



SĄD NAJWYŻSZY

Rzeczypospolitej Polskiej

Zgromadzenie Sędziów

Izby Dyscyplinarnej

JD 008-5/19

Uchwała nr 8

Zgromadzenia sędziów Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego
z dnia 4 czerwca 2019 r.

Stanowisko Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego
w przedmiocie postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości UE
w połączonych sprawach C – 563/18 i C – 558/18

Niniejsze stanowisko Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego w przedmiocie postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości UE w połączonych sprawach C – 563/18 i C – 558/18 zawiera szereg argumentów mających na celu:

wykazanie niedopuszczalności oraz bezprzedmiotowości pytań prejudycjalnych zadanych przez sądy odsyłające ze względu na to, że zostały one zadane w sprawach, które nie posiadają charakteru unijnego, a także z uwagi na to, że same pytania mają charakter abstrakcyjny i hipotetyczny, albowiem nie dotyczą one postępowań głównych, lecz organizacji wymiaru sprawiedliwości Państwa Członkowskiego, którego ukształtowanie leży w wyłącznych kompetencjach Państwa Członkowskiego, a tym samym nie może być wykonywane przez Unię Europejską z uwagi na poszanowanie tożsamości konstytucyjnej Państw Członkowskich oraz zasadę wzajemnego zaufania, oraz

wykazanie zgodności standardów europejskich (zasada skutecznej ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, do której odnosi się art. 19 ust. 1 TUE, stanowi zasadę ogólną prawa Unii, wynikającą z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, wyrażoną w art. 6 i 13 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w Rzymie 4.11.1950 r., obecnie potwierdzoną w art. 47 Karty Praw Podstawowych) z polskimi standardami konstytucyjnymi w tym zakresie (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a także doprecyzowanie treści prawa do sądu w art. 77 ust. 2, art. 78, art. 176 ust. 1, art. 177, 178 Konstytucji RP).

1. Niedopuszczalność i bezprzedmiotowość pytań prejudycjalnych zadanych przez sądy odsyłające w trybie art. 267 TFUE o wykładnię art. 19 ustęp 1 akapit drugi TUE

Na wstępie należy stwierdzić, że zadane przez sądy odsyłające pytania prejudycjalne w zakresie wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej są niedopuszczalne oraz bezprzedmiotowe i to nie tylko ze względu na to, że zostały zadane w sprawach, które nie posiadają charakteru unijnego, ale także z uwagi na to, że mają one charakter abstrakcyjny i hipotetyczny, albowiem nie dotyczą one postępowań głównych prowadzonych przez sądy krajowe, lecz organizacji wymiaru sprawiedliwości Państwa Członkowskiego, którego ukształtowanie leży w wyłącznych kompetencjach Państwa Członkowskiego, a tym samym nie może być wykonywane przez Unię

Europejską, z uwagi na poszanowanie tożsamości konstytucyjnej krajów członkowskich oraz zasadę wzajemnego zaufania.

Procedura pytań prejudycjalnych stanowi podstawowy mechanizm prawa Unii Europejskiej, którego ratio legis jest umożliwienie sądom Państw Członkowskich zapewnienia jednolitej wykładni i stosowania tego prawa na terytorium państw Unii. Instytucja odesłania prejudycjalnego stanowi element bezpośredniej współpracy między sądem krajowym, przed którym toczy się postępowanie główne w sprawie, a Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej (por. M. Szpunar, Komentarz do art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, [w:] D. Kornobis – Romanowska (red.), J. Łacny (red.), A. Wróbel (red.), Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz, LEX 2012). Zgodnie z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 27 listopada 2012 r., w sprawie C – 370/12, Trybunał, w ramach art. 267 TFUE, wskazuje sądom krajowym sposób interpretacji przepisów prawa unijnego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia zawisłych przed tymi sądami sporów (wyrok TSUE z dnia 27 listopada 2012 r., C – 370/12, Thomas Pringle przeciwko Government of Ireland, Ireland, The Attorney General).

Normatywną podstawą wniesienia przez sąd krajowy pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest artykuł 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zgodnie z którym Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym o wykładni Traktatów oraz o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii. 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. Z kolei w przypadku gdy takie pytanie jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, sąd ten jest zobowiązany wnieść sprawę do Trybunału (artykuł 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Niewątpliwie przesłanką zastosowania procedury prejudycjalnej „jest rzeczywista zawisłość przed sądem krajowym sporu, w ramach którego sąd ten wezwany będzie do wyrokowania, biorąc pod uwagę orzeczenie prejudycjalne” (wyrok TSUE z dnia 20 stycznia 2005 r., C 225/02, Rosa García Blanco przeciwko Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS)).

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż podmiotami uprawnionymi do skierowania pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej są organy sądowe państw członkowskich. Zgodnie z poglądami doktryny oraz ugruntowanym orzecznictwem, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej ocenia czy dany podmiot jest sądem, jednakże „aby organ państwowy został uznany za sąd w rozumieniu art. 267 TFUE, powinien spełnić wymogi unijnej definicji sądu, sformułowanej przez Trybunał Sprawiedliwości. Tym samym powinien być ustanowiony w celu wykonywania funkcji orzeczniczej, powołany na podstawie ustawy, mieć trwały charakter (funkcjonować w sposób stały), rozstrzygać sprawy sporne pomiędzy stronami postępowania, w rozstrzyganiu spraw stosować przepisy prawa (nie tylko zasady słuszności), ponadto powinien być niezależny i niezawisły” (M. Domańska, Implementacja dyrektyw unijnych przez sądy krajowe, LEX 2014).

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym sporządzony przez sąd krajowy powinien być zredagowany w sposób prosty, jasny i precyzyjny oraz nie powinien zawierać zbędnych danych (punkt 21 noty informacyjnej z dnia 5 grudnia 2009 r. dotyczącej składania przez sądy krajowe wniosków o wydanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym, Dz. Urz. UE z 2009 r. C 297/01, dalej: „nota informacyjna”). Ponadto, wniosek powinien w szczególności zawierać zwięzłe przedstawienie przedmiotu sporu oraz istotnych okoliczności faktycznych sprawy lub co najmniej wyjaśniać założenia faktyczne, na których oparte zostało pytanie prejudycjalne, wskazywać istotne dla sprawy przepisy prawa Unii oraz asumpt, dla którego sąd krajowy zwraca się z pytaniem o wykładnię lub ważność określonych przepisów prawa Unii oraz związek między przepisami prawa unijnego

a ustawodawstwem krajowym, mający zastosowanie do sporu zawisłego przed sądem krajowym (zob. artykuł 94 Regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości z dnia 25 września 2012 r., Dz. Urz. UE.L 2012 Nr 265, zob. też punkt 22 noty informacyjnej). Również sam Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wielokrotnie podkreślał, iż konieczne jest, żeby sąd meriti przedstawił w samym postanowieniu odsyłającym ramy faktyczne i prawne postępowania głównego oraz minimum wyjaśnień dotyczących powodów wyboru przepisów prawa Unii, o których wykładnię się zwraca, jak również związku jaki dostrzega on między tymi przepisami a ustawodawstwem krajowym znajdującym zastosowanie w rozpatrywanej przez niego sprawie (zob. wyrok TSUE z dnia 19 kwietnia 2007 r., C 295/05, Asociación Nacional de Empresas Forestales (Asemfo) przeciwko Transformación Agraria SA (Tragsa) i Administración del Estado, wraz z powołanym tam orzecnictwem).

Wskazać należy, iż w świetle art. 267 TFUE, wystąpienie przez sąd krajowy z wnioskiem o wydanie orzeczenia prejudycjalnego do TSUE dopuszczalne jest jedynie w sytuacji, gdy „decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku”. Jak słusznie wskazują przedstawiciele doktryny „zarówno z brzmienia art. 267, jak i z orzecnictwa TSUE wynika, iż wystąpienie z wnioskiem do Trybunału jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy orzeczenie prejudycjalne jest potrzebne <<temu sądowi>> (sądowi, który składa wniosek) do wydania <<wyroku>>” (M. Szpunar, Komentarz do art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, [w:] D. Kornobis – Romanowska (red.), J. Łacny (red.), A. Wróbel (red.), Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz, LEX 2012). Oznacza to bowiem, że musi istnieć korelacja pomiędzy pytaniem sądu krajowego a przedmiotem postępowania przed sądem meriti.

Trybunał w wyroku z dnia 27 lutego 2018 r. wskazał, że sądy państw członkowskich powinny przedstawiać w swoim odesłaniu prejudycjalnym dokładne powody, dla których uważają, że odpowiedź na ich pytania dotyczące wykładni niektórych przepisów Unii jest niezbędna dla rozstrzygnięcia sporu (wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2018 r., C – 64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas). W tym miejscu należy również wskazać na treść noty informacyjnej dotyczącej składania przez sądy krajowe wniosków o wydanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym, która ma niewątpliwie istotne znaczenie dla postępowań dotyczących orzeczeń prejudycjalnych. Nota informacyjna ma na celu wyjaśnienie sądom krajowym praktycznych aspektów postępowania w zakresie wydawania orzeczeń. W punkcie 11 analizowanej noty informacyjnej wskazane zostało, że sąd krajowy uprawniony jest do podjęcia decyzji w przedmiocie zainicjowania postępowania prejudycjalnego w sytuacji, gdy uzna, że odpowiedź na zadane pytania w przedmiocie wykładni przepisu prawa Unii jest niezbędna do rozstrzygnięcia zawisłego przed nim sporu (zob. punkt 11 noty informacyjnej, por. też punkt 18 noty informacyjnej). Podobnie w punkcie 5 Zaleceń dla sądów krajowych, dotyczących składania wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym podkreślona została kwestia niezbędności uzyskania odpowiedzi TSUE dla wydania wyroku w rozpoznawanej przez sąd krajowy sprawie (zob. punkt 5 zaleceń dla sądów krajowych, dotyczących składania wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym z dnia 20 lipca 2018 r., Dz.U.UE.C.2018.257.1, dalej: „zalecenia dla sądów krajowych”). Z dotychczasowego orzecnictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wynika bowiem, że pytanie, w których ewentualne orzeczenie prejudycjalne nie miałoby wpływu na rozstrzygnięcie sprawy przez sąd odsyłający, jest niedopuszczalne.

Istotną kwestią jest również ustalenie, czy postępowanie główne będące przedmiotem pytania prejudycjalnego można traktować jako sprawę unijną, czy też z uwagi na brak charakteru unijnego jest to sprawa stricte krajowa. Brak jest legalnej definicji sprawy unijnej, jednakże w doktrynie przyjmuje się, iż „pojęcie sprawy unijnej dotyczy takich postępowań, w których stan faktyczny objęty jest temporalnym, podmiotowym i przedmiotowym zakresem prawa unijnego oraz w ramach których sąd krajowy działa jako sąd unijny w znaczeniu funkcjonalnym” (D. Miąsik, M. Szwarc, Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sędziów sądów powszechnych i prokuratorów, Warszawa 2012, s. 17).

W przypadku gdy sądy krajowe kierują pytania w sprawach, które nie posiadają przymiotu sprawy unijnej, lecz mają jedynie charakter wewnętrzny, Trybunał orzeka o niedopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. W wyroku z dnia 7 czerwca 2012 r. Trybunał wskazał, że „jak wynika z jego utrwalonego orzecznictwa, nie jest właściwy do udzielenia odpowiedzi na pytanie prejudycjalne, jeżeli wnioskowana przez sąd krajowy wykładnia zasad prawa Unii nie ma żadnego związku z rzeczywistością lub z przedmiotem sporu w postępowaniu przed sądem krajowym, a rzeczone zasady nie mogą znaleźć zastosowania w tym sporze” (wyrok TSUE z dnia 7 czerwca 2012 r., Anton Winkow przeciwko Naczałnik Administratiwno-nakazatełna dejnost, por. też wyrok TSUE z dnia 22 listopada 2005 r., C – 144/04, Werner Mangold przeciwko Rüdiger Helm). W innym orzeczeniu, Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że „domniemanie istotności związane z pytaniami prejudycjalnymi przedkładanymi przez sądy krajowe może zostać obalone jedynie w wyjątkowych przypadkach, gdy jest oczywiste, że wnioskowana w pytaniach wykładnia przepisów prawa Unii nie ma żadnego związku z przedmiotem sporu w postępowaniu przed sądem krajowym” (wyrok TSUE z dnia 17 lutego 2011 r., C 283/09, Artur Weryński przeciwko Mediatel 4B spółce z o.o.).

Jednym z przykładów braku zależności między pytaniem skierowanym przez sąd krajowy a przedmiotem postępowania przed sądem meriti są sprawy, w których pytania mają charakter hipotetyczny (M. Szpunar, Komentarz do art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, [w:] D. Kornobis – Romanowska (red.), J. Łacny (red.), A. Wróbel (red.), Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz, LEX 2012). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości jedną z podstaw odmowy wydania orzeczenia w przedmiocie pytania prejudycjalnego jest sytuacja, gdy problem jest natury hipotetycznej lub Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego czy prawnego, które są niezbędne do udzielenia przydatnej odpowiedzi na przedstawione mu pytania, bądź wykładnia lub ocena ważności przepisu prawa Unii, o którą się zwrócono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym (zob. wyrok TSUE z dnia 4 maja 2016 r., C – 547/14, Philip Morris Brands SARL, Philip Morris Ltd, British American Tobacco UK Ltd przeciwko Secretary of State for Health, wyrok TSUE z dnia 21 grudnia 2016 r., C- 444/15, Associazione Italia Nostra Onlusa przeciwko Comune di Venezia i in., wyrok TSUE z dnia 13 listopada 2018 r., C – 33/17, Čepelnik d.o.o. przeciwko Michaelowi Vavtiemu). Do kompetencji Trybunału nie należy bowiem wyrażanie opinii doradczych na przedstawione pytania ogólne lub hipotetyczne, lecz przyczynianie się do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich (zob. wyrok TSUE z dnia 22 listopada 2005 r., C – 144/04, Werner Mangold przeciwko Rüdiger Helm, zob. też punkt 24 zaleceń dla sądów krajowych).

Jak słusznie wskazuje A. Kastelik – Smaza, zadaniem TSUE nie jest dokonywanie wykładni prawa unijnego w abstrakcyjnych przypadkach, ale udzielanie pomocy sądom państw członkowskich w rozstrzyganiu rzeczywistych sporów, do których zastosowanie mają przepisy unijne, i do rozstrzygnięcia których niezbędna jest prawidłowa interpretacja tych przepisów (zob. A. Kastelik – Smaza, Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej a ochrona praw jednostki, Warszawa 2010, s. 25).

Powyższe rozważania dotyczące dopuszczalności udzielenia odpowiedzi w trybie prejudycjalnym należy odnieść do prowadzonego postępowania w sprawach połączonych C – 558/18 i C – 563/18, mających za przedmiot wnioski o wydanie na podstawie art. 267 TFUE orzeczenia prejudycjalnego.

Jak wynika z postanowienia Prezesa Trybunału z dnia 1 października 2018 r., wnioski te zostały złożone w ramach dwóch sporów toczących się, w sprawie C – 558/18, między Miastem Łowicz a Skarbem Państwa – Wojewodą Łódzkim w przedmiocie roszczenia o wypłatę dotacji celowych na wykonywanie powierzonych Miastu Łowicz zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz, w sprawie C – 563/18, między Prokuraturą Okręgową w Płocku a VX, WW, XV w sprawie karnej wszczętej przeciwko tym ostatnim, oskarżonym o udział w dwóch uprowadzeniach z pozbawieniem

wolności w celu osiągnięcia korzyści majątkowej (postanowienie Prezesa Trybunału z dnia 1 października 2018 r., ECLI:EU:C:2018:923).

W punkcie 8 postanowienia Prezesa Trybunału z dnia 1 października 2018 r. wskazane zostało, że Sąd Okręgowy w Łodzi, I Wydział Cywilny powziął obawy, czy w przypadku ewentualnego niekorzystnego dla Skarbu Państwa – Wojewody Łódzkiego wyroku w sprawie C 558/18, w stosunku do członków składu orzekającego nie zostaną wszczęte postępowania dyscyplinarne.

Z kolei z punktu 9 postanowienia Prezesa Trybunału wynika, że Sąd Okręgowy w Warszawie, VIII Wydział Karny również powziął obawy, czy ewentualny wyrok w sprawie C – 563/18 orzekający łagodniejszą sankcję może skutkować wszczęciem postępowania dyscyplinarnego wobec rozstrzygającego sędziego.

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, że zadane przez sądy krajowe pytania prejudycjalne oparte są o abstrakcyjne i hipotetyczne założenia. Jak słusznie wskazał sam Trybunał w punkcie 19 oraz punkcie 21 postanowienia Prezesa Trybunału z dnia 1 października 2018 r., pytania prejudycjalne skierowane przez sądy krajowe dotyczą jedynie obawy sędziów rozpatrujących spory w postępowaniu głównym, a kwestia wszczęcia ewentualnego postępowania dyscyplinarnego względem sędziów ma charakter wyłącznie hipotetyczny. W tym miejscu należy przywołać postanowienie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 26 stycznia 1990 r., C-286/88, w sprawie Falciola Angelo SpA przeciwko Comune di Pavia, w którym Trybunał Sprawiedliwości orzekł o niedopuszczalności przedstawionego pytania prejudycjalnego w sprawie dotyczącej ustalenia przez sąd odsyłający czy sędziowie krajowi są w stanie wykonywać swoje obowiązki w sposób niezależny i bezstronny, pomimo uchwalenia ustawy nr 117/88 z dnia 13 kwietnia 1988 r. dotyczącej odpowiedzialności cywilnej sędziów za szkody wyrządzone w ramach wykonywania przez nich funkcji sądowych. Trybunał wskazał, że sąd odsyłający ma jedynie wątpliwości w przedmiocie możliwych reakcji psychologicznych niektórych włoskich sędziów w związku z wprowadzeniem wskazanej ustawy, co powoduje, że przedłożone pytanie prejudycjalnie nie wymaga dokonania wykładni prawa wspólnotowego w celu rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym.

Reasumując, zasadnym jest stwierdzenie, że udzielenie odpowiedzi na pytania sądów odsyłających jest niedopuszczalne, gdyż pytania te niewątpliwie nie spełniają przesłanki niezbędności wydania orzeczenia prejudycjalnego, a ewentualne udzielenie odpowiedzi na wnioskowane pytania nie miałoby żadnego wpływu na rozstrzygnięcie spraw zawisłych przed sądami krajowymi. Zadane pytania prejudycjalne odnoszą się w rzeczywistości do próby uzyskania przez sądy krajowe stanowiska Trybunału w przedmiocie przepisów dotyczących postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów.

Co więcej, nie sposób również pominąć faktu, iż przedstawione przez sądy odsyłające pytania prejudycjalne dotyczące wykładni prawa wspólnotowego nie mieszczą się w ramach rzeczywistego sporu między stronami toczącego się postępowania głównego. Brak jest zatem jakiegokolwiek związku między przepisem artykułu 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej, o wykładnię którego sądy krajowe wnioskują w trybie prejudycjalnym a przepisami stosowanymi przez sądy krajowe w sprawach głównych.

2. Zgodność standardów europejskich z polskimi rozwiązaniami prawnymi w zakresie zasady skutecznej ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii Europejskiej.

W świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wyrażona w art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej zasada skutecznej ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, stanowi ogólną zasadę prawa Unii Europejskiej, a przy tym wynika bezpośrednio z tradycji konstytucyjnych, które są wspólne dla wszystkich państw członkowskich (zob. wyrok TSUE z dnia 27.02.2018 r., C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas, pkt 35). Równocześnie, zasada skutecznej ochrony

sądowej, zawarta w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, znajduje także swoje potwierdzenie w art. 6 i 13 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz w art. 47 Karty Praw Podstawowych (zob. podobnie wyroki: z dnia 13 marca 2007 r., Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, pkt 37; z dnia 22 grudnia 2010 r., DEB, C-279/09, EU:C:2010:811, pkt 29–33).

Ponadto, nie bez znaczenia w tym względzie jest bezpośrednie odesłanie do Konwencji w przepisie art. 6 ust. 2 TUE (Unia przystępuje do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Przystąpienie do Konwencji nie narusza kompetencji Unii określonych w Traktatach) oraz 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) oraz odesłanie do Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w art. 6 ust. 1 TUE zd. 1 (Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 roku, w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 roku w Strasburgu, która ma taką samą moc prawną jak Traktaty).

Zgodnie z art. 19 ust. 1 TUE, państwa członkowskie ustanawiają środki zaskarżenia niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii, z uwzględnieniem wynikających z art. 2 TUE okoliczności, iż Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn. Natomiast art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej stanowi, iż każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. Wreszcie z samego brzmienia art. 6 ust. 1 Konwencji wynika wprost, że każdemu przysługuje prawo do rozpatrzenia jego sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą.

Wedle Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej istnienie skutecznej kontroli sądowej mającej na celu zapewnienie poszanowania prawa Unii stanowi nieodłączną cechę państwa prawa (zob. wyrok TSUE z dnia 27.02.2018 r., C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas, pkt 34; podobnie wyrok TSUE z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 73 i przytoczone tam orzecznictwo). Unia Europejska – zgodnie z art. 2 TUE – opiera się bowiem na wartościach takich jak zasada rządów prawa (państwa prawnego), przy czym wartości określone w art. 2 TUE, jak podkreśla Trybunał w wyroku z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, „są wspólne państwom członkowskim, w społeczeństwie opartym między innymi na sprawiedliwości. W tej kwestii należy wskazać, że wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi oraz w szczególności między ich sądami opiera się na zasadniczym założeniu, zgodnie z którym państwa członkowskie dzielą szereg wspólnych wartości, na których opiera się Unia, a sprecyzowanych w art. 2 TUE” (zob. podobnie opinia 2/13 (przystąpienie Unii do EKPC) z dnia 18 grudnia 2014 r., EU:C:2014:2454, pkt 168).

Dlatego też zasadę rządów prawa należy ujmować jako ogólną zasadę, będącą częścią pierwotnego prawa wspólnotowego (zob. 101/78 Granaria, pkt 5; C-314/91 Weber, pkt 1), przy czym pojęcie rządów prawa oznacza, że Unia Europejska wykonuje władzę publiczną na podstawie i w granicach prawa, przez co ukształtowany w Unii stan prawny czyni zadość wymaganiom godności człowieka, wolności i równości. Unia Europejska jest zatem Unią prawa dlatego, że jednostkom przysługuje prawo zakwestionowania przed sądem zgodności z prawem każdej decyzji lub każdego innego aktu krajowego dotyczącego zastosowania wobec nich aktu Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 91, 94 oraz przytoczone tam orzecznictwo).

Warunkiem niezbędnym dla zapewnienia skutecznej ochrony sądowej jako zasady ogólnej prawa Unii Europejskiej, potwierdzonej następnie jako prawo podstawowe, uznanej w art. 47 Karty Praw Podstawowych, a dodatkowo wynikającej z art. 6 ust. 1 Konwencji oraz wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, jest rozpoznanie sprawy unijnej przez sąd, który musi być niezależny od innych władz oraz stron postępowania i w którym orzekają sędziowie niezawisli w wykonywaniu swoich jurysdykcyjnych obowiązków. Przepisy te ustanawiają zatem prawo każdego obywatela do sądu – niezawisłego i niezależnego, który w sposób bezstronny i jawny rozpozna jego sprawę, w tym wniesiony środek zaskarżenia. Normy te niewątpliwie korelują z zawartym w art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, analogicznym prawem do sądu, gdzie każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Równocześnie należy zauważyć, że Unii Europejskiej nie zostały przyznane żadne kompetencje w dziedzinie organizacji wymiaru sprawiedliwości państwa członkowskiego, co bezpośrednio wynika z treści art. 5 TUE w związku z art. 3 i art. 4 TFUE wyznaczających zakres kompetencji Unii Europejskiej. Tym samym trzeba podkreślić, że ustanowienie przepisów proceduralnych w zakresie postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów należy do domeny wyłącznych kompetencji państwa członkowskiego, jakim jest Rzeczpospolita Polska, a prawo unijne nie ma zastosowania przy ich ocenie. Skoro bowiem, zgodnie z brzmieniem przepisu artykułu 19 ust. 1 akapit drugi TUE, państwa członkowskie są zobowiązane do ustanowienia skutecznych środków zaskarżenia w dziedzinach objętych prawem unijnym i skoro w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości Unia nie posiada kompetencji na mocy art. 5 TUE w związku z art. 3 i art. 4 TFUE, to za oczywisty należy uznać wniosek, że to na państwach członkowskich spoczywa obowiązek określenia takiego systemu środków prawnych i procedur będących właściwymi dla postępowań, które mają na celu zapewnienie poszanowania uprawnień, jakie prawo unijne przydaje jednostce (zob. wyrok z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 100, 101).

W tym miejscu należy też stanowczo podkreślić, że wyrażone w art. 19 ust. 1 TUE zobowiązanie państw członkowskich do zapewnienia jednostce ochrony prawnej poprzez ustanowienie całego systemu przepisów ustrojowych i proceduralnych nie sprawia, że z treści tego artykułu można wywodzić szczegółowe normy proceduralne dotyczące systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, a w szczególności dotyczące trybu wszczynania postępowań dyscyplinarnych oraz samego postępowania przed sądami dyscyplinarnymi.

Mając na względzie powyższe zastrzeżenia, należy więc stwierdzić, że celem dalszych rozważań przedstawionych w stanowisku jest wykazanie pełnej zgodności standardów europejskich w zakresie zawartej w art. 19 ust. 1 TUE zasady skutecznej ochrony sądowej praw, która jest wyrażona w art. 6 i 13 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz potwierdzona w art. 47 Karty Praw Podstawowych) z polskimi standardami konstytucyjnymi w tym zakresie (prawo do sądu zawarte w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a także doprecyzowanie jego treści w art. 77 ust. 2, art. 78, art. 176 ust. 1, art. 177, 178 Konstytucji RP).

3. Wymogi wyznaczające standard europejski w zakresie skutecznej ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii Europejskiej

Pojęcie „sądu” powinno być rozumiane w całym systemie prawa Unii Europejskiej w sposób możliwie jednolity. Oznacza to, że dla „zdekodowania” pojęcia skutecznej ochrony sądowej, obejmującej prawo do rozpatrzenia sprawy przez niezawisły sąd, konieczne jest sięgnięcie po wymogi określone w traktatach unijnych (TUE, TFUE), Karcie Praw Podstawowych, Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych oraz do związanego z nimi bogatego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Przewidywane przez wymienione powyżej akty prawne warunki – rozumiane łącznie – wyznaczają bowiem standard

europejski w zakresie skutecznej ochrony sądowej praw, określając wymogi stawiane organowi sądowicznemu, ażeby spełniał on definicję „sądu”.

A) Wymogi wyznaczające standard prawa do rzetelnego procesu sądowego

Wynikające z art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284) [dalej: Konwencja] prawo do rzetelnego procesu sądowego, należy rozumieć w świetle preambuły do Konwencji, która stwierdza, że rządy prawa stanowią wspólne dziedzictwo państw konwencji. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka [dalej: ETPCz] wskazuje się bowiem, że prawo do rzetelnego procesu sądowego stanowi odbicie zasady rządów prawa, będącej u podstaw Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (*De Cubber v. Belgia* z dnia 26 października 1984 r., A. 86, § 30). Podsumowując, z samego brzmienia art. 6 ust. 1 Konwencji wynika wprost, że każdemu przynależy prawo do rozpatrzenia jego sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą. W związku z tym, należy najpierw precyzyjnie określić przewidziane w Konwencji pojęcie „sądu ustanowionego ustawą”, a następnie „sądu niezawisłego i bezstronnego”.

Pojęcie „sądu” oznacza sprawowanie przez dany organ funkcji sądowniczej, czyli rozstrzygania spraw należących do jego kompetencji zgodnie z zasadą rządów prawa i w postępowaniu prowadzonym zgodnie z prawnie ustaloną procedurą (*Raport Zand v. Austria* z dnia 12 października 1978 r., skarga nr 7360/76, DR 15/70; *Piersack v. Belgia* z dnia 1 października 1982 r., A. 53, § 33). Należy podkreślić, że w utrwalonym orzecznictwie ETPCz przewiduje się, że „sąd” zawsze musi być „ustanowiony ustawą”, ponieważ w przeciwnym wypadku nie posiadałby prawnego umocowania, niezbędnego w demokratycznym społeczeństwie do rozpatrywania indywidualnych spraw (*Lavents p-ko Łotwie*, § 81). Wyrażenie „ustanowiony ustawą” obejmuje nie tylko podstawę prawną dla samego istnienia „sądu”, lecz także stosowanie się przez sąd do poszczególnych, rządzących nim reguł (*Sokurenko i Strygun p-ko Ukrainie*, § 24). Oznacza to, że przewidziany w art. 6 ust. 1 Konwencji wymóg „ustanowienia sądu ustawą” obejmuje swoim zakresem: utworzenie sądu, ustalenie właściwości sądu oraz określenie reguł powoływania składów orzekających w konkretnych sprawach (*Lavents v. Łotwa* z 28 listopada 2002 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 58442/00, § 81 i 112.).

Pojęcie „sądu ustanowionego ustawą” przewidziane w artykule 6 ust. 1 Konwencji ma na celu zapewnienie braku zależności organizacji systemu sądowniczego od władzy wykonawczej poprzez ustanowienie wymogu, aby materia ta była regulowana przez prawo wywodzące się z krajowego parlamentu (*Savino i inni p-ko Włochom*, § 94). W rozumieniu art. 6. ust. 1 Konwencji nie jest „sądem ustanowionym ustawą” taki sąd, który nie został powołany z woli ustawodawcy. W świetle orzecznictwa ETPCz sąd nieustanowiony ustawą nie posiada bowiem legitymacji do sądzenia w demokratycznym państwie prawnym (*Albert i Le Compte v. Belgia*, § 29; *Gautrin i inni v. Francja* z dnia 20 maja 1998 r., RJD 1998-III, § 57.).

Wymóg ustawowej organizacji systemu sądowniczego, która to nie może być pozostawiana dyskrecjonalności samych organów sądowych nie oznacza jednakże, że sądy nie posiadają pewnego marginesu swobody w interpretowaniu przepisów prawa krajowego (*Savino i Inni p-ko Włochom*, § 94). Dopuszczalne jest bowiem delegowanie uprawnień w kwestiach dotyczących organizacji systemu sądowniczego pod warunkiem, że możliwość taką zapisano w prawie wewnętrznym, w tym w odpowiednich przepisach Konstytucji (*Savino i Inni p-ko Włochom*, § 94).

W orzecznictwie ETPCz przewiduje się, że ustawodawca nie ma obowiązku określić w drodze ustawy każdej szczegółowej kwestii dotyczącej organizacji sądownictwa, a jedynie określić jego strukturę organizacyjną (*Jorgic v. Niemcy* z 12 lipca 2007 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 74613/01, § 65). Tym samym w orzecznictwie ETPCz podkreśla się, że szczegółowe kwestie dotyczące organizacji sądownictwa można pozostawić do rozstrzygnięcia władzy wykonawczej (*Raport Zand v. Austria* z dnia 12 października 1978 r., skarga nr 7360/76, DR 15/70; *Piersack v. Belgia* z dnia 1 października 1982 r., A. 53, § 33). Wymóg ustanowienia sądu ustawą przewidziany w art. 6 ust. 1 Konwencji

powoduje jednak, że sąd musi zawsze działać zgodnie ze szczegółowymi przepisami określającymi jego funkcjonowanie (Raport Zand v. Austria z dnia 12 października 1978 r., skarga nr 7360/76, DR 15/70; zob. również orzeczenie Piersack v. Belgia z dnia 1 października 1982 r., A. 53, § 33).

Równocześnie, sam wymóg ustanowienia sądu ustawą przewidziany w artykule 6 ust. 1 Konwencji nie sprawia, że sąd musi być sądem funkcjonującym w ramach standardowej maszyny sędziowskiej danego kraju, gdyż może on zostać ustanowiony dla potrzeb zajmowania się konkretnymi zagadnieniami, które można właściwie rozstrzygać poza ramami zwykłego systemu sędziowskiego. Ponadto – w rozumieniu art. 6 ust. 1. Konwencji – sąd nie musi być złożony z samych sędziów zawodowych, przeciwnie, może on być złożony – całkowicie lub częściowo – z osób niebędących zawodowymi sędziami (Campbell i Fell v. Wielka Brytania, § 33 i 81). A zatem uczestnictwo w sprawie ławników, podobnie jak istnienie sądu o składzie mieszanym, w skład którego wchodzi, pod przewodnictwem sędziego, pracownicy służby cywilnej oraz przedstawiciele zainteresowanych organów – samo w sobie nie jest niezgodne z artykułem 6 ust. 1 (Le Compte, Van Leuven i De Meyere p-ko Belgii, § 57 i 58)

Sąd nie jest również sądem z „ustanowionym ustawą” w rozumieniu art. 6 ust. 1. Konwencji wtedy, gdy – zgodnie z prawem wewnętrznym – nie jest on sądem właściwym do rozpatrzenia danej sprawy. Przekroczenie przez sąd granic swojej jurysdykcji powoduje, że sąd nie jest w prowadzonym postępowaniu „sądem ustanowionym ustawą” (Sokurenko i Strygun p-ko Ukrainie, §§ 27-28). Jednostka nie posiada prawa wyboru sądu, który orzekałby w jej sprawie, gdyż właściwość sądu określa ustawa (orzeczenie Posokhov v. Rosja z dnia 4 marca 2003 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 63486/00, § 37).

W tym miejscu należy przeanalizować także rozumienie pojęcia „ustawy” w najnowszym orzecznictwie ETPCz. Jak wskazuje się w orzeczeniu ETPCz z dnia 12 marca 2019 roku: „<<Ustawa>> w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji obejmuje przepisy prawne określające sposób ustanowienia i kompetencje organów sądowych oraz wszelkie inne przepisy prawa krajowego, które w przypadku ich złamania, sprawią, że udział jednego lub więcej sędziów w rozstrzyganiu sprawy będzie nieprawidłowy. Nadto pojęcie <<ustanowienia>> w pierwszym zdaniu art. 6 ust. 1 Konwencji obejmuje, ze swej istoty, proces powoływania sędziów w ramach krajowego wymiaru sprawiedliwości, który musi – zgodnie z zasadą rządów prawa – zostać przeprowadzony zgodnie z regułami prawa krajowego obowiązującego w czasie powołania” (wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 12 marca 2019 r. w sprawie Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland (skarga 26374/18). Tym samym pojęcie „ustawy” z artykułu 6 ust. 1 oznacza przy tym nie tylko ustawodawstwo przewidujące ustanowienie i zakres kompetencji organów sądowych, lecz również inne przepisy prawa krajowego, których w naruszenie powodowałoby nieprawidłowość uczestnictwa jednego lub większej liczby sędziów w rozpatrywaniu sprawy (DMD Group, A.S. p-ko Słowacji, § 59). W orzecznictwie ETPCz odnosi się to zwłaszcza do przepisów określających niezawisłość członków składu „sądu”, czasu trwania ich kadencji, bezstronności oraz istnienia gwarancji proceduralnych (Gurov p-ko Mołdawii, § 36). Wymóg prawomocności sądu lub trybunału z definicji musi obejmować jego skład (Buscarini p-ko San Marino (dec.)). Praktyka milczącego przedłużania kadencji sędziów na nieokreślony czas po upływie ich ustawowej kadencji, w oczekiwaniu na ich ponowną nominację – została uznana za niezgodną z zasadą „sądu ustanowionego ustawą” (Oleksandr Volkov p-ko Ukrainie, § 151).

Równocześnie, na marginesie prowadzonych rozważań, należy też zauważyć, że w orzecznictwie ETPCz podkreśla się znaczenie podstawowej zasady, zgodnie z którą w pierwszej kolejności to same sądy krajowe interpretują przepisy prawa wewnętrznego, zaś sam Trybunał nie może podważać dokonanych przez te sądy interpretacji, o ile nie nastąpiło rażące naruszenie ustawodawstwa (Lavents v. Latvia nr 58442, § 114; Accardi and Others v. Italy (dec.), nr 30598/02, ECHR 2005II; Jorgic v. Germany, nr. 74613/01, § 65, ECHR 2007III; DMD GROUP, a.s., v. Slovakia, nr 19334/03, § 61, Kontalexis v. Greece, nr 59000/08, § 39, z dnia 31 maja 2011 r.; Šorgić v. Serbia, nr 34973/06, § 63, z dnia 3 listopada 2011 r.; Biagioli v. San Marino (dec.), nr 8162/13, § 75, z 8 czerwca

2014 r.; *Miracle Europe Kft v. Hungary*, no. 57774/13, § 50, z dnia 12 stycznia 2016 r.) Należy więc uznać, że w odniesieniu do art. 6 ust. 1 Konwencji „rażące pogwałcenie” lub „rażące naruszenie” prawa krajowego miałyby miejsce dopiero w sytuacji, kiedy naruszenie reguł dotyczących ustanowienia lub kompetencji sądu jest na tyle fundamentalne, że narusza samą istotę ustanowienia sądu przez ustawę.

Wynikające z artykułu 6 ust. 1 Konwencji prawo do rzetelnego procesu sądowego należy rozumieć jako prawo do rozpatrzenia sprawy przez „niezawisły i bezstronny sąd”, przy czym istnieje ścisły związek pomiędzy gwarancjami „niezawisłego” i „bezstronnego” sądu, w związku z którym Trybunał najczęściej rozpatruje te dwa wymogi łącznie (*Kleyn i Inni p-ko Holandii* [GC], § 192; *Sacilor-Lormines p-ko Francji*, § 62; *Oleksandr Volkov p-ko Ukrainie*, § 107). W rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji organ wykonujący w danym państwie funkcje sędziowskie musi spełniać warunki: niezawisłości, zwłaszcza od władzy wykonawczej, bezstronności, odpowiednio długiej kadencji jego członków, a także dawać odpowiednie gwarancje proceduralne, ażeby można było go nazwać „sądem” w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji (*H. v. Belgia* z dnia 30 listopada 1987 r., A. 127, § 50). Ważna jest również ochrona przed naciskami (*Le Compte, Van Leuven i De Meyer v. Belgia*, § 55; *Belilos v. Szwajcaria* z dnia 29 kwietnia 1988 r., A. 132, § 64).

Określenie „niezawisły” w rozumieniu art. 6 ust. 1 odnosi się do niezawisłości sądu w stosunku do władzy wykonawczej oraz władzy ustawodawczej (*Beaumont p-ko Francji*, § 38), a także w stosunku do samych stron postępowania (*Sramek p-ko Austrii*, § 42). W orzecznictwie ETPCz podkreśla się bowiem, że sąd musi posiadać zewnętrzne znamiona niezawisłości (*Piersack v. Belgia* z dnia 1 października 1982 r., A. 53, § 27; *Campbell i Fell v. Wielka Brytania*, § 78). Badając, czy dany organ można uznać za niezawisły, ETPCz uwzględnia, między innymi, sposób mianowania osób wchodzących w skład sądu oraz czas trwania ich kadencji; istnienie gwarancji zabezpieczających sąd przed naciskami z zewnątrz; wykazywanie przez organ zewnętrznych oznak niezawisłości (*Langborger p-ko Szwecji*, § 32; *Kleyn i Inni p-ko Holandii* [GC], § 190). Z orzecznictwa ETPCz nie wynika żaden konkretny wymóg dotyczący okresu trwania kadencji osób wchodzących w skład organu pełniącego funkcje sędziowskie.

Mimo tego, iż obecnie coraz większego znaczenia w orzecznictwie Trybunału nabiera kwestia podziału władz pomiędzy politycznymi organami rządu a władzą sędziowską, to jednak ani artykuł 6 ust. 1 Konwencji ani żaden inny przepis Konwencji nie nakłada na Państwo wymogu stosowania się do jakichkolwiek teoretycznych, konstytucyjnych koncepcji dotyczących dopuszczalnych granic interakcji pomiędzy tymi władzami. Zasadniczą kwestią do rozstrzygnięcia zawsze pozostaje więc odpowiedź na pytanie, czy w danej sprawie spełnione zostały wymogi Konwencji (*Kleyn i Inni p-ko Holandii* [GC], § 193). Tym samym pojęcie niezawisłego sądu w rzeczywistości zawiera w sobie założenie istnienia gwarancji proceduralnych dla oddzielenia władzy sędziowskiej od pozostałych władz.

W orzecznictwie ETPCz podkreśla się, że wybór sędziów przez władzę ustawodawczą nie ma wpływu na ich niezawisłość, pod warunkiem, że w razie wyboru nie będą podlegać naciskom lub otrzymywać instrukcji z parlamentu, a także będą pełnić swoją funkcję w sposób całkowicie niezależny. Z samego wyboru przez parlament nie wynika bowiem, że będzie on tych sędziów instruował w sferze zastrzeżonej dla ich funkcji sędziowskiej. Same tylko sympatie polityczne, mogące odgrywać pewną rolę w procesie prowadzącym do wyboru sędziego, nie mogą być podstawą uprawnionych wątpliwości dotyczących niezależności i bezstronności powołanych w ten sposób sędziów (*Ettl i inni v. Austria* z dnia 23 kwietnia 1987 r., A. 117, § 38). Fakt, że sędziowie mianowani są przez Parlament sam w sobie nie oznacza ich podporządkowania władzom, jeżeli po nominacji nie są wywierane na nich żadne naciski i nie otrzymują oni żadnych instrukcji przy wykonywaniu swoich obowiązków sędziowskich (*Sacilor-Lormines p-ko Francji*, § 67). Równocześnie w orzecznictwie ETPCz stwierdza się, że fakt pozostawania członkiem krajowego parlamentu przez eksperta wchodzącego w skład Sądu Apelacyjnego, składającego się głównie z zawodowych sędziów, nie narusza prawa do

niezawisłego i bezstronnego sądu (Pabla Ky p-ko Finlandii, §§ 31-35). Ponadto, sąd musi być właściwy do rozpatrzenia wszystkich kwestii dotyczących faktów i praw mających znaczenie dla toczącego się przed nim sporu (Delcourt v. Belgia, § 31).

Wymóg niezawisłości wobec władzy wykonawczej dotyczy możliwego wpływu politycznego na funkcje orzecznicze sprawowane przez sędziów. Dlatego samo stwierdzenie faktu, że sędziowie są w danym państwie powoływani przez władzę wykonawczą, a także że są oni usuwalni z pełnionego urzędu samo w sobie nie stanowi naruszenia artykułu 6 ust. 1 (Clarke p-ko Zjednoczonemu Królestwu (dec.)). W orzecznictwie ETPCz podkreśla się bowiem, że powoływanie sędziów przez władzę wykonawczą jest dopuszczalne pod warunkiem, że powoływani sędziowie są wolni od wpływów i nacisków przy sprawowaniu swojej funkcji orzeczniczej (Flux p-ko Mołdawii (nr 2), § 27). Niezawisłość sędziów zostaje podważona wówczas, gdy władza wykonawcza interweniuje w toczącej się przed sądami sprawie, z zamiarem wpłynięcia na jej wynik (Sovtransavto Holding p-ko Ukrainie, § 80; Mosteanu i Inni p-ko Rumunii, § 42). Przyjmuje się także, że nawet powołanie Prezesa Sądu Najwyższego przez władzę wykonawczą samo w sobie nie podważa jego niezawisłości względem władzy wykonawczej, o ile już po nominacji nie podlega on jakimkolwiek naciskom z jej strony, ani nie otrzymuje on jakichkolwiek instrukcji, i wykonuje swoje obowiązki w pełni niezawisłe (Zolotas p-ko Grecji, § 24).

W orzecznictwie ETPCz podkreśla się też, że zasada niezawisłości sędziowskiej wymaga, by poszczególni sędziowie byli wolni od nieuzasadnionych wpływów pochodzących zarówno z zewnątrz jak i z wewnątrz systemu władzy sądowniczej. Wewnętrzna niezawisłość sędziowska oznacza niepodleganie bezpośrednim naciskom i instrukcjom ze strony innych sędziów, w tym sprawujących w sądzie obowiązki administracyjne, takich jak prezes sądu lub prezes wydziału sądu. Brak wystarczających gwarancji zabezpieczających niezawisłość sędziów w sądownictwie, zwłaszcza wobec ich przełożonych w sądach, może prowadzić do uznania przez Trybunał wątpliwości skarżącego co do niezawisłości i bezstronności sądu – za obiektywnie uzasadnione (Parlov-Tkalčić p-ko Chorwacji, § 86; Agrokompleks p-ko Ukrainie, § 137). Nie jest wystarczające podniesienie jakichkolwiek wątpliwości co do niezawisłości sądu, albowiem muszą one być uzasadnione.

Ponadto, dla stwierdzenia, czy dany sąd można uznać za niezawisły zgodnie z wymogami artykułu 6 ust. 1 Konwencji, zewnętrzne oznaki jego działania również mogą mieć swoje znaczenie (Sramek p-ko Austrii, § 42). Jeżeli chodzi o zewnętrzne oznaki sądowej niezawisłości, decydującą kwestią jest rozstrzygnięcie, czy obawę danej strony można uznać za „obiektywnie uzasadnioną” (Sailor-Lormines p-ko Francji, § 63). Dlatego też z orzecznictwa ETPCz wynika, że problem braku niezawisłości sądu nie pojawia się wtedy, gdy w konkretnych okolicznościach danej sprawy „obiektywny obserwator” nie widziałby powodów do zaniepokojenia w tym względzie (Clarke p-ko Zjednoczonemu Królestwu, (dec.)).

Pojęcie bezstronności, które w orzecznictwie ETPCz uznaje za istotną zasadę gwarantującą rządy prawa, służy zapewnieniu sądowi niezbędnego zaufania, którym musi się on cieszyć w demokratycznym społeczeństwie, ażeby właściwie spełniać swoją funkcję sądowniczą (Raport Mitap i Müftüoglu v. Turcja z dnia 8 grudnia 1994 r., § 109, skarga nr 15530/89 i 15531/89, RJD 1996-II; Findley v. Wielka Brytania z dnia 5 września 1995 r., skarga nr 22107/93, RJD 1997-I.). Ważne mogą być przy tym również znamiona zewnętrznej bezstronności (Olujic v. Chorwacja z dnia 5 lutego 2009 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 22330/05, § 57; Micallef v. Malta, § 93).

Pojęcie bezstronności w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji należy rozumieć przede wszystkim jako brak uprzedzeń lub stronniczości (Pullar v. Wielka Brytania z dnia 10 czerwca 1996 r., RJD 1996-III.), przy czym fakt oraz stopień jej faktycznej realizacji może być określany na różne sposoby. Dlatego też w orzecznictwie ETPCz rozrózono dwa kryteria pozwalające określić spełnienie przez sądy wymogu bezstronności. Pierwszym z nich jest kryterium subiektywne, które służy do określenia tego, czy dany sędzia w konkretnej sprawie wykazywał się osobistymi uprzedzeniami, kierował się własnym

interese lub okazywał stronniczość. Drugim z nich jest kryterium obiektywne, które wiąże się z oceną, czy sam sąd albo jego skład posiadał wystarczające gwarancje, aby wykluczyć w tym zakresie wszelkie uprawnione wątpliwości (*Piersack v. Belgia* z dnia 1 października 1982 r., A. 53). Podnosi się także, że w odniesieniu do kryterium obiektywnego „przy jego stosowaniu do organu kolegialnego sprowadza się ono do rozstrzygnięcia, czy poza osobistym zachowaniem któregośkolwiek z członków tego organu istnieją podlegające ocenie okoliczności faktyczne, które mogą rodzić wątpliwości co do bezstronności tego organu. W tej mierze nawet wizerunek może mieć pewne znaczenie. Przy podejmowaniu decyzji, czy w danej sprawie istnieje uprawniony powód, aby obawiać się braku bezstronności po stronie konkretnego organu, stanowisko osób zarzucających bezstronność jest ważne, lecz nie rozstrzygające. Rozstrzygającym jest to, czy można uznać taką obawę za obiektywnie uzasadnioną” (wyrok ETPCz z dnia 10 stycznia 2017 roku, 56134/08). W tym samym rozstrzygnięciu Trybunał stwierdził, że kryterium subiektywne jest „podejściem obejmującym ocenę osobistych przekonań lub interesów danego sędziego w konkretnej sprawie”, zaś kryterium obiektywne „jest podejściem rozstrzygającym, czy skarżący dysponuje wystarczającymi gwarancjami, by wykluczyć wszelkie uprawnione wątpliwości w tej mierze”.

Równocześnie w orzecznictwie ETPCz podkreśla się, że nie istnieje ścisły podział między tymi dwoma kryteriami, mimo że w sprawach o naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji, ETPCz stosuje zwykle kryterium obiektywne, gdyż stwierdzenie braku subiektywnej bezstronności jest trudniejsze pod względem przedstawienia dowodu, a tym samym obalenia domniemania bezstronności sędziego. W orzecznictwie ETPCz wskazuje się bowiem, że „zachowanie sędziego może nie tylko doprowadzić do obiektywnych wątpliwości co do jego bezstronności z punktu widzenia zewnętrznego obserwatora (kryterium obiektywne), lecz może także dotyczyć kwestii indywidualnych przekonań sędziego (kryterium subiektywne)” (wyrok ETPCz z dnia 10 stycznia 2017 roku, 56134/08). Stosując test subiektywny, Trybunał konsekwentnie stwierdza, że „konieczne jest domniemanie osobistej bezstronności sędziego, o ile nie ma dowodów na to, że jest inaczej” (*Le Compte, Van Leuven i De Meyere p-ko Belgii* § 58, in fine; *Micallef p-ko Malcie* [GC], § 94). Zasada domniemania, że sąd wolny jest od osobistych uprzedzeń lub stronniczości od dawna utrwalona jest w orzecznictwie Trybunału (*Le Compte, Van Leuven i De Meyere p-ko Belgii*, § 58; *Driza p-ko Albanii*, § 75).

Należy także stwierdzić, że w orzecznictwie ETPCz konsekwentnie podkreśla się konieczność domniemania także osobistej bezstronności sędziego, o ile nie pojawi się dowód przeciwny (*Micallef v. Malta*, § 102-103). Dlatego też sędzia powinien zostać wyłączony z rozpatrywania sprawy dopiero w przypadku uzasadnionej wątpliwości w tym zakresie (*Le Compte, Van Leuven i de Meyer v. Belgia*, § 58; *De Cubber v. Belgia* z 26 października 1984 r., A. 86, § 25; *Ferrantelli i Santangelo v. Włochy* z 7 sierpnia 1996 r., RJD 1996-III, § 56). Stosując kryterium obiektywne należy zatem określić, czy istnieją dające się ustalić obiektywnie istniejące okoliczności, mogące poddawać w wątpliwość bezstronność sędziego.

Zdaniem Trybunału istotne dla uniknięcia ewentualnych powiązań sędziego z innymi uczestnikami postępowania jest występowanie procedur krajowych mających zapewnić bezstronność sądu w postaci przepisów regulujących wyłączenie sędziów (*Mežnarič v. Chorwacja* z 15 lipca 2005 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 71615/01, § 27; *Micallef p-ko Malcie* [GC], § 99-100). W orzecznictwie ETPCz podkreśla się bowiem, że przepisy regulujące wyłączenie sędziów mają usuwać wszelkie uzasadnione wątpliwości co do bezstronności danego sędziego lub sądu w celu uniknięcia ewentualnych przypadków stronniczości sędziego (*Puolitaival i Pirttiäho v. Finlandia* z 23 listopada 2004 r., skarga nr 54857/00, § 44; *Švarc i Kavnik v. Słowenia* z 8 lutego 2007 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 75617/01, § 41). Niezależnie od gwarantowania braku faktycznej stronniczości przepisy dotyczące wyłączenia sędziego służą promowaniu zaufania, jakie sądy powinny budzić w demokratycznym społeczeństwie (*Mežnarič p-ko Chorwacji*, § 27).

W orzecznictwie ETPCz przyjmuje się, że istnieją dwie możliwe sytuacje, w jakich pojawić się może kwestia stronniczości sędziowskiej. Pierwsza ma charakter funkcjonalny i dotyczy sprawowania

różnych funkcji przez tę samą osobę w ramach procesu sądowego (Morel p-ko Francji, § 45; De Haan p-ko Holandii, § 51), lub istnienia związków natury hierarchicznej albo innego rodzaju relacji z innym uczestnikiem postępowania (m. in. sprawy dotyczące podwójnej roli sędziego: Mežnarič p-ko Chorwacji, § 36; Wettstein p-ko Szwajcarii, § 47; Peruš p-ko Słowenii, §§ 38-39). Druga zaś jest natury osobistej i jest następstwem zachowania sędziego w danej sprawie (Langborger p-ko Szwecji, § 35; Gautrin i Inni p-ko Francji, § 59).

B) Wymogi wyznaczające standard unijny w zakresie skutecznej ochrony sądowej praw oraz prawa do skutecznego środka prawnego.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia jednostkom poszanowania ich prawa do skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii. Oznacza to, że zadaniem państw członkowskich jest ustanowienie systemu środków i procedur zapewniających skuteczną kontrolę sądową w tych dziedzinach. Tym samym na mocy artykułu 19 TUE - stanowiącego konkretyzację wartości państwa prawnego zawartej w art. 2 TUE - zadanie zapewniania kontroli sądowej w porządku prawnym Unii powierzone zostaje nie tylko Trybunałowi, ale także sądom krajowym państw członkowskich (zob. wyrok TSUE z 27.02.2018 r. w sprawie C-64/16 Associação Sindical dos Juízes Portugueses pkt 32; podobnie: opinia 1/09 (Ustanowienie jednolitego systemu rozstrzygania sporów patentowych) z 8.03.2011 r., Dz.Urz. UE C z 2011 r. Nr 123, pkt 66; wyroki TSUE: z 3.10.2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in. przeciwko Parlament i Rada, w sprawie C-583/11 P, Dz.Urz. UE C z 2013 r. Nr 625, pkt 90; z 28.4.2015 r., T & L Sugars i Sidul Açúcares przeciwko Komisja, w sprawie C-456/13 P, Dz.Urz. UE C z 2015 r. Nr 284, pkt 45). Przy czym trzeba zauważyć, że zgodnie z prawem Unii Europejskiej, organ sądowiczy działający w państwie członkowskim musi odpowiadać unijnym wymogom skutecznej ochrony sądowej, ażeby stanowić „sąd” w rozumieniu prawa unijnego. Dlatego też w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości określone zostały ogólne kryteria, jakie należy uwzględnić przy dokonywaniu oceny, czy dany organ ma status „sądu”.

Nadmienić przy tym należy, że w orzecznictwie TSUE przyjmuje się niezwykle szeroką definicję „sądu”. Stanowi ono bowiem autonomiczne pojęcie prawa unijnego, którego wykładnia abstrahuje od znaczeń przyjętych w porządkach państw członkowskich. W orzecznictwie Trybunału wskazuje się na następujące cechy konstytuujące pojęcie sądu: utworzenie danego organu i jego funkcjonowanie na podstawie przepisów prawa, stały charakter, obowiązkowa właściwość, rozstrzyganie sporów pomiędzy stronami, orzekanie na podstawie prawa, niezależność w zakresie orzekania (por. J. Sadowski, Pytania prejudycjalne polskich sądów powszechnych, Prawo w działaniu. Sprawy cywilne, 2014, z. 20, s. 14-15, wraz z przytoczonym tam orzecznictwem).

W tym miejscu należy zauważyć, że w doktrynie prawa Unii Europejskiej, orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz w dokumentach Komisji Europejskiej stosowana jest różna terminologia. Mówi się zarówno o sądach „niezależnych” (tak w szczególności Komisja), jak i o sądach „niezawisłych” czy „niezawisłych i bezstronnych” (tak w szczególności Trybunał). W rezultacie, pojęcie sądu „niezależnego” powinno być rozumiane jako odnoszące się do pojęcia sądu „niezawisłego i bezstronnego” w rozumieniu art. 47 Karty oraz pojęcia sądu „niezawisłego” w świetle art. 267 TFUE (i odwrotnie).

Przykładowo należy wskazać na treść wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 9 października 2014 roku, w sprawie o sygn. C 222/13, TDC A/S przeciwko Erhvervsstyrelsen, gdzie w pkt 29-32 szczegółowo określono pojęcia i elementy niezawisłości i niezależności. Wedle Trybunału pojęcie niezawisłości wymaga przede wszystkim, aby organ orzekający był podmiotem trzecim w stosunku do organu, który wydał zaskarżoną decyzję (wyrok RTL Belgium, C 517/09, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo).

W ocenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej - dokonanej w wyroku Trybunału z dnia 25 lipca 2018 roku, w sprawie C-216/18, wydanego w trybie prejudycjalnym na zadane przez High

Court (wysoki sąd, Irlandia) pytanie odnoszące się do sędziowskiej niezawisłości, także w kontekście środków dyscyplinarnych - wymóg niezawisłości sądów jest integralnym elementem sądownictwa 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 (zob. wyrok z dnia 16 lutego 2017 r., Ramón Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, pkt 37; podobnie wyrok z dnia 27 lutego 2018 roku, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C 64/16, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo). Niezbędna wolność od tego rodzaju wpływów z zewnątrz wymaga określonych gwarancji, takich jak nieusuwalność, chroniących osoby, którym powierzono zadanie sądownictwa (wyrok z dnia 19 września 2006 roku, Wilson, C 506/04, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo; także Torresi, C 58/13 i C 59/13, pkt 18). Pobieranie przez te osoby wynagrodzenia na poziomie odpowiadającym wadze wykonywanych przez nie zadań stanowi również gwarancję niezawisłości sędziowskiej (wyrok z dnia 27 lutego 2018 roku, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C - 64/16, pkt 45).

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 rozstrzygnięciu sporu poza ścisłym stosowaniem przepisu prawa (zob. wyrok z dnia 16 lutego 2017 r., Ramón Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, pkt. 38; wyrok z dnia 19 września 2006 roku, Wilson, C-506/04, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo). Takie gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają istnienia zasad – w szczególności, co do składu organu, mianowania, okresu trwania kadencji oraz powodów wyłączenia i odwołania jego członków – pozwalających wykluczyć, w przekonaniu podmiotów prawa, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz co do neutralności w odniesieniu do sprzecznych ze sobą interesów (wyrok z dnia 19 września 2006 roku, Wilson, C 506/04, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo).

Aby uznać, że organ odsyłający spełnia warunki dotyczące niezawisłości, orzecznictwo wymaga w szczególności, aby przypadki odwołania członków tego organu były oparte na wyraźnych przepisach ustawowych (zob. także H.I.D. i B.A. przeciwko Refugee Applications Commissioner, Refugee Appeals Tribunal, Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland, C 175/11, pkt 97; Pilato, C 109/07, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo, sprawa C 685/15, Online Games Handels GmbH, pkt. 60-62, vide także P. Bogdanowicz, M. Taborowski, Brak niezależności sądów krajowych jako uchybienie zobowiązaniu w rozumieniu art. 258 TFUE (cz. I), „Europejski Przegląd Sądowy”, 1/2018, s. 9).

Wymóg niezawisłości zakłada również, że system środków dyscyplinarnych dla osób, którym powierzono zadanie sądownictwa, 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.

Na marginesie rozważań dotyczących kryteriów, jakie należy uwzględnić przy dokonywaniu oceny, czy dany organ ma status „sądu” w rozumieniu prawa Unii Europejskiej, należałoby się też odnieść do kwestii stosowania Protokołu nr 30, załączonego do TFUE, w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Rzeczypospolitej Polskiej i Zjednoczonego Królestwa.

Zagadnienie to jest bowiem ważne na gruncie zakresu stosowania w polskim porządku prawnym przepisu art. 47 Karty Praw Podstawowych, który ustanawia prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu.

Prawo do skutecznego środka prawnego stanowi pojęcie prawa unijnego, które nie posiada wprost definicji legalnej. Zauważyć należy przy tym, że art. 47 akapit 1 i 2 Karty praw podstawowych, gwarantuje prawo do „skutecznego środka prawnego”, czyli nie tylko środka proceduralnego (ust. 1) ale też prawo do rzetelnej procedury sądowej, zwane tu prawem (dostępu) do sądu (access to justice). Tym samym pojęcie skutecznego środka prawnego posiada szersze znaczenie, aniżeli prawo do rzetelnego procesu sądowego zawarte w art. 6 i 13 Konwencji. Ponadto, w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, brzmienie art. 47 Karty wyrażającego pojęcie access to justice powinno bowiem być przenoszone na płaszczyznę zagadnień art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE.

W przypadku zarysowanego powyżej problemu, omówienia wymaga zwłaszcza problem konsekwencji prawnych art. 1 ust. 1 Protokołu, ponieważ stanowią one przedmiot rozbieżnych interpretacji w doktrynie, przy czym spektrum głosów rozciąga się od przyjęcia, że konsekwencją art. 1 ust. 1 Protokołu jest wyłączenie stosowania Karty wobec Polski i Zjednoczonego Królestwa, aż po poglądy odmawiające temu przepisowi znaczenia prawnego w kontekście stosowania Karty.

Wedle stanowiska prezentowanego przez część polskiej doktryny: „(...) na Kartę praw podstawowych nie można się powołać wobec Zjednoczonego Królestwa i Polski. Wynika to z Protokołu nr 30, załączonego do TFUE, w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa. (...) Nie oznacza to jednak, że do państw tych nie odnoszą się zawarte w niniejszej pracy rozważania dotyczące unijnego prawa do sądu. Prawo to wynika bowiem także z orzecznictwa TS, które jest wiążące dla wszystkich państw członkowskich” (A. Kastelik-Smaza, Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej a ochrona praw jednostki, Warszawa 2010, s. 34).

Pogląd ten jest zbieżny ze stanowiskiem J. Jiraska, w którego ocenie art. 1 ust. 1 Protokołu należałoby rozumieć w ten sposób, że Karta praw podstawowych jako całość nie jest wiążąca dla Polski i Zjednoczonego Królestwa. Przepis ten wyklucza więc możliwość stosowania jej wobec wskazanych państw (M. Jaśkowski, Konsekwencje prawne Protokołu nr 30 w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa, Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, nr 4(40) 2013, s. 36-37, 50, J. Jirasek, Application of the Charter of Fundamental Rights of the EU in the United Kingdom and Poland according to the Lisbon Treaty, „Europeanization of the National Law, The Lisbon Treaty and Some Other Legal Issues. Sborník z konference Cofola” 2008, http://www.law.muni.cz/sborniky/cofola2008/files/pdf/evropa/jirasek_jan.pdf, s. 5 – 6).

Ponadto, wedle C. Mika, interpretując Protokół nr 30 należy dążyć do nadania efektywności jego postanowieniom, a nie do ich unicestwienia. Celem stron protokołu nie było przecież zawarcie porozumienia pustego pod względem zobowiązań. Zatem treść preambuły nie może przeważać nad postanowieniami zawartymi w artykułach Protokołu nr 30 i prowadzić do uchylecia ich skutków prawnych. W konsekwencji, w ocenie autora, analizowany przepis skutkuje wyłączeniem możliwości stosowania unijnych i krajowych procedur pozwalających na kontrolę zgodności polskich przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych z prawami, wolnościami i zasadami potwierdzonymi w Karcie. Oznacza to brak możliwości zarówno powołania się na samą Kartę w ramach procedury z art. 258–260 TFUE, jak i kwestionowania stosowania i legalności prawa krajowego na mocy samej KPP przed sądami krajowymi (również w związku z procedurą prejudycjalną). Ochrona praw podstawowych nadal natomiast przysługuje w zakresie, w jakim prawa te są chronione na mocy traktatów lub jako zasady ogólne prawa (C. Mik, Karta Praw Podstawowych: wyznaczniki standardów

ochronnych [w:] Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej, red. J. Barcz, Warszawa 2008, s. 77–79).

Z kolei zdaniem K. Kowalik-Bańczyk, art. 1 ust. 1 Protokołu wyklucza jurysdykcję sądów krajowych i unijnych, by oceniać zarzuty o naruszenie praw, wolności i zasad zawartych w Karcie praw podstawowych. Wykluczenie to nie obejmuje jednak praw zawartych już w ustawodawstwie krajowym. Zdaniem autorki nie jest więc możliwe stwierdzenie niezgodności aktu prawnego, praktyki lub działania z Kartą ani przez sąd polski, ani przez Trybunał Sprawiedliwości (zarówno w trybie skargi bezpośredniej – art. 258–260 TFUE, jak również w ramach procedury prejudycjalnej). Ponadto K. Kowalik-Bańczyk wskazuje, że konsekwencją analizowanego przepisu jest wykluczenie zasady pierwszeństwa postanowień Karty wobec prawa krajowego (zob. K. Kowalik-Bańczyk, Protokół w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa [w:] Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz, red. A. Wróbel, Warszawa 2013).

Podobnie w ocenie B. Kuźniak – nie należy traktować Protokołu nr 30 jako całkowitego wyłączenia stosowania KPP w odniesieniu do Polski. Niemniej na mocy jego postanowień prawa podstawowe zawarte w Karcie będą w Polsce chronione tylko w granicach ustanowionych przez prawo polskie (B. Kuźniak, Polska a Karta Praw Podstawowych – skuteczność Protokołu brytyjskiego w świetle celu postawionego przez Polskę [w:] Prawo międzynarodowe i wspólnotowe wobec wyzwań współczesnego świata, E. Dynia (red.), Rzeszów 2009, s. 108).

Co do art. 2 Protokołu, zdaniem L. Boska jest on jego najistotniejszym elementem. Wyłącza zastosowanie Karty praw podstawowych, a ściślej norm rekonstruowanych z niej w Polsce i Zjednoczonym Królestwie, w zakresie, w jakim prawo krajowe ich nie uznaje. Tylko więc od prawa polskiego zależy ostatecznie, w jakim zakresie Karta będzie stosowana w Polsce. (L. Bosek, Ochrona godności człowieka w prawie Unii Europejskiej a konstytucyjne granice przekazywania kompetencji państwa, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 2, s. 89). W ocenie M. Muszyńskiego, gdy Karta odsyła do prawa lub praktyk krajowych, zgodnie z analizowanym przepisem jej postanowienia będą stosowane tylko w zakresie, w jakim prawa i zasady są już znane polskiemu prawu (M. Muszyński, Polska Karta Praw Podstawowych po traktacie lizbońskim. Charakter prawny i granice związania, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1, s. 73).

Zdaniem K. Kowalik-Bańczyk celem tego postanowienia jest zabezpieczenie przed wymuszeniem zmiany ustawodawstwa lub praktyk krajowych (M. Jeżewski, Karta Praw Podstawowych w Traktacie Reformującym Unii Europejskiej [w:] Prawa podstawowe w prawie i praktyce Unii Europejskiej, C. Mik, K. Gałka (red.), Toruń 2009, s. 34), a także wykluczenie autonomicznej wykładni tego rodzaju przepisów Karty i uzależnienie ich skutecznego stosowania od rozwiązań krajowych. Oznacza to, że na mocy Protokołu nr 30 Karta praw podstawowych musi być interpretowana w taki sam sposób jak prawo polskie w sytuacjach, gdy poszczególne prawa w niej określone wynikają również z polskiej regulacji ustawowej. Ponadto nie jest możliwe korzystanie z przewidzianej przez prawo unijne drogi sądowej w przypadkach, gdy prawo polskie nie przewiduje takiej możliwości.

Rozważając zatem ewentualny zakres wyłączenia, wynikającego z Protokołu nr 30 w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa, należy odnieść się do preambuły, stwierdzającej że pozostaje ten Protokół bez uszczerbku dla innych zobowiązań Polski wynikających z Traktatu o Unii Europejskiej, Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz ogólnie pojętego prawodawstwa Unii.

Jednocześnie oznacza to, że TSUE, bądź jakkolwiek inny organ, mają uprawnienia do orzekania w przedmiocie praw, wolności i zasad, mających swoje źródło w Karcie wyłącznie wówczas, gdy konkretne postanowienie Karty znajduje swój odpowiednik w prawie polskim. Stwierdzenie to znajduje przy tym potwierdzenie w stanowisku samego Trybunału Sprawiedliwości (wyrok z 21 grudnia 2011 roku w sprawie C-411/10, N.S. v. Secretary of State for the Home Department

i C-493/10, M.E. i inni v. Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform), które opiera się na założeniu, że „Karta potwierdza prawa, wolności i zasady uznawane w Unii oraz sprawia, że są one bardziej widoczne, nie tworzy jednak nowych praw ani zasad, które nie znajduje potwierdzenia w rzeczywistości (por. M. Jaśkowski, Konsekwencje prawne Protokołu nr 30 w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa, Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, nr 4(40) 2013, s. 30, 43, 50).

Dlatego też, nie rozstrzygając stanowczo w tym miejscu zakresu wyłączenia stosowania Protokołu nr 30 względem Rzeczypospolitej Polskiej, należy uznać, że problem z zadaniem przez sąd odsyłający pytaniem prejudycjalnym byłby na gruncie brzmienia przepisu art. 47 Karty praw podstawowych całkowicie pozorny, albowiem prawo do skutecznej ochrony sądowej praw zostało w należyty sposób uregulowane w polskim ustawodawstwie krajowym i jest ono stosowane przez właściwe władze.

C) Wymogi wyznaczające standard konstytucyjny prawa do sądu w Rzeczypospolitej Polskiej

Zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP, Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności stanowi część krajowego porządku prawnego i na mocy art. 91 Konstytucji RP powinna być bezpośrednio stosowana. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego uznaje się, że: „[...] Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności spełnia wymagania przewidziane w art. 188 pkt 2 Konstytucji RP i może stanowić wzorzec kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, łącznie więc jej przepisy i przepisy Konstytucji wyznaczają standard, który musi być spełniany przez ustawodawcę, normującego kwestie związane z dostępem do sądu” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01 LEX nr 54048). Bezpośrednie stosowanie Konwencji podkreśla się również w orzecznictwie Sądu Najwyższego: „postanowienia konwencji mogą zatem stanowić nie tylko wskazówkę interpretacyjną przy wykładni przepisów prawa wewnętrznego, ale i bezpośrednią podstawę (...)” (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 listopada 2008 r., sygn. V CSK 271/08). Równocześnie doktrynie wskazuje się, że przyjęta w europejskim porządku prawnym formuła (m.in. na gruncie Konwencji) „prawo do rzetelnego procesu” jest ujmowana w Polsce jako „prawo do sądu” (A. Zieliński, Konstytucyjny standard instancyjności postępowania sądowego, „Państwo i Prawo”, 2005, z. 11, s. 8).

W polskim porządku prawnym prawo do sądu zagwarantowane zostało *expressis verbis* w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym: „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Z przepisem zawartym w art. 45 Konstytucji RP, który należy analizować łącznie z art. 2 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, w pełni koresponduje też brzmienie art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym: „Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw” oraz treść art. 173 Konstytucji, na mocy którego została ustanowiona zasada niezależności władzy sądowniczej: „Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz”, oraz na jej art. 174, który stanowi, że „Sądy i Trybunały wydają wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej”.

Równocześnie w polskiej doktrynie prezentowany jest pogląd, że prawo do sądu należy analizować zarówno jako prawo podmiotowe, które przysługuje jednostce, jak też jako jedną z zasad polskiego prawa konstytucyjnego. W tym pierwszym rozumieniu należy zwrócić uwagę na orzecznictwo polskiego Trybunału Konstytucyjnego, w którym podkreśla się, że: „zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Prawo to jest jednym z podstawowych praw podmiotowych jednostki i jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności w demokratycznym państwie” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 stycznia 2015 r. sygn. SK 34/12, LEX nr 1650353).

Ponadto w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasadnie wskazuje się, że zasadniczą przesłanką, a zarazem warunkiem koniecznym umożliwienia jednostce realizacji prawa wyrażonego

w art. 45 ust. 1 Konstytucji jest zapewnienie jej dostępu do sądu, rozumianego jako możliwość uruchomienia stosownej procedury jurysdykcyjnej (patrz m.in.: wyroki TK: z dnia 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06, OTK-A 2007/9/108; z dnia 21 lipca 2009 r., sygn. akt K 7/09, OTK-A 2009/7113).

Natomiast w drugim rozumieniu „prawo do sądu” stanowi zarówno dyrektywę tworzenia prawa, która nakazuje ustawodawcy tworzenie norm, urzeczywistniających tę zasadę, zakazując tworzenia norm z nią sprzecznych, jak też dyrektywę interpretacyjną, która zobowiązuje organy państwowe do jej uwzględnienia w procesie stosowania prawa (Z. Czeszejko-Sochacki, Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Ogólna charakterystyka), „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12 (621–622), s. 89.)

W tym miejscu trzeba też wskazać na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w którym stwierdza się, że: „na konstytucyjne prawo do sądu składa się w szczególności: prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 1998 r. K 28/97 LEGALIS nr 10441). Ponadto w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego stanowczo podkreśla się konieczność interpretacji „prawa do sądu” określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w zgodzie z „prawem do rzetelnego procesu” przewidzianym w art. 6 ust. 1 Konwencji: „Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje w pełni stanowisko utrwalone w dotychczasowym orzecznictwie, zgodnie z którym art. 45 ust. 1 Konstytucji winien być interpretowany w nawiązaniu do art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 listopada 2006 r. sygn. SK 41/04 LEX nr 231213)

Pojęcie „sądu” oznacza sprawowanie przez dany organ funkcji sądowniczej, czyli rozstrzygania spraw należących do jego kompetencji zgodnie z zasadą rządów prawa i w postępowaniu prowadzonym zgodnie z prawnie ustaloną procedurą (Raport Zand v. Austria z 12 października 1978 r., skarga nr 7360/76, DR 15/70; Piersack v. Belgia z 1 października 1982 r., A. 53, § 33). W Polsce przyjmuje się, że wymiar sprawiedliwości stanowi działalność państwa polegającą na sądzeniu, czyli wiążącym rozstrzyganiu sporów o prawo, w których przynajmniej jedną ze stron jest jednostka lub inny podmiot podobny (por. wyrok TK z 1 grudnia 2008 r., P 54/07, OTK-A 2008, nr 10, poz. 171; L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa 2012, s. 340; Z. Czeszejko-Sochacki, O wymiarze sprawiedliwości w świetle Konstytucji, międzynarodowych standardów i praktyki, PiP 1999, nr 9, s. 3). Przy czym art. 175 Konstytucji RP należy rozumieć jako nakaz, aby wymiar sprawiedliwości sprawowały wyłącznie sądy” (M. Haczkowska, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2014, s. 432).

W polskiej doktrynie P. Winczorek zauważa, że sąd właściwy to „kompetentny ze względu na rodzaj i wagę sprawy, miejsce wydarzenia, miejsce zamieszkania lub siedzibę uczestników postępowania i inne podobnego rodzaju względy” (P. Winczorek, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Warszawa 2008, s. 111). B. Banaszak podkreśla z kolei, że sąd właściwy to ten, „któremu Konstytucja lub ustawy powierzają kompetencję rozpatrzenia określonej sprawy” (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 241). Znaczenie właściwości sądu do rozpatrzenia danej sprawy w kontekście prawa do sądu podkreśla się również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdza ustawowe określenie właściwości sądu stanowi jeden z elementów wartości określanej jako „dobro wymiaru sprawiedliwości”. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika bowiem, że: „przepisy określające właściwość sądu mają nie tyle charakter porządkowy, co gwarancyjny. Charakter ten wynika z konstytucyjnego prawa do bycia sądzonym przez sąd właściwy. Prawo do sądu właściwego ma być gwarancją prawidłowego rozpoznania sprawy i sprawiedliwego rozstrzygnięcia. Dlatego

sądowa kontrola danej kategorii spraw powinna zostać powierzona sądowi, który jest najlepiej przygotowany do jej rozpoznania – czy to ze względu na swą specjalizację, czy też miejsce w strukturze sądownictwa" (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 czerwca 2008 r. sygn. akt SK 17/07 LEX nr 391385).

Podsumowując, należy podkreślić, że przewidziane przez art. 6 ust. 1 Konwencji elementy prawa do sądu są w pełni zrealizowane w treści Konstytucji RP. Mimo pewnych różnic terminologicznych pomiędzy brzmieniem art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, w którym na „prawo do sądu” składają się takie elementy jak niezależność, niezawisłość i bezstronność oraz art. 6 ust. 1 Konwencji, w którym na „prawo do rzetelnego procesu” składa się niezawisłość i bezstronność. Na gruncie polskiego prawa konstytucyjnego przymioty sądu, jako organu odrębnego i niezależnego od władzy ustawodawczej oraz władzy wykonawczej wynikają przy tym wprost z art. 173 Konstytucji RP. Zasadniczym elementem ujętego w Konstytucji RP „prawa do sądu” jest bowiem to, że sam sąd musi być niezawisły i bezstronny, a także właściwy do rozpoznania określonej sprawy.

W doktrynie podkreśla się przy tym, że „zasada niezawisłości sędziów, o której mowa w art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, uzupełniana jest i uszczegółowiona w przepisach art. 179–181. Ustawodawca stworzył w Konstytucji katalog gwarancji zasady niezawisłości, wśród których obok zapewnienia sędziom odpowiedniej sytuacji materialnej wprowadził zasadę apolityczności sędziów i łączącą się z nią, wynikającą z art. 103 ust. 2 Konstytucji, zasadę niepołączalności urzędu sędziego ze sprawowaniem mandatu przedstawicielskiego (poselskiego lub senatorskiego), co jest równocześnie konsekwencją zasady podziału władzy wynikającą z art. 10 Konstytucji. Zasada niezawisłości sędziów łączy się z konstytucyjną zasadą bezstronności z art. 45 ust. 1 Konstytucji, treść obu tych zasad częściowo się pokrywa. Zasada niezawisłości pozostaje także w ścisłym związku z zasadą niezależności sądów z art. 173 Konstytucji. Przyjmuje się, że termin „niezawisłość” odnosi się do sędziów jako osób sprawujących wymiar sprawiedliwości, a termin „niezależność” określa pozycję sądów jako organów państwowych oraz akcentuje ideę ich odrębności” (M. Laskowski, Uchybienie godności urzędu sędziego jako podstawa odpowiedzialności dyscyplinarnej, Warszawa 2019, s. 77).

W tym kontekście należy też przywołać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 roku (sygn. akt K 5/17) o następującym brzmieniu: „w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowane jest stanowisko, że sędziowska niezawisłość musi podlegać ochronie konstytucyjnej i ustawowej. Gwarancje niezawisłości trzeba rozpatrywać w aspekcie personalnym i w aspekcie merytorycznym. Aspekt personalny odnosi się do praw i obowiązków sędziego. W tym zakresie należy wymienić w szczególności: stabilizację urzędu sędziego (art. 179 Konstytucji), nieusuwalność sędziego (art. 180 ust. 1 Konstytucji), nieprzenoszalność sędziego (art. 180 ust. 2), immunitet sędziowski (art. 181), odpowiedzialność dyscyplinarną wyłącznie przed sądami, niepołączalność z mandatem posła lub senatora (art. 103 ust. 2), apolityczność (art. 178 ust. 3), status materialny i zasady wynagradzania (art. 178 ust. 2). Aspekt merytoryczny niezawisłości oznacza, że sędzia, poza podległością prawu (tj. Konstytucji oraz ustawom, art. 178 ust. 1 Konstytucji), może być w rozstrzyganiu sprawy poddany tylko wskazówkom sformułowanym w orzeczeniu sądu wyższego, zgodnie z przepisami obowiązujących procedur (zob. wyrok TK o sygn. K 28/04)”.

4. Organizacja systemu postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów w Polsce w kontekście gwarancji niezależności sądów i niezawisłości sędziów

Przedmiot postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej stanowią zadane przez sądy odsyłające pytania prejudycjalne mające na celu ustalenie, czy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE stoi w sprzeczności z przepisami „likwidującymi gwarancje postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów” (sprawa 563/18) albo „istotnie zwiększającymi ryzyko naruszenia gwarancji niezależnego postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów” w Polsce.

Na wstępie należy więc podkreślić, że zadane przez sądy odsyłające pytania prejudycjalne odwołują się do przepisów, które nie istnieją, gdyż w polskim porządku prawnym nie ma ani przepisów naruszających ani tym bardziej przepisów likwidujących gwarancje niezależnego sądownictwa dyscyplinarnego wobec sędziów. Przeciwnie, obecnie obowiązujący model postępowania dyscyplinarnego w Polsce – w odróżnieniu od rozwiązań wcześniejszych – zapewnia najwyższe standardy niezależności w zakresie kształtowania systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, a w szczególności trybu wszczynania postępowań dyscyplinarnych oraz samego postępowania przed sądami dyscyplinarnymi.

Tym samym trzeba jednoznacznie stwierdzić, że zadane przez sądy odsyłające pytania prejudycjalne odnoszą się do nieistniejących przepisów i fikcyjnych naruszeń, które nigdy nie miały miejsca w polskim porządku prawnym. Pytania prejudycjalne należy więc rozumieć jako niedopuszczalny przejaw aktywizmu sędziowskiego inspirowanego pobudkami politycznymi i niezrozumieniem szczególnej roli sędziego w państwie prawa, jakim jest Rzeczpospolita Polska. Z zadanych przez sądy odsyłające pytań prejudycjalnych absolutnie nie można wywnioskować tego, jakie gwarancje niezależnego postępowania dyscyplinarnego zostały naruszone ani w jaki sposób naruszenie to nastąpiło.

Przyjęte w Polsce rozwiązania w zakresie systemu odpowiedzialności sędziów stanowią emanację zasady rządów prawa, która stanowi jedną z wartości, na których opiera się Unia Europejska. Przy czym składające się na zasadę rządów prawa wartości takie jak: zasada legalności, poszanowanie niezawisłości sędziowskiej, gwarancje rzetelnego procesu, proporcjonalność sankcji, przejrzystość postępowania, prawo do odwołania są w pełni zapewnione w ramach polskiego systemu postępowania dyscyplinarnego.

Ponadto trzeba zauważyć, że polskie rozwiązania dotyczące postępowania dyscyplinarnego przypominają strukturalnie model obowiązujący w Austrii, gdzie odpowiedzialność dyscyplinarną sędziowie ponoszą przed sądami dyscyplinarnymi utworzonymi w wyższych sądach krajowych i przed Sądem Najwyższym oraz w Estonii, gdzie w sprawach dyscyplinarnych orzeka Izba Dyscyplinarna utworzona przy Sądzie Państwowym. Prawo do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego w Estonii posiada także zewnętrzny wobec sądownictwa podmiot w postaci Kanclerza Sprawiedliwości. Pewne podobieństwa rozwiązań polskich w zakresie uregulowania postępowania dyscyplinarnego można też zauważyć w odniesieniu do modelu przyjętego w Luksemburgu, gdzie uprawnienia w tym zakresie posiada Zgromadzenie Ogólne Wysokiego Sądu Sprawiedliwości.

A) Ustanowienie Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego w kontekście gwarancji niezależności sądu

Odnosząc ukształtowane w orzecznictwie ETPCz oraz TSUE wymogi dotyczące ustanowienia sądu ustawą należy z całą mocą podkreślić, że uchwalenie przez Parlament ustawy o Sądzie Najwyższym i wprowadzenie zmian w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa nie powoduje, że można stawiać zarzut, iż Sąd Najwyższy, a w szczególności Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego, nie jest sądem ustanowionym ustawą. Przeciwnie, powołanie Izby Dyscyplinarnej spełnia europejskie warunki odnoszące się do ustanawiania organów sądowych, które zostały przyznane władzy ustawodawczej. W konsekwencji trzeba więc stwierdzić, że ustanowienie przez Parlament - na mocy ustawy o Sądzie Najwyższym - Izby Dyscyplinarnej, a także ukształtowanie procedury wyboru sędziego wpisuje się w gwarancję prawa do sądu. Wynika to z tego, że zgodnie z art. 1 ustawy o Sądzie Najwyższym, który należy odczytywać w odniesieniu do art. 175 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 183 Konstytucji RP, Sąd Najwyższy stanowi organ władzy sądowniczej, który jest powołany do sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

W odniesieniu do Sądu Najwyższego, w tym Izby Dyscyplinarnej, ustawodawca zdecydował się w rozdziale 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o Sądzie Najwyższym określić procedurę powołania sędziego, a w art. 27 wskazał zakres spraw rozpoznawany przez tę Izbę Sądu Najwyższego. W art. 29 tejże ustawy wskazano, że do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu

Najwyższego kandydata powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, co jest potwierdzeniem normy konstytucyjnej. Szczegółowe warunki, które musi spełnić osoba, powoływana na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego określone zostały w art. 30 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o Sądzie Najwyższym, zaś w art. 31 wskazanej ustawy określono problematykę obwieszczenia Prezydenta o wolnych stanowiskach sędziego i procedurę zgłoszenia kandydata na sędziego. Analogicznie kwestia ta została uregulowana w odniesieniu do sędziów orzekających w Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, z tym zastrzeżeniem, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej obwieszcza o wolnych stanowiskach sędziego po zasięgnięciu opinii Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej (zob. art. 31 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o Sądzie Najwyższym w zw. z art. 20 pkt 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o Sądzie Najwyższym).

B) Organizacja systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów

Przywołując te przykładowe rozwiązania europejskie w zakresie kształtowania modelu odpowiedzialności sędziów trzeba więc raz jeszcze podkreślić, że w Polsce przyjęto zasadę przeprowadzenia postępowań dyscyplinarnych z zastosowaniem wyższych standardów niezależności w porównaniu do rozwiązań stosowanych w wielu innych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Wynika to z tego, że obecny model postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów prowadzony jest przez organy, które posiadają przymiot sądu zarówno w rozumieniu prawa krajowego, jak też prawa europejskiego, mimo że model ten nie jest standardem w innych krajach Unii Europejskiej.

Po reformie wymiaru sprawiedliwości, system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w Polsce został ukształtowany w taki sposób, że w sprawach dyscyplinarnych przeciwko sędziom, na mocy z art. 110 i 110a ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, orzekają sądy dyscyplinarne przy sądach apelacyjnych, które składają się z sędziów sądów powszechnych, posiadających co najmniej dziesięcioletni staż pracy na stanowisku sędziego oraz Sąd Najwyższy (zgodnie z ustawą z dnia 8 grudnia 2017 roku o Sądzie Najwyższym). Jak już zostało wskazane wcześniej, sędziów Izby Dyscyplinarnej powołuje – na mocy artykułu 179 Konstytucji RP – Prezydent RP. Natomiast obowiązki sędziego sądu dyscyplinarnego przy sądzie apelacyjnym powierza – na sześcioletnią kadencję - Minister Sprawiedliwości po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa, sędziemu, który posiada co najmniej dziesięcioletni staż pracy na stanowisku sędziego

Sądy dyscyplinarne przy sądach apelacyjnych orzekają w składzie trzech sędziów w pierwszej instancji. W sprawach przewinień dyscyplinarnych wyczerpujących znamiona umyślnych przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego lub umyślnych przestępstw skarbowych lub w sprawach, w których Sąd Najwyższy zwrócił się z wnioskiem o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej wraz z wytknięciem uchybienia – orzeka Sąd Najwyższy w składzie dwóch sędziów Izby Dyscyplinarnej i jednego ławnika Sądu Najwyższego.

Zgodnie ze swoją właściwością Izba Dyscyplinarna rozpoznaje odwołania od orzeczeń dyscyplinarnych lub uchwał w przedmiocie wyrażenia zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sędziów sądów powszechnych, sędziów sądów wojskowych, prokuratorów IPN, prokuratorów (oraz asesorów sędziowskich i prokuratorskich), czyni to jako sąd II instancji, a sądami I instancji są dyscyplinarne sądy korporacyjne. W wyjątkowych przypadkach, gdy przewinienie dyscyplinarne zarzucono sędziemu Sądu Najwyższego lub wyczerpuje ono jednocześnie znamiona czynu zabronionego, sprawę w obu instancjach rozpoznaje się zgodnie z art. 27 § 1 pkt 1 podpunkt b, § 2, § 3 pkt 2 i § 4 pkt 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o Sądzie Najwyższym w Izbie Dyscyplinarnej – w ramach ustawowo wyodrębnionych dla zapewnienia wymogu dwuinstancyjnego postępowania dwóch wydziałach. Zgodnie z art. 27 § 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o Sądzie Najwyższym Izba Dyscyplinarna składa się z Wydziału Pierwszego, który rozpatruje w szczególności sprawy: sędziów Sądu Najwyższego oraz sprawy sędziów i prokuratorów dotyczące przewinień dyscyplinarnych

wyczerpujących znamiona umyślnych przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego oraz przewinień wskazanych we wniosku o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej w związku z wytknięciem uchybienia i Wydziału Drugiego, który rozpatruje w szczególności: odwołania od orzeczeń sądów dyscyplinarnych pierwszej instancji w sprawach sędziów i prokuratorów oraz postanowień i zarządzeń zamykających drogę do wydania wyroku, kasacje od orzeczeń dyscyplinarnych oraz odwołania od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa.

Na marginesie należy podkreślić, że Sąd Najwyższy także na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy w zakresie swojej właściwości miał rozpatrywanie spraw dyscyplinarnych. Przypomnieć bowiem należy, że w czasie obowiązywania poprzednich ustaw regulujących funkcjonowanie Sądu Najwyższego również przewidywano taką odrębność organizacyjną – zostały one bowiem wyizolowane w ramach wydziału Izby Karnej. Wskazać tu należy Zarządzenie Nr 5/02 Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2002 roku, mocą którego Wydział VI Izby Karnej powołany był wyłącznie do rozpoznawania spraw dyscyplinarnych sędziów (orzekając w sprawach sędziów Sądu Najwyższego w I i II instancji, zgodnie z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 20 września 1984 roku o Sądzie Najwyższym, a następnie art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 roku o Sądzie Najwyższym). Do orzekania w sądzie dyscyplinarnym uprawnieni byli wszyscy sędziowie Sądu Najwyższego, z wyjątkiem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesów Sądu Najwyższego oraz Rzecznika Dyscyplinarnego Sądu Najwyższego i jego zastępcy. Powyższa odrębność organizacyjna Sądu Najwyższego działającego jako sąd dyscyplinarny I i II instancji, a także sąd kasacyjny dla przedstawicieli innych zawodów prawniczych, kontynuowana była w oparciu o kolejne zarządzenia (Nr 22/03 z dnia 12 czerwca 2003 roku, Nr 58/04 z dnia 20 grudnia 2004 roku), a także uchwały Kolegium Sądu Najwyższego (Nr 1/2012 z dnia 28 lutego 2012 roku, Nr 3/2017 z dnia 13 lipca 2017 roku, Nr 1/2018 z dnia 31 stycznia 2018 roku, Nr 5/2018 z dnia 11 kwietnia 2018 roku).

C) Gwarancja niezależności władzy sądowniczej w postępowaniu dyscyplinarnym

Obowiązujące obecnie w Polsce rozwiązania prawne w zakresie modelu odpowiedzialności dyscyplinarnej gwarantują niezależność władzy sądowniczej, zapewniając normatywne i realne środki pozbawienia innych władz możliwości wpływu na Sąd Najwyższy, w tym Izbę Dyscyplinarną oraz gwarantując wszystkim sędziom tego sądu niezbędną niezawisłość. Zasada niezawisłości sędziowskiej wymaga bowiem, by poszczególni sędziowie byli wolni od nieuzasadnionych wpływów pochodzących zarówno z zewnątrz jak i z wewnątrz systemu władzy sądowniczej. Wewnętrzna niezawisłość sędziowska oznacza niepodleganie bezpośrednim naciskom i instrukcjom ze strony innych sędziów. Wszystkie wskazane powyżej warunki niezawisłości, niezależności i bezstronności są w pełni spełniane przez sędziów Sądu Najwyższego orzekających w Izbie Dyscyplinarnej oraz przez samą Izbę Dyscyplinarną.

Władza wykonawcza i ustawodawcza nie mają żadnych możliwości wpływania na działalność orzeczniczą Sądu Najwyższego, a relacje pomiędzy nimi a władzą sądowniczą określone są ustawowo. Obowiązujące normy nie przewidują możliwości pozbawienia urzędu osoby powoływanej dożywotnio na stanowisko sędziego przez którąkolwiek z nich lub ingerowania w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Wszyscy sędziowie Sądu Najwyższego, ze wszystkich izb, w sferze orzeczniczej mają identyczne prawa i obowiązki. Zarówno Konstytucja, jak i przepisy prawa międzynarodowego oraz te wynikające z ustaw krajowych – gwarantują im niezależność i niezawisłość w takim samym zasadniczo zakresie. Z chwilą powołania na stanowisko sędziowskie, sędzia zyskuje walor niezawisłości i o jakimkolwiek podporządkowaniu wobec jakiejkolwiek osoby czy podmiotu lub organu nie może być mowy. Całkowicie nietrafne jest zatem wskazywanie, iż wcześniejsze relacje sędziów, zakładając, że takowe rzeczywiście (a nie jedynie hipotetycznie, medialnie) istniały, miałyby rzutować na sferę orzeczniczą czy jakąkolwiek inną, w której ci sędziowie aktualnie zawodowo uczestniczą. Argument taki dotyczy bowiem każdego sędziego, rozpoczynającego służbę tak obecnie, jak i w przeszłości. Ustawodawca dopuszczając od kilkudziesięciu lat możliwość ubiegania się o stanowisko sędziowskie przedstawicieli nauki oraz innych niż sędziowski zawodów prawniczych jasno dał wyraz swojemu

zaufaniu co do możliwości odcięcia się tych osób od wykonywanych wcześniej zawodów i ich niezawisłości po objęciu stanowiska sędziowskiego.

Na gwarancje niezależności Izby Dyscyplinarnej jako sądu oraz niezawisłości sędziów orzekających w Izbie Dyscyplinarnej nie wpływa przy tym posiadanie przez Ministra Sprawiedliwości pewnych kompetencji w zakresie wszczynania postępowania dyscyplinarnego. Podstawową rolę w inicjowaniu postępowań dyscyplinarnych odgrywają rzecznicy dyscyplinarni, którzy działają w postępowaniu dyscyplinarnym w roli oskarżyciela. Rzecznika Dyscyplinarnego do prowadzenia sprawy dyscyplinarnej wyznacza się w kolejności wpływu spraw, wedle alfabetycznej listy rzeczników dyscyplinarnych. Jeżeli rzecznik dyscyplinarny zdecyduje o wszczęciu postępowania przeciwko konkretnej osobie, obwinionemu sędziemu, którego sprawę rozpoznaje sąd dyscyplinarny przysługują wszystkie gwarancje procesowe składające się na prawo do rzetelnego procesu sądowego.

Należy zatem uznać, że Minister Sprawiedliwości posiada jedynie marginalny wpływ na wszczęcie postępowania dyscyplinarnego poprzez możliwość wniesienia sprzeciwu od postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. Minister Sprawiedliwości nie posiada jednakże żadnego wpływu na wynik postępowania prowadzonego przez rzecznika, ani tym bardziej żadnego wpływu na rozstrzygnięcie sądu dyscyplinarnego, który składa się z sędziów korzystających z pełnych gwarancji niezawisłości. Minister Sprawiedliwości ani żaden inny przedstawiciel władzy wykonawczej nie tylko nie orzeka w sprawach dyscyplinarnych, ale też nie może wywierać wpływu na działalność orzeczniczą sądów dyscyplinarnych ani zasiadających w nich sędziów. Przede wszystkim Minister Sprawiedliwości nie wyznacza składu sądu dyscyplinarnego, ponieważ skład ten, zgodnie z art. 111 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, jest wyznaczany w drodze losowania z listy wszystkich sędziów danego sądu, co niewątpliwie stanowi gwarant pełnej bezstronności składu sądu dyscyplinarnego. Ponadto Minister Sprawiedliwości nie może wydawać sędziom sądów dyscyplinarnych jakichkolwiek wytycznych. Nie posiada też prawa do wglądu w czynności sądu dyscyplinarnego ani nie może odebrać sędziom sądów dyscyplinarnych spraw przez nich prowadzonych lub też odwołać sędziów sądów dyscyplinarnych, albowiem powierzenie sędziom sądów powszechnych obowiązków sędziów sądów dyscyplinarnych następuje na sześcioletnią kadencję, która nie ulega skróceniu. Podsumowując, należy zauważyć, że sam udział Ministra Sprawiedliwości we wszczynaniu postępowań dyscyplinarnych nie ma nic wspólnego z wynikającymi z zasady rządów prawa gwarancjami niezależności w zakresie kształtowania systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów.

Równocześnie trzeba z całą mocą podkreślić, że z zasady rządów prawa nie można wywnioskować, jakoby istniał warunek, który uniemożliwiałby Ministrowi Sprawiedliwości posiadania marginalnego wpływu na wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, gdyż wpływ taki nie ma żadnego związku z ewentualnym rozstrzygnięciem organu dyscyplinarnego. Przykładowo można wskazać, że sprawa dyscyplinarna sędziego jest rozpoznawana w I instancji przez sąd działający na podstawie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, zaś sędziom orzekającym zapewnione są natomiast wszelkie gwarancje bezstronności i niezawisłości. Obwinionemu przysługuje prawo do ustanowienia obrońcy spośród sędziów, prokuratorów, adwokatów lub radców prawnych, a w przypadku gdy stan zdrowia uniemożliwia obwinionemu wzięcie udziału w postępowaniu przed sądem dyscyplinarnym przysługuje mu prawo do obrońcy z urzędu (art. 113 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych). Postępowanie dyscyplinarne jest jawne (art. 116 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych), co koresponduje z konstytucyjną zasadą jawności postępowania sądowego (art. 45 Konstytucji RP), będącą jedną z gwarancji zasad rzetelnego procesu. Jawność rozpoznania sprawy jest nie tylko środkiem kontroli społecznej nad działalnością organów procesowych ale także pełni funkcję edukacyjną w przedmiocie pogłębiania świadomości prawnej obywateli. Jednocześnie w doktrynie wskazuje się, że jawność postępowania jest „istotną gwarancją prawidłowego wymiaru sprawiedliwości, zachowania przez sądy zarówno prawnych wymogów postępowania, zachowania

niezawisłości i bezstronności, jak też społecznego poczucia sprawiedliwości” (P. Sarnecki, Komentarz do art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, LEX nr 541695).

W postępowaniu dyscyplinarnym zrealizowana jest zasada równości stron, a samo postępowanie ma charakter kontrydiktoryjny, który w żaden sposób nie przypomina modelu postępowania inkwizycyjnego. Obwiniony sędzia pozostaje objęty konstytucyjną zasadą domniemania niewinności, określoną w art. 42 ust. 3 Konstytucji RP. Od wyroku sądu dyscyplinarnego orzekającego w pierwszej instancji zapewnione jest prawo do odwołania do sądu drugiej instancji. Termin do wniesienia odwołania wynosi 30 dni i biegnie od dnia doręczenia. W postępowaniu dyscyplinarnym w pełni zapewniona jest również podstawowa zasada *ne bis in idem*.

Na marginesie należy wskazać, że ustawodawca w odniesieniu do sędziów Sądu Najwyższego wprowadził szereg ograniczeń z uwagi na konieczność jak najszerzego zagwarantowania ich bezstronności i niezawisłości. W świetle art. 34 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o Sądzie Najwyższym, sędziowie Sądu Najwyższego jako przedstawiciele wymiaru sprawiedliwości powinni stać na straży prawa i praworządności, a rozstrzygając sprawy decydujące o losie obywateli powinni dążyć do realizacji dobra wspólnego i zasady słuszności. Zgodnie bowiem z art. 41 § 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o Sądzie Najwyższym: „sędzia strzeże wartości związanych ze sprawowaniem władzy sądowniczej i unika wszystkiego, co mogłoby przynieść ujmę godności urzędu lub osłabić zaufanie do jego bezstronności”. W doktrynie obowiązki te są określane mianem powinności etycznych (M. Zbrojewska, Rola i stanowisko prawne Sądu Najwyższego w procesie karnym, Warszawa 2013, s. 134–135).

Równocześnie zmiana modelu odpowiedzialności dyscyplinarnej ma swoje odbicie w autonomicznej konstrukcji Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. Należy po raz kolejny podkreślić, że zwiększone obostrzenia związane z zakazem dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia, przewidziane dla sędziów Sądu Najwyższego orzekających w Izbie Dyscyplinarnej, jedynie jeszcze bardziej wzmacniają ich niezawisłość w aspekcie wewnętrznym. Sąd Najwyższy, a szczególnie jego Izba Dyscyplinarna, jest niezależna od innych władz oraz stron postępowania (w tym także sędziów Sądu Najwyższego), a w Izbie tej orzekają sędziowie niezawisli w wykonywaniu swoich jurysdykcyjnych obowiązków.

Ponadto, art. 44 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o Sądzie Najwyższym określa szczegółowo obostrzenia, które mają na celu zapewnienie bezstronności sędziów. Wskazać należy, iż ustrojodawca w sposób szczególny uregulował kwestię dotyczącą możliwości podejmowania dodatkowego zatrudnienia przez sędziów orzekających w Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, którzy to co do zasady nie mogą pozostawać w innym stosunku służbowym lub podejmować dodatkowego zatrudnienia ani innego zajęcia, o których mowa w treści art. 44 § 1 i 2 analizowanej ustawy. Jednakże od zasady tej ustawodawca wprowadził dwa wyjątki, tj. umożliwił podjęcie zatrudnienia w charakterze pracownika naukowo – dydaktycznego lub naukowego wyłącznie sędziom mającym stopień naukowy doktora habilitowanego lub tytuł profesora o ile zatrudnienie nie utrudni pełnienia obowiązków sędziego. Zatrudnienie, o którym mowa, może obejmować stosunek pracy tylko u jednego pracodawcy w łącznym wymiarze nieprzekraczającym pełnego wymiaru czasu pracy pracowników zatrudnionych w takim charakterze. Z kolei, drugi wyjątek dotyczy możliwości udziału sędziów w konferencjach lub szkoleniach, za które sędzia nie otrzymuje wynagrodzenia. Mając na uwadze powyższe, należy wskazać, że sędziowie nie posiadający wskazanego tytułu bądź stopnia naukowego, w przeciwieństwie do sędziów orzekających w innych Izbach, nie mogą podejmować określonego dodatkowego zatrudnienia lub pozostawać w innym stosunku służbowym. Omawiana regulacja służy wzmocnieniu gwarancji niezawisłości sędziów, albowiem zatrudnienie w charakterze pracownika naukowo-dydaktycznego lub naukowego oraz udział w konferencjach lub szkoleniach wymaga zgody Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej.

Na marginesie prowadzonych rozważań, należy też zauważyć, że ustawodawca przewidział mechanizmy gwarantujące prowadzenie postępowania przez bezstronnego sędziego. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego stwierdza się bowiem, że instytucja wyłączenia sędziego stanowi gwarancję bezstronności sądu, co służy budowaniu zaufania społecznego do wymiaru sprawiedliwości (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 11.12.2002 r., SK 27/01, OTK-A 2002/7, poz. 93, oraz z 20.07.2004 r., SK 19/02, OTK-A 2004/7, poz. 67).

Równocześnie polski ustawodawca w poszczególnych przepisach procedury karnej (art. 40 k.p.k. i art. 41 k.p.k.), stosowanej odpowiednio w sprawach dyscyplinarnych, zdefiniował przypadki, w których zachwiana jest bezstronność sędziego, co winno skutkować jego wyłączeniem od rozpoznawania danej sprawy. W doktrynie prawa karnego podkreśla się bowiem, że „katalog przyczyn wyłączenia sędziego zawarty w [art. 40] § 1 jest zamknięty i dlatego nie powinien podlegać wykładni rozszerzającej ani zastosowaniu w drodze analogii. W orzecznictwie wskazuje się, że art. 40 k.p.k. ma charakter wyjątkowy. Oznacza to, że omawiany przepis zawiera zamknięty katalog okoliczności stanowiących przyczynę wyłączenia sędziego z mocy prawa i nie można stosować jego rozszerzającej interpretacji bądź analogii. Skoro przepis ten ma charakter zamknięty, wyklucza to możliwość wyłączenia sędziego z mocy prawa z innych niż w tym przepisie wskazane powodów. Przesłanki te nie mogą być uzupełniane w drodze wykładni, zaś art. 40 podlega ścisłej wykładni (por. postanowienie SN z 14.11.2017 r., V KK 216/17, LEX nr 2449657; uzasadnienia uchwał SN: z 18.05.1972 r., VI KZP 75/71, OSNKW 1972/7–8, poz. 115, oraz z 19.11.1982 r., VI KZP 24/82, OSNKW 1983/3, poz. 16; zob. także K. Papke-Olszauskas, Wyłączenie uczestników procesu karnego, Gdańsk 2007, s. 108)” (zob. D. Świecki (red.), Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz aktualizowany, LEX 2019).

Ocena bezstronności i niezawisłości sędziów nie może być zatem dokonywana w sposób abstrakcyjny. W doktrynie wskazuje się, że nie stanowi przyczyny wyłączenia sędziego sama tylko podejrziwość strony ani utrata wiary w bezstronność sędziego wynikająca z jej subiektywnego odczucia. Przyczyny takiej nie stanowi także niewłaściwe zachowanie się strony wobec sędziego, gdyż wówczas strona mogłaby wyłączyć każdego niewygodnego dlań sędziego. Nie są też przyczyną wyłączenia wyrażane przez sędziego ogólne poglądy prawne w poprzednio wydawanych orzeczeniach czy publikacjach naukowych (por. E. Skrętowicz, *iudex inhabilis* i *iudex suspectus* w polskim procesie karnym, Lublin 1994, s. 54; T. Grzegorzczak, Kodeks postępowania karnego. Komentarz, Warszawa 2008, s. 184)” (Zob. D. Świecki (red.), Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz aktualizowany, LEX 2019). Wyłączenie jest dopuszczalne tylko na gruncie konkretnego postępowania oraz w zdefiniowanych okolicznościach faktycznych. Niewątpliwie Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego spełnia przy tym kryteria sądu tak w rozumieniu regulacji europejskich jak i krajowych. Nie można zatem in abstracto podważać kompetencji sędziów orzekających w Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, do wydawania wiążących orzeczeń w sprawach, w tym zakresie, dyscyplinarnych.

5. Podsumowanie

Podsumowując, należy raz jeszcze podkreślić, że zadane przez sądy odsyłające na mocy art. 267 TFUE pytania prejudycjalne są niedopuszczalne oraz bezprzedmiotowe. Ich niedopuszczalność oraz bezprzedmiotowość wynika z tego, że zostały one zadane w sprawie, która nie posiada elementu unijnego, a także z uwagi na to, że same pytania mają charakter abstrakcyjny i hipotetyczny, albowiem nie dotyczą one postępowań głównych, lecz organizacji wymiaru sprawiedliwości Państwa Członkowskiego, którego ukształtowanie leży w wyłącznych kompetencjach Państwa Członkowskiego, a tym samym nie może być wykonywane przez Unię Europejską z uwagi na poszanowanie tożsamości konstytucyjnej Państw Członkowskich oraz zasadę wzajemnego zaufania.

Równocześnie trzeba jednoznacznie stwierdzić całkowitą zgodność standardów europejskich (zasada skutecznej ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, do której odnosi się

art. 19 ust. 1 TUE, stanowi zasadę ogólną prawa Unii, wynikającą z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, wyrażoną w art. 6 i 13 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w Rzymie 4.11.1950 r., oraz obecnie potwierdzoną w art. 47 Karty Praw Podstawowych) z polskimi standardami konstytucyjnymi w tym zakresie (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a także doprecyzowanie treści prawa do sądu w art. 77 ust. 2, art. 78, art. 176 ust. 1, art. 177, 178 Konstytucji RP).

Stwierdziwszy zgodność standardów europejskich z polskimi standardami konstytucyjnymi w zakresie ochrony sądowej praw, oczywistym jest – zgodnie z regułami poprawnego wnioskowania – że Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego jest sądem działającym zgodnie ze standardami europejskimi, w oparciu o Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej, ustawę z dnia 8 grudnia 2017 roku o Sądzie Najwyższym oraz inne ustawy procesowe i materialnoprawne. Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego jest sądem powołanym na stałe, zaś jej jurysdykcja ma charakter obligatoryjny.

Tym samym Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego niewątpliwie spełnia wszystkie kryteria pozwalające uznać ją za podmiot umożliwiający realizację prawa jednostki do skutecznego (efektywnego) środka prawnego – czy to w postaci kasacji, czy to w postaci odwołania (zażalenia), czy też rozpoznania sprawy sędziego lub prokuratora w I lub II instancji. Wynika to z przytoczonych wcześniej argumentów, zgodnie z którymi strony mają zapewnioną realizację swoich praw przed właściwym, niezawisłym, niezależnym i bezstronnym, działającym na podstawie ustaw sądem. Sąd Najwyższy działa na podstawie i w granicach określonych przepisów prawa, zapewniając wszystkim uczestnikom prowadzonych postępowań możliwość realizacji przysługujących im uprawnień wynikających z przepisów krajowych i europejskich. Postępowanie przed Izbą Dyscyplinarną Sądu Najwyższego ma charakter kontradyktoryjny, a zatem polega na rozstrzyganiu przez skład orzekający Sądu Najwyższego opartym o prawo sporu pomiędzy stronami postępowania wyposażonymi w takie same środki prawne.

Sędziowie Sądu Najwyższego w zakresie orzekania podlegają wyłącznie Konstytucji oraz ustawom (artykuł 178 ustęp 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej), zaś Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego korzysta ze wszelkich gwarancji niezależności na takich samych zasadach, jak pozostałe Izby Sądu Najwyższego. Sędziowie tej Izby są zatem niezawisli. Wypełniają swoje zadania autonomicznie, bez podległości w ramach hierarchii służbowej, bez podporządkowania komukolwiek, w sposób wolny od nakazów, czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła oraz pozostają pod ochroną przed ingerencją i naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić swobodzie osądu, mając wpływ na kierunek rozstrzygnięcia. Wreszcie, sędziowie Sądu Najwyższego w Izbie Dyscyplinarnej korzystają z gwarancji nieusuwalności przewidzianej w artykule 180 ustęp 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Złożenie sędziego z urzędu, zawieszenie go w urzędowaniu, przeniesienie go do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie.

Zarzucanie Izbie Dyscyplinarnej niespełnienia gwarancji niezależności, a orzekającym w niej sędziom uchybień w zakresie ich niezawisłości świadczy o całkowitym niezrozumieniu istoty niezawisłości sędziowskiej, szczególnie w jej aspekcie wewnętrznym. Brak jest bowiem jakichkolwiek realnych podstaw do formułowania tezy, iż Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego różni się w sferze orzeczniczej czymkolwiek od innych Izb. Nie sposób także przyjąć, że marginalne uprawnienia Ministra Sprawiedliwości w zakresie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego mogą wywołać wątpliwości w zakresie gwarancji prawa do sądu (rzetelnego procesu sądowego, ochrony sądowej praw) na gruncie art. 45 Konstytucji, art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka czy też art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 2 TUE.

W tym zakresie Sąd Najwyższy w pełnym składzie Izby podjął w dniu 10 kwietnia 2019 roku uchwałę (stanowiącą zasadę prawną), w której to uznał, że udział w składzie sądu osoby, która została powołana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego w następstwie procedury zainicjowanej obwieszczeniem Prezydenta

Rzeczypospolitej Polskiej wydanym bez kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów oraz na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, ukształtowanej w zakresie udziału w niej sędziów w wyniku wyboru przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej piętnastu sędziów, w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 roku, poz. 3 ze zm.), nie narusza wynikającego z art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1993 roku, Nr 61, poz. 284) prawa do rozpoznania sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą, wskutek czego osoba taka nie jest osobą nieuprawnioną do orzekania w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 1 k.p.k., a skład orzekający sądu, w którym zasiada taka osoba, nie jest sądem nienależycie obsadzonym w rozumieniu art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k. (sygn. akt II DSI 54/18).



SSN Tomasz Przesławski

Prezes Sądu Najwyższego
kierujący pracą Izby Dyscyplinarnej