



Funded by the European Union's Justice Programme (2014-2020).

The content of this publication represents the views of the author only and is her sole responsibility. The European Commission does not accept any responsibility for use that may be made of the information it contains.

# Niezawisłość i bezstronność sądów w orzecznictwie TSUE

Mag. Nina Betetto

Sąd Najwyższy Słowenii

Prezes CCJE

# Wpływ prawa międzynarodowego na prawo krajowe – UK

➤ Prawo krajowe ↔ prawo międzynarodowe

➤ Koncepcja niezależności sądów wywodzi się z Anglii (1701):

- wpłynęła na sposób myślenia przywódców politycznych na poziomie ponadnarodowym
- społeczność międzynarodowa włączyła zasadę niezawisłości sądów do traktatów międzynarodowych

➤ Międzynarodowe prawo niezawisłości sędziowskiej wpłynęło na prawo krajowe: Zjednoczone Królestwo wprowadziło EKPC do brytyjskiego prawa krajowego (1998; brytyjska ustawa o reformie konstytucyjnej, 2005)

# Art. 47 ust. 2, KPP

- ✦ Każdy ma prawo do *sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy sądowej w rozsądnym terminie przez niezależny i bezstronny sąd* ustanowiony uprzednio na mocy prawa. /.../



# Sąd/ trybunał

- W prawie Unii Europejskiej i prawie UE używa się terminu trybunał, a nie sąd. Słowu „trybunał” nadano **autonomiczne znaczenie**, a TSUE stosował spójne zasady przy określaniu, czy dany organ kwalifikuje się jako trybunał.
- Niekoniecznie sąd klasyczny

PROJECT „THEORY – SKILL – EXPERIENCE“ [www.dovednosti.law.muni.cz](http://www.dovednosti.law.muni.cz)  
reg. No. CZ.1.07/2.2.00/15.0198, Operational Program Education for Competitiveness

## Why autonomous interpretation?

Let's think about...

- Who adopts the law?
  - The Council (+ the EP) - qualified majority vote
- Who applies the law?
  - national authorities (courts) all around Europe (27)
- How?
  - In a different (their own) way (?)
- In order to achieve rights and duties deriving from EU measures are applied uniformly and equally across the EU

esf evropský sociální fond v ČR EVROPSKÁ UNIE MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY INVESTICE DO ROZVOJE VZDELÁVÁNÍ

# Co definiuje pojęcie „trybunał” w orzecznictwie ETPC?

- ustanowiony przez prawo
- uprawnienia do wydawania wiążących decyzji
- niezależność i bezstronność
- możliwość rozstrzygania spraw należących do jego kompetencji na podstawie przepisów prawa, po przeprowadzeniu postępowania w określonym trybie
- mająca pełną jurysdykcję w sprawie
- czas trwania kadencji jego członków

# Co definiuje „sąd” w orzecznictwie TSUE?

TSUE zajął się znaczeniem pojęcia „trybunał” w kontekście rozstrzygania, czy dany podmiot może zwrócić się do TSUE z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Ciało musi:

- być trwałe
- zostać ustanowione na mocy prawa
- być niezależne i bezstronne
- mieć obowiązkową jurysdykcję
- obejmować procedurę *inter-partes*
- stosować przepisy prawa

# TSUE: Przykłady

- Czy Trybunał Obrachunkowy kwalifikuje się jako trybunał? (TSUE, C-363/11, *Epitropos tou Elegktikou Synedriou sto Ypourgeio Politismou kai Tourismou v. Ypourgeio Politismou kai Tourismou – Ypiresia Dimosionomikou Elenchou*, 19 grudnia 2012 r., pkt. 19-31)
- Czy Komisja ds. Ochrony przed Dyskryminacją może być uznana za sąd? (TSUE, C-394/11 *Valeri Hariev Belov przeciwko CHEZ Elektro Bulgaria AD i in.*)
- Czy organ arbitrażowy można uznać za trybunał? (TSUE, C-555/13, *Merck Canada Inc. przeciwko Accord Healthcare Ltd i inni*, 13 lutego 2014 r., pkt. 18-25)

*Epitropos tou Elegktikou Synedriou sto Ypourgeio Politismou kai  
Tourismou v. Ypourgeio Politismou kai Tourismou – Ypiresia  
Dimosionomikou Elenchou*

- ✦ TSUE orzekł, że Trybunał Obrachunkowy nie jest sądem, ponieważ: (i) miał powiązania ministerialne, co oznaczało, że nie działał jako osoba trzecia w odniesieniu do przedmiotowych interesów; (ii) jego właściwość ograniczała się do kontroli *a priori* wydatków państwa i nie obejmowała dokonywania ustaleń; (iii) jego decyzja nie uzyskała *powagi rzeczy osądzonej*, a jego postępowanie nie miało na celu doprowadzenia do orzeczenia o charakterze sądowym; oraz (iv) beneficjent przedmiotowych wydatków nie był stroną postępowania przed Trybunałem Obrachunkowym.



## *Merck Canada Inc. przeciwko Accord Healthcare Ltd i in*

- ✦ **„Jurysdykcja Trybunału Arbitrażowego *necessário* nie wynika z woli stron, lecz z ustawy nr 62/2011 z dnia 12 grudnia 2011 r. Ustawa ta przyznaje temu sądowi obligatoryjną właściwość do rozpoznawania w pierwszej instancji sporów dotyczących praw własności przemysłowej w zakresie referencyjnych produktów leczniczych i leków generycznych. Ponadto, jeżeli od decyzji arbitrażowej wydanej przez taki organ nie przysługuje odwołanie do właściwego sądu apelacyjnego, staje się ona **ostateczna i ma takie same skutki jak wyrok wydany przez sąd powszechny.**”**

# Dlaczego niezależność jest ważna?

- **Celem** niezawisłości jest zagwarantowanie każdemu człowiekowi podstawowego prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia jego sprawy, wyłącznie na podstawie prawnej i bez jakichkolwiek niewłaściwych wpływów
- Niezawisłość sądów jest zatem **warunkiem wstępnym dla państwa prawa**

# Bezstronność/niezależność

- CCJE (Opinia nr 1, 1994): „Niezawisłość sędziowska służy jako gwarancja bezstronności”
- CCJE (Opinia nr 3): „Niezawisłość sędziowska jest warunkiem wstępnym bezstronności sędziego, która jest niezbędna dla wiarygodności systemu sądowego i zaufania, jakie powinien on wzbudzać w demokratycznym społeczeństwie”
- Są one ściśle **ze sobą powiązane i mają charakter funkcjonalny**: są środkami chroniącymi zdolność sędziego do wykonywania odpowiednich funkcji sądowych
- **Niezawisłość**: brak zewnętrznego źródła, które uniemożliwiłoby sędziemu wykonywanie jego funkcji
- **Bezstronność**: indywidualna cecha decydenta, który jest wolny od nieistotnych nacisków w odniesieniu do decyzji, która ma być podjęta (wobec siebie, stron, prawników, opinii publicznej)

# Niepodległość

- **Prawne** elementy: ramy instytucjonalne ustanawiające przepisy ustawodawcze i gwarancje konstytucyjne dotyczące sądownictwa i sędziów
- Elementy **etyczne**: obejmuje cechy niezbędne do osiągnięcia celu – ochrony praw obywateli
- Niepodległość:
  - z **sądownictwo jako organ**
  - **indywidualny**
- G. Guillaume: „Sędzia, który chce być niezależny, jest niezależny”
- Irmgard Gris: „Być dobrym sędzią to kwestia charakteru”



Czy w przypadku  
obniżenia  
wynagrodzeń  
sędziów istnieje  
potencjalne  
zagrożenie dla  
niezawisłości  
sędziowskiej?



# Przykład

Fakty:

Portugalski ustawodawca tymczasowo **obniżył wynagrodzenia** szeregu osób piastujących urzędy w sektorze publicznym, w tym **sędziów** Trybunału Obrachunkowego. Związek Zawodowy Sędziów Portugalskich, działając w imieniu tych sędziów, wniósł do Naczelnego Sądu Administracyjnego Portugalii skargę o stwierdzenie nieważności tych środków budżetowych. ASJP utrzymywała, że **środki redukcji wynagrodzeń naruszają „zasadę niezawisłości sądów”** zapisaną nie tylko w portugalskiej konstytucji, ale także w prawie UE.



# Czy organizacja sądownictwa w państwach członkowskich jest sprawą UE?

- ✦ TSUE: „W zakresie, w jakim Trybunał Obrachunkowy może, jako „sąd lub trybunał”, orzekać w kwestiach dotyczących stosowania lub wykładni prawa UE, Portugalia musi zapewnić, aby sąd ten spełniał wymogi niezbędne dla skutecznej ochrony sądowej. Utrzymanie niezawisłości takiego sądu jest niezbędne i nieodłącznie związane z zadaniem orzekania. Jest ona wymagana nie tylko na poziomie UE, ale również na poziomie państw członkowskich, a zatem również w odniesieniu do sądów krajowych. **Ma ona zasadnicze znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania systemu współpracy sądowej między sądami krajowymi a TSUE.**

- ▶ **Zewnętrzny aspekt** niezawisłości sędziowskiej zakłada, że dany sąd wykonuje swoje funkcje w sposób całkowicie autonomiczny, **nie podlegając żadnym ograniczeniom hierarchicznym ani nie podporządkowując** się żadnemu innemu organowi, **nie przyjmując poleceń ani instrukcji** z jakiegokolwiek źródła, a tym samym jest chroniony przed interwencjami lub naciskami z zewnątrz, które mogłyby naruszyć niezależność osądu jego członków i wpłynąć na ich decyzje.



- ✦ Ta zasadnicza wolność od takich czynników zewnętrznych wymaga pewnych gwarancji właściwych dla ochrony osoby tych, którzy mają za zadanie rozstrzygać w sporze, takich jak **gwarancje przeciwko usunięciu z urzędu. Otrzymywanie przez nich wynagrodzenia w wysokości proporcjonalnej do wagi pełnionych przez nich funkcji** również stanowi gwarancję o zasadniczym znaczeniu dla niezawisłości sędziowskiej (*Asociação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, par. 44-45). „

# Epilog

- ✦ **TSUE orzekł jednak, że sporne środki polegające na obniżeniu wynagrodzenia nie mogą być uznane za naruszające niezależność członków Trybunału Obrachunkowego. Środki te zostały zastosowane nie tylko wobec sędziów, ale, w szerszym zakresie, wobec różnych osób pełniących funkcje publiczne, w tym przedstawicieli władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. W związku z tym mają one charakter środków ogólnych, których celem jest wniesienie wkładu przez wszystkich członków krajowej administracji publicznej w wysiłek oszczędnościowy podyktowany obowiązkowymi wymogami ograniczenia nadmiernego deficytu budżetowego państwa portugalskiego. Ponadto środki, o których mowa, miały charakter tymczasowy.**

**Sądy krajowe mają zapewnić „pełne stosowanie prawa Unii Europejskiej (...) oraz (...) ochronę sądową praw jednostki wynikających z tego prawa”** (*opinia 1/09*, § 68). Jeśli politycy mogą wpływać na decyzje sądów, mogą wykorzystać tę przewagę do czystego protekcjonizmu, zamiast wspierać interesy związane z rynkiem wewnętrznym UE. Ponadto brak niezawisłości sądów w jednym państwie członkowskim pociąga za sobą problemy dla sądów w innych państwach członkowskich, ponieważ są one zobowiązane do uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych pochodzących z innych państw członkowskich UE. Czy sądy powinny ufać orzeczeniom państwa, w którym podział władzy jest nieostry?

**Państwa członkowskie i ich porządki prawne różnią się** pod względem treści i procedur, sposobów i poziomu ochrony praw podstawowych, organizacji sądów i szybkości postępowania. Różnice te traktowane są jako różnorodność i nie przeszkodziły UE w ustanowieniu europejskiej przestrzeni sprawiedliwości opartej na wzajemnym zaufaniu i wzajemnym uznawaniu wyroków. **Jak znaleźć granice swobody państw w organizowaniu swojego sądownictwa? Jak odróżnić „reorganizację” od naruszenia praworządności?** Czy UE (a jeśli tak, to kto dokładnie – Rada, TSUE?) jest uprawniona do podejmowania takich decyzji? I jakie konsekwencje należy wyciągnąć w przypadku stwierdzenia naruszenia praworządności?

**Kwestie te mogą być istotne dla wszystkich 24 aktów UE wprowadzających wzajemne uznawanie orzeczeń** (ponad 20 instrumentów w odniesieniu do współpracy w sprawach cywilnych i karnych). Sprawa dotycząca *LM* powstała w kontekście jednego z nich – decyzji ramowej w sprawie europejskiego nakazu aresztowania (ENA).

# Np.: Sprawa LM (C-216/18 PPU)

- ▶ Do TSUE zwrócił się sąd irlandzki z prośbą o zajęcie się jednym z najpoważniejszych aktualnych wyzwań prawnych UE: konsekwencjami ograniczeń niezawisłości sądów nałożonych w jednym państwie członkowskim dla innych państw członkowskich. Sekwencja ustaw przyjętych w latach 2015-2018 w Polsce została powszechnie oceniona przez różne instytucje zewnętrzne i wewnętrzne jako „umożliwiająca (umożliwiająca) władzy ustawodawczej i wykonawczej ingerencję w sposób poważny i rozległy w wymiar sprawiedliwości, a tym samym stanowiąca (stanowiąca) poważne zagrożenie dla niezawisłości sędziowskiej jako kluczowego elementu rządów prawa”

- Zgodnie z wyrokiem sądy krajowe powinny stosować **oba etapy testu *Aranyosi*** , gdy zagrożona jest niezawisłość sądów w państwie wydającym nakaz. Jeżeli sąd wykonawczy posiada mocne dowody na istnienie systemowych lub uogólnionych uchybień w tym zakresie, powinien przejść do drugiego etapu – oceny indywidualnego przypadku: „wykonujący nakaz organ sądowy musi powstrzymać się od wykonania ENA” tylko wtedy, gdy istnieją istotne podstawy do uznania, że osoba ta będzie narażona na realne ryzyko naruszenia podstawowego prawa do rzetelnego procesu sądowego (§ 78 i 59).

# Np.: Komisja przeciwko Polsce

## (C 192/18)

### Fakty:

W 2017 r. polska ustawa obniżyła wiek emerytalny sędziów i prokuratorów oraz wiek wcześniejszego przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, podczas gdy wcześniej wiek ten wynosił 67 lat dla obu płci. Ponadto ustawa ta przyznała Ministerstwu Sprawiedliwości uprawnienie do przedłużenia okresu czynnej służby sędziów sądów powszechnych poza ustalony w ten sposób nowy wiek emerytalny. Ponieważ Komisja uznała, że przepisy te są sprzeczne z prawem Unii, wniosła do TSUE skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (art. 258 TFUE).



# Naruszenie art. 19 (2/2) TUE

Niezawisłość sędziowska wymaga, aby dany sąd wykonywał swoje funkcje w sposób całkowicie autonomiczny i bezstronny. Fakt, że organowi takiemu jak Ministerstwo Sprawiedliwości powierzono uprawnienie do decydowania o przyznaniu lub nieprzyznaniu przedłużenia okresu działalności sędziowskiej poza normalny wiek emerytalny, sam w sobie nie wystarcza do stwierdzenia, że naruszona została zasada niezawisłości. Stwierdza jednak, że warunki materialne i szczegółowe zasady proceduralne regulujące to uprawnienie decyzyjne są w tym przypadku takie, że mogą wywołać uzasadnione wątpliwości co do braku wpływu danych sędziów na czynniki zewnętrzne i co do ich neutralności. Po pierwsze, **kryteria, na podstawie których minister ma wydać decyzję, są zbyt niejasne, a decyzja ta nie wymaga uzasadnienia i nie może być podważona w postępowaniu sądowym. Po drugie, długość okresu, w którym sędziowie są zobowiązani do dalszego oczekiwania na decyzję ministra, należy do jego swobodnego uznania.**

Niezbędna nieprzepuszczalność sędziów wobec wszelkich zewnętrznych interwencji i nacisków wymaga gwarancji przed usunięciem z urzędu. **Zasada nieusuwalności wymaga w szczególności, aby sędziowie mogli pozostawać na stanowiskach, o ile nie osiągnęli obowiązkowego wieku emerytalnego lub do czasu wygaśnięcia ich mandatu,** jeżeli mandat ten jest sprawowany na czas określony. Chociaż nie jest ona całkowicie bezwzględna, nie może być żadnych wyjątków od tej zasady, chyba że są one uzasadnione uzasadnionymi i przekonującymi powodami, z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności. W niniejszym przypadku połączenie środka obniżającego zwykły wiek emerytalny sędziów ze środkiem polegającym na przyznaniu MoJ kompetencji dyskrecjonalnych w zakresie zezwalania im na dalsze wykonywanie obowiązków po osiągnięciu nowego wieku emerytalnego, ustalonego w ten sposób na 10 lat w przypadku sędziów-kobiet i 5 lat w przypadku sędziów-mężczyzn, nie jest zgodne z zasadą nieusuwalności. Takie połączenie środków pozwala na powstanie uzasadnionych wątpliwości co do tego, że nowy system mógł w rzeczywistości mieć na celu umożliwienie ministrowi usunięcie pewnych grup sędziów przy jednoczesnym utrzymaniu na stanowiskach innych sędziów.



# Bezstronność



"I'm recusing myself from this case."

➤ **Prawo UE**  
konsekwentnie  
przestrzega zasad  
ustanowionych przez  
orzecznictwo ETPC w  
odniesieniu do dwóch  
wymaganych  
aspektów  
bezstronności:  
bezstronności  
subiektywnej i  
obiektywnej.

# Bezstronność – test subiektywny/obiektywny

➤ **Subiektywna**  
bezstronność (odnosząca  
się do osobistych  
uprzedzeń lub  
stronniczości danego  
sędziego) jest  
domniemana tak długo,  
jak długo nie zostanie  
udowodnione, że jest  
inaczej

➤ **Test obiektywny** : należy  
wziąć pod uwagę względy  
związane z pełnionymi  
funkcjami i organizacją  
wewnętrzną.

„Sprawiedliwość musi być  
nie tylko wymierzona;  
musi być również  
widoczna, że jest  
wymierzona”.  
do zrobienia”.

# ETPC: Bezstronność – test obiektywny

- **Piersack przeciwko Belgii:** „Stawką jest zaufanie, jakie sądy w demokratycznym społeczeństwie muszą wzbudzać w społeczeństwie”
- **Hauschildt przeciwko Danii:** „Obawa o brak bezstronności sędziego lub sądu musi być tego rodzaju, że można ją uznać za obiektywnie uzasadnioną; stanowisko oskarżonego w tej kwestii, choć istotne, nie jest decydujące”
- **De Cubber przeciwko Belgii:** Jeden z trzech sędziów sądu karnego, który wydał wyrok w sprawie zarzutów przeciwko skarżącemu, pełnił wcześniej funkcję sędziego śledczego w dwóch przedmiotowych sprawach. (...) „Nawet pozory mogą być ważne...”

- A co powiesz na to?



# TSUE: Przykład

- Sprawa *Chronopost SA i La Poste przeciwko Union française de l'express* dotyczyła stwierdzenia, że pomoc infrastrukturalna stanowiła pomoc państwa. Sprawa była dwukrotnie rozpatrywana przez Sąd Pierwszej Instancji w innym składzie sędziowskim, ale z tym samym sędzią sprawozdawcą. Podczas drugiej rozprawy sąd potwierdził swoje pierwsze orzeczenie, a mianowicie, że mamy do czynienia z pomocą państwa. Wnoszący odwołanie twierdzili, że sąd drugiej instancji nie był bezstronny, ponieważ w jego składzie znajdował się ten sam sędzia sprawozdawca, a orzeczenie było obarczone stronniczością.
- TSUE określił **test bezstronności** w następujący sposób: (i) członkowie trybunału muszą być subiektywnie bezstronni, to znaczy, że żaden z nich nie może wykazywać stronniczości ani osobistych uprzedzeń (istnieje domniemanie osobistej bezstronności w przypadku braku dowodów przeciwnych); oraz (ii) trybunał musi być obiektywnie bezstronny, oferując gwarancje wystarczające do wykluczenia wszelkich uzasadnionych wątpliwości w tym względzie. TSUE oddalił zarzut stronniczości. Fakty nie wykazały, że skład Izby był niezgodny z prawem.

