

Stanisław Biernat

profesor, doktor habilitowany nauk prawnych, emerytowany profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, były kierownik Katedry Prawa Europejskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku, wiceprezes Trybunału Konstytucyjnego w latach 2010–2017

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8923-0766>

## Niezależność sądów i niezawisłość sędziów państw członkowskich w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej\*

**Słowa kluczowe:** TSUE, sądy krajowe, niezależność, niezawisłość i bezstronność, skuteczna ochrona prawna, odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów, pierwszeństwo prawa unijnego, Karta Praw Podstawowych, ETPC

### 1. Wprowadzenie

1.1. Ponurym paradoksem stało się to, że poważny kryzys ustrojowy w Polsce zapoczątkowany w 2015 r. przyczynił się znacznie do rozwoju orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). Łamanie zasad państwa prawnego w naszym kraju, zwłaszcza w odniesieniu do wymiaru sprawiedliwości, było nie tylko naruszeniem Konstytucji RP<sup>1</sup>, ale także zasady praworządności proklamowanej w prawie Unii Europejskiej. Wydarzenia w Polsce wywoływały reakcję ze strony instytucji unijnych. Były to w pierwszym rzędzie tzw. instytucje polityczne, tj. Komisja Europejska, Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej. Działania tych instytucji w latach 2015–2023, zmierzające do tego, aby Polska zaprzestała łamania zasad praworządności, m.in. na podstawie art. 7 TUE<sup>2</sup>, zakończyły się niepowodzeniem. Dość nieoczekiwanie natomiast, instytucją unijną, która okazała się bardziej skuteczna, stał się TSUE. Nastąpiło to za sprawą nowego orzecznictwa, w którym Trybunał dokonał głębokiej wykładni przepisów traktatowych.

---

\* Artykuł w otwartym dostępie: <https://www.wolterskluwer.com/pl-pl/news/przegląd-sadowy-5-2024>.

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (DzU. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.), dalej – Konstytucja RP.

<sup>2</sup> Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE z 2016 r. C 202, s. 1), dalej – TUE.

1.2. Przełomowy okazał się wyrok w sprawie sędziów portugalskich z 2018 r.<sup>3</sup> Można go zaliczyć do najważniejszych wyroków w całej historii orzecznictwa wspólnotowego i unijnego. W odpowiedzi na pytanie prejudycjalne portugalskiego najwyższego sądu administracyjnego Trybunał dokonał interpretacji art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, stwierdzając, że zasada niezawisłości sędziowskiej nie stoi na przeszkodzie obniżeniu wynagrodzeń sędziów związanym z koniecznością ograniczania nadmiernego deficytu budżetowego w państwie. Jednak to nie samo rozstrzygnięcie zdecydowało o wadze tego orzeczenia. Znacznie donioślejsze okazały się rozważania TSUE sformułowane *obiter dicta*, czyli obok samego rozstrzygnięcia. Trybunał wykorzystał mianowicie sposobność do sformułowania wielu tez o znacznie szerszym zasięgu, niż wynikało to z rozpoznawanej sprawy. Są to tezy mające charakter konstytucyjny, które dotyczą – najogólniej rzecz biorąc – roli sądów państw członkowskich w świetle prawa unijnego i wymagań, jakie powinny spełniać.

Od czasu wydania omawianego wyroku przyjmuje się nową wykładnię przepisów traktatowych, w tym zwłaszcza art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE oraz art. 47 KPP<sup>4</sup>, a także podkreśla się powiązania między tymi przepisami. Wyniki wykładni różnią się od wcześniejszego rozumienia tych przepisów. Waga wyroku w sprawie sędziów portugalskich polega także na tym, że zarysował nowe perspektywy dla ochrony praworządności w państwach członkowskich, a zwłaszcza poszanowania niezawisłości sądów krajowych. Stanowisko TSUE wyrażone w tym wyroku stało się bowiem inspiracją dla Komisji Europejskiej do występowania ze skargami w trybie art. 258 TFUE<sup>5</sup> na naruszenia praworządności przez państwa członkowskie. Ponadto skłoniło to sądy państw członkowskich do występowania z pytaniami prejudycjalnymi dotyczącymi interpretacji art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE i oceny w tym kontekście prawa krajowego.

1.3. Późniejsze postępowania, które były inspirowane tezami zawartymi w wyroku w sprawie sędziów portugalskich, zakończyły się wydaniem przez TSUE kilkudziesięciu wyroków. Mówiąc bardziej konkretnie, są to cztery wyroki ze skarg Komisji Europejskiej przeciwko Polsce, w których TSUE orzekł o naruszeniu art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE<sup>6</sup>. Kolejna sprawa należąca do tej grupy jest w toku<sup>7</sup>. Około trzydzieści wyroków zostało wydanych w odpowiedzi na pytania prejudycjalne sądów polskich i sądów innych państw członkowskich na podstawie art. 267 TFUE<sup>8</sup>. Dwa wyroki zostały wydane w wyniku

<sup>3</sup> Wyrok z 27.02.2018 r., C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, ECLI:EU:C:2018:117. Pewne wątki były już obecne wcześniej, np. w wyroku Trybunału z 3.10.2013 r., C-583/11 P, Inuit Tapiriit Kanatami, ECLI:EU:C:2013:625.

<sup>4</sup> Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE z 2016 r. C 202, s. 391), dalej – KPP.

<sup>5</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE z 2016 r. C 202, s. 47), dalej – TFUE.

<sup>6</sup> Wyroki: z 24.06.2019 r., C-619/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, ECLI:EU:C:2019:531; z 5.11.2019 r., C-192/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, ECLI:EU:C:2019:924; z 15.07.2021 r., C-791/19, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, ECLI:EU:C:2021:596; z 5.06.2023 r., C-204/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, ECLI:EU:C:2023:442.

<sup>7</sup> Sprawa ta ma sygnaturę C-448/23. Zarzuty Komisji dotyczą orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

<sup>8</sup> Wyroki w tych sprawach będą powoływane niżej.

skarg państw członkowskich przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie na podstawie art. 263 TFUE<sup>9</sup>. Na odnotowanie zasługują także postanowienia, w których TSUE zarządził środki tymczasowe albo uznawał pytania prejudycjalne sądów polskich za niedopuszczalne<sup>10</sup>.

Powołane wyroki powtarzają i rozwijają oraz uzupełniają tezy zawarte w wyroku w sprawie sędziów portugalskich. Pełne przedstawienie ich treści w ramach tego opracowania byłoby niemożliwe. Poniżej zostaną zatem przedstawione w skrótovej postaci ważniejsze stwierdzenia TSUE dotyczące praworządności i położenia sądów krajowych w świetle prawa unijnego, a zwłaszcza niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Jako dokumentacja będą służyć wybrane wyroki, w których zostały wyrażone przytaczane poglądy po raz pierwszy albo sformułowane w rozwiniętej postaci.

## 2. O roli i charakterze art. 2 TUE

Charakterystyczną cechą nowego orzecznictwa w omawianej materii są wypowiedzi TSUE dotyczące wykładni art. 2 TUE, a zwłaszcza wyrażonej w nim zasady praworządności. Trybunał przydał nowe znaczenia normie zawartej w powołanym przepisie. Początkowo art. 2 TUE był uważany za przepis programowy, mający charakter klauzuli generalnej, odzwierciedlający aksjologię Unii. Nową linię judykatury wytyczyły stwierdzenia zawarte w wyroku w sprawie sędziów portugalskich, powtórzone i rozwinięte w kilkunastu późniejszych wyrokach<sup>11</sup>.

Założeniem prawa Unii jest według TSUE to, że każde państwo członkowskie dzieli z wszystkimi innymi państwami wspólne wartości sformułowane w art. 2 TUE, na których opiera się Unia. Jedną z tych wartości jest praworządność. Trybunał przypomniał, że Unia łączy państwa, które swobodnie i dobrowolnie przyjęły wspólne wartości, o których mowa w art. 2 TUE, przestrzegają tych wartości i zobowiązują się je wspierać. Poszanowanie wskazanych wartości, będące warunkiem przystąpienia państwa europejskiego do Unii, jest wymagane również po przystąpieniu do Unii i stanowi warunek korzystania z wszystkich praw wynikających z traktatów<sup>12</sup>. Wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi, a zwłaszcza ich sądami, ma zapewniać szanowanie proklamowanych wartości i przestrzeganie wprowadzającego je w życie prawa Unii<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> Wyroki Trybunału: z 16.02.2022 r., C-156/21, Węgry przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, ECLI:EU:C:2022:97; z 16.02.2022 r., C-157/21, Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, ECLI:EU:C:2022:98.

<sup>10</sup> Postanowienia te nie będą przedmiotem niniejszego opracowania.

<sup>11</sup> Por. np. wyrok C-157/21, Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej.

<sup>12</sup> Wyrok C-204/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 66.

<sup>13</sup> Wyroki: z 6.03.2018 r., C-284/16, Achmea BV, ECLI:EU:C:2018:158; z 25.07.2018 r., C-216/18 PPU, LM, ECLI:EU:C:2018:586, pkt 35; z 17.12.2020 r., C-354/20 PPU i C-412/20 PPU, L i P, ECLI:EU:C:2020:1033, pkt 35.

Za nowatorskie i doniosłe należy uznać przyjęcie przez TSUE, że wartości wskazane w art. 2 TUE definiują tożsamość Unii jako wspólnego porządku prawnego<sup>14</sup>. Pojęcie „tożsamości Unii” zostało użyte pierwszy raz właśnie w kontekście wartości wyrażonych w omawianym przepisie. Unia powinna być w stanie bronić tych wartości w granicach swoich uprawnień przewidzianych w traktatach. Wcześniej w prawie unijnym występowało tylko pojęcie „tożsamości narodowej” państw członkowskich (art. 4 ust. 2 TUE). Trybunał określił relacje między tożsamością Unii a tożsamością narodową poszczególnych państw<sup>15</sup>.

Przełomowe znaczenie dla określenia charakteru i roli art. 2 TUE ma wyraźne stwierdzenie TSUE, że przepis ten nie stanowi zwykłego wyznaczenia kierunku lub wyrażenia woli o charakterze politycznym, lecz wskazuje wartości, które zostały skonkretyzowane w zasadach przekładających się na prawnie wiążące zobowiązania państw członkowskich. Takie ujęcie oznacza jurydyzację art. 2 TUE. Rozwinięciem tej tezy jest konkluzja, że z art. 2 TUE mogą wynikać wiążące normy prawne nakładające obowiązek dla państw członkowskich osiągnięcia rezultatu, który wypływa bezpośrednio z ich przynależności do Unii<sup>16</sup>.

### 3. Artykuł 19 ust. 1 akapit 2 TUE jako fundament zasady praworządności i niezależności sądów

3.1. W świetle ustabilizowanego orzecznictwa, począwszy od wyroku w sprawie sędziów portugalskich, przepisem traktowanym jako konkretyzacja art. 2 TUE jest art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE<sup>17</sup>. Powołany przepis jest przedmiotem intensywnej interpretacji i zajmuje centralne miejsce w rozstrzygnięciach TSUE dotyczących praworządności i niezależności sądów.

Artykuł 19 ust. 1 akapit 2 TUE był wcześniej traktowany zasadniczo jako przepis ustrojowy będący elementem ogólnego obrazu sądownictwa unijnego w szerokim znaczeniu, składającego się z dwóch segmentów: TSUE i sądownictwa państw członkowskich. Korespondowało to z wyrażaną w orzecznictwie tezą o kompletności ochrony prawnej w prawie Unii, którą zapewniają albo sądy unijne, albo sądy krajowe<sup>18</sup>.

Wspomniane wyżej, przyjęte przez TSUE założenie o istnieniu ścisłego związku art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE z art. 2 TUE, wraz z uznaniem, że ten ostatni przepis ma charakter normatywny, a nie tylko polityczno-moralny, zmienia wcześniejszą perspektywę. W świetle art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE sądownictwo unijne wraz z sądownictwem państw członkowskich jest przedstawione jako zintegrowana całość zapewniająca kontrolę sądową w porządku prawnym Unii. Sądy krajowe wykonują we współpracy z Trybunałem wspólne zadania,

<sup>14</sup> Wyroki: C-157/21, Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, pkt 145; C-204/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 67.

<sup>15</sup> Wyrok C-157/21, Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, pkt 265 i n.

<sup>16</sup> Wyrok C-157/21, Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, pkt 264.

<sup>17</sup> Wyrok C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses.

<sup>18</sup> Por. np. wyrok z 13.03.2007 r., C-432/05, Unibet, ECLI:EU:C:2007:163.

służące zapewnieniu poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów<sup>19</sup>. Obowiązkiem państw członkowskich jest ustanowienie środków odwoławczych niezbędnych dla zapewnienia jednostkom poszanowania ich prawa do skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii. Kluczowym pojęciem staje się właśnie „skuteczna ochrona sądowa” praw jednostek, będąca cechą państwa prawnego jako zasada ogólna wywodzona z prawa Unii, a potwierdzona w art. 47 KPP<sup>20</sup>. Według TSUE państwa członkowskie powinny zatem zapewnić, aby organy będące sądami w rozumieniu prawa Unii, należące do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii, spełniały wymagania niezbędne dla skutecznej ochrony sądowej. Trybunał przyjmuje przy tym, że art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE dotyczy „dziedzin objętych prawem Unii”, niezależnie od tego, w jakiej sytuacji państwa członkowskie stosują to prawo, w rozumieniu art. 51 ust. 1 KPP<sup>21</sup>.

Główną tezę tego nurtu rozważań TSUE jest podkreślenie, że niezbędną gwarancją zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w prawie unijnym są konstytutywne cechy sądów<sup>22</sup>, a zwłaszcza jedna z nich: ich niezależność. Potwierdza to art. 47 akapit 2 KPP, w którym wśród wymagań związanych z prawem podstawowym do skutecznego środka prawnego jest wymieniony dostęp do niezależnego sądu<sup>23</sup>.

3.2. Trybunał wskazywał syntetycznie, z czego wynika fundamentalne znaczenie niezależności sądów państw członkowskich dla porządku prawnego Unii. Przede wszystkim więc niezależność sądów wchodzi w zakres zasady praworządności, należącej do wartości, na których zgodnie z art. 2 TUE opiera się Unia, a także w zakres art. 19 TUE, który konkretyzuje tę wartość i powierza zadanie zapewnienia kontroli prawnej w tym porządku również sądom krajowym. Następnie niezależność jest warunkiem koniecznym dla zagwarantowania prawa podstawowego do niezależnego i bezstronnego sądu, przewidzianego w art. 47 KPP. Wreszcie niezależność ma zasadnicze znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania mechanizmu odesłania prejudycjalnego przewidzianego w art. 267 TFUE, który może zostać uruchomiony wyłącznie przez organ spełniający kryterium niezależności<sup>24</sup>.

Warto odnotować wskazane powiązania między powołanymi wyżej przepisami, wyznaczające niejako dwie strony tego samego medalu. Artykuł 47 KPP proklamuje poszanowanie prawa podstawowego do skutecznej ochrony sądowej każdego podmiotu, który dochodzi prawa przysługującego mu na podstawie prawa Unii, natomiast art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE ma na celu zapewnienie, aby system środków odwoławczych ustanowiony

<sup>19</sup> Wyroki: C-583/11 P, Inuit Tapiriit Kanatami, pkt 99 i n.; C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, pkt 33.

<sup>20</sup> Wyrok C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, pkt 35.

<sup>21</sup> Wyrok C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, pkt 29.

<sup>22</sup> W świetle ustalonego orzecznictwa okolicznościami, jakie należy uwzględnić przy ocenie, czy dany organ ma status „sądu”, są: ustawowa podstawa prawna organu, jego stały charakter, obligatoryjny charakter jego jurysdykcji, kontrydiktoryjność postępowania, stosowanie przez organ przepisów prawa oraz jego niezawisłość. Por. np. wyrok C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, pkt 38.

<sup>23</sup> Wyrok C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, pkt 41.

<sup>24</sup> Wyrok z 9.07.2020 r., C-272/19, VQ przeciwko Land Hessen, ECLI:EU:C:2020:535, pkt 45.

przez każde państwo członkowskie gwarantował skuteczną ochronę sądową w dziedzinach objętych prawem Unii<sup>25</sup>.

Jak stwierdzał wielokrotnie TSUE, art. 47 KPP powinien zostać „należyście uwzględniony” przy wykładni art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE<sup>26</sup>. Oznacza to, że nawet w sprawach, w których nie występują indywidualne prawa jednostek, wobec czego Karta Praw Podstawowych nie znajduje w nich zastosowania stosownie do jej art. 51 ust. 1, postanowienia art. 47 KPP wyznaczają standardy skutecznej ochrony prawnej gwarantowanej przez art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE<sup>27</sup>.

Jedną z konsekwencji analizowanego przepisu jest to, że sprzeciwia się on takim zmianom w przepisach dotyczących wymiaru sprawiedliwości w danym państwie członkowskim, które mogą stanowić osłabienie ochrony wartości państwa prawnego. Innymi słowy, niezgodny z prawem unijnym jest regres w ochronie prawnej zapewnianej przez sądy krajowe, a zwłaszcza w gwarantowanym poziomie niezależności sędziów<sup>28</sup>.

W istocie wszystkie orzeczenia TSUE omawianej grupy od wyroku w sprawie sędziów portugalskich dotyczą interpretacji art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE oraz w pewnej mierze art. 47 KPP i art. 267 TFUE, a także oceny w kontekście tych przepisów rozwiązań prawnych państw członkowskich. Dokładniej rzecz ujmując, chodzi o rozstrzygnięcie, czy zapewnione jest przestrzeganie prawa unijnego dzięki zagwarantowaniu niezależności sądów krajowych i niezawisłości sędziów, co jest niezbędnym warunkiem skutecznej ochrony prawnej.

3.3. Nader istotne znaczenie ma stwierdzenie, że art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE jest bezpośrednio skuteczny. Trybunał ocenił mianowicie, że przepis ten 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, a także o wymaganie, aby sądy były utworzone uprzednio na podstawie ustawy<sup>29</sup>. Uznanie omawianego przepisu traktatowego za bezpośrednio skuteczny oznacza, że może on służyć jako samodzielna podstawa oceny zgodności prawa państw członkowskich z prawem unijnym. To tłumaczy, dlaczego w wielu wyrokach TSUE opierał ocenę prawa państw członkowskich właśnie na art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE.

Jeszcze wcześniej TSUE wypowiedział się o bezpośredniej skuteczności art. 47 KPP. Stwierdził, że to postanowienie samoistnie, a więc bez konieczności ustanowienia szczegółowych norm w przepisach prawa Unii lub prawa krajowego, przyznaje jednostkom prawo, na które mogą się one bezpośrednio powoływać<sup>30</sup>. W późniejszych wyrokach TSUE

<sup>25</sup> Wyrok z 20.04.2021 r., C-896/19, Republika przeciwko Il-Prim Ministru, ECLI:EU:C:2021:311, pkt 51, 52.

<sup>26</sup> Wyrok z 2.03.2021 r., C-824/18, A.B., ECLI:EU:C:2021:153, pkt 143.

<sup>27</sup> Wyrok C-896/19, Republika przeciwko Il-Prim Ministru, pkt 44–45.

<sup>28</sup> Wyrok C-896/19, Republika przeciwko Il-Prim Ministru, pkt 63, 65.

<sup>29</sup> Wyroki Trybunału: C-824/18, A.B., pkt 146; z 22.02.2022 r., C-430/21, RS, ECLI:EU:C:2022:99, pkt 58; C-204/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 78.

<sup>30</sup> Wyroki: z 17.04.2018 r., C-414/16, Egenberger, ECLI:EU:C:2018:257, pkt. 78; z 29.07.2019 r., C-556/17, Torubarov, ECLI:EU:C:2019:626, pkt 56; z 19.11.2019 r., C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K., pkt 162; C-204/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 229.



doprecyzował, że bezpośrednia skuteczność art. 47 KPP występuje w zakresie, w jakim powołane postanowienie wymaga, aby organ mający rozpoznać środek prawny oparty na prawie Unii spełniał ustanowione w tym postanowieniu wymaganie niezawisłości<sup>31</sup>.

#### 4. Pojęcie niezależności (niezawisłości) sądów i jego aspekty

4.1. Niezbędne są najpierw pewne uwagi terminologiczne. W świetle Konstytucji RP rozróżnia się dwa pojęcia: niezależność sądów (art. 173) i niezawisłość sędziów (art. 178 ust. 1). Tego rodzaju wyraźnej dystynkcji terminologicznej nie ma w innych najbardziej popularnych językach urzędowych Unii. Używa się w nich jednego, wspólnego pojęcia, różnicując tylko niekiedy, czy odnosi się ono do sądów, czy do sędziów. Występują więc w języku francuskim terminy: *indépendance des juridictions et des juges*, w języku angielskim: *independence of the courts and of the judiciary* (albo: *judges*), a w języku niemieckim: *Unabhängigkeit der Gerichte und der Richter*.

W oficjalnych tekstach orzeczeń TSUE w języku polskim można spotkać rozmaite zwroty: „niezależność sądów”, „niezawisłość (niekiedy: niezawisłość i bezstronność) sądów”, a także „niezawisłość (niekiedy: niezawisłość i bezstronność) sędziów (sędziowska)”. Czasami zwrotu „niezawisłość” używa się bez dookreślenia, czy odnosi się do cech sądów, czy sędziów. Takie uściślenie może być zresztą w niektórych kontekstach trudne, np. gdy sąd może orzekać w składzie jednoosobowym. Warto jeszcze zauważyć, że w art. 47 akapit 2 KPP proklamowane zostało prawo podstawowe do rozpatrzenia sprawy przez „niezawisły i bezstronny sąd”.

Uwzględniając wskazane zróżnicowanie terminologiczne w tekstach orzeczeń TSUE (żeby nie powiedzieć: zamieszanie), nie zawsze w niniejszych rozważaniach będzie zachowane ścisłe rozróżnienie „niezależności” i „niezawisłości”. Nie powinno to jednak prowadzić do nieporozumień, nawet jeśli będzie częściowo odbiegać od przypominanej terminologii Konstytucji RP.

4.2. Pojęcie niezależności sądów zostało wypracowane przez TSUE w wyroku w sprawie Wilson<sup>32</sup>, długo przed analizowaną tu obecną falą orzeczeń zapoczątkowanych wyrokiem w sprawie sędziów portugalskich. W rozwiniętej postaci pojęcie to występuje w wielu nowych orzeczeniach<sup>33</sup>. Powszechnie wyróżnia się dwa aspekty (elementy) tego pojęcia<sup>34</sup>.

Pierwszy aspekt ma charakter zewnętrzny. Wymaga się, aby dany organ (zasadniczo: sąd) wypełniał swoje zadania w pełni autonomicznie, bez podległości w ramach hierarchii służbowej, bez podporządkowania komukolwiek, w sposób wolny od nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, pozostając w ten sposób pod ochroną przed ingerencją

<sup>31</sup> Wyrok C-824/18, A.B., pkt 145.

<sup>32</sup> Wyrok z 19.09.2006 r., C-506/04, Wilson, ECLI:EU:C:2006:587, pkt 49 i n.

<sup>33</sup> Por. początkowo wyroki: C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas, pkt 44; C-216/18 PPU, LM, pkt 63.

<sup>34</sup> Wyroki: C-619/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 72 i n.; C-192/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 109 i n.; C-585/18 i in., A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa, CP i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu, pkt 121 i n.

i naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia. Wykluczony powinien być nie tylko wpływ bezpośredni, ale też pośrednie formy oddziaływania, które mogą zaważyć na decyzjach danych sędziów.

Drugi 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 konkretnym rozstrzygnięciu sporu, który wykraczałby poza ścisłe stosowanie przepisu prawa.

W wielu wyrokach TSUE uściślał, że gwarancje niezależności i bezstronności wymagają istnienia zasad, w szczególności co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania<sup>35</sup>. W konkretnych sprawach, analizowanych w tym opracowaniu, TSUE oceniał prawo lub praktyki krajowe właśnie pod kątem zadośćuczynienia powyższym gwarancjom.

4.3. Na marginesie tylko można zauważyć, że wymagania niezależności odnoszą się w pewnych kontekstach do innych organów niż sądy. Przykładowo w sprawach dotyczących wykonania europejskiego nakazu aresztowania TSUE rozważał, czy prokuratorzy w państwach członkowskich mogą być uznani za „wydające nakaz organy sądowe”. Jako rozstrzygające przyjmował kryterium, czy prokuratorzy są narażeni na ryzyko podlegania, bezpośrednio lub pośrednio, indywidualnym poleceniom lub instrukcjom ze strony organu władzy wykonawczej. Takie ryzyko stwierdził TSUE co do prokuratury niemieckiej<sup>36</sup>, a brak ryzyka – co do prokuratury litewskiej<sup>37</sup>.

4.4. W analizowanych wyrokach TSUE wypowiedział się w kwestii niezależności sądów państw członkowskich w rozmaitych kontekstach. Trybunał orzekał, czy prawo krajowe narusza prawo unijne, w tym głównie art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, ale także art. 47 KPP i art. 267 TFUE, rozpoznając różne, często złożone stany prawne, a niekiedy też faktyczne. Niekiedy w jednej sprawie przedmiotem badania był więcej niż jeden aspekt zasady niezależności sądów.

Dokonując uogólnień, można zauważyć, że TSUE oceniał dotychczas niezależność sądów głównie w następujących materiach: powoływanie sędziów, a także ich przenoszenie, delegowanie, awansowanie, obniżenie wieku przechodzenia sędziów w stan spoczynku, jak również związane z powyższymi operacjami zagadnienia organizacyjne oraz proceduralne<sup>38</sup>;

<sup>35</sup> Wyroki: C-506/04, Wilson, pkt 53; C-216/18 PPU, LM, pkt 66; C-619/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 74; C-192/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 111.

<sup>36</sup> Wyrok Trybunału z 27.05.2019 r., C-508/18, OG i PI, ECLI:EU:C:2019:456.

<sup>37</sup> Wyrok Trybunału z 27.05.2019 r., C-509/18, Minister for Justice and Equality przeciwko PF, ECLI:EU:C:2019:457.

<sup>38</sup> Wyroki: C-619/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej; C-192/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej; C-585/18 i in., A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa, CP i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu; C-272/19, VQ przeciwko Land Hessen; C-824/18, A.B. i in. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa; C-896/19, Republika przeciwko Il-Prim Ministru; z 6.10.2021 r., C-487/19, W.Ż., ECLI:EU:C:2021:798; z 16.11.2021 r., od C-748/19 do C-754/19, WB przy udziale Prokuratury Krajowej, EU:C:2021:931; z 22.02.2022 r., C-562/21 PPU i C-563/21 PPU, X i Y, ECLI:EU:C:2022:100; C-204/21, Komisja Europejska przeciw-



obniżanie wynagrodzeń sędziów<sup>39</sup>; ograniczenie kompetencji sędziów krajowych do występowania z pytaniami prejudycjalnymi<sup>40</sup>; wpływ orzecznictwa sądów konstytucyjnych państw członkowskich lub sądów wyższego szczebla na kompetencje sądów wynikające z prawa unijnego<sup>41</sup>; odpowiedzialność dyscyplinarna, karna lub majątkowa sędziów za stosowanie prawa unijnego<sup>42</sup> oraz związane z tym zagadnienia organizacyjne i proceduralne<sup>43</sup>.

## 5. Właściwość TSUE do orzekania w sprawach niezależności sądów krajowych

We wszystkich sprawach dotyczących polskich sądów, zarówno ze skarg Komisji, jak i w wyniku odesłań prejudycjalnych, Polska podnosiła zarzut niedopuszczalności postępowania ze względu na brak właściwości TSUE<sup>44</sup>. Rząd polski argumentował, że organizacja krajowego wymiaru sprawiedliwości należy wyłącznie do państw członkowskich i nie jest normowana prawem Unii. Z zasady kompetencji przyznanych (art. 4 ust. 1, art. 5 ust. 1 i 2 oraz art. 13 ust. 2 TUE) Polska wywodziła zatem, że przepisy krajowe dotyczące sądów nie mogą być przedmiotem kontroli TSUE co do zgodności z art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE i art. 47 KPP. Przytoczone przepisy, podobnie jak zasady ogólne prawa Unii, takie jak zasada niezawisłości sędziowskiej, podlegają kontroli TSUE, zdaniem rządu polskiego, wyłącznie w sytuacjach regulowanych prawem Unii. Kwestionowane przepisy krajowe nie wykazują natomiast związku z prawem unijnym. Artykuł 47 KPP nie może być brany pod uwagę, ponieważ nie ma tu miejsca na stosowanie prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 tej Karty.

---

ko Rzeczypospolitej Polskiej; z 13.07.2023 r., C-615/20 i C-671/20, YP i in., ECLI:EU:C:2023:562; z 7.09.2023 r., C-216/21, Asociația „Forumul Judecătorilor din România”, ECLI:EU:C:2023:628.

<sup>39</sup> Wyroki: C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas; z 7.02.2019 r., C-49/18, Carlos Escribano Vindel przeciwko Ministerio de Justicia, ECLI:EU:C:2019:106.

<sup>40</sup> Wyroki: C-824/18, A.B. i in. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa; C-791/19, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej; z 23.11.2021 r., C-564/19, IS, ECLI:EUC:2021:949.

<sup>41</sup> Wyroki: C-896/19, Republika przeciwko Il-Prim Ministru; z 21.12.2021 r., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, Euro Box Promotion i in., ECLI:EU:C:2021:1034; C-562/21 PPU i in., X i Y; C-430/21, RS; z 29.03.2022 r., C-132/20, Getin Noble Bank S.A., ECLI:EU:C:2022:235; C-615/20 i in., YP i in.

<sup>42</sup> Wyroki: z 18.05.2021 r., C-83/19 i in., Asociația „Forumul Judecătorilor din România”, ECLI:EU:C:2021:393; C-791/19, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej; C-564/19, IS; C-357/19 i in., Euro Box Promotion i in.; C-430/21, RS; C-204/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej; C-615/20 i in., YP i in.

<sup>43</sup> Wyroki: C-585/18 i in., A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa, CP i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu; C-83/19 i in., Asociația „Forumul Judecătorilor din România”; C-791/19, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej; C-357/19 i in., Euro Box Promotion i in.; C-204/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej; C-615/20 i in., YP i in.

<sup>44</sup> Por. przykładowo wyroki: C-619/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 37 i n.; C-748/19 i in., WB, pkt 34.

Trybunał uznawał wszakże konsekwentnie zarzut Polski za niezasadny. Stwierdzał wielokrotnie, że chociaż organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do ich kompetencji, to jednak przy wykonywaniu tych kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii<sup>45</sup>. Jednym z zobowiązań jest zapewnienie niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Wniosek taki został wyprowadzony z art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE.

Należy ponadto podkreślić, że w świetle orzecznictwa TSUE obowiązki wynikające z art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE rozciągają się na wszystkie sądy państw członkowskich, w zakresie właściwości których znajduje się stosowanie prawa unijnego. Nie jest natomiast wymagane, aby w każdej konkretnej sprawie sądowej, która miałaby być oceniana w świetle powołanego przepisu traktatowego miało miejsce stosowanie prawa unijnego. Wystarczy, że dany sąd może potencjalnie stosować prawo unijne. Trybunał odrzucił zatem w tym kontekście tradycyjne rozróżnienie spraw czysto wewnętrznych i spraw z elementem unijnym.

Tak więc, przykładowo, TSUE stwierdził, że polski Sąd Najwyższy może w określonych wypadkach orzekać o kwestiach związanych z wykładnią lub stosowaniem prawa Unii<sup>46</sup>. To samo orzekł w odniesieniu do sądów powszechnych<sup>47</sup>. Praktycznie wszystkie polskie sądy mogą rozstrzygać w dziedzinach objętych prawem Unii, co oznacza, że kwestia ich niezależności jako sądów w znaczeniu zdefiniowanym w tym prawie jest objęta zakresem art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE i jurysdykcją TSUE. To samo dotyczy statusu i niezawisłości sędziów orzekających w tych sądach.

## 6. Wybrane warunki zapewnienia niezależności sądów krajowych

Trybunał dokonywał w analizowanych tu orzeczeniach wykładni pewnych konstrukcji prawnych, których respektowanie uznawał za istotne warunki uznania sądów państw członkowskich jako sądów niezależnych.

6.1. W wielu wyrokach z omawianej grupy przedmiotem rozważań TSUE było prawo podstawowe do rozpatrzenia sprawy przez sąd „ustanowiony uprzednio na mocy ustawy”<sup>48</sup>. Jest to wymaganie zawarte w art. 47 akapit 2 KPP, wzorowane na art. 6 ust. 1 EKPC<sup>49</sup>. Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że gwarancje dostępu do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy stanowią podstawę prawa do rzetelnego procesu sądowego. Wskazał na „nierozzerwalne więzi”, które, zgodnie z samym art. 47

<sup>45</sup> Wyrok C-619/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 52.

<sup>46</sup> Wyrok C-619/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 56.

<sup>47</sup> Wyrok C-192/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 104.

<sup>48</sup> Por. np. wyroki: z 26.03.2020 r., C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, Simpson, ECLI:EU:C:2020:232; C-487/19, W.Ż.; C-357/19 i in., Euro Box Promotion i in.; C-562/21 PPU i in., X i Y; C-132/20, Getin Noble Bank S.A.; C-204/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>49</sup> Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z uzup. i zm.), dalej – EKPC; wyrok C-487/19, W.Ż., pkt 123.

akapit 2 KPP, istnieją – dla celów stosowania prawa podstawowego do rzetelnego procesu w rozumieniu tego postanowienia Karty – między gwarancjami niezawisłości i bezstronności sędziów a dostępem do sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy<sup>50</sup>. Dotyczy to w szczególności gwarancji określających pojęcie sądu, jak również jego skład. W tym kontekście TSUE odwoływał się do orzecznictwa ETPC<sup>51</sup>.

Ogólnie rzecz ujmując, omawiane tu wymaganie, aby sąd był ustanowiony uprzednio ustawą, odnosi się do należytego unormowania tworzenia sądów, powoływania sędziów, kształtowania składów sędziowskich itp., tak aby władzy wykonawczej nie pozostawiać szerokiego zakresu uznania, które powodowałoby uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności sędziów. Ponadto wymagane jest umożliwienie w trakcie postępowań weryfikacji, czy spełnione są wymagania prawa unijnego co do tego, że sędziowie spełniają wymagania niezawisłości.

Należy zaznaczyć, że, zdaniem TSUE, nie każda pojedyncza nieprawidłowość w powoływaniu sędziów pociąga za sobą pozbawienie sądów cech organów ustanowionych uprzednio ustawą. Takie skutki powodują dopiero poważne nieprawidłowości, które stwarzają ryzyko wynikające z uznaniowych kompetencji władzy wykonawczej. Wymagana jest przy tym ocena wszystkich nieprawidłowości rozpatrywanych łącznie<sup>52</sup>. W specyficznym kontekście wykonywania europejskiego nakazu aresztowania dla stwierdzenia, czy sąd krajowy jest ustanowiony ustawą, TSUE wymaga przeprowadzenia całościowej oceny opartej na wszelkiej obiektywnej, wiarygodnej, dokładnej i należytej zaktualizowanej informacji dotyczącej funkcjonowania systemu sądownictwa w państwie członkowskim, a w szczególności ogólnych ram powoływania sędziów w tym państwie<sup>53</sup>.

6.2. W nowszym orzecznictwie TSUE przy ocenie niezależności sądów krajowych jako warunku dopuszczalności wszczęcia postępowań prejudycjalnych pojawiło się doniosłe w skutkach rozróżnienie z jednej strony sądów w ujęciu instytucjonalnym, a z drugiej strony – w ujęciu personalnym. Użyte tu określenia nie występują w samej judykaturze.

W jednym z wyroków TSUE odniósł się do zarzutów polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczących nieprawidłowości w procedurze powoływania sędziego SN występującego jako sąd odsyłający w postępowaniu prejudycjalnym<sup>54</sup>. RPO kwestionował spełnianie przez sędziego kryteriów ustanowienia na mocy ustawy oraz niezawisłości i bezstronności. TSUE stwierdził jednak, że SN wypełnia niewątpliwie wymagania „sądu” w rozumieniu prawa unijnego, niezależnie od tego, w jakim konkretnie składzie sędziowskim orzeka.

<sup>50</sup> Wyrok C-562/21 PPU i in., X i Y, pkt 55.

<sup>51</sup> We wcześniejszym wyroku C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, Simpson, pkt 73, było to odwołanie do decyzji ETPC z 8.07.2014 r., skarga nr 8162/13, Biagioli przeciwko San Marino i do wyroku ETPC z 2.05.2019 r., skarga nr 50956/16, Pasquini przeciwko San Marino, HUDOC. W wyroku C-487/19, W.Ż., pkt 124 było to natomiast odwołanie do wyroku ETPC z 1.12.2020 r., skarga nr 26374/18, Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii, HUDOC. Z kolei w wyroku C-562/21 PPU i in., X i Y, pkt 79 – do wyroku ETPC z 22.07.2021 r., skarga nr 43447/19, Reczkowicz przeciwko Polsce, HUDOC.

<sup>52</sup> Wyrok C-562/21 PPU i in., X i Y, pkt 74.

<sup>53</sup> Wyrok C-562/21 PPU i in., X i Y.

<sup>54</sup> Wyrok C-132/20, Getin Noble Bank S.A.

Zadeklarował przyjęcie domniemania, że sąd krajowy występujący o wydanie orzeczenia prejudycjalnego na podstawie art. 267 TFUE spełnia wymagania przewidziane w prawie i orzecznictwie unijnym. Zazaczył jednak, że to domniemanie nie przesądza o spełnianiu warunków dostępu do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE i art. 47 KPP<sup>55</sup>. Trybunał dodał też, że wspomniane domniemanie może zostać obalone, jeżeli prawomocne orzeczenie sądowe wydane przez sąd krajowy lub międzynarodowy prowadziłoby do uznania, że sędzia orzekający jako sąd odsyłający nie jest sądem niezawisłym, bezstronnym i ustanowionym uprzednio na mocy ustawy. Podobnie rzecz by się miała, gdyby poza sytuacją osobistą sędziego lub sędziów, którzy formalnie występują z wnioskiem na podstawie art. 267 TFUE, inne czynniki mogły mieć wpływ na funkcjonowanie sądu odsyłającego, przyczyniając się do naruszenia niezawisłości i bezstronności tego sądu. Takie sytuacje w rozpoznawanej sprawie nie wystąpiły, co spowodowało, że omawiane domniemanie pozostało nienaruszone. Stanowisko to zostało podtrzymane przez TSUE w kolejnym wyroku<sup>56</sup>.

6.3. Pod koniec 2023 r. TSUE wydał wyrok, w którym odniósł się szeroko do wystąpienia przesłanki sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w postępowaniu prejudycjalnym<sup>57</sup>. Z pytaniami prejudycjalnymi wystąpiła w omawianej sprawie Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN.

Trybunał orzekł, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez tę Izbę SN jest niedopuszczalny. Rozstrzygnięcie to nastąpiło po przeprowadzeniu przez TSUE analizy wcześniejszych wyroków dotyczących statusu tej Izby, a zwłaszcza warunków i okoliczności powołania orzekających w niej sędziów, dokonanych przez sąd międzynarodowy i polski. Chodzi o wyrok ETPC w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce<sup>58</sup> oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21.09.2021 r.<sup>59</sup> Analiza przytoczonych wyroków w omawianym orzeczeniu TSUE była nader obszerna, szczegółowa i wielowątkowa. W jej wyniku TSUE stwierdził, że rozpatrywane łącznie wszystkie elementy zarówno systemowe, jak i dotyczące konkretnych okoliczności faktycznych, które charakteryzowały powołanie do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych trzech sędziów tworzących organ odsyłający w rozpoznawanej sprawie, skutkują tym, że ten organ nie ma statusu niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE w związku z art. 47 akapit 2 KPP. Całokształt owych elementów może bowiem budzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności zainteresowanych i składu orzekającego, w którym zasiadają, na czynniki zewnętrzne, w szczególności bezpośrednie lub pośrednie wpływy krajowej władzy

<sup>55</sup> Wyrok C-132/20, Getin Noble Bank S.A., pkt 69 i n.

<sup>56</sup> Wyrok z 13.10.2022 r., C-355/21, Perfumesco.pl sp. z o.o. sp.k., ECLI:EU:C:2022:791, pkt 33 i n.

<sup>57</sup> Wyrok z 21.12.2023 r., C-718/21, L.G. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa, ECLI:EU:C:2023:1015.

<sup>58</sup> Wyrok ETPC z 8.11.2021 r. w połączonych sprawach skarg nr 49868/19 i 57511/19, Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce, HUDOC.

<sup>59</sup> W podanym dniu NSA wydał 6 wyroków w omawianej materii: II GOK 8/18, LEX nr 3241714; II GOK 10/18, LEX nr 3241781; II GOK 11/18, LEX nr 3258218; II GOK 12/18, LEX nr 3258024; II GOK 13/18, LEX nr 3258253; II GOK 14/18, LEX nr 3258178.

ustawodawczej i wykonawczej, oraz co do ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów. Wspomniane wyżej domniemanie należy uznać za obalone i stwierdzić, że skład orzekający Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, który zwrócił się do Trybunału w niniejszej sprawie, nie stanowi „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE<sup>60</sup>.

Waga omawianego wyroku dla ustroju polskiego sądownictwa nie ulega wątpliwości.

6.4. Ocena, czy prawo i praktyka państw członkowskich zapewnia wymaganą przez prawo unijne niezależność sądów krajowych, nie zawsze jest łatwa. Zwroty użyte w art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE: „skuteczna ochrona prawna” czy w art. 47 KPP: „prawo do skutecznego środka prawnego” mają charakter klauzul generalnych, wymagających przeprowadzenia wykładni i użycia jej wyników przed dokonaniem rozstrzygnięć. Rozwiązaniem, które zostało przyjęte w wielu wyrokach TSUE, jest test dotyczący tego, czy występują uzasadnione wątpliwości co do braku niezawisłości oraz bezstronności sędziów i odwołujący się w tym względzie do „przekonania jednostek”.

Takie sformułowanie występujące w orzeczeniach jest często powtarzane, niekiedy z drobnymi modyfikacjami. Chodzi o zbadanie, jak wymaga TSUE, czy stosowne rozwiązania prawne lub praktyka państw członkowskich zawierają zasady, w szczególności co do składu organu (zasadniczo: sądu), powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania. Zasady te pozwalałyby wykluczyć (albo: wzbudzić) w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych, a w szczególności od bezpośrednich lub pośrednich wpływów władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów<sup>61</sup> i prowadzić w ten sposób do przejawiania (albo: braku przejawiania) oznak niezawisłości lub bezstronności. To mogłoby podważyć (albo podtrzymać) zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym<sup>62</sup>.

Charakterystyczna jest „uniwersalność” przytoczonego sformułowania. Jest ono bowiem używane przez TSUE w różnych kontekstach, w zależności od tego, czego dotyczą zarzuty wysuwane w poszczególnych sprawach. Dotyczy także np. odpowiedzialności dyscyplinarnej lub materialnej sędziów albo statusu organów uczestniczących w procedurze powoływania sędziów.

Bezpośrednie odczytanie przytoczonej formuły jest mylące. Odwołanie się do „przekonania jednostek” mogłoby sugerować przeprowadzanie badań opinii publicznej co do niezawisłości i bezstronności sędziów. Z kolei „brak przejawiania przez organ oznak niezawisłości lub bezstronności” mogłoby wskazywać na dokonanie badań praktyki funkcjonowania

<sup>60</sup> Wyrok C-718/21, L.G. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa, pkt 77–78.

<sup>61</sup> Wyroki: C-506/04, Wilson; C-216/18 PPU, LM; C-619/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej; C-192/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej; C-585/18 i in., A.K.; C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, Simpson; C-896/19, Republika przeciwko II-Prim Ministru; C-791/19, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej; C-487/19, W.Ż.; C-748/19 i in., WB; C-132/20, Getin Noble Bank S.A.

<sup>62</sup> Wyroki: C-585/18 i in., A.K.; C-83/19 i in., Asociația „Forumul Judecătorilor din România”; C-791/19, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej; C-487/19, W.Ż.; C-132/20, Getin Noble Bank S.A.



organów krajowych, głównie sądów. W rzeczywistości nie przeprowadza się jednak badań z udziałem „jednostek”. Oceny te są dokonywane w ramach samych postępowań i determinują ich wynik. Można wyróżnić dwa sposoby rozstrzygnięcia w poszczególnych sprawach o niezależności i bezstronności sądów oraz innych organów krajowych.

Pierwszym sposobem jest przeprowadzanie analizy gwarancji materialnych oraz proceduralnych i dokonywanie stosownych ocen przez sam TSUE<sup>63</sup>. Drugi sposób polega natomiast na pozostawieniu ostatecznej oceny dotyczącej spełniania wymagań niezależności i bezstronności sądowi odsyłającemu, czyli sądowi, który wystąpił do TSUE z pytaniami prejudycjalnymi<sup>64</sup>. Trybunał kieruje przy tym do sądu odsyłającego wskazówki co do tego, jakie kwestie powinny zostać wzięte pod uwagę przed dokonaniem ostatecznej oceny.

Pierwszy sposób jest stosowany w sprawach ze skarg Komisji Europejskiej na podstawie art. 258 TFUE. Trybunał ma wówczas za zadanie rozstrzygnąć, czy nastąpiło uchybienie zobowiązaniom traktatowym przez państwo członkowskie, a zatem ocenia także naruszenie niezależności i bezstronności sądów, jeśli tego dotyczą zarzuty Komisji<sup>65</sup>.

Nie ma natomiast jak dotąd jednolitego rozwiązania co do tego, kto dokonuje oceny występowania lub braku wątpliwości co do sprostania wymaganiom niezależności i bezstronności sądów w postępowaniach prejudycjalnych. Lektura wyroków wskazuje, że w niektórych sprawach takiej oceny dokonuje sam TSUE, a w innych – pozostawia tę ocenę sądowi odsyłającemu. Jak się zdaje, w sytuacjach, kiedy ocena jest stosunkowo oczywista w świetle dostępnych materiałów w sprawie, dokonuje jej sam Trybunał<sup>66</sup>. Natomiast, jeśli dokonanie oceny wymaga zebrania dodatkowych informacji, np. dotyczących praktyki stosowania prawa, TSUE przekazuje kompetencje do rozstrzygnięcia sądowi krajowemu, który do niego wystąpił<sup>67</sup>.

Orzecznictwo przynosi wiele wskazówek ze strony TSUE dotyczących tego, co może wyeliminować albo przeciwnie: potwierdzać wątpliwości co do niezależności i bezstronności sądów. Nacisk jest położony na wymagania materialne oraz zasady proceduralne wydawania decyzji, przykładowo dotyczących powołania sędziów i innych rozstrzygnięć związanych z sędziami<sup>68</sup>. Jeśli chodzi o podnoszony w poszczególnych sprawach wpływ władz państwowych na powoływanie sędziów, istotne jest to, według TSUE, czy ma on taki charakter i wagę, aby stworzyć rzeczywiste ryzyko, że pozostałe władze, w szczególności władza wykonawcza, mogłyby skorzystać z nienależnych im uznaniowych uprawnień, zagrażając prawidłowości skutku, do którego ma prowadzić procedura powołania, wzbudzając w ten

<sup>63</sup> Przykładowo wyroki C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, Simpson; C-132/20, Getin Noble Bank S.A.

<sup>64</sup> Wyrok: C-585/18 i in., A.K.; C-83/19 i in., Asociația „Forumul Judecătorilor din România”; C-487/19, W.Ż.

<sup>65</sup> Wyroki: C-619/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej; C-192/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej; C-791/19, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej; C-204/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>66</sup> Wyroki: C-272/19, VQ przeciwko Land Hessen; C-896/19, Republika przeciwko Il-Prim Ministru.

<sup>67</sup> Przykładowo wyroki: C-585/18 i in., A.K.; C-824/18, A.B.

<sup>68</sup> Wyroki: C-192/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej; C-585/18 i in., A.K.; C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, Simpson, pkt 20; C-83/19 i in., Asociația „Forumul Judecătorilor din România”; C-564/19, IS.



sposób w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości<sup>69</sup>. Trybunał wymaga również, aby kryteria rozstrzygnięć w sprawach sądów i sędziów były „obiektywne i sprawdzalne”<sup>70</sup>.

6.5. Inne zagadnienie, które było kilkakrotnie rozstrzygane przez TSUE, dotyczyło udziału w procedurach powoływania sędziów w państwach członkowskich organów, co do których mogła powstać wątpliwość, czy nie ograniczają niezawisłości sędziów.

Najwięcej uwagi TSUE poświęcił położeniu polskiej Krajowej Rady Sądownictwa (KRS)<sup>71</sup>. Czynił to w różnych, często złożonych kontekstach, np. powoływania sędziów do Izby Dyscyplinarnej albo Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN, a także przy ocenie zmian stanu prawnego, które wpływały na kompetencje KRS i kontrolę jej uchwał. Uogólniając, można przytoczyć kilka istotnych stwierdzeń na podstawie powołanych orzeczeń.

Zdaniem TSUE okoliczność, że sędziowie są powoływani przez Prezydenta RP na wniosek KRS, czyli organu, któremu powierzono zadanie stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, może, co do zasady, przyczynić się do obiektywizacji tego procesu poprzez określenie ram uznania, jakim dysponuje Prezydent przy wykonywaniu powierzonej mu prerogatywy. Może tak się stać jednak pod warunkiem, że sam ten organ będzie wystarczająco niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz od organu, któremu ma przedłożyć wniosek o powołanie sędziów. Ograniczenie niezależności KRS może mieć znaczenie przy dokonywaniu oceny, czy wyłonieni przy jej udziale sędziowie będą w stanie spełnić wymagania niezawisłości i bezstronności wynikające z prawa Unii.

Wśród czynników, które należy wziąć pod uwagę przy dokonywaniu oceny przesłanek niezależności, jaka powinna cechować taki organ jak KRS, TSUE wskazał okoliczność, że Rada w nowym składzie została ukonstytuowana w wyniku skrócenia kadencji członków wchodzących wcześniej w skład tego organu. Ten zabieg TSUE ocenił krytycznie. Piętnastu sędziów – członków KRS było wcześniej wyłanianych przez środowisko sędziowskie, a obecnie są oni desygnowani przez organ władzy ustawodawczej. TSUE zwrócił też uwagę na występowanie nieprawidłowości, jakimi mógł zostać dotknięty proces powoływania niektórych członków KRS w nowym składzie. Omawiane zmiany mogą więc prowadzić do powstania ryzyka zwiększonego wpływu władzy ustawodawczej i wykonawczej na KRS oraz naruszenia niezależności tego organu; takie ryzyko nie występowało wcześniej. Dla dokonania oceny można również uwzględnić ewentualne istnienie uprzywilejowanych więzów między członkami ukonstytuowanej w ten sposób KRS a władzą wykonawczą.

<sup>69</sup> Wyroki: C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, Simpson; C-487/19, W.Ż.; C-132/20, Getin Noble Bank S.A.

<sup>70</sup> Wyroki: C-83/19 i in., Asociația „Forumul Judecătorilor din România”; C-791/19, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>71</sup> Wyroki: C-619/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej; C-585/18 i in., A.K.; C-824/18, A.B.; C-791/19, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej; C-487/19, W.Ż.; C-562/21 PPU i in., X i Y; C-132/20, Getin Noble Bank S.A.; C-204/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej; C-718/21, L.G. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa.

W konkluzji TSUE wyraził uzasadnione wątpliwości co do niezależności KRS<sup>72</sup>. Zdaniem Trybunału przepisy, na podstawie których zmieniono skład KRS, wzmocniły bowiem wpływ władzy ustawodawczej i wykonawczej na wybór członków KRS w sposób, który w przekonaniu jednostek mógł wzbudzić uzasadnione i poważne wątpliwości co do niezależności Rady i jej roli w procesie powoływania sędziów, a w konsekwencji wątpliwości co do niezawisłości sędziów i niezależności sądów, w których owi sędziowie orzekają<sup>73</sup>. W tym kontekście TSUE powoływał przytoczone już wyżej wyroki ETPC w sprawach Reczkowicz przeciwko Polsce oraz Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce, w których zostało stwierdzone naruszenie przez Polskę art. 6 ust. 1 EKPC.

Trybunał orzekał nie tylko w sprawach polskich. W wyrokach dotyczących prawa niemieckiego<sup>74</sup> i maltańskiego<sup>75</sup> TSUE orzekł, po przeprowadzeniu szczegółowej analizy prawa tych państw członkowskich w kontekście prawa unijnego, że rozwiązania prawa krajowego przewidujące udział organów państwowych o mieszanym składzie w procedurach powoływania sędziów nie narusza niezawisłości sędziów, wymaganej przez art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE.

## 7. Nieusuwalność sędziów jako gwarancja ich niezawisłości

Wśród gwarancji niezawisłości sędziów szczególne znaczenie ma ich nieusuwalność<sup>76</sup>. Jej istotę przedstawia TSUE jako wymaganie, aby sędziowie mogli sprawować urząd do ukończenia obowiązkowego wieku przejścia w stan spoczynku lub upływu kadencji sprawowania danej funkcji, jeżeli ma ona charakter czasowy<sup>77</sup>. Nieusuwalność nie jest wszakże absolutna. Dopuszcza się, według TSUE, wyjątki od niej, jeśli zostaną spełnione trojaki wymagania. Wyjątki te powinny mianowicie wynikać z nadrzędnych i prawnie uzasadnionych względów, szanować właściwe procedury oraz być proporcjonalne. Trybunał wymieniał dwie grupy sytuacji, w których może dojść do odwołania sędziego: jeżeli nie jest on w stanie dalej sprawować swoich funkcji z powodu niezdolności albo jeżeli dopuszcza się rażącego uchybienia<sup>78</sup>.

Przedmiotem analizy TSUE w kilku sprawach była ocena, czy doszło do naruszenia zasady nieusuwalności sędziów w świetle powyższych ogólnych założeń. Tak więc Trybunał stwierdził, że zastosowanie przepisów przewidujących obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku do urzędujących sędziów polskiego Sądu Najwyższego prowadziło do przedwczesnego zaprzestania przez nich wykonywania obowiązków orzeczniczych i nie

<sup>72</sup> Wyrok C-791/19, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 108.

<sup>73</sup> Wyrok C-132/20, Getin Noble Bank S.A., pkt 127–128.

<sup>74</sup> Wyrok C-272/19, VQ przeciwko Land Hessen.

<sup>75</sup> Wyrok C-896/19, Republika przeciwko Il-Prim Ministru.

<sup>76</sup> Wyroki: C-506/04, Wilson, pkt 51; C-619/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 75; z 21.01.2020 r., C-274/14, Banco de Santander SA, ECLI:EU:C:2020:17, pkt 58.

<sup>77</sup> Wyrok C-619/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 76.

<sup>78</sup> Wyroki: C-619/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 76; C-192/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 113; C-487/19, W.Ż., pkt 112.

było usprawiedliwione prawnie uzasadnionym celem. W rezultacie naruszało to zasadę nieusuwalności sędziów, która jest nieodłącznie związana z ich niezawisłością<sup>79</sup>. W kolejnym wyroku TSUE orzekł, że połączenie środka w postaci obniżenia zwykłego wieku przejścia sędziów w stan spoczynku do 60 lat w przypadku kobiet i 65 lat w przypadku mężczyzn z przyznaniem Ministrowi Sprawiedliwości prawa do decydowania o dalszym zajmowaniu stanowiska sędziego w sądach powszechnych w Polsce do ukończenia 70. roku życia narusza zasadę nieusuwalności<sup>80</sup>. Dalszym przykładem odniesienia się do zasady nieusuwalności był wyrok, w którym TSUE stwierdził, że przeniesienie sędziego bez jego zgody do innego sądu lub przeniesienie sędziego bez jego zgody między dwoma wydziałami tego samego sądu mogą naruszać zasady nieusuwalności i niezawisłości sędziów<sup>81</sup>. Przeniesienia mogą bowiem stanowić środek służący kontrolowaniu treści orzeczeń sądowych. Nie tylko mogą wpływać na zakres spraw przydzielanych danym sędziom do rozpoznania, ale również mogą mieć istotne następstwa dla życia i kariery tych sędziów oraz wywoływać skutki analogiczne do tych, z którymi wiążą się kary dyscyplinarne. Ponadto w innym wyroku TSUE orzekł, że możliwość odwołania sędziego z delegacji przez Ministra Sprawiedliwości w każdym czasie i bez publicznie znanych motywów mogłaby wywołać u delegowanego sędziego poczucie, że powinien on spełnić oczekiwania ministra, co mogłoby w konsekwencji powodować, że w samych sędziach zrodzi się wrażenie, iż są oni „podporządkowani” ministrowi, w sposób niezgodny z zasadą nieusuwalności sędziów<sup>82</sup>.

W zreferowanych wyżej sprawach TSUE orzekł zatem o naruszeniu przez polskie prawo art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE.

## 8. Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów a ich niezawisłość

8.1. W świetle orzecznictwa TSUE jedną z najistotniejszych gwarancji niezawisłości sędziowskiej jest prawidłowe ukształtowanie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w prawie i praktyce państw członkowskich. W kilku sprawach głównym przedmiotem postępowania były właśnie zarzuty naruszenia prawa unijnego w tej właśnie materii<sup>83</sup>. Przytoczone niżej sformułowane przez TSUE ogólne tezy wyznaczyły treść rozstrzygnięć w konkretnych postępowaniach.

Tak więc na mocy art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE każde państwo członkowskie jest zobowiązane zapewnić, aby system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów krajowych należących do ustanowionego przez to państwo systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii zabezpieczał przestrzeganie zasady niezawisłości sędziowskiej. Przepisy regulujące system środków dyscyplinarnych, w tym możliwość usunięcia sędziów

<sup>79</sup> Wyrok C-619/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 78, 96.

<sup>80</sup> Wyrok C-192/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 124, 130.

<sup>81</sup> Wyrok C-487/19, W.Ż., pkt 114 i n.

<sup>82</sup> Wyrok C-748/19 i in., WB, pkt 82.

<sup>83</sup> Wyroki: C-83/19 i in., Asociația „Forumul Judecătorilor din România”; C-791/19, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej; C-564/19, IS; C-357/19 i in., Euro Box Promotion i in.; C-430/21, RS; C-204/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej.

z urzędu, powinny przewidywać niezbędne gwarancje w celu uniknięcia ryzyka wykorzystania takiego systemu do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych.

Normy, które określają zachowania stanowiące przewinienia dyscyplinarne, jak i mające zastosowanie kary, powinny dopuszczać interwencję niezależnego organu zgodnie z procedurą, w pełni gwarantującą prawa potwierdzone w art. 47 i 48 KPP, w tym prawo do obrony. Innymi słowy, orzeczenia wydawane w postępowaniach dyscyplinarnych powinny podlegać kontroli organu, który sam spełnia wymagania związane ze skuteczną ochroną sądową, w tym wymaganie niezależności<sup>84</sup>.

Wykorzystanie systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w celu uniemożliwienia sądom dokonania ustaleń lub ocen, których wymagają postanowienia art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE i art. 47 KPP i wpływania w ten sposób na orzeczenia z naruszeniem niezawisłości sędziów oznacza złamanie postanowień prawa Unii<sup>85</sup>. Dotyczy to np. traktowania weryfikowania warunków niezawisłości sędziowskiej jako przewinienia dyscyplinarnego<sup>86</sup>.

Nie są ponadto dopuszczalne przepisy krajowe, z których wynikałoby, że sędziowie krajowi mogą być narażeni na postępowania dyscyplinarne z powodu wystąpienia do TSUE z odesłaniem prejudycjalnym. Już sama perspektywa wszczęcia postępowania dyscyplinarnego z powodu takiego wystąpienia lub decyzji o podtrzymaniu odesłania prejudycjalnego może negatywnie wpłynąć na faktyczne wykonywanie przez sędziów ich funkcji<sup>87</sup>. Postępowanie dyscyplinarne wszczęte z tego powodu, że sąd krajowy postanowił zwrócić się do TSUE, może zniechęcać inne sądy krajowe; mogłoby to zagrozić jednolitemu stosowaniu prawa Unii<sup>88</sup>. Nie jest dopuszczalne pociągnięcie do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego, który nie zastosował się do orzeczeń sądu wyższego szczebla lub sądu konstytucyjnego sprzecznych ze stanowiskiem TSUE interpretującym prawo unijne<sup>89</sup>.

Ochrona niezawisłości sędziów nie może jednak polegać na całkowitym wyłączeniu przypadków, w których sędzia może ponosić odpowiedzialność dyscyplinarną za treść wydanego orzeczenia. Może to jednak wystąpić w sytuacjach wyjątkowych. Jak stwierdza TSUE, wymaganie niezawisłości nie ma na celu tuszowania poważnych zachowań ze strony sędziów, polegających np. na celowym i wynikającym ze złej wiary lub z wyjątkowo poważnych i rażących zaniedbań pogwałceniu przepisów prawa krajowego i prawa Unii, których przestrzeganie mają zapewnić, lub na arbitralnym wydawaniu wyroków albo odmowie wymiaru sprawiedliwości<sup>90</sup>. Jednakże okoliczność, że orzeczenie sądowe zawiera błąd w wykładni i stosowaniu przepisów prawa krajowego czy prawa Unii lub w ocenie

<sup>84</sup> Wyrok C-791/19, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 80.

<sup>85</sup> Wyrok C-204/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 132, 152, 161.

<sup>86</sup> Wyrok C-204/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>87</sup> Wyroki: z 26.03.2020 r., C-558/18 i C-563/18, Miasto Łowicz, ECLI:EU:C:2020:234, pkt 58; C-564/19, IS, pkt 83, 90; C-357/19 i in., Euro Box Promotion i in., pkt 227; C-430/21, RS, pkt 85; C-204/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 153.

<sup>88</sup> Wyrok C-564/19, IS, pkt 92.

<sup>89</sup> Wyrok C-615/20 i in., YP i in., pkt 91.

<sup>90</sup> Wyroki: C-791/19, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 137; C-357/19 i in., Euro Box Promotion i in., pkt 238 i n.; C-430/21, RS, pkt 83 i n.; C-204/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 126 i n.

okoliczności faktycznych i ocenie dowodów, nie może sama w sobie prowadzić do pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności dyscyplinarnej<sup>91</sup>.

Zreferowane wyżej zasady wypracowane w orzecznictwie TSUE co do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów znajdują zastosowanie także w innych kontekstach, a mianowicie do przepisów regulujących uchylenie immunitetu w sprawach karnych, zezwalających na pociągnięcie sędziów do odpowiedzialności karnej, zatrzymanie ich lub tymczasowe aresztowanie, a także na ich zawieszenie lub obniżenie im wynagrodzeń<sup>92</sup>.

8.2. Przedmiotem orzekania TSUE była także ocena w świetle prawa unijnego organizacji i funkcjonowania organów państw członkowskich właściwych w sprawach dyscyplinarnych sędziów. Dotyczyło to w szczególności Izby Dyscyplinarnej polskiego Sądu Najwyższego. Wypowiedzi Trybunału w tej kwestii przeszły pewną ewolucję.

W wyroku wydanym w wyniku pytania prejudycjalnego polskiego SN TSUE dokonał interpretacji prawa unijnego, wskazując szeroko na czynniki mogące świadczyć o tym, że dany organ nie jest niezawisłym i bezstronnym sądem. Ustalenie, czy taka sytuacja zachodzi w przypadku Izby Dyscyplinarnej, TSUE pozostawił jednak sądowi odsyłającemu<sup>93</sup>. W późniejszym wyroku wydany wskutek skargi KE przeciw Polsce TSUE dokonał obszernej analizy okoliczności utworzenia Izby Dyscyplinarnej, jej cech i sposobu powołania jej członków. W rezultacie orzekł, że nie zapewniając niezależności i bezstronności tej Izby, Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE<sup>94</sup>. W kolejnym wyroku<sup>95</sup> tezy dotyczące nieprawidłowości orzekania w sprawach dyscyplinarnych sędziów zostały rozciągnięte na dalsze kategorie spraw. Trybunał orzekł, że powierzając Izbie Dyscyplinarnej SN, której niezawisłość i bezstronność nie są zagwarantowane, uprawnienia do orzekania w sprawach mających bezpośredni wpływ na status sędziów oraz asesorów sądowych i pełnienie przez nich urzędu, takich jak sprawy o zezwolenie na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej lub zatrzymanie, a także sprawy z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczące sędziów SN oraz sprawy z zakresu przeniesienia sędziego w stan spoczynku, Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE.

Trybunał dokonał również oceny rumuńskich rozwiązań prawnych dotyczących odpowiedzialności sędziów<sup>96</sup>. Stwierdził, że art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE stoją na przeszkodzie tymczasowemu powoływaniu na stanowiska kierownicze w organie wymiaru sprawiedliwości odpowiadającemu za prowadzenie dochodzeń dyscyplinarnych i wnoszenie o ukaranie sędziów oraz prokuratorów, a także utworzeniu wyspecjalizowanej sekcji prokuratury posiadającej wyłączną właściwość do prowadzenia dochodzeń w sprawie przestępstw popełnionych przez sędziów oraz prokuratorów.

<sup>91</sup> Wyroki: C-791/19, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polsce, pkt 134; C-357/19 i in., Euro Box Promotion i in., pkt 227, 239; C-430/21, RS, pkt 84.

<sup>92</sup> Wyrok C-204/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polsce.

<sup>93</sup> Wyrok C-585/18 i in., A.K.

<sup>94</sup> Wyrok C-791/19, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polsce.

<sup>95</sup> Wyrok C-204/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polsce.

<sup>96</sup> Wyrok C-83/19 i in., Asociația „Forumul Judecătorilor din România”.

## 9. Zasada pierwszeństwa prawa unijnego jako środek przywrócenia niezależności sądów i niezawistości sędziów

9.1. Obowiązkiem państw członkowskich wynikającym z zasady lojalności wobec Unii jest doprowadzenie do zgodności prawa krajowego z prawem unijnym w razie stwierdzenia, że rozwiązania prawne naruszają prawo unijne. To ogólne stwierdzenie odnosi się także do analizowanego tu zagadnienia ograniczania niezależności sądów i niezawistości sędziów.

Sposób, w jaki odbywa się przywracanie poszanowania prawa unijnego, zależy od tego, jakie organy państw członkowskich podejmują, albo powinny podejmować, stosowne działania. W przypadku organów prawodawczych wymagane działania polegają na zmianie zakwestionowanych rozwiązań prawnych. W przypadku sądów zastosowanie znajduje natomiast zasada pierwszeństwa prawa unijnego wobec prawa krajowego.

Zasada pierwszeństwa ma istotne znaczenie w świetle orzecznictwa TSUE dotyczącego niezależności sądów krajowych. Trybunał odwoływał się do niej w wielu wyrokach w razie stwierdzenia, że przepisy prawa krajowego są niezgodne z prawem unijnym. Sięgał przy tym niekiedy do źródeł zasady pierwszeństwa<sup>97</sup>. Nie ma ona, jak wiadomo, bezpośrednich podstaw traktatowych, ale została sformułowana po raz pierwszy 60 lat temu w słynnym wyroku w sprawie *Costa*<sup>98</sup>. Trybunał powoływał także deklarację nr 17 dołączoną do Traktatu z Lizbony<sup>99</sup>. Rozważania na temat zasady pierwszeństwa w niektórych wyrokach są niekiedy rozbudowane<sup>100</sup>.

Duży wpływ na linię orzecznictwa w omawianej dziedzinie miał wyrok w sprawie *Popławski*<sup>101</sup>. Rozstrzygnięte zostało w nim sporne zagadnienie: jaki jest zasięg wynikającego z zasady pierwszeństwa prawa unijnego obowiązku odmowy zastosowania prawa krajowego sprzecznego z prawem unijnym. Chodziło w szczególności o relację zasady pierwszeństwa do „siostrzanej” zasady bezpośredniego skutku. Trybunał stwierdził w powołanym wyroku i wielu dalszych, że każdy sąd krajowy i inny orzekający organ państwa członkowskiego jest zobowiązany zapewnić pełną skuteczność przepisom prawa unijnego i wobec tego odstąpić od stosowania wszelkich przepisów prawa krajowego, zarówno wcześniejszych, jak i późniejszych, jeśli są one sprzeczne z bezpośrednio skutecznymi przepisami prawa unijnego. Powinno się tak postąpić bez konieczności żądania lub oczekiwania na uprzednie uchylenie tych przepisów w drodze ustawodawczej lub w jakimkolwiek innym trybie konstytucyjnym<sup>102</sup>. W tym kontekście szczególne znaczenie ma

<sup>97</sup> Wyroki: z 24.06.2019 r., C-573/17, *Popławski*, ECLI:EU:C:2019:530, pkt 53 i n.; C-357/19 i in., *Euro Box Promotion i in.*, pkt 245 i n.; C-430/21, RS, pkt 47 i n.; C-204/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 75.

<sup>98</sup> Wyrok z 15.07.1964 r., 6-64, *Costa* przeciwko E.N.E.L., ECLI:EU:C:1964:66.

<sup>99</sup> Wyrok C-357/19 i in., *Euro Box Promotion i in.*, pkt 248; C-430/21, RS, pkt 49; C-204/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 76.

<sup>100</sup> Przykładowo wyroki: C-357/19 i in., *Euro Box Promotion i in.*; C-430/21, RS.

<sup>101</sup> Wyrok C-573/17, *Popławski*.

<sup>102</sup> Wyroki: C-573/17, *Popławski*, pkt 58 i n.; C-83/19 i in., *Asociația „Forumul Judecătorilor din România”*, pkt 250; C-204/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 271.



przytoczona wyżej kwalifikacja art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE jako przepisu bezpośrednio skutecznego<sup>103</sup>.

Trybunał zaznaczał, że to on ma wyłączną kompetencję do dokonywania ostatecznej wykładni prawa Unii. Do niego należy sprecyzowanie zakresu zasady pierwszeństwa prawa Unii w świetle właściwych przepisów tego prawa. Ów zakres nie może zatem zależeć od wykładni przepisów prawa krajowego ani od wykładni przepisów prawa Unii przyjętej przez sąd krajowy, która różniłaby się od wykładni dokonanej przez TSUE<sup>104</sup>. W związku z tym w razie potrzeby sąd krajowy powinien zmienić własne orzecznictwo. Za sprzeczne z wymaganiami wynikającymi „z samej natury prawa Unii” TSUE uznawał uregulowania lub praktyki krajowe, które ograniczają skuteczność prawa unijnego, odmawiając sądom uprawnienia do pominięcia krajowego przepisu lub krajowej praktyki, mogących stać na przeszkodzie pełnej skuteczności bezpośrednio skutecznych unormowań prawa Unii<sup>105</sup>. Zasada pierwszeństwa prawa Unii wiąże wszystkie organy państwa członkowskiego. Nie mogą temu stanąć na przeszkodzie przepisy krajowe dotyczące właściwości sądów<sup>106</sup>.

9.2. W razie stwierdzenia, że prawo lub praktyki państwa członkowskiego (niestety, głównie Polski) naruszały niezależność sądów lub niezawisłość sędziów, TSUE nakazywał sądom i ewentualnie innym organom, opierając się na art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, uczynienie użytku z zasady pierwszeństwa i odmowę zastosowania prawa krajowego, sprzecznego z prawem unijnym.

Sytuacje, w których miało to miejsce, były różnorodne. Przykładowo można wymienić przepisy uniemożliwiające lub utrudniające inicjowanie procedury prejudycjalnej z art. 267 TFUE<sup>107</sup>, zmieniające właściwość lub kompetencje sądów na niekorzyść sądów gwarantujących niezależność<sup>108</sup>, wiążące sądy krajowe orzeczeniami sądów wyższych szczebli lub decyzjami innych organów niezgodnymi z prawem unijnym<sup>109</sup>, w tym zwłaszcza pod rygorem odpowiedzialności dyscyplinarnej<sup>110</sup>. W kilku wyrokach TSUE odnosił się do znaczenia orzecznictwa sądów konstytucyjnych w kontekście wymagania niezależności sądów<sup>111</sup>. Przyjmował, że związanie sądów krajowych orzeczeniami sądów konstytucyjnych nie budzi zasadniczo zastrzeżeń z perspektywy prawa unijnego. Niezgodne z zasadą pierwszeństwa prawa unijnego są jednak uregulowania prawne państw członkowskich,

<sup>103</sup> Wyroki: C-357/19 i in., Euro Box Promotion i in., pkt 253; z 10.03.2022 r., C-177/20, Grossmania, ECLI:EU:C:2022:175, pkt 54; z 22.03.2022 r., C-508/19, M.F., ECLI:EU:C:2022:201, pkt 74; C-204/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, pkt 78, 229; C-615/20 i in., YP i in., pkt 63.

<sup>104</sup> Wyrok C-430/21, RS, pkt 52.

<sup>105</sup> Wyroki: C-357/19 i in., Euro Box Promotion i in., pkt 257; C-177/20, Grossmania, pkt 38.

<sup>106</sup> Wyroki: C-824/18, A.B.; C-83/19 i in., Asociația „Forumul Judecătorilor din România”; C-564/19, IS, C-357/19 i in., Euro Box Promotion i in.; C-430/21, RS.

<sup>107</sup> Wyroki: C-824/18, A.B.; C-564/19, IS; C-357/19 i in., Euro Box Promotion i in.; C-430/21, RS.

<sup>108</sup> Wyroki: C-585/18 i in., A.K.; C-824/18, A.B.; C-508/19, M.F.; C-615/20 i in., YP i in.

<sup>109</sup> Wyrok C-615/20 i in., YP i in.

<sup>110</sup> Wyroki: C-357/19 i in., Euro Box Promotion i in.; C-430/21, RS; C-615/20 i in., YP i in.

<sup>111</sup> Wyroki: C-83/19 i in., Asociația „Forumul Judecătorilor din România”; C-357/19 i in., Euro Box Promotion i in.; C-430/21, RS; C-204/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej; C-615/20 i in., YP i in.

które nie zezwalają sądom na dokonywanie samodzielnych ocen dotyczących zgodności prawa krajowego z prawem unijnym, odbiegających od stanowiska sądu konstytucyjnego<sup>112</sup>.

Jako następstwo zasady pierwszeństwa prawa unijnego i konieczności odstąpienia od zastosowania niezgodnych przepisów TSUE wskazywał w niektórych wyrokach powrót do stosowania poprzednio obowiązujących krajowych rozwiązań prawnych, niebudzących wątpliwości co do zgodności z prawem unijnym, w tym również do ponownego uznania właściwości sądów spełniających wymagania niezależności<sup>113</sup>. Jest to konstrukcja „odżycia” wcześniejszych przepisów prawnych, znana także z dawnego orzecznictwa polskiego Trybunału Konstytucyjnego<sup>114</sup>.

## 10. Refleksje końcowe

Uzasadniony jest wniosek, że kilkuletnia linia orzecznictwa TSUE w omawianej materii jest już ustabilizowana. Jej myślą przewodnią jest koncepcja niezależności sądów i niezawisłości sędziów państw członkowskich jako warunku korzystania z ich kompetencji do stosowania prawa unijnego i zapewnienia skutecznej ochrony prawnej podmiotom prawa oraz gwarancji dla prawa podstawowego do skutecznego środka prawnego.

W kolejnych wyrokach występują powtarzające się sformułowania, niekiedy w nieco odmiennej stylistyce. W poszczególnych orzeczeniach dochodzą nowe elementy, swoiste dla konkretnych rozpoznawanych spraw. Te nowe elementy są – metaforycznie rzecz ujmując – kolejnymi cegiełkami składającymi się na stopniową budowę unijnej koncepcji niezależności sądów państw członkowskich. Powstaje w ten sposób stopniowo narastający wspólny korpus unijnego prawa sędziowskiego w omawianej materii. W miarę upływu czasu i pojawiania się kolejnych spraw na wokandzie rozstrzyganie przez TSUE o niezależności sądów i niezawisłości sędziów staje się coraz bardziej skomplikowane.

Charakterystycznym zjawiskiem jest równoczesność i równoległość orzekania o niezawisłości sędziów przez TSUE na podstawie art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE oraz ETPC na podstawie art. 6 EKPC. Oba Trybunały często powołują się wzajemnie na swoje orzecznictwo. Jest ono spójne, choć akcenty są rozkładane nieco inaczej ze względu na specyfikę przepisów będących wzorcami kontroli.

Była mowa o tym na początku opracowania, że TSUE przejął kilka lat temu od pozostałych unijnych instytucji rolę czuwania nad praworządnością jako jedną z wartości Unii. Należy jednak odnotować także zwrotny wpływ orzecznictwa TSUE odnoszącego się do niezależności sądów państw członkowskich na przedsięwzięcia polityczne i prawne Komisji Europejskiej i Rady Unii Europejskiej. Spektakularnym przykładem może być znane rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii<sup>115</sup>, którego idea jest określana jako „pieniądze

<sup>112</sup> Wyroki: C-357/19 i in., Euro Box Promotion i in.; C-430/21, RS.

<sup>113</sup> Wyroki: C-824/18, A.B.; C-487/19, W.Ż.; C-615/20 i in., YP i in.

<sup>114</sup> Por. np. wyrok TK z 9.03.2016 r., K 47/15, OTK-A 2018, poz. 31, pkt III 10.3.

<sup>115</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z 16.12.2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii (Dz.Urz. UE L 4331, s. 1). Rozpo-

za praworządność”. W art. 2 lit. a rozporządzenia znalazła się po raz pierwszy w pisanim prawie unijnym definicja państwa prawnego. Jednym z jej elementów jest „zasada skutecznej ochrony sądowej, w tym dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zapewnianej przez niezależne i bezstronne sądy, również w odniesieniu do praw podstawowych”. Wpływ orzecznictwa TSUE jest tu wyraźny.

Należy wreszcie zauważyć, że rozwinięta jurysdykcja TSUE, jak również ETPC, stała się punktem odniesienia w polskich dyskusjach nad koniecznością i kierunkami przywrócenia praworządności w wymiarze sprawiedliwości, w tym także wprowadzonych lub projektowanych zmian ustawodawczych, niestety, jak dotąd niezadowolających. Jest to skuteczna przeciwwaga dla zawstydzającego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w ostatnich latach.

### Abstract

#### ***The independence of courts and judges of Member States in the light of the case law of the Court of Justice of the European Union***

**Stanisław Biernat** – professor of law, retired professor of the Jagiellonian University in Kraków, former head of the European Law Department of the Jagiellonian University, retired judge of the Constitutional Tribunal, vice-president of the Constitutional Tribunal in the years 2010–2017, Kraków, Poland  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8923-0766>

*The article contains a brief description of the case law of the Court of Justice of the European Union (CJEU) from 2018 to the beginning of 2024 regarding the requirements of Member States to ensure that courts are independent and that judges are independent and impartial. The starting point is the evolution of the case law of the CJEU with regard to the role of Article 2 TEU, especially the second sentence of the basic Article 19(1) TEU. The article presents the impact of these provisions, as interpreted by the CJEU, on the concept, especially on various conditions for ensuring independence, impartiality and disciplinary liability of judges, as well as the consequences of the principle of primacy of EU law in the field in question. It also points out the consistency and complementarity of the case law of the CJEU and the European Court of Human Rights (ECtHR).*

**Keywords:** *CJEU, national courts, independence and impartiality, effective legal protection, disciplinary liability of judges, primacy of EU law, Charter of Fundamental Rights, ECtHR*

---

rozwiązania tego dotyczy przytaczany kilkakrotnie wyrok C-157/21, Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej.