



Kontakty z Mediami
i Informacja

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

KOMUNIKAT PRASOWY nr 88/21

Luksemburg, 20 maja 2021 r.

Opinia rzecznika generalnego w sprawach połączonych od C-748/19 do C-754/19 Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim/WB i in.

Rzecznik generalny Michał Bobek: prawo Unii sprzeciwia się polskiej praktyce delegowania sędziów do sądów wyższej instancji, które to delegowanie może zostać zakończone w każdym czasie według uznania Ministra Sprawiedliwości będącego zarazem Prokuratorem Generalnym

Sąd Okręgowy w Warszawie, w kontekście zawisłych przed nim siedmiu spraw karnych, zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości o udzielenie odpowiedzi na pytanie dotyczące zgodności z prawem Unii niektórych przepisów prawa krajowego, które przyznają Ministrowi Sprawiedliwości będącemu zarazem Prokuratorem Generalnym uprawnienie do delegowania sędziów do sądów wyższej instancji na czas nieokreślony oraz do odwołania sędziego z takiej delegacji w każdym czasie w sposób dyskrecyjalny. W szczególności sąd krajowy uważa, że przepisy te mogą naruszać wymóg niezawisłości sądownictwa krajowego, który wynika z art. 19 ust. 1 TUE¹ w związku z art. 2 TUE².

W szczególności sąd ten zauważył, że w każdym ze składów orzekających mających rozpoznać odnośne sprawy zasiada sędzia, która wystąpiła z odesłaniem prejudycjalnym, jako przewodnicząca oraz dwoje innych sędziów. W każdej z tych spraw jednym z tych „innych” sędziów jest sędzia delegowany z sądu niższej instancji decyzją Ministra Sprawiedliwości będącego zarazem Prokuratorem Generalnym. Co więcej, niektórzy z tych sędziów delegowanych zajmują również stanowiska rzeczników dyscyplinarnych będących zastępcami Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych.

W dzisiejszej opinii rzecznik generalny Michał Bobek w pierwszej kolejności odrzucił argumenty, zgodnie z którymi wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym są niedopuszczalne, ponieważ zostały złożone przez jednego sędziego, a mianowicie przewodniczącego składu orzekającego w rozpatrywanych sprawach karnych, a nie przez cały skład orzekający. Rzecznik generalny zauważył, że jeżeli organ, który wystąpił z wnioskiem, jest organem krajowym działającym w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości, to do Trybunału nie należy weryfikowanie przestrzegania wszystkich przepisów proceduralnych prawa krajowego. Z tego względu sąd krajowy jest „sądem” w rozumieniu art. 267 TFUE.

Rzecznik generalny przeszedł następnie do rozważenia kwestii, czy prawo Unii³ stoi na przeszkodzie przepisom krajowym, zgodnie z którymi Minister Sprawiedliwości będący zarazem Prokuratorem Generalnym może na podstawie kryteriów, które nie są podawane do publicznej wiadomości, delegować sędziów do sądów wyższej instancji. Zauważył on, że pojęcie niezawisłości sędziowskiej obejmuje dwa aspekty: zewnętrzny i wewnętrzny. Aspekt *zewnętrzny* (lub niezawisłość sensu stricto) zakłada ochronę sądu przed ingerencją i naciskami zewnętrznymi mogącymi zagrozić niezależności osądu jego członków przy rozpatrywaniu przez nich sporów. Aspekt *wewnętrzny* łączy się z pojęciem bezstronności i dotyczy jednakowego dystansu do stron

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

² Postanowienie to przewiduje między innymi, że 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.

³ Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 2 TUE i wyrażona w nim zasada państwa prawnego.

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. Jego zdaniem w omawianych sprawach sporne przepisy krajowe wydają się wysoce kontrowersyjne z punktu widzenia obu tych aspektów niezawisłości.

Rzecznik generalny M. Bobek stwierdził następnie, że w prawie Unii nic nie stoi na przeszkodzie temu, by państwa członkowskie ustanowiły system, zgodnie z którym sędziowie mogą, w interesie służby, być tymczasowo delegowani z jednego sądu do drugiego. W systemach, w których ministerstwo sprawiedliwości jest odpowiedzialne za kwestie organizacyjne i kadrowe dotyczące sądownictwa, decyzje o delegowaniu poszczególnych sędziów mogą leżeć w gestii ministra. Sam ten aspekt nie jest również problematyczny, o ile przestrzegane są procedury ustawowe, wszystkie odpowiednie zezwolenia wymagane przez prawo krajowe zostały udzielone, a *zwykłe zasady* dotyczące powoływania, kadencji i odwoływania sędziów *nadal mają zastosowanie* w trakcie delegowania. Nie wydaje się jednak, aby miało to miejsce w przypadku omawianych tu przepisów krajowych. W ocenie rzecznika generalnego sędziowie delegowani podlegają bowiem nie zwykłym zasadom, ale dość szczególnemu – i bardzo niepokojącemu – reżimowi prawnemu.

Rzecznik generalny uznał, że w systemie zgodnym z zasadą państwa prawnego powinna istnieć przynajmniej określona przejrzystość w zakresie podejmowania decyzji o delegowaniu sędziów oraz odpowiedzialność za takie decyzje. W szczególności każda decyzja dotycząca (rozpoczęcia lub zakończenia) delegowania sędziego powinna być podejmowana na podstawie znanych *ex ante* kryteriów i zostać należycie uzasadniona. Ponadto takie kryteria i uzasadnienie powinny być w stanie zagwarantować minimum jasności co do tego, dlaczego i w jaki sposób dana decyzja została podjęta, a przez to umożliwić jakąś formę kontroli. Takiej cechy nie można się jednak dopatrzeć w rozpatrywanych przepisach krajowych. Kryteria stosowane przez Ministra Sprawiedliwości będącego zarazem Prokuratorem Generalnym przy delegowaniu sędziów i odwoływaniu ich z delegowania, o ile istnieją, nie są bowiem w każdym razie podawane do wiadomości publicznej.

Dodatkowo poważne obawy budzi fakt, że delegowanie następuje na czas nieokreślony i może zostać zakończone w każdej chwili według uznania Ministra Sprawiedliwości będącego zarazem Prokuratorem Generalnym. Rzecznik generalny M. Bobek stanął na stanowisku, że delegowanie (sędziowskie) powinno następować zwykle na czas określony, definiowany w kategoriach długości okresu delegowania lub do czasu wystąpienia innego obiektywnie możliwego do ustalenia zdarzenia. Z tego względu wykonywanie nieograniczonych, niepodlegających kontroli i nieprzejrzystych uprawnień dyskrejonalnych przyznanych Ministrowi Sprawiedliwości będącemu zarazem Prokuratorem Generalnym w zakresie delegowania sędziów i *odwoływania ich* w dowolnym momencie w zależności od jego uznania wydaje się znacznie wykraczać poza to, co można uznać za rozsądne i konieczne do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania krajowego wymiaru sprawiedliwości i organizacji pracy w jego ramach.

Rzecznik generalny wskazał, że nie dość, że uprawnienie do korzystania z tego nieograniczonego zakresu uznania zostało przyznane członkowi rządu, to w dodatku ten członek rządu łączy dwie funkcje. W rzeczywistości bowiem Minister Sprawiedliwości jako Prokurator Generalny jest naczelnym organem prokuratury państwa członkowskiego i zwierzchnikiem wszystkich powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Posiada on szerokie uprawnienia względem podlegających mu prokuratorów. W szczególności prawo krajowe przyznaje mu uprawnienie do wydawania podległemu prokuratorowi poleceń „dotyczących treści czynności procesowej”, a ten ostatni ma obowiązek się do nich zastosować. W ten sposób dochodzi do „piekielnego” przymierza dwóch organów instytucjonalnych, które w normalnych warunkach powinny działać odrębnie. W odniesieniu w szczególności do kwestii delegowania sędziów, w rzeczywistości taka sytuacja umożliwia przełożonemu jednej ze stron każdego postępowania karnego (prokuratora) obsadzenie (części) składu orzekającego, który będzie rozpoznawał sprawy wniesione przez podległych temu przełożonemu prokuratorów. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest to, że niektórzy sędziowie mogą mieć motywację do orzekania na korzyść prokuratora lub, bardziej ogólnie, na korzyść Ministra Sprawiedliwości będącego zarazem Prokuratorem Generalnym. Sędziowie sądów niższej instancji mogą bowiem poczuć się skuszeni możliwością otrzymania nagrody w postaci delegowania do sądu wyższej instancji, co może im zapewnić

lepsze perspektywy kariery i wyższe wynagrodzenie. Z kolei sędziowie delegowani mogą czuć się zniechęceni do niezależnego działania, aby uniknąć ryzyka zakończenia delegowania przez Ministra Sprawiedliwości będącego zarazem Prokuratorem Generalnym.

Wreszcie, zdaniem rzecznika generalnego, opisaną powyżej sytuację pogarsza dodatkowo okoliczność, że sędziowie delegowani mogą również zajmować stanowiska rzeczników dyscyplinarnych będących zastępcami Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych. Z pewnością nie jest przesadą sądzić, że sędziowie mogą być niechętni, aby nie zgadzać się z kolegami, którzy pewnego dnia mogą wszcząć przeciwko nim postępowanie dyscyplinarne. Dodatkowo, w kategoriach strukturalnych, takie osoby – ze względu na kontekst i kryteria ich delegowania – mogą być postrzegane jako sprawujące „rozproszoną kontrolę i nadzór” w ramach składów orzekających i sądów, do których zostały delegowane. Dlatego też sporne przepisy krajowe stwarzają z jednej strony dość niepokojącą sieć powiązań między sędziami delegowanymi, prokuratorami i (co najmniej) jednym z członków rządu, a z drugiej strony prowadzą do niezdrowego pomieszania ról między sędziami, zwykłymi prokuratorami i rzecznikami dyscyplinarnymi. Rzecznik generalny podkreślił na koniec, że z punktu widzenia prawa Unii samo delegowanie sędziów nie rodzi problemów, pod warunkiem że podczas delegowania sędziowie ci korzystają z tego samego rodzaju gwarancji w zakresie nieusuwalności i niezawisłości co wszyscy inni sędziowie danego sądu. Niemniej jednak, jego zdaniem, wyraźnie nie jest tak w rozpatrywanych tu sprawach.

Rzecznik generalny, podsumowując, stwierdził, że w okolicznościach takich jak okoliczności postępowania przed sądem krajowym minimalne gwarancje konieczne do zapewnienia niezbędnego rozdziału władzy wykonawczej od władzy sądowniczej przestały obowiązywać. Sporne przepisy krajowe nie dają wystarczających gwarancji, aby wzbudzić w jednostkach, zwłaszcza w tych, wobec których toczy się postępowanie karne, zasadne zaufanie, że sędziowie zasiadający w składzie orzekającym nie podlegają naciskom zewnętrznym i wpływom politycznym i nie mają własnego interesu w rozstrzygnięciu sprawy. Zaproponował on zatem, by Trybunał orzekł, że wspomniane przepisy krajowe są niezgodne z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE⁴.

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.

⁴ Rzecznik generalny uznał, że nie ma potrzeby rozwodzić się nad powodami, dla których sporne przepisy krajowe naruszają także przepisy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/343 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie wzmocnienia niektórych aspektów domniemania niewinności i prawa do obecności na rozprawie w postępowaniu karnym (Dz.U. 2016, L 65, s. 1). Jego zdaniem w kontekście tak poważnego naruszenia art. 19 ust. 1 TUE angażowanie się w dalsze dyskusje na temat tego, czy ciężar dowodu w celu ustalenia winy podejrzanych i oskarżonych nadal spoczywa na prokuraturze czy na podejrzanym lub oskarżonym, albo czy rzeczywiście przysługuje przywilej rozstrzygnięcia wątpliwości na ich korzyść, miałoby niewielką wartość dodaną. Istota zasady domniemania niewinności zostaje podważona już wtedy, gdy jedna i ta sama osoba – Minister Sprawiedliwości, a zarazem Prokurator Generalny – może w sprawach karnych wywierać wpływ zarówno na prokuratorów, jak i na niektórych sędziów zasiadających w składzie orzekającym. W konsekwencji jednoczesne naruszenie przepisów dyrektywy 2016/343 wydaje mu się nieuniknione.