



Europejski Rzecznik
Praw Obywatelskich

Tłumaczenie tej strony zostało wygenerowane za pomocą tłumaczenia maszynowego [Link]. Tłumaczenia maszynowe mogą zawierać błędy potencjalnie zmniejszające zrozumiałość i dokładność; Rzecznik Praw Obywatelskich nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek rozbieżności. Aby uzyskać najbardziej wiarygodne informacje i pewność prawną, należy zapoznać się z następującymi informacjami wersja źródłowa na angielski, do której odnośnik znajduje się powyżej. Więcej informacji można znaleźć w naszej [polityce językowej i tłumaczeniowej](#) [Link].

Decyzja w sprawie tego, czy Rzecznik Praw Obywatelskich mógłby zwrócić się o rozpatrzenie przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wątpliwości co do zgodności z kodeksem postępowania członków Trybunału (sprawa 1072/2021/NH)

Decyzja

Sprawa 1072/2021/NH - Otwarta 19/07/2021 - Decyzja z 27/06/2022 - Instytucja, której sprawa dotyczy Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Dalsze prowadzenie postępowania uznano za nieuzasadnione) |

Sprawa dotyczyła publicznych uwag rzecznika generalnego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) na temat projektu unijnego aktu o rynkach cyfrowych, podczas gdy proces legislacyjny był w toku. Skarżący, organizacja ochrony konsumentów, uznał, że TSUE nie zareagował właściwie na to potencjalne naruszenie kodeksu postępowania.

Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił szereg pytań do TSUE. TSUE argumentował, że Rzecznik Praw Obywatelskich nie ma uprawnień do badania skargi, ponieważ dotyczyła ona roli sądowej Trybunału.

Stanowisko Rzecznika na temat jej mandatu różniło się od stanowiska TSUE. Ponieważ jednak dalsze dochodzenia nie byłyby istotne, Rzecznik zamknął sprawę.

Kontekst skargi

1. W marcu 2021 r. rzecznik generalny Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (zwany dalej: „TSUE”) uczestniczył w wywiadzie dla czasopisma prawniczego i przedstawił uwagi na temat projektu unijnego aktu o rynkach cyfrowych [1] , podczas gdy proces legislacyjny był



nadal w toku.

2. Adwokaci generalni mają taką samą rangę jak sędziowie Trybunału Sprawiedliwości. [2] Ich rolą jest wydanie opinii, przy zachowaniu pełnej niezależności, w sprawie, przed którą sędziowie rozpatrują sprawę. Chociaż ich opinie nie są wiążące, często są one przestrzegane przez sędziów.

3. Skarżący jest organizacją społeczeństwa obywatelskiego reprezentującą niezależne organizacje konsumenckie w Europie [3] Skarżący zakwestionował uwagi rzecznika generalnego, ponieważ jego zdaniem mogłyby one wpłynąć na trwające negocjacje polityczne prowadzone w ramach procesu legislacyjnego. Ponadto mogą one negatywnie wpływać na publiczne postrzeganie bezstronności rzecznika generalnego.

4. W kwietniu 2021 r. skarżący zwrócił się do prezesa Trybunału Sprawiedliwości, w którym wyraził powyższe obawy. Skarżący uznał, że w uwagach rzecznika generalnego zakwestionowano jego obowiązki członka Trybunału Sprawiedliwości wynikające z kodeksu postępowania TSUE [4] Skarżący zacytował art. 7 ust. 3 kodeksu postępowania, który stanowi, że „*postowienie działają i wyrażają się z powściągliwością, jakiej wymaga ich urząd*”, a także art. 4 ust. 2: „*Członkowie nie mogą działać ani wyrażać się, za pomocą jakiegokolwiek środka, w sposób, który niekorzystnie wpływa na publiczne postrzeganie ich bezstronności*”.

5. Prezes Trybunału Sprawiedliwości odpowiedział, że TSUE upoważnił rzecznika generalnego do wzięcia udziału w przesłuchaniu i że jego uwagi wyraziły swoją osobistą opinię. Prezes wyjaśnił, że członkowie wymiaru sprawiedliwości, czyli sędziowie i rzecznicy generalni, mają prawo do wyrażania swoich osobistych poglądów. Powinny one jednak wykazywać powściągliwość w korzystaniu z wolności wypowiedzi we wszystkich przypadkach, w których istnieje prawdopodobieństwo zakwestionowania władzy i bezstronności wymiaru sprawiedliwości. W tym względzie prezes podkreślił, że uwagi rzecznika generalnego nie mają żadnego związku ze sprawą toczącą się obecnie przed Trybunałem.

6. Niezadowolony z odpowiedzi przewodniczącego skarżący zwrócił się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w czerwcu 2021 r.

Mandat Rzecznika Praw Obywatelskich

7. Z art. 228 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wynika, że Rzecznik Praw Obywatelskich może rozpatrywać skargi dotyczące TSUE tylko wtedy, gdy nie odnoszą się one do jego „*roli sądowej*”.

8. Rzecznik uznał, że skarga nie dotyczy funkcji sądowych TSUE i wszczął dochodzenie. W decyzji uwzględniono fakt, że w swojej odpowiedzi udzielonej skarżącemu prezes Trybunału podkreślił, że nie zawiła przed Trybunałem sprawa związana z przedstawionymi uwagami.

9. Rzecznik zwrócił się do TSUE o udzielenie odpowiedzi na skargę. TSUE nie zgodził się, że



skarga wchodzi w zakres mandatu Rzecznika Praw Obywatelskich, chociaż udzieliła odpowiedzi na skargę. Odpowiedź została przekazana skarżącemu w celu zebrania uwag. W związku z tym Rzecznik Praw Obywatelskich przesłał do TSUE dodatkowe pismo dotyczące jej mandatu [5] Rzecznik otrzymał drugą odpowiedź Trybunału oraz drugą turę uwag skarżącego. Korespondencja między Rzecznikiem a Trybunałem jest publikowana na stronie internetowej Rzecznika Praw Obywatelskich.

Argumenty przedstawione Rzecznikowi Praw Obywatelskich

Przez Trybunał Sprawiedliwości UE

10. TSUE uznał, że sprawa nie wchodziła w zakres mandatu Rzecznika Praw Obywatelskich. Podniosła ona, że wszelkie ograniczenia prawa do wolności wypowiedzi przysługujące członkowi Trybunału podlegają określonym procedurom, które są stosowane przez sam wymiar sprawiedliwości. W związku z tym procedury te stanowią wyraz niezawisłości sądownictwa, co wymaga, aby dany sąd wykonywał swoje funkcje w sposób całkowicie autonomiczny. TSUE uznał również, że jedynie uwagi złożone przez członka Trybunału mające wpływ na jego zdolność do udziału w procesie podejmowania decyzji sądowych można uznać za naruszenie obowiązków tego posła w zakresie bezstronności i swobody uznania. Tak nie było w tym przypadku.

11. W odpowiedzi na wniosek Rzecznika o wyjaśnienia TSUE wyjaśnił ponadto, że kodeks postępowania należy interpretować w świetle kontekstu i zamierzonych celów. Obowiązki bezstronności i dyskrecji, określone w art. 4 i 7 kodeksu postępowania, służą konkretnemu celowi: zapewnienie skutecznej ochrony prawnej, czyli zagwarantowanie rzetelnego procesu sądowego. TSUE stwierdził, że celem tych obowiązków jest w szczególności ochrona postępowań sądowych przed nieuzasadnioną ingerencją, a nie przed innymi procesami zewnętrznymi, takimi jak negocjacje polityczne.

12. TSUE wyjaśnił również, że ocena, czy poseł naruszył kodeks postępowania, będzie przeprowadzana przez sędziów. W związku z tym taka ocena wpisuje się w rolę sądową TSUE i, jak stwierdził TSUE, poza mandatem Rzecznika Praw Obywatelskich.

Przez skarżącego

13. Skarżący nie zgodził się z oceną TSUE, zgodnie z którą członek Trybunału naruszyłby swoje obowiązki w zakresie bezstronności i swobody uznania tylko w przypadku potencjalnego wpływu na proces podejmowania decyzji sądowych. Skarżący argumentował, że w odpowiedzi TSUE nie uwzględniono potencjalnego wpływu, jaki uwagi przedstawione przez rzeczników generalnych mogłyby wpłynąć na proces legislacyjny, a tym samym podważyć zasadę podziału władzy. Traktat nie nadaje TSUE żadnej roli w procesie przyjmowania prawodawstwa UE.



14. Skarżący twierdził ponadto, że obowiązki wynikające z kodeksu postępowania (art. 7 ust. 3 i art. 4 ust. 2) powinny wymagać, aby wszyscy członkowie Trybunału powstrzymali się od wyrażania opinii, które mogłyby ingerować w proces legislacyjny UE lub wywierać na niego nadmierny wpływ. Jeżeli taka interpretacja nie jest zgodna z duchem kodeksu postępowania, skarżący zakwestionował skuteczność przepisów kodeksu w celu zapobiegania sytuacjom, które wystąpiły w tym przypadku. Gdyby tak było, to dlaczego kodeks postępowania miałby mieć zastosowanie również do byłych członków Trybunału, którzy nie są już zaangażowani w proces podejmowania decyzji sądowych?

15. Zdaniem skarżącego nie było wystarczające, aby TSUE oddalił kwestię nieuzasadnionego wpływu na proces legislacyjny UE i podział kompetencji między instytucjami UE, jako jedynie „proces zewnętrzny”. Procesy legislacyjne UE są integralną częścią funkcjonowania UE.

16. Skarżący nalegał, aby Rzecznik Praw Obywatelskich był uprawniony do dochodzenia swojej skargi, ponieważ nie dotyczył on sprawy przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej pełniącym funkcję sądową. Skarżący zwrócił się do Rzecznika Praw Obywatelskich o zalecenie TSUE, aby w kodeksie postępowania wyraźnie stwierdzono, że obowiązki bezstronności i dyskrecji wymagają od posłów powstrzymania się od składania oświadczeń, które mogą mieć wpływ na proces legislacyjny UE.

Ocena Rzecznika Praw Obywatelskich

17. Rzecznik Praw Obywatelskich nie zamierza ingerować w niezawisłość sądownictwa, która jest kamieniem węgielnym Unii opartej na praworządności. Z traktatu jasno wynika, że TSUE, pełniąc swoją funkcję sądową, nie wchodzi w zakres kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich.

18. Rzecznik z zadowoleniem przyjmuje fakt, że TSUE odpowiedział na zasadność skargi, mimo że uznał skargę za wykraczającą poza zakres jego kompetencji.

19. Rzecznik rozumie argument TSUE, zgodnie z którym jego kodeks postępowania ma na celu uniknięcie jakiegokolwiek nieuzasadnionego wpływu jednego z jego członków na proces sądowy. Zgadza się jednak ze skarżącym, że pogląd ten jest dość restrykcyjny, ponieważ nie uwzględnia potencjalnego wpływu, jaki członek Trybunału mógłby wywierać na inne procesy, takie jak proces podejmowania decyzji ustawodawczych na szczeblu UE.

20. Rzecznik Praw Obywatelskich zauważa, że w tym samym miesiącu, w którym miały miejsce okoliczności faktyczne niniejszej sprawy, rzecznik generalny uczestniczył w internetowym wydarzeniu dotyczącym własności intelektualnej w sektorze zdrowia. Uczestniczył również w innym wydarzeniu w listopadzie 2021 r. dotyczącym aktu o rynkach cyfrowych, zorganizowanym przez włoski think tank.

21. Przedmiotem sporu jest kwestia, czy kodeks postępowania, w szczególności gdy ustanawia



zasady dotyczące bezstronności i swobody uznania członków Trybunału, jest nieodłączną częścią prac sądowych TSUE, czy raczej dokumentem administracyjnym określającym obowiązki deontologiczne posłów również wtedy, gdy działają oni poza salą sądową. Brzmienie kodeksu zdaje się sugerować to drugie. Wyrok Sądu z 2019 r. wydaje się również potwierdzać pogląd, że kodeks postępowania nie ma na celu ustanowienia przepisów dotyczących działalności sądowej TSUE [6]. W tym samym wyroku stwierdza się jednak, że kodeksu postępowania nie można zakwalifikować ani jako aktu o charakterze sądowym, ani jako aktu o charakterze wyłącznie administracyjnym [7].

22. Stanowisko Rzecznika na temat jej mandatu różni się od stanowiska TSUE. Uważa, że kodeks postępowania jest instrumentem hybrydowym: obejmuje on obowiązki deontologiczne członków Trybunału zarówno wtedy, gdy pełnią oni funkcję sądową, jak i gdy ich działania mogą mieć wpływ na inne (niesądowe) procesy. W przeciwnym razie kodeks nie miałby zastosowania do byłych posłów, ponieważ nie mogą oni już działać w charakterze sądowym. W niniejszej sprawie TSUE podniósł, że uwagi przedstawione przez rzecznika generalnego nie miały wpływu na jego zdolność do udziału w procesie podejmowania decyzji sądowych. Jako takie powinny one wchodzić w zakres procesów pozasądowych objętych kodeksem postępowania. Sprawa powinna zatem wchodzić w zakres mandatu Rzecznika Praw Obywatelskich.

23. TSUE wyjaśnił jednak, że nie uznaje uprawnień Rzecznika Praw Obywatelskich do prowadzenia dochodzenia w tej sprawie. Chociaż niezwykle ważne jest przestrzeganie kodeksu postępowania i zachowanie czujności w tym zakresie przez TSUE, Rzecznik uważa, że kontynuowanie dochodzenia nie ma sensu, biorąc pod uwagę stanowisko TSUE.

24. W tym kontekście Rzecznik Praw Obywatelskich zamyka sprawę bez dalszych działań.

Wnioski

Rzecznik Praw Obywatelskich zamyka tę sprawę z następującym wnioskiem:

Dalsze działania nie są uzasadnione.

Skarżący i TSUE zostaną poinformowani o tej decyzji.

Emily O'Reilly Rzecznik Praw Obywatelskich

Strasburg, 27 czerwca 2022 r.

[1] W grudniu 2020 r. Komisja Europejska zaproponowała akt o rynkach cyfrowych mający na celu uregulowanie „strażników dostępu” Internetu; są to duże platformy internetowe o



dominującej pozycji rynkowej. Więcej informacji można znaleźć na stronie

<https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-markets-act-ensuring-fair-and-op>
[Link]

[2] Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (instytucja) dzieli się na dwa sądy: Trybunał Sprawiedliwości i Sąd. Trybunał Sprawiedliwości zajmuje się wnioskami o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożonymi przez sądy krajowe, niektórymi skargami o stwierdzenie nieważności i odwołaniami, natomiast Sąd orzeka w sprawie skarg o stwierdzenie nieważności wnoszonych przez osoby fizyczne, przedsiębiorstwa, a w niektórych przypadkach również rządy UE (zwykle w dziedzinie prawa konkurencji, pomocy państwa, handlu, rolnictwa, znaków towarowych i kwestii kadrowych UE). Rzecznicy generalni służą jedynie w Trybunale Sprawiedliwości, a nie w Sądzie.

[3] „BEUC, Europejska Organizacja Konsumentów”. Skrót oznacza „*Bureau Européen des Unions de Consommateurs*”. Aby uzyskać więcej informacji: <https://www.beuc.eu/> [Link]

[4] Kodeks postępowania posłów i byłych członków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (2016/C 483/01), przyjęty w dniu 23 grudnia 2016 r., ma na celu wyjaśnienie norm etycznych i deontologicznych, którym podlegają członkowie i byli członkowie Trybunału. Jest on dostępny tutaj:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:483:FULL&from=FR> [Link]
Sąd zaktualizował swój kodeks postępowania we wrześniu 2021 r.

[5] Rzecznik zauważył między innymi, że w przeszłości Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) prowadził dochodzenie w sprawie zgodności z kodeksem postępowania.

[6] Zob. wyrok Sądu z dnia 20 września 2019 r., *Franklin Dehousse* [Link]/Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, sprawa T-433/17, w szczególności pkt 82: „*Takie pojęcie i treść kodeksu postępowania nie ma na celu ustanowienia, nawet w części, zasad regulujących działalność sądową tej instytucji*” oraz pkt 86: *taki kodeks postępowania, stricto sensu, nie odnosi się do wykonywania funkcji sądowniczych*.

[7] Pkt 90 niniejszego wyroku.