



Kontakty z Mediami
i Informacja

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

KOMUNIKAT PRASOWY nr 172/20

Luksemburg, 17 grudnia 2020 r.

Opinia rzecznika generalnego w sprawie C-896/19
Repubblika / Il-Prim Ministru

Rzecznik generalny Gerard Hogan: Prawo Unii nie stoi na przeszkodzie krajowym przepisom konstytucyjnym, zgodnie z którymi władza wykonawcza lub jeden z jej organów, taki jak premier, odgrywa rolę w procesie powoływania sędziów

Jednak art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, interpretowany w świetle zapisanego w Karcie praw podstawowych prawa do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu, ma zastosowanie w sytuacji, w której sąd krajowy bada ważność procedury powoływania sędziów, takiej jak ta przewidziana w konstytucji Malty

Repubblika jest stowarzyszeniem, które ma na celu propagowanie sprawiedliwości i państwa prawnego na Malcie. W dniu 25 kwietnia 2019 r. wniosła do Qorti Ċivili Prim'Awla – Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali (sądu cywilnego, pierwsza izba, obradującego jako sąd konstytucyjny, zwanego dalej sądem odsyłającym) actio popularis, kwestionując system powoływania sędziów sądów wyższego szczebla i sędziów sądów niższego szczebla, uregulowany w konstytucji Malty, obowiązujący w chwili wszczęcia postępowania.

W pierwszym z pytań skierowanych do Trybunału sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy należy uznać, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE¹ oraz art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”)² mają zastosowanie w sytuacji, w której sąd krajowy bada ważność procedury powoływania sędziów, takiej jak ta przewidziana w konstytucji Malty. Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy wskazane wyżej postanowienia należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, na podstawie którego organowi władzy wykonawczej, w tym przypadkowo premierowi, przysługują dyskrecjonalne i decyzyjne uprawnienia w procesie powoływania sędziów. Po trzecie, sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy – jeśli uprawnienia premiera zostaną uznane za niezgodne z art. 19 TUE – fakt ten należy uwzględnić w odniesieniu do przyszłych aktów powołania, czy też ma mieć on wpływ również na wcześniejsze nominacje.

We wnioskach dzisiejszej opinii rzecznik generalny Gerard Hogan stwierdził, że **art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, interpretowany w świetle art. 47, ma zastosowanie w sytuacji, w której sąd krajowy bada ważność procedury powoływania sędziów, takiej jak ta przewidziana w konstytucji Malty.**

Stwierdził również, że **art. 19 ust. 1 TUE, interpretowany w świetle art. 47 karty nie stoi na przeszkodzie krajowym przepisom konstytucyjnym, zgodnie z którymi władza wykonawcza lub jeden z jej organów, taki jak premier, odgrywa pewną rolę w procesie powoływania sędziów.**

Wreszcie, w ocenie rzecznika generalnego, **rozpatrywana w niniejszej sprawie procedura powoływania sędziów nie może być kwestionowana na podstawie art. 19 ust. 1 TUE, interpretowanego w świetle art. 47 karty, na poparcie roszczeń, które wniesiono przed dniem wydania wyroku, który zapadnie w niniejszej sprawie.**

¹ „Państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii”.

² Prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu.

W przedmiocie stosowania art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 karty

Rzecznik generalny G. Hogan wskazał, że Trybunał wydał ostatnio kilka kluczowych wyroków, które niewątpliwie pozwalają udzielić w tej kwestii odpowiedzi twierdzącej. W świetle tych wyroków jest obecnie jasne, że choć organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji państw członkowskich, to jednak przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii, a w szczególności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE³. Obowiązek ten ma zastosowanie zwłaszcza w stosunku do każdego organu krajowego, który może rozstrzygać jako sąd kwestie dotyczące stosowania lub wykładni prawa Unii, a więc wchodzące w zakres dziedzin objętych tym prawem⁴. Rzecznik Generalny zaznaczył ponadto, że sam Trybunał orzekł już, iż „art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nakłada na wszystkie państwa członkowskie obowiązek ustanowienia środków odwoławczych niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej, w rozumieniu w szczególności art. 47 karty praw podstawowych, w dziedzinach objętych prawem Unii”⁵.

W przedmiocie uprawnień dyskrejonalnych w procedurze powoływania sędziów

W ramach ogólnych uwag w przedmiocie wpływu art. 19 ust. 1 TUE, art. 47 karty i art. 6 EKPC na procedury powoływania sędziów rzecznik generalny G. Hogan wskazał, że okoliczność, iż sędziowie są powoływani przez organ władzy wykonawczej, nie powoduje sama w sobie powstania stosunku zależności owych sędziów od tego organu ani nie budzi wątpliwości co do ich bezstronności, jeżeli po powołaniu nie podlegają oni żadnej presji i nie otrzymują zaleceń podczas wykonywania swoich obowiązków. Dodał przy tym, że nie ma sensu zaprzeczać, iż polityka odgrywa pewną rolę w procesie powoływania sędziów w wielu systemach prawnych, w tym w wielu państwach członkowskich.

Rzecznik generalny doszedł do wniosku, że z wyroków AK i in. (Niezależność Sądu Najwyższego) wynika, iż ani prawo Unii, ani też EKPC nie narzucają żadnych sztywnych i apriorycznych form gwarancji instytucjonalnych służących zapewnieniu niezawisłości sędziowskiej. Istotne jest natomiast, aby – po pierwsze – pomiędzy sędziami a władzą wykonawczą lub ustawodawczą nie istniał żaden stosunek podporządkowania ani hierarchicznej kontroli, a po drugie – żeby sędziowie korzystali z faktycznych gwarancji służących zapewnieniu im ochrony przed tego rodzaju naciskami z zewnątrz. W tych okolicznościach dana procedura powoływania sędziów może być niezgodna z art. 19 ust. 1 TUE tylko wówczas, gdy jeden z tych aspektów procedury jest dotknięty wadą, która przez swój charakter i swą wagę stwarza rzeczywiste ryzyko, iż pozostałe organy władzy – w szczególności władza wykonawcza – mogłyby użyć nieprzystługujących im uprawnień dyskrejonalnych, dokonując powołania sprzecznego z prawem, a tym samym narażając na szwank prawidłowość wyniku procedury powołania (a przez to wzbudzając uzasadnione wątpliwości w przekonaniu jednostek co do niezawisłości i bezstronności danego sędziego lub danych sędziów).

W ocenie rzecznika generalnego decydujące znaczenie ma kwestia tego, czy sędziemu krajowemu obiektywnie przysługują wystarczające gwarancje niezależności instytucjonalnej i ochrony przed usunięciem z urzędu, tak aby mógł on wypełniać swoje zadania w pełni autonomicznie, bez podporządkowania poleceniom wydawanym przez władzę wykonawczą lub ustawodawczą oraz bez jakiegokolwiek kontroli ze strony tych władz. Ocena tych zagadnień należy ostatecznie do sądu odsyłającego.

3 Wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja / Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, zob. również komunikat prasowy nr 81/19; wyrok z dnia 5 listopada 2019 r., Komisja / Polska (Niezawisłość sądów powszechnych), C-192/18; zob. również komunikat prasowy nr 134/19; wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) C-585/18, C-624/18 i C-625/18; zob. również komunikat prasowy nr 145/19; wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny, C-558/18 i C-563/18, zob. również komunikat prasowy nr 35/20.

4 Wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, zob. również komunikat prasowy nr 20/18.

5 Wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja / Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18.

Rzecznik generalny G. Hogan zauważył, że w opinii nr 940/2018 Komisja Wenecka stwierdziła, iż nowela konstytucyjna z 2016 r., którą wprowadzono komisję ds. powoływania sędziów, stanowiła krok w dobrym kierunku, lecz nie zapewnia jeszcze niezawisłości sędziowskiej i konieczne są dalsze działania. Zdaniem rzecznika generalnego można uznać, że opinia Komisji Weneckiej zawiera zalecenia co do systemu opartego na pełniejszej przejrzystości i na powoływaniu sędziów w oparciu o ich osiągnięcia. Choć zalecenia te mogą być same w sobie cenne, to jednak okoliczność, że system obowiązujący na Malcie nie spełnia w pełni tych standardów, nie wskazuje sama w sobie na to, iż sędziowie maltańscy nie korzystają w teorii i w praktyce z gwarancji niezawisłości wystarczających, aby uczynić zadość wymogom ustanowionym w art. 19 TUE.

O ile art. 19 ust. 1 TUE nie ma ex ante charakteru nakazowego ani w odniesieniu do szczególnych warunków powołania, ani do charakteru konkretnych gwarancji przysługujących sędziom państw członkowskich, o tyle wymaga on jednak co najmniej tego, by sędziowie korzystali z gwarancji niezawisłości. Z punktu widzenia stosowania art. 19 TUE istotne jest, aby pomiędzy sędziami a władzą wykonawczą lub ustawodawczą nie istniał żaden stosunek podporządkowania ani hierarchicznej kontroli. Sędziom musi przysługiwać autonomia finansowa względem władzy wykonawczej i ustawodawczej, tak aby ich wynagrodzenia nie były obniżane (na podstawie innej aniżeli powszechnie obowiązujące przepisy podatkowe lub powszechnie obowiązujące i proporcjonalne środki przewidujące obniżenie wynagrodzeń) w okresie ich kadencji. Istotne jest również, aby przysługiwała im odpowiednia ochrona przed usunięciem z urzędu, o ile nie istnieją ku temu uzasadnione przyczyny, zaś system ich odpowiedzialności dyscyplinarnej musi zawierać niezbędne gwarancje zapobiegające ewentualnemu ryzyku wykorzystywania go jako mechanizmu politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych. Do sądu krajowego należy ustalenie, czy wspomniane gwarancje w rzeczywistości obowiązują.

W przedmiocie skutków wykładni Trybunału w czasie

Rzecznik generalny G. Hogan zwrócił uwagę, że w razie stwierdzenia przez sąd odsyłający, w oparciu o wyrok Trybunału, iż obowiązująca na Malcie procedura powoływania sędziów jest niezgodna z art. 19 ust. 1 TUE, powstałyby w sposób nieuchronny poważne obawy w odniesieniu do pewności prawa, co mogłoby mieć wpływ na funkcjonowanie całego wymiaru sprawiedliwości. Rzutowałyby to nie tylko na zdolność sędziów do rozstrzygnięcia zawisłych spraw, ale także odbiłyby się na zdolności systemu sądownictwa do poradzenia sobie z istniejącym na Malcie problemem zaległości w rozpatrywaniu spraw. Tego rodzaju rozstrzygnięcie mogłoby wreszcie mieć wpływ na powagę rzeczy osądzonej w sprawach rozpatrzonych przez sądy maltańskie w przeszłości.

Rzecznik generalny stoi więc na stanowisku, że **procedura powoływania sędziów nie może być kwestionowana na poparcie roszczeń, które wniesiono przed dniem wydania wyroku, który zapadnie w niniejszej sprawie.**

UWAGA: Opinia rzecznika generalnego nie wiąże Trybunału Sprawiedliwości. Zadanie rzeczników generalnych polega na przedkładaniu Trybunałowi, przy zachowaniu całkowitej niezależności, propozycji rozstrzygnięć prawnych w sprawach, które rozpatrują. Sędziowie Trybunału rozpoczynają właśnie obrady w tej sprawie. Wyrok zostanie wydany w terminie późniejszym.

UWAGA: Odesłanie prejudycjalne pozwala sądom państw członkowskich, w ramach rozpatrywanego przez nie sporu, zwrócić się do Trybunału z pytaniem o wykładnię prawa Unii lub o ocenę ważności aktu Unii. Trybunał nie rozpoznaje sporu krajowego. Do sądu krajowego należy rozstrzygnięcie sprawy zgodnie z orzeczeniem Trybunału. Orzeczenie to wiąże w ten sam sposób inne sądy krajowe, które spotkają się z podobnym problemem.

Dokument nieoficjalny, sporządzony na użytek mediów, który nie wiąże Trybunału Sprawiedliwości.

[Pełny tekst](#) opinii jest publikowany na stronie internetowej CURIA w dniu przedłożenia.

Osoba odpowiedzialna za kontakty z mediami: Ireneusz Kolowca ☎ (+352) 4303 2793

Nagranie wideo z przedstawienia opinii jest dostępne przez „[Europe by Satellite](#)” ☎ (+32) 22964106