

# Andrzej Zacharzewski

---

## Adwokaci Generalni : ich rola i miejsce w strukturze Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu

---

Palestra 38/3-4(435-436), 123-128

---

1994

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

---

---

**PRAWO**

**za granicą**

**Andrzej Zacharzewski**

## **Adwokaci Generalni – ich rola i miejsce w strukturze Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu**

Z perspektywy Polski Unia Europejska postrzegana jest często przez pryzmat wielkich wydarzeń, takich jak kolejne konferencje, traktaty i ich ratyfikacje. Media nadają im stosowną oprawę, częstokroć zwracając szczególną uwagę na ich historyczne znaczenie. Kiedy politycy rozjeżdżają się do domów, przychodzi czas na żmudną, codzienną pracę nad wprowadzaniem w życie i czuwaniem nad funkcjonowaniem w praktyce imponującego zaiste pod względem objętości ustawodawstwa Unii. I właśnie dlatego praca Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (przed 1 listopada Wspólnot Europejskich) z siedzibą w Luksemburgu ma tak wielkie znaczenie. Powołany do życia Traktatem Rzymskim w 1957 roku ma za zadanie czuwać nad przestrzeganiem prawa tak wewnętrznego państw członkowskich, jak i ustawodawstwa Unii, za wyjątkiem spraw dotyczących ochrony praw człowieka, gdyż w tym celu powołany został odrębny

Europejski Trybunał Praw Człowieka z siedzibą w Strasburgu.

### **1. SPORY TERMINOLOGICZNE ADWOKATÓW GENERALNYCH**

Adwokaci Generalni to instytucja o tyle ciekawa, że wbrew naszej tradycji językowej nie ma ona nic wspólnego z Adwokaturą w tradycyjnym rozumieniu. Znaczeniowo termin ten jest bliższy francuskiemu Prokuratorowi Generalnemu. Dlatego też niekiedy spotyka się w literaturze polskiej tłumaczenie terminu „Adwokat Generalny” jako „Prokurator Generalny” (np. w materiałach konferencyjnych Akademii Prawa Europejskiego w Trewirze, przygotowanych dla potrzeb organizowanego wspólnie z Uniwersytetem Jagiellońskim seminarium: *Wprowadzenie do Prawa Europejskiego*, które odbyło się w marcu 1993 r. w Krakowie w Przegorzalach. Z kolei w wydany w 1993 roku przez Uniwersytet Gdański skrypcie *Źródła prawa Wspólnot Europej-*

skich używa się nazwy „Rzecznicy Generalni”. Powyższy zamęt terminologiczny pogłębia okoliczność, iż angielski termin *Advocate General* nie daje się w żaden sposób rozciągnąć na „prokuratora” (*prosecutor*), gdyż oznacza on obrońcę, aczkolwiek w angielskim języku prawniczym raczej nie stosuje się tego określenia, używając powszechnie terminu *barrister* (ale np. w Szkocji obrońcy nazywają się właśnie *advocates*. „Obrona” po angielsku jako ciąg czynności procesowych to *advocacy*). Mamy więc możliwe dwa terminy polskie: Adwokat Generalny (tłumaczenie z języka angielskiego) i Prokurator Generalny (tłumaczenie z francuskiego). Pozornie terminy te wydają się wzajemnie wykluczać. Jak jednak zobaczymy dalej, interesująca nas instytucja łączy w sobie pewne elementy charakterystyczne zarówno dla pracy prokuratora, jak i adwokata. Jednak zachowuje przy tym tyle odrębności i swoistości, że jakakolwiek próba sklasyfikowania jej w sposób klarowny jest bezsensowna. Nie wdając się w dalsze spory terminologiczne i nie przesądzając, który z obu możliwych terminów jest właściwszy, przyjmijmy umownie dla potrzeb naszych rozważań termin „Adwokat Generalny”.

Adwokat Generalny jest kimś pomiędzy sędzią Sądu I Instancji a prokuratorem występującym w roli obrońcy interesu społecznego. Analogie te są jednak bardzo odległe. Aby wyjaśnić dlaczego tak jest, musimy przytoczyć garść informacji o samych sędziach Trybunału, jako że obie te funkcje są elementami tej samej konstrukcji i tylko przez wzajemne ich porównanie można to zrozumieć.

## 2. SĘDZIOWIE

W Trybunale zasiada trzynastu sędziów mianowanych za zgodą wszystkich państw członkowskich (to znaczy, że każde państwo musi wyrazić zgodę na wszystkich kandydatów *en bloc*). Traktat Rzymski stanowi, że sędziowie muszą być osobami, „których niezawisłość nie budzi wątpliwości i którzy posiadli kwalifikacje wymagane do piastowania najwyższych urzędów w sądownictwie swoich państw, lub którzy są znawcami prawa o uznanej kompetencji”. To ostatnie zastrzeżenie kwalifikuje do zasiadania w Trybunale obok przedstawicieli praktyki także najwybitniejszych przedstawicieli nauki prawa, nawet jeżeli nie mają oni formalnie uprawnień do wykonywania zawodu sędziego w swoich krajach ojczystych. Jakkolwiek nie wynika to wyraźnie z treści traktatu, w praktyce przyjęło się wybierać po jednym sędzi z każdego państwa członkowskiego i jednego dodatkowego. Jest to następstwo wspomnianej wyżej procedury wybierania pełnego składu Trybunału. Państwo, którego kandydat nie zostałby zaakceptowany bądź też zostałoby po prostu pominięte, mogłoby zawetować cały skład sędziowski i w konsekwencji zablokować wybór kogokolwiek. Traktat nie nakłada żadnych wymogów co do narodowości sędziów. Teoretycznie jest możliwy nawet wybór sędziego spoza państw Dwunastki. Jest to jednak z wyżej wymienionych przyczyn zupełnie nierealne.

Sędziowie są wybierani na sześciolatnie okresy kadencji, przy czym co trzy lata ustępuje 6 lub 7 sędziów, zgodnie z zasadą rotacji gwarantującą ciągłość pracy Trybunału. Sędzia jest nieusuwa-

lny i nie ma ustalonego wieku emerytalnego, po osiągnięciu którego musiałby się wycofać. Może być wszakże odwołany tylko w jeden sposób: jeżeli zapadnie zgodna uchwała wszystkich pozostałych sędziów i Adwokatów Generalnych stwierdzająca, że „nie jest on w stanie w dalszym ciągu spełniać wymogów bądź wypełniać obowiązków wynikających z zajmowanego urzędu”. Jak dotąd, jeszcze nigdy ta procedura nie została zastosowana.

Sędziowie ze swego grona wybierają w głosowaniu tajnym przewodniczącego na okres trzech lat. Jego zadaniem jest kierowanie i organizacja pracy Trybunału oraz przewodniczenie posiedzeniom w pełnym składzie. Trybunał dzieli się na Izby, których obradom przewodniczą przewodniczący Izb wybierani w analogiczny sposób.

Obejmując urząd, sędzia przysięga wypełniać swe obowiązki w sposób niezawisły i odpowiedzialny, a także dochować tajemnicy obrad Trybunału. Podczas kadencji nie może piastować żadnych politycznych ani administracyjnych stanowisk. Nie może być także zaangażowany w żadną inną dodatkową działalność bez względu na to, czy jest ona odpłatna czy nie, o ile Rada Unii nie wyrazi na to zgody. W praktyce kilku sędziów zajmuje się dodatkowo pracą naukową na uniwersytetach.

Aktualnie liczba sędziów stanowiąca *quorum* na posiedzeniach plenarnych całego Trybunału wynosi siedem. Ponieważ Trybunał orzeka zawsze większością głosów, liczba sędziów musi być zawsze nieparzysta. W przypadkach nagłych, takich jak np. choroba jednego z członków składu, przyjęto prak-

tykę, że najmłodszy sędzia wycofuje się z obrad, aby zachować nieparzystą liczbę.

W Izbach zasiada zawsze trzech bądź pięciu sędziów. Trybunał może przekazać do Izby każdą sprawę wymagającą orzeczenia wstępnego (*preliminary ruling*) lub każdą inną wniesioną przez osobę fizyczną, o ile nie wymaga ona rozpatrzenia przez Trybunał na sesji plenarnej. Skargi wnoszone przez kraje członkowskie są zawsze rozpatrywane w pełnym składzie, natomiast wszelkie inne tylko wówczas, jeżeli państwo członkowskie lub instytucja Unii stanowią bądź stronę w sporze, bądź są interwenientami w sprawie lub też zgłosiły Trybunałowi na piśmie Żądanie Wydania Orzeczenia Wstępnego.

#### **a. Gwarancje niezawisłości sędziowskiej**

Mogłoby się wydawać, że relatywnie krótki okres kadencji sędziów, jak również procedura ich mianowania mogą ujemnie wpływać na stopień niezawisłości sędziów. Tak jednak nie jest. Każdy, kto zetknął się w praktyce z pracą Trybunału, nie ma najmniejszych wątpliwości, że sędziowie wolni są od politycznych nacisków ze strony swych rządów, jak również od wpływów narodowych (to znaczy tylko w takim stopniu, w jakim rzutować by mogły na ich niezawisłość; nie można bowiem z drugiej strony wymagać od sędziego, aby odciął się od tradycji systemu prawnego, w którym on sam się „wychował”). Np. sędzia-Francuz nie uważa się za „francuskiego sędziego” w Trybunale. Jest on sędzią Unii, pochodzącym z Francji. Nie bez znaczenia jest także istnienie pojęcia „więzi korporacyjnej”.

cyjnej” i solidarności pomiędzy sędziami Trybunału a Adwokatami Generalnymi. Najważniejszą jednak gwarancją niezawisłości sędziowskiej przed naciskami politycznymi jest okoliczność, że zawsze istnieje tylko jedno wspólne orzeczenie Trybunału. Pojęcie *votum separatum* jest tej instytucji nieznaną. Jeżeli dodać do tego tajemnicę obrad, to w efekcie stwierdzamy, że nie ma możliwości dowiedzenia się w jakikolwiek sposób, jakie stanowisko zajął dany sędzia przy rozpatrywaniu danej skargi. Skoro więc nie ma możliwości sprawdzenia „lojalności” sędziego, to i bezcelowe jest usiłowanie wpłynięcia na jego postawę.

### 3. ADWOKACI GENERALNI

#### a. Organizacja

Drugą istotną kategorię stanowią Adwokaci Generalni w liczbie sześciu. Jakkolwiek prawo nigdzie tego nie określa, uściłiła się praktyka, że czterech z nich pochodzi z krajów „wielkich” tzn. Wielkiej Brytanii, Francji, Niemiec i Włoch, dwóch zaś rekrutuje się zawsze z mniejszych państw. Adwokatowi Generalnym przysługuje ten sam status, co sędziom, i odnoszą się do nich te same postanowienia dotyczące trybu ich powoływania, posiadania wymaganych kwalifikacji, niezawisłości, zakazu zajęć dodatkowych. Otrzymują oni także takie samo wynagrodzenie jak sędziowie, a ich stanowisko uważane jest za równe rangą sędziom.

Tyle podobieństwa. Pora przyjrzeć się teraz różnicom.

Adwokaci Generalni wybierają ze swego grona Pierwszego Adwokata Generalnego. Sprawuje on swój urząd przez okres jednego roku z prawem

reelekcji. Jest on dla Adwokatów Generalnych tym, czym Przewodniczący Trybunału dla sędziów. Należy również wspomnieć, że kiedy poruszane są kwestie administracyjne i organizacyjne, Adwokaci obradują wspólnie z sędziami. Nie uczestniczą jednak w posiedzeniach dotyczących merytorycznego rozpatrywania skarg.

#### b. Zadania

Zgodnie z art. 166 Traktatu Rzymskiego, zadaniem Adwokatów Generalnych jest, działając niezawisłe i bezstronnie, przygotowywać skargi do rozpatrzenia przez Trybunał. Jak należy rozumieć owo „bezstronne i niezawisłe przygotowywanie skarg do rozpatrzenia”?

Kiedy jakakolwiek skarga trafia po raz pierwszy do Trybunału, Pierwszy Adwokat Generalny przesyła ją wyznaczonemu przez siebie Adwokatowi. Ten wraz ze swoim sekretarzem prawnym bada sprawę, biorąc pod uwagę wszystkie istotne dla ewentualnego rozstrzygnięcia okoliczności. Na tej podstawie sporządza on opinię, która zawiera również propozycję orzeczenia w danej sprawie. Opinia ta, przesyłana jest następnie do Trybunału. Aczkolwiek formalnie Sędziowie nie są oczywiście w żaden sposób związani jej treścią, to w praktyce przywiązują oni dużą wagę do zawartych w niej propozycji. O znaczeniu opinii Adwokatów Generalnych dla kształtowania się orzecznictwa Trybunału może świadczyć między innymi fakt, że są one publikowane łącznie z orzeczeniami Trybunału.

Jak to już zostało wspomniane na wstępie, niezawisłość oraz bezstron-

ność są podstawowymi cechami charakteryzującymi urząd Adwokata Generalnego. Nie jest on reprezentantem ani Wspólnoty, ani Unii, ani tym bardziej państwa członkowskiego. Zabiera on głos w obronie INTERESU PUBLICZNEGO. Należy podkreślić, że Adwokaci Generalni pracują całkowicie odrębnie i niezależnie od Sędziów. Ich opinie wskazują Sędziom, w jaki sposób inny umysł prawniczy, równie wysoko wykwalifikowany, podszedł do problemu, jakie wyciągnął wnioski i jakie znalazł sposoby jego rozwiązania. Od Sędziów zależy, czy potraktują je jako propozycję rozwiązania czy też jako punkt wyjścia do dalszych rozważań prawnych. W praktyce Trybunału Sędziowie najczęściej aprobują punkt widzenia Adwokatów Generalnych, w innych przypadkach podążają za ich tokiem rozumowania. Nie zdarza się natomiast prawie wcale, aby opinia została w całości odrzucona.

Praca Adwokatów Generalnych wydaje się być znacznie bardziej interesująca od pracy Sędziego Trybunału, który pracuje w zespole i pozostaje anonimowy. Jego propozycje muszą zostać zaakceptowane przez kolegów, a wtedy stają się one częścią rozstrzygnięcia Trybunału. Nikt poza wąskim kręgiem jego Sędziów nie będzie nigdy wiedział, że to było właśnie jego zasługą. Sędzia nie może podpisać się imieniem i nazwiskiem pod swoim poglądem. Adwokat Generalny pracuje samodzielnie i na własny rachunek. Jego opinia jest wynikiem jego osobistej pracy (choć należy pamiętać, że otrzymuje on pomoc ze strony swego sekretarza) i on sam za nią odpowiada. Podpisując się pod opinią, zachowuje autorstwo swo-

jego poglądu. Nie jest także związany stanowiskiem stron sporu i ma pełną swobodę wyprowadzenia własnej argumentacji.

Jedną z częściej podnoszonych w literaturze cech Trybunału Europejskiego jest ostateczność jego orzeczeń, od których nie przysługuje żaden środek odwoławczy. Powoduje to duże obciążenie psychiczne Sędziów świadomych ciężącej na nich odpowiedzialności. W tych okolicznościach rola Adwokatów Generalnych jest szczególnie istotna, gdyż wydawane przez nich opinie nabierają często znaczenia quasi-orzeczenia I Instancji.

Opinie, o których mowa, są zazwyczaj napisane znacznie przystępniej niż orzeczenia Trybunału. Te ostatnie bowiem będąc efektem pracy całego zespołu są zawsze wynikiem kompromisu osiągniętego nierzadko za cenę utraty np. logicznej spójności wyводу. Suchy, prawniczy styl orzeczeń Trybunału, zawiły i mętny tok rozumowania sprawiają, że ich lektura jest żmudna i nie daje satysfakcji. Całkowitym natomiast ich przeciwieństwem są opinie Adwokatów Generalnych. Ich styl zbliża je pod względem formy do angielskich orzeczeń, przy czym podobieństwo to zaznacza się znacznie silniej niż można by się tego spodziewać, wcale nie tylko w opiniach Adwokatów Generalnych narodowości brytyjskiej (którzy starają się z kolei dostosować do surowego „kontynentalnego” stylu prawniczej argumentacji). Znajdziemy w nich często rozważania nad okolicznościami faktycznymi, odwołania do zbliżonych zagadnień prawnych, powoływanie poprzednich orzeczeń Trybunału. Niekiedy też Adwokaci Generalni zamiesz-

czają w swoich opiniach krótkie, porównawcze przeglądy orzecznictwa na podstawie materiałów dostarczonych przez Serwis Dokumentacyjny Trybunału. Dzięki temu rozwiązania proponowane przez Adwokatów Generalnych są koherentne z systemami prawnymi państw członkowskich Unii.

#### 4. PODSUMOWANIE

Jak widać z powyższych rozważań Adwokaci Generalni to instytucja swoista, niełatwo poddająca się jednoznacznej klasyfikacji. Znajdujemy tu bowiem elementy charakterystyczne i dla Sądu I Instancji, pewne cechy typowe dla rzecznika interesu społecznego, a nawet można zaryzykować twierdzenie, że w wielu przypadkach opinia Adwokatów Generalnych jest gotowym uzasad-

nieniem dla nieistniejącego jeszcze orzeczenia Trybunału.

Miejsce i rola, którą spełniają Adwokaci Generalni w strukturze Trybunału jest wynikiem nie tylko uregulowań techniczno-prawnych, lecz przede wszystkim rezultatem pracy samych Adwokatów. Ich opinie cieszą się bowiem uznaniem Sędziów ze względu na wysoki poziom merytoryczny, spójność wywodów i logikę rozumowania. Dzięki tym cechom, instytucja Adwokatów Generalnych wywiera decydujący wpływ nie tylko na treść samego wyroku, lecz także na kształtowanie się świadomości prawnej społeczeństw krajów członkowskich Unii. Opinie te bowiem jako bardziej przejrzyste od orzeczeń Trybunału są znacznie częściej czytane i dyskutowane, np. w prasie.