Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MICHALA BOBEKA
przedstawiona w dniu 20 maja 2021 r.[1]

Sprawy połączone od C-748/19 do C-754/19

Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim
przeciwko
WB (C-748/19)
oraz
Prokuratura Rejonowa Warszawa-Żoliborz w Warszawie
przeciwko
XA,
YZ (C-749/19)
oraz
Prokuratura Rejonowa Warszawa-Wola w Warszawie
przeciwko
DT (C-750/19)
oraz
Prokuratura Rejonowa w Pruszkowie
przeciwko
ZY (C-751/19)
oraz
Prokuratura Rejonowa Warszawa-Ursynów w Warszawie
przeciwko
AX (C-752/19)
oraz
Prokuratura Rejonowa Warszawa-Wola w Warszawie
przeciwko
BV (C-753/19)
and
Prokuratura Rejonowa Warszawa-Wola w Warszawie
przeciwko
CU (C-754/19),
przy udziale:
Pictura sp. z o.o.

[1] Język oryginału: angielski.

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

Odesłanie prejudycjalne – Zasady prawa Unii – Niezawisłość sędziowska – Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Dyrektywa (UE) 2016/343 – Składy orzekające w sprawach karnych, w których zasiadają sędziowie delegowani przez Ministra Sprawiedliwości – Dopuszczalność wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym – Niezawisłość składu orzekającego, który wystąpił z wnioskiem – Granice art. 19 ust. 1 TUE – Pojęcie „sądu" dla celów art. 267 TFUE – Znaczenie i niezbędność pytania – Domniemanie niewinności

I. Wprowadzenie

1. Niniejsze sprawy dotyczą kluczowych kwestii związanych z dopuszczalnością pytań prejudycjalnych odnoszących się do wymogu niezawisłości sędziowskiej na gruncie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Do Trybunału zwrócono się o określenie granic art. 19 ust. 1 TUE, w szczególności w świetle niedawnych orzeczeń A.K. i in., Miasto Łowicz, Maler oraz Land Hessen [2].

2. Niniejsze sprawy obejmują także istotną kwestię merytoryczną: czy prawo Unii stoi na przeszkodzie przepisom krajowym, zgodnie z którymi Minister Sprawiedliwości, będący zarazem Prokuratorem Generalnym, może, na podstawie kryteriów, które nie są podawane do publicznej wiadomości, delegować sędziów do sądów wyższej instancji na czas nieokreślony i odwołać ich z takiej delegacji w każdym czasie w sposób dyskrecjonalny?

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

3. Artykuł 2 TUE ma następujące brzmienie:

„Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn".

4. Zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE „[p]aństwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii".

5. Zgodnie z art. 267 TFUE jedynie „sąd" państwa członkowskiego może zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

[2] Wyroki: 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) (zwany dalej „wyrokiem A.K. i in."); z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234) (zwany dalej „wyrokiem Miasto Łowicz"); z dnia 9 lipca 2020 r., Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535) (zwany dalej „wyrokiem Land Hessen"); postanowienie z dnia 2 lipca 2020 r., S.A.D. Maler und Anstreicher (C-256/19, EU:C:2020:523) (zwane dalej „postanowieniem Maler").

6. Tytuł VI Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą praw podstawowych"), opatrzony nagłówkiem „Wymiar sprawiedliwości", obejmuje art. 47, zatytułowany „Prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu", który stanowi:

„Każdy, kogo [czyje] prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule.

Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy […].

[…]".

7. Motyw 22 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 [3] brzmi następująco:

„Przy ustalaniu winy podejrzanych i oskarżonych ciężar dowodu spoczywa na oskarżeniu, a wszelkie wątpliwości rozpatruje się na korzyść podejrzanego lub oskarżonego. Domniemanie niewinności zostałoby naruszone w przypadku przeniesienia ciężaru dowodu z oskarżenia na obronę, z zastrzeżeniem […] niezawisłości sądownictwa przy ocenie winy podejrzanego lub oskarżonego […]".

8. Artykuł 6 dyrektywy 2016/343, zatytułowany „Ciężar dowodu", stanowi:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, aby przy ustalaniu winy podejrzanych lub oskarżonych ciężar dowodu spoczywał na oskarżeniu […].

2. Państwa członkowskie zapewniają, aby wszelkie wątpliwości co do winy rozstrzygano na korzyść podejrzanego lub oskarżonego, także w sytuacji gdy sąd dokonuje oceny, czy uniewinnić daną osobę".

B. Prawo polskie

9. Artykuł 77 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (zwanej dalej „p.u.s.p.") [4] stanowi:

„§ 1 Minister Sprawiedliwości może delegować sędziego, za jego zgodą, do pełnienia obowiązków sędziego lub czynności administracyjnych:

1) w innym sądzie równorzędnym lub niższym, a w szczególnie uzasadnionych wypadkach także w sądzie wyższym, mając na względzie racjonalne wykorzystanie kadr sądownictwa powszechnego oraz potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych sądów,

[…]

[3] Dz.U. 2016, L 65, s. 1.

[4] Tekst jednolity opublikowany w Dzienniku Ustaw z 2019 r., poz. 52, ze zmianami.

– na czas określony, nie dłuższy niż 2 lata, albo na czas nieokreślony.

[…]

§ 4 Sędzia delegowany na podstawie § 1 pkt 2–2b oraz § 2a, na czas nieokreślony, może być odwołany z delegowania lub z niego ustąpić za trzymiesięcznym uprzedzeniem. W pozostałych przypadkach delegowania sędziego, odwołanie lub ustąpienie sędziego następuje bez zachowania okresu uprzedzenia.

[…]".

10. Na podstawie art. 30 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (zwanej dalej „k.p.k.")[5] „[s]ąd odwoławczy na posiedzeniu orzeka jednoosobowo, a w składzie trzech sędziów wówczas, gdy zaskarżone orzeczenie wydano w składzie innym niż jednoosobowy albo ze względu na szczególną zawiłość sprawy lub jej wagę prezes sądu zarządzi jej rozpoznanie w składzie trzech sędziów, chyba że ustawa stanowi inaczej".

11. Zgodnie z art. 41 § 1 k.p.k. „[s]ędzia ulega wyłączeniu, jeżeli istnieje okoliczność tego rodzaju, że mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie".

III. Okoliczności faktyczne, postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

12. Niniejsze wnioski o wydanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym zostały złożone przez przewodniczącą kilku ze składów orzekających X Wydziału Karnego Odwoławczego Sądu Okręgowego w Warszawie w kontekście siedmiu spraw karnych zawisłych przed tym sądem. Z postanowień odsyłających wynika, że te postępowania karne dotyczą różnych przestępstw przewidzianych w kodeksie karnym[6] i kodeksie karnym skarbowym[7].

13. Sąd odsyłający uważa, że niniejsze postępowania podlegają prawu Unii. Podkreśla on, że sądy polskie są zobowiązane, na mocy art. 3 i 6 dyrektywy 2016/343, do zapewnienia, by podejrzani i oskarżeni byli uważani za niewinnych do czasu udowodnienia im winy zgodnie z prawem, oraz muszą stosować odpowiednie standardy w zakresie rozkładu ciężaru dowodu. Zgodnie z art. 6 w związku z motywem 22 tej dyrektywy zasada domniemania niewinności nie może podlegać uszczerbkowi ze względu na niezawisłość sędziowską.

14. Sąd odsyłający zauważa, że w każdym ze składów orzekających mających rozpoznać odnośne sprawy w postępowaniach głównych zasiada sędzia, która wystąpiła z odesłaniem prejudycjalnym, jako przewodnicząca, oraz dwoje innych sędziów. W każdej z tych spraw jeden z owych „innych" sędziów jest sędzią delegowanym z sądu niższej instancji na podstawie decyzji Ministra Sprawiedliwości będącego zarazem Prokuratorem Generalnym, wydanej na mocy art. 77 p.u.s.p. (sędziowie ci zwani dalej łącznie „sędziami delegowanymi"). Ponadto zgodnie z wyjaśnieniami przedstawionymi przez sąd odsyłający niektórzy z sędziów delegowanych pełnili również funkcję „rzecznika dyscyplinarnego" przy Rzeczniku Dyscyplinarnym Sędziów Sądów Powszechnych.

5 Tekst jednolity opublikowany w Dzienniku Ustaw z 2020 r., poz. 30.

6 Artykuły 200, 280, 177 i 296 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jednolity Dz.U. 2019 poz. 1950).

7 Artykuł 62 § 2 ustawy z dnia 10 września 1990 r. – Kodeks karny skarbowy (tekst jednolity Dz.U. 2020 poz. 19).

15. Sąd odsyłający ma wątpliwości co do zgodności z prawem Unii niektórych przepisów prawa krajowego, które przyznają Ministrowi Sprawiedliwości będącemu zarazem Prokuratorem Generalnym uprawnienie do delegowania sędziów do sądów wyższej instancji na czas nieokreślony oraz do odwołania sędziego z takiej delegacji w każdym czasie w sposób dyskrecjonalny (zwanych dalej „spornymi przepisami krajowymi"). W szczególności sąd odsyłający uważa, że przepisy te mogą naruszać wymóg niezawisłości sądownictwa krajowego, który wynika z art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 2 TUE.

16. W tych okolicznościach stanu faktycznego i prawnego Sąd Okręgowy w Warszawie postanowił zawiesić postępowania i zwrócić się w każdej z siedmiu spraw do Trybunału z następującymi (identycznie brzmiącymi) pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 19 ust. 1 akapit drugi w związku z art. 2 [TUE] i wyrażoną w nim wartością państwa prawnego oraz art. 6 ust. 1–2 w związku z motywem 22 dyrektywy [2016/343] należy interpretować w ten sposób, że do naruszenia wymogów skutecznej ochrony sądowej, w tym niezawisłości sądownictwa, oraz wymogów wynikających z domniemania niewinności dochodzi w sytuacji, w której postępowanie sądowe, takie jak postępowanie karne przeciwko oskarżonemu o popełnienie przestępstwa z [każdorazowo innego artykułu kodeksu karnego] i inne, ukształtowane jest w taki sposób, że:

– w składzie sądu zasiada [sędzia] delegowany na podstawie jednoosobowej decyzji Ministra Sprawiedliwości z sądu znajdującego się jeden szczebel niżej w hierarchii, przy czym nie są znane kryteria, jakimi kierował się Minister Sprawiedliwości, delegując tego sędziego, a prawo krajowe nie przewiduje sądowej kontroli takiej decyzji i umożliwia Ministrowi Sprawiedliwości odwołanie sędziego z delegacji w każdej chwili?

2) Czy do naruszenia wymogów, o których mowa w pkt 1, dochodzi w sytuacji, w której od orzeczenia wydanego w postępowaniu sądowym, takim jak opisane w pkt 1, stronom przysługuje nadzwyczajny środek zaskarżenia do sądu takiego jak Sąd Najwyższy, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, a prawo krajowe nakłada na prezesa komórki organizacyjnej tego sądu (izby), właściwej do rozpoznania środka zaskarżenia, obowiązek przydzielania spraw zgodnie z alfabetyczną listą sędziów tej izby, wyraźnie zakazując pominięcia jakiegokolwiek sędziego, a w przydziale spraw uczestniczy również osoba powołana na wniosek organu kolegialnego, takiego jak Krajowa Rada Sądownictwa [(Polska)], którego skład kreowany jest w ten sposób, że jego członkami są sędziowie:

a) wybierani przez izbę parlamentu, która głosuje zbiorczo na listę kandydatów, ustaloną wcześniej przez komisję parlamentarną spośród kandydatów przedstawionych przez frakcje parlamentarzystów lub organ tej izby, na podstawie zgłoszeń grup sędziów lub obywateli – z czego wynika, że w toku procedury wyborczej kandydaci trzykrotnie popierani są przez polityków;

b) stanowiący większość członków tego organu, wystarczającą do podjęcia decyzji o skierowaniu wniosków o powołanie na stanowiska sędziowskie, jak również innych wiążących decyzji wymaganych przez prawo krajowe?

3) Jaki skutek, z punktu widzenia prawa Unii Europejskiej, w tym przepisów i wymogów przywołanych w pkt 1, ma orzeczenie wydane w postępowaniu sądowym, ukształtowanym w sposób opisany w pkt 1, oraz orzeczenie wydane w postępowaniu przed Sądem Najwyższym, gdy w jego wydaniu uczestniczy osoba, o której mowa w pkt 2?

4) Czy prawo Unii Europejskiej, w tym przepisy przywołane w pkt 1, uzależniają skutki orzeczeń, o których mowa w pkt 3 od tego, czy dany sąd orzekł na korzyść lub na niekorzyść oskarżonego?".

17. Decyzją prezesa Trybunału z dnia 25 października 2019 r. sprawy od C-748/19 do C-754/19 zostały połączone do celów pisemnego i ustnego etapu postępowania, jak również wydania wyroku.

18. Decyzją prezesa Trybunału z dnia 2 grudnia 2019 r. nie został uwzględniony zawarty w postanowieniach odsyłających wniosek o zastosowanie trybu przyspieszonego, o którym mowa w art. 105 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości.

19. W dniu 31 lipca 2020 r. Trybunał zwrócił się do sądu odsyłającego z wnioskiem o udzielenie informacji, na który sąd ten odpowiedział pismem z dnia 3 września 2020 r.

20. Uwagi na piśmie zostały złożone przez Prokuraturę Regionalną w Warszawie, Prokuraturę Regionalną w Lublinie, rząd polski i Komisję Europejską.

IV. Analiza

21. Niniejsza opinia ma następującą strukturę: W pierwszej kolejności odniosę się do zgłaszanych przez zainteresowane strony zastrzeżeń dotyczących właściwości i dopuszczalności (sekcja A). Po przedstawieniu sugestii, że zgodnie z tradycyjnym podejściem Trybunału i jego orzecznictwem pierwsze pytanie sądu odsyłającego jest w istocie dopuszczalne, w drugiej kolejności przejdę do kwestii, na której opierają się zastrzeżenia dotyczące właściwości Trybunału i dopuszczalności zadanych pytań: charakteru oraz granic art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE (sekcja B). Na zakończenie dokonam oceny zasadności pierwszego z pytań przedstawionych przez sąd odsyłający, dotyczącego systemu delegowania sędziów, który ma wpływ na składy orzekające powołane do rozpoznania spraw w postępowaniach głównych (sekcja C).

A. W przedmiocie właściwości i dopuszczalności

22. Niektóre ze stron, które przedstawiły uwagi, wysunęły szereg argumentów kwestionujących właściwość Trybunału lub dopuszczalność wniosków o wydanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym. Chociaż strony przedstawiły wspólne argumenty w odniesieniu do obu tych kwestii, ja przeanalizuję je jednak oddzielnie.

23. W pierwszej kolejności odniosę się do argumentów dotyczących właściwości Trybunału, które moim zdaniem wymagają jedynie krótkiego ustosunkowania się (część 1). W drugiej kolejności zajmę się różnymi argumentami wysuwanymi w przedmiocie dopuszczalności wniosków w całości lub, bardziej szczegółowo, w przedmiocie dopuszczalności niektórych kwestii. Niektóre argumenty dotyczą bowiem dość złożonych kwestii, które należy szczegółowo omówić (część 2).

1. W przedmiocie właściwości Trybunału

24. Rząd polski, Prokuratura Regionalna w Warszawie i Prokuratura Regionalna w Lublinie podnoszą, że Trybunał nie jest właściwy do udzielenia odpowiedzi na zadane mu pytania. Ich zdaniem organizacja wymiaru sprawiedliwości, a dokładniej kwestie takie jak powoływanie sędziów, obsadzanie składów orzekających, delegowanie sędziów z jednego sądu do drugiego oraz skutki prawne orzeczeń sądów krajowych należą do wyłącznej kompetencji państw członkowskich. Zdaniem tych stron w zakresie, w jakim sprawy w postępowaniach głównych dotyczą krajowego prawa karnego w obszarach, które nie były przedmiotem harmonizacji na poziomie Unii, mają one z punktu widzenia Polski charakter czysto wewnętrzny.

25. Co więcej, zdaniem Prokuratury Regionalnej w Warszawie oraz Prokuratury Regionalnej w Lublinie takie stanowisko wynika także z pkt 29 wyroku Associação Sindical dos Juízes Portugueses [8]. Niektóre wersje tego wyroku w językach innych niż angielski wskazują bowiem, że dla zastosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE konieczne jest wykazanie, że państwo członkowskie stosuje w rozpatrywanym przypadku prawo Unii.

26. W moim przekonaniu argumenty te nie zasługują na uznanie.

27. Po pierwsze, zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą Trybunału, chociaż organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych ostatnich, to przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii, w tym tych wypływających z art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE [9]. Te zobowiązania mogą odnosić się do jakiejkolwiek cechy krajowych struktur lub procedur wykorzystywanych do egzekwowania prawa Unii na szczeblu krajowym. Przedmiotem niniejszych wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym są właśnie zobowiązania państw członkowskich wynikające z powyższych postanowień oraz to, czy sporne przepisy krajowe rzeczywiście wypełniają te zobowiązania. W związku z tym Trybunał jest właściwy do dokonania wykładni art. 2 i art. 19 ust. 1 TUE oraz do wydania orzeczenia w przedmiocie kwestii podniesionych w pytaniach prejudycjalnych [10].

28. Po drugie, wbrew argumentom przedstawionym przez Prokuraturę Regionalną w Warszawie i Prokuraturę Regionalną w Lublinie, nie dostrzegam żadnej istotnej różnicy pomiędzy różnymi wersjami językowymi – w tym przede wszystkim w stosunku do wersji portugalskiej, zważywszy, że portugalski był językiem postępowania – pkt 29 wyroku Associação Sindical dos Juízes Portugueses. Przywołany fragment dotyczył różnicy między zakresami stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i karty praw podstawowych. Trybunał stwierdził, że art. 19 ust. 1 TUE ma zastosowanie do wszystkich „dziedzin objętych prawem Unii", ponieważ postanowienie to nie zawiera żadnego ograniczenia takiego jak to ustanowione w art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych. Na potrzeby tamtej sprawy Trybunał nie pogłębiał bardziej tej problematyki [11].

29. Niemniej jednak dokładne znaczenie tego fragmentu zostało w pełni wyjaśnione w późniejszym orzecznictwie Trybunału. Wspomniana powyżej różnica między zakresem przedmiotowym owych dwóch postanowień polega na tym, że art. 19 ust. 1 TUE znajduje

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

9 Zobacz w tym względzie wyrok A.K. i in., pkt 75, 84, 86 i przytoczone tam orzecznictwo.

10 Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 7 marca 2017 r., X i X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, pkt 37); wyrok A.K. i in., pkt 74; wyrok Land Hessen, pkt 41; wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 69).

11 Dalsze szczegóły w mojej opinii w sprawie Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:339, pkt 54).

zastosowanie, gdy organ krajowy *może* rozstrzygać jako sąd kwestie dotyczące stosowania lub wykładni prawa Unii, a zatem wchodzące w zakres dziedzin objętych tym prawem [12]. Innymi słowy, sądy krajowe muszą przestrzegać standardów określonych w tym postanowieniu wówczas, gdy z zasady orzekają one w kwestiach regulowanych przez prawo Unii. Nie jest natomiast konieczne, by konkretne sprawy, które są rozpoznawane, rzeczywiście dotyczyły prawa Unii.

30. Co się tyczy niniejszych spraw, nie ulega wątpliwości, jak słusznie wskazała Komisja, że organ sądowy, którego niezawisłość jest przedmiotem niniejszego postępowania, a mianowicie Sąd Okręgowy w Warszawie, jest organem, który może w określonych wypadkach orzekać jako sąd o kwestiach związanych ze stosowaniem lub z wykładnią prawa Unii. Ponadto bezsporne jest, że Trybunał jest właściwy do dokonywania wykładni przepisów dyrektywy 2016/343 oraz art. 2 i art. 19 ust. 1 TUE.

31. W konsekwencji Trybunał jest oczywiście właściwy do rozpoznania niniejszych spraw.

2. W przedmiocie dopuszczalności

32. Jeśli chodzi o dopuszczalność pytań prejudycjalnych, odniosę się najpierw do zastrzeżeń dotyczących pytań drugiego, trzeciego i czwartego, ponieważ pytania te są moim zdaniem niedopuszczalne [lit. a)]. Następnie przejdę do kwestii dopuszczalności pytania pierwszego, które, przeciwnie, wymaga bardziej dogłębnego omówienia [lit. b)].

33. Jednakże przed przystąpieniem do tej analizy należy omówić szczególne zastrzeżenie zgłaszane w kwestii dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie C-754/19. Prokuratura Regionalna w Warszawie twierdzi, że sąd odsyłający nie tylko nie zawiesił postępowania w sprawie, w której wystąpiono z tym wnioskiem, a wręcz, w dniu 11 grudnia 2019 r., wydał orzeczenie kończące postępowanie w tej sprawie.

34. Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że jeżeli przed sądem odsyłającym nie toczy się spór, a tym samym udzielenie odpowiedzi na pytanie prejudycjalne nie może przyczynić się do jego rozstrzygnięcia, Trybunał orzeka, że postępowanie w sprawie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym należy umorzyć [13].

35. W związku z tym jeżeli, jak twierdzi Prokuratura Regionalna w Warszawie, postępowanie główne w sprawie C-754/19 nie zostało rzeczywiście zawieszone i wydano orzeczenie kończące postępowanie w tej sprawie, to wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym stał się bezprzedmiotowy. W tych okolicznościach orzeczenie przez Trybunał w przedmiocie pytań prejudycjalnych w tej sprawie przestałoby być już konieczne.

36. Niemniej jednak sąd odsyłający ani nie poinformował Trybunału o ewentualnym wystąpieniu istotnych okoliczności faktycznych, ani nie wycofał swojego wniosku. Ponadto, ponieważ pytania zadane w tej sprawie są *identyczne* z pytaniami przedstawionymi w sześciu pozostałych sprawach rozpatrywanych w niniejszej opinii, co do których bezsporne jest, że pozostają w toku przed sądem krajowym, nie ma potrzeby dalszego badania tej kwestii.

12 Zobacz wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 51); wyrok A.K. i in., pkt 83; wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 111).

13 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 3 lipca 2014 r., Da Silva (C-189/13, EU:C:2014:2043, pkt 34, 35); z dnia 26 lutego 2015 r., Matei (C-143/13, EU:C:2015:127, pkt 38).

37. Przejdę zatem do konkretnych argumentów przedstawionych w odniesieniu do dopuszczalności poszczególnych pytań prejudycjalnych.

a) W przedmiocie pytań drugiego, trzeciego i czwartego

38. Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy wskazane przepisy prawa Unii zostają naruszone, w sytuacji gdy strony mogą wnieść nadzwyczajny środek zaskarżenia od wyroków, które mają zostać wydane w postępowaniach głównych, jeżeli środek ten ma zostać rozpoznany przez sąd – Sąd Najwyższy – co do którego niezawisłości sąd odsyłający ma wątpliwości.

39. Pytanie trzecie dotyczy skutków prawnych przyszłych orzeczeń wydanych przez sąd odsyłający, jak również skutków prawnych orzeczeń Sądu Najwyższego mogących zapaść w następstwie rozpoznania środków zaskarżenia, które mogą zostać ostatecznie wniesione od orzeczeń wydanych w postępowaniach głównych.

40. W ścisłym związku z tym pytaniem pozostaje pytanie czwarte, które dotyczy tego, czy zgodnie z prawem Unii skutki wyroku wydanego po rozpoznaniu tego nadzwyczajnego środka zaskarżenia przez Sąd Najwyższy zależą od tego, czy dany sąd orzeknie na korzyść, czy na niekorzyść oskarżonego.

41. Zgadzając się w tym względzie z uwagami rządu polskiego, Prokuratury Regionalnej w Warszawie, Prokuratury Regionalnej w Lublinie oraz Komisji, uważam, że te trzy pytania są niedopuszczalne.

42. W zakresie, w jakim podstawę tych pytań stanowi założenie, że w omawianych tu sprawach przewidziany nadzwyczajny środek zaskarżenia zostanie w przyszłości wniesiony do Sądu Najwyższego, pytania te opierają się na zdarzeniu czysto *hipotetycznym*. W tym kontekście należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem celem wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie może być uzyskanie opinii doradczych w odniesieniu do pytań o charakterze ogólnym lub hipotetycznym [14].

43. Podobnie w zakresie, w jakim pytania trzecie i czwarte odnoszą się także do możliwych skutków wyroków, jakie wyda sąd odsyłający, pytania te są *przedwczesne* i *niewystarczająco uzasadnione*. Są one przedwczesne, ponieważ odnoszą się do postępowania, które może toczyć się później przed innym sądem, i nie dotyczą etapu postępowania, na którym sprawy te znajdują się obecnie. Co więcej, zgodnie z wyjaśnieniami sądu odsyłającego, gdyby Trybunał orzekł, że sporne przepisy krajowe nie są zgodne z art. 19 ust. 1 TUE, sąd ten ma kilka możliwości działania, które mógłby podjąć w celu ewentualnego zaradzenia sytuacji. W związku z tym wskazany przez sąd odsyłający problem może nigdy się nie ziścić. Pytania te nie spełniają również wymogów art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości, ponieważ sąd odsyłający nie przedstawia żadnego wyjaśnienia w kwestii tego, w jaki sposób fakt wadliwego jego zdaniem obsadzenia składów orzekających, które miałyby być może w przyszłości rozpoznawać te sprawy, może konkretnie wpłynąć na zgodność z prawem orzeczeń, które ma wydać sąd odsyłający.

[14] Zobacz jako przykład z niedawnego orzecznictwa wyrok z dnia 3 października 2019 r., A i in. (C-70/18, EU:C:2019:823, pkt 73 i przytoczone tam orzecznictwo).

44. Nawet przy uwzględnieniu ogólnego kontekstu krajowego, który faktycznie jest co najmniej problematyczny i złożony, wciąż istnieją ściśle określone granice tego, czego można się domagać we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Mówiąc prościej, pytania prejudycjalne powinny odnosić się do obecnie rozpatrywanej sprawy (lub do okoliczności z przeszłości mających wyraźny wpływ na obecnie zawisłą sprawę [15]) przed sądem odsyłającym. Nawet jeśli warunek ten w tradycyjnym orzecznictwie Trybunału był interpretowany szeroko i łagodnie, to jednak zasadnicze znaczenie ma to, by poszukiwane wskazówki były możliwe do uwzględnienia przez sąd odsyłający przy wydawaniu przez niego orzeczenia. Wyklucza to przypuszczenia co do zdarzeń przyszłych, które mogą nigdy się nie zaistnieć.

45. W związku z tym pytania drugie, trzecie i czwarte są moim zdaniem faktycznie niedopuszczalne.

b) W przedmiocie pytania pierwszego

46. Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy prawo Unii stoi na przeszkodzie przepisom krajowym, zgodnie z którymi Minister Sprawiedliwości będący zarazem Prokuratorem Generalnym może na podstawie kryteriów, które nie są podawane do publicznej wiadomości, delegować sędziów do sądów wyższej instancji na czas nieokreślony i odwołać ich z takiej delegacji w każdym czasie w sposób dyskrecjonalny. W szczególności sąd odsyłający ma na myśli art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 2 TUE i wyrażoną w nim wartością państwa prawnego oraz art. 6 ust. 1 i 2 dyrektywy 2016/343 w związku z jej motywem 22.

47. Co do dopuszczalności tego pytania zostały wyrażone różne zastrzeżenia. Zastrzeżenia te dotyczą: pojęcia „sądu" w rozumieniu art. 267 TFUE (ppkt 1), przestrzegania wymogów art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem (ppkt 2) oraz niezbędności i znaczenia zadanego pytania (ppkt 3). Kwestie te zostaną omówione kolejno.

1) W przedmiocie pojęcia „sądu" w rozumieniu art. 267 TFUE

48. Po pierwsze, Prokuratura Regionalna w Warszawie i Prokuratura Regionalna w Lublinie wskazują, że wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zostały złożone przez jednego sędziego, a mianowicie przewodniczącą składu orzekającego w rozpatrywanych sprawach karnych, a nie przez cały skład orzekający. Twierdzą one, że zgodnie z art. 29 § 1 k.p.k. w postępowaniu odwoławczym takim jak postępowania główne sąd orzeka w składzie trzech sędziów, z wyjątkiem szczególnych okoliczności przewidzianych w ustawie. Te szczególne okoliczności nie występują ich zdaniem w niniejszej sprawie. W związku z tym organ, który wystąpił z tym wnioskiem, nie spełnia przesłanek wymaganych do uznania go za „sąd" w rozumieniu art. 267 TFUE.

49. Bezsporne jest, że rozpatrywane tu wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zostały złożone przez Sąd Okręgowy w Warszawie (X Wydział Karny Odwoławczy). Postanowienie odsyłające wskazuje, że w składzie tego sądu zasiada przewodnicząca składu orzekającego, która również podpisała się pod tym postanowieniem odsyłającym.

[15] Zobacz w tym względzie na przykład wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626). Ściśle rzecz ujmując, pytanie zadane przez sąd odsyłający dotyczyło domniemania dotyczącego przyszłego rozpatrzenia sprawy przez krajowy organ administracyjny w przypadku uchylenia jego decyzji przez sąd krajowy. Wobec tego jednak, że krajowy organ administracyjny nie zastosował się już w przeszłości do wcześniejszych orzeczeń sądu odsyłającego, sposób potraktowania sprawy w *przeszłości* stanowczo wpłynął na to, że pytanie dotyczące *przyszłości* stało się znacznie mniej hipotetyczne i bardziej uzasadnione.

50. Moim zdaniem jednak nie wystarcza to do tego, by wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym stały się *automatycznie* niedopuszczalne.

51. Po pierwsze, należy mieć na uwadze, że pojęcie „sądu" w rozumieniu art. 267 TFUE zawsze było w prawie Unii i przez Trybunał *definiowane w sposób autonomiczny*, niezależnie od nazewnictwa i kwalifikacji danego podmiotu w prawie krajowym. W świetle tych kryteriów nie ma wątpliwości (i żadna ze stron w rzeczywistości tego nie kwestionuje), że organ, który wystąpił z odesłaniem, spełnia wszystkie z kryteriów określonych w wyroku Dorsch [16]: jest ustanowiony na mocy ustawy, ma charakter stały, jego jurysdykcja ma charakter obligatoryjny, postępowanie przed nim toczy się na zasadach kontradyktoryjności, stosuje on przepisy prawa, a przede wszystkim jest co do zasady niezawisły i bezstronny.

52. Po drugie, pojęcie „sądu" w rozumieniu art. 267 TFUE należy analizować na poziomie strukturalnym i *instytucjonalnym*. Innymi słowy, w ramach analizy tego pojęcia trzeba oceniać organ sądowy, który wystąpił z odesłaniem, jako taki, z uwzględnieniem funkcji, do której pełnienia jest on powołany w *szczególnych okolicznościach* danej sprawy. Mówiąc prościej, organ może być sądem, nawet jeżeli zwykle działa on w innym charakterze (niesądowym) [17] i odwrotnie [18]. Szczególne funkcje, do których pełnienia organ jest powołany w postępowaniu głównym, są zatem najistotniejsze. W niniejszych sprawach nie ulega wątpliwości, że sąd odsyłający działa w charakterze sądu, gdy rozpatruje apelacje w ramach postępowania karnego, a także, w stosownym wypadku, gdy dokonuje weryfikacji obsadzenia składu orzekającego mającego rozpoznać takie apelacje. Obie te funkcje są pełnione w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

53. Po trzecie, w orzecznictwie Trybunału konsekwentnie powtarza się, że do Trybunału nie należy „ustalanie, czy orzeczenie sądu odsyłającego zapadło zgodnie z krajowymi przepisami dotyczącymi zasad ustroju i procedury sądowej" [19]. Zgodnie z tym orzecznictwem „Trybunał powinien oprzeć się na postanowieniu odsyłającym wydanym przez sąd państwa członkowskiego, o ile postanowienie to nie zostało uchylone na skutek wniesienia środków zaskarżenia ewentualnie przewidzianych przez prawo krajowe" [20].

54. Z powyższego wynika zatem dość jasno, że jeśli organ, który wystąpił z wnioskiem, jest sądem działającym w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości, z zastrzeżeniem, że oba te pojęcia są zdefiniowane w sposób autonomiczny w prawie Unii, to do Trybunału nie należy przeprowadzanie powtórnej kontroli przestrzegania wszystkich przepisów proceduralnych prawa krajowego: Czy pieczęć jest prawidłowa? Czy postanowienie jest zgodne ze wszystkimi wymogami prawa krajowego w zakresie formy i procedury? Czy wszystkie podpisy są złożone we właściwych miejscach?

55. Warto może przypomnieć, że to podejście i orzecznictwo mają swoje źródło w sprawie – sprawie Reina – w ramach której zakwestionowano dopuszczalność wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na tej podstawie, że sąd odsyłający był wadliwie obsadzony [21].

16 Wyrok z dnia 17 września 1997 r., Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413, pkt 23). Niedawny wyrok Land Hessen (pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).

17 Zobacz na przykład wyrok z dnia 17 lipca 2014 r., Torresi (C-58/13 i C-59/13, EU:C:2014:2088, pkt 15–30).

18 Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 31 stycznia 2013 r., Belov (C-394/11, EU:C:2013:48, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).

19 Wyrok z dnia 10 grudnia 2018 r., Wightman i in. (C-621/18, EU:C:2018:999, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo).

20 Wyrok z dnia 16 lipca 2020 r., Governo della Repubblica italiana (Status włoskich sędziów pokoju) (C-658/18, EU:C:2020:572, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo).

21 Wyrok z dnia 14 stycznia 1982 r., Reina (65/81, EU:C:1982:6, pkt 6).

Ponadto w wyroku San Giorgio Trybunał wyraźnie odrzucił zarzut podobny do tego, który został podniesiony w ramach niniejszych postępowań. Rząd włoski zakwestionował dopuszczalność wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (złożonego przez prezesa sądu odsyłającego), podnosząc, że zgodnie z prawem krajowym decyzja ta należała do właściwości sądu w pełnym składzie. Trybunał szybko odrzucił ten zarzut, podkreślając, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem „każdy sąd krajowy ma prawo zwrócić się o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym […] niezależnie […] od etapu toczącego się przed nim postępowania i niezależnie od charakteru orzeczenia, które ma wydać” [22].

56. Trybunał nie przyjął takiego podejścia jedynie w przypadku *oczywistego* braku właściwości sądu odsyłającego do rozpoznania sprawy, jak miało to miejsce w niedawnych sprawach Di Girolamo [23]. Niniejsze sprawy wyraźnie jednak różnią się od spraw Di Girolamo. Bezsporne jest, że sąd odsyłający jest właściwy do rozpoznania spraw w postępowaniach głównych. Jedyna wątpliwość dotyczy organu w ramach tego sądu, który byłby uprawniony do wystąpienia do Trybunału z odesłaniem prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE. Niniejsze sprawy przypominają zatem znacznie bardziej sprawy rozpatrywane przez Trybunał w wyrokach Reina i San Giorgio.

57. Po czwarte, okoliczność, że sąd odsyłający, aby zadać pytanie Trybunałowi na podstawie art. 267 TFUE, musiałby – zdaniem Prokuratury Regionalnej w Warszawie i Prokuratury Regionalnej w Lublinie – odstąpić od stosowania niektórych przepisów swego wewnętrznego porządku prawnego, jest bez znaczenia, nawet gdyby została potwierdzona. Orzecznictwo Trybunału dostarcza licznych przykładów na to, że sądy krajowe były na podstawie prawa Unii upoważnione, a nawet zobowiązane do pominięcia krajowych przepisów proceduralnych, które ograniczały ich prerogatywy do przedkładania Trybunałowi wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym [24].

58. Niedawna sprawa, w której sytuacja była dość podobna do sytuacji w niniejszych sprawach, to sprawa A.K. i in. W tamtym wypadku rząd polski podnosił, że postępowanie krajowe było nieważne z powodu naruszenia przepisów dotyczących *składu i właściwości sądów*. Zdaniem tego rządu do rozpoznania tamtej sprawy zgodnie z prawem krajowym właściwy był raczej sąd w składzie jednego sędziego aniżeli w składzie trzech sędziów, w którym to wystąpił z pytaniami prejudycjalnymi [25]. Trybunał doszedł jednak do wniosku, że przedstawione „pytania dotyczą […] zasadniczo właśnie tego, czy pomimo obowiązujących w danym państwie członkowskim przepisów krajowych dotyczących określenia właściwości sąd taki jak sąd odsyłający ma obowiązek, na podstawie przywołanych w tych pytaniach postanowień prawa Unii, pozostawienia tych przepisów krajowych bez stosowania i przejęcia, w stosownym przypadku, właściwości do rozpoznania spraw w postępowaniach głównych. Wyrok, którym Trybunał potwierdziłby istnienie takiego obowiązku, byłby zaś wiążący dla sądu odsyłającego i wszystkich pozostałych organów Rzeczypospolitej Polskiej bez możliwości zapobieżenia temu przez przepisy krajowe dotyczące nieważności postępowań lub określenia właściwości, do których odwołuje się rząd polski” [26].

22 Wyrok z dnia 9 listopada 1983 r., San Giorgio (199/82, EU:C:1983:318, pkt 7–10).

23 Zobacz postanowienia: z dnia 6 września 2018 r., Di Girolamo (C-472/17, niepublikowane, EU:C:2018:684); z dnia 17 grudnia 2019 r., Di Girolamo (C-618/18, niepublikowane, EU:C:2019:1090).

24 Zobacz między innymi wyroki: z dnia 5 października 2010 r., Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581, pkt 21–32 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 15 stycznia 2013 r., Križan i in. (C-416/10, EU:C:2013:8, pkt 62–73 i przytoczone tam orzecznictwo).

25 Wyrok w sprawie A.K. i in., pkt 110.

26 Ibidem, pkt 112.

59. Po piąte, uwzględnienie podnoszonych przez rząd polski zastrzeżeń, zgodnie z którymi aby pytanie takie jak tu omawiane było zgodne z prawem krajowym, musiałoby zostać przedstawione przez cały skład orzekający, zrodziłoby moim zdaniem dwa dodatkowe problemy.

60. Z jednej strony bowiem kwestie dotyczące prawidłowego obsadzenia składów orzekających praktycznie nigdy nie docierałyby do Trybunału tudzież nie docierałyby do niego w odpowiednim czasie. W rzeczy samej sędziowie, którzy mieliby być wadliwie powołani, prawdopodobnie nie zgodziliby się z koniecznością wystąpienia do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym dotyczącym tego, czy zostali prawidłowo wyznaczeni do rozpoznania danej sprawy. W takich okolicznościach tego rodzaju kwestia mogłaby zostać podniesiona jedynie w przypadku zaskarżenia orzeczenia wydanego przez (potencjalnie wadliwie obsadzony) sąd. Dlatego też w najlepszym wypadku kwestia ta byłaby badana przez Trybunał raczej późno. W najgorszym zaś (lub raczej realistycznym) wypadku nigdy w ogóle nie zostałaby przez niego rozpatrzona.

61. Z drugiej strony przyjęcie logiki sugerowanej przez rząd polski prowadziłoby do innego paradoksu. Gdyby wątpliwości wyrażone przez sąd odsyłający okazały się pod względem merytorycznym zasadne, to można by domniemywać, że jeden z członków tych składów nie jest niezawisły. A zatem w mało prawdopodobnym przypadku, w którym taki członek składu orzekającego byłby gotów podpisać się pod postanowieniem odsyłającym podważającym jego niezawisłość, czy takie odesłanie byłoby z kolei dopuszczalne? Czy organ odsyłający w takim składzie nie naruszałby kryterium niezawisłości, które jest nierozerwalnie związane z pojęciem „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE?

62. Takie postawienie sprawy uwydatnia dwie kwestie. Z jednej strony należy powtórzyć, że kwestie dotyczące należytego obsadzenia składu orzekającego nigdy nie mogą być skutecznie podnoszone przez sam ten skład orzekający. Z drugiej strony uzależnienie dopuszczalności wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym i autonomicznego kryterium z art. 267 TFUE od spełnienia wszystkich proceduralnych przesłanek prawa krajowego jest nie tylko nielogiczne, ale również niebezpieczne pod względem systemowym.

63. Po szóste, sędzia, która wystąpiła z wnioskami w niniejszych sprawach, nie jest jakimkolwiek sędzią zasiadającym w składzie orzekającym, który ma rozpoznać te sprawy: jest przewodniczącą tego składu. Przewodniczącym organów sądowych nie tylko przysługują dodatkowe uprawnienia, ale ciążą na nich również dodatkowe obowiązki. Mają oni bowiem działać jako „strażnicy niezawisłości i bezstronności sędziów oraz niezależności sądu jako całości”[27]. W ramach mniejszych składów sędziowskich lub w przypadku konkretnych postępowań takie funkcje są co do zasady pełnione przez przewodniczącego składu (lub izby), którego rolą jest przewodniczenie składowi orzekającemu i kierowanie jego pracą[28]. Zazwyczaj od takich osób oczekuje się, że będą sprawować nadzór zarówno nad procedurą, jak i wewnętrznymi obradami składu, któremu przewodniczą. W związku z tym nie uważam za niezwykłe (a tym bardziej za sprzeczne z prawem), że jako przewodnicząca składu orzekającego sędzia, która wystąpiła z odesłaniem, poczuwa się do zapewnienia prawidłowego obsadzenia tego składu.

[27] Zobacz na przykład Rada Europy, Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE), opinia nr 19 (2016) z dnia 10 listopada 2016 r., „The Role of Court Presidents” [CCJE(2016) 2], s. 2.

[28] Zobacz tytułem przykładu art. 11 § 4 regulaminu postępowania przed Trybunałem.

64. Wreszcie z poruszoną powyżej kwestią wiąże się jeszcze jedna rzecz: w zasadzie jaka jest dokładnie procedura, w odniesieniu do której sąd odsyłający pragnie uzyskać od Trybunału wskazówki? Z pewnością jednym ze sposobów spojrzenia na tę kwestię jest uznanie, że właściwą procedurą jest tu postępowanie karne przed składem trzech sędziów, który wyda merytoryczne rozstrzygnięcie w przedmiocie zarzutu karnego.

65. Można też jednak podejść do tej problematyki inaczej. Można by było skupić się na konkretnej proceduralnej kwestii wpadkowej i na faktycznym rozstrzygnięciu, jakiego kwestia ta wymaga. W takim wypadku postępowanie, w odniesieniu do którego zwrócono się do Trybunału o wskazówki, nie stanowi *całego postępowania karnego w sprawie*, lecz dotyczy jedynie *kwestii wstępnej* obejmującej prawidłowe obsadzenie składu orzekającego w tej sprawie. Co się tyczy tej części postępowania, a także ze względu na (wstępny) charakter decyzji procesowej, jaka powinna zapaść na tym etapie, w rzeczywistości to sędzia, która wystąpiła z odesłaniem, jako przewodnicząca składu orzekającego, rozstrzyga jednoosobowo na tym etapie całego postępowania. W ramach tej wstępnej kwestii proceduralnej, którą należy rozstrzygnąć, *zanim* sprawa będzie mogła zostać właściwie rozpoznana przez skład orzekający obsadzony zgodnie z prawem Unii, sędzia, która wystąpiła z odesłaniem, jest jedynym sędzią, który może i zdecydowanie powinien rozpoznać tę kwestię przed otwarciem przewodu sądowego.

66. Oczywiście nie sugeruję Trybunałowi, aby uwzględniał wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym składane przez sędziów (lub składy sędziowskie), którzy są oczywiście niewłaściwi do rozpoznania spraw będących przedmiotem postępowań głównych, którzy nadużywają przysługującego im uprawnienia do występowania z odesłaniem prejudycjalnym na mocy art. 267 TFUE lub którzy nie spełniają w odniesieniu do postępowania głównego kryteriów określonych w wyroku Dorsch. Niniejsze sprawy nie stanowią jednak przykładu żadnej z tych sytuacji: sąd odsyłający jest „sądem" w rozumieniu art. 267 TFUE, jest właściwy do rozpoznania przedmiotowych spraw, a sprawy te są autentyczne, ponieważ dotyczą podniesionej kwestii wstępnej.

2) W przedmiocie braku wystarczającej precyzji

67. Rząd polski oraz Prokuratura Regionalna w Warszawie i Prokuratura Regionalna w Lublinie podnoszą, że wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie spełniają wymogów art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem. Wskazują, że wnioski te nie zawierają wystarczających szczegółów dotyczących związku między przepisami prawa Unii, o których wykładnię się zwrócono, a toczącymi się sprawami.

68. W tym względzie należy przyznać, że przynajmniej w zakresie, w jakim omawiane pytanie dotyczy przepisów dyrektywy 2016/343, postanowienia odsyłające są zwięzłe. Można by pokusić się o stwierdzenie, że sąd krajowy mógł dołożyć większych starań, aby wyjaśnić kontekst faktyczny. W szczególności można by było oczekiwać więcej szczegółów co do tego, w jaki sposób obowiązki państw członkowskich związane z ciężarem dowodu, określone w art. 6 dyrektywy 2016/343, mogą wpłynąć na procesy toczące się w postępowaniach głównych.

69. Niemniej jednak nie uważam, by „werbalną oszczędność" sądu odsyłającego można było uznać za brak spełnienia wymogów art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem. W istocie dyrektywa 2016/343 (i) ma zastosowanie do rozpatrywanych spraw oraz (ii) wydaje się istotna.

70. Jeśli chodzi o pierwszą z tych kwestii, z postanowienia odsyłającego wynika, że w postępowaniu głównym przeciwko oskarżonym toczy się postępowanie karne i że nie zapadło jeszcze prawomocne orzeczenie o ich winie. Przepisy dyrektywy 2016/343 mają zatem zastosowanie. Zgodnie z art. 2 tej dyrektywy ma ona zastosowanie do osób fizycznych będących podejrzanymi lub oskarżonymi w postępowaniu karnym. Znajduje ona zastosowanie na wszystkich etapach postępowania karnego, od chwili, gdy dana osoba staje się podejrzana lub zostaje oskarżona o popełnienie czynu zabronionego lub domniemanego czynu zabronionego, aż do uprawomocnienia się orzeczenia rozstrzygającego o tym, czy osoba ta popełniła dany czyn zabroniony [29]. W tym kontekście nie ma potrzeby dodawać, że dyrektywa ta ma również zastosowanie do postępowań, które są „czysto wewnętrzne" z punktu widzenia pojedynczego państwa członkowskiego.

71. Co się tyczy drugiej kwestii, wystarczy stwierdzić, że kwestia domniemania niewinności lub ciężaru dowodu może pojawić się, gdy jeden lub więcej z sędziów zasiadających w składzie orzekającym w danej sprawie karnej ma powiązania z jedną ze stron, a mianowicie z oskarżycielem. Jeżeli awans sędziego do sądu wyższej instancji i objęcie stanowiska w tym sądzie są ewentualnie uzależnione od tego, czy prokurator będzie zadowolony z jego pracy, gdyż w przeciwnym wypadku może zostać on odwołany z delegacji, to powstaje pytanie, czy może to budzić wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności sędziego delegowanego. Zagadnienie to można rozważać w kategoriach bezstronności sędziowskiej (jeśli przyjąć podejście ze strukturalnego punktu widzenia) lub ewentualnie jako kwestię związaną z domniemaniem niewinności lub ciężarem dowodu (jeśli podejdzie się do niej z punktu widzenia oskarżonego, który może uważać, że tak obsadzony skład orzekający może mieć tendencję do opowiadania się po stronie oskarżyciela).

72. W każdym jednak wypadku wymogi art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem zostały spełnione jeżeli chodzi o art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Stan faktyczny i kontekst niezbędny do dokonania przez Trybunał oceny na podstawie tego postanowienia nie wymagają bowiem dalszych wyjaśnień co do szczególnych okoliczności spraw w postępowaniach głównych. Postanowienia odsyłające przedstawiają w sposób zwięzły, acz wyczerpujący, krajowe ramy prawne regulujące delegowanie sędziów, a także szczególny problem, który sąd odsyłający dostrzegł w obsadzie składu orzekającego, który ma rozpoznać sprawy w postępowaniach głównych, a także powody, dla których sąd ten powziął wątpliwości co do zgodności tych ram z prawem Unii. Informacje te, rozpatrywane łącznie, pozwalają Trybunałowi zrozumieć pytanie zadane przez sąd krajowy i logikę, która za nim stoi.

3) W przedmiocie znaczenia i niezbędności pytania

73. Rząd polski oraz Prokuratura Regionalna w Warszawie i Prokuratura Regionalna w Lublinie twierdzą, że odpowiedź na omawiane pytanie nie jest ani niezbędna, ani istotna dla wydania rozstrzygnięcia w postępowaniach głównych. Podnoszą one zasadniczo, że pytanie to jest czysto hipotetyczne. Sąd odsyłający nie ma możliwości, z proceduralnego punktu widzenia, aby zastosować odpowiedź Trybunału dotyczącą wykładni art. 19 ust. 1 TUE w postępowaniach głównych. Na mocy prawa krajowego sąd ten nie jest umocowany do „skorygowania" możliwych wad wynikających ze spornych krajowych przepisów proceduralnych. W stosownych wypadkach to inny organ sądowy (mianowicie inny skład orzekający) jest właściwy do podjęcia czynności w celu rozstrzygnięcia o wyłączeniu jednego z sędziów zasiadających w sądzie odsyłającym. Ponadto strony te podkreślają, że oskarżeni nie podnosili żadnych kwestii związanych z obsadą

[29] Zobacz wyrok z dnia 5 września 2019 r., AH i in. (Domniemanie niewinności) (C-377/18, EU:C:2019:670, pkt 32).

składu orzekającego. Wskazują one również, że postanowienia odsyłające nie przedstawiają przepisów krajowych dotyczących delegowania sędziów w sposób kompletny i bezstronny, oraz powołują się na wyroki Trybunału w sprawach Foglia [30].

74. Także Komisja zwraca uwagę na zwięzłość postanowień odsyłających, jednak nie uważa ona, że pytanie jest niedopuszczalne: w postępowaniach głównych można bowiem wyodrębnić kwestię o charakterze proceduralnym, o której wyjaśnienie wystąpiono, a której rozstrzygnięcie może wymagać udzielenia przez Trybunał odpowiedzi na postawione pytanie.

75. W tym względzie zgadzam się ze stanowiskiem Komisji. Sądzę również, że pytanie pierwsze jest w istocie dopuszczalne. Pytanie to odnosi się do kwestii wstępnej, dotyczącej zgodności prawa krajowego z prawem Unii, którą to kwestię sąd odsyłający jest *zobowiązany* rozstrzygnąć, zanim będzie mógł (zgodnie z prawem) wydać orzeczenie w postępowaniach głównych. Wniosek ten znajduje potwierdzenie w utrwalonym orzecznictwie Trybunału dotyczącym znaczenia i niezbędności pytania prejudycjalnego [ppkt (i)], a ponadto nie został podważony przez najnowsze orzecznictwo Trybunału [ppkt (ii)], od którego niniejsze sprawy łatwo dają się odróżnić [ppkt (iii)].

i) W przedmiocie utrwalonego orzecznictwa dotyczącego „znaczenia" i „niezbędności"

76. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem 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 Trybunałowi. Stąd też pytania prejudycjalne korzystają *z domniemania, że mają znaczenie dla sprawy*, a Trybunał może odmówić rozstrzygnięcia w przedmiocie tych pytań tylko wtedy, gdy jest oczywiste, 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 [31].

77. Znaczenie i niezbędność stanowią zatem dwie strony tej samej monety: pytanie ma znaczenie dla sprawy, jeżeli odpowiedź na to pytanie jest niezbędna dla sądu odsyłającego w celu wydania rozstrzygnięcia w postępowaniu głównym, i odwrotnie. Trybunał konsekwentnie uznaje pytania za dopuszczalne, gdy odpowiedź na nie jest niezbędna do „wydania wyroku" przez sądy odsyłające w toczących się przed nimi sprawach [32]. Tradycyjnie rozumiano to w ten sposób, że w zasadzie konieczne było spełnienie dwóch warunków: a) musi istnieć sprawa *zawisła* przed sądem odsyłającym [33] oraz b) orzeczenie, które ma zostać wydane przez ten sąd, musi być w stanie *uwzględnić* orzeczenie wydane w trybie prejudycjalnym [34].

30 Wyroki: z dnia 11 marca 1980 r., Foglia (104/79, EU:C:1980:73); z dnia 16 grudnia 1981 r., Foglia (244/80, EU:C:1981:302).

31 Zobacz między innymi wyroki: z dnia 1 grudnia 2018 r., Wightman i in. (C-621/18, EU:C:2018:999, pkt 26, 27); z dnia 1 października 2019 r., Blaise i in. (C-616/17, EU:C:2019:800, pkt 35).

32 Zobacz między innymi wyrok z dnia 17 lutego 2011 r., Weryński (C-283/09, EU:C:2011:85, pkt 35).

33 Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 21 kwietnia 1988 r., Pardini (338/85, EU:C:1988:194, pkt 10, 11); z dnia 16 lipca 1992 r., Lourenço Dias (C-343/90, EU:C:1992:327, pkt 18).

34 Zobacz między innymi wyroki: z dnia 13 września 2016 r., Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, pkt 24); z dnia 19 czerwca 2018 r., Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, pkt 31).

78. Jeśli chodzi o pierwszy z tych warunków, bezsporne jest, że we wszystkich sprawach objętych niniejszymi odesłaniami, z wyjątkiem sprawy, której dotyczy sprawa C-754/19 [35], przed sądem odsyłającym toczy się postępowanie karne. Kluczową kwestią jest zatem ustalenie, czy został spełniony drugi warunek: czy sąd odsyłający jest w stanie *uwzględnić* odpowiedź Trybunału na zadane pytanie?

79. Jeżeli stan faktyczny niniejszych spraw oceniać w świetle tradycyjnej linii orzeczniczej Trybunału, odpowiedź na to pytanie jest jednoznacznie twierdząca. To utrwalone orzecznictwo ukazuje, dlaczego zastrzeżenia rządu polskiego, jak również Prokuratury Regionalnej w Warszawie i Prokuratury Regionalnej w Lublinie, są bezpodstawne.

80. Po pierwsze, nie ma potrzeby przypominać, że pytanie prejudycjalne nie musi mieć bezpośredniego znaczenia dla rozstrzygnięcia sporu *co do istoty*. Orzecznictwo obfituje w przykłady orzeczeń prejudycjalnych dotyczących różnego rodzaju kwestii proceduralnych [36]. W istocie istnieje wyjątkowo bogate orzecznictwo, które dotyczy zakresu zasady autonomii proceduralnej oraz jej granic, zwłaszcza tych wypływających z potrzeby zapewnienia skuteczności prawa Unii [37]. Niektóre z kwestii rozpatrywanych przez Trybunał dotyczą na przykład ograniczeń procesowych nakładanych na sądy krajowe przez przepisy krajowe [38] lub kwestii proceduralnych, które sąd odsyłający musi rozpatrzyć przed wydaniem orzeczenia co do istoty sprawy [39]. Inne kwestie, które zostały poddane ocenie Trybunału, dotyczyły, podobnie jak rozpatrywane tu sprawy, niektórych aspektów przepisów krajowych określających zasady organizacji sądownictwa [40].

81. Niniejsze sprawy wyraźnie przypominają bowiem sytuację rozpatrywaną w wyroku A.K. i in. W sprawie tej Trybunał uznał za dopuszczalne odesłania, w których sąd odsyłający „zmierza[ł] do uzyskania wyjaśnień nie na temat istoty zawisłych przed nim sporów, które same w sobie dotyczą innych zagadnień z zakresu prawa Unii, lecz w odniesieniu do kwestii proceduralnej, którą sąd ten powinien rozstrzygnąć in limine litis, ponieważ dotyczy ona samej właściwości tego sądu do rozpoznania tych sporów” [41].

82. Istnieją również przykłady spraw, w których Trybunał badał w ramach postępowania prejudycjalnego kwestię niezawisłości w odniesieniu do konkretnego składu orzekającego. Na przykład w wyroku Ognyanov Trybunał oceniał, czy prawo Unii stoi na przeszkodzie przepisowi krajowemu, który wymaga, aby skład orzekający został wyłączony od rozpoznania sprawy z tego powodu, że we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym skierowanym do Trybunału zajął on wstępne stanowisko co do istoty sprawy [42].

35 Zobacz pkt 33–36 niniejszej opinii powyżej.

36 Zobacz niedawne wyroki: z dnia 17 stycznia 2019 r., Dzivev i in. (C-310/16, EU:C:2019:30); z dnia 19 grudnia 2019 r., Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114).

37 Zobacz między innymi wyrok z dnia 4 grudnia 2018 r., The Minister for Justice and Equality and Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979). Konkretnie w tej kwestii, z licznymi odniesieniami do orzecznictwa, zob. także moja opinia w sprawie An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara i in. (C-64/20, EU:C:2021:14 i przytoczone tam orzecznictwo).

38 Zobacz tytułem przykładu wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626).

39 Zobacz między innymi moja opinia w sprawie Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 i C-355/19, EU:C:2020:746, pkt 92 i przytoczone tam orzecznictwo) (zwana dalej „sprawą AFJR”).

40 Zobacz w szczególności wyrok A.K. i in.

41 Ibidem, pkt 99 i 100.

42 Wyrok z dnia 5 lipca 2016 r., Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514).

83. Po drugie, nie ma znaczenia okoliczność, że odpowiedź, jakiej ma udzielić Trybunał w ramach niniejszych postępowań, nie może być zastosowana przez sąd odsyłający w orzeczeniu mającym formę *wyroku* (lub orzeczenia co do istoty sprawy).

84. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem dopuszczalność wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zależy od tego, czy sąd odsyłający „musi wydać rozstrzygnięcie w ramach postępowania mającego na celu wydanie orzeczenia o charakterze sądowym” [43]. Oznacza to, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez sąd krajowy, który na zasadach wyjątku podejmuje czynności w postępowaniu mającym charakter administracyjny, nie jest dopuszczalny [44]. Nie oznacza to jednak, że rozstrzygnięcie, jakie ma wydać sąd odsyłający w postępowaniu głównym w przedmiocie konkretnej kwestii podniesionej w kontekście pytań prejudycjalnych, musi stanowić orzeczenie kończące postępowanie w sprawie, a tym bardziej przybrać formę wyroku. Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że pytania są dopuszczalne, jeżeli dotyczą kwestii proceduralnych odnoszących się do „całego postępowania prowadzącego do wydania wyroku przez sąd odsyłający”. Omawiany wymóg należy bowiem „interpretować szeroko, tak by uniknąć sytuacji, gdy wiele kwestii proceduralnych zostałoby uznanych za niedopuszczalne i nie mogłoby stać się przedmiotem wykładni dokonywanej przez Trybunał, a Trybunał nie byłby w stanie dokonać wykładni wszystkich przepisów prawa Unii, które sąd odsyłający jest zobowiązany stosować” [45].

85. Nie brakuje bowiem przykładów, w których odpowiedź Trybunału mająca na celu pomoc sądowi odsyłającemu nie mogłaby zostać zastosowana w orzeczeniu mającym formę wyroku (lub innego orzeczenia co do istoty). Na przykład w sprawie, w której zapadł wyrok VB Pénzügyi Lízing, jedno z zadanych pytań dotyczyło obowiązku informowania przez sądy krajowe ministra właściwego do spraw sprawiedliwości o dokonaniu odesłania prejudycjalnego w chwili przekazywania postanowienia odsyłającego do Trybunału [46]. W sprawie, w której wydano wyrok Eurobolt, Trybunał nie zawahał się odpowiedzieć na pytanie dotyczące tego, czy zgodnie z art. 267 TFUE sąd krajowy ma prawo zwrócić się do instytucji Unii uczestniczących w opracowywaniu aktu prawa wtórnego Unii, a którego ważność została zakwestionowana przed tym sądem [47]. W sprawie, w której zapadł wyrok Salvoni, Trybunał dokonał na wniosek sądu krajowego wykładni właściwych przepisów prawa Unii, które uniemożliwiały temu sądowi nawiązanie z urzędu kontaktu z jedną ze stron sporu [48]. Podobnie w licznych sprawach odnoszących się do wykładni aktów prawa Unii przyjętych w dziedzinie współpracy wymiarów sprawiedliwości Trybunał dokonał wykładni właściwych przepisów prawa Unii w celu wspomożenia sądów odsyłających w ich zadaniu wypełniania formularzy zawartych w załącznikach do tych aktów prawnych [49].

43 Zobacz między innymi wyrok z dnia 28 stycznia 2021 r., Spetsializirana prokuratura (Pouczenie o prawach) (C-649/19, EU:C:2021:75, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).

44 Zobacz na przykład wyrok z dnia 19 października 1995 r., Job Centre (C-111/94, EU:C:1995:340).

45 Zobacz między innymi wyrok z dnia 28 lutego 2019 r., Gradbeništvo Korana (C-579/17, EU:C:2019:162, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).

46 Wyrok z dnia 9 listopada 2010 r. (C-137/08, EU:C:2010:659, pkt 31, 32).

47 Wyrok z dnia 3 lipca 2019 r. (C-644/17, EU:C:2019:555, pkt 27).

48 Wyrok z dnia 4 września 2019 r. (C-347/18, EU:C:2019:661).

49 Zobacz między innymi wyroki: z dnia 2 marca 2017 r., Henderson (C-354/15, EU:C:2017:157); z dnia 24 października 2019 r., Gavanozov (C-324/17, EU:C:2019:892).

86. Tak więc ponownie: można przytoczyć wiele przykładów udzielonych w orzecznictwie odpowiedzi, które odnoszą się do różnych kwestii proceduralnych, strukturalnych lub instytucjonalnych i które pomagają sądowi odsyłającemu w rozstrzygnięciu innych kwestii pojawiających się przed wydaniem, przy wydawaniu, czy nawet po wydaniu ostatecznego orzeczenia co do istoty sprawy [50].

87. Po trzecie, nie ma znaczenia okoliczność, że – jak twierdzi rząd polski – zgodnie z prawem krajowym sąd odsyłający *nie jest umocowany do „skorygowania"* możliwych wad wynikających z ewentualnej niezgodności spornych krajowych przepisów proceduralnych z prawem Unii.

88. Z jednej strony argument ten jest podważany przez sąd odsyłający. W odpowiedzi z dnia 3 września 2020 r. na pytanie Trybunału w tej kwestii sąd odsyłający wskazał, że w przypadku gdyby Trybunał stwierdził niezgodność spornych przepisów krajowych z prawem Unii, sąd ten mógłby skorzystać z trzech mechanizmów umożliwiających zaradzenie tej niezgodności lub przynajmniej częściowe ograniczenie jej skutków. Po pierwsze, zgodnie z art. 41 §1 k.p.k sędzia może wyłączyć się od orzekania. Po drugie, jako przewodnicząca składu orzekającego w omawianych sprawach, sędzia, która wystąpiła z odesłaniem, mogłaby zwrócić się do prezesa swojego sądu z wnioskiem o zastosowanie art. 47b p.u.s.p., co mogłoby doprowadzić do zmiany składu orzekającego. Po trzecie, na podstawie art. 37 k.p.k. sąd odsyłający może zwrócić się do Sądu Najwyższego o przekazanie sprawy do rozpoznania innemu sądowi równorzędnemu, jeżeli wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości.

89. W świetle tej rozbieżności opinii czuję się w obowiązku przypomnieć, że określenie właściwego kontekstu faktycznego i prawnego należy do sądu odsyłającego. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że w jego kompetencji nie leży wypowiadanie się, w ramach procedury odesłania prejudycjalnego, w przedmiocie wykładni przepisów krajowych ani orzekanie o poprawności wykładni zastosowanej przez sąd krajowy, gdyż taka wykładnia należy do wyłącznej właściwości sądów odsyłających [51]. A zatem do Trybunału nie należy rozstrzyganie o tym, jaka jest właściwa treść lub wykładnia prawa krajowego.

90. Z drugiej strony – i niezależnie od powyższego – wymóg niezbędności zawsze był oceniany przez Trybunał w oderwaniu od dostępnych w prawie krajowym dróg prawnych pozwalających na usunięcie ewentualnej niezgodności między prawem krajowym a prawem Unii. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem „są sprzeczne z wymogami wynikającymi z samej natury prawa Unii wszelkie przepisy obowiązujące w krajowym porządku prawnym oraz wszelka praktyka legislacyjna, administracyjna lub sądowa powodujące ograniczenie skuteczności tego prawa poprzez odmowę przyznania sądowi, w którego kompetencji leży jego zastosowanie, uprawnienia do uczynienia, w momencie stosowania tego prawa, wszystkiego co niezbędne do pominięcia krajowych przepisów ustawowych mogących stać na przeszkodzie pełnej skuteczności podlegających bezpośredniemu stosowaniu norm prawa Unii" [52].

50 Zobacz na przykład między innymi wyroki: z dnia 20 marca 1997 r., Hayes (C-323/95, EU:C:1997:169) (w odniesieniu do wymaganego na podstawie prawa krajowego zabezpieczenia kosztów postępowania przed dokonaniem jakiejkolwiek oceny merytorycznej sporu); z dnia 27 czerwca 2013 r., Agrokonsulting-04 (C-93/12, EU:C:2013:432) (w odniesieniu do kwestii wstępnej dotyczącej wyłącznej jurysdykcji państwa członkowskiego, która musi zostać rozstrzygnięta przed rozpoznaniem sprawy co do istoty).

51 Zobacz niedawne wyroki: z dnia 3 lipca 2019 r., UniCredit Leasing (C-242/18, EU:C:2019:558, pkt 46, 47); z dnia 25 listopada 2020 r., Sociálna poisťovňa (C-799/19, EU:C:2020:960, pkt 44, 45).

52 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 9 marca 1978 r., Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, pkt 22, 23); z dnia 8 września 2010 r., Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, pkt 56, 57).

91. Argumenty podniesione przez rząd polski są nie do pogodzenia z utrwalonym orzecznictwem Trybunału dotyczącym bezpośredniej skuteczności i pierwszeństwa prawa Unii. Gdyby obowiązki sądów krajowych w zakresie przestrzegania prawa Unii ograniczały się do tego, na co zezwala im wyraźnie ich prawo krajowe, to na początek nie byłoby zbyt wiele prawa Unii. Gdy przed sądem odsyłającym pojawia się problem z zakresu prawa Unii, sąd ten jest zobowiązany do uczynienia wszystkiego co możliwe w celu wyeliminowania (potencjalnej) niezgodności, ażeby jak najszybciej doprowadzić do zgodności. Sąd odsyłający może w tym celu dokonać wykładni przepisów krajowych zgodnie z prawem Unii lub, gdy to stosowne, odstąpić od stosowania przepisów krajowych, które uniemożliwiają zapewnienie zgodności [53]. Okoliczność, że dany problem mógłby hipotetycznie zostać rozwiązany, przynajmniej zgodnie z brzmieniem prawa krajowego, na późniejszym etapie przez inny sąd (lub inny skład sędziowski), nie stanowi uzasadnionego zarzutu, a już na pewno nie w przypadku prawa Unii.

92. W konsekwencji okoliczność, że zdaniem rządu polskiego nawet gdyby niezgodność przepisów krajowych z prawem Unii została potwierdzona, to sąd odsyłający może nie być w stanie podjąć żadnych konkretnych czynności w celu jej usunięcia, co moim zdaniem nie odpowiada prawdzie, w żadnym wypadku nie czyni przedstawionego pytania niedopuszczalnym. Ostatecznie kiedy wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym mają na celu wyjaśnienie obowiązków i uprawnień, jakie sądy krajowe wywodzą z prawa Unii, kwestia zgodności jednego lub szeregu krajowych przepisów proceduralnych z prawem Unii staje się centralnym *zagadnieniem merytorycznym* w sprawie. Nie chodzi tu wtedy o kwestię dopuszczalności.

93. Potwierdzenie tych zasad można odnaleźć, ponownie, w wyroku A.K. i in. Tam Trybunał wyraźnie wskazał, że: „okoliczność, iż przepisy krajowe […] przewidują zakończenie postępowań takich jak postępowania główne, co do zasady i w braku orzeczenia sądu odsyłającego nakazującego takie zakończenie lub umorzenie postępowania nie może prowadzić do stwierdzenia przez Trybunał, że nie istnieje już potrzeba wydania orzeczenia w przedmiocie pytań skierowanych do niego w trybie prejudycjalnym” [54]. Trybunał przypomniał o szerokim zakresie uznania przysługującym sądom krajowym w kwestii występowania z wnioskami o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym i stwierdził, że „przepis prawa krajowego nie może zatem stanąć na przeszkodzie skorzystaniu przez sąd krajowy z tego uprawnienia, względnie wywiązaniu się z tego obowiązku” [55].

94. Po czwarte, okoliczność, że osoby, wobec których toczy się postępowanie karne przed sądem odsyłającym, *nie zakwestionowały* zgodności spornych przepisów krajowych z prawem Unii, nie ma wpływu ani na znaczenie pytania, ani na jego dopuszczalność. Nie ulega wątpliwości, że okoliczność, iż strony w postępowaniu głównym nie podniosły kwestii prawa Unii przed sądem krajowym, nie stoi na przeszkodzie zwróceniu się przez ten ostatni do Trybunału. Artykuł 267 TFUE nie ogranicza się do przypadków, w których jedna lub druga strona w postępowaniu głównym podjęła inicjatywę i poruszyła kwestię dotyczącą wykładni lub ważności prawa Unii, lecz rozciąga się również na sytuacje, w których tego rodzaju kwestia

53 Zobacz, z dalszymi odniesieniami, wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, pkt 50 i nast.).

54 Wyrok w sprawie A.K. i in., pkt 102.

55 Ibidem, pkt 103. To samo podejście zostało całkiem niedawno ponownie potwierdzone w wyroku z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C-824/18, EU:C:2021:153). W sprawie tej sąd odsyłający również znalazł się bowiem w sytuacji, w której faktycznie na podstawie prawa krajowego nie był on właściwy do działania w celu zapewnienia poszanowania art. 19 ust. 1 TUE.

została podniesiona przez sąd odsyłający z urzędu [56]. Ma to szczególne znaczenie zwłaszcza w przypadku, gdy pojawiają się poważne wątpliwości co do prawidłowego obsadzenia składu orzekającego w sprawie [57].

95. Niniejsze sprawy nie stanowią też spraw sztucznych, które w jakikolwiek sposób przypominają sprawy Foglia [58]. Bezsporne jest, że postępowania karne toczące się przed sądem odsyłającym są autentycznymi sporami. Absolutnie nic nie wskazuje na to, by strony sztucznie zaaranżowały to postępowanie, aby zwrócić się do Trybunału o udzielenie wskazówek dotyczących wykładni określonych przepisów prawa Unii [59].

96. Wreszcie, po piąte, na etapie wstępnej oceny wydaje mi się, że w niniejszych sprawach obecne są wszystkie elementy wymagane do zastosowania art. 19 ust. 1 TUE.

97. Na początek – kwestie podniesione w niniejszym postępowaniu nie są ze swej natury nieistotne lub drugorzędne z punktu widzenia zarówno spraw w postępowaniach głównych, jak i krajowego porządku prawnego rozpatrywanego ogólnie. Tak naprawdę, ponieważ kwestie dotyczące prawidłowego składu izb orzekających nie odnoszą się specyficznie do postępowań głównych, ale wynikają z przepisów krajowych o charakterze generalnym, odpowiedź Trybunału na zadane pytanie może mieć znaczące następstwa w wielu innych sprawach.

98. Jeśli chodzi o charakter kwestii, z którą mamy do czynienia w postępowaniach głównych, w wyroku Simpson Trybunał stanowczo stwierdził: „[G]warancje dostępu do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, a w szczególności gwarancje określające pojęcie, jak również skład tego sądu, stanowią *podstawę prawa do rzetelnego procesu sądowego*. Prawo to oznacza, że k*ażdy sąd jest zobowiązany zbadać*, czy ze względu na swój skład stanowi on taki właśnie sąd, jeżeli pojawia się w tym względzie poważna wątpliwość. Badanie to jest nieodzowne w kontekście zaufania, jakie sądy społeczeństwa demokratycznego muszą wzbudzać u jednostki. W tym sensie taka kontrola stanowi istotny wymóg formalny, którego należy bezwzględnie dochować i którego spełnienie *należy sprawdzić z urzędu*” [60]. Stąd też, ponieważ sąd odsyłający powziął rzeczywiste wątpliwości co do tego, czy został obsadzony zgodnie z prawem, może on i powinien rozpatrzyć tę kwestię, zanim przystąpi do oceny istoty zawisłych przed nim spraw.

99. Ponadto w świetle tego, co można wywieść z kontekstu niniejszych spraw, a także z szeregu innych spraw dotyczących tego samego państwa członkowskiego, będącego ostatnio źródłem wielu spraw na wokandzie Trybunału, jest mało prawdopodobne, by rozpatrywany system prawny zawierał odpowiednie mechanizmy autokorekty możliwego problemu, na który zwrócił uwagę sąd odsyłający. Dostrzeżona przez sąd odsyłający kwestia nie stanowi jedynie pojedynczego i niefortunnego niedopatrzenia w poza tym prawidłowo funkcjonującym systemie.

56 Zobacz między innymi wyrok z dnia 16 czerwca 1981 r., Salonia (126/80, EU:C:1981:136, pkt 5–7). Zobacz niedawny wyrok z dnia 1 lutego 2017 r., Tolley (C-430/15, EU:C:2017:74, pkt 30–33).

57 W tym względzie wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Szczególna procedura kontroli orzeczenia Simpson/Rada i HG/Komisja, C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, pkt 57, 58).

58 Zobacz przypis 30 do niniejszej opinii powyżej.

59 Zobacz na przykład wyrok z dnia 5 lipca 2016 r., Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, w szczególności pkt 12, 26).

60 Wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Szczególna procedura kontroli orzeczenia Simpson/Rada i HG/Komisja, C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, 57). Podkreślenie moje.

100. A zatem wydaje mi się, że w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału pytanie pierwsze jest dopuszczalne. Poprzez to pytanie sąd odsyłający zmierza do ustalenia prawidłowej wykładni, jaką należy nadać art. 19 ust. 1 TUE – postanowieniu wyraźnie znajdującemu zastosowanie w niniejszych sprawach – celem rozstrzygnięcia kwestii o charakterze proceduralnym, tak aby postępowanie główne można było przeprowadzić w sposób zgodny z prawem Unii.

101. Argumenty dotyczące rzekomego braku znaczenia lub niezbędności tego pytania nie są w świetle tradycyjnego orzecznictwa Trybunału przekonujące. Tego wniosku nie podważają niedawne orzeczenia Trybunału, które zapadły w szczególnym kontekście niezawisłości sądownictwa krajowego oraz dopuszczalności tego typu pytań.

ii) W przedmiocie najnowszego orzecznictwa: wyrok Miasto Łowicz i jego następstwa

102. W sprawie Miasto Łowicz [61] do Trybunału wpłynęły pytania dotyczące tego, czy nowy model odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w Polsce spełnia wypływające z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE wymogi dotyczące niezawisłości sędziowskiej. Trybunał nie odniósł się jednak do meritum przedstawionych pytań, ponieważ uznał te pytania za niedopuszczalne.

103. Dochodząc do takiego wniosku, Trybunał podkreślił na wstępie, że dla potrzeb ustalenia „niezbędności" w rozumieniu art. 267 TFUE między sporem przed sądem odsyłającym a przepisami prawa Unii, o których wykładnię się zwrócono, musi istnieć *łącznik* „przejawiający się w tym, że owa wykładnia jest obiektywnie niezbędna z punktu widzenia orzeczenia, jakie ma wydać sąd odsyłający" [62]. Trybunał wskazał następnie szereg sytuacji, w których pytania prejudycjalne spełniają ten warunek. Trybunał przedstawił systematykę „sytuacji określonego rodzaju", w których wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wykazuje wystarczający łącznik pozwalający na zapewnienie jego istotności dla celów art. 267 TFUE. Łącznik ten istnieje bowiem wówczas, gdy: (i) spór jest powiązany z prawem Unii pod względem *materialnoprawnym* [63]; (ii) pytanie dotyczy wykładni *przepisów proceduralnych prawa Unii*, które mogą mieć zastosowanie [64]; lub (iii) odpowiedź, jakiej miałby udzielić Trybunał, może dostarczyć sądowi odsyłającemu takiej wykładni prawa Unii, która pozwoli mu rozstrzygnąć *kwestie proceduralne prawa krajowego* przed wydaniem orzeczenia co do istoty sprawy [65].

104. Trybunał stwierdził następnie, że w rozpatrywanych sprawach nie można było zidentyfikować takiego łącznika, ponieważ nie stanowiły one przykładu żadnej z przedstawionych powyżej sytuacji. Trybunał stwierdził bowiem, że odpowiedź, jakiej miałby udzielić, nie miałaby żadnego wpływu na toczące się przed sądami odsyłającymi postępowania sądowe.

105. Moim zdaniem ocena dokonana przez Trybunał w wyroku Miasto Łowicz nie jest zaskakująca.

106. Po pierwsze, nie uważam, aby wyrok ten wprowadzał ograniczenia zasad wynikających z wcześniejszego orzecznictwa lub by ustanawiał od nich odstępstwa. Moim zdaniem wydaje się on w dużym stopniu odzwierciedlać istotę tego orzecznictwa: konieczność zapewnienia, że sąd odsyłający będzie mógł *uwzględnić* w postępowaniu głównym odpowiedzi, o których udzielenie

61 Wyrok Miasto Łowicz.

62 Ibidem, pkt 48.

63 Ibidem, pkt 49, z odniesieniem do wyroku z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117).

64 Ibidem, pkt 50, z odniesieniem do wyroku z dnia 17 lutego 2011 r., Weryński (C-283/09, EU:C:2011:85, pkt 41, 42).

65 Ibidem, pkt 51, z odniesieniem do wyroku A.K. i in.

zwrócono się do Trybunału. Wpływ na to postępowanie może dotyczyć, jak wyraźnie orzekł Trybunał, zarówno jego materialnych, jak i proceduralnych aspektów. Jednak w takiej czy innej formie wpływ ten powinien być rzeczywisty i przewidywalny i nie może być hipotetyczny, teoretyczny lub jedynie spekulacyjny.

107. Po drugie, zastosowanie zasad wynikających z tradycyjnego orzecznictwa Trybunału do konkretnych sytuacji rozpatrywanych w wyroku Miasto Łowicz wydaje się również rozsądne. W sprawach tych można było dostrzec znaczną rozbieżność między stanem faktycznym rozpoznawanym przez sądy odsyłające a raczej ogólnymi pytaniami, z którymi sądy te zwróciły się do Trybunału [66]. Nie było jasne, również w świetle niewielu szczegółowych wyjaśnień zawartych w postanowieniach odsyłających [67], w jaki sposób stwierdzenia Trybunału dotyczące zgodności z prawem nowego systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w Polsce mogłyby mieć, pod względem proceduralnym lub materialnoprawnym, rzeczywisty wpływ na postępowania główne. Postępowania te dotyczyły odrębnych kwestii [68].

108. Po trzecie, w przeciwieństwie do niektórych poglądów wyrażanych w doktrynie [69], nie sądzę, aby taki wymóg przynajmniej podstawowego bezpośredniego znaczenia dla rozstrzygnięcia, które ma zostać wydane przez sąd odsyłający w postępowaniu głównym, stanowił odejście od tradycyjnego orzecznictwa Trybunału. Podejrzewam, że część problemu może po prostu wynikać z przyjętej optyki. Zanim Trybunał potwierdził istnienie odrębnego obowiązku wynikającego bezpośrednio z art. 19 ust. 1 TUE, sprawa, aby mogła podlegać właściwości Trybunału, musiała wchodzić w zakres stosowania prawa Unii w ujęciu tradycyjnym. Wymóg ten w sposób automatyczny ograniczał wachlarz pytań, jakie można było zadać, ponieważ wymagano jakiegoś dostrzegalnego związku z przepisem prawa Unii lub przynajmniej szerzej postrzeganego konfliktu z jedną ze swobód lub z zasad prawa Unii [70]. Oceniana w świetle tej (w sposób naturalny węższej) furtki dostępu kwestia znaczenia i niezbędności nie pojawiała się często lub wydawała się zbyt kłopotliwa.

109. Natomiast z chwilą, gdy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE przestał być ograniczony wymogiem, aby sprawa w postępowaniu głównym mieściła się w zakresie stosowania prawa Unii w ujęciu tradycyjnym, druga (owa węższa, materialnoprawna) furtka została faktycznie zlikwidowana. Obecnie tym, na co zwraca się zasadniczo uwagę, jest pierwsza furtka dostępu, związana z niezbędnością i znaczeniem dla sprawy, która to furtka zawsze istniała, jednak nikt tak naprawdę nie przywiązywał do niej szczególnie wagi z dość zrozumiałego powodu: intuicyjnie mamy tendencję do skupiania się na mniej, a nie szerzej rozwartych furtkach dostępu. Niemniej jednak, ponieważ obecnie jest to jedyna furtka dostępu, można ją postrzegać jako nowe lub bardziej restrykcyjne ograniczenie z tego właśnie powodu, że jest jedyną, która pozostała.

66 Dalsze szczegóły w mojej opinii w sprawie Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice (C-397/19, EU:C:2020:747, pkt 33, 34).

67 Opinia rzecznika generalnego E. Tancheva w sprawach połączonych Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2019:775, pkt 115–126).

68 Wyrok Miasto Łowicz, pkt 45–53.

69 Zobacz na przykład S. Platon, „Court of Justice Preliminary references and rule of law: Another case of mixed signals from the Court of Justice regarding the independence of national courts: *Miasto Lowicz*", *Common Market Law Review*, vol. 57, Issue 6, 2020, s. 1843–1866.

70 Bardziej szczegółowe omówienie znajduje się w mojej opinii w sprawie TÜV Rheinland LGA Products i Allianz IARD (C-581/18, EU:C:2020:77) – w odniesieniu do zakresu prawa Unii w bardziej tradycyjnych sprawach dotyczących swobodnego przepływu i moja opinia w sprawie Ispas (C-298/16, EU:C:2017:650) – w odniesieniu do zakresu prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych.

110. Podejście przyjęte przez Trybunał w wyroku Miasto Łowicz zostało następnie zastosowane w postanowieniu Prokuratura Rejonowa w Słubicach [71], które dotyczyło postępowania krajowego, a pytania były podobne do pytań zadanych w sprawie zakończonej wyrokiem Miasto Łowicz. Natomiast w orzeczeniach Maler [72] i Land Hessen [73] poruszono nieco inne kwestie, mające związek z dopuszczalnością lub właściwością.

111. W sprawie zakończonej postanowieniem Maler wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został złożony z powodu wystąpienia w Verwaltungsgericht Wien (sądzie administracyjnym w Wiedniu, Austria) rozbieżności stanowisk pomiędzy sądem odsyłającym (orzekającym w składzie jednego sędziego) a prezesem tego sądu. Sąd odsyłający uznał, że przydzielenie konkretnej sprawy na podstawie obowiązujących w tym sądzie wewnętrznych zasad przydzielania spraw doprowadziło do powstania sytuacji problematycznej z punktu widzenia art. 83 Bundes-Verfassungsgesetz (austriackiej federalnej ustawy konstytucyjnej), zgodnie z którym w szczególności nikt nie może być pozbawiony prawa dostępu do sądu ustanowionego na mocy ustawy. Ze względu na podnoszoną sprzeczność z zasadą sędziego powołanego zgodnie z prawem sąd odsyłający wyraził również wątpliwości co do tego, czy w świetle standardów określonych w art. 6 europejskiej konwencji praw człowieka (zwanej dalej „EKPC"), w art. 19 ust. 1 TUE oraz w art. 47 karty praw podstawowych można uznać, że jest on „wystarczająco niezawisły", aby rozpoznać sprawę.

112. Stosując podejście przyjęte w wyroku Miasto Łowicz, Trybunał uznał odesłanie za niedopuszczalne w całości, podkreślając, że sprawa nie jest merytorycznie związana z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, a odpowiedź Trybunału nie może dostarczyć sędziemu, który wystąpił z odesłaniem prejudycjalnym, wykładni prawa Unii, która pozwoliłaby mu rozstrzygnąć problematyczne kwestie w zawisłych przed nim sprawach [74].

113. W tym kontekście warto być może wspomnieć o dwóch innych aspektach. Po pierwsze, kwestia podniesiona przez sędziego, który wystąpił z odesłaniem, stanowiła raczej techniczny problem z dziedziny, w której możliwych jest wiele różnych rozwiązań. Nikt bowiem nie będzie raczej twierdził, że w świetle prawa Unii istnieje jedynie właściwy szczególny sposób przydziału spraw w ramach sądu pozwalający zapewnić poszanowanie prawa do sędziego powołanego zgodnie z prawem lub, szerzej, prawa do rzetelnego procesu sądowego. Po drugie, i co być może bardziej istotne, postanowienie odsyłające nie wskazywało na żadne okoliczności, które postrzegane w oderwaniu od siebie lub łącznie mogłyby budzić jakiekolwiek wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności zaangażowanych organów sądowych ani co do ogólnej kondycji danego systemu sądownictwa. W szczególności w sprawie tej nie zwrócono uwagi Trybunału na żadne kwestie strukturalne, systemowe lub w inny sposób związane z zasadą państwa prawnego. Przeciwnie, okoliczności faktyczne tamtej sprawy wskazywały na to, że system krajowy rzeczywiście oferował pewne środki pozwalające ewentualnie zaradzić podnoszonemu naruszeniu prawa, gdyby takie miało miejsce. W rzeczywistości sąd krajowy skorzystał nawet z takich środków, choć nie wydawał się zadowolony z ich ostatecznych rezultatów [75].

114. W takich okolicznościach brak rozpoznania odesłania co do istoty sprawy można uznać za zgodny z utrwalonym orzecznictwem, w myśl którego w braku jakichkolwiek przeciwnych przesłanek Trybunał nie powinien wnosić z tego, że przepisy krajowe zapewniające niezawisłość

71 Postanowienie z dnia 6 października 2020 r. (C-623/18, EU:C:2020:800).

72 Postanowienie z dnia 2 lipca 2020 r. (C-256/19, EU:C:2020:523).

73 Wyrok z dnia 9 lipca 2020 r. (C-272/19, EU:C:2020:535).

74 Postanowienie Maler, pkt 46–48.

75 Ibidem, zob. pkt 7–27, w szczególności pkt 16.

i bezstronność sądów mogą być stosowane w sposób sprzeczny z zasadami przyjętymi w krajowym porządku prawnym lub z zasadami obowiązującymi w państwie prawnym [76]. Mówiąc prościej, nie wykryto żadnego poważnego problemu mogącego zrodzić się ewentualnie na gruncie art. 19 ust. 1 TUE, który mógłby sugerować, że rozpatrywany krajowy system prawny nie był zdolny do samonaprawy.

115. Wreszcie w sprawie Land Hessen sąd odsyłający zwrócił się do Trybunału z pytaniem dotyczącym jego statusu jako „sądu" w rozumieniu art. 267 TFUE odczytywanego w świetle art. 47 karty praw podstawowych. Trybunał wskazał, że poprzez to pytanie sąd odsyłający zwrócił się w istocie do sądu Unii o zbadanie dopuszczalności jego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Zważywszy bowiem, że status „sądu" w rozumieniu art. 267 TFUE jest przesłanką dopuszczalności odesłania, spełnienie tej przesłanki można by uznać za wstępną przesłankę dokonania przez Trybunał wykładni przepisu prawa Unii wskazanego w innym pytaniu zadanym przez ten sąd krajowy.

116. Trybunał przeprowadził pogłębioną analizę wątpliwości zgłoszonych przez sąd odsyłający w kwestii dopuszczalności i doszedł do wniosku, że organ ten spełnia wymogi art. 267 TFUE [77]. Trybunał zwieńczył jednak część wyroku dotyczącą dopuszczalności stwierdzeniem, że „wniosek ten nie ma wpływu na badanie dopuszczalności drugiego pytania prejudycjalnego, które jako takie jest niedopuszczalne. Jako że pytanie to dotyczy wykładni samego art. 267 TFUE, który nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym, wykładnia, o którą wnosi sąd odsyłający, nie odpowiada obiektywnej potrzebie wydania przez sąd odsyłający orzeczenia" [78].

117. Podejście przyjęte przez Trybunał w tym wyroku oraz brzmienie niektórych jego fragmentów mogą, przynajmniej na pierwszy rzut oka, wydawać się intrygujące. Jednak jeśli przyjrzeć się bliżej, można to rozumieć w następujący sposób.

118. Trybunał zamierzał wskazać po prostu, że gdy pojawiają się kwestie dotyczące spełnienia określonych w art. 267 TFUE przesłanek dopuszczalności odesłań, ich badanie ma, co raczej oczywiste, związek z *dopuszczalnością* odesłania, a nie z jego meritum. Z tego względu jeżeli pojawiają się wątpliwości co do tego, czy organ, który wystąpił z odesłaniem, jest „sądem" w rozumieniu art. 267 TFUE (z tego względu, że może nie być wystarczająco niezależny, jak miało to miejsce w sprawie zakończonej wyrokiem Land Hessen, lub z innego powodu), to zagadnienie to stanowi wstępną kwestię proceduralną, niezależnie od tego, czy została ona przedstawiona Trybunałowi w kategoriach dopuszczalności, czy też była przedmiotem odrębnego pytania [79].

119. Prawdą jest, że stanowisko Trybunału w tej kwestii nie było na przestrzeni lat całkiem spójne. W istocie sądowy charakter organu występującego z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym był oceniany zarówno z punktu widzenia właściwości Trybunału [80], jak i z punktu widzenia dopuszczalności odesłania [81]. Co więcej, w odróżnieniu od sprawy Land Hessen,

76 Zobacz wyrok z dnia 4 lutego 1999 r., Köllensperger and Atzwanger (C-103/97, EU:C:1999:52, pkt 24).

77 Wyrok Land Hessen, pkt 42–61.

78 Ibidem, pkt 62.

79 Zobacz P. Iannuccelli, „L'indépendance du juge national et la recevabilité de la question préjudicielle concernant sa propre qualité de »juridiction«", *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2021, s. 823–841.

80 Zobacz między innymi wyrok z dnia 6 października 2015 r., Consorci Sanitari del Maresme (C-203/14, EU:C:2015:664, pkt 16–31).

81 Zobacz między innymi wyrok z dnia 21 stycznia 2020 r., Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, pkt 51–80).

Trybunał w niektórych sprawach udzielił odpowiedzi na pytania dotyczące pojęcia „sądu" w rozumieniu art. 267 TFUE i tego, czy organ krajowy, który wystąpił z takim wnioskiem, można za taki uznać [82].

120. Nie sądzę jednak, aby należało przywiązywać zbyt wielką wagę do nieuniknionej różnorodności orzecznictwa nagromadzonego na przestrzeni lat, ponieważ w sposób naturalny może ono być w dużym stopniu zależne od konkretnych spraw. Chociaż oczywiście takie stwierdzenie jest prawdopodobnie niezadowalające z teoretycznego punktu widzenia, to nie uważam, aby rodziło ono jakikolwiek szczególny problem. W zakresie, w jakim Trybunał przeprowadza weryfikację sądowego charakteru krajowego organu występującego z wnioskiem, okoliczność, czy czyni to w kontekście właściwości, dopuszczalności, czy też (ostatecznie) oceny meritum, ma niewielkie znaczenie praktyczne. Sąd krajowy uzyskuje żądane wyjaśnienia, a w przypadku gdy Trybunał stwierdzi problem, wniosek zostaje odrzucony ze względów proceduralnych, bez rozpatrywania zadanych pytań co do istoty [83].

121. Nie uważam zatem, że wyrok Land Hessen stanowi odejście od przywołanego powyżej orzecznictwa. W każdym wypadku niniejsze sprawy można z łatwością odróżnić od spraw rozpatrywanych w orzeczeniach Miasto Łowicz, Maler i Land Hessen, do omówienia której to kwestii teraz przystąpię.

iii) Niniejsze sprawy nie są podobne do spraw przedstawionych wcześniej

122. Po pierwsze, w przeciwieństwie do sytuacji, której dotyczył wyrok Miasto Łowicz, odpowiedź Trybunału na pytanie pierwsze może tak naprawdę zostać uwzględniona, ponieważ dotyczy prawidłowego obsadzenia składu orzekającego. W tym kontekście znaczenie pytania pierwszego jest powiązane z koniecznością rozwiązania konkretnego i rzeczywistego problemu, który ma bezpośredni wpływ na postępowania przed sądem odsyłającym. W tym względzie przewodnicząca składu orzekającego może podjąć różne dostępne jej działania w celu zaradzenia niezgodności.

123. Posługując się systematyką wskazaną w wyroku Miasto Łowicz, powiedziałbym, że niniejsze sprawy należą do *kategorii trzeciej*: sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o udzielenie odpowiedzi stanowiącej pomoc w rozstrzygnięciu kwestii proceduralnej prawa krajowego przed wydaniem orzeczenia co do istoty w zawisłych przed nim sprawach.

124. Jednocześnie niniejsze sprawy należą również do *kategorii drugiej*: sąd odsyłający powołuje się na przepisy dyrektywy 2016/343 – akt prawa Unii określający zasady proceduralne, które wydają się mieć zastosowanie w postępowaniach głównych zarówno ratione personae, jak i ratione materiae [84].

125. Na tym tle, a także w świetle domniemanych powiązań między niektórymi sędziami zasiadającymi w składach orzekających mających rozpoznać sprawy w postępowaniach głównych a Ministrem Sprawiedliwości będącym zarazem Prokuratorem Generalnym naturalne jest, że sąd odsyłający może zastanawiać się nad zgodnością spornych przepisów krajowych z przepisami dyrektywy 2016/343. Artykuł 3 tej dyrektywy stanowi, że „państwa członkowskie zapewniają, aby

[82] Zobacz między innymi wyroki: z dnia 27 kwietnia 1994 r., Almelo (C-393/92, EU:C:1994:171, pkt 21–24); z dnia 4 czerwca 2002 r., Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:329, pkt 10–19); z dnia 16 grudnia 2008 r., Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, pkt 54–63).

[83] Zobacz także opinia rzecznika generalnego N. Wahla w sprawie Gullotta and Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, pkt 15, 25).

[84] Jak wyjaśniono w pkt 69–71 niniejszej opinii powyżej.

podejrzani i oskarżeni byli uważani za niewinnych, do czasu udowodnienia im winy zgodnie z prawem". W tym względzie należy zauważyć, że domniemanie niewinności jest zapisane w art. 48 karty praw podstawowych, który – jak wynika z wyjaśnień dotyczących tej karty – odpowiada art. 6 ust. 2 i 3 EKPC[85]. Natomiast art. 6 dyrektywy 2016/343, powtarzając za motywem 22 tej dyrektywy, określa zasadniczo, że przy ustalaniu winy podejrzanych i oskarżonych ciężar dowodu spoczywa na oskarżeniu, a wszelkie wątpliwości rozpatruje się na korzyść podejrzanego lub oskarżonego.

126. Kwestia, czy przepisy dyrektywy 2016/343 *rzeczywiście stoją na przeszkodzie* przepisom krajowym takim jak te rozpatrywane w niniejszej sprawie, jest zatem kwestią, która odnosi się do meritum, a nie do dopuszczalności pytania pierwszego.

127. Po drugie, w przeciwieństwie do sprawy w postanowieniu Maler, kwestia poruszona przez sąd odsyłający dotyczy zgodności niektórych przepisów krajowych z przepisami prawa pierwotnego i wtórnego Unii. Innymi słowy, niniejsze sprawy nie są jedynie (niewyraźnym) odbiciem tego, co stanowi zasadniczo wewnętrzny problem krajowego porządku prawnego. Dodatkowo istota sprawy dotyczy raczej podstawowego elementu bezstronności sędziowskiej, a nie zwykłej kwestii technicznej, co do której w prawie Unii nie istnieje jednolite podejście. Ponadto na pierwszy rzut oka te potencjalne kwestie mają pewną wagę i mogą mieć znaczące skutki systemowe. Wreszcie – ze sprawami tymi zwrócono się w szczególnym kontekście prawnym, w którym możliwość samonaprawy takiego systemu nie jest wcale oczywista.

128. Po trzecie, w wyroku Land Hessen Trybunał udzielił sądowi odsyłającemu wnioskowanych wyjaśnień. Egzystencjalne („czy jestem sądem?") i metafizyczne („korzystam z procedury art. 267 TFUE w celu sprawdzenia, czy mogę z tej procedury skorzystać") aspekty leżące u podstaw drugiego z zadanych w tamtej sprawie pytań nie stanęły na przeszkodzie zbadaniu przez Trybunał podnoszonych kwestii. Poczynione przez Trybunał w pkt 62 wyroku obiter dictum pełni w znacznej mierze funkcję pedagogiczną. W niniejszych sprawach, gdyby Trybunał uznał wnioski za niedopuszczalne w całości, sąd odsyłający nie uzyskałby żadnych wskazówek dotyczących poruszonej problematyki.

129. Z tego względu najnowsze orzecznictwo Trybunału, dalekie od podania w wątpliwość mojego wniosku dotyczącego dopuszczalności pierwszego pytania prejudycjalnego, ukazuje w istocie, dlaczego odpowiedź na to pytanie jest niezbędna do wydania przez sąd odsyłający wyroku w zawisłych przed nim sprawach.

B. W przedmiocie charakteru oraz granic art. 19 ust. 1 TUE

130. W poprzedniej sekcji niniejszej opinii starałem się wyjaśnić, dlaczego uważam, że zgodnie z tradycyjnym orzecznictwem Trybunału dotyczącym jego właściwości i dopuszczalności wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym pierwsze pytanie sądu odsyłającego jest dopuszczalne. Podjąłem również próbę usystematyzowania nowszego orzecznictwa Trybunału, wykazując, dlaczego w rzeczywistości nie zmieniono w nim przyjmowanego tradycyjnie otwartego podejścia.

131. Obecnie należy jednak zwrócić się ku (kolejnemu) oczywistemu, lecz przemilczanemu problemowi: art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Nie da się ukryć, że niepokój odczuwany wobec oceny dopuszczalności w niniejszych sprawach, jak również, być może, w innych sprawach

[85] Zobacz na przykład wyrok z dnia 25 lutego 2021 r., Dalli/Komisja (C-615/19 P, EU:C:2021:133, pkt 223).

niedawno wszczętych lub obecnie toczących się przed Trybunałem, wynika w pewnym stopniu z „hojnego" podejścia, jakie Trybunał przyjął w odniesieniu do wykładni art. 19 ust. 1 TUE. Z chwilą odpadnięcia materialnoprawnych ograniczeń związanych z koniecznością wykazania „objęcia" prawem Unii w celu uruchomienia trybów właściwości Trybunału logicznie pojawiły się obawy dotyczące potencjalnie zbyt szerokiego stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE [86]. Prędzej czy później może pojawić się nawet pokusa ponownego wprowadzenia tych ograniczeń pod kątem dopuszczalności [87].

132. Nie można zaprzeczyć, że podejście przyjęte w wyroku Associação Sindical dos Juízes Portugueses jest dość daleko idące: zakres stosowania art. 19 ust. 1 TUE jest szeroki zarówno ratione materiae (obejmuje wszystkie dziedziny objęte prawem Unii, niezależnie od tego, w jakiej sytuacji państwa członkowskie stosują to prawo w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych), jak i ratione iudicis (obejmuje każdy organ krajowy, który może orzekać jako sąd o kwestiach związanych ze stosowaniem lub z wykładnią prawa Unii). Jak wskazałem w mojej opinii w sprawie AFJR, naprawdę trudno jest znaleźć sąd krajowy, który z definicji nigdy nie może orzekać w kwestiach z zakresu prawa Unii [88].

133. Na tej podstawie można by twierdzić, że z uwagi na szeroki zakres art. 19 ust. 1 TUE uzasadnione jest bardziej restrykcyjne podejście do *dopuszczalności* spraw podnoszących kwestie na gruncie tego postanowienia. W takim przypadku kryteria dopuszczalności stałyby się obwarowaniem chroniącym Trybunał przed zalewem niezliczonymi odesłaniami dotyczącymi rozmaitych aspektów, które w opinii niektórych sądów krajowych mogłyby rodzić kwestie związane z niezawisłością sądownictwa krajowego.

134. W tej sekcji wyjaśnię, dlaczego tego poglądu nie podzielam. Jestem bowiem przekonany, że podejście przyjęte przez Trybunał w tej kwestii – jeśli mieści się we właściwych ramach i jest odpowiednio stosowane – jest prawidłowe. W tym celu konieczne jest nakreślenie rzeczywistego charakteru art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE: jest to po prostu nadzwyczajny środek zaradczy w nadzwyczajnych wypadkach. Z tego względu poprzeczka dostępu jeżeli chodzi o dopuszczalność jest i powinna pozostać niska, podczas gdy materialnoprawny próg jego naruszenia jest stosunkowo wysoki (lit. a). W ten sposób art. 19 ust. 1 TUE uzupełnia, chociaż może ostatecznie wykraczać poza nie, dwa inne kluczowe postanowienia traktatu, które również odzwierciedlają zasadę niezawisłości sędziowskiej: art. 47 karty praw podstawowych i art. 267 TFUE (lit. b).

A. W przedmiocie charakteru i zakresu art. 19 ust. 1 TUE

135. Na wstępie należy podkreślić, że dokonana przez Trybunał wykładnia tego postanowienia znajduje odzwierciedlenie w samej treści art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, który zobowiązuje państwa członkowskie „do ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej *w dziedzinach objętych prawem Unii*". Ustanowiony w tym postanowieniu obowiązek jest szeroki i bezwarunkowy. Jest on zależny od dziedziny, a nie od sprawy.

86 Jak już wskazałem w mojej opinii w sprawie AFJR, pkt 212 i nast.

87 W tym momencie wyrażane w doktrynie obawy, o których mowa powyżej, mogłyby faktycznie okazać się słuszne – zob. pkt 108, 109 i przypis 69 powyżej.

88 Zobacz moja opinia w sprawie AFJR, pkt 207.

136. Nie ulega również wątpliwości, że minimalne gwarancje niezawisłości sędziowskiej muszą być zapewnione, co do zasady, wszystkim sądom i w odniesieniu do wszystkich podejmowanych przez nie czynności. Absurdalne byłoby twierdzenie, że przepis krajowy z zakresu organizacji wymiaru sprawiedliwości jest mało problematyczny w sprawach o charakterze czysto wewnętrznym, podczas gdy może stanowić problem za każdym razem, gdy zastosowanie znajduje przepis lub zasada prawa Unii. Mówiąc o (nie)zależności, myślimy w kategoriach kontroli, nacisków i wpływów. Ma ona charakter strukturalny. Musi ona zostać zagwarantowana transwersalnie. Oczywiście osoba mająca wpływ na sędziego lub sąd czy wręcz ich kontrolująca może zdecydować się na odstąpienie od wywierania wpływu w danej sprawie. Niemniej jednak nie oznacza to wcale, że taki sędzia jest co do zasady „niezawisły” [89]. Z tego powodu po prostu nie można mówić o „niezawisłości sędziowskiej w zakresie stosowania prawa Unii”, przeciwstawiając ją „niezawisłości sędziowskiej w sprawach czysto krajowych” [90]. Nie istnieje niezawisłość sądownicza „na pół etatu” [91].

137. Co więcej, często na początku postępowania nie sposób określić, czy dany przepis lub zasada prawa Unii nie okaże się znajdować zastosowania w toku danego postępowania. Ponadto wiele orzeczeń sądowych może też, w pewnym momencie po ich wydaniu, z takich czy innych powodów znaleźć się w „przestrzeni sądowniczej” Unii. Wzajemne uznawanie, żeby nie wspomnieć o wzajemnym zaufaniu, nie będzie funkcjonować, jeśli władze krajowe będą musiały za każdym razem sprawdzać, czy sąd innego państwa członkowskiego był „wystarczająco niezawisły”, gdy rozpoznawał sprawę, która (początkowo) miała charakter czysto wewnętrzny, a następnie przekroczyła granicę (by tak powiedzieć) w celu wywarcia określonych skutków prawnych w innym państwie członkowskim.

138. Problem ten nie ogranicza się jednak do horyzontalnego wymiaru wzajemnej współpracy między państwami członkowskimi [92]. W systemie takim jak system Unii Europejskiej, w którym prawo jest głównym motorem umożliwiającym integrację, istnienie niezależnego systemu sądownictwa (zarówno na szczeblu centralnym, jak i krajowym), zdolnego do zapewnienia prawidłowego stosowania tego prawa, ma pierwszorzędne znaczenie. Po prostu – bez niezależnego sądownictwa nie byłoby prawdziwego systemu prawnego. Jeśli nie ma „prawa”, to nie może być mowy o większej integracji. Dążenie do stworzenia „coraz ściślejszego związku między narodami Europy” jest skazane na niepowodzenie, jeżeli na sądowej mapie Europy zaczną pojawiać się białe plamy prawne.

139. Z powyższych względów istotne jest, aby europejski system sądowniczy kategorycznie domagał się minimalnych gwarancji niezawisłości i bezstronności sędziowskiej dla wszystkich tworzących go organów, *niezależnie od tego*, czy w konkretnej sprawie przed danym sądem prawo Unii jest rzeczywiście stosowane.

89 Co ciekawe, po 1989 r. w szeregu byłych państw komunistycznych, jako sposób na samousprawiedliwienie i ciągłość sądownictwa, były w istocie wysuwane niezbyt odmienne koncepcje dotyczące „niezawisłości sektorowej”, które sugerowały, że w niektórych obszarach (takich jak „wolne od polityki prawo cywilne”) sędziowie byli w rzeczywistości (już wcześniej) niezawiśli, głównie dlatego, że w tych obszarach nie dochodziło (już) do prób wpływania na wynik poszczególnych spraw. W celu zapoznania się z doskonałym i czytelnym opisem w języku angielskim sposobu, w jaki system ten rzeczywiście funkcjonował (oraz tego, jak wadliwa jest ta logika jeśli chodzi o niezawisłość sędziowską zasługującą na to miano) – zob. na przykład I. Markovits, *Justice in Lüritz: Experiencing Socialist Law in East Germany*, Princeton University Press, 2010.

90 W tym przedmiocie zob. także moja opinia w sprawie Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:339, pkt 54, 55).

91 Lub właściwie jako niezawisłość zależna od dziedziny prawa: koncepcja, zgodnie z którą chociaż mogą być może wystąpić pewne problemy w „sprawach politycznych”, to bardziej „techniczne obszary prawa Unii”, takie jak na przykład dotyczące VAT-u lub ochrony środowiska, wciąż będą jeszcze prawidłowo stosowane, może być podtrzymywana przez kogoś, kto nie ma żadnej wiedzy lub pamięci historycznej co do tego, jak przejęty system sądowniczy działa (czy też, przeciwnie, nie działa).

92 W tym kontekście zob. w szczególności wyroki: z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586); z dnia 17 grudnia 2020 r., Openbaar Ministerie (Niezależność wydającego nakaz organu sądowego) (C-354/20 PPU i C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033).

140. Jednakże wszystkie te argumenty strukturalne dotyczące aspektu „*dlaczego*" odnoszą się w niewielkim stopniu do aspektu „jak". Na początek: czy art. 19 ust. 1 TUE ma *nieograniczony* zakres stosowania i w związku z tym obejmuje wszelkie potencjalne problemy związane z organizacją wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich, ich procedurami i praktyką? Innymi słowy – czy art. 19 ust. 1 TUE jest jak silny mikroskop elektronowy, zdolny do wykrycia nawet najmniejszych cząstek, które mogą (lub nie) wpłynąć na „stan zdrowia" krajowego sądownictwa?

141. Na to pytanie należy moim zdaniem udzielić odpowiedzi przeczącej. Zakres *przedmiotowy* art. 19 ust. 1 TUE nie określa jeszcze *progu* wymaganego do jego *naruszenia*. W tym pierwszym przypadku chodzi o *obszar* „objęty" zasadami zapisanymi w przepisie prawa Unii: środki krajowe, które wchodzą w zakres tego obszaru, mogą być stosownie do tego poddane ocenie zgodności z wynikającymi z niego zasadami. Natomiast ten drugi element stanowi *miarę*, jaką należy zastosować w celu przeprowadzenia tej oceny.

142. Teza ta wymaga pewnych uściśleń.

143. Po pierwsze, jaka jest w istocie *miara* ewentualnego naruszenia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE? Również w tym wypadku treść art. 19 ust. 1 TUE określa obowiązek państwa członkowskiego i w efekcie sytuację, gdy obowiązek ten nie jest przestrzegany. Państwa członkowskie naruszają to postanowienie tylko w sytuacji, gdy nie „ustanawiają środk[ów] niezbędn[ych] do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej".

144. Zgadzam się zatem z rzecznikiem generalnym E. Tanchevem, że art. 19 ust. 1 TUE jest przepisem poświęconym głównie strukturalnym i systemowym elementom krajowych ram prawnych[93]. Elementy te, niezależnie od tego, czy wynikają z aktów krajowej władzy ustawodawczej lub wykonawczej, czy też z praktyki sądowej, mogą podważać zdolność państwa członkowskiego do zapewnienia jednostkom skutecznej ochrony sądowej. Innymi słowy, na gruncie art. 19 ust. 1 TUE istotne jest, czy system sądowniczy państwa członkowskiego jest zgodny z zasadą państwa prawnego, która stanowi jedną z wartości, na których opiera się Unia, wymienioną również w art. 2 TUE.

145. Uważam, że jest to stwierdzenie, którego Trybunał jak dotąd ani wyraźnie nie poczynił, ani nie odrzucił. W istocie Trybunał nie pochylił się nad tą kwestią, ponieważ nie była ona niezbędna do rozstrzygnięcia przedstawionych mu spraw.

146. Po drugie, gdyby faktycznie tak było, to należałoby uznać, że poprzeczka *dopuszczalności* w odniesieniu do art. 19 ust. 1 TUE wcale nie jest – i nie musi być – postawiona wyżej niż zazwyczaj. W tym względzie tradycyjne orzecznictwo i podejście do kwestii dopuszczalności, przedstawione szczegółowo w poprzedniej sekcji niniejszej opinii, są wystarczające. Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE zawiera już bowiem w sobie dość wysoki *materialnoprawny* próg jego naruszenia.

[93] Zobacz w szczególności opinia rzecznika generalnego E. Tancheva w sprawie Komisja/Polska (Niezależność sądów powszechnych) (C-192/18, EU:C:2019:529, pkt 115), a także w sprawach połączonych Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2019:775, pkt 125).

147. Artykuł 19 ust. 1 TUE stanowi nadzwyczajny środek zaradczy dla nadzwyczajnych sytuacji. Jego celem nie jest uchwycenie wszystkich możliwych kwestii związanych z krajowym wymiarem sprawiedliwości, lecz jedynie tych o określonej wadze lub o charakterze systemowym, w przypadku których zapewnienie odpowiedniego rozwiązania w wewnętrznym systemie prawnym jest mało prawdopodobne.

148. Mówiąc o *wadze i systemowym charakterze*, nie mam na myśli tego, że aby naruszyć to postanowienie, problem musi koniecznie pojawiać się w znacznej liczbie przypadków lub dotyczyć dużej części krajowego systemu sądownictwa. Zasadniczą kwestią jest raczej to, czy przedstawiony Trybunałowi problem (jednorazowy lub powtarzający się) może zagrozić prawidłowemu funkcjonowaniu krajowego systemu sądownictwa, zagrażając tym samym zdolności danego państwa członkowskiego do zapewnienia jednostkom wystarczających środków prawnych.

149. Jeśli spojrzeć z tej perspektywy, to w ramach krajowych systemów sądowniczych nie brakuje sytuacji, które mogą dotyczyć pojedynczych – a nawet powtarzających się, a zatem strukturalnych – błędów, które jednak mimo to nie przekroczą progu art. 19 ust. 1 TUE. Przykłady mogą być różne – od nieprawidłowej indeksacji wynagrodzeń sędziowskich w danym roku, poprzez brak zatwierdzenia premii „na koniec roku", nieprzydzielenie sprawy właściwej izbie sądu lub właściwemu sędziemu sprawozdawcy, aż do nieawansowania osoby o najwyższych kwalifikacjach na stanowisko prezesa izby itp. Z kolei to, czy pojedyncze, ale kluczowe powołanie sędziowskie zostało dokonane zgodnie z prawem, może – mimo że taka sytuacja zaistniała tylko raz – mieć reperkusje systemowe, które mogą uzasadnić przeprowadzenie badania na podstawie art. 19 ust. 1 TUE [94].

150. Innym aspektem, który moim zdaniem jest istotny na gruncie art. 19 ust. 1 TUE, jest to, czy system krajowy oferuje, *pod względem prawnym i faktycznym*, wystarczające gwarancje strukturalne, aby mogła nastąpić *samonaprawa* stwierdzonego problemu. W sytuacji gdy ogólne ramy prawne ustanowione przez państwo członkowskie są co do zasady w stanie poradzić sobie z potencjalnym błędem, przypadki indywidualnego *niewłaściwego zastosowania* tych ram nie prowadzą automatycznie do naruszenia art. 19 ust. 1 TUE. Zadaniem Trybunału nie jest szczegółowe kontrolowanie przestrzegania przez sądy krajowe ich własnych przepisów krajowych [95]. Dlatego też, z wyłączeniem okoliczności wskazujących na poważniejsze skutki, pojedynczy, odosobniony przypadek domniemanego błędu w wykładni lub stosowaniu przepisu krajowego *w skądinąd zdrowym* i zgodnym z prawem Unii systemie prawnym nie narusza art. 19 ust. 1 TUE.

151. Znów niemal oczywiste jest stwierdzenie, że nie wszystkie zagadnienia dotyczące ewentualnie przepisów regulujących sądownictwo lub postępowanie sądowe stanowią kwestię państwa prawnego [96]. Kontrola, jaką Trybunał powinien przeprowadzić w odniesieniu do przepisów krajowych, które miałyby naruszać niezależność krajowego wymiaru sprawiedliwości, musi ograniczać się do sytuacji *patologicznych*.

94 Zobacz w tym względzie moja opinia w sprawie AFJR, pkt 265–279 (dotyczącej nieprawidłowego powołania szefa inspekcji sądowej).

95 Celem zapoznania się z podobnym poglądem w innym kontekście – zob. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) z dnia 1 grudnia 2020 r. w sprawie Ástráðsson przeciwko Islandii (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, § 209 i przytoczone tam orzecznictwo; zwany dalej „wyrokiem w sprawie Ástráðsson").

96 Zobacz analogicznie wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Szczególna procedura kontroli orzeczenia Simpson/Rada i HG/Komisja, C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, pkt 71–76). Zobacz także w innym kontekście wyrok w sprawie Ástráðsson, § 234.

152. Po trzecie, w ramach tej oceny kluczowe znaczenie ma zbadanie nie tylko „prawa na papierze", ale także „prawa w terenie". Trybunał konsekwentnie bada zgodność z prawem Unii krajowych przepisów ustawowych i wykonawczych, ponieważ są one stosowane w praktyce [97], w świetle wykładni nadanej im przez sądy krajowe [98] oraz, w zależności od potrzeby, przy uwzględnieniu ogólnych zasad prawnych krajowego systemu prawnego [99]. Z tego powodu Trybunał podkreśla, że domniemane naruszenia art. 19 ust. 1 TUE muszą być zawsze badane w ich kontekście, z uwzględnieniem *wszystkich istotnych okoliczności*. Technicznych aspektów przedstawionego Trybunałowi problemu nie można badać „w klinicznej izolacji" od szerszego tła prawnego i instytucjonalnego [100].

153. Trybunał wyraźnie wykracza zatem poza pojedynczy przepis. Kontrola ta nie ogranicza się jedynie do ściśle powiązanych ze sobą przepisów prawa krajowego, lecz w rzeczywistości rozciąga się na szersze tło prawne i instytucjonalne [101]. Mówiąc prościej, każdą potencjalną przypadłość indywidualnego „pacjenta" należy oceniać, biorąc pod uwagę jego ogólny „stan zdrowia" pod względem niezawisłości sędziowskiej.

154. Z tej perspektywy zastanawia mnie, w jaki sposób przedstawione w niniejszej sekcji podejście do art. 19 ust. 1 TUE mogłoby być sprzeczne z zasadą równości państw członkowskich lub ustanawiać podwójne standardy. Standard jest dokładnie taki sam i obowiązuje wszystkich. Natomiast stan poszczególnych pacjentów jest obiektywnie bardzo różny [102]. Do równości państw członkowskich nie można podchodzić jak do cechy czysto formalnej, żeby nie powiedzieć formalistycznej: każdy powinien być traktowany dokładnie tak samo, *niezależnie od* sytuacji i kontekstu, w jakim się znajduje. Bezrozumny automatyzm nie stanowi (materialnej) równości, która to wymaga w istocie traktowania tego samego podobnie, lecz również traktowania sytuacji różnych w sposób odmienny [103].

155. Wreszcie, po czwarte, taka wykładnia art. 19 ust. 1 TUE skutkowałaby tym, że ocena zgodności przepisu krajowego ze standardem ustanowionym art. 19 ust. 1 TUE nie byłaby dokonywana przy rozstrzyganiu *dopuszczalności* pytań („czy art. 19 ust. 1 TUE ma zastosowanie do rozpatrywanej sprawy?"), lecz na etapie oceny ich *meritum* („czy rozpatrywany przepis krajowy jest zgodny z normami określonymi w art. 19 ust. 1 TUE?").

156. To z kolei rodzi kolejne ważne pytanie, choć o bardziej pragmatycznym charakterze: czy takie podejście może prowadzić do powstania problemów z punktu widzenia przeciążenia Trybunału?

157. Nie sądzę.

97 Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 27 listopada 2003 r., Komisja/Finlandia (C-185/00, EU:C:2003:639, pkt 109).

98 Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 13 grudnia 2007 r., Komisja/Irlandia (C-418/04, EU:C:2007:780, pkt 166).

99 Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 26 czerwca 2003 r., Komisja/Francja (C-233/00, EU:C:2003:371, pkt 84).

100 Zobacz, z dalszymi odniesieniami, moja opinia w sprawie AFJR, w szczególności punkty 243, 244.

101 Zobacz na przykład wyrok A.K. i in., pkt 142, lub wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 98–106, 163).

102 Wracając do metafory pacjenta: sugestia, że obiektywny kontekst nie ma znaczenia w takich przypadkach, nasuwa skojarzenie z wymogiem, aby zespół medyczny pierwszej pomocy, który właśnie przybył na miejsce wypadku samochodowego, badał nie jedynie pasażerów podróżujących pojazdami, które brały udział w kolizji, ale był zobowiązany poddać badaniu wszystkich pasażerów wszystkich obecnych samochodów, w tym tych, które nie brały udziału w kolizji, a po prostu zatrzymały się, aby obserwować, co się dzieje. Ostatecznie *wszyscy są pasażerami samochodów*, a wszyscy pasażerowie powinni być *traktowani dokładnie w identyczny sposób*, bez względu na okoliczności.

103 R.C. Bartlett, S.D. Collins, *Aristotle's Nicomachean Ethics*: *A New Translation*, University of Chicago Press, 2011.

158. Z jednej strony dotychczasowe orzecznictwo dotyczące dopuszczalności umożliwia Trybunałowi dość szybkie odrzucenie spraw sztucznych lub hipotetycznych, a także spraw, w których pomimo tego, że kwestia wchodzi w zakres ratione materiae art. 19 ust. 1 TUE, sąd krajowy nie byłby w stanie uwzględnić (jak w przypadku sprawy w wyroku Miasto Łowicz) odpowiedzi Trybunału na zadane pytanie lub pytania [104]. Podobnie sprawy, w których nie są spełnione podstawowe z punktu widzenia art. 19 ust. 1 TUE wymogi lub sąd odsyłający nie wyjaśnił, dlaczego w danym wypadku może powstać problem na gruncie z art. 19 ust. 1 TUE, mogą być odrzucane z tego względu, że nie są spełnione przesłanki dotyczące znaczenia i niezbędności pytania.

159. Jak starałem się wyjaśnić, próg naruszenia art. 19 ust. 1 TUE jest stosunkowo wysoki. W przypadku gdy sporne przepisy krajowe, niezależnie od ich prawowitego lub też bezprawnego charakteru, nie wskazują na autentyczny problem związany z zasadą państwa prawnego (przy uwzględnieniu ich wagi i systemowych następstw domniemanego naruszenia lub braku zdolności systemu do samonaprawy), ocena merytoryczna sprawy nie wydaje się dla sądu Unii bardziej złożona lub czasochłonna niż ocena poświęcona dopuszczalności tej sprawy [105].

160. W związku z tym rygorystyczne stosowanie tradycyjnego orzecznictwa Trybunału dotyczącego dopuszczalności w sprawach, w których pytania prejudycjalne dotyczą wykładni art. 19 ust. 1 TUE, nie stwarza moim zdaniem żadnego ryzyka zalania Trybunału odesłaniami osobliwymi, niefortunnymi czy będącymi wynikiem złej woli. Nie wymaga to również od Trybunału „podregulowania" jego zwyczajowej oceny kryterium „niezbędności" w celu odrzucenia większej liczby spraw niż zwykle.

B. Artykuł 19 ust. 1 TUE, art. 47 karty praw podstawowych i art. 267 TFUE: ta sama treść, lecz odmienny cel

161. Pozostaje jeszcze ostatni element związany z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, który należy omówić: jaka jest relacja między tym postanowieniem a innymi postanowieniami traktatowymi, w których również wyrażono zasadę niezawisłości sędziowskiej, w szczególności z art. 47 karty praw podstawowych i z art. 267 TFUE [106]? Wzajemna relacja między tymi postanowieniami stała się bowiem, zarówno dla stron, jak i dla szeregu sądów odsyłających, źródłem pewnego nieporozumienia. Czy postanowienia te przewidują różne rodzaje „niezawisłości sędziowskiej"? Czy to możliwe, ażeby sąd krajowy był niezawisły na potrzeby jednego z tych postanowień, za to nie był niezawisły na potrzeby innego z nich? Czy w konsekwencji w prawie Unii istnieją różne „niezawisłości sędziowskie"?

162. Moim zdaniem odpowiedź powinna brzmieć „nie": istnieje *tylko jedna i ta sama zasada* niezawisłości sędziowskiej. Poza tym, że jest to oczywiste z logicznego punktu widzenia, stwierdzenie to znajduje potwierdzenie również w tym, że Trybunał odnosi się do tego pojęcia w ten sam sposób, niezależnie od tego, jaki przepis prawa Unii podlega zastosowaniu w danej

[104] Niedawny przykład w opinii rzecznika generalnego P. Pikamäe w sprawie IS (Niezgodność z prawem postanowienia odsyłającego) (C-564/19, EU:C:2021:292, pkt 85–92).

[105] W tym względzie rozumowanie przedstawione przez Trybunał w postanowieniu Maler w odniesieniu do dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym mogłoby jak najbardziej zostać przeprowadzone w tym samym zakresie i na tym samym poziomie szczegółowości w ramach rozpatrywania sprawy co do istoty.

[106] Nie mówiąc o innych szczególnych systemach (zazwyczaj prawa wtórnego), które również obejmują i rozwijają koncepcję niezawisłości sędziowskiej i które także mogą być brane pod uwagę w określonych sytuacjach, jak na przykład decyzja Komisji z dnia 13 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu współpracy i weryfikacji postępów Rumunii w realizacji określonych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją (Dz.U. 2006, L 354, s. 56). Jeśli chodzi o szczegóły, zob. moja opinia w sprawie AFJR, pkt 183–225.

sprawie [107]. Nie pozostaje mi zatem nic innego, jak w pełni zgodzić się z rzecznikami generalnymi E. Tanchevem i G. Hoganem, że jeżeli chodzi o niezawisłość sędziowską, treść normatywna zarówno art. 19 ust. 1 TUE, jak i art. 47 karty praw podstawowych jest zasadniczo taka sama [108].

163. Niemniej jednak ta sama treść normatywna niekoniecznie oznacza ten sam rezultat w indywidualnym przypadku. Omawiane trzy postanowienia różnią się pod względem zakresu i celu w ramach struktury traktatów. Różnica ta przekłada się zatem w sposób naturalny na nieco odmienny rodzaj badania, jakie należy przeprowadzić na gruncie każdego z tych postanowień.

164. Artykuł 19 ust. 1 TUE ma szeroki zakres zastosowania, który wykracza poza sytuacje, w których dana sprawa podlega, w ujęciu tradycyjnym, prawu Unii. Wymaga to od państw członkowskich zapewnienia, aby organizacja i funkcjonowanie ich organów sądowych, z uwagi na ich centralną rolę w systemie prawnym Unii, były zgodne z wartościami Unii, a zwłaszcza z zasadą państwa prawnego. Próg naruszenia tego postanowienia jest raczej wysoki: źródłem naruszenia są jedynie kwestie o charakterze systemowym lub o określonej wadze, które same nie mogą zostać samodzielnie skorygowane przez krajowy system środków prawnych. Analiza przeprowadzana w tym kontekście przez Trybunał wyraźnie wykracza poza konkretny przypadek i obejmuje szeroką instytucjonalną i ustrojową strukturę sądownictwa krajowego.

165. Artykuł 47 karty praw podstawowych jest postanowieniem ustanawiającym prawo podmiotowe każdej ze stron postępowania do skutecznego środka prawnego i rzetelnego procesu, które wchodzi w grę tylko wtedy, gdy sprawa objęta jest zakresem stosowania prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 tej karty. W tym zakresie każda ze stron ma prawo powołać się na naruszenie art. 47 karty praw podstawowych. Potwierdzenie „niezawisłości" sądu w tym kontekście wymaga szczegółowej i właściwej dla danej sprawy oceny wszystkich istotnych okoliczności. Kwestie związane z jakimś aspektem strukturalnym lub systemowym krajowego systemu sądownictwa mają znaczenie tylko o tyle, o ile mogły mieć wpływ na konkretne postępowanie. Intensywność kontroli przeprowadzanej przez Trybunał w odniesieniu do niezawisłości danego organu sądowego jest w tym kontekście umiarkowana: nie każde naruszenie prawa jest równoznaczne z naruszeniem art. 47 karty praw podstawowych. W tym zakresie wymagany jest pewien stopień wagi naruszenia. Jeżeli jednak wymagany stopień wagi naruszenia zostaje osiągnięty, okoliczność ta wystarcza do stwierdzenia naruszenia art. 47 karty praw podstawowych, ponieważ dla uwzględnienia prawa podmiotowego wynikającego z prawa Unii nie jest konieczne spełnienie żadnego innego warunku.

166. Wreszcie art. 267 TFUE ma szeroki zakres przedmiotowy, który obejmuje wszystkie sytuacje, w których zastosowanie może mieć jakikolwiek przepis prawa Unii, jednak rozciąga się także na określone sytuacje wykraczające poza zakres prawa Unii [109]. Pojęcie „sądu" (które z definicji wymaga niezawisłości jego członków) ma w tym postanowieniu charakter funkcjonalny: służy wskazaniu podmiotów krajowych, które mogą stać się partnerami Trybunału w ramach procedury prejudycjalnej. Analiza na gruncie art. 267 TFUE skupia się na kwestii strukturalnej na poziomie raczej ogólnym: jaka jest pozycja tego organu w instytucjonalnych ramach państw

[107] Zobacz między innymi wyrok z dnia 16 lutego 2017 r., Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, pkt 37, 38) (w odniesieniu do art. 267 TFUE); wyrok A.K. i in. (pkt 121, 122) (w odniesieniu do art. 47 karty praw podstawowych); wyroki: z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 71–73) (w odniesieniu do art. 19 ust. 1 TUE); z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 143).

[108] Zobacz opinia rzecznika generalnego G. Hogana w sprawie Repubblika (C-896/19, EU:C:2020:1055, pkt 45, 46); opinia rzecznika generalnego E. Tancheva w sprawie A.K. i in., EU:C:1019:551, pkt 85.

[109] Zobacz w szczególności wyrok z dnia 15 listopada 2016 r., Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, pkt 50–53). W odniesieniu do niektórych szczegółowych kwestii z tym związanych zob. moja niedawna opinia w sprawie J & S Service (C-620/19, EU:C:2020:649, pkt 27–74).

członkowskich. Intensywność kontroli Trybunału w odniesieniu do niezawisłości organu nie jest w tym wypadku zbyt duża. Ostatecznie celem art. 267 TFUE jest jedynie ustalenie właściwych partnerów instytucjonalnych, dokonywane pod kątem dopuszczalności.

167. Powyższe rozróżnienie wiąże się z dość poważnymi konsekwencjami dla stron i sądów odsyłających.

168. Po pierwsze, ewentualna kwestia skutkująca naruszeniem art. 47 karty praw podstawowych może zostać podniesiona jedynie w odniesieniu do prawa podmiotowego zagwarantowanego w prawie Unii [110]. Może to wykluczyć możliwość powołania się na to postanowienie w sytuacji, gdy sami sędziowie krajowi podnoszą kwestie dotyczące zgodności ich systemu z zasadą niezawisłości sędziowskiej wynikającą z prawa Unii, ponieważ jest mało prawdopodobne, by samym sędziom przysługiwało prawo wynikające z prawa Unii będące przedmiotem toczących się przed nimi spraw. Natomiast kwestie podnoszone przez samych sędziów są z pewnością możliwe i dopuszczalne na gruncie art. 19 ust. 1 TUE i art. 267 TFUE [111].

169. Po drugie, rodzaj kontroli, wyznaczony próg i zastosowana intensywność mogą prowadzić do różnych rezultatów co do zgodności lub jej braku. W szczególności z pewnością można sobie wyobrazić, że jedna i ta sama kwestia będzie mogła stanowić naruszenie na gruncie art. 47 karty praw podstawowych, natomiast nie będzie stanowiła problemu z punktu widzenia art. 19 ust. 1 TUE [112], jak również że będzie mogło dojść do naruszenia art. 19 ust. 1 TUE, jednak nie art. 47 karty [113].

170. Opowiedziawszy się za dopuszczalnością pytania pierwszego, przejdę teraz do jego meritum.

C. Co do istoty

171. Poprzez swoje pytanie sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o wyjaśnienie, czy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 2 TUE i wyrażoną w nim zasadą państwa prawnego, jak również przepisy art. 6 ust. 1 i 2 w związku z motywem 22 dyrektywy 2016/343 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym, zgodnie z którymi Minister Sprawiedliwości będący zarazem Prokuratorem Generalnym może na podstawie kryteriów, które nie są podawane do publicznej wiadomości, delegować sędziów do sądów wyższej instancji na czas nieokreślony i odwołać ich z takiej delegacji w każdym czasie w sposób dyskrecjonalny.

172. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem pojęcie niezawisłości sędziowskiej obejmuje dwa aspekty: zewnętrzny i wewnętrzny.

173. Aspekt *zewnętrzny* (lub niezawisłość sensu stricto) zakłada ochronę sądu przed ingerencją i naciskami zewnętrznymi mogącymi zagrozić niezależności osądu jego członków przy rozpatrywaniu przez nich sporów. Jak trafnie ujął to rzecznik generalny G. Hogan w swojej

110 Odrębnym przypadkiem są sytuacje, w których sprawa wchodzi w zakres prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych z powodu zastosowania szczególnego systemu prawa wtórnego Unii, skutkiem czego art. 47 karty praw podstawowych zaczyna mieć zastosowanie. Zobacz moja opinia w sprawie AFJR, pkt 196–202.

111 Zobacz także w tym względzie opinia rzecznika G. Hogana w sprawie Repubblika (C-896/19, EU:C:2020:1055, pkt 33–47).

112 Gdy dochodzi do jednostkowego naruszenia art. 47 karty praw podstawowych, które nie osiąga progu wagi art. 19 ust. 1 TUE.

113 Gdy rodzaj naruszenia osiąga próg określony w art. 19 ust. 1 TUE, ale nie występowały prawa podmiotowe wynikające z prawa Unii, wchodzące w grę na podstawie art. 47 karty praw podstawowych (całkiem niedawno w istocie w sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C-824/18, EU:C:2021:153, w szczególności pkt 89).

niedawnej opinii, niezawisłość sensu stricto wymaga, aby sąd krajowy mógł „wypełnia[ć] swoje zadania w pełni autonomicznie, bez podległości w ramach hierarchii służbowej, bez podporządkowania komukolwiek, w sposób wolny od nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła” [114].

174. Aspekt *wewnętrzny* łączy się z pojęciem bezstronności i dotyczy jednakowego dystansu do stron sporu i ich interesów w odniesieniu do jego przedmiotu. Aspekt ten wymaga przestrzegania obiektywizmu oraz braku wszelkiego interesu w rozstrzygnięciu sporu poza ścisłym stosowaniem przepisu prawa. Jak podkreślił rzecznik generalny D. Ruiz-Jarabo Colomer w sprawie De Coster, bezstronność wymaga od sędziów „psychologicznej postawy polegającej na wyjściowej obojętności” względem sporów, ażeby mogli zachować (i objawiać) równy dystans wobec stron [115].

175. Trybunał konsekwentnie wskazuje, że „[g]warancje niezawisłości i bezstronności wymagają istnienia zasad, w szczególności co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączania lub odwołania, pozwalających wykluczyć, w przekonaniu jednostek, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz jego neutralności względem ścierających się przed nimi interesów” [116].

176. W tym kontekście w niniejszych sprawach istotne wydaje się następujące pytanie: czy sporne przepisy krajowe, w szczególności te, które dotyczą *obsadzenia* składu orzekającego w postępowaniu karnym, oferują wystarczające gwarancje niezawisłości i bezstronności każdego z członków takiego składu, aby wykluczyć w przekonaniu jednostek wszelką wątpliwość co do tego, że członkowie ci mogliby być podatni na czynniki zewnętrzne lub mieć jakiś osobisty interes w wyniku postępowania?

177. Wydaje mi się, że odpowiedź na to pytanie jest wyraźnie przecząca. Sporne przepisy krajowe wydają się bowiem wysoce kontrowersyjne zarówno z punktu widzenia wewnętrznego, jak i zewnętrznego aspektu niezawisłości.

178. Na wstępie czuję się zmuszony podkreślić, że państwa członkowskie nie są na mocy prawa Unii zobowiązane do przyjęcia określonego modelu ustrojowego regulującego stosunki i interakcje między poszczególnymi organami władzy państwowej, oczywiście pod warunkiem zachowania podstawowego podziału władz charakterystycznego dla państwa prawnego [117]. A zatem w prawie Unii nic nie stoi na przeszkodzie temu, by państwa członkowskie ustanowiły system, zgodnie z którym sędziowie mogą, w interesie służby, być tymczasowo delegowani z jednego sądu do drugiego albo między sądami tej samej instancji, albo do sądu wyższej instancji [118].

179. W systemach, w których ministerstwo sprawiedliwości jest odpowiedzialne za kwestie organizacyjne i kadrowe dotyczące sądownictwa, decyzje o delegowaniu poszczególnych sędziów będą prawdopodobnie leżeć w gestii ministra. Sam ten aspekt nie jest również problematyczny,

114 Zobacz opinia rzecznika generalnego G. Hogana w sprawie Repubblika (C-896/19, EU:C:2020:1055, pkt 58).

115 C-17/00, EU:C:2001:366, pkt 93, z odesłaniem do publikacji prawniczych P. Calamandreiego.

116 Zobacz niedawny wyrok Land Hessen, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo; a także wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 117).

117 Wyrok A.K. i in., pkt 130 i przytoczone tam orzecznictwo. Jeśli chodzi o szczegóły, wraz z innymi odniesieniami, zob. moja opinia w sprawie AFJR, pkt 230.

118 Podobnie wyroki ETPC: z dnia 25 października 2011 r. w sprawie Richert przeciwko Polsce (CE:ECHR:2011:1025JUD005480907, § 44); z dnia 20 marca 2012 r. w sprawie Dryzek przeciwko Polsce (CE:ECHR:2012:0320DEC001228509, § 49).

o ile przestrzegane są procedury ustawowe, wszystkie odpowiednie zezwolenia wymagane przez prawo krajowe zostały udzielone [119], a *zwykłe zasady* dotyczące powoływania, kadencji i odwoływania sędziów *nadal mają zastosowanie w trakcie delegowania*.

180. Tymczasem nie wydaje się, aby miało to miejsce w przypadku spornych przepisów krajowych w niniejszych sprawach. Sędziowie delegowani podlegają bowiem pod wieloma względami nie zwykłym zasadom, ale dość szczególnemu – i bardzo niepokojącemu – reżimowi prawnemu.

181. Po pierwsze, wydaje mi się, że w systemie zgodnym z zasadą państwa prawnego powinna istnieć przynajmniej pewna przejrzystość w zakresie podejmowania decyzji o delegowaniu sędziów oraz odpowiedzialność za takie decyzje. Dla jasności: nie uważam, że takie decyzje muszą bezwzględnie podlegać jakiejś postaci (bezpośredniej) kontroli sądowej. Powinny jednak istnieć inne formy kontroli, ażeby uniknąć arbitralności i ryzyka manipulacji [120].

182. W szczególności każda decyzja dotycząca (rozpoczęcia lub zakończenia) delegowania sędziego powinna być podejmowana na podstawie znanych ex ante kryteriów i zostać należycie uzasadniona. Moim zdaniem ani abstrakcyjne kryteria, ani konkretne uzasadnienie nie muszą być nadmiernie szczegółowe. Niemniej jednak powinny być one w stanie zagwarantować minimum jasności co do tego, dlaczego i w jaki sposób dana decyzja została podjęta, a przez to umożliwić jakąś formę kontroli [121].

183. Takiej cechy nie można się jednak dopatrzyć w spornych przepisach krajowych. Jak wyjaśnił sąd odsyłający, kryteria stosowane przez Ministra Sprawiedliwości będącego zarazem Prokuratorem Generalnym przy delegowaniu sędziów i odwołaniu ich z delegowania, o ile istnieją, nie są w każdym razie podawane do wiadomości publicznej. Rozumiem również, że decyzje te nie zawierają żadnego uzasadnienia. Trudno w tych okolicznościach mówić o jakiejś formie przejrzystości, rozliczalności i kontroli.

184. Po drugie, poważne obawy budzi fakt, że delegowanie następuje na czas nieokreślony i może zostać zakończone w każdej chwili według uznania Ministra Sprawiedliwości będącego zarazem Prokuratorem Generalnym. W istocie trudno o bardziej ewidentny przykład bezpośredniego zderzenia z zasadą nieusuwalności sędziów. W tym względzie skłaniam się do uznania, że delegowanie (sędziowskie) powinno następować zwykle na czas określony, definiowany w kategoriach długości okresu delegowania lub do czasu wystąpienia innego obiektywnie możliwego do ustalenia zdarzenia (na przykład gdy etatowa obsada sądu powróci do pełnego stanu lub gdy zaległości dotyczące nierozstrzygniętych spraw zostaną zniwelowane, w zależności od dokładnego powodu delegowania) [122].

185. Oczywiście pewna elastyczność w tym względzie, związana zarówno z okolicznościami uzasadniającymi delegowanie lub zakończenie delegowania, jak i z czasem jego trwania, powinna być możliwa. Niemniej jednak wykonywanie nieograniczonych, niepodlegających kontroli i nieprzejrzystych uprawnień dyskrecjonalnych przyznanych Ministrowi Sprawiedliwości

[119] Na przykład przez niezależny organ samorządu sędziowskiego lub prezesów albo zgromadzenia sądów, których to dotyczy, lub przez danego sędziego.

[120] Zobacz wyrok ETPC z dnia 25 października 2011 r. w sprawie Richert przeciwko Polsce (CE:ECHR:2011:1025JUD005480907, §§ 42, 44 i przytoczone tam orzecznictwo).

[121] W jakiejkolwiek stosownej formie: czy to w postaci kontrolowania przez innych członków rządu lub parlament krajowy; czy to nadzorowania przez media i opinię publiczną; czy też ostatecznie w postaci działania potencjalnej strony postępowania, która w swoim indywidualnym przypadku może powziąć wątpliwości co do właściwego obsadzenia składu orzekającego w jej sprawie i może chcieć podnieść tę kwestię w trakcie postępowania.

[122] Zobacz wyrok ETPC z dnia 25 października 2011 r., Richert przeciwko Polsce (CE:ECHR:2011:1025JUD005480907, § 45).

będącemu zarazem Prokuratorem Generalnym w zakresie delegowania sędziów i *odwoływania ich* w dowolnym momencie w zależności od jego uznania wydaje się znacznie wykraczać poza to, co można uznać za rozsądne i konieczne do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania krajowego wymiaru sprawiedliwości i organizacji pracy w jego ramach. Jak zauważył kiedyś Parlament Europejski, „[s]woboda działania może być złem koniecznym w nowoczesnym rządzie, jednakże absolutna swoboda działania w połączeniu z zupełnym brakiem przejrzystości jest fundamentalnie sprzeczna z zasadą państwa prawa” [123].

186. Po trzecie, nie dość, że uprawnienie do korzystania z tego nieograniczonego zakresu uznania została przyznana członkowi rządu (a nie na przykład organowi samorządu sędziowskiego, co do pewnego stopnia mogłoby złagodzić problem), to jeszcze ten członek rządu łączy dwie funkcje. W ramach obecnie obowiązującego krajowego porządku ustrojowego Minister Sprawiedliwości sprawuje bowiem również urząd Prokuratora Generalnego. Wydaje mi się, że jest to jedna z najbardziej – jeśli nie najbardziej – niepokojących cech omawianych krajowych ram prawnych.

187. W tym charakterze Minister Sprawiedliwości jest naczelnym organem prokuratury państwa członkowskiego i zwierzchnikiem wszystkich powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Posiada on szerokie uprawnienia w stosunku do podległych mu prokuratorów. W szczególności prawo krajowe przyznaje mu uprawnienie do wydawania podległemu prokuratorowi poleceń „dotyczących treści czynności procesowej”, a ten ostatni jest zobowiązany się do nich zastosować [124].

188. W ten sposób dochodzi do piekielnego przymierza dwóch organów instytucjonalnych, które w normalnych warunkach powinny działać odrębnie. Co się tyczy w szczególności kwestii delegowania sędziów, w rzeczywistości umożliwia to przełożonemu jednej ze stron każdego postępowania karnego (prokuratora) obsadzenie (części) składu orzekającego, który będzie rozpoznawał sprawy wniesione przez podległych temu przełożonemu prokuratorów.

189. Konsekwencją tego jest oczywiście to, że niektórzy sędziowie mogą mieć (delikatnie mówiąc) motywację do orzekania na korzyść prokuratora lub, bardziej ogólnie, na korzyść Ministra Sprawiedliwości będącego zarazem Prokuratorem Generalnym. Sędziowie sądów niższej instancji mogą bowiem poczuć się skuszeni możliwością otrzymania nagrody w postaci delegowania do sądu wyższej instancji, co może im zapewnić lepsze perspektywy kariery i wyższe wynagrodzenie. Z kolei sędziowie delegowani mogą czuć się zniechęceni do niezależnego działania, aby uniknąć ryzyka zakończenia delegowania przez Ministra Sprawiedliwości będącego zarazem Prokuratorem Generalnym.

190. Po czwarte wreszcie, opisaną powyżej sytuację pogarsza dodatkowo okoliczność, że niektórzy sędziowie delegowani mogą również zajmować stanowiska rzeczników dyscyplinarnych będących zastępcami Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych. Z pewnością nie jest przesadą sądzić, że sędziowie mogą być niechętni, aby nie zgadzać się z kolegami, którzy pewnego dnia mogą wszcząć przeciwko nim postępowanie dyscyplinarne. Dodatkowo, w kategoriach strukturalnych, takie osoby – ze względu na kontekst i kryteria ich delegowania – mogą być także postrzegane jako sprawujące „rozproszoną kontrolę i nadzór” w ramach składów orzekających i sądów, do których zostały delegowane.

[123] Sprawozdanie Parlamentu Europejskiego (2006) w sprawie 21. i 22. rocznego sprawozdania Komisji z kontroli stosowania prawa wspólnotowego (A6-0089/2006, wersja ostateczna), s. 17.

[124] Jeżeli chodzi o więcej szczegółów i ocenę, zob. opinia Komisji Weneckiej w sprawie ustawy Prawo o prokuraturze, ze zmianami (2017), opinia nr 892/2017.

191. Nie dziwi więc, że przed Trybunałem toczy się obecnie kilka postępowań, w których kwestionowana jest zgodność polskiego systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów z prawem Unii [125]. W postanowieniu z dnia 8 kwietnia 2020 r. Trybunał wskazał szereg potencjalnych problemów w tym zakresie [126]. Powszechnie wiadomo również, że w ostatnim czasie w Polsce wszczęto kilka postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom, którzy skorzystali jedynie z przewidzianej w art. 267 TFUE możliwości skierowania do Trybunału wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

192. W skrócie: sporne przepisy krajowe stwarzają z jednej strony dość niepokojącą sieć powiązań między sędziami delegowanymi, prokuratorami i (co najmniej) jednym z członków rządu, a z drugiej strony prowadzą do niezdrowego pomieszania ról między sędziami, zwykłymi prokuratorami i rzecznikami dyscyplinarnymi.

193. Zanim zakończę omawianie tej kwestii, muszę dodać, że nie uważam argumentów przedstawionych w tym zakresie przez Prokuraturę Regionalną w Lublinie za przekonujące. Nie dostrzegam, w jaki sposób fakt, że system delegowania sędziów został wprowadzony na długo przed powołaniem obecnego rządu, mógłby wpłynąć na badanie jego zgodności z prawem Unii. Żadnego z powyższych ustaleń nie jest też w stanie podważyć okoliczność, że dozwolone jest jedynie delegowanie za zgodą danego sędziego (jako że polski Trybunał Konstytucyjny uznał delegowanie bez zgody sędziego za niekonstytucyjne) [127].

194. Nie pozostaje mi nic innego, jak tylko ponownie podkreślić, że z punktu widzenia prawa Unii samo delegowanie sędziów nie rodzi problemów, pod warunkiem że podczas delegowania w ramach krajowych struktur sądowniczych sędziowie ci korzystają z tego samego rodzaju gwarancji w zakresie nieusuwalności i niezawisłości co wszyscy inni sędziowie danego sądu. Niemniej jednak ze względów, które szczegółowo omówiłem w tej sekcji, wyraźnie nie jest tak w niniejszych sprawach.

195. Podsumowując, uważam, że w okolicznościach takich jak okoliczności postępowań głównych minimalne gwarancje konieczne do zapewnienia niezbędnego rozdziału władzy wykonawczej od władzy sądowniczej przestały obowiązywać. Sporne przepisy krajowe nie dają wystarczających gwarancji, aby wzbudzić w jednostkach, zwłaszcza tych, wobec których toczy się postępowanie karne, zasadne zaufanie, że sędziowie zasiadający w składzie orzekającym nie podlegają naciskom zewnętrznym i wpływom politycznym i nie mają własnego interesu w rozstrzygnięciu sprawy.

196. Omawiane przepisy krajowe są zatem niezgodne z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Jak zauważył niedawno Trybunał w wyroku A.B. i in., postanowienie to nakłada na państwa członkowskie jasny i precyzyjny obowiązek osiągnięcia rezultatu, który jest bezwarunkowy jeśli chodzi o niezależność sądów mających dokonywać wykładni i stosować prawo Unii [128]. Innymi słowy postanowienie to jest bezpośrednio skuteczne i upoważnia tym samym sąd krajowy, na mocy zasady pierwszeństwa prawa Unii, do uczynienia wszystkiego, co leży w jego mocy, aby zapewnić zgodność prawa krajowego z prawem Unii [129].

125 Zobacz w szczególności sprawa C-791/19 Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów). Zobacz opinia rzecznika generalnego E. Tancheva w tej sprawie (C-791/19, EU:C:2021:366).

126 Postanowienie z dnia 8 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska (C-791/19 R, EU:C:2020:277).

127 Wyrok z dnia 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3.

128 Wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 146).

129 Zobacz na przykład niedawny wyrok z dnia 4 grudnia 2018 r., Minister for Justice and Equality i Commissioner of An Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).

197. W świetle powyższego sądzę, że nie ma potrzeby rozwodzić się nad powodami, dla których sporne przepisy krajowe naruszają również przepisy dyrektywy 2016/343. W kontekście tak poważnego naruszenia art. 19 ust. 1 TUE angażowanie się w dalsze dyskusje na temat tego, czy ciężar dowodu w celu ustalenia winy podejrzanych i oskarżonych nadal spoczywa na prokuraturze, czy już na podejrzanym lub oskarżonym, albo czy rzeczywiście przysługuje im przywilej rozstrzygania wątpliwości na ich korzyść, miałoby niewielką wartość dodaną. Istota zasady domniemania niewinności zostaje podważona już wtedy, gdy jedna i ta sama osoba – Minister Sprawiedliwości, a zarazem Prokurator Generalny – może w sprawach karnych wywierać wpływ zarówno na prokuratorów, jak i na niektórych sędziów zasiadających w składzie orzekającym. W konsekwencji jednoczesne naruszenie przepisów dyrektywy 2016/343 wydaje mi się nieuniknione.

V. Wnioski

198. Proponuję, aby na pytania prejudycjalne zadane przez Sąd Okręgowy w Warszawie (Polska) Trybunał odpowiedział następująco:

– Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 2 TUE oraz art. 6 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 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym, zgodnie z którymi Minister Sprawiedliwości, będący zarazem Prokuratorem Generalnym, może na podstawie kryteriów, które nie są podawane do publicznej wiadomości, delegować sędziów do sądów wyższej instancji na czas nieokreślony i odwołać ich z takiej delegacji w każdym czasie w sposób dyskrecjonalny.

– Pytania drugie, trzecie i czwarte są niedopuszczalne.