

## **Pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.**

### **Niezawisłość sędziowska a postępowanie dyscyplinarne.**

#### **Wniosek o przyśpieszony tryb prejudycjalny**

Sąd odsyłający: Sąd Okręgowy w Łodzi, Sędzia Sądu Okręgowego Ewa Maciejewska,

Adres korespondencyjny sądu odsyłającego: Sąd Okręgowy w Łodzi, 90-921 Łódź, Plac Dąbrowskiego 5,

Adres elektroniczny sądu odsyłającego: pierwszy.cywilny@lodz.so.gov.pl

Określenie sprawy, które dotyczy pytanie: sygn. akt I C 205/17 Miasto Łowicz przeciwko Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki

**Sygnatura akt: I C 205/17**

### **POSTANOWIENIE**

Dnia 31 sierpnia 2018 r.

Sądu Okręgowego w Łodzi, Wydział I Cywilny w składzie:

Sędzia Sądu Okręgowego – Ewa Maciejewska

po rozpoznaniu w dniu 31 sierpnia 2018 r. w Łodzi

na posiedzeniu niejawnym

sprawy z powództwa **Miasta Łowicz**

przeciwko **Skarbowi Państwa – Wojewoda Łódzki**

o zapłatę kwoty 2 357 148 złotych

**postanawia:** na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej skierować do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej następujące pytanie prejudycjalne dotyczące wykładni przepisów prawa unijnego:

## **I. Treść pytania prejudycjalnego**

*Czy artykuł 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że wynikający z niego obowiązek państw członkowskich do ustanowienia środków zaskarżenia niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii, sprzeciwia się przepisom istotnie zwiększającym ryzyko naruszenia gwarancji niezależnego postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów w Polsce poprzez:*

- 1) wpływ polityczny na prowadzenie postępowań dyscyplinarnych,*
- 2) powstanie ryzyka wykorzystywania systemu środków dyscyplinarnych do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych oraz*
- 3) możliwość wykorzystania w postępowaniach dyscyplinarnych przeciwko sędziom dowodów uzyskanych za pomocą przestępstwa?*

## **II. Treść przepisów prawnych mających zastosowanie w sprawie**

### **II.1. Prawo Unii Europejskiej**

**Art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012)**

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

**Art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012)**

„Unia opiera się na wartościach poszanowania (...) państwa prawnego (...). Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim (...)”.

**Art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012)**

„Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i Państwa Członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów. Państwa Członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii. Państwa Członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii”.

## II.2. Prawo krajowe, polskie

### 1. Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2018 r. poz. 5, 650, 771, 847, 848, 1045, 1443)

Art. 3.

„Sąd Najwyższy dzieli się na Izby:

(...)

5) Dyscyplinarną”.

Art. 27.

„§ 1. Do właściwości Izby Dyscyplinarnej należą sprawy:

1) dyscyplinarne:

a) sędziów Sądu Najwyższego,

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

- z dnia 26 maja 1982 r. - Prawo o adwokaturze (Dz.U. z 2017 r. poz. 2368 i 2400),

- z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1870 i 2400),

- z dnia 14 lutego 1991 r. - Prawo o notariacie (Dz.U. z 2017 r. poz. 2291),

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

- z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz.U. z 2016 r. poz. 1575 oraz z 2018 r. poz. 5),

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

- z dnia 28 stycznia 2016 r. - Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2017 r. poz. 1767 oraz z 2018 r. poz. 5);

2) z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczące sędziów Sądu Najwyższego;

3) z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku.

§ 2. Izba Dyscyplinarna składa się z:

1) Wydziału Pierwszego;

2) Wydziału Drugiego.

§ 3. Wydział Pierwszy rozpatruje w szczególności sprawy:

1) sędziów Sądu Najwyższego;

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

§ 4. Wydział Drugi rozpatruje w szczególności:

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

2) kasacje od orzeczeń dyscyplinarnych;

3) odwołania od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa”.

Art. 29.

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

**2. Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2018 r. poz. 389, 848, 1045)**

Art. 3.

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

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

Art. 7.

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

Art. 8.

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

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

Art. 9.

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

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

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

Art. 9a.

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

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

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

Art. 10.

„Sędzia może pełnić funkcję wybieranego członka Rady tylko dwie kadencje”.

Art. 11a.

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

Art. 11d

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

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

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

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

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

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

### **3. Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 23, 3, 5, 106, 138, 771, 848, 1000, 1045, 1443)**

Art. 22a

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

- 1) przeniesienia do wydziału, w którym rozpoznaje się sprawy z tego samego zakresu;
- 2) powierzenia obowiązków w tym samym wydziale na zasadach obowiązujących pozostałych sędziów, a w szczególności odwołania przydziału do sekcji lub innej formy specjalizacji.

§ 6. Odwołanie, o którym mowa w § 5, wnosi się za pośrednictwem prezesa sądu, który dokonał podziału czynności objętego odwołaniem. Prezes sądu przekazuje odwołanie

Krajowej Radzie Sądownictwa w terminie 14 dni od dnia jego otrzymania wraz ze stanowiskiem w sprawie. Krajowa Rada Sądownictwa podejmuje uchwałę uwzględniającą albo oddalającą odwołanie sędziego, mając na uwadze względy, o których mowa w § 1. Uchwała Krajowej Rady Sądownictwa w sprawie odwołania, o którym mowa w § 5, nie wymaga uzasadnienia. Od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa odwołanie nie przysługuje. Do czasu podjęcia uchwały sędziego lub asesora sądowego wykonuje obowiązki dotychczasowe.

Art. 82c Sędzia jest obowiązany wykonywać czynności związane z powierzonymi mu obowiązkami sędziego sądu dyscyplinarnego przy sędzie apelacyjnym.

Art. 107.

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

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

Art. 109a.

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

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

Art. 110.

„§ 1. W sprawach dyscyplinarnych sędziów orzekają:

1) w pierwszej instancji:

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

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

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

Art. 110a.

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

Art. 112.

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

Art. 112b.

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

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

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

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

Art. 114.

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

(...)

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

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

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

Art. 115a.

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

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

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

Art. 115b.

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

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

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

Art. 115c

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

Art. 125.

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

Art. 126.

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

Art. 129



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

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

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

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

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

#### **4. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2017 r., poz. 1904, z 2008 r., poz. 5, 106, 138, 201, 730, 1467)**

Art. 168a Dowodu nie można uznać za niedopuszczalny wyłącznie na tej podstawie, że został uzyskany z naruszeniem przepisów postępowania lub za pomocą czynu zabronionego, o którym mowa w art. 1 § 1 Kodeksu karnego, chyba że dowód został uzyskany w związku z pełnieniem przez funkcjonariusza publicznego obowiązków służbowych, w wyniku: zabójstwa, umyślnego spowodowania uszczerbku na zdrowiu lub pozbawienia wolności.

### **III. Omówienie przedmiotu sporu oraz okoliczności faktycznych sprawy istotnych dla pytania prejudycjalnego**

1. W wyniku szeregu zmian prawnych przeprowadzonych przez władzę ustawodawczą i wykonawczą w Polsce zmianie uległ system postępowania dyscyplinarnego w stosunku do sędziów. W dniu 3 kwietnia 2018 r. w życie weszła nowa ustawa o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r. poz. 5), oddająca system środków dyscyplinarnych w stosunku do sędziów pod wpływ polityczny. Przepisy tej ustawy należy odczytywać w powiązaniu z przepisami ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. z 2018 r. poz. 389, 848, 1045, 1443) oraz ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 23, 3, 5, 106, 138, 771, 848, 1000, 1045, 1443).

2. W wyniku powyższych zmian decydujący wpływ na inicjowanie i przebieg postępowań dyscyplinarnych w stosunku do sędziów uzyskał Minister Sprawiedliwości,

będący jednocześnie Prokuratorem Generalnym. Rezultatem zmian jest utworzenie w Sądzie Najwyższym nowej Izby Dyscyplinarnej, która ma rozpatrywać sprawy dyscyplinarne sędziów, tak w pierwszej, jak i drugiej instancji. Jest ona złożona z sędziów, powoływanych przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, która po zmianach przeprowadzonych przez rządzące ugrupowanie polityczne jest wybierana przez polityków. Spośród 25 z jej członków, aż 15 sędziów jest powoływanych przez Sejm, czyli organ władzy ustawodawczej – przy czym decyzja o ustaleniu listy kandydatów przedstawiana do głosowania na posiedzeniu plenarnym Sejmu ustalana jest wiążąco przez komisję parlamentarną. Czterech dalszych członków wybiera Sejm spośród posłów, zaś dwóch Senat spośród Senatorów. Faktycznie większość z nich jest albo członkami partii rządzącej, do której należy Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny, albo sędziami przez nich zgłoszonymi i wybranymi. Oznacza to, że środowisko sędziowskie nie ma wpływu na skład Krajowej Rady Sądownictwa, a jej obecny kształt personalny odzwierciedla polityczny wybór rządzącego w Polsce ugrupowania politycznego. Znalazło to wyraz w decyzjach personalnych Krajowej Rady Sądownictwa, związanych z naborem do Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. Na posiedzeniu w dniu 23.08.2018 r. Krajowa Rada Sądownictwa rekomendowała Prezydentowi RP powołanie do niej jako sędziów SN aż 6 (na 16 stanowisk) byłych prokuratorów, w tym powiązanych z aktualnym Ministrem Sprawiedliwości – Prokuratorem Generalnym. Rodzi to istotne obawy o rzetelność i bezstronność prowadzonych wobec sędziów postępowań dyscyplinarnych. Krajowa Rada Sądownictwa na skutek ostatniej nowelizacji stała się też organem quasi dyscyplinarnym rozpatrującym odwołania od decyzji prezesa sądu o przeniesieniu sędziego do innego pionu orzeczniczego. Kilkuset prezesów sądów w Polsce powołał obecny Minister Sprawiedliwości-Prokurator Generalny. W skład Krajowej Rady Sądownictwa wchodzi także prezesi sądów powszechnych powołani jednoosobowo przez Ministra Sprawiedliwości, którego nie wiążą żadne konkretne kryteria odnośnie powołania.

3. Obawę tę pogłębia fakt, że Minister Sprawiedliwości bezpośrednio powołuje sędziów dyscyplinarnych działających przez sądach apelacyjnych. W przepisach nałożono obowiązek na sędziów pełnienia funkcji sędziego sądu dyscyplinarnego. Odmowa wypełniania tego obowiązku łączy się z możliwością wszczęcia w stosunku do danego sędziego postępowania dyscyplinarnego. Minister Sprawiedliwości samodzielnie powołuje także Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych oraz dwóch Zastępców Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych. Ma ogromny wpływ na

wszczynanie postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów, mogą je także samodzielnie inicjować. Dodatkowo do postępowania dyscyplinarnego wprowadzono nową instytucję w postaci Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości. Może on być powołany ad hoc przez Ministra Sprawiedliwości, poza zwykłymi strukturami systemu postępowania dyscyplinarnego, do prowadzenia określonej sprawy dotyczącej sędziego. Rzecznik Dyscyplinarny Ministra Sprawiedliwości jest procesowo uprzywilejowany w stosunku do pozostałych rzeczników dyscyplinarnych. Jego powołanie przez Ministra Sprawiedliwości wyłącza bowiem ex lege innego rzecznika od podejmowania czynności w danej sprawie dyscyplinarnej. Rzecznik Dyscyplinarny Ministra Sprawiedliwości nie musi nawet być sędzią, gdyż, w sprawach przewinień dyscyplinarnych wyczerpujących znamiona umyślnych przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego, Rzecznik Dyscyplinarny Ministra Sprawiedliwości może zostać powołany także spośród prokuratorów wskazanych przez Prokuratora Krajowego, którym z mocy prawa jest Minister Sprawiedliwości.

4. Zgodnie z przepisami powołanie Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości jest równoznaczne z żądaniem podjęcia postępowania wyjaśniającego albo postępowania dyscyplinarnego wobec sędziego. Zatem, nawet w przypadku, gdyby inny rzecznik dyscyplinarny – sędzia odmówił wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, Minister Sprawiedliwości może ominąć tą odmowę inicjując postępowanie poprzez powołanie Rzecznika Dyscyplinarnego Ministra Sprawiedliwości.

5. W razie stwierdzenia przez rzecznika dyscyplinarnego braku podstaw do wszczęcia wobec sędziego postępowania dyscyplinarnego i wydania postanowienia o odmowie jego wszczęcia, odpis takiego postanowienia doręcza się również Ministrowi Sprawiedliwości, który w terminie trzydziestu dni może złożyć sprzeciw. Wniesienie sprzeciwu jest równoznaczne z obowiązkiem wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, a wskazania Ministra Sprawiedliwości co do dalszego toku postępowania są wiążące dla rzecznika dyscyplinarnego. W konsekwencji to polityk Minister Sprawiedliwości-Prokurator Generalny może sprawić, że postępowanie dyscyplinarne co do sędziego będzie toczyło bez określonych ram czasowych, w praktyce w nieskończoność. Obwinionego sędziego można zawiesić w czynnościach i obniżyć w granicach od 25% do 50% wysokość jego wynagrodzenia na czas trwania tego zawieszenia.

6. W toku postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów znacznie ograniczone zostały gwarancje procesowe. Sąd dyscyplinarny może prowadzić postępowanie pomimo

usprawiedliwionej nieobecności zawiadomionego obwinionego lub jego obrońcy. Możliwe jest wydanie wyroku nakazowego.

7. M.in. Minister Sprawiedliwości może wystąpić o wznowienie postępowania dyscyplinarnego na niekorzyść obwinionego, jeśli w ciągu pięciu lat od umorzenia lub od wydania wyroku wyjdą na jaw nowe okoliczności lub dowody, które mogły uzasadniać skazanie lub wymierzenie kary surowszej. Oznacza to, że wydanie wyroku przez sąd dyscyplinarny nie uniemożliwia późniejszej odpowiedzialności obwinionego sędziego za ten sam czyn.

8. Przytoczne powyżej przepisy oddają politykowi Ministrowi Sprawiedliwości – Prokuratorowi Generalnemu w Polsce niemal nieograniczoną władzę w zakresie postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów. Staje się on podmiotem tak inicjującym postępowanie, jak i wpływającym na skład sądu dyscyplinarnego, co przy ograniczeniu gwarancji procesowych dla obwinionego zbliża postępowanie dyscyplinarne wobec sędziów w Polsce do modelu postępowania inkwizycyjnego. Nieprecyzyjna jest także definicja przewinień, za które sędzia krajowy ponosi odpowiedzialność, co dodatkowo zwiększa zakres dyskrecyjnych uprawnień Ministra Sprawiedliwości.

9. Przyjęty model postępowania dyscyplinarnego sprawia, że sądownictwo dyscyplinarne może stać się narzędziem do usuwania osób wydających wyroki niepodobające się władzy. Zyskała ona narzędzia do wpływania na orzecznictwo sądowe, gdyż u sędziów może powstawać automatycznie efekt mrozący, polegający na tym, że wobec zagrożenia wszczęciem postępowania dyscyplinarnego za wydane rozstrzygnięcie sądowe, sędziowie mogą orzekać biorąc pod uwagę oczekiwania władzy wykonawczej i ustawodawczej. Stanowi to bezpośrednie zagrożenie dla niezawisłości sędziowskiej i rodzi ryzyko wykorzystania wymiaru sprawiedliwości do celów politycznych. Ryzyko naruszenia niezawisłości sędziów istotnie zwiększa również możliwość wykorzystania w postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko sędziemu dowodów uzyskanych za pomocą przestępstwa - szczególnie kiedy o dopuszczalności dowodu orzekać będą osoby, które jeszcze do niedawna zajmowały stanowisko prokuratora i były bezpośrednio podległe poleceniom służbowym Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego, którzy zasiadają w Izbie Dyscyplinarnej w Sądzie Najwyższym (co oznacza, że wielce prawdopodobne jest, że rozpoznawac oni będą sprawę dyscyplinarną sędziego) za sprawą rekomendacji Krajowej Rady Sądownictwa, w składzie której znajdują się osoby zawdzięczające Ministrowi Sprawiedliwości – Prokuratorowi Generalnemu awans na stanowisko prezesa sądu lub były delegowane do

Ministerstwa Sprawiedliwości, co oznacza, że wobec nich Minister Sprawiedliwości – Prokurator Generalny mógł wydawać wiążące polecenia służbowe.

10. Ryzyko to pogłębiają publiczne zapowiedzi Ministra Sprawiedliwości, który 17 marca 2018 r. na konferencji prasowej, zapowiadając zmianę modelu postępowania dyscyplinarnego stwierdził m.in.: „musimy skończyć z myśleniem ludzi, którzy traktują się jak nadzwyczajną kastę, którzy stawiają się ponad prawem i dlatego też chciałbym zapowiedzieć po wczorajszym bulwersującym rozstrzygnięciu Sądu Najwyższego, że w najbliższym czasie przedstawię projekt zmian w ustawie o sądach powszechnych, który spowoduje, że niejako automatycznie z mocy ustawy tego rodzaju sędzia będzie eliminowany z zawodu”. Wypowiedź Ministra Sprawiedliwości dotyczyła wyroku sądu karnego łagodzącego karę orzeczoną w pierwszej instancji. Wiązała się zatem bezpośrednio z groźbą postępowań dyscyplinarnych dla sędziów za wyrokowanie niezgodne z oczekiwaniami władzy. Minister Sprawiedliwości, jego zastępcy oraz członkowie Krajowej Rady Sądownictwa wielokrotnie wypowiadali swoiste groźby w stosunku do sędziów, którzy chcieliby bezpośrednio stosować prawo międzynarodowe i europejskie, którzy uczestniczyli w wizytach studyjnych w instytucjach UE w Brukseli i Luksemburgu, a także którzy brali udział w manifestacjach w obronie praworządności lub działają aktywnie w stowarzyszeniach sędziowskich. Z kolei poseł - przewodniczący Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Stanisław Piotrowicz z PiS oraz jednocześnie członek Krajowej Rady Sądownictwa wyjaśniał z trybuny sejmowej, że chodzi mu o to, „żeby doszło do przemiany jakościowej sędziów, którzy będą ludźmi o mentalności służebnej wobec państwa i narodu”. Wiceminister sprawiedliwości Łukasz Piebiak w publicznej wypowiedzi zagroził postępowaniami dyscyplinarnymi sędziom, którzy zwracają się przeciwko władzy ustawodawczej i wykonawczej. Nazwał ich „czarnymi owcami, które będziemy bezwzględnie eliminować”. Podkreślić należy, że groźba wszczynania postępowań dyscyplinarnych wyrażana jest w stosunku do sędziów w związku z wydawanymi przez nich orzeczeniami, co stanowi bezpośrednią ingerencję w zasadę niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądów. Istnieje realna obawa, że utworzenie Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, poprzez wszczynanie postępowań dyscyplinarnych, pozwoli Ministrowi Sprawiedliwości na polityczne podporządkowanie sobie środowiska sędziowskiego.

11. Sprawa rozpatrywana przez sąd odsyłający dotyczy zastosowania art. 49 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1453, 2203, 2260, z 2018 r. poz. 317). Jako taka jest związana ze sferą władztwa

publicznego. Powodem w sprawie jest gmina Miasto Łowicz, pozwanym Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki. Żądanie pozwu wynosi 2 357 148zł i wynika z otrzymania w latach 2005-2015 zbyt niskich, zdaniem powoda, dotacji celowych na wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, które nie pokrywały faktycznych kosztów wykonania przez gminę tych zadań. W sprawie, w pierwszej fazie postępowania wydany został nakaz zapłaty w postępowaniu upominawczym, jednak nakaz ten stracił moc wobec wniesienia przez pozwanego skutecznego sprzeciwu. Po skierowaniu sprawy do rozpoznania w postępowaniu zwykłym, przeprowadzono dowody z dokumentów, zeznań świadków i opinii biegłych. Dotychczasowy przebieg postępowania wskazuje na duże prawdopodobieństwo, że przyszły wyrok w sprawie może być dla Skarbu Państwa niekorzystny. Z perspektywy pytania prejudycjalnego istotne znaczenie mają przedstawione powyższej okoliczności faktyczne związane z nowym, upolitycznionym systemem dyscyplinarnym wobec sędziów oraz wymienione w punkcie dotyczącym ram prawnych przepisy dotyczące ustawy o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Powodują one, że sąd odsyłający powziął realną obawę, czy w razie określonego rozstrzygnięcia sprawy, w stosunku do składu orzekającego nie zostanie wszczęte postępowanie dyscyplinarne.

#### **IV. Omówienie powodów, dla których sąd odsyłający rozpatruje kwestię wykładni przepisów prawa Unii Europejskiej, jak również związku, jaki dostrzega on między tymi przepisami a uregulowaniami krajowymi, które znajdują zastosowanie w sprawie**

12. Obawa sądu odsyłającego, o której mowa w poprzednim punkcie niniejszego pytania prejudycjalnego powoduje, że wymienione w punkcie dotyczącym ram prawnych przepisy ustawy o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa mają zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy i wydania wyroku przez sąd odsyłający. Rozstrzygnięcie sprawy może bowiem realnie wiązać się dla sędziów składu orzekającego z sankcjami dyscyplinarnymi motywowanymi politycznie i stosowanymi na podstawie przepisów ww. ustaw krajowych. Zdaniem sądu odsyłającego narusza to art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, gdyż poprzez naruszenie niezawisłości sędziowskiej pozbawia strony prawa do skutecznego środka odwoławczego, którego zapewnienie jest obowiązkiem państw członkowskich zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE.

Dlatego wykładnia powyższego przepisu traktowego jest, w opinii sądu odsyłającego, niezbędna dla wydania wyroku w sprawie, dotycząc zarazem głównego postępowania w sprawie. Pytanie prejudycjalne spełnia zatem wymóg stawiany takim środkiem przez art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej „(...)W przypadku gdy pytanie z tym związane jest podniesione przed sądem jednego z Państw Członkowskich, sąd ten może, jeśli uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku, zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o rozpatrzenie tego pytania”.

13. Zwrócić należy uwagę, że zacytowany w poprzednim punkcie przepis art. 267 TFUE zostawia krajowemu sądowi odsyłającemu pewną dyskrecjonalność w rozeznaniu przepisów prawnych niezbędnych do rozstrzygnięcia sprawy poprzez wykładnię udzieloną przez Trybunał Sprawiedliwości UE. Wybór ram prawnych objętych pytaniem prejudycjalnym powinien być jednak należycie uzasadniony w pytaniu odsyłającym. W zakresie objętym niniejszym pytaniem prejudycjalnym przepisy związane z postępowaniem dyscyplinarnym wobec sędziów mają realne, a nie tylko hipotetyczne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy.

14. Zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej „Państwa Członkowskie ustanawiają środki zaskarżenia niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii. Ochrona ta powinna być skuteczna, co potwierdził wyrok TSUE (wielka izba) z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas, ECLI:EU:C:2018:117. Zasada skutecznej ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, do której odnosi się art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, stanowi bowiem zasadę ogólną prawa Unii, wynikającą z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, wyrażoną w art. 6 i 13 Europejskiej konwencji ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., oraz obecnie potwierdzoną w art. 47 Karty Praw Podstawowych (pkt. 35 cytowanego wyroku). Zaś samo istnienie skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu poszanowania prawa Unii jest nieodłączną cechą państwa prawa (pkt. 36 cytowanego wyroku). Wynika stąd, że każde państwo członkowskie powinno zapewnić, by organy należące – jako „sąd” w rozumieniu prawa Unii – do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej (pkt. 37 cytowanego wyroku).

15. TSUE w cytowanym powyżej wyroku w sprawie C-64/16 przypomniał, że zgodnie z art. 2 TUE, Unia Europejska opiera się na „wartościach – takich jak państwo prawne, które

są wspólne państwom członkowskim, w społeczeństwie opartym między innymi na sprawiedliwości (pkt. 30 wyroku). Ponieważ UE jest Unią prawa, w której jednostki mają prawo zakwestionować przed sądem zgodność z prawem każdej decyzji lub każdego innego aktu krajowego dotyczącego zastosowania wobec nich aktu Unii (pkt. 30 wyroku), stąd art. 19 TUE, „w którym skonkretyzowano afirmowaną w art. 2 TUE wartość państwa prawnego, powierza zadanie zapewniania kontroli sądowej w porządku prawnym Unii nie tylko Trybunałowi, ale również sądom krajowym” (pkt. 32 wyroku). Sądy te pełnią we współpracy z Trybunałem wspólne zadania, służące zapewnieniu poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów (pkt. 33 wyroku). Państwa członkowskie zaś zgodnie z zasadą lojalnej współpracy, wyrażoną w art. 4 ust. 3 TUE mają obowiązek zapewnić stosowanie i poszanowanie prawa UE, w tym ustanowienie środków niezbędnych do zapewnienia jednostkom poszanowania ich prawa do skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii (pkt. 34 wyroku). Ponieważ zaś sądy krajowe mogą na swoich wokandach rozstrzygać kwestie dotyczące stosowania lub wykładni prawa Unii, to zgodnie z art. 4 ust. 3 TUE obowiązkiem państwa członkowskiego jest zapewnienie, by także sądy krajowe spełniały wymogi zapewnienia skutecznej ochrony sądowej zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE (pkt 40 wyroku).

16. Istotnym warunkiem zagwarantowania skutecznej ochrony prawnej jest niezawisłość sądu. Gwarancja niezawisłości, integralnego elementu sądenia jest niezbędna nie tylko na poziomie Unii, w odniesieniu do sędziów Unii i rzeczników generalnych Trybunału, co przewiduje art. 19 ust. 2 akapit trzeci TUE, ale także na poziomie państw członkowskich, w odniesieniu do sądów krajowych (cytowany wyrok w sprawie C-64/16, pkt. 41, 42).

17. TSUE w sprawie C-64/16 zawarł niewyczerpującą definicję niezawisłości. Dla sądu odsyłającego niejasnym pozostaje, czy pojęcie skutecznej ochrony sądowej z art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE da się pogodzić w przepisami krajowymi wpływającymi poprzez kształt modelu postępowania dyscyplinarnego na niezawisłość sędziowską.

18. W wyroku TSUE (wielka izba) z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, Trybunał stwierdził, że wymóg niezawisłości sędziów wchodzi w zakres istotnej treści prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które ma podstawowe znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii i zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim, określonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości w postaci państwa prawnego (pkt. 48). Zaś



w odniesieniu do wymogu niezawisłości sądów, który wchodzi w zakres istotnej treści tego prawa, należy przypomnieć, że jest on integralnym elementem sądenia i obejmuje dwa aspekty. Pierwszy aspekt, o charakterze zewnętrznym, wymaga, aby dany organ 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, oraz pozostając pod ochroną przed ingerencją i naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia (pkt. 63).

19. W cytowanym wyroku w sprawie C-216/18 PPU, TSUE uznał, że wymóg niezawisłości zakłada również, że system środków dyscyplinarnych dla osób, którym powierzono zadanie sądenia, przewiduje niezbędne gwarancje w celu uniknięcia ryzyka wykorzystywania takiego systemu do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych. W tym kontekście należy wskazać, że normy, które określają w szczególności zarówno zachowania stanowiące przewinienia dyscyplinarne, jak i konkretnie mające zastosowanie kary, przewidują interwencję niezależnego organu zgodnie z procedurą w pełni gwarantującą prawa potwierdzone w art. 47 i 48 karty, w tym prawo do obrony, oraz przewidują możliwość zaskarżenia orzeczeń organów dyscyplinarnych, są podstawowymi gwarancjami służącymi zachowaniu niezawisłości władzy sądowniczej (pkt. 67). Sąd odsyłający wnosi o wykładnię, czy powyższe poczynione w sprawie C-216/18 PPU ustalenia odnoszą się także do modelu postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów przyjętych w Polsce. Zwłaszcza, czy w substracie treściowym art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE mieszczą się regulacje prawne pozwalające na model postępowania dyscyplinarnego zakładający ingerencję i naciski na sędziów ze strony politycznej, jak również możliwość wykorzystania w postępowaniach dyscyplinarnych przeciwko sędziom dowodów uzyskanych za pomocą przestępstwa.

20. Sąd odsyłający stoi na stanowisku, że model krajowych postępowań dyscyplinarnych w Polsce narusza wymóg skutecznej ochrony sądowej wynikającej z art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE. Ustalenie tej kwestii jest, jak zauważono powyższej w pkt 14 i 15 istotne dla rozstrzygnięcia postępowania i wydania wyroku w sprawie.

21. Warto zauważyć, że zgodnie z art. 6 ust. 3 TUE, prawa podstawowe, zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych Państwom Członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa. Tymczasem w wyroku w sprawie Oleksandr Wołkow przeciwko Ukrainie (skarga nr 21722/11, Wyrok ETPC z 9.01.2013 r.,

ECLI:CE:ECHR:2013:0109JUD002172211, pkt. 177-185) Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreślił obowiązek sprecyzowania przez państwa definicji przewinień, za które sędzia krajowy może ponosić odpowiedzialność dyscyplinarną. Także Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka) Rady Europy zaleca jako dobrą praktykę, by państwa w swoich regulacjach wewnętrznych przyjmowały kazuistyczną, zamkniętą listę przewinień dyscyplinarnych sędziów, a nie stosowały ogólnej definicji, która może okazać się nieprecyzyjną (*Joint opinion of the Venice Commission and the Directorate of Human Rights (DHR) of the Directorate General of Human Rights and Rule of Law of the Council of Europe, and of the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) on the draft law on disciplinary liability of judges of the Republic of Moldova, CDL-AD(2014)006, § 15*). Ma ona być na tyle jasna, by po pierwsze, zainteresowany sędzia mógł zdawać sobie sprawę z konsekwencji swojego zachowania, po drugie zaś, ograniczyć dyskrecjonalność w uruchamianiu postępowań dyscyplinarnych (*Joint opinion of the Venice Commission and OSCE/ODIHR on the draft amendments to the legal framework on the disciplinary responsibility of judges in the Kyrgyz Republic, CDL-AD(2014)018, § 24*). Nieprecyzyjne są zwłaszcza takie sformułowania jak „naruszenie dyscypliny”, „zawodowa niekompetencja”, „czyny niemoralne” (*Opinion on the Albanian law on the organisation of the judiciary (chapter VI of the Transitional Constitution of Albania), CDL(1995)074rev, s. 4*), „inne działania w związku z pełnieniem obowiązków” (*Opinion on the draft Law on the High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina, CDL-AD(2014)008, §101*). Regulacje polskie nie spełniają tych kryteriów, pozwalając na kwalifikację jako przewinienia dyscyplinarnego szerokiego katalogu czynów według uznania polityka – Ministra Sprawiedliwości.

22. W zaleceniach Komisji Weneckiej Rady Europy przewinienie służbowe, za które sędzia ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną powinno być popełnione z zamiarem bezpośrednim lub wiązać się z poważnym zaniedbaniem. Czyny, które wpływają jedynie na „działalność sądu” nie powinny być zagrożone sankcjami dyscyplinarnymi (*Joint opinion of the Venice Commission and the Directorate of Human Rights (DHR) of the Directorate General of Human Rights and Rule of Law of the Council of Europe, and of the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) on the draft law on disciplinary liability of judges of the Republic of Moldova, CDL-AD(2014)006, §§19 i 35*). Bardzo delikatną materią jest stosowanie środków dyscyplinarnych w związku ze stosowaniem prawa przez sędziego. Problem ten dotyka rdzenia sędziowskiej niezawisłości

(*Opinion on the Law on Disciplinary Responsibility and Disciplinary Prosecution of Judges of Common Courts of Georgia, CDL-AD(2007)009, §18*). Co do zasady, postępowania dyscyplinarne powinny dotyczyć „rażącego i niedającego się wytłumaczyć złego zachowania w sprawach zawodowych” („*gross and inexcusable professional misconduct*”), i nie mogą rozciągać się na „różnice w interpretacji prawniczej lub sądowe pomyłki” (*Joint Opinion on the constitutional law on the judicial system and status of judges of Kazakhstan by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, CDL-AD(2011)012, §60*). Istota funkcji sędziego polega na „niezależnym interpretowaniu regulacji prawnych”, a zatem nie może być ograniczony w „stosowaniu istniejącego *case – law*”. Niekiedy wręcz, zwłaszcza w sprawach w których pojawia się kwestia zobowiązania międzynarodowego państwa, sędziowie „mogą mieć obowiązek stosowania i interpretowania prawa wewnętrznego sprzecznie z jednolitą narodową praktyką sądową” (*Joint opinion of the Venice Commission and the Directorate of Human Rights (DHR) of the Directorate General of Human Rights and Rule of Law of the Council of Europe, and of the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) on the draft law on disciplinary liability of judges of the Republic of Moldova, CDL-AD(2014)006, §§21-22*). Takie zachowanie sędziego samo w sobie nie powinno stanowić podstawy do uruchamiania sankcji dyscyplinarnych, chyba, że towarzyszyła mu „zła wola” i „intencja przysporzenia korzyści lub szkodenia stronie w postępowaniu” albo było „rezultatem rażącego zaniedbania”. Powyższe zalecenia wydają się mieć także zastosowanie do sędziego europejskiego w rozumieniu prawa UE, nie są one jednak realizowane przez obecny model sądownictwa dyscyplinarnego wobec sędziów w Polsce.

23. Komisja Wenecka Rady Europy podkreśla, że postępowanie dyscyplinarne wobec sędziego powinno być prowadzone w zgodzie z zasadami legalności, poszanowania sędziowskiej niezawisłości, rzetelnego procesu, proporcjonalności sankcji dyscyplinarnych oraz przejrzystości (*Joint opinion of the Venice Commission and the Directorate of Human Rights (DHR) of the Directorate General of Human Rights and Rule of Law of the Council of Europe, and of the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) on the draft law on disciplinary liability of judges of the Republic of Moldova, CDL-AD(2014)006, §12*). Dyscyplinarna sankcja w postaci złożenia sędziego z urzędu powinna zatem być odpolityczniona i poprzedzona oceną zachowania sędziego dokonywaną w formie opinii przez „wąskie ciało eksperckie złożone wyłącznie z sędziów” (*Memorandum: Reform of the Judicial System in Bulgaria, CDL-AD(2003)012, §15*).

Ponadto, od rozstrzygnięcia w sprawie dyscyplinarnej musi przysługiwać odwołanie do niezależnego sądu (*Report on Judicial Appointments by the Venice Commission, CDL-AD(2007)028*, §25). Czy zalecenia powyższe znajdują zastosowanie także w kontekście art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE?

24. Niniejszy wniosek jest zdaniem sądu odsyłającego uzasadniony, gdyż istniejące orzecznictwo TSUE jedynie pobocznie odnosi się do przedmiotu obecnego pytania prejudycjalnego, zaś nowy kontekst jaki występuje w sprawie, w postaci systemowego, a nie jednostkowego zagrożenia dla niezawisłości sędziowskiej poprzez model organizacji postępowań dyscyplinarnych, wymaga, zdaniem sądu odsyłającego wykładni art. 19 ust. 1 akapit 2 w powiązaniu z art. 2 i art. 4 ust. 3 TUE. Brak jest jak dotąd ogólnej wykładni Trybunału Sprawiedliwości w powyższym zakresie (nie znajdują zatem zastosowania: doktryna *acte éclairé* i doktryna *acte clair*).

25. Sąd odsyłający jest sądem europejskim, ponieważ w zakresie jego właściwości mieszczą się sprawy z łącznikiem europejskim (dziedziny objęte prawem UE) w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE.

## **V. Wniosek o zastosowanie przyśpieszonego trybu prejudycjalnego**

26. Na podstawie art. 105 Regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości (Dz.U. L 265 z 29.9.2012, str. 1-42), sąd odsyłający zwraca się z wnioskiem o zastosowanie w sprawie przyśpieszonego trybu prejudycjalnego.

27. Zdaniem sądu odsyłającego, zastosowanie przyśpieszonego trybu prejudycjalnego jest uzasadnione charakterem sprawy wymagającym niezwłocznego rozstrzygnięcia. Świadczy o tym fakt, że tworzenie modelu sądownictwa dyscyplinarnego w Polsce zakładającego polityczny wpływ polityka - Ministra Sprawiedliwości na wszczynanie i prowadzenie postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów znajduje się obecnie w fazie końcowej. 23 sierpnia 2018 r. politycznie wybrana Krajowa Rada Sądownictwa rekomendowała 12 kandydatur na członków Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. Zostały one przedstawione Prezydentowi RP. Ich powołanie przez Prezydenta RP, co może nastąpić w najbliższym czasie, pozwoli na utworzenie Izby Dyscyplinarnej i rozpoczęcie funkcjonowania politycznego modelu sądownictwa dyscyplinarnego wobec sędziów.

28. Biorąc powyższe pod uwagę, niezbędnym w sprawie jest uzyskanie szybkiej odpowiedzi na zadane pytanie prejudycjalne. Od odpowiedzi na nie uzależnione jest

niezależne rozstrzygnięcie sprawy objętej pytaniem przez sąd odsyłający – sąd funkcjonalnie europejski oraz los niezawisłości sędziowskiej w Polsce.