



### ■ Sprawozdanie Komisji Europejskiej na temat praworządności w RFN – krytyczny komentarz

Magdalena Bainczyk

30.09.2020 r. Komisja Europejska opublikowała sprawozdanie o stanie praworządności w RFN<sup>1</sup>. Najbardziej interesującym elementem sprawozdania są jego braki i pominięcia w odniesieniu do funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości RFN. Jest to kolejny dokument unijny, m.in. po wyroku TS UE z 9.07.2020 r.<sup>2</sup>, który utrwała stan niezgodny z prawem w dwóch aspektach: 1. Podstawy prawnej do oceny poszanowania zasady państwa prawa w państwach członkowskich w ogóle – w traktatach brak jest podstawy do działania instytucji UE w tym zakresie<sup>3</sup>, a treść zasady nie została sprecyzowana i podlega w związku z tym swobodnemu kształtowaniu przez instytucje UE, w szczególności Komisję Europejską. Przedmiotowe sprawozdanie jest wręcz podręcznikową egzemplifikacją tego twierdzenia; 2. Ocena poszanowania zasady państwa prawa w zakresie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w RFN została dokonana powierzchownie, wybiórczo, a przez to niezetelnie. Ze wszech miar pozytywne wnioski Komisji w tym zakresie nie znajdują uzasadnienia ani w stanie prawnym, ani w stanach faktycznych.

Redakcja:  
Radosław Grodzki  
Karol Janoś  
(redaktor naczelny)  
Piotr Kubiak  
Krzysztof Malinowski

Korekta:  
Hanna Różanek

Nr 30(450)/2020  
30.10.2020

ISSN 2450-5080

Biuletyny dostępne  
także dzięki:  
NEWSLETTER IZ  
FACEBOOK  
SCRIBD  
LINKEDIN  
TWITTER

---

<sup>1</sup> DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r. Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Niemczech. Bruksela, dnia 30.9.2020 r. SWD(2020) 304 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0304&from=EN>

<sup>2</sup> Wyrok TS UE z dnia 9 lipca 2020 r. C-272/19, VQ przeciwko Land Hessen, ECLI:EU:C:2020:535.

<sup>3</sup> OPINIA SŁUŻBY PRAWNEJ Rady Unii Europejskiej z 27.05.2014 r., dotyczy: Komunikat Komisji w sprawie nowych ram UE na rzecz umocnienia praworządności – Zgodność z Traktatami.

Sprawozdanie Komisji Europejskiej wykazuje istotne braki:

- Nie dokonano rzetelnej oceny zarówno stanu prawnego, jak i praktyki w zakresie wyboru, powołania, oceny służbowej i awansowania sędziów sądów federalnych i krajowych;
- Nie uwzględniono postulatów niemieckich stowarzyszeń sędziowskich w sprawie uniezależnienia władzy sądowniczej od władzy wykonawczej;
- Nie odniesiono się do pytań prejudycjalnych, kierowanych do TS UE przez sędziów niemieckich, którzy w tych pytaniach wprost wyrażają wątpliwości co do własnej niezawisłości;
- Nie poruszono kwestii dozwolonej przynależności partyjnej sędziów, a także bezpośredniego przechodzenia z sądownictwa do polityki i odwrotnie;
- Nie poruszono ocenianego krytycznie przez sędziów zagadnienia systemu zarządzania personelem ani niewykonania przez Niemcy wyroku TS UE w sprawie zagwarantowania niezależności prokuratorów od władzy wykonawczej.

## Wprowadzenie

Ocena funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości RFN z punktu widzenia zasady państwa prawa zajmuje zaledwie 3 strony w 18-stronicowym sprawozdaniu, z czego większość tej części sprawozdania dotyczy kwestii powszechnie znanych.

Komisja opisuje m.in., iż RFN jest państwem federalnym, w którym zagadnienie wymiaru sprawiedliwości należy do krajów związkowych (niem. *Länder*). Niestety z tego powszechnie znanego faktu nie zostają wyciągnięte żadne wnioski ani o charakterze metodologicznym, a tym bardziej merytorycznym. O niezawisłości sędziowskiej, oprócz badań socjologicznych (badanie Eurobarometru 2020), mają świadczyć dwa przepisy Ustawy Zasadniczej RFN (art. 33 ust. 2 i art. 97).

Problem polega na tym, iż zgodnie z zasadą podziału kompetencji pomiędzy Federację (niem. *Bund*) a kraje związkowe sądownictwo powszechne leży w gestii krajów związkowych. W związku z tym zasady wyboru, mianowania, oceny zawodowej i awansowania sędziów zostały uregulowane na poziomie konstytucji krajowych, ustaw oraz aktów podstawowych krajów, które w ogóle nie były przedmiotem analizy Komisji Europejskiej.

Dokonanie rzetelnej oceny stanu prawnego w tym zakresie wymagałoby analizy aktów normatywnych, obowiązujących w co najmniej kilku krajach związkowych, a także praktyki w zakresie administrowania sądownictwem federalnym oraz krajowym.

## 1. Wybiórcza i nierzetelna ocena procedury wyboru, powoływania i awansowania sędziów w świetle przepisów oraz praktyki w RFN

W sprawozdaniu Komisja twierdzi: *W przypadku sądów federalnych w ramach tego procesu należy przeprowadzić konsultacje z komisją selekcyjną sędziów (Richterwahlausschuss), która wybiera sędziów powoływanych następnie przez władzę wykonawczą oraz rady sędziów (Präsidentialräte) właściwych sądów (str. 1 sprawozdania) [podkreślenia – M.B.]*

W sprawozdaniu Komisji kluczowemu zagadnieniu procedury wyboru sędziów poświęcono dwa zdania, zawierające istotne błędy merytoryczne.

Powyższy wywód jest nielogiczny: po pierwsze, nie wiadomo, kto ma przeprowadzić konsultacje z komisją selekcyjną, po drugie, nie jest jasne, czy komisja selekcyjna jest konsultowana, czy też posiada kompetencje do wybierania.

Komisja selekcyjna – prawidłowe tłumaczenie – komisja ds. wyboru sędziów nie jest organem obligatoryjnym, natomiast w świetle Ustawy Zasadniczej RFN to minister sprawiedliwości posiada obligatoryjne uprawnienie władcze w tym zakresie. Wybór sędziego bez udziału ministra sprawiedliwości jest niezgodny z art. 98 ust. 4 UZ RFN. Ponadto rady sędziów/rady prezydialne nie powołują sędziów. W niektórych procedurach rady prezydialne przygotowują dla komisji ds. wyboru sędziów niewiążące opinie o kandydatach.

### 1.1. Procedura wyboru i powołania sędziów sądów federalnych

Procedura ta została uregulowana w art. 95 ust. 2 Ustawy Zasadniczej RFN (dalej jako UZ RFN):

*O powołaniu na sędziego tych sądów [federalnych – uwaga M.B.] decyduje minister właściwy dla danej dziedziny wspólnie z komisją ds. wyboru sędziów [podkreślenie M.B.], składającą się z ministrów krajów związkowych właściwych dla danej dziedziny oraz z równej liczby członków, którzy zostali wybrani przez Bundestag.*

Za przykład może służyć postępowanie w sprawie wyborów sędziów do Federalnego Sądu Administracyjnego (niem. *Bundesverwaltungsgericht*, BVerwG), który jest odpowiednikiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Polsce.

Wyboru sędziów Federalnego Sądu Administracyjnego dokonuje komisja ds. wyboru sędziego (niem. *Richterwahlausschuss*), złożona z ministrów krajów związkowych, odpowiedzialnych za sądownictwo administracyjne oraz w równej liczbie z członków wybranych przez Bundestag. Przewodniczącym komisji jest federalny minister sprawiedliwości i ochrony konsumenta. Przewodniczący oraz każdy członek komisji jest uprawniony do zgłoszenia kandydatów. W odniesieniu do każdej propozycji opinię wydaje rada prezydialna Federalnego Sądu Administracyjnego, jednakże komisja nie jest związana tą opinią. Komisja dokonuje wyboru sędziego zwykłą

większością głosów. Po wyrażeniu zgody przez federalnego ministra sprawiedliwości, wybrany kandydat zostaje mianowany przez prezydenta RFN<sup>4</sup>.

Upolitycznienie wyboru sędziów sądów federalnych jest przedmiotem zainteresowania medialnego. Poniżej omówiono krótko wybory sędziów do Federalnego Sądu Najwyższego w marcu 2019 r., a także toczący się obecnie proces wyboru prezesa i wiceprezesa Federalnego Sądu Finansowego. Szczególnie interesująca jest ta ostatnia procedura, gdyż w obronie poszanowania kryteriów fachowości zawodowej wystąpili sami sędziowie tego Sądu.

### 1.1.1. Kontrowersje wokół politycznie determinowanego wyboru sędziów do Federalnego Sądu Najwyższego (BGH) – 03.2019 r.

W marcu 2019 r. toczyła się procedura wyboru aż 18 sędziów Federalnego Sądu Najwyższego (niem. *Bundesgerichtshof*, BGH), w związku z utworzeniem dwóch dodatkowych senatów orzekających. Ponadto w analogicznej procedurze wybierani byli 4 sędziowie Federalnego Sądu Administracyjnego oraz Federalnego Sądu Finansowego. W obszernym artykule prasowym („Süddeutsche Zeitung”, 11.02.2019) W. Janisch szczegółowo omawiał kulisy wyborów sędziów do BGH, stwierdzając, iż głosowanie w komisji ds. wyboru sędziów jest tylko „demokratycznym rytuałem” wieńczącym długą, bo ponad 6-miesięczną tajną procedurę ustalania list kandydatów pomiędzy CDU i SPD, z minimalnym współudziałem Zielonych i FDP, które to partie otrzymują 1-2 miejsca. Z ramienia CDU za przygotowanie listy kandydatów odpowiedzialny był A. Heveling, jego odpowiedniczką z SPD była E. Högl. Wobec braku konieczności uzyskania większości kwalifikowanej, jak w przypadku wyborów do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, nie musiano brać pod uwagę AfD. Nieformalna procedura ustalania list kandydatów odbywa się m.in. z udziałem urzędników ministerstw sprawiedliwości, premierów krajów związkowych, prezesów sądów federalnych i wyższych sądów krajów związkowych, którzy są również mianowani w procedurze zdeterminowanej politycznie. Prócz „bliskości” czy wręcz przynależności do danej partii politycznej kandydata na sędziego federalnego pod uwagę brany jest parytet poszczególnych krajów związkowych oraz parytet płci. Co prawda na listach umieszczani są wyłącznie kandydaci o pierwszorzędnych kompetencjach zawodowych, ale problematyczne z punktu widzenia systemu demokratycznego jest zawężenie spektrum wyboru tylko do sędziów powiązanych z partiami politycznymi.

### 1.1.2. Sprzeciw sędziów Federalnego Sądu Finansowego (BFH) wobec planowanego powołania prezesa i wiceprezesa tego Sądu – 10.2020 r.

Stowarzyszenie sędziów zarzuca obecnej federalnej minister sprawiedliwości Ch. Lambrecht (SPD), iż zamierza obsadzić stanowisko prezesa i wiceprezesa Federalnego Sądu Finansowego prawnikami, którzy posiadają zaplecze polityczne, ale nie posiadają doświadczenia w orzekaniu. Kandydatami są: A. Morsch, prezes Sądu

<sup>4</sup> *Wahl und Ernennung. Bundesverwaltungsgericht*, <http://www.bverwg.de/das-gericht/organisation/richter-und-senate> (dostęp 7.10.2020).

Finansowego w Kraju Saary, była sekretarz stanu z ramienia SPD oraz H.-J. Thesling, z kręgów bliskich CDU, urzędnik w Ministerstwie Sprawiedliwości Nadrenii-Westfalii, przedtem prezes Sądu Finansowego w Düsseldorfie.

Przedstawiciel stowarzyszenia sędziów M. Loose określił te nominacje jako „jasne naruszenie zdolności działania sądu oraz niezawisłości sądownictwa”, a także stwierdził, iż w 2016 r. Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości w porozumieniu z prezesami Federalnego Sądu Finansowego ustaliło, iż stanowisko prezesa i wiceprezesa mogą sprawować wyłącznie osoby, które wcześniej orzekały przez kilka lat w tym Sądzie. Kryterium to obecnie zostało jednostronnie zniesione przez Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości. Ministerstwo nie odniosło się do tych zarzutów, ale w zeszłym tygodniu komisja ds. wyboru sędziów sądów federalnych wybrała wspomniane powyżej osoby na sędziów Federalnego Sądu Finansowego<sup>5</sup>.

### 1.1.3. Upolitycznienie wyboru sędziów do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego RFN

W ostatnim dziesięcioleciu nasila się upolitycznienie procesu wyboru sędziów do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (niem. *Bundesverfassungsgericht*), a przykładem tego jest bezpośredni transfer z bieżącej polityki na stanowisko wiceprezesa, a następnie prezesa FTK. Obecny prezes FTK S. Harbarth w okresie bezpośrednio poprzedzającym objęcie funkcji prezesa FTK był partnerem w dużej niemieckiej firmie prawniczej obsługującej niemieckie koncerny oraz wpływowym politykiem CDU<sup>6</sup>. Powyższe wątpliwości stały się powodem wniesienia dwóch skarg konstytucyjnych na powołanie S. Harbartha na urząd sędziego FTK<sup>7</sup>.

## 1.2. Procedura wyboru i powołania sędziów sądów krajowych

W celu oceny procedury wyboru i powołania sędziów sądów krajowych należy przeanalizować art. 98 ust. 3 i 4 Ustawy Zasadniczej RFN, a także ustawy obowiązujące w krajach związkowych<sup>8</sup>. Komisja nie odniosła się ani do przepisu niemieckiej konstytucji federalnej, ani do przepisów ustaw żadnego z krajów związkowych.

<sup>5</sup> *BFH-Richterverein gegen BMJV: Kritik an geplanter Chefpostenbesetzung*, Legal Tribune Online, 09.10.2020, [https://www.lto.de/persistent/a\\_id/43056/](https://www.lto.de/persistent/a_id/43056/) (dostęp 12.10.2020).

<sup>6</sup> [https://www.bundesverfassungsgericht.de/EN/Richter/Erster-Senat/Praesident-Prof-Dr-Harbarth/praesident-prof-dr-harbarth\\_node.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/EN/Richter/Erster-Senat/Praesident-Prof-Dr-Harbarth/praesident-prof-dr-harbarth_node.html) (dostęp 19.10.2020)

<sup>7</sup> J. Keuchel, V. Votsmeier Düsseldorf, Karlsruher Richter mit Vergangenheit. Stephan Harbarth wird wohl zum Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts gewählt. Kritiker stellen seine Unabhängigkeit infrage und legen Verfassungsbeschwerde ein. Handelsblatt 5.03.2020, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/designierter-praesident-stephan-harbarth-verfassungsrichter-mit-umstrittener-vergangenheit/25612434.html?ticket=ST-502313-DAHgXTBdqvNz33qWFljt-ap5> (dostęp 28.10.2020).

<sup>8</sup> Przegląd przepisów ustaw krajów związkowych w: M. Balczyk, *Wybrane aspekty prawne niezawisłości władzy sądowniczej w RFN/Selected Legal Aspects of Judicial Independence in the Federal Republic of Germany*, IZ PP nr 30, s. 30 i n. <https://www.iz.poznan.pl/plik,pobierz,3026,1cf079cc57256ac2eeaa534c581c132a/IZ%20Polic%20Papers%2030.pdf> (dostęp 28.10.2020).

Art. 98 Ustawy Zasadniczej RFN

*(3) Pozycja prawna sędziów w krajach zostanie uregulowana przez szczególne ustawy krajowe, o ile nie stanowi inaczej art. 74 ust. 1 nr 27.*

*(4) Kraje mogą ustanowić, że o powołaniu sędziów w krajach decyduje krajowy minister sprawiedliwości wspólnie z komisją ds. spraw wyboru sędziów [podkreślenie – M.B.].*

Art. 98 ust. 4 UZ upoważnia kraje związkowe do przyjęcia ustawy regulującej powołanie sędziów, przewidującej, iż powołania sędziego dokonuje krajowy minister sprawiedliwości wspólnie z komisją ds. wyboru sędziego. Niezgodne z UZ jest powoływanie sędziów wyłącznie przez komisję lub bez zgody właściwego ministra. Powyżej przytoczony przepis ma charakter fakultatywny, tzn. kraje związkowe mogą skorzystać z modelu powołania sędziów z udziałem komisji, ale mogą pozostawić tę decyzję wyłącznie organom władzy wykonawczej<sup>9</sup>.

Poniżej przytoczono przykładowe rozwiązania z kraju związkowego Hesji, które były przedmiotem oceny Trybunału Sprawiedliwości UE, ale nie wzbudziły żadnych wątpliwości sędziów z Luksemburga pod kątem zgodności z zasadami państwa prawnego.

Ustawa Hesji o statusie sędziego<sup>10</sup>

§ 3 Mianowanie sędziów

*Sędziowie są mianowani przez Ministra Sprawiedliwości.*

§ 19 Przygotowanie decyzji

*Minister Sprawiedliwości przedkłada komisji do spraw wyboru sędziów akta osobowe z propozycją [podkreślenie – M.B.] i wskazuje ze składu komisji do spraw wyboru sędziego jednego lub kilku sprawozdawców.*

§ 20 Udział komisji ds. wyboru sędziów

*1. O powołaniu do stanu sędziowskiego decyduje Minister Sprawiedliwości razem z komisją ds. wyboru sędziego (art. 127 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji Kraju Związkowego Hesji). (...)*

W Komunikatach oddziału krajowego Niemieckiego Związku Sędziów (DRB) z 2017 r. zostały opisane praktyczne aspekty procedury wyboru sędziów w Hesji:

- referent ds. osobowych Ministerstwa Sprawiedliwości Hesji dokonuje wstępnej selekcji kandydatów na podstawie przesłanych dokumentów oraz przekazuje swoją opinię do sądów wyższej instancji oraz Prokuratury Generalnej;
- sądy wyższej instancji sądownictwa wyspecjalizowanego z zakresu prawa pracy, spraw socjalnych, administracji i finansów przeprowadzają rozmowę wstępną

<sup>9</sup> G. Morgenthaler, GG Art. 98 [Rechtsstellung der Richter] w: V. Epping, Ch. Hillgruber, BeckOK Grundgesetz wyd. 44, nb. 18-19.

<sup>10</sup> (niem. *Hessisches Richtergesetz*, HRiG) w brzmieniu z 11 marca 1991 r. (GVBl. I, s. 54), ostatnio zmieniona ustawą z 21 czerwca 2018 r. (GVBl. s. 291).

z kandydatami, gdyż w przypadku sądownictwa wyspecjalizowanego potrzebna jest dodatkowo wiedza fachowa z danego działu prawa;

- następnie odbywa się rozmowa kwalifikacyjna w Ministerstwie Sprawiedliwości Hesji;
- jeśli kandydat został pozytywnie oceniony w rozmowie kwalifikacyjnej w Ministerstwie, odbywa następnie rozmowę kwalifikacyjną z sekretarzem stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Hesji;
- Minister Sprawiedliwości Hesji przedstawia pozytywnie ocenionych kandydatów komisji ds. wyboru sędziów;
- po akceptacji wyrażonej przez komisję następuje zatrudnienie na urząd sędziego na próbę<sup>11</sup>.

Zgodnie z art. 3 ustawy Hesji o statusie sędziego, sędzia jest mianowany przez Ministra Sprawiedliwości Hesji.

Rzetelna analiza przepisów federalnych oraz krajowych prowadzi do wniosku, iż w RFN występuje mocne powiązanie władzy wykonawczej z władzą sądowniczą. Minister sprawiedliwości zarówno na poziomie Federacji, jak i krajów związkowych ma decydujący wpływ na wybór i mianowanie sędziego, a rady prezydialne sądów nie posiadają wiążącego wpływu na wybór i mianowanie sędziów. W związku z tym sprawozdanie Komisji w tym zakresie jest błędne.

### 1.3. Ocena służbowa sędziów przez ministra sprawiedliwości

Minister sprawiedliwości posiada zasadniczy wpływ nie tylko na wybór i mianowanie sędziego, ale także na jego dalszą karierę, gdyż to minister sprawiedliwości określa kryteria i sposób dokonywania oceny służbowej oraz decyduje o awansie zawodowym sędziego.

Ważnym ogniwem następczej oceny sędziego jest prezes sądu, mianowany również przez ministra sprawiedliwości. Silnie zhierarchizowany system administrowania sądami z dominującą rolą ministerstwa sprawiedliwości został ukształtowany na podstawie urzędniczego modelu pruskiego w XIX w., co znalazło swój wyraz w ustawie o ustroju sądów z 1877 r., która obowiązuje po dziś dzień<sup>12</sup>.

Przykład rozwiązań dotyczących oceny służbowej sędziów sądów administracyjnych w Hesji:

Ustawa Hesji o statusie sędziego<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> *Die Einstellungspraxis der hessischen Justiz*, wywiad z dr K. Burckhardt z Ministerstwa Sprawiedliwości Hesji, *Mitteilungen des Landesverbandes Hessen*, nr 1/2017, <https://www.richterbund-hessen.de/wp-content/uploads/2017/03/HeMi-Ausgabe-1-2017.pdf> (dostęp 15.10.2020), s. 7 i n.

<sup>12</sup> Ustawa z 27 stycznia 1877 r. o ustroju sądów (niem. *Gerichtsverfassungsordnung*, GVG) w brzmieniu z 9 maja 1975 r. (BGBl. I, s. 1077), ostatnio zmieniona ustawą z 8 lipca 2019 r. (BGBl. I, s. 1002).

<sup>13</sup> (niem. *Hessisches Richtergesetz*, HRiG) w brzmieniu z 11 marca 1991 r. (GVBl. I, s. 54), ostatnio zmieniona ustawą z 21 czerwca 2018 r. (GVBl. s. 291).

### § 2b Ocena służbowa

*Ocenę zdolności, przydatności i rezultatów zawodowych sędziów reguluje Ministerstwo Sprawiedliwości w dyrektywach [podkreślenie – M.B.].*

Kontrola wewnętrzna i kontrola nad działalnością służbową dla zakresu właściwości Ministerstwa Sprawiedliwości Hesji<sup>14</sup>

### § 3 Przeprowadzenie kontroli

*1. Kontrola wewnętrzna jest przeprowadzana na podstawie katalogów kontroli i zadań, uzgodnionych z Ministerstwem Sprawiedliwości Hesji, oddzielnych dla danego obszaru spraw i dziedzin kontroli, które są wdrażane przez prezesów i prezeski sądów najwyższej instancji albo Prokuratorkę lub Prokuratora Generalnego. 2. (...). [podkreślenie – M.B.]*

Sędzia niemiecki w stanie spoczynku W. Nešković uważa, iż jak długo administracja sądowa kieruje polityką personalną sądów, tak długo będzie ona świadomie lub nieświadomie dążyła do tworzenia grupy sędziowskiej przyjaznej władzy wykonawczej<sup>15</sup>. Sędzia C. Löbbert formułuje jeszcze ostrzejszą opinię: system oceny i awansu działa jak uzda dla sędziów, przy czym cugle znajdują się w rękach administracji. Co prawda do zadań sądownictwa należy kontrolowanie egzekutywy, ale sama egzekutywa stwierdza, czy sądownictwo robi to dobrze. A więc kontrolowany kontroluje kontrolera<sup>16</sup>.

## 2. Brak uwzględnienia opinii środowisk niemieckich sędziów i prokuratorów

Przepisy krajów związkowych budzą wątpliwości także samych niemieckich sędziów. Wątpliwości te są stale podnoszone przez stowarzyszenia sędziów. Co prawda w raporcie Komisji znalazła się informacja, iż Komisja przeprowadziła konsultacje z Niemieckim Związkiem Sędziów (niem. *Deutscher Richterbund*, DRB), ale w tekście sprawozdania nie znalazła się żadna wzmianka o żądaniach tej organizacji, skądinąd otwarcie wyrażanych w mediach. Na stronie DRB czytamy: „Władza wykonawcza utrzymuje sądy i prokuratury w wielowymiarowej zależności. O zatrudnieniu i awansowaniu sędziów oraz prokuratorów w wielu krajach związkowych

<sup>14</sup> Okólnik z 15 listopada 2017 r. (*Innenrevision und Geschäftsprüfung für den Geschäftsbereich des Hessischen Ministeriums der Justiz*, Runderlass vom 15. November 2017, JMBL. 2018, s. 69).

<sup>15</sup> W. Nešković, *Sine spe ac metu, Verfassungsrechtliche Fragen zur Selbstverwaltung der Justiz*, Vortrag während der Tagung „Ökonomisierung der Rechtspflege – Risiken und Nebenwirkungen“ der Evangelischen Akademie in Bad Boll vom 17.-19. November 2010, s. 1, 4, [https://www.ev-akademie-boll.de/fileadmin/res/otg/doku/520910-Ne\\_kovic.pdf](https://www.ev-akademie-boll.de/fileadmin/res/otg/doku/520910-Ne_kovic.pdf) (dostęp 16.07.2018), s. 8.

<sup>16</sup> C. Löbbert, *Verfassungsrechtliche Fragen zur Selbstverwaltung der Justiz. Die Justiz im System der Gewaltenteilung*, Neue Richtersvereinigung-Info, Hessen, 6/2012, s. 20.



decyduje wyłącznie minister sprawiedliwości. Środki osobowe i materialne przyznaje lub ogranicza minister finansów w zależności od sytuacji budżetowej”<sup>17</sup>.

Nowe Stowarzyszenie Sędziów (niem. *Neue Richtervereinigung*, NRV), które nie zostało zresztą wysłuchane przez Komisję, aktywnie lobbuje na rzecz wprowadzenia samorządności w administrowaniu sądami, wykorzystując w tym zakresie przykład Polski: „Jak Niemcy mogą wiarygodnie twierdzić, że na przykład Polska ryzykuje wypowiedzeniem podstaw swojego członkostwa w UE poprzez wykonanie ustaw uchwalonych przez Sejm w celu reformy sądownictwa, jeśli wystarczy, by partia rządząca [w Polsce – uwaga M.B.] wskazała jedynie na konstytucję Federacji, by móc wykazać niekonsekwentne zachowanie [strony niemieckiej – uwaga M.B.]”<sup>18</sup>.

### 3. Brak uwzględnienia pytań prejudycjalnych sądów niemieckich w sprawie własnej niezawisłości

#### 3.1. Pytanie prejudycjalne z marca 2019 r. (C-272/19)

Niezadowolenie sędziów niemieckich z powodu mocnego powiązania sądownictwa z władzą wykonawczą doprowadziło do istotnego przetomu w funkcjonowaniu tego urzędniczego modelu. 28.03.2019 r. Sąd Administracyjny w Wiesbaden (niem. *Verwaltungsgericht*, dalej jako VG), wydał postanowienie o zadaniu bezprecedensowego pytania Trybunałowi Sprawiedliwości UE: *Czy sąd odsyłający można kwalifikować jako niezawisły i bezstronny sąd w rozumieniu art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w związku z art. 47 akapit drugi Karty praw podstawowych Unii Europejskiej?*<sup>19</sup>

VG Wiesbaden stwierdza, iż krajowe przepisy konstytucyjne gwarantują jedynie funkcjonalną niezawisłość sędziowską, ale nie gwarantują instytucjonalnej niezawisłości sądów w Niemczech (art. 126 ust. 2 konstytucji Hesji, art. 97 ust. 1 Ustawy Zasadniczej RFN). Zdaniem VG Wiesbaden brak niezawisłości instytucjonalnej sądów wyraża się w tym, iż sędziowie, a więc i sędzia sądu przedkładającego to pytanie prawne został mianowany przez Ministra Sprawiedliwości Hesji, który decyduje również o jego awansie zawodowym (§ 3 ustawy Hesji o statusie sędziego), ocena sędziego podlega regulacji Ministerstwa Sprawiedliwości Hesji (§ 2b ustawy Hesji o statusie sędziego), w pozostałym zakresie do sędziów mają zastosowanie regulacje ustawy o statusie urzędnika.

Zewnętrzny aspekt niezawisłości sądu implikuje, iż instytucja ta wykonuje swoje funkcje w pełni autonomicznie, bez jakiegokolwiek powiązania hierarchicznego lub podporządkowania. Powiązanie sądów z Ministerstwem Sprawiedliwości Hesji prowadzi jednak do tego, iż sąd nie może wykonywać swoich funkcji w pełni autonomicz-

<sup>17</sup> <https://www.drj.de/positionen/themen-des-richterbundes/selbstverwaltung-der-justiz> (dostęp 20.10.2020)

<sup>18</sup> [https://www.neuerichter.de/fileadmin/user\\_upload/BuVo-2017-09\\_Berliner\\_Appell.pdf](https://www.neuerichter.de/fileadmin/user_upload/BuVo-2017-09_Berliner_Appell.pdf) (dostęp 20.10.2020)

<sup>19</sup> Dz. Urz. UE z 3 czerwca 2019 r., C 187, s. 52.

nie, gdyż jest powiązany hierarchicznie z ministerstwem i podporządkowany ministerstwu poprzez stanowisko prezesa sądu administracyjnego jako organu nadzoru służbowego, który w związku z tym jest związany poleceniami ministra.

W powyższej sprawie TS UE 9.07.2020 r. wydał kontrowersyjny wyrok<sup>20</sup>. W tenorze wyroku brak jest odpowiedzi na to pytanie prejudycjalne. Natomiast w uzasadnieniu, po przeprowadzeniu powierzchownej, a przez to wadliwej analizy, bez uwzględnienia postulatów głównych niemieckich stowarzyszeń sędziowskich (patrz pkt. 2), które od lat domagają się niezależności sądów od władzy wykonawczej, TS UE przyjął, iż pomimo brzmienia heskich przepisów, które w sposób jednoznaczny przewidują właściwość krajowego ministra sprawiedliwości w zakresie podejmowania decyzji o mianowaniu, ocenie i awansowaniu sędziego (patrz pkt. 1.2), zapewniona jest niezawisłość niemieckiego sądu administracyjnego, który zadał pytanie prawne.

Wadliwy w zakresie oceny funkcjonowania sądownictwa RFN wyrok TS UE pogłębia brak zaufania co do obiektywizmu instytucji unijnych. To zła prognoza w kontekście zgody na ocenę przez instytucje unijne poszanowania zasady państwa prawa przez państwa członkowskie w powiązaniu z wydatkowaniem funduszy z budżetu unijnego, która spełniła się już w przypadku omawianego sprawozdania.

### 3.2. Pytanie prejudycjalne z czerwca 2020 r. (C-276/2020)

W czerwcu 2020 r. krajowy sąd wyższej instancji (niem. *Landgericht*) z Turyngii skierował kolejne pytanie do TS UE. Miało ono bardzo podobną treść do pytania sądu administracyjnego z Hesji: *Czy sąd odsyłający jest niezawisłym i bezstronnym sądem w rozumieniu art. 267 TFUE w związku z art. 19 ust. 1 zdanie trzecie TUE i art. 47 akapit drugi Karty praw podstawowych Unii Europejskiej?*

W tym jednak przypadku TS UE powinien dokonać obiektywnej analizy przepisów kraju związkowego Turyngia w zakresie wyboru, powołania i oceny służbowej sędziów. Stanowisko sędziego sądu krajowego z Erfurtu, dr. Borowsky'ego, jest jednoznacznie negatywne w zakresie obowiązujących w tym kraju związkowym przepisów.

„Krajowe przepisy konstytucyjne w Niemczech i w Turyngii nie spełniają tych wymogów (co do braku niezawisłości prokuratury niemieckiej, zob. wyrok Trybunału z dnia 27 maja 2019 r., C-508/18 i in.). Przepisy te przewidują tylko funkcjonalną niezawisłość sędziowską w podstawowym obszarze działalności sądowniczej, niezawisłość osobistą. Nie jest to jednak wystarczające do ochrony przed wszelkimi wpływami zewnętrznymi. Instytucjonalna niezawisłość sądów, która jest również niezbędna do tego celu, nie jest bowiem w żaden sposób zagwarantowana. Niezawisłość poszczególnych sędziów jest jednak gwarantowana przez niezawisłość sądownictwa jako całości. Przepisy o ustroju sądownictwa w Turyngii oraz ustawa o sędziach nie spełniają standardów określonych przez europejskie prawo konstytucyjne i Europejski

<sup>20</sup> Por. Ekspertyza IZ nr 6/2019, Relacje władzy wykonawczej i sądowniczej w RFN w związku z postanowieniem Sądu Administracyjnego w Wiesbaden z dnia 28 marca 2019 r., sygn. akt 6 K 1016/15 o zadaniu pytania prejudycjalnego dotyczącego niezawisłości sądów niemieckich (C-272/19).

Trybunał Sprawiedliwości w zakresie niezawisłości sądów (zob. na przykład wyrok Trybunału z dnia 19 listopada 2019 r., C-585/18 i in., pkt 121 i nast., a także wyroki Trybunału: z dnia 24 czerwca 2019 r., C-619/18; z dnia 25 lipca 2018 r., C-216/18). W szczególności:

aa) W Turyngii – podobnie jak we wszystkich innych krajach związkowych Niemiec – organizacja i administracja sądów znajduje się w rękach władzy wykonawczej, która nadzoruje sądy i kieruje nimi pod względem personalnym i materialnym. Ministerstwa sprawiedliwości decydują o stanowiskach i liczbie sędziów w danym sądzie, a także o materialnym wyposażeniu sądów. Ponadto sędziowie są mianowani i awansowani przez ministrów sprawiedliwości. Leżąca u podstaw tego procesu ocena sędziów leży w gestii ministerstw i prezesów sądów, którzy – poza ewentualną własną działalnością sędziowską – są częścią władzy wykonawczej. W praktyce ministrowie sprawiedliwości oraz podlegli im administracyjnie i związani ich poleceniami prezesi pełnią funkcję strażników, tzw. *gatekeeper*. Ponadto prezesi pełnią nadzór służbowy nad wszystkimi sędziami.

bb) Dla Niemiec i Turyngii charakterystyczne są ponadto liczne formalne i nieformalne związki oraz osobiste współzależności pomiędzy władzą sędziowską i wykonawczą. Na przykład sędziom można powierzyć sprawy administracyjne wymiaru sprawiedliwości. Wątpliwości wzbudza w szczególności tradycyjna praktyka delegowania sędziów do ministerstw krajowych lub federalnych. Oddelegowani sędziowie są często przez lata włączeni do hierarchicznej struktury ministerstwa. Nierzadko zdarza się również, że dochodzi do wielokrotnych zmian stanowisk pomiędzy ministerstwami i sądami, a nawet pomiędzy statusem sędziego i urzędnika<sup>21</sup>.

Wskazane powyżej pytania prejudycjalne mają charakter przelomowy. W państwie, które jest ojczyzną koncepcji zasady państwa prawa i które wydaje setki milionów euro na promocję tej koncepcji zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym, sędziowie wyrażają poważne zarzuty co do realizacji ich niezawisłości sędziowskiej i to już nie tylko w sferze publiczno-medialnej w formie działalności stowarzyszeń sędziowskich. Niemieccy sędziowie są już na tyle zdeterminowani, iż wnoszą pytania prawne do TS UE.

Wspomniane pytania prawne nie zostały nawet wymienione w raporcie KE, nie mówiąc o dokonaniu rzetelnej analizy ich przesłanek prawnych. Jest to kolejny dowód nierzetelności czy wręcz manipulacji ze strony Komisji Europejskiej.

Należy nadmienić, iż stowarzyszenia sędziowskie, pomimo nieustannie podnoszonych żądań wprowadzenia samorządu sędziowskiego i ograniczenia wpływu władzy wykonawczej, które w ogóle nie zostały uwzględnione w sprawozdaniu, nie skrytykowały sprawozdania Komisji. Niemieckie stowarzyszenia sędziowskie nie występują na forum międzynarodowym przeciwko RFN<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Sprawa C-276/2020. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=229881&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6641904> (dostęp 9.10.2020).

<sup>22</sup> <https://www.drb.de/newsroom/presse-mediencenter/nachrichten-auf-einen-blick/nachricht/news/erster-rechtsstaatlichkeitsbericht-probleme-in-mehreren-eu-staaten> (dostęp 19.10.2020).

## 4. Niemieccy sędziowie członkami partii politycznych

Sędziowie w RFN mogą być członkami partii politycznych, co nie budzi żadnych wątpliwości w Komisji Europejskiej – nie porusza ona w ogóle tego zagadnienia w swoim sprawozdaniu. Przynależność partyjna sędziów w połączeniu z decydującą rolą ministra sprawiedliwości w zakresie wyboru, mianowania i awansowania sędziego budzi uzasadnione wątpliwości. W tym kontekście interesujące pytanie sformułował w 1995 r. ówczesny Prezes Federalnego Sądu Administracyjnego H. Sendler: „Jak wielu sędziów najwyższych sądów federalnych, posiadających legitymację partyjną (...) przystąpiło do partii ze względu na swoje rzeczywiste przekonania, a nie z czystego oportunistu?”<sup>23</sup>. Pytanie to nie dotyczy zresztą wyłącznie sędziów federalnych, a także sędziów krajowych.

Kariera K. Barley jest przykładem łączenia stanowisk w wymiarze sprawiedliwości z ożywioną działalnością partyjną (członkini SPD od 1994 r.), a także wskazanego przez sędziego Borowsky’ego procederu przechodzenia ze stanowisk w wymiarze sprawiedliwości do sprawowania funkcji w ministerstwach oraz parlamentach krajowych i z powrotem<sup>24</sup>.

## 5. Szczałkowe formy samorządu sędziów i prokuratorów

W sprawozdaniu Komisja stwierdza: *Ponadto niemiecki system wymiaru sprawiedliwości zawiera szereg elementów samoregulacji sądowej* [błąd tłumacza, chodzi o samorząd sędziowski – podkreślenie i uwaga M.B]. Jako dowód na to twierdzenie Komisja przywołuje sprawozdanie przesłane przez rząd RFN.

W systemie niemieckim ustawowo przewidziane organy przedstawicielskie sędziów nie posiadają istotnego wpływu na funkcjonowanie sądów, w szczególności nie posiadają samodzielnie wykonywanych, istotnych kompetencji władczych ani w zakresie administrowania sądami, ani w zakresie decyzji personalnych, odnoszących się do pojedynczych sędziów. Nie istnieje także organ odpowiadający polskiej Krajowej Radzie Sądownictwa. Z tego powodu RFN nie jest członkiem Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa.

Niemieckie stowarzyszenia sędziów domagają się wprowadzenia samorządu, na stronie internetowej DRB opublikowane jest hasło „Sądownictwo musi administrować się samo”<sup>25</sup>. Na tej stronie opublikowano również projekt ustawy prawa krajowego o samorządzie w sądownictwie<sup>26</sup>, który powstał już w 2010 r., a do tej pory nie był przedmiotem ani żadnego postępowania legislacyjnego, ani nawet dyskusji partii politycznych.

<sup>23</sup> H. Sendler, *Unabhängigkeit als Mythos?* „Neue Juristische Woche” 1995, s. 2467.

<sup>24</sup> Por. życiorys K. Barley, <https://www.bundesregierung.de/breg-en/federal-government/cabinet/katarina-barley#> (dostęp 29.10.2020).

<sup>25</sup> <https://www.drb.de/positionen/themen-des-richterbundes/selbstverwaltung-der-justiz>

<sup>26</sup> [https://www.drb.de/fileadmin/DRB/pdf/Selbstverwaltung/100325\\_DRB-Gesetzentwurf\\_Selbstverwaltung\\_der\\_Justiz.pdf](https://www.drb.de/fileadmin/DRB/pdf/Selbstverwaltung/100325_DRB-Gesetzentwurf_Selbstverwaltung_der_Justiz.pdf)

## 6. PEBBSY

W sprawozdaniu Komisji nie pada ani jedno słowo dotyczące spornej metody zarządzania personelem w wymiarze sprawiedliwości – PEBBSY. Skrót ten oznacza „system szacowania zapotrzebowania na personel” (niem. *Personalbedarfsberechnungssystem*). Podlega mu od 2010 r. sądownictwo powszechne, a od 2014 r. sądownictwa wyspecjalizowane, np. sądy finansowe. Na podstawie empirycznych badań, prowadzonych w całej RFN od 2004 r., określono średni czas załatwienia danego typu sprawy przez organ wymiaru sprawiedliwości. W odniesieniu do sądownictwa powszechnego wyróżnia się przykładowo sprawy cywilne, karne, rodzinne, mediację oraz sprawy o charakterze administracyjnym. Na podstawie tych danych oraz danych dotyczących średniego wpływu spraw określa się konieczną liczbę personelu w sądach i prokuraturach na poziomie krajów związkowych. Zdaniem ministerstw sprawiedliwości system ten służby realizacji prawa dostępu do sądów, gwarantuje transparentność oraz stanowi obiektywną podstawę do administrowania organami<sup>27</sup>. Przykład:

Produkt (typ sprawy): wypadek drogowy – sąd właściwy: sąd rejonowy (niem. *Amtsgericht*)

Nakład pracy: 239 minut (produkt RA 053)

Liczba wpływających do danego sądu typów sprawy: 500

Czas pracy konieczny do załatwienia tych spraw: 119 500 minut

Czas pracy jednego sędziego: 99 900 minut

Liczba etatów w sądzie: 1,2<sup>28</sup>

Powyższy system krytykowany jest przez wszystkie stowarzyszenia sędziów m.in. ze względu na: niedoszacowanie ilości czasu koniecznego do załatwienia danego typu sprawy, nierówne traktowanie poszczególnych instancji sądownictwa – większe obciążenie sądów rejonowych (niem. *Amtsgericht*), mniejsze obciążenie sądów okręgowych (niem. *Landgericht*), niestosowanie się przez krajowe ministerstwa sprawiedliwości do wyliczeń systemu i wobec tego braki personelu w sądach i stałe ponadwymiarowe obciążenie sędziów<sup>29</sup>.

<sup>27</sup>[https://www.mj.niedersachsen.de/startseite/themen/personal\\_haushalt\\_organisation\\_sich\\_erheit\\_it/pebb\\_y/pebby-10316.html](https://www.mj.niedersachsen.de/startseite/themen/personal_haushalt_organisation_sich_erheit_it/pebb_y/pebby-10316.html) (dostęp 20.10.2020).

<sup>28</sup> <https://amtsrichterverband.net/themen/pebbsy.html> (dostęp 20.10.2020).

<sup>29</sup> Idem; *Ausgewählte Inhalte betreffend Pebbsy*, <https://www.neuerichter.de/inhalte/pebby.html> (dostęp 20.10.2020).

## 7. Problematiczne wykonanie przez RFN wyroku TSUE w sprawie braku niezależności prokuratury niemieckiej (C-508/18, C-82/19 PPU)

W sprawozdaniu Komisji: *Ogólnym skutkiem jest zagwarantowanie, aby polecenia wydawane w poszczególnych sprawach nie mogły w żadnym wypadku przekroczyć granic określonych w ustawie. Ponadto zarówno władze, jak i zainteresowane strony wyjaśniły, że tylko w bardzo rzadkich przypadkach faktycznie korzysta się z tego prawa do wydawania poleceń. Wydaje się, że praktyka taka, wraz z obowiązującymi gwarancjami prawnymi, minimalizuje ryzyko niewłaściwego korzystania z prawa do wydawania poleceń. Przypis nr 15: Wykres 55, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2020 r.; np. Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości i partie rządzące w Saksonii zobowiązały się do niekorzystania z uprawnienia do wydawania poleceń. Ministerstwo Turynji zobowiązało się do niekorzystania z uprawnienia do wydawania poleceń w poszczególnych sprawach, a ministerstwo Nadrenii Północnej-Westfalii oraz rząd Saksonii Dolnej zobowiązały się do wydawania poleceń wyłącznie w wyjątkowych przypadkach [podkreślenie – M.B.].*

W sprawach połączonych C-508/18, C-82/19 PPU sądy irlandzkie w związku z postępowaniem o wydanie na podstawie ENA osób do RFN, znajdujących się na terytorium Republiki Irlandii, zadały pytania prejudycjalne odnoszące się do podległości prokuratora w RFN wobec ministra sprawiedliwości. Zdaniem sądów irlandzkich prokurator w RFN znajduje się w stosunku podległości wobec ministra sprawiedliwości i może podlegać, bezpośrednio lub pośrednio, indywidualnym poleceniom lub instrukcjom ze strony tego organu przy podejmowaniu decyzji w sprawie wydania ENA.

Powyższe wątpliwości zostały potwierdzone przez TS UE w wyroku z dnia 27.05.2019 r.<sup>30</sup> W związku z wyrokiem TS UE w RFN nie dokonano jednak zmiany przepisów ustawowych dotyczących udzielania zaleceń prokuratorom. Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości w piśmie okólnym zwróciło się do krajów związkowych jedynie o zmianę praktyki stosowania przepisów, nie widzi natomiast potrzeby wprowadzenia żadnych zmian systemowych. W maju 2020 r. Bundestag odrzucił projekty ustaw FDP oraz *Bündnis 90/Die Grünen* wzmacniające niezależność prokuratorów od władzy wykonawczej.

Komisja Europejska akceptuje niewykonanie wyroku TS UE w postaci braku zmiany przepisów niemieckich. W świetle sprawozdania Komisja uważa „praktykę” za wystarczającą.

M. Ruffert stawia pytania, czy te drobne zmiany, wymuszone przez orzecznictwo TS UE, wystarczą w perspektywie długoterminowej dla stwierdzenia, że niemiecki wymiar sprawiedliwości funkcjonuje zgodnie ze standardami europejskimi<sup>31</sup>. Uwaga ta znajduje potwierdzenie w opiniach niemieckich związków sędziowskich.

<sup>30</sup> Wyrok TS UE z dnia 27 maja 2019 r., OG i PI, sprawy połączone C-508/18 i C-82/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:456.

<sup>31</sup> M. Ruffert, *Europarecht: Europäischer Haftbefehl von deutscher Staatsanwaltschaft Deutschen Staatsanwaltschaften fehlt zur Ausstellung eines Europäischen Haftbefehls die hinreichende Unabhängigkeit*, „Juristische Schulung” 2019, s. 920 i n.

NRV stwierdza w komentarzu do wyroku TS UE z 27.05.2019 r., iż „struktury wymiaru sprawiedliwości w Niemczech, pochodzące z XIX w., nie odpowiadają standardowi europejskiemu. Niemiecki wymiar sprawiedliwości powinien dokonać konfrontacji z kłamstwami dotyczącymi własnej organizacji. Wyrok opisuje to wyraźnie: Niemcy mogą się w zakresie wymiaru sprawiedliwości uczyć się od Litwy”<sup>32</sup>.

## Konkluzje

Brak jest podstaw traktatowych do oceny przez Komisję Europejską poszanowania zasady państwa prawa przez państwa członkowskie. Komisja zgodnie z art. 5 ust. 1 TUE powinna działać na podstawie i w granicach traktatów. Żaden przepis traktatu nie definiuje treści zasady państwa prawa, a tym bardziej nie nadaje Komisji Europejskiej kompetencji do oceny poszanowania zasady państwa prawa w państwach członkowskich.

Powyższe działanie Komisji jest więc po pierwsze działaniem *ultra vires*, tzn. z przekroczeniem kompetencji, a więc bezprawnym. Po drugie jest przejawem postępującej federalizacji UE, polegającej na stanowieniu UE o swoich kompetencjach. W ten sposób UE przyjmuje rolę państwa i podobnie jak państwo – podmiot pierwotny prawa międzynarodowego decyduje o zakresie swoich kompetencji (władzy). Federalizacja ta przejawia się dodatkowo w wykonywaniu kompetencji o charakterze ściśle ustrojowo-politycznym, do którego należy niewątpliwie organizacja i funkcjonowanie sądownictwa w państwach członkowskich.

Ponadto przejęte przez Komisję kompetencje wykonywane są w sposób wybiórczy i nierzetelny, czego przykładem jest omówione powyżej sprawozdanie w sprawie stanu praworządności w RFN. W zakresie analizy sądownictwa sprawozdanie zostało oparte na fragmentarycznych informacjach. W związku z powyższym sprawozdanie Komisji jest przykładem rażąco nierównego traktowania państw członkowskich, niezgodnego z zawartą w art. 4 ust. 2 TUE zasadą równości państw członkowskich wobec traktatów.

W niemieckim modelu zarządzania sądownictwem widoczne jest mocne powiązanie władzy wykonawczej oraz władzy sądowniczej zarówno o charakterze organizacyjnym – uprawnienia władcze ministra w stosunku do sędziów i sądów oraz czysto politycznym – przynależność partyjna sędziów<sup>33</sup>. Współistnienie tych dwóch elementów czyni sądownictwo niemieckie systemem wyjątkowo dalekim od standardów promowanych przez Komisję Europejską. Sędziowie niemieccy zarówno w formie postulatów, jak i pytań prawnych kierowanych do TS UE wskazują na brak niezależności instytucjonalnej sądów niemieckich w stosunku do władzy wykonawczej.

---

<sup>32</sup> *Es ist an der Zeit, über Justizstrukturen in Deutschland zu reden!*, <https://www.neuerichter.de/details/artikel/article/es-ist-an-der-zeit-ueber-justizstrukturen-in-deutschland-zu-reden-635.html> (dostęp 28.10.2020).

<sup>33</sup> Szerzej zob. M. Balczyk, *Wybrane aspekty prawne niezawisłości...*, *op.cit.*



Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autorki.

**Magdalena Bainczyk** - dr hab., dr nauk prawnych Uniwersytetu w Heidelbergu, profesor na Wydziale Prawa i Administracji Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, główny analityk Instytutu Zachodniego w zakresie niemieckiego prawa publicznego oraz prawa UE. Autorka licznych publikacji w języku polskim, angielskim i niemieckim dotyczących orzecznictwa TS UE i sądów konstytucyjnych w sprawie integracji europejskiej, niemieckiego wymiaru sprawiedliwości, a także prawnych aspektów stosunków polsko-niemieckich.