

# Trybunał UE: sąd ma orzekać zgodnie z prawem Unii, choćby wbrew konstytucji

<https://www.rp.pl/Orzecznictwo/305189949-Trybunał-UE-sąd-ma-orzekać-zgodnie-z-prawem-Unii-choćby-wbrew-konstytucji.html>

Aktualizacja: 18.05.2021, 14:28

Publikacja: 18.05.2021

**Dorota Gajos-Kaniewska**



Adobe Stock

**Sąd krajowy powinien odstąpić od stosowania krajowych przepisów niezgodnych z prawem Unii Europejskiej, nawet wówczas, gdy są to przepisy rangi konstytucyjnej - orzekł we wtorek Trybunał Sprawiedliwości w Luksemburgu.**

TSUE w składzie wielkiej izby wypowiedział się w sprawie rumuńskich reform dotyczących organizacji sądownictwa, systemu odpowiedzialności

dyscyplinarnej sędziów i prokuratorów, odpowiedzialności majątkowej państwa oraz odpowiedzialności osobistej sędziów w następstwie pomyłki sądowej.

Wyrok nie dotyczy Polski, ale pokazuje, w którą stronę może pójść orzecznictwo TSUE w takich polskich sprawach, jak ustawa kagańcowa czy status Izby Dyscyplinarnej. TSUE wypowiedział się też jednoznacznie jak rozstrzygać kolizję między krajową konstytucją a prawem UE.

Przypomnijmy, że kwestia ta ma być badana przez Trybunał Konstytucyjny na wniosek premiera Mateusza Morawieckiego.

## **RUMUŃSKIE SPORY Z KORUPCJĄ W TLE**

Sądy rumuńskie wysłały Trybunałowi sześć wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w ramach sporów między osobami prawnymi lub osobami fizycznymi a organami takimi jak rumuńska inspekcja sądowa, najwyższa rada sądownictwa oraz prokuratura przy wysokim trybunale kasacyjnym i sprawiedliwości.

Spory te powstały po rozpoczęciu szeroko zakrojonej reformy wymiaru sprawiedliwości i walki z korupcją w Rumunii, która była monitorowana na szczeblu Unii od 2007 r. na mocy mechanizmu współpracy i weryfikacji ustanowionego decyzją 2006/928 w związku z przystąpieniem Rumunii do Unii Europejskiej („MWiW”). W celu wzmocnienia niezależności i skuteczności wymiaru sprawiedliwości Rumunia przyjęła w 2004 r. trzy ustawy zwane „ustawami o wymiarze sprawiedliwości”, dotyczące statusu sędziów i prokuratorów, organizacji wymiaru sprawiedliwości i najwyższej rady sądownictwa. W latach 2017–2019 ustawy te zostały zmienione ustawami oraz nadzwyczajnymi rozporządzeniami rządu wydanymi na podstawie rumuńskiej konstytucji.

Te zmiany krytycznie oceniła Komisja Europejska z sprawozdaniach sporządzonych w ramach MWiW. Jej zastrzeżenia dotyczyły skuteczności walki z korupcją i gwarancji niezależności władzy sądowniczej.

Rumuńskie sądy zastanawiają się nad charakterem skutków prawnych MWiW i sprawozdań sporządzonych w jego ramach przez Komisję. Ich zdaniem treść, charakter i czas obowiązywania tego mechanizmu wchodzi w zakres stosowania traktatu o przystąpieniu do UE, a zatem wymagania sformułowane

w tych sprawozdaniach powinny mieć dla Rumunii charakter wiążący. Sądy te zauważają jednak, że orzecznictwo krajowe, zgodnie z którym prawo Unii nie ma pierwszeństwa przed porządkiem konstytucyjnym Rumunii i decyzja 2006/928 nie mogą stanowić wzorca kontroli w ramach kontroli zgodności z konstytucją, ponieważ decyzja ta została przyjęta przed przystąpieniem Rumunii do Unii i nie była przedmiotem wykładni Trybunału w zakresie kwestii, czy jej treść, charakter prawny i czas obowiązywania wchodzi w zakres stosowania traktatu o przystąpieniu.

### **Co na to TSUE?**

Trybunał stwierdził dziś, że decyzja 2006/928 i sprawozdania sporządzone na jej podstawie przez Komisję są aktami przyjętymi przez instytucję Unii i mogą podlegać wykładni na podstawie art. 267 TFUE.

- Wspomniana decyzja, w odniesieniu do jej charakteru prawnego, treści i skutków temporalnych, wchodzi w zakres stosowania traktatu o przystąpieniu, ponieważ stanowi środek przyjęty na podstawie aktu przystąpienia, który wiąże Rumunię od dnia jej przystąpienia do Unii - orzekł Trybunał.

Jeżeli chodzi o skutki prawne decyzji 2006/928, Trybunał stwierdził, że ma ona dla Rumunii charakter wiążący w całości od chwili jej przystąpienia do Unii i zobowiązuje ją do osiągnięcia założeń, również wiążących, zawartych w załączniku do tej decyzji. Rumunia ma zatem obowiązek zastosowania odpowiednich środków, by osiągnąć określone w decyzji cele i powstrzymać się od wprowadzania jakichkolwiek środków, które mogłyby temu zagrozić.

Podobnie Trybunał ocenił skutki prawne sprawozdań KE. Wskazał, że formułują one wymagania wobec Rumunii i kierują do tego państwa członkowskiego „zalecenia” w celu realizacji założeń. Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Rumunia powinna należycie uwzględnić te wymagania i zalecenia, a także powstrzymać się od przyjmowania lub utrzymywania w środków, które mogłyby zagrozić osiągnięciu wyznaczonego celu.

### **SĄDY I DYSCYPLINARKI TO NIE JEST TYLKO WEWNĘTRZNA SPRAWA**

Po stwierdzeniu, że przepisy regulujące organizację wymiaru sprawiedliwości w Rumunii wchodzi w zakres stosowania decyzji 2006/928,

Trybunał przypomniał, że samo istnienie skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu poszanowania prawa Unii jest nieodłącznym elementem wartości państwa prawnego, która jest chroniona Traktatem o Unii Europejskiej.

- Każde państwo członkowskie powinno zapewnić, by organy należące – jako „sąd” w rozumieniu prawa Unii – do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej - zaznaczył TSUE.

Uregulowania rumuńskie powinny zatem spełniać te wymagania, skoro stosują się do sędziów sądów powszechnych, którzy orzekają o kwestiach związanych ze stosowaniem lub wykładnią prawa Unii.

- Zachowanie niezawisłości sędziów ma zasadnicze znaczenie, aby chronić ich przed ingerencją lub naciskami z zewnątrz i wykluczyć w ten sposób wszelki wpływ bezpośredni, ale również bardziej pośrednie formy oddziaływania, które mogą zaważyć na decyzjach danych sędziów - wskazał Trybunał.

Odnosząc się do przepisów regulujących system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, Trybunał zauważył, że wymóg niezawisłości oznacza obowiązek ustanowienia niezbędnych gwarancji w celu uniknięcia sytuacji, w której system ten byłby wykorzystywany do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych.

- Uregulowanie krajowe nie może więc wzbudzać w jednostkach wątpliwości co do wykorzystywania prerogatyw organu wymiaru sprawiedliwości odpowiedzialnego za prowadzenie dochodzeń i działań dyscyplinarnych przeciwko sędziom i prokuratorom jako instrumentu nacisku na ich działalność lub jako instrumentu kontroli - podkreśla TSUE. I wskazał, że takie wątpliwości mogą być uzasadnione, jeśli w danym kraju rząd ma - choćby tymczasowo - możliwość powoływania na stanowiska kierownicze organu zajmującego się dochodzeniami dyscyplinarnymi sędziów i prokuratorów i wnoszeniem o ich ukaranie, z naruszeniem zwykłej procedury powoływania ustanowionej w prawie krajowym.

## **SPEC-PROKURATOR DO ŚCIGANIA KOLEGÓW**

TSUE zbadał także zgodność z prawem Unii przepisów rumuńskich przewidujących utworzenie wyspecjalizowanej sekcji prokuratury

do prowadzenia dochodzeń w sprawach przestępstw popełnionych przez sędziów i prokuratorów.

- Aby takie uregulowanie było zgodne z prawem Unii, musi być uzasadnione obiektywnymi i sprawdzalnymi względami związanymi z należyтым sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości oraz gwarantować, że sekcja ta nie będzie mogła być wykorzystywana jako instrument politycznej kontroli działalności sędziów i prokuratorów. Musi być także gwarancja, że swoją kompetencję sekcja ta wykonywać będzie z poszanowaniem wymogów Karty praw podstawowych Unii Europejskiej - stwierdził TSUE.

Jeśli te warunki nie byłyby spełnione, uzasadnione będą obawy, że spec-sekcja ma być instrumentem nacisku i zastraszania sędziów, a to podważyłoby zaufanie obywateli do sądownictwa. Sąd krajowy powinien ustalić, czy reforma, która doprowadziła do utworzenia w Rumunii takiej sekcji oraz przepisy o powoływaniu do niej prokuratorów, mogą spowodować podatność tej sekcji na wpływy zewnętrzne. Zdaniem sądu jest też ustalenie, czy przepisy te nie naruszają prawa sędziów i prokuratorów do rozpatrzenia ich spraw w rozsądnym terminie.

## **SĘDZIA MOŻE PŁACIĆ ZA POMYŁKĘ**

TSUE orzekł też, że przepisy regulujące odpowiedzialność majątkową państwa i odpowiedzialność osobistą sędziów za szkody spowodowane pomyłką sądową mogą być zgodne z prawem Unii. Ale jest warunek: podniesienie w ramach powództwa regresowego osobistej odpowiedzialności sędziego z powodu takiej pomyłki sądowej musi być ograniczone do wyjątkowych przypadków i podlega obiektywnym i sprawdzalnym kryteriom związanym z wymogami dotyczącymi należytego sprawowania wymiaru sprawiedliwości, a także gwarancjom mającym na celu uniknięcie wszelkiego ryzyka nacisków zewnętrznych na treść orzeczeń sądowych.

Zasadnicze znaczenie dla zagwarantowania niezawisłości mają jasne i precyzyjne przepisy określające zachowania mogące powodować powstanie osobistej odpowiedzialności sędziów. Chodzi o uniknięcie sytuacji, w której sędziowie byłiby narażeni na ryzyko pociągnięcia ich do osobistej odpowiedzialności jedynie z powodu wydanego przez nich orzeczenia.

- Okoliczność, że orzeczenie obarczone jest pomyłką sądową, nie może sama w sobie wystarczyć do pociągnięcia danego sędziego do osobistej odpowiedzialności - zaznaczył TSUE. Jego zdaniem ustawodawca powinien ustanowić gwarancje, że dochodzenie prowadzone w celu ustalenia tej odpowiedzialności, ani powództwo regresowe nie przekształcą się w instrumenty nacisku na działalność orzeczniczą. Ważne jest również, by prawo sędziego do obrony, były w pełni przestrzegane i by organem właściwym do rozstrzygania o odpowiedzialności sędziego był sąd. W szczególności stwierdzenie istnienia pomyłki sądowej nie może nastąpić w ramach powództwa regresowego wytoczonego przez państwo przeciwko danemu sędziemu, podczas gdy nie został on wysłuchany w trakcie wcześniejszego postępowania w sprawie ustalenia odpowiedzialności majątkowej państwa - wskazał TSUE.

## **ZASADA PIERWSZEŃSTWA PRAWA UNII**

- Uregulowanie krajowe rangi konstytucyjnej pozbawiające sąd niższego szczebla prawa do niestosowania, z mocy własnych uprawnień, przepisu krajowego sprzecznego z prawem Unii, jest sprzeczne z zasadą pierwszeństwa prawa Unii - uznał TSUE.

Trybunał przypomniał, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem skutki powiązane z zasadą pierwszeństwa prawa Unii wiążą wszystkie organy państwa członkowskiego, i przepisy wewnętrzne dotyczące określenia właściwości sądów, nawet rangi konstytucyjnej, nie mogą stanąć temu na przeszkodzie.

- Sądy krajowe są zobowiązane do dokonywania wykładni prawa krajowego w możliwie największym zakresie zgodnej z wymogami prawa Unii lub niestosowania, z mocy własnych uprawnień, każdego sprzecznego z nim przepisu prawa krajowego, który nie może stać się przedmiotem takiej zgodnej wykładni - przypomniał TSUE i wskazał, że w przypadku stwierdzenia naruszenia traktatu UE lub decyzji 2006/928 zasada pierwszeństwa prawa Unii wymaga, żeby sąd rumuński odstąpił od stosowania krajowych przepisów, niezależnie od tego, czy są one rangi ustawowej czy konstytucyjnej.

**Wyrok w sprawach połączonych C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 , C-355/19, C-397/19**