyscyplinarnego, jeżeli w ciągu pięciu lat od umorzenia lub od wydania wyroku wyjdą na jaw nowe okoliczności.

14 Sądy odsyłające stoją na stanowisku, że taki model postępowań dyscyplinarnych stanowi dla władzy ustawodawczej i wykonawczej środek do usunięcia sędziów, których rozstrzygnięcia są dla nich niewygodne, i – dzięki skutkowi odstraszającemu, jaki będzie wśród sędziów wywoływała wizja wszczęcia takiego postępowania – do wpływania na wydawane przez nich orzeczenia.

15 Zdaniem tych sądów z powyższego wynika, że wobec konieczności wydania przez każdy z nich orzeczenia w rozpoznawanych przez nie sprawach w postępowaniach głównych niezbędne jest rozstrzygnięcie, jako kwestii wstępnej, kwestii, czy wskazane powyżej przepisy krajowe dotyczące systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów naruszają ich niezależność, pozbawiając w ten sposób jednostki przysługującego im prawa do skutecznego środka prawnego, które to prawo zostało zagwarantowane w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Postanowienie to, odczytywane w związku z art. 2 i art. 4 ust. 3 TUE, wymaga bowiem od państw członkowskich zapewnienia, by organy, które podobnie jak sądy odsyłające mogą rozstrzygać kwestie związane ze stosowaniem lub wykładnią prawa Unii, spełniały wymogi nierozerwalnie związane z prawem do skutecznej ochrony prawnej, pośród których to wymogów niezależność tych organów ma zasadnicze znaczenie.

16 W tych właśnie okolicznościach zarówno Sąd Okręgowy w Łodzi, jak i Sąd Okręgowy w Warszawie postanowiły zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym.

17 Pytanie postawione przez Sąd Okręgowy w Łodzi zostało sformułowane w następujący sposób:

„Czy artykuł 19 ust. 1 akapit drugi [TUE] należy interpretować w ten sposób, że wynikający z niego obowiązek państw członkowskich do ustanowienia środków zaskarżenia niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii sprzeciwia się 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?".

18 Z kolei Sąd Okręgowy w Warszawie skierował do Trybunału następujące pytanie:

„Czy artykuł 19 ust. 1 akapit drugi [TUE] należy interpretować w ten sposób, że wynikający z niego obowiązek państw członkowskich do ustanowienia środków zaskarżenia niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii sprzeciwia się 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?".

Postępowanie przed Trybunałem

19 Decyzją prezesa Trybunału z dnia 1 października 2018 r. sprawy C-558/18 i C-563/18 zostały połączone do celów pisemnego i ustnego etapu postępowania, jak również wydania wyroku.

20 Na pisemnym etapie postępowania przed Trybunałem Sąd Okręgowy w Łodzi w pismach z dnia 7 grudnia i 11 grudnia 2018 r. oraz Sąd Okręgowy w Warszawie pismami z dnia 30 października i 12 grudnia 2018 r. powiadomiły Trybunał o tym, że każde z dwojga sędziów, którzy zwrócili się do niego z pytaniem prejudycjalnym we wspomnianych sprawach, otrzymało od Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych wezwanie do stawiennictwa na przesłuchanie w charakterze świadka, dotyczące powodów, które skłoniły ich do skierowania pytań do Trybunału, oraz w sprawie ewentualnego ograniczania niezawisłości orzeczniczej z uwagi na podejrzenie, że żadne z tych dwojga sędziów nie wydało postanowienia odsyłającego samodzielnie.

21 W powyższych pismach oba sądy odsyłające podkreślają także, po pierwsze, że podczas tych przesłuchań do sędziów kierowane były pytania obejmujące zakres tajemnicy narady sędziowskiej. Po drugie, każde z tych dwojga sędziów otrzymało wezwanie, w którym Zastępca Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych zobowiązał ich do złożenia pisemnego oświadczenia dotyczącego możliwego „ekscesu orzeczniczego" polegającego na spowodowaniu zwrócenia się z rozpatrywanymi tu odesłaniami prejudycjalnymi wbrew warunkom z art. 267 TFUE.

22 Pismami złożonymi w sekretariacie Trybunału w dniu 24 grudnia 2019 r. oraz w dniach 13 lutego 2020 r. i 2 marca 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o otwarcie ustnego etapu postępowania na nowo.

23 Na poparcie swojego wniosku z dnia 24 grudnia 2019 r. Rzecznik Praw Obywatelskich twierdzi, że w swojej opinii rzecznik generalny uznał, iż rozpatrywane wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym należy uznać za niedopuszczalne zasadniczo z tego względu, że Trybunał nie posiada wystarczających informacji w zakresie stanu faktycznego i prawnego, aby móc orzec w ich przedmiocie i ustalić, czy doszło do naruszenia ciążącego na państwach członkowskich obowiązku zapewnienia niezawisłości sędziowskiej. W tych okolicznościach jego zdaniem konieczne jest otwarcie przez Trybunał ustnego etapu postępowania na nowo, tak by z jednej strony umożliwić stronom zajęcie stanowiska w przedmiocie takiej ewentualnej podstawy stwierdzenia niedopuszczalności owych wniosków, która to podstawa – jak wskazał rzecznik generalny – nie była ani podnoszona, ani dyskutowana między stronami, a z drugiej strony pozwolić na dodatkowe wyjaśnienie wymagających tego okoliczności spraw.

24 We wniosku tym Rzecznik Praw Obywatelskich nawiązuje także do nowych okoliczności faktycznych, które zaistniały po zamknięciu ustnego etapu postępowania, a które mogą poświadczyć niehipotetyczny charakter pytań skierowanych do Trybunału i w rezultacie mieć decydujący wpływ na orzeczenie, które Trybunał ma wydać w niniejszych sprawach połączonych. Przykładem owych nowych okoliczności faktycznych jest z jednej strony pewna liczba konkretnych przypadków niedawnego wszczęcia wobec sędziów postępowań dyscyplinarnych z powodu treści wydanych przez nich orzeczeń, a w szczególności orzeczeń, w których sędziowie ci podjęli próbę zastosowania orzecznictwa, którego podstawę stanowi wyrok Trybunału z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982).

25 Z drugiej strony Rzecznik Praw Obywatelskich wskazuje, że Sejm przyjął w dniu 20 grudnia 2019 r. ustawę o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, której celem jest istotne zaostrzenie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów i która przewiduje, między innymi w celu pozbawienia skuteczności skutków tego wyroku Trybunału, niedopuszczalność podważenia przez sąd ważności powołania sędziego lub legalności organu konstytucyjnego, pod rygorem wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego lub sędziów zasiadających w składzie, który tego dokona. W tym samym celu wspomniana ustawa powierza rozpoznawanie zarzutów braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego wyłącznej właściwości niedawno utworzonej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego (Polska), która wykazuje – zwłaszcza w zakresie procesu powoływania jej członków – wady analogiczne do wad wskazanych przez Trybunał w odniesieniu do Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego w jego wyroku z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982).

26 W uzupełnieniu tego wniosku datowanym 13 lutego 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wskazuje, po pierwsze, że wspomniana ustawa z dnia 20 grudnia 2019 r. została w międzyczasie podpisana przez Prezydenta RP w dniu 4 lutego 2020 r. i opublikowana (Dz.U. z 2020 r. poz. 190) oraz że wchodzi ona w życie w dniu 14 lutego 2020 r. Po drugie, Rzecznik Praw Obywatelskich odnotowuje dalsze prowadzenie i w wielu wypadkach podejmowanie wobec sędziów nowych postępowań dyscyplinarnych oraz stosowanie środków administracyjnych, a obecnie także kar dyscyplinarnych z powodów wskazanych już w pkt 24 niniejszego wyroku. W uzupełnieniu tego wniosku z dnia 2 marca 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wskazuje na okoliczność, że Prokuratura Krajowa (Polska) wystąpiła niedawno do Izby Dyscyplinarnej, na podstawie ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r., z wnioskiem o uchylenie immunitetu sędziemu, który zwrócił się z odesłaniem prejudycjalnym w sprawie C-563/18, oraz o zezwolenie na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej w związku z zezwoleniem przez niego przedstawicielom mediów na nagrywanie ogłaszania postanowienia wydanego w kontekście sprawy dotyczącej przeniesienia miejsca obrad Sejmu, w którym to postanowieniu nakazał on prokuraturze ponowne podjęcie śledztwa w sprawie owego przeniesienia. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich rozwój sytuacji, na jaki wskazują te nowe okoliczności faktyczne, powinien zostać uwzględniony przez Trybunał przy ocenie dopuszczalności i istoty pytań, które do niego wpłynęły w niniejszych sprawach, co uzasadniałoby otwarcie przez Trybunał ustnego etapu postępowania na nowo.

27 W tym względzie należy przypomnieć, po pierwsze, że statut Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz regulamin postępowania przed Trybunałem nie dają zainteresowanym, o których mowa w art. 23 tego statutu, możliwości przedkładania uwag w odpowiedzi na opinię przedstawioną przez rzecznika generalnego [wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo].

28 Po drugie, na podstawie art. 252 akapit drugi TFUE rzecznik generalny przedstawia publicznie, przy zachowaniu całkowitej bezstronności i niezależności, uzasadnioną opinię w sprawach, które zgodnie ze statutem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wymagają jego zaangażowania. Trybunał nie jest

związany ani tą opinią, ani uzasadnieniem, w oparciu o które rzecznik generalny dochodzi do zawartych w opinii wniosków. W konsekwencji okoliczność, że jedna ze stron nie zgadza się z opinią rzecznika generalnego, bez względu na to, jakie kwestie poruszono w tej opinii, nie może sama w sobie stanowić uzasadnienia dla otwarcia ustnego etapu postępowania na nowo [wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 62 i przytoczone tam orzecznictwo].

29 Niemniej jednak Trybunał może w każdej chwili, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, postanowić o otwarciu ustnego etapu postępowania na nowo, zgodnie z art. 83 regulaminu postępowania, w szczególności jeśli uzna, że okoliczności zawisłej przed nim sprawy nie są wystarczająco wyjaśnione, jeśli po zakończeniu tego etapu postępowania strona wskazała nową okoliczność faktyczną mogącą mieć decydujący wpływ na orzeczenie Trybunału lub też jeśli sprawa ma zostać rozstrzygnięta na podstawie argumentu, który nie był przedmiotem dyskusji między zainteresowanymi podmiotami.

30 W niniejszym wypadku Trybunał stwierdza jednak, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, że w następstwie pisemnego etapu postępowania oraz przeprowadzonej przed nim rozprawy dysponuje wszystkimi informacjami koniecznymi do wydania wyroku. Trybunał zaznacza ponadto, że podstawą rozstrzygnięcia niniejszych spraw połączonych nie jest argument, który nie był przedmiotem dyskusji między zainteresowanymi. W tych okolicznościach nie ma potrzeby zarządzania otwarcia ustnego etapu postępowania na nowo.

W przedmiocie właściwości Trybunału

31 Skarb Państwa, Prokurator Generalny (Polska) i rząd polski podnoszą brak właściwości Trybunału do rozpoznania niniejszych wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, wskazując w istocie na to, że zarówno spory w postępowaniach głównych, które mają charakter czysto wewnętrzny i nie dotyczą dziedzin objętych prawem Unii, jak i przepisy krajowe regulujące ustrój sądów krajowych oraz ustanawiające środki dyscyplinarne wobec sędziów, należące do wyłącznej kompetencji państw członkowskich, nie mieszczą się w zakresie stosowania prawa Unii.

32 W tym względzie należy przypomnieć, że na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE – postanowienia, którego wykładni dotyczą w tym wypadku skierowane do Trybunału pytania prejudycjalne – państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia jednostkom poszanowania ich prawa do skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii. Do państw członkowskich należy zatem ustanowienie systemu środków odwoławczych i procedur zapewniających skuteczną kontrolę sądową w tych dziedzinach [wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 5 listopada 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność sądów powszechnych), C-192/18, EU:C:2019:924, pkt 99 i przytoczone tam orzecznictwo].

33 Co się tyczy zakresu stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, z orzecznictwa Trybunału wynika ponadto, 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 Unii Europejskiej [wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 29; a także z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 82 i przytoczone tam orzecznictwo].

34 Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE znajduje zatem między innymi zastosowanie w stosunku do każdego organu krajowego, który może rozstrzygać jako sąd kwestie dotyczące stosowania lub wykładni prawa Unii, a więc wchodzące w zakres dziedzin objętych tym prawem [zob. podobnie wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117,

pkt 40; a także z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 83 i przytoczone tam orzecznictwo].

35 Otóż jest tak w przypadku sądów odsyłających, które jako polskie sądy powszechne mogą orzekać o kwestiach związanych ze stosowaniem lub z wykładnią prawa Unii i należą, jako „sądy" w znaczeniu zdefiniowanym w tym prawie, do polskiego systemu środków prawnych „w dziedzinach objętych prawem Unii" w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, skutkiem czego powinny odpowiadać wymogom skutecznej ochrony sądowej [wyrok z dnia 5 listopada 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność sądów powszechnych), C-192/18, EU:C:2019:924, pkt 104].

36 Ponadto należy przypomnieć, że chociaż organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych ostatnich, to wciąż przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii, a w szczególności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE [wyrok z dnia 5 listopada 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność sądów powszechnych), C-192/18, EU:C:2019:924, pkt 102 i przytoczone tam orzecznictwo].

37 Z powyższego wynika, że Trybunał jest właściwy do dokonania wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

W przedmiocie dopuszczalności

38 Skarb Państwa, Prokurator Generalny i rząd polski podnoszą również niedopuszczalność wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, wskazując w tym zakresie następujące względy. Z jednej strony postanowienia odsyłające nie spełniają wymogów wynikających z art. 94 regulaminu postępowania, z powodu, między innymi, braku wskazania związku, jaki istnieje między przepisem prawa Unii, o którego wykładnię się zwrócono, a uregulowaniami krajowymi, które znajdują zastosowanie w postępowaniu głównym.

39 Z drugiej strony przedstawione pytania nie wykazują żadnego związku z procedurą i przedmiotem sporu w postępowaniach głównych i mają charakter ogólny i hipotetyczny, ponieważ ani przepisy krajowe dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, ani art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nie podlegają zastosowaniu przez sądy odsyłające w tych sporach. Ów charakter hipotetyczny wynika także z faktu, że zainicjowanie postępowań dyscyplinarnych w następstwie orzeczeń, jakie sądy odsyłające mają wydać w postępowaniach głównych, jest na tym etapie zdarzeniem czysto hipotetycznym, wobec czego zadane pytania nie mają związku ze sporami w postępowaniach głównych, lecz dotyczą przyszłych potencjalnych sporów między danymi sędziami a krajowymi organami dyscyplinarnymi. Odpowiedź na te pytania nie może zwolnić sądów odsyłających z obowiązku wydania orzeczenia w sprawach w postępowaniach głównych w oparciu o obowiązujące krajowe przepisy materialno- i formalnoprawne, jak również nie zmodyfikuje zakresu tego obowiązku. Nie jest ona zatem konieczna do rozstrzygnięcia tych spraw.

40 Również Komisja Europejska uważa, że przedstawione wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym są niedopuszczalne w zakresie, w jakim przepis prawa Unii, którego dotyczą skierowane do Trybunału pytania, nie ma żadnego związku z przedmiotem sporu w postępowaniach głównych, które dotyczą z jednej strony pokrycia kosztów wykonania przez polską gminę zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, zaś z drugiej strony postępowania karnego przeciwko określonym osobom oskarżonym o udział w uprowadzeniach, wobec których rozważana jest możliwość zastosowania nadzwyczajnego złagodzenia kary. Ponadto odpowiedź, jakiej mógłby udzielić Trybunał na przedstawione pytania prejudycjalne, nie może wpłynąć na treść jakiegokolwiek rozstrzygnięcia kwestii wstępnej, jakie sąd odsyłający miałby przyjąć – czy to z proceduralnego punktu widzenia, czy to w przedmiocie własnej właściwości – przed wydaniem, w stosownym przypadku,

orzeczenia co do istoty spraw w postępowaniach głównych. Taka odpowiedź nie spełniłaby zatem przesłanki rzeczywistej potrzeby uzyskania odpowiedzi do celów skutecznego rozstrzygnięcia tych sporów, lecz sprowadzałaby się do sformułowania przez Trybunał opinii doradczej co do kwestii generalnych lub hipotetycznych.

41 W odniesieniu do tych różnych względów należy zauważyć na wstępie, że w swoich wnioskach o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym sądy odsyłające, po pierwsze, w wystarczającym stopniu przedstawiły okoliczności sporów w postępowaniach głównych, i po drugie, wskazały w sposób szczegółowy przepisy stanowiące nowe krajowe ramy prawne systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. Po trzecie, sądy te określiły zarówno powody, dla których, jako sądy krajowe, które mogą orzekać w przedmiocie stosowania lub wykładni prawa Unii, powzięły wątpliwości co do zgodności tego systemu z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, jak i powody, dla których uważają one, że odpowiedź na pytania dotyczące wykładni skierowane do Trybunału jest konieczna z punktu widzenia orzeczeń, które sądy te mają wydać w zawisłych przed nimi sprawach, ze względu na żywione przez nie w szczególnym kontekście tych spraw obawy związane z możliwością wszczęcia wobec rozpatrujących te sprawy sędziów postępowania dyscyplinarnego, jeżeli poczują się oni w obowiązku rozstrzygnięcia owych sporów w sposób opisany, odpowiednio, w pkt 4 i 5 niniejszego wyroku.

42 Czyniąc tak, sądy odsyłające spełniły wymogi przypomniane w art. 94 regulaminu postępowania, a w szczególności wymóg przewidziany w art. 94 lit. c) tego regulaminu, ponieważ w wystarczającym stopniu przedstawiły powody, które w niniejszym wypadku skłoniły je do postawienia pytania dotyczącego wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, a zwłaszcza związek, jaki dostrzegają one między tym postanowieniem traktatu a przepisami krajowymi, które w ich ocenie mogą mieć wpływ na postępowanie sądowe prowadzące do wydania przez nie orzeczenia, a w rezultacie na rozstrzygnięcie zawisłych przed nimi spraw w postępowaniach głównych.

43 Należy ponadto przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem pytania dotyczące wykładni prawa Unii, z którymi zwrócił się sąd krajowy w ramach stanu prawnego i faktycznego, za którego ustalenie jest on odpowiedzialny i którego prawidłowość nie podlega ocenie Trybunału, korzystają z domniemania, iż mają znaczenie dla sprawy (wyroki: z dnia 15 maja 2003 r., Salzmann, C-300/01, EU:C:2003:283, pkt 31, a także z dnia 29 czerwca 2017 r., Popławski, C-579/15, EU:C:2017:503, pkt 16 i przytoczone tam orzecznictwo).

44 Jednakże z utrwalonego orzecznictwa wynika również, że procedura ustanowiona w art. 267 TFUE jest instrumentem współpracy pomiędzy Trybunałem i sądami krajowymi, dzięki któremu Trybunał dostarcza sądom krajowym elementów wykładni prawa Unii, które są im niezbędne do rozstrzygnięcia zawisłych przed nimi sporów (wyroki: z dnia 18 października 1990 r., Dzodzi, C-297/88 i C-197/89, EU:C:1990:360, pkt 33; a także z dnia 19 grudnia 2013 r., Fish Legal i Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo). Odesłanie prejudycjalne nie ma służyć wydawaniu opinii doradczych w przedmiocie kwestii ogólnych i hipotetycznych, lecz ma być podyktowane rzeczywistą potrzebą skutecznego rozstrzygnięcia sporu (wyroki: z dnia 15 czerwca 1995 r., Zabala Erasun i in., od C-422/93 do C-424/93, EU:C:1995:183, pkt 29; a także z dnia 10 grudnia 2018 r., Wightman i in., C-621/18, EU:C:2018:999, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).

45 Jak wynika z samego brzmienia art. 267 TFUE, orzeczenie w trybie prejudycjalnym musi być „niezbędne", aby umożliwić sądowi odsyłającemu „wydanie wyroku" w zawisłej przed nim sprawie (zob. podobnie wyrok z dnia 17 lutego 2011 r., Weryński, C-283/09, EU:C:2011:85, pkt 35).

46 Trybunał wielokrotnie powtarzał już, że zarówno z brzmienia, jak i z systematyki art. 267 TFUE wynika, iż warunkiem zastosowania procedury prejudycjalnej jest w szczególności rzeczywiste istnienie przed sądem krajowym sporu, w którym sąd ten ma wydać orzeczenie pozwalające na uwzględnienie orzeczenia prejudycjalnego (wyroki: z dnia 21 kwietnia 1988 r., Pardini, 338/85, EU:C:1988:194, pkt 11;

z dnia 4 października 1991 r., Society for the Protection of Unborn Children Ireland, C-159/90, EU:C:1991:378, pkt 12, 13; a także z dnia 27 lutego 2014 r., Pohotovosť, C-470/12, EU:C:2014:101, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).

47 W tym kontekście rolę Trybunału należy rozróżnić w zależności od tego, czy rozpatruje on odesłanie prejudycjalne, czy skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Podczas bowiem gdy w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego Trybunał powinien zbadać, czy kwestionowane przez Komisję lub inne państwo członkowskie krajowe przepis lub praktyka są – generalnie i bez konieczności, by przed sądami krajowymi toczył się w tym przedmiocie spór – sprzeczne z prawem Unii, w ramach procedury prejudycjalnej rola Trybunału polega na asystowaniu sądowi odsyłającemu w poszukiwaniu rozstrzygnięcia konkretnego zawisłego przed tym sądem sporu (zob. podobnie wyrok z dnia 15 listopada 2016 r., Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, pkt 49).

48 W ramach takiej procedury konieczne jest zatem zaistnienie między owym sporem a przepisami prawa Unii, o których wykładnię się zwrócono, łącznika przejawiającego się w tym, że owa wykładnia jest obiektywnie niezbędna z punktu widzenia orzeczenia, jakie ma wydać sąd odsyłający (zob. podobnie postanowienie z dnia 25 maja 1998 r., Nour, C-361/97, EU:C:1998:250, pkt 15 i przytoczone tam orzecznictwo).

49 W niniejszym wypadku należy stwierdzić, po pierwsze, że spory w postępowaniach głównych nie wykazują pod względem materialnoprawnym żadnego łącznika z prawem Unii, w szczególności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, którego dotyczą pytania prejudycjalne, oraz że sądy odsyłające nie są w związku z tym zobowiązane do zastosowania tego prawa – czy też wspomnianego postanowienia – aby móc rozstrzygnąć owe spory co do istoty. Pod tym względem niniejsze sprawy połączone różnią się w szczególności od sprawy, w której zapadł wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), w której to sprawie sąd odsyłający rozpatrywał skargę o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnych, na mocy których obniżono wynagrodzenie sędziów Tribunal de Contas (trybunału obrachunkowego, Portugalia) na podstawie przewidującego takie obniżenie ustawodawstwa krajowego, którego zgodność z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE została zakwestionowana przed sądem odsyłającym.

50 Po drugie, chociaż Trybunał uznał już za dopuszczalne pytania prejudycjalne dotyczące wykładni przepisów proceduralnych prawa Unii, które sąd odsyłający był zobowiązany zastosować w celu wydania wyroku (zob. podobnie w szczególności wyrok z dnia 17 lutego 2011 r., Weryński, C-283/09, EU:C:2011:85, pkt 41, 42), to jednak pytania prejudycjalne przedstawione w ramach niniejszych spraw połączonych nie dotyczą takiej sytuacji.

51 Po trzecie, nie wydaje się ponadto, by odpowiedź, jakiej miałby udzielić Trybunał na te pytania, mogła dostarczyć sądom odsyłającym taką wykładnię prawa Unii, która pozwoliłaby im rozstrzygnąć kwestie proceduralne prawa krajowego przed wydaniem orzeczenia co do istoty zawisłych przed nimi sporów. Pod tym względem niniejsze sprawy różnią się także na przykład od spraw zakończonych wyrokiem z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982), w których to sprawach wykładnia, o którą wniesiono w ramach odesłania prejudycjalnego, była w stanie wpłynąć na kwestię ustalenia sądu właściwego do merytorycznego rozpoznania sporów mających związek z prawem Unii, na co w szczególności wskazują pkt 100, 112 i 113 tego wyroku.

52 W tych okolicznościach z postanowień odsyłających nie wynika, by między postanowieniem prawa Unii, którego dotyczą rozpatrywane tu pytania prejudycjalne, a sporami w postępowaniach głównych istniał łącznik, który uczyniłby wnioskowaną wykładnię niezbędną do tego, by sądy odsyłające mogły, na podstawie wskazówek wynikających z takiej wykładni, wydać rozstrzygnięcia konieczne do rozpoznania tych sporów.

53 Pytania te nie dotyczą zatem wykładni prawa Unii, która byłaby obiektywnie niezbędna do rozstrzygnięcia owych sporów, lecz mają charakter generalny.

54 Co się tyczy okoliczności, o której sądy odsyłające informują w pismach przywołanych w pkt 20 i 21 niniejszego wyroku, a zgodnie z którą dwoje sędziów będących autorami rozpatrywanych wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zostało objętych postępowaniem wyjaśniającym poprzedzającym ewentualne wszczęcie wobec nich postępowania dyscyplinarnego, należy zauważyć, że spory w postępowaniach głównych, w kontekście których zwrócono się do Trybunału w trybie prejudycjalnym w niniejszych sprawach połączonych, nie dotyczą takiej okoliczności. Należy ponadto odnotować, że – jak zauważył rząd polski w uwagach na piśmie i podczas rozprawy przed Trybunałem – wspomniane postępowania wyjaśniające zostały w międzyczasie umorzone, ponieważ nie ustalono popełnienia jakiegokolwiek deliktu dyscyplinarnego polegającego na uchybieniu godności urzędu z powodu wystąpienia do Trybunału z owymi wnioskami o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

55 W tym kontekście należy jednak przypomnieć, że z utrwalonego orzecznictwa wynika, iż procedura odesłania prejudycjalnego przewidziana w art. 267 TFUE jest kluczowym elementem systemu sądowniczego ustanowionego w traktach, ponieważ poprzez ustanowienie dialogu między sądami, zwłaszcza między Trybunałem a sądami państw członkowskich, ma ona na celu zapewnienie jednolitej wykładni prawa Unii, umożliwiając tym samym zapewnienie jego spójności, pełnej skuteczności i autonomii oraz wreszcie odrębnego charakteru prawa ustanowionego w traktatach (opinia 2/13 z dnia 18 grudnia 2014 r. EU:C:2014:2454, pkt 176; a także wyrok z dnia 24 października 2018 r., XC i in., C-234/17, EU:C:2018:853, pkt 41).

56 Również zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału art. 267 TFUE przyznaje sądom krajowym jak najszersze uprawnienie do wystąpienia do Trybunału, jeśli uznają one, że w zawisłej przed nimi sprawie pojawiły się pytania związane z wykładnią lub oceną ważności przepisów prawa Unii wymagające udzielenia odpowiedzi w celu rozstrzygnięcia rozpatrywanego przez te sądy sporu. Sądy krajowe mają ponadto swobodę w wykonywaniu tego uprawnienia na każdym etapie postępowania, który uznają za stosowny (wyroki: z dnia 5 października 2010 r., Elchinov, C-173/09, EU:C:2010:581, pkt 26; a także z dnia 24 października 2018 r., XC e.a., C-234/17, EU:C:2018:853, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).

57 Przepis prawa krajowego nie może zatem stanowić przeszkody dla tego, by sąd krajowy mógł skorzystać z tego uprawienia, które stanowi w istocie nieodłączny element ustanowionego na mocy art. 267 TFUE systemu współpracy pomiędzy sądami krajowymi a Trybunałem i jest nieodłącznie związane ze sprawowaniem powierzonych sądom krajowym przez to postanowienie funkcji sądów stosujących prawo Unii [wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 103 i przytoczone tam orzecznictwo].

58 Nie są zatem dopuszczalne przepisy krajowe, z których wynikałoby, że sędziowie krajowi mogą być narażeni na postępowania dyscyplinarne z powodu wystąpienia do Trybunału z odesłaniem prejudycjalnym (zob. podobnie postanowienie prezesa Trybunału z dnia 1 października 2018 r., Miasto Łowicz i Prokuratura Okręgowa w Płocku, C-558/18 i C-563/18, niepublikowane, EU:C:2018:923, pkt 21). Już sama bowiem wizja wszczęcia w danym wypadku postępowania dyscyplinarnego z powodu takiego wystąpienia lub zdecydowania się na późniejsze podtrzymanie go może negatywnie wpłynąć na faktyczne wykonywanie przez sędziów krajowych uprawnienia i funkcji, o których mowa w punkcie powyżej.

59 Zapewnienie, by sędziowie ci nie byli narażeni na postępowania lub sankcje dyscyplinarne z racji skorzystania z takiego uprawnienia do zwrócenia się do Trybunału, która to decyzja leży wyłącznie w ich gestii, stanowi ponadto gwarancję nierozłącznie związaną z ich niezawisłością (zob. podobnie postanowienie z dnia 12 lutego 2019 r., RH, C-8/19 PPU, EU:C:2019:110, pkt 47), która ma zasadnicze

znaczenie w szczególności dla prawidłowego funkcjonowania systemu współpracy sądowej pod postacią mechanizmu odesłania prejudycjalnego przewidzianego w art. 267 TFUE [zob. podobnie 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 54 i przytoczone tam orzecznictwo].

60 Z całości powyższych rozważań wynika, że wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w niniejszych sprawach połączonych należy uznać za niedopuszczalne.

W przedmiocie kosztów

61 Dla stron w postępowaniach głównych niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądami odsyłającymi, do nich zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniach głównych, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożone przez Sąd Okręgowy w Łodzi (Polska) i przez Sąd Okręgowy w Warszawie (Polska) postanowieniami z dnia 31 sierpnia 2018 r. i 4 września 2018 r. są niedopuszczalne.

Lenaerts	Silva de Lapuerta	Prechal
Vilaras	Regan	Xuereb
Rossi	Ilešič	Malenovský
Bay Larsen	von Danwitz	Toader
Jürimäe	Lycourgos	Piçarra

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 26 marca 2020 r.

Sekretarz
A. Calot Escobar

Prezes
K. Lenaerts