



Datum van
inontvangstneming

:

27/09/2024

Zaak C-542/24 [Maski]ⁱ

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

9 augustus 2024

Verwijzende rechter:

Sąd Okręgowy w Słupsku (Polen)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

24 juli 2024

Verzoekende partij:

A. B.

Andere partij in de procedure:

Skarb Państwa – Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe Nadleśnictwo C.

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Behandeling in tweede aanleg door de verwijzende rechter van het door A. B. ingestelde hogere beroep tegen de door de rechter in eerste aanleg gegeven beslissing houdende afwijzing van het door A. B. ingediende verzoek om vestiging van een erfdienstbaarheid van weg op percelen in eigendom van de Skarb Państwa – Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe Nadleśnictwo C. (schatkist, vertegenwoordigd door het staatsbosbeheerbedrijf te C.; hierna: „staatsbosbeheerbedrijf”)

De verwijzende rechter wenst te vernemen of hij, gelet op het feit dat hij uitspraak moet doen als alleensprekende rechter, in de omstandigheden van deze zaak kan worden aangemerkt als een rechterlijke instantie die voldoet aan de voorwaarden voor een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld.

ⁱ Dit is een fictieve naam, die niet overeenkomt met de werkelijke naam van enige partij in de procedure.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële vraag

Het verzoek om een prejudiciële beslissing, dat is ingediend krachtens artikel 267 VWEU, betreft de uitlegging van artikel 2, artikel 19, lid 1, tweede alinea, en artikel 6, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna ook: „VEU”), gelezen in samenhang met artikel 47, eerste en tweede alinea, van het Handvest van de grondrechten (hierna ook: „Handvest”).

Prejudiciële vraag

Staan de bepalingen van artikel 2, artikel 19, lid 1, tweede alinea, en artikel 6, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, gelezen in samenhang met artikel 47, eerste en tweede alinea, van het Handvest van de grondrechten, die voorzien in het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een eerlijke en openbare behandeling van zaken, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld, in de weg aan een nationale regeling volgens welke een rechter in tweede aanleg die kennis moet nemen van een civiele procedure in hoger beroep in beginsel uitspraak doet als alleensprekende rechter en niet in het kader van een meervoudige (drie beroepsrechters tellende) rechtsprekende formatie en die erin voorziet dat van dit beginsel hoe dan ook, behoudens enkele wettelijke uitzonderingen, alleen kan worden afgeweken wegens de complexiteit of de precedentwerking van de zaak, in welk geval alsnog drie beroepsrechters worden aangewezen, en dat van een dergelijke afwijking slechts sprake kan zijn naar aanleiding van een niet aanvechtbaar, op discretionaire basis gegeven bevel van de president van de rechterlijke instantie, zonder dat daarbij rekening wordt gehouden met de inhoudelijke beoordeling van de zaak door de aangewezen alleensprekende rechter en zonder dat het bevel van de president van de rechterlijke instantie vatbaar is voor toetsing?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

VEU

Artikel 2, artikel 19, lid 1, tweede alinea, en artikel 6, lid 1

Handvest

Artikel 47, eerste en tweede alinea

Aangehaalde rechtspraak van het Hof

Arrest van 26 maart 2020, Heroverweging ██████████ en HG/Raad en Commissie, C-542/18 RX-II en C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, punt 57;

Arrest van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punt 44;

Arrest van 5 juni 2023, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid en privéleven van rechters), C-204/21, EU:C:2023:442, punten 63-79;

Arrest van 20 april 2021, Repubblica, C-896/19, EU:C:2021:311, punten 62-65;

Arrest van 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Gebreken in het gerechtelijk apparaat), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punten 48-53;

Arrest van 19 november 2019, A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy), gevoegde zaken C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982, punten 120-130.

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Grondwet van de Republiek Polen (hierna: „Poolse grondwet”)

Artikel 2, artikel 10, artikel 31, lid 3, artikel 45, lid 1, artikel 173, artikel 175, lid 1, artikel 176, lid 1, artikel 177, artikel 178, lid 1, en artikel 183, lid 1

Artikel 45, lid 1

Eenieder heeft recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, zonder onnodige vertraging, door een bevoegde, onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie.

Ustawa-Prawo o ustroju sądów powszechnych (wet betreffende de organisatie van de gewone rechterlijke instanties) van 27 juli 2001 (hierna: „p.u.s.p.”):

Artikel 1, leden 1 tot en met 3, artikel 2, lid 1, artikel 8, artikel 9, artikel 9a, artikel 21, lid 1, artikel 22, artikel 24, lid 1, artikel 27, leden 1 en 2, artikel 37a, leden 1 en 2, en artikel 37b

Artikel 2, lid 1

De taken van de rechtsbedeling worden uitgevoerd door de rechters.

Artikel 22, lid 2

Bij het beheer van de bestuurlijke werkzaamheden van de rechterlijke instanties is de president van een rechterlijke instantie ondergeschikt aan de president van een hogere rechterlijke instantie en aan de minister van Justitie.

Artikel 24, lid 1

De president van een sąd okręgowy (regionale rechter, Polen) wordt door de minister van Justitie benoemd uit de rechters van een sąd apelacyjny (rechter in tweede aanleg, Polen), een sąd okręgowy of een sąd rejonowy (rechter in eerste aanleg, Polen) [...].

Artikel 27, leden 1 en 2

Lid 1. De president en de vicepresident van een rechterlijke instantie kunnen [in de in deze bepaling genoemde gevallen] tijdens hun ambtstermijn worden ontslagen door de minister van Justitie.

Lid 2. De president of vicepresident van een rechterlijke instantie wordt ontslagen na inwinning van het advies van het kolegium (college) van de bevoegde rechterlijke instantie [...].

Ustawa-Kodeks postępowania cywilnego (wet tot vaststelling van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering) van 17 november 1964 (hierna: „k.p.c.”)

Artikel 47, artikel 367, leden 1 tot en met 3, artikel 367¹, artikel 505¹ en artikel 505¹⁰.

Artikel 47, leden 1 en 4

Lid 1. In eerste aanleg worden zaken behandeld door een alleensprekende rechter, tenzij een bijzondere bepaling anders bepaalt.

[...]

Lid 4. De president van een rechterlijke instantie kan een procedure bij bevel laten behandelen door drie rechters indien hij dat wegens de bijzondere complexiteit of de precedentwerking van de zaak raadzaam acht.

Artikel 367, leden 1 tot en met 3 [in de versie die van kracht was van 1 juli 2023 tot en met 27 september 2023]

Lid 1. Tegen de uitspraak van de rechter in eerste aanleg kan hoger beroep worden ingesteld bij de rechter in tweede aanleg.

Lid 2. Hogere beroepen tegen een vonnis van de rechter in eerste aanleg worden behandeld door de regionale rechter, en hogere beroepen tegen een in eerste aanleg gewezen vonnis van de regionale rechter worden behandeld door de rechter in tweede aanleg.

Lid 3. De rechterlijke instantie [van tweede aanleg] behandelt de zaak in het kader van een rechtsprekende formatie die uit drie rechters bestaat. Ter besloten terechtzitting wordt uitspraak gedaan door een alleensprekende rechter, behalve bij het geven van een beslissing als bedoeld in artikel 224, lid 3, of bij het wijzen van een vonnis.

Artikel 367, leden 1 tot en met 3 [in de versie die van kracht is sinds 28 september 2023]

Lid 1. Tegen de uitspraak van de rechter in eerste aanleg kan hoger beroep worden ingesteld bij de rechter in tweede aanleg.

Lid 2. Hogere beroepen tegen een vonnis van de rechter in eerste aanleg worden behandeld door de regionale rechter, en hogere beroepen tegen een in eerste aanleg gewezen vonnis van de regionale rechter worden behandeld door de rechter in tweede aanleg.

Lid 3. (ingetrokken)

Artikel 367¹ [dat van kracht is sinds 28 september 2023]

Lid 1. De rechter in tweede aanleg behandelt de zaak als alleensprekende rechter, behalve in procedures die:

- 1) betrekking hebben op eigendomsrechten en waarin de waarde van het voorwerp van hoger beroep in het kader van ten minste een van de ingestelde hogere beroepen meer dan een miljoen Poolse zloty (PLN) bedraagt,
- 2) in eerste aanleg zijn behandeld door de materieel bevoegde sąd okręgowy, met inachtneming van punt 1,
- 3) krachtens artikel 47, lid 4, in eerste aanleg door drie rechters zijn behandeld – die worden behandeld door een drie rechters tellende rechtsprekende formatie.

[...]

Lid 3. Wanneer de wet bepaalt dat de rechter in tweede aanleg de procedure als alleensprekende rechter behandelt, kan de president van de rechterlijke instantie deze procedure bij bevel laten behandelen door drie rechters indien hij dit wegens de bijzondere complexiteit of de precedentwerking van de zaak raadzaam acht.

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości-Regulamin urzędowania sądów powszechnych (besluit van de minister van Justitie houdende vaststelling van het reglement inzake de organisatie van de gewone rechterlijke instanties) van 18 juni 2019

§ 46, lid 3

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure

- 1 Verzoeker A. B. heeft verzocht om op percelen van het staatsbosbeheerbedrijf een erfdiensbaarheid van weg te vestigen op wat thans een bosweg is.

- 2 Het staatsbosbeheerbedrijf heeft verzocht om het ingediende verzoek af te wijzen.
- 3 De Sąd Rejonowy w Łęborku (rechter in eerste aanleg Łębork, Polen) heeft het verzoek afgewezen bij beslissing ten gronde van 27 november 2023.
- 4 A. B. heeft hoger beroep tegen die beslissing ingesteld bij de Sąd Okręgowy w Słupsku (regionale rechter Słupsk, Polen; hierna: „rechterlijke instantie te Słupsk”) en heeft in dat verband betoogd dat inbreuk is gemaakt op regels van zowel materieel als procedureel recht. Hij heeft verzocht om de bestreden uitspraak te wijzigen door zijn verzoek ten gronde toe te wijzen en door alsnog een erfdiensbaarheid van weg op de genoemde bosweg te vestigen.
- 5 Het door verzoeker ingestelde hogere beroep is ontvankelijk verklaard en de zaak is bij de rechterlijke instantie te Słupsk geregistreerd onder vermelding van het feit dat deze moet worden onderzocht door een alleensprekende rechter, waarna de zaak bij bevel van 21 februari 2024 is voorgelegd aan de rechter-rapporteur.
- 6 Bij bevel van 7 mei 2024 heeft de rechter-rapporteur, na een formele analyse te hebben verricht en na de zaak ook voorlopig inhoudelijk te hebben onderzocht, beslist om het dossier van de procedure over te leggen aan de president van de rechterlijke instantie te Słupsk, die moest overwegen om deze procedure te laten behandelen door drie beroepsrechters, gelet op de bijzondere complexiteit van de zaak in de zin van artikel 367¹, lid 3, k.p.c.
- 7 Bij antwoord van 8 mei 2024 heeft de president van de rechterlijke instantie te Słupsk meegedeeld dat hij geen aanwijzingen in de zin van voornoemde bepaling zag om de zaak te laten behandelen door een dergelijke meervoudige rechtsprekende formatie. Bijgevolg heeft hij evenmin een daartoe strekkend bevel gegeven.
- 8 Vervolgens is de zaak voor verdere afdoening voorgelegd aan de tot op heden bevoegde rechter-rapporteur. Na partijen te hebben geïnformeerd over de stand van zaken heeft de rechter-rapporteur beslist dat de procedure ter raadkamerzitting moest worden behandeld zodat om een prejudiciële beslissing kon worden verzocht.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 9 Bij de [verwijzende] rechter is ernstige twijfel gerezen over de vraag of hij in de onderhavige zaak, gelet op het feit dat hij uitspraak moet doen als alleensprekende rechter, kan worden aangemerkt als een rechterlijke instantie die voldoet aan de voorwaarden voor een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld. Hij heeft namelijk in aanmerking genomen dat de waarborgen die zowel voor dat begrip als voor de samenstelling van een dergelijk gerecht bepalend zijn de hoeksteen van het recht op een eerlijk proces vormen (arrest van 26 maart 2020, Heroverweging ██████████ en HG/Raad en Commissie, C-542/18 RX-II en C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, punt 57). De kern van het probleem is niet het

persoonlijke aspect van de rechtsprekende formatie maar de personele omvang ervan, gelet op de specifieke eisen van nationaal recht en Unierecht. Ernstige twijfel rijst met name doordat deze rechtsprekende formatie indirect is samengesteld door een orgaan van intern bestuurlijk toezicht, namelijk door de president van de rechterlijke instantie te Słupsk, die heeft geweigerd om het verzoek van de rechter-rapporteur toe te wijzen en om de zaak bijgevolg, gelet op de bijzondere complexiteit ervan, te laten behandelen door drie beroepsrechters. De rechter-rapporteur heeft na een veelzijdige beoordeling geconcludeerd dat de eerbiediging van de waarborgen voor een eerlijk proces vereist dat deze bijzonder complexe zaak wordt behandeld door drie rechters, maar de president heeft met deze beoordeling niet ingestemd.

- 10 In het kader van de geformuleerde prejudiciële vraag wenst de [verwijzende] rechter te vernemen of de in artikel 367¹ k.p.c. vervatte juridische oplossing, die met ingang van 28 september 2023 in de Poolse rechtsorde is ingevoerd, op ontoelaatbare wijze in strijd is met de waarborgen van artikel 2, artikel 19, lid 1, tweede alinea, en artikel 6, lid 1, VEU, gelezen in samenhang met artikel 47, eerste en tweede alinea, van het Handvest. Bijgevolg wenst de rechter te vernemen of, in een situatie waarin de president van de rechterlijke instantie te Słupsk uit hoofde van voormeld artikel 367¹ k.p.c. heeft geweigerd om de zaak wegens de bijzondere complexiteit ervan te laten behandelen door drie beroepsrechters, de daaruit voortvloeiende behandeling van de zaak door een alleensprekende rechter ervoor kan zorgen dat de waarborgen van een doeltreffende voorziening in rechte en een eerlijke en openbare behandeling van de zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld[,] zullen worden gevrijwaard. Daarnaast is bij de verwijzende rechter twijfel gerezen over de vraag of de weigering om de zaak te laten behandelen door drie beroepsrechters, in strijd met zijn beoordeling dat wel een dergelijke rechtsprekende formatie moet worden aangewezen, tot gevolg heeft dat op ontoelaatbare wijze afbreuk wordt gedaan aan de rechterlijke onafhankelijkheid en aan het recht van de justitiabelen op een eerlijk proces, wat formeel gezien mogelijk wordt gemaakt door de bepaling van artikel 367¹, lid 3, k.p.c.
- 11 De verwijzende rechter is van oordeel dat artikel 367¹ k.p.c. op ontoelaatbare wijze afbreuk doet aan de rechterlijke onafhankelijkheid en aan het recht van de justitiabelen op een doeltreffende voorziening in rechte en op een eerlijke en openbare behandeling van hun zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld. Het bestaan van een dergelijke regeling in de nationale rechtsorde wordt volgens de verwijzende rechter uitgesloten door artikel 2, artikel 19, lid 1, tweede alinea, en artikel 6, lid 1, VEU, gelezen in samenhang met artikel 47, eerste en tweede alinea, van het Handvest.

Relevantie van de kwestie van een naar behoren samengestelde rechtsprekende formatie en van het beginsel van meervoudige samenstelling

- 12 In het nationale civiele procesrecht bestond een gevestigde traditie volgens welke de rechters een zaak in eerste aanleg als alleensprekende rechter behandelden, tenzij bij een bijzondere bepaling anders was bepaald, en dat zij in tweede aanleg uitspraak deden in het kader van een rechtsprekende formatie die uit drie rechters bestond. Zoals de Sąd Najwyższy (hoogste rechterlijke instantie in burgerlijke en strafzaken, Polen) terecht heeft opgemerkt in zijn beslissing van 26 april 2023 in zaak III PZP 6/22, was de meervoudigheid van de rechtsprekende formaties van de rechterlijke instanties van tweede aanleg ten tijde van de inwerkingtreding van de Poolse grondwet op 17 oktober 1997 een algemeen aanvaard beginsel van burgerlijk procesrecht, dat zijn normatieve uitdrukking vond in de regeling van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering. Het maakte derhalve deel uit van de gevestigde norm van het recht op toegang tot de rechter, die is overgenomen in de nieuwe grondwet die thans van kracht is. Het bestaan van deze norm vloeit in de eerste plaats voort uit de algemeen aanvaarde overtuiging dat alleen een uitspraak in tweede aanleg die wordt gedaan door drie beroepsrechters een daadwerkelijke toetsing in tweede aanleg van de beslissingen van de rechters in eerste aanleg mogelijk maakt en garandeert dat het recht van de justitiabelen op een eerlijk proces wordt geëerbiedigd. Deze regeling vergroot namelijk de kans op een inhoudelijk juiste beslissing en versterkt de rechterlijke onafhankelijkheid van de individuele leden van de rechtsprekende formaties.
- 13 De samenstelling van de rechtsprekende formaties van de rechterlijke instanties in civiele zaken is niet louter een technische kwestie maar is ook van belang vanuit systematisch en procedureel oogpunt. De kwestie van de samenstelling van een rechtsprekende formatie die kennis neemt van een zaak is voor de procespartijen van fundamenteel belang in het licht van artikel 47, eerste en tweede alinea, van het Handvest. Deze kwestie heeft namelijk betrekking op hun fundamentele procedurele rechten. De samenstelling van de rechtsprekende formaties (en de vaststelling van de personele omvang ervan) is niet louter formeel van aard maar is rechtstreeks van invloed op de verwezenlijking van het recht op een eerlijk civiel proces. Een bij wet ingesteld gerecht doet uitspraak in het kader van een naar behoren samengestelde rechtsprekende formatie. In dat verband vormt de behoorlijke samenstelling van de rechtsprekende formaties een waarborg voor de functionele onafhankelijkheid.
- 14 De meervoudigheid van de rechtsprekende formaties wordt geacht een van de waarborgen voor de rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid te zijn en is bedoeld als waarborg voor het doen van meervoudige uitspraken. Tijdens de beraadslaging worden de beweegredenen voor en tegen een beslissing in overweging genomen, zodat verschillende standpunten kunnen worden overwogen en de gevoerde discussie wordt gesystematiseerd. Het pluralistische karakter van de rechtspraak draagt bij aan de stabiliteit ervan en zorgt ervoor dat de kans op een juiste beslissing aanzienlijk wordt vergroot.

Waarborgen voor de rechterlijke onafhankelijkheid en beginsel van leiding van de procedure door een rechter

- 15 De onderhavige zaak is bijzonder complex bevonden door de rechter-rapporteur, die is aangewezen om uitspraak te doen als alleensprekende rechter. In dit geval is de entiteit die ermee is belast om leiding te geven aan de gerechtelijke procedure derhalve onafhankelijk en onpartijdig van aard.
- 16 Overeenkomstig punt 5 van hoofdstuk I van aanbeveling CM/Rec(2010)12 van het Comité van ministers van de Raad van Europa aan de lidstaten over rechters: onafhankelijkheid, efficiëntie en verantwoordelijkheden, aangenomen op 17 november 2010 tijdens de 1098e vergadering van de afgevaardigden van de ministers, moeten rechters over de onbelemmerde vrijheid beschikken om zaken onpartijdig te beslechten in overeenstemming met de wet en met hun uitlegging van de feiten. In punt 6 van hoofdstuk I van deze aanbeveling wordt aangegeven dat rechters over voldoende bevoegdheden moeten beschikken en deze moeten kunnen uitoefenen om hun taken uit te voeren en om hun gezag en de waardigheid van de rechterlijke instantie [waarin zij zitting hebben] te handhaven. Alle personen die bij een zaak betrokken zijn, met inbegrip van overheidsinstanties en de vertegenwoordigers ervan, moeten aan het gezag van de rechter onderworpen zijn. Volgens punt 10 van hoofdstuk I van de aanbeveling mogen alleen de rechters beslissen over hun bevoegdheid in een zaak.
- 17 De verwijzende rechter is de opvatting toegedaan dat het bestuurlijke toezicht zich niet kan uitstrekken tot handelingen die behoren tot de uitoefening van het rechterlijke ambt. De beslissingsvrijheid van de rechter moet worden gewaarborgd, ongeacht het stadium waarin de procedure zich bevindt. De rechter is in elke fase van de toepassing van het recht door de rechter immers belast met alle rechtshandelingen. Alle handelingen in verband met de leiding van de procedure, zowel die welke voorbereidend en controlerend van aard zijn als die welke een rechterlijk karakter hebben, moeten derhalve worden opgevat als onderdeel van de rechtsbedeling en niet van het gerechtelijke bestuur. De juiste uitlegging van het beginsel van leiding van de procedure door een rechter vereist dat alle handelingen in een zaak vanaf het tijdstip waarop deze bij de bevoegde rechterlijke instantie is ingekomen worden uitgevoerd door de rechter-rapporteur. Bovenal dient de rechter-rapporteur de zaak vooraf te onderzoeken en, indien nodig, passende bevelen te geven.
- 18 In dat verband staat vast dat de juiste samenstelling van de rechtsprekende formaties van de rechterlijke instanties een van de fundamentele waarborgen voor de rechterlijke onafhankelijkheid vormt. Daarbij gaat het niet alleen om de juiste samenstelling van de rechtsprekende formaties in overeenstemming met de toepasselijke nationale bepalingen. Het is namelijk van cruciaal belang dat de nationale wetgever deze bepalingen aldus vaststelt dat rechtsprekende formaties kunnen worden samengesteld op een wijze die het recht van de justitiabelen op een eerlijk proces verzekert. Zoals aangegeven in de rechtspraak van het EHRM, is het recht op toegang tot de rechter – dat wil zeggen het recht om in civiele zaken een procedure aanhangig te maken bij een rechterlijke instantie – inherent aan het recht op een eerlijk proces, dat is verankerd in artikel 6, lid 1, EVRM, waarin de waarborgen zijn opgenomen die van toepassing zijn op zowel de

organisatie en de samenstelling van de rechtsprekende formaties als het verloop van de procedures (arrest van het EHRM van 24 oktober 2023, ██████ e.a./Polen, CE:ECHR:2023:1024JUD002522618). De zinsnede „bij wet ingesteld” ziet niet alleen op de rechtsgrondslag voor het loutere bestaan van een „gerecht” maar tevens op de samenstelling van de rechtsprekende formaties die uitspraak doen in individuele zaken (arrest van het EHRM van 9 januari 2013, ██████ Oekraïne, CE:ECHR:2013:0109JUD002172211).

Standpunt van de president

- 19 De president van de rechterlijke instantie te Słupsk, die door de rechter-rapporteur is verzocht om een passend bevel te geven, is een orgaan van deze rechterlijke instantie (artikel 21, lid 1, p.u.s.p.) en is door de minister van Justitie aangesteld (artikel 24, lid 1, p.u.s.p.) om deze te leiden en naar buiten toe te vertegenwoordigen, alsook om de rechtspraak te analyseren en om andere handelingen uit te voeren waarin wordt voorzien door de wet en door de afzonderlijke bepalingen (artikel 22 p.u.s.p.). De president is tevens belast met het interne bestuurlijke toezicht op de bestuurlijke werkzaamheden van de rechterlijke instantie. Wat betreft het beheer van deze bestuurlijke werkzaamheden is hij ondergeschikt aan de president van een hogere rechterlijke instantie en aan de minister van Justitie (artikel 22, lid 2, p.u.s.p.).
- 20 Gewezen zij erop dat het bevel waarnaar wordt verwezen in artikel 367¹, lid 3, k.p.c. geen onderdeel uitmaakt van het bestuurlijke toezicht. Het heeft namelijk geen betrekking op bestuurlijke werkzaamheden maar op de kwestie van de samenstelling van de rechtsprekende formatie en, bijgevolg, op de rechterlijke onafhankelijkheid.

Wetswijzigingen

- 21 Artikel 367¹ k.p.c. is in de nationale rechtsorde ingevoerd bij de ustawa o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (wet tot wijziging van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering, de wet betreffende de organisatie van de gewone rechterlijke instanties, het wetboek van strafvordering en enkele andere wetten) van 7 juli 2023 (Dz. U. 2023, volgnr. 1860). Tegelijkertijd is bij diezelfde wet de bepaling van artikel 367, lid 3, k.p.c. ingetrokken. Als gevolg van deze wetswijzigingen geldt voortaan de regel dat hogere beroepen door de rechterlijke instanties van tweede aanleg worden behandeld in het kader van een enkelvoudige rechtsprekende formatie. Een uit drie beroepsrechters bestaande rechtsprekende formatie is voorgeschreven in zaken (1) die betrekking hebben op eigendomsrechten en waarin de waarde van het voorwerp van hoger beroep in het kader van ten minste een van de ingestelde hogere beroepen meer dan een miljoen PLN bedraagt, (2) die in eerste aanleg zijn behandeld door de materieel bevoegde sąd okręgowy, met inachtneming van punt 1, en (3) die krachtens artikel 47, lid 4, k.p.c. in eerste aanleg door drie rechters zijn behandeld. Daarnaast kan een zaak door drie rechters worden

behandeld wanneer de wet bepaalt dat de zaak bij de rechterlijke instantie van tweede aanleg moet worden behandeld door een enkelvoudige rechtsprekende formatie maar de president van deze rechterlijke instantie beveelt om de zaak, wegens de bijzondere complexiteit of de precedentwerking ervan, in behandeling te nemen in het kader van een rechtsprekende formatie die uit drie rechters bestaat.

- 22 De invoering van deze regel in de Poolse rechtsorde betekent een breuk met de lange traditie van meervoudigheid van de uit beroepsrechters bestaande rechtsprekende formaties van de rechterlijke instanties van tweede aanleg die kennis moeten nemen van ingestelde rechtsmiddelen. Zowel ten tijde van de inwerkingtreding van de Poolse grondwet als bij de toetreding van Polen tot de Europese Unie gold deze traditie.
- 23 Gewezen zij erop dat de organisatie van de rechtsbedeling in de lidstaten, met name de instelling en de samenstelling van de nationale rechterlijke instanties en de vaststelling van de bevoegdheden en de werking ervan alsmede de vaststelling van de nationale wetgeving inzake de benoeming van de rechters en de regels die van toepassing zijn op hun status en de uitoefening van hun ambt, weliswaar tot de bevoegdheid van deze staten behoort maar dat zij bij de uitoefening van die bevoegdheid de verplichtingen dienen na te komen die voor hen voortvloeien uit het Unierecht, met name uit de artikelen 2 en 19 VEU. Het Hof wijst erop dat de eerbiediging door een lidstaat van de in artikel 2 VEU vermelde waarden een voorwaarde is voor het genot van alle rechten die voortvloeien uit de toepassing van de Verdragen op die lidstaat. De eerbiediging van die waarden kan niet worden gereduceerd tot een verplichting die een kandidaat-lidstaat enkel moet nakomen om tot de Unie toe te treden en die hij na zijn toetreding naast zich neer kan leggen. In dat verband staat het overeenkomstig artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU aan de lidstaten om te voorzien in een stelsel van rechtsmiddelen en procedures om de justitiabelen daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden te garanderen. De lidstaten dienen er met name voor te zorgen dat zij wat betreft de waarde van de rechtsstaat elke teruggang in hun wettelijke regeling van de rechterlijke organisatie voorkomen door geen regels vast te stellen die de onafhankelijkheid van de rechters zouden ondermijnen [arrest van 5 juni 2023, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid en privéleven van rechters), C-204/21, EU:C:2023:442].
- 24 Volgens de verwijzende rechter is vanuit het oogpunt van de waarde van de rechtsstaat in het kader van de nationale rechtsorde sprake van een teruggang op het gebied van de organisatie van de rechtsbedeling. Voor een doeltreffende toetsing in tweede aanleg dient als regel te gelden dat een zaak in tweede aanleg [ook] in het kader van een gewone procedure wordt behandeld door een rechtsprekende formatie die bestaat uit drie beroepsrechters. Een dergelijke regel gold zowel ten tijde van de inwerkingtreding van de Poolse grondwet als bij de toetreding van Polen tot de Europese Unie. Zelfs wanneer wordt aanvaard dat een doeltreffende toetsing in tweede aanleg wordt gewaarborgd wanneer de uitspraken in tweede aanleg gewoonlijk worden gedaan door een alleensprekende rechter en

slechts in uitzonderlijke gevallen door een rechtsprekende formatie die uit drie beroepsrechters bestaat, leidt de invoering van een oplossing waarbij het de president van de betreffende rechterlijke instantie is die beslist of van een dergelijke uitzondering sprake is, zonder dat hoger beroep tegen zijn beslissing kan worden ingesteld en zonder dat die beslissing vatbaar is voor toetsing, tot een aanzienlijke verzwakking van de waarborg van een eerlijk proces en tot een ondermijning van de rechterlijke onafhankelijkheid. De met een zaak belaste rechtsprekende formatie wordt namelijk niet samengesteld door een onafhankelijke en onpartijdige rechter maar door een orgaan van bestuurlijk toezicht, namelijk door de president van de rechterlijke instantie, die wordt benoemd en ontslagen door de minister van Justitie, die tevens de procureur-generaal is. Het voorbeeld van de onderhavige zaak toont aan dat de beoordeling van de rechter voor de president van de rechterlijke instantie mogelijk irrelevant is bij het geven van zijn beslissing over de samenstelling van de rechtsprekende formatie. Een dergelijk orgaan voldoet niet aan de noodzakelijke voorwaarden om te kunnen beslissen over een dermate belangrijke kwestie als de samenstelling van de rechtsprekende formatie van een rechterlijke instantie van tweede aanleg. Dat orgaan is namelijk niet bij wet toegerust met de nodige attributen om een onafhankelijke, onpartijdige en inhoudelijk gerechtvaardigde beslissing te kunnen geven.

Bevoegdheid om zaken inhoudelijk te beoordelen vanuit het oogpunt van de aanwijzing van drie beroepsrechters om een zaak in behandeling te nemen

- 25 In de nationale praktijk is in het geheel niet duidelijk wat de aard is van het in artikel 367¹ k.p.c. bedoelde bevel van de president. Enerzijds is sprake van het procedurele karakter ervan, waarbij wordt aangegeven dat een gegeven bevel weer kan worden gewijzigd wanneer ook de omstandigheden van de zaak veranderen. Anderzijds lijkt er evenwel geen twijfel over te bestaan dat het genoemde bevel tevens een grondwettelijk karakter heeft, aangezien het bepalend is voor de samenstelling van de rechtsprekende formatie van een rechterlijke instantie. In dat verband moet worden aangenomen dat het geen onderdeel uitmaakt van het bestuurlijke toezicht door de president van deze rechterlijke instantie. Het gaat namelijk niet om bestuurlijke werkzaamheden maar om de fundamentele kwestie van de samenstelling van de rechtsprekende formatie ervan.
- 26 Bij de huidige stand van het recht is het onderzoek van een zaak door een drie beroepsrechters tellende rechtsprekende formatie in het kader van een procedure voor een rechterlijke instantie van tweede aanleg afhankelijk van de beslissing van de president van die rechterlijke instantie en, bijgevolg, van een bestuurlijk orgaan waarvan de personele samenstelling wordt bepaald door de minister van Justitie, die tevens de procureur-generaal is. Een orgaan dat belast is met het toezicht op de rechterlijke instanties heeft bijgevolg invloed op de samenstelling van de rechtsprekende formaties die zaken in behandeling moeten nemen. Met name in de huidige grondwettelijke situatie leiden dergelijke regelingen van de status van de presidenten van de rechterlijke instanties, rekening houdend met de positie van de minister van Justitie, die tegelijkertijd de procureur-generaal is, om voor de

hand liggende redenen tot de aannahme dat aldus aan een bestuurlijk orgaan en aan de uitvoerende macht de mogelijkheid is geboden om op ongepaste wijze in te grijpen op de grondwettelijke en Unierechtelijke norm die voorziet in de behandeling van zaken door een rechterlijke instantie met een bij wet samengestelde rechtsprekende formatie. Opgemerkt zij dat de bevoegdheden van de president van een rechterlijke instantie als bestuurlijk orgaan beperkt dienen te blijven tot de bestuurlijke werkzaamheden en dat de kwestie van de behoorlijke samenstelling van de rechtsprekende formaties daar niet toe behoort.

- 27 De complexiteit van een zaak en de precedentwerking ervan zijn niet nader gedefinieerd. Bij gebreke van wettelijk vastgestelde precieze criteria voor de beoordeling van deze kwestie zijn bij de afweging of een zaak complex is en of zij precedentwerking heeft veelzijdige overwegingen vereist.
- 28 De beoordeling van de onderhavige zaak als bijzonder complex, die naar het oordeel van de rechter-rapporteur de noodzaak meebrengt om een meervoudige rechtsprekende formatie aan te wijzen, was een veelzijdige beoordeling en was gebaseerd op een grondige analyse van het dossier vanuit het oogpunt van de feitelijke, bewijsrechtelijke en juridische aspecten ervan. Onderzocht is tevens de relevantie van het beginsel van meervoudigheid van de rechterlijke instanties van tweede aanleg voor de verwezenlijking van de rechten van de procespartijen. De rechter-rapporteur is van oordeel dat alleen een meervoudige rechtsprekende formatie de volledige bescherming van de rechten van partijen die voortvloeien uit de Poolse grondwet en uit het Unierecht, in het bijzonder uit artikel 47, eerste en tweede alinea, van het Handvest, kan waarborgen.
- 29 In dit verband rijst bij de verwijzende rechter met name twijfel over de vraag of de president van de rechterlijke instantie de zaak inhoudelijk dient te beoordelen vanuit het oogpunt van de vraag of de zaak voldoet aan het criterium van „bijzondere complexiteit” of „precedentwerking” en, zo ja, of hij bevoegd is om een dergelijke afweging te maken. In de nationale praktijk is aangenomen dat een bevel van de president van de rechterlijke instantie hierover niet algemeen van aard kan zijn maar geval per geval moet worden gegeven. Bijgevolg moet worden aangenomen dat de president van de rechterlijke instantie ten aanzien van elke zaak die bij deze rechterlijke instantie aanhangig wordt gemaakt moet beoordelen of in dat verband drie rechters moeten worden aangewezen. In de praktijk is evenwel duidelijk dat de president niet over dergelijke technische en organisatorische mogelijkheden beschikt. Bovendien is een dergelijke analyse volgens de verwijzende rechter in strijd met het beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid en doet zij op ontoelaatbare wijze afbreuk aan de rechtsbedeling, aangezien alleen de rechter-rapporteur, na kennis te hebben genomen van het dossier, op betrouwbare wijze kan beoordelen of een drie beroepsrechters tellende rechtsprekende formatie moet worden aangewezen. In de praktijk is het de rechter-rapporteur die, na een dergelijke beoordeling te hebben verricht, de president van de rechterlijke instantie in een dergelijk geval verzoekt om te overwegen om een dergelijke formatie te benoemen. In de onderhavige zaak

heeft de president het verzoek van de rechter-rapporteur evenwel afgewezen en niet ingestemd met zijn beoordeling dat de zaak bijzonder complex is.

- 30 Het standpunt dat alleen de rechter-rapporteur bevoegd is om te beoordelen of een zaak „bijzonder complex” is of „precedentwerking” heeft, wordt ondersteund door redenen die verband houden met het beginsel van leiding van de procedure door een rechter. Het feit dat de president van de rechterlijke instantie de beoordeling van de rechter-rapporteur naast zich neer kan leggen en kan beslissen dat de zaak niet door drie rechters hoeft te worden behandeld leidt vanuit het oogpunt van de waarborgen die aan de procespartijen moeten worden geboden tot een onwenselijke situatie. Deze situatie bestaat erin dat de beslissing over de samenstelling van de rechtsprekende formatie van de rechterlijke instantie niet wordt gegeven door een onafhankelijke en onpartijdige rechter die een voorafgaande inhoudelijke beoordeling van de zaak heeft verricht maar door een orgaan van intern bestuurlijk toezicht waarvan de personele samenstelling is bepaald door de minister van Justitie, die tevens de procureur-generaal is. Volgens de [verwijzende] rechter verzwakt dit de norm van het recht op toegang tot een bevoegde rechter omdat aldus wordt verzuimd om de rechtsprekende formatie van de betreffende rechterlijke instantie bij wet vast te stellen.
- 31 Bij de verwijzende rechter is met name twijfel gerezen over de vraag of, in een situatie waarin de president van de rechterlijke instantie heeft geweigerd om de zaak wegens de bijzondere complexiteit ervan bij bevel te laten behandelen door drie beroepsrechters, de behandeling van deze zaak door een alleensprekende rechter ervoor kan zorgen dat de waarborgen van een doeltreffende voorziening in rechte en een eerlijke en openbare behandeling van de zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld[,] zullen worden gevrijwaard. Het was namelijk de rechter-rapporteur, die is aangewezen om de zaak als alleensprekende rechter te behandelen, die de zaak als bijzonder complex heeft beoordeeld en die het noodzakelijk heeft geacht om de procedure te laten behandelen door drie beroepsrechters. Dat deze beoordeling niet is gevolgd door het orgaan van intern bestuurlijke toezicht, namelijk door de president van de rechterlijke instantie, is volgens de verwijzende rechter in strijd met het beginsel van rechterlijke onafhankelijkheid en met het recht van de justitiabelen op een doeltreffende voorziening in rechte en een eerlijke beoordeling van hun zaak. Voorts leidt artikel 367¹, lid 3, k.p.c., dat aan de presidenten van de rechterlijke instanties [de] bevoegdheid verleent [om een dergelijke afweging te maken], tot een situatie waarin aan de rechtzoekenden op willekeurige basis het recht kan worden ontnomen om de in hun zaak gegeven beslissing op passende wijze te laten toetsen in tweede aanleg (dat wil zeggen om een effectief rechtsmiddel in te stellen), zonder dat hun in dat verband de mogelijkheid wordt geboden om de beslissing van de president van de rechterlijke instantie [in tweede aanleg] of het uitblijven van een dergelijke beslissing aan te vechten. De weigering van de president van de rechterlijke instantie om een passend bevel te geven kan bij de rechtzoekenden ernstige twijfel doen rijzen over de vraag of hun zaak wel zal worden behandeld met inachtneming van alle wettelijke waarborgen die zijn neergelegd in het Handvest. De president van de

rechterlijke instantie is namelijk geen onafhankelijke en onpartijdige entiteit, en de bepaling van artikel 367¹, lid 3, k.p.c. bevat termen die zo vaag zijn dat dit orgaan over een ruime uitleggingsmarge beschikt. Bijgevolg is sprake van een reëel risico van arbitraire beslissingen die niet worden gerechtvaardigd door de omstandigheden van het specifieke geval. Deze situatie doet ernstige twijfel rijzen over het vereiste dat elke handeling in het kader van de rechtsbedeling van dien aard hoort te zijn dat de justitiabelen erop kunnen vertrouwen dat betrouwbare en juiste beslissingen worden gegeven door een orgaan dat daartoe over de nodige attributen beschikt.

- 32 Het antwoord op de gestelde prejudiciële vraag is derhalve van fundamenteel belang voor het onderzoek van de onderhavige zaak, aangezien zij betrekking heeft op de dermate fundamentele vraag of de rechtsprekende formatie van de betreffende rechterlijke instantie op behoorlijke wijze is samengesteld. Indien wordt geconcludeerd dat de in de prejudiciële vraag genoemde bepalingen van Unierecht in de weg staan aan een nationale regeling als die van artikel 367¹ k.p.c., is de president van de rechterlijke instantie niet bevoegd om de rechtsprekende formatie ervan bij bevel samen te stellen en moet naar nationaal recht een andere entiteit worden gevonden die over de nodige attributen en de nodige bevoegdheden beschikt om daarover een beslissing te kunnen geven.