WŁADYSŁAW CZAPLIŃSKI

ZNACZENIE ORZECZNICTWA TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ W PROCESIE ROZWOJU PRAWA EUROPEJSKIEGO

Wydawnictwo Naukowe
SCHOLAR

ZNACZENIE ORZECZNICTWA TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ W PROCESIE ROZWOJU PRAWA EUROPEJSKIEGO

WŁADYSŁAW CZAPLIŃSKI

ZNACZENIE ORZECZNICTWA TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ W PROCESIE ROZWOJU PRAWA EUROPEJSKIEGO

Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR
Warszawa 2021

Recenzje:
dr hab. Anna Zawidzka-Łojek, prof. Uniwersytetu Warszawskiego
prof. dr hab. Dagmara Kornobis-Romanowska, Uniwersytet Wrocławski

Redaktor prowadzący:
Piotr Małyszko

Redakcja i korekta:
Małgorzata Włodarczyk

Projekt okładki:
Katarzyna Juras

Copyright © 2021 by Wydawnictwo Naukowe Scholar. Warszawa
Copyright © 2021 by Uniwersytet Warszawski, Centrum Europejskie

Podstawową wersją niniejszej publikacji jest wersja cyfrowa
dostępna w formie open access na licencji CC BY 3.0 PL
doi 10.7366/9788366849204

Publikacja finansowana przez Centrum Europejskie
Uniwersytetu Warszawskiego ze środków własnych
oraz w ramach programu „Inicjatywa Doskonałości – Uczelnia Badawcza"

ISBN 978-83-66470-89-7
e-ISBN 978-83-66849-20-4

Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.
ul. Obożna 1, 00-340 Warszawa
tel. 22 692 41 18; 22 826 59 21; 22 828 93 91
dział handlowy: jak wyżej, w. 108
e-mail: info@scholar.com.pl
www.scholar.com.pl

Wydanie pierwsze
Skład i łamanie: Poligrafia

Spis treści

Wstęp 11

Rozdział 1
Charakter prawny Unii Europejskiej i jej podmiotowość prawna 13

1.1. Zakres obowiązywania traktatów 14
1.2. Zasady zmiany traktatów 26
1.3. Szczególny charakter Unii Europejskiej – znaczenie metody wspólnotowej 26
1.4. Unia jako organizacja ponadnarodowa 30
1.5. Zasada kompetencji powierzonych 36

Rozdział 2
Zasady prawa Unii Europejskiej 46

2.1. Zasada demokracji i praworządności 46
2.2. Zasada subsydiarności 106
2.3. Zasada proporcjonalności 115
2.4. Zasada równowagi instytucjonalnej 123
2.5. Zasada lojalnej współpracy 128
2.6. Zasada wzajemnego zaufania 137
2.7. Zasada niedyskryminacji 162

Rozdział 3
Prawo Unii Europejskiej a prawo krajowe państw członkowskich 190

3.1. Współpraca zacieśniona (pogłębiona) 190
3.2. Bezpośrednie obowiązywanie i bezpośrednie stosowanie prawa unijnego w państwach członkowskich 192

3.3. Bezpośredni skutek prawa unijnego 193
3.4. Prawo Unii Europejskiej w prawie państw członkowskich – punkt widzenia Unii Europejskiej 197
3.5. Prawo Unii Europejskiej w prawie państw członkowskich – perspektywa konstytucji i sądów krajowych 220
3.5.1. Rozwiązania konstytucyjne 220
3.5.2. Orzecznictwo sądów konstytucyjnych 225
3.5.3. Orzecznictwo polskiego Trybunału Konstytucyjnego 240

Rozdział 4

System źródeł prawa unijnego 255

4.1. Prawo pierwotne 255
4.2. Prawo wtórne 260
4.2.1. Ogólne wymogi formalne dotyczące aktów prawa wtórnego 267
4.2.1.1. Obowiązek uzasadnienia aktu prawnego 267
4.2.1.2. Obowiązek wskazania podstawy prawnej 269
4.2.1.3. Publikacja aktu prawnego 274
4.2.2. Typologia aktów wtórnych 278
4.2.2.1. Rozporządzenia 278
4.2.2.2. Decyzje 287
4.2.2.3. Dyrektywy 299
4.2.2.4. Akty niewiążące 322
4.2.3. Porozumienia międzyinstytucjonalne 328

Rozdział 5

Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej 329

5.1. Praktyka TSUE w odniesieniu do ochrony praw podstawowych – próba sformułowania doktryny 329
5.2. Karta Praw Podstawowych 339
5.3. Dyskusja nad przystąpieniem Wspólnoty/Unii do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka 356
5.4. Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej – perspektywa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka 373

Rozdział 6

Zasady ochrony prawnej w prawie Unii Europejskiej 379

6.1. Uwagi ogólne 379
6.2. Prawo do sądu (kontroli sądowej) 386
6.3. Zasada autonomii proceduralnej 391
6.4. Wymiar sprawiedliwości – sądy unijne 413
6.4.1. Postępowania sporne: skarga przeciwko państwu członkowskiemu na uchybienie zobowiązaniom unijnym (art. 258–260 TFUE) 416
6.4.2. Skarga o stwierdzenie nieważności aktu prawnego Unii Europejskiej (art. 263–264, 266 TFUE) 422
6.4.3. Skarga na bezczynność instytucji Unii Europejskiej 438
6.4.4. Postępowanie niesporne: procedura prejudycjalna (art. 267 TFUE) 445
6.4.4.1. Ogólny schemat postępowania prejudycjalnego 446
6.4.4.2. Pojęcie sądu na potrzeby pytań prejudycjalnych 452
6.4.4.3. Wymogi szczególne i formalne dotyczące pytań prejudycjalnych 455
6.4.4.4. Skutki niezadania pytania prejudycjalnego 462
6.4.4.5. Postępowanie w sprawie opinii o zgodności umowy międzynarodowej Unii Europejskiej z traktatami (kontrola prewencyjna umów – art. 218 ust. 11 TFUE) 470
6.5. Odpowiedzialność za naruszenia prawa unijnego 471
6.5.1. Sankcje za naruszenie prawa unijnego przez jednostki 471
6.5.2. Odpowiedzialność Unii Europejskiej i jej instytucji za naruszenia prawa 480
6.5.3. Odpowiedzialność państwa za naruszenia prawa unijnego 487

Rozdział 7

Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych 503

7.1. Związanie Unii Europejskiej prawem międzynarodowym 503
7.2. Sankcje ONZ w prawie Unii Europejskiej 510
7.3. Kompetencja Unii Europejskiej do zawierania umów międzynarodowych 513
7.3.1. Podział kompetencji między Unię Europejską a państwa członkowskie. Umowy mieszane 515

7.4. Umowy międzynarodowe zawierane przez Wspólnotę 547
7.4.1. Uwagi ogólne 547
7.4.2. Kompetencja do zawierania umów międzynarodowych wynikająca z przepisów Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej 549
7.4.3. Kompetencja dorozumiana do zawierania umów międzynarodowych 551
7.5. Procedura zawierania umów międzynarodowych 552
7.6. Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym Unii Europejskiej 555
7.7. Inne aspekty podmiotowości międzynarodowoprawnej Unii Europejskiej: ochrona dyplomatyczna, uznanie 573

Wykaz powoływanych orzeczeń 588

Wykaz skrótów

BIT	– umowa o popieraniu i wzajemnej ochronie inwestycji
Dz. Urz. UE	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
EBC	– Europejski Bank Centralny
EKPCz	– Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (1950)
ETPCz	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
EWEA	– Europejska Wspólnota Energii Atomowej (Euratom)
EWG	– Europejska Wspólnota Gospodarcza
KE	– Komisja Europejska
KPP	– Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej
KRS	– Krajowa Rada Sądownictwa
KWUS	– Konwencja wykonawcza *z* Schengen
ONZ	– Organizacja Narodów Zjednoczonych
PE	– Parlament Europejski
SN	– Sąd Najwyższy
STSM	– Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej
TEWEA	– Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej
TEWWiS	– Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej
TWE	– Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (później: Wspólnotę Europejską) zwany również traktatem EWG (TEWG)
UE	– Unia Europejska
WE	– Wspólnota Europejska

Wstęp

Od początku swej drogi naukowej zajmowałem się prawem międzynarodowym publicznym. Przywrócenie demokratycznej formy rządów w Polsce, w tym zwłaszcza uniezależnienie się od bloku sowieckiego i możliwość prowadzenia samodzielnej polityki zagranicznej, otworzyło nowe perspektywy przed nauką prawa. Dotyczyło to także wzrostu znaczenia stosunków pomiędzy Polską a Unią Europejską (czy też w tamtym czasie jeszcze Wspólnotami Europejskimi). Zawarcie tzw. układów europejskich (czyli umów stowarzyszeniowych państw Europy Środkowej ze Wspólnotami i ich państwami członkowskimi) uświadomiło mi, podobnie jak wielu Koleżankom i Kolegom, że przed nauką prawa w Polsce stają nowe wyzwania. Niewątpliwie Wspólnota Europejska była już wcześniej przedmiotem badań wybitnych polskich specjalistów, ale dość szybko doszedłem do przekonania, że zgłębianie i popularyzacja prawa unijnego będą miały wielkie znaczenie dla nauki i praktyki prawniczej. Wśród różnych cech charakterystycznych systemu prawa unijnego najciekawszą jest szczególna rola sądów w stosowaniu tego prawa. Dotyczy to zarówno sądów unijnych, jak i sądów krajowych. Od początku zainteresowań prawem unijnym skupiłem się na orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (według obowiązującej obecnie terminologii: Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej). Współcześnie orzeczenia TSUE są dostępne w internecie. Doświadczenie pedagogiczne przekonało mnie jednak, że sięgnięcie do wyroków sądowych jest prostsze, jeżeli są one (oczywiście nie wszystkie, ale tylko wybrane) dostępne w jednym miejscu. Zdecydowałem się na dokonanie pewnego wyboru tych orzeczeń, które moim subiektywnym zdaniem mają największe znaczenie dla ewolucji prawa unijnego. Przyjąłem metodę szerokiego sięgania do oryginalnych tekstów wyroków, które opatrzyliśmy krótkimi komentarzami porządkującymi. Orzeczenia sądów unijnych zostały uzupełnione wybranym orzecznictwem sądów polskich (Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego) oraz wyrokami Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Pokazuje to wzajemne przenikanie się prawa międzynarodowego (do którego zaliczamy konsekwentnie prawo unijne jako prawo organizacji międzynarodowej) oraz prawa krajowego. Mam nadzieję, że lektura niniejszej publikacji przekona Czytelników o znaczeniu prawa unijnego dla nas wszystkich, ułatwi zrozumienie i posługiwanie się w praktyce prawem Unii Europejskiej, które stało się naszym wspólnym systemem prawnym.

Warszawa–Łódź, lipiec 2021 *Władysław Czapliński*

Rozdział 1

Charakter prawny Unii Europejskiej i jej podmiotowość prawna

Status prawny Wspólnot Europejskich, a następnie Unii Europejskiej, ulegał ewolucji. Wejście w życie traktatu z Lizbony uprościło w znaczący sposób ocenę charakteru prawnego UE. Na gruncie poprzednich traktatów struktura Unii i Wspólnot oraz ich podmiotowość prawna pozostawały w znacznej mierze niejasne i dyskusyjne. Strukturę tę tworzyły: Unia Europejska działająca na podstawie traktatu z Maastricht (1992) i trzy wcześniej ustanowione podmioty, tj. Europejska Wspólnota Węgla i Stali (1951), Europejska Wspólnota Gospodarcza, przemianowana następnie na Wspólnotę Europejską (1957), oraz Europejska Wspólnota Energii Atomowej (Euratom, 1957). O ile traktaty założycielskie Wspólnot wyraźnie stwierdzały, że poszczególne Wspólnoty mają podmiotowość prawną – były niewątpliwie kwalifikowane jako organizacje międzynarodowe – o tyle traktat z Maastricht nie zawierał żadnego przepisu w tej materii, co powodowało, że trudno było jednoznacznie określić Unię Europejską jako organizację międzynarodową[1]. Sama Unia była najczęściej przedstawiana jako rodzaj „dachu" nakrywającego wszystkie Wspólnoty.

Podmiotowość prawna Unii Europejskiej ma podwójny aspekt: oparty na prawie międzynarodowym i wynikający z prawa krajowego państw członkowskich. Artykuł 47 TUE wskazuje, że Unia Europejska ma podmiotowość prawną – bez precyzowania, o jaką osobowość prawną chodzi. Przyjmuje się jednak, że przepis ten dotyczy podmiotowości międzynarodowej. Jest on sformułowany identycznie jak wcześniejsze przepisy TWE regulujące tę kwestię. Podmiotowość obejmuje przede wszystkim: prawo zawierania umów międzynarodowych (w zakresie kompetencji powierzonych na mocy traktatów założycielskich), prawo przystąpienia do innych organizacji międzynarodowych, czynne i bierne prawo legacji (wykonywane współcześnie w szczególności przez europejską służbę działań zewnętrznych).

[1] W doktrynie zwracano jednak uwagę, że podmiotowość Unii mogła mieć charakter domyślny, zwłaszcza że Unia na mocy traktatu z Maastricht miała kompetencję do zawierania umów międzynarodowych w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz współpracy w dziedzinach wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

Z kolei art. 355 TFUE nadaje Unii podmiotowość prawną w systemach prawnych państw członkowskich. Osobowość ta powinna mieć możliwie najszerszy zakres przyznawany przez prawo wewnętrzne państw członkowskich osobom prawnym, a zwłaszcza powinna uprawniać Wspólnotę do nabywania i zbywania nieruchomości oraz mienia ruchomego, zawierania umów o pracę, a także do uczestniczenia w postępowaniach sądowych. Rozwiązanie takie jest oczywiste, jeżeli Wspólnota ma spełniać powierzone jej funkcje. Jakkolwiek w doktrynie wskazywano, że zakres podmiotowości prawnej Unii w prawie wewnętrznym jest nieograniczony, to jednak jest on wyznaczony przez kompetencje traktatowe. Unia w swych działaniach jest reprezentowana przez Komisję Europejską, która w razie potrzeby może upoważnić do działania inne instytucje. Odrębną podmiotowość prawną mają Europejski Bank Centralny i Europejski Bank Inwestycyjny.

1.1. Zakres obowiązywania traktatów

Zakres stosowania prawa europejskiego w klasycznym modelu powinien być ograniczony do stosunków prawnych i sytuacji zawierających jakiś element transgraniczny. Co do zasady wyklucza to możliwość stosowania prawa unijnego w stosunkach czysto wewnętrznych. W praktyce, teoretycznie, mogłoby to doprowadzić do powstania sytuacji, w której jednakowe stosunki prawne na gruncie prawa wewnętrznego państw członkowskich mogłyby być regulowane przez zróżnicowane normy prawne: stosowane wobec podmiotów krajowych oraz stosowane wobec podmiotów zagranicznych (wspólnotowych). Wyrazem takiej sytuacji jest tzw. dyskryminacja odwrotna, czyli inne (gorsze) traktowanie podmiotów krajowych w porównaniu z podmiotami wspólnotowymi czy też stosowanie odmiennych, zazwyczaj bardziej restrykcyjnych standardów (np. w odniesieniu do bezpieczeństwa produktów czy ochrony środowiska). To ostatnie rozwiązanie jest dopuszczalne nawet odnośnie do kwestii będących przedmiotem harmonizacji – pod warunkiem wszelako, że zostanie dokonana notyfikacja obowiązujących w danym państwie członkowskim standardów Komisji Europejskiej, która wyrazi zgodę na ich utrzymanie.

Zakres personalny (podmiotowy) prawa UE w stosunku do osób fizycznych określa obecnie instytucja obywatelstwa europejskiego[2], uregulowana w art. 9 TUE. Jest ono skonstruowane inaczej niż obywatelstwo krajowe. Warunkiem jego posiadania jest posiadanie obywatelstwa któregokolwiek z państw członkowskich; obywatelstwo europejskie uzupełnia obywatelstwo narodowe, lecz go nie zastępuje.

[2] Obywatelstwo europejskie zostało wprowadzone przez traktat z Maastricht. Uprzednio prawo wspólnotowe odwoływało się do obywatelstwa państw członkowskich, co powodowało pewne wątpliwości w stosunku do RFN (przed zjednoczeniem Niemiec) oraz Wielkiej Brytanii (ze względu na przeszłość kolonialną).

Żadna osoba nie może natomiast nabyć obywatelstwa europejskiego bezpośrednio. O tym, czy dana osoba posiada obywatelstwo któregoś z państw członkowskich, decyduje obywatelstwo tego państwa, a regulacja taka nie może być kwestionowana przez inne państwa. I tak w wyroku w sprawie *Micheletti*[3] Trybunał wskazał, że władze hiszpańskie nie mogły pozbawić prawa do skorzystania ze swobody przedsiębiorczości osoby (dwupaństwowca, bipatrydy), która oprócz obywatelstwa włoskiego posiada jeszcze obywatelstwo argentyńskie, nawet jeśli prawo hiszpańskie nie uznaje zjawiska wielopaństwowości. Rozstrzygające jest przedstawienie przez zainteresowaną osobę paszportu włoskiego. Z kolei w sprawie *Kaur*[4], dotyczącej zakresu praw osoby urodzonej w Kenii, mającej brytyjski paszport, ale zgodnie z prawem Zjednoczonego Królestwa należącej do kategorii podmiotów brytyjskich, które nie mają prawa wjazdu do Wielkiej Brytanii (*British Overseas Citizens*), TSUE wskazał, że obywatelstwo brytyjskie na potrzeby prawa unijnego określa deklaracja złożona przez Zjednoczone Królestwo w związku z przystąpieniem do EWG (z 1972 r., dostosowana w 1982 r. do potrzeb nowej ustawy o obywatelstwie brytyjskim). Każde państwo ma swobodę regulacji swego obywatelstwa, może m.in. wprowadzić różne kategorie obywateli (o ile nie dochodzi przy tym do zabronionej na gruncie prawa konstytucyjnego dyskryminacji). Wyrok w sprawie *Zhu i Chen*[5] podkreślił obowiązek uznania przez państwa członkowskie regulacji prawnej obywatelstwa danego państwa. Przedmiotem wyroku było postępowanie dotyczące swobodnego przepływu osób. Państwo Chen byli obywatelami chińskimi mieszkającymi w Chinach. W czasie podróży służbowej do Wielkiej Brytanii wybrali miejsce zamieszkania w Irlandii Północnej, gdzie urodziło się ich dziecko. Zgodnie z prawem Republiki Irlandii dało to dziecku prawo do nabycia obywatelstwa irlandzkiego. Działanie to było zresztą przemyślane i zamierzone, miało na celu umożliwienie długoterminowego osiedlenia się w Wielkiej Brytanii. Brytyjskie Home Office odmówiło zgody na pobyt w Zjednoczonym Królestwie, dodatkowo powołując się na fakt, że prawo europejskie nie miało w tej sprawie zastosowania, ponieważ sytuacja była czysto wewnętrzna. TSUE podkreślił, że każde państwo samo określa warunki nabycia swego obywatelstwa. Żadne państwo członkowskie nie może ograniczać skutków takiego uzyskania obywatelstwa przez uzależnienie możliwości korzystania ze swobód rynku wewnętrznego

[3] Wyrok z dnia 7 lipca 1992 r., sprawa C-369/90, *M.V. Micheletti i inni przeciwko Delegación del Gobierno en Cantabria*, Zb. Orz. 1992, s. I-4239, ECLI:EU:C:1992:295; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61990CJ0369

[4] Wyrok z dnia 8 marca 2001 r., sprawa C-192/99, *Regina przeciwko Secretary of State for the Home Department, ex parte Kaur (Justice, Intervenient)*, Zb. Orz. 2001, s. I-1237, ECLI:EU:C:2001:106; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-192/99

[5] Wyrok z dnia 19 października 2004 r., sprawa C-200/02, *K.C. Zhu i M.L. Chen przeciwko Secretary of State for the Home Department*, Zb. Orz. 2004, s. I-9925, ECLI:EU:C:2004:639; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A62002CJ0200

sformułowanych w traktacie od dodatkowych wymogów dotyczących trybu nabycia obywatelstwa.

Uprawnienia wynikające z posiadania obywatelstwa europejskiego (określone w przepisach art. 20–25 TFUE) obejmują wiele przywilejów, które nie do końca współgrają z prawami i wolnościami obywatelskimi, znanymi w prawie krajowym. I tak obywatele europejscy mają prawo do swobodnego przemieszczania się w obrębie Unii Europejskiej, wykraczające poza pierwotnie określone w traktatach założycielskich prawo powiązane z wykonywaniem działalności ekonomicznej, szkoleniowej itp. Obywatele europejscy mogą uczestniczyć w wyborach do Parlamentu Europejskiego i w wyborach lokalnych w państwie miejsca zamieszkania (a nie państwie ojczystym)[6]. O ile kwestia wyborów do PE nie wzbudzała wątpliwości, o tyle udział w wyborach lokalnych doprowadził do pewnych kontrowersji. Ostatecznie zdecydowano, że obywatele europejscy mogą uczestniczyć w wyborach albo w państwie obywatelstwa (ojczystym), albo w państwie zamieszkania. W tym drugim przypadku należy uwzględnić ewentualne ograniczenia wynikające z prawa państwa obywatelstwa. Poszczególne państwa członkowskie mogą wprowadzić ograniczenia biernego prawa wyborczego obcokrajowców, dotyczące niektórych stanowisk.

Z obywatelstwem europejskim związane jest prawo do kierowania skarg do ombudsmana i petycji do Parlamentu Europejskiego, a także wprowadzone przez traktat lizboński prawo składania do Komisji Europejskiej wniosków w ramach inicjatywy ustawodawczej. W takich przypadkach konieczne jest wsparcie ze strony co najmniej 1 mln osób reprezentujących znaczącą liczbę państw członkowskich.

Istotne znaczenie ma prawo do ochrony konsularnej przez placówki zagraniczne innego niż ojczyste państwa członkowskiego w państwach trzecich, w których odnośne państwo ojczyste nie ma swego przedstawicielstwa. Państwa członkowskie zostały zobowiązane do przyjęcia przepisów krajowych regulujących tryb udzielania pomocy konsularnej oraz do podjęcia negocjacji z państwami trzecimi, które doprowadzą do uznania uprawnienia do udzielania opieki konsularnej. Jest to ważne, ponieważ prawo międzynarodowe (w tym zwłaszcza konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych z 1963 r.) nakazuje umożliwienie ochrony przez państwa własnym obywatelom. Konieczne może okazać się również renegocjowanie dwustronnych konwencji o stosunkach konsularnych zawartych z państwami trzecimi. Z perspektywy prawa unijnego pomoc konsularną reguluje decyzja 95/553/WE przedstawicieli państw członkowskich zebranych w Radzie z 19 grudnia 1995 r.

Ten katalog praw obywateli unijnych, określony przez art. 20–25 TUE, został znacząco rozbudowany przez TSUE, który w swym orzecznictwie powiązał wiele szczegółowych uprawnień, zwłaszcza pochodnych w stosunku do swobody

[6] Por. dyrektywę 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 r. w sprawie wyborów do Parlamentu Europejskiego, oraz dyrektywę 84/90/WE z dnia 19 grudnia 1999 r. w sprawie wyborów lokalnych.

przemieszczania się. Przykładowo w sprawie *Grzelczyk*[7] TSUE wskazał, że obywatelstwo europejskie powinno w zasadniczy sposób określać sytuację prawną obywateli państw członkowskich.

Grzelczyk był obywatelem francuskim studiującym w Belgii. W trakcie studiów początkowo utrzymywał się z drobnych zajęć, ale na IV roku wystąpił o przyznanie mu pomocy socjalnej w wysokości dochodu minimalnego (*minimex*). Władze belgijskie odmówiły, twierdząc, że świadczenie jest zastrzeżone dla obywateli belgijskich, a do tego dla pracowników. Zdaniem TSUE rozstrzygnięcie takie stanowiło dyskryminację ze względu na obywatelstwo. Strony w postępowaniu przed sądem krajowym, państwa członkowskie, które przedłożyły swoje uwagi, oraz Komisja Europejska poświęciły znaczącą uwagę rozstrzygnięciu, czy R. Grzelczyk podlega zakresowi stosowania belgijskiego prawa o pomocy społecznej, Uzyskał on bowiem status pracownika migrującego w rozumieniu prawa wspólnotowego, gdyż przez pierwsze trzy lata swych studiów podejmował się różnych płatnych zajęć. Sąd krajowy przyjął stanowisko CPAS, zgodnie z którym R. Grzelczyk nie spełniał warunków, aby uznać go za pracownika w rozumieniu prawa wspólnotowego. Wątpliwości powstały jednak w kontekście jego statusu jako obywatela europejskiego. To do sądu krajowego należała ocena, czy fakty i okoliczności sprawy toczącej się przed nim pozwalają uznać R. Grzelczyka za pracownika w rozumieniu prawa wspólnotowego. Powstaje jednak pytanie, czy można uzależnić świadczenie socjalne od statusu odnośnej osoby na gruncie rozporządzenia wspólnotowego 1612/68, jeżeli żadnego wymogu tego rodzaju nie stosuje się do obywateli przyjmującego państwa członkowskiego. Trybunał ocenił, że z akt sprawy wynika, iż student obywatelstwa belgijskiego, niebędący pracownikiem w rozumieniu rozporządzenia nr 1612/68, który znalazłby się w okolicznościach identycznych jak R. Grzelczyk, spełniałby warunki niezbędne do przyznania minimeksu. Okoliczność, że R. Grzelczyk nie jest obywatelem belgijskim, stanowi jedyną przeszkodę w przyznaniu mu minimeksu, a zatem jest oczywiste, że chodzi o dyskryminację wyłącznie ze względu na przynależność państwową. W zakresie stosowania traktatu dyskryminacja taka jest co do zasady zakazana. Zakaz ten należy interpretować w związku z postanowieniami traktatu dotyczącymi obywatelstwa Unii. Status obywatela Unii ma stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich, pozwalający tym spośród nich, którzy znajdują się w takiej samej sytuacji, korzystać z takiego samego traktowania wobec prawa, bez względu na przynależność państwową i z zastrzeżeniem wyraźnie przewidzianych wyjątków. Obywatel Unii, który zamieszkuje legalnie na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, może powoływać się na zasadę niedyskryminacji we wszystkich sytuacjach, które wchodzą w zakres *ratione materiae* prawa wspólnotowego. Według zmienionej wersji TWE, kiedy studenci będący obywatelami Unii przenoszą się do innego państwa członkowskiego w celu odbycia tam studiów, tracą prawa przyznane na mocy traktatu obywatelom Unii. Rada

[7] Wyrok z dnia 20 września 2001 r., sprawa C-184/99, *R. Grzelczyk przeciwko Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve,* Zb. Orz. 2001, s. I-6193, ECLI:EU:C:2001:458; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&jur=C,T,F&num=C-184/99&td=ALL

uchwaliła także dyrektywę 93/96, która stanowi, że państwa członkowskie przyznają prawo pobytu będącym obywatelami państwa członkowskiego studentom, którzy spełniają określone warunki. Okoliczność, że obywatel Unii odbywa studia uniwersyteckie w państwie członkowskim innym niż to, którego jest obywatelem, nie może więc, sama w sobie, pozbawić go możliwości powoływania się na zakaz wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową. Z powyższego wynika, że prawo wspólnotowe stoi na przeszkodzie temu, by przyznanie prawa do świadczenia społecznego o charakterze nieskładkowym, takiego jak minimex, było uzależnione w odniesieniu do obywateli państw członkowskich innych niż przyjmujące państwo członkowskie, na którego terytorium obywatele ci przebywają zgodnie z prawem, od tego, czy obywatele ci mieścili się w zakresie stosowania rozporządzenia nr 1612/68, jeżeli żadnego wymogu tego rodzaju nie stosuje się do obywateli przyjmującego państwa członkowskiego.

W sprawie *postępowania karnego przeciwko H.O. Bickelowi i U. Franzowi*[8] Trybunał oparł się na konstrukcji obywatelstwa europejskiego, ustanawiającej swobodny przepływ osób, aby uzasadnić prawo do prowadzenia postępowania karnego przeciw odpowiednio obywatelowi austriackiemu i niemieckiemu, w Tyrolu Południowym, czyli części Włoch, w której dopuszcza się język niemiecki jako urzędowy w stosunku do zamieszkującej tam mniejszości niemieckiej. Zdaniem TSUE prawo do postępowania w języku niemieckim przysługuje także obcokrajowcom, obywatelom Unii, dla których niemiecki jest językiem ojczystym.

Bickel był obywatelem austriackim oskarżonym w Tyrolu Południowym o prowadzenie samochodu pod wpływem alkoholu, natomiast Franz – obywatel niemiecki – został, również w Tyrolu Południowym, oskarżony o posiadanie zabronionego przez tamtejsze prawo rodzaju noża. Oskarżeni podnieśli, że nie znają języka włoskiego, w związku z czym postępowanie powinno toczyć się w języku niemieckim, co jest dopuszczalne na gruncie prawa obowiązującego w prowincji Bolzano. Równouprawnienie języków niemieckiego i włoskiego jest związane z ochroną mniejszości niemieckojęzycznej. Sąd krajowy zadał pytanie prejudycjalne, czy reżim językowy postępowania karnego w prowincji Bolzano jest objęty zakresem prawa wspólnotowego, a także czy zakaz dyskryminacji wynikający z TWE powoduje, że regulacja prawna używania obcego języka będącego w danej prowincji językiem urzędowym powinna dotyczyć cudzoziemców z innych państw członkowskich, używających tego samego języka. Zdaniem Trybunału zakaz dyskryminacji na gruncie prawa wspólnotowego oznacza, że w sytuacji rządzonej prawem europejskim obywatele innych państw członkowskich muszą być traktowani w całej pełni na równi z obywatelami danego państwa. Prawo do posługiwania się określonym językiem wzmacnia w sytuacjach urzędowych swobodę przepływu osób. Jakkolwiek prawo i procedura karna należą do kompetencji poszczególnych państw członkowskich,

[8] Wyrok z dnia 24 listopada 1998 r., sprawa C-274/96 *Postępowanie karne przeciwko H.O. Bickelowi i U. Franzowi*, Zb. Orz. 1998, I-7637, ECLI:EU:C:1998:563; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:61996CJ0274

Trybunał konsekwentnie podkreślał, że prawo wspólnotowe zakreśla granice swobody ustawodawczej. W szczególności prawo krajowe nie może dyskryminować osób, które korzystają ze swobody przepływu osób. Regulacje prawne dotyczące języka urzędowego w państwie członkowskim muszą być zgodne z zasadą niedyskryminacji. Bickel i Franz twierdzili, że skoro mieszkańcy Tyrolu Południowego mają prawo używać języka niemieckiego w postępowaniu sądowym, uprawnienie takie powinno rozciągać się na wszystkich obywateli Unii. Z kolei rząd włoski wskazał, że uprawnienie to dotyczy wyłącznie członków mniejszości. TSUE potwierdził, że prawo używania języka niemieckiego jako urzędowego dotyczyło tylko mieszkańców prowincji Bolzano. Oznaczało to jednak, że obcokrajowcy posługujący się językiem niemieckim, a niemogący używać tego języka w postępowaniu sądowym czy administracyjnym, byli w gorszej sytuacji niż niemieckojęzyczni mieszkańcy Tyrolu Południowego. Trybunał dodał też, że odwołanie się do ochrony mniejszości i tożsamości etnicznej mieszkańców Tyrolu Południowego nie jest wystarczającym argumentem za utrzymaniem w mocy obowiązujących regulacji językowych. Rozszerzenie uprawnienia do posługiwania się językiem niemieckim na obcokrajowców w żaden sposób nie ogranicza praw osób miejscowych.

Sprawa *M. Martínez Sala*[9] dotyczyła Hiszpanki pracującej w Niemczech i otrzymującej różne świadczenia socjalne. Po wygaśnięciu pozwolenia na pobyt M. Martínez wystąpiła o przyznanie zasiłku na wychowanie dziecka. Otrzymała decyzję odmowną, ponieważ warunkiem przyznania tego zasiłku było posiadanie obywatelstwa niemieckiego. Przedmiotem sporu była zgodność z prawem europejskim takiego zastrzeżenia. Zdaniem TSUE Martínez Sala była obywatelką europejską legalnie przebywającą na terytorium innego państwa członkowskiego. Powinna więc być traktowana na równi z obywatelami niemieckimi, żądanie zaś przedłożenia jakichkolwiek dodatkowych dokumentów było równoznaczne z nierównym, dyskryminacyjnym traktowaniem.

Trybunał w wyniku przeprowadzonej analizy uznał, że świadczenie takie jak zasiłek wychowawczy, które jest przyznawane automatycznie osobom spełniającym pewne obiektywne kryteria w oderwaniu od jakiejkolwiek indywidualnej i uznaniowej oceny ich osobistych potrzeb oraz które ma na celu wyrównanie kosztów utrzymania rodziny, wchodzi w zakres stosowania *ratione materiae* prawa wspólnotowego jako świadczenie rodzinne w rozumieniu rozporządzenia nr 1408/71 oraz jako przywilej socjalny w rozumieniu rozporządzenia nr 1612/68. Następnie ustalił, że sąd krajowy zmierzał też do ustalenia, czy prawo wspólnotowe stoi na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie wymagało od obywateli innych państw członkowskich mających prawo pobytu na terytorium zainteresowanego państwa członkowskiego przedłożenia karty pobytu w należytej formie celem otrzymania zasiłku wychowawczego. Uprawnienie do zasiłku wychowawczego

[9] Wyrok z dnia 12 maja 1998 r., sprawa C-85/96, *M. Martínez Sala przeciwko Freistaat Bayern*, Zb. Orz. 1998, s. I-2691; ECLI:EU:C:1998:217; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A61996CJ0085

przysługuje osobie, która spełnia pozostałe materialne przesłanki i ma stałe lub zwykłe miejsce zamieszkania na terytorium Niemiec. Obywatel innego państwa członkowskiego, który ma prawo pobytu na terytorium Niemiec i który tam przebywa, spełnia ten warunek. Pod tym względem znajduje się on w identycznej sytuacji jak obywatel niemiecki zamieszkujący w Niemczech. W odróżnieniu od obywateli niemieckich „każdy cudzoziemiec", w tym również obywatel innego państwa członkowskiego, aby móc otrzymać sporne świadczenie, musi posiadać określony dokument pobytowy. O ile prawo wspólnotowe nie stoi na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie mogło wymagać od obywateli innych państw członkowskich, zamieszkujących zgodnie z prawem na jego terytorium, stałego posiadania przy sobie dokumentu poświadczającego ich prawo pobytu, jeśli identyczny obowiązek spoczywa na obywatelach tego państwa w odniesieniu do dokumentów tożsamości, o tyle niekoniecznie ma to też zastosowanie w przypadku, gdy państwo członkowskie wymaga od obywateli innych państw członkowskich, by celem uzyskania zasiłku wychowawczego obowiązkowo mieli pozwolenie na pobyt, za którego wydanie odpowiedzialne są organy administracyjne tego państwa. W istocie dla potrzeb uznania prawa pobytu karta pobytu może mieć jedynie charakter deklaratywny i pełni funkcję dowodową. Natomiast z akt sprawy wynika, że dla przyznania spornego świadczenia karta pobytu ma charakter konstytutywny. Okoliczność, że państwo członkowskie wymaga od obywatela innego państwa członkowskiego ubiegającego się o świadczenie przedstawienia dokumentu o charakterze konstytutywnym, który jest wydawany przez jego własną administrację, podczas gdy obywatele tego państwa nie mają obowiązku przedkładania żadnego dokumentu tego rodzaju, prowadzi do nierównego traktowania, co stanowi dyskryminację zakazaną na podstawie art. 6 TWE. W odniesieniu do zakresu stosowania *ratione personae* prawa unijnego, gdyby sąd krajowy doszedł do przekonania, że skarżąca w postępowaniu przed sądem krajowym ma status pracownika, nierówne traktowanie byłoby niezgodne z zasadą swobodnego przepływu pracowników. Gdyby tak nie było, od wejścia w życie Traktatu o Unii Europejskiej, skarżąca w postępowaniu przed sądem krajowym miałaby prawo pobytu jako obywatelka Unii Europejskiej, czyli jako osoba przynależąca do państwa członkowskiego. W danej sprawie zainteresowana osoba była już uprawniona do przebywania na jego terytorium, chociaż odmówiono wydania jej karty pobytu. Jako obywatelka państwa członkowskiego, zamieszkująca zgodnie z prawem na terytorium innego państwa członkowskiego, skarżąca w postępowaniu przed sądem krajowym jest objęta zakresem stosowania *ratione personae* postanowień traktatu dotyczących obywatelstwa europejskiego. Traktat wiąże ze statusem obywatela Unii prawa i obowiązki określone przez traktat, w tym zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową w zakresie stosowania *ratione materiae* traktatu. Z powyższego wynika, że obywatel Unii Europejskiej, który zamieszkuje zgodnie z prawem na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, może powoływać się na art. 6 TUE (zakaz dyskryminacji) we wszystkich sytuacjach objętych zakresem stosowania *ratione materiae* prawa wspólnotowego, w tym także w sytuacji, gdy dane państwo członkowskie opóźnia lub odmawia przyznania mu świadczenia, które przysługuje wszystkim osobom zamieszkującym zgodnie z prawem na terytorium tego państwa, ze względu na to, że nie posiada on dokumentu, który nie jest wymagany

od obywateli tego państwa, a którego wydanie przez administrację może być opóźnione lub którego wydania administracja może odmówić.

W sprawie *D'Hoop*[10] postępowanie dotyczyło Belgijki, która ukończyła szkołę średnią we Francji, a następnie studia w Belgii. Ubiegała się w Belgii o stypendium pomostowe mające ułatwić jej znalezienie zatrudnienia. Otrzymała decyzję odmowną, ponieważ – zdaniem organów belgijskich – jej francuska matura nie odpowiadała wymogom belgijskim. Trybunał uznał, że status obywatelki europejskiej gwarantuje traktowanie narodowe na obszarze wszystkich państw członkowskich. Osoba, która zdecydowała się na skorzystanie ze swobody poruszania się (poprzez podjęcie nauki w innym państwie członkowskim), nie może z tego powodu być dyskryminowana. Wyrok w sprawie *Garcia Avello*[11] wskazuje na istotne znaczenie obywatelstwa europejskiego i jego konsekwencji dla swobodnego przepływu osób. C. Garcia Avello i jego żona, I. Weber, wystąpili do władz belgijskich o zmianę nazwiska ich dzieci, mających podwójne obywatelstwo (hiszpańskie i belgijskie) zgodnie z prawem hiszpańskim, według którego dzieci noszą nazwiska obydwojga rodziców. Otrzymali decyzję odmowną, ponieważ według prawa belgijskiego dzieci noszą nazwisko ojca. W postępowaniu prejudycjalnym TSUE stwierdził, że zgodnie z wcześniejszym orzecznictwem Trybunału status obywatela Unii powinien stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich. Żadne państwo członkowskie nie powinno stosować swojego prawa (o obywatelstwie) w taki sposób, żeby ograniczyć stosowanie prawa innego państwa członkowskiego i tym samym uzależniać wykonywanie swobody przemieszczania się od spełnienia dodatkowych przesłanek. Ograniczenie takie stanowiłoby nieuzasadnioną dyskryminację (w danej sytuacji dzieci C. Garcii powinny być uprzywilejowane w porównaniu z dziećmi mającymi tylko obywatelstwo belgijskie).

TSUE na wstępie musiał rozważyć, czy sytuacja, która jest przedmiotem sporu w postępowaniu przed sądem krajowym, należy do zakresu zastosowania prawa wspólnotowego i, w szczególności, postanowień traktatu odnoszących się do obywatelstwa Unii. Status obywatela Unii przysługuje każdej osobie mającej przynależność państwa członkowskiego. Ponieważ dzieci C. Garcii Avelli mają przynależność dwóch państw członkowskich, korzystają z tego statusu. Status obywatela Unii powinien stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich. Przypadki należące do zakresu

[10] Wyrok z dnia 11 lipca 2002 r., sprawa C-224/98, *N.-M. D'Hoop przeciwko Office national d'emploi*, Zb. Orz. 2002, s. I-6191, ECLI:EU:C:2002:432; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=c-224/98

[11] Wyrok z dnia 2 października 2003 r., sprawa C-148/02, *C. Garcia Avello przeciwko Państwu Belgijskiemu*, Zb. Orz. 2003, s. I-11613, ECLI:EU:C:2003:539; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A62002CJ0148

Interesujące jest jednak porównanie rozstrzygnięcia w sprawie *Garcia Avello* ze sprawą C-391/09, *M. Runevič-Vardyn i Ł.P. Wardyn* [por. dalej, rozdz. 3 – przyp. aut.].

stosowania *ratione materiae* prawa wspólnotowego obejmują w szczególności sytuacje związane z wykonywaniem swobód podstawowych przyznanych przez traktat, w tym swobody przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich. W obecnym stanie prawa wspólnotowego przepisy regulujące nazwisko danej osoby należą do kompetencji państw członkowskich. Te ostatnie powinny, w ramach wykonywania tych kompetencji, przestrzegać prawa wspólnotowego, a zwłaszcza postanowień traktatu dotyczących swobody przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich przyznanej każdemu obywatelowi Unii. Nie zmienia tych zasad fakt przestrzegania zasady wyłączności obywatelstwa (która oznacza, że w przypadku, gdy jednostka ma dwa obywatelstwa, każde z państw może traktować taką osobę jako wyłącznie swojego obywatela, bez względu na inne posiadane obywatelstwo). Temu wnioskowi nie można przeciwstawić okoliczności, że zainteresowani w postępowaniu przed sądem krajowym mają również przynależność państwową państwa członkowskiego, w którym przebywają od urodzenia, a która, zdaniem organów tego państwa, jest faktycznie jedyną uznawaną przez nie przynależnością państwową. To nie do państwa członkowskiego należy ograniczanie skutków przyznania przynależności państwowej innego państwa członkowskiego poprzez postawienie dodatkowego warunku uznania tej przynależności do celów korzystania z podstawowych swobód ustanowionych w traktacie. Dzieci skarżącego w postępowaniu przed sądem krajowym mogą powoływać się na zakaz dyskryminacji w kontekście przepisów regulujących ich nazwisko rodowe. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada niedyskryminacji wymaga, aby sytuacje porównywalne nie były traktowane w sposób odmienny, a sytuacje odmienne nie były traktowane w sposób jednakowy. Takie zróżnicowanie może być uzasadnione jedynie w przypadku, gdy opiera się na obiektywnie uzasadnionych przesłankach niezależnych od przynależności państwowej zainteresowanych osób oraz jest proporcjonalne do uzasadnionego realizowanego celu. Osoby mające podwójne obywatelstwo – oprócz belgijskiej przynależności państwowej przynależność państwową innego państwa członkowskiego – są co do zasady traktowane w taki sam sposób jak osoby mające wyłącznie belgijską przynależność państwową. Należy zatem sprawdzić, czy te dwie kategorie osób znajdują się w identycznej sytuacji lub czy, przeciwnie, znajdują się w sytuacji zróżnicowanej. W przeciwieństwie do osób posiadających wyłącznie belgijską przynależność państwową obywatele belgijscy posiadający hiszpańską przynależność państwową noszą odmienne nazwiska rodowe względem dwóch odpowiednich systemów prawnych. Bezsporne jest, że taka sytuacja rozbieżności w nazwiskach może spowodować poważne niedogodności dla zainteresowanych, zarówno w stosunkach zawodowych, jak i prywatnych, wynikające między innymi z trudności w korzystaniu w państwie członkowskim, którego są obywatelami, ze skutków prawnych aktów lub dokumentów wystawionych na nazwisko uznane w innym państwie członkowskim, którego również są obywatelami. Państwo belgijskie podniosło, że zasada stałego charakteru nazwiska stanowi podstawową zasadę porządku społecznego, którego jest zawsze zasadniczym elementem, oraz że król może wyrazić zgodę na zmianę nazwiska wyłącznie w okolicznościach absolutnie wyjątkowych, które nie występują w sprawie w postępowaniu przed sądem krajowym. W postępowaniu nie przytoczono jednak żadnego argumentu, który mógłby uzasadnić wagę spornej praktyki. O ile ta zasada niewątpliwie ułatwia rozpoznawanie tożsamości

osób i ich pokrewieństwa, o tyle nie jest jednak tak bardzo niezbędna, że nie można by jej było dostosować do praktyki polegającej na umożliwieniu dzieciom będącym obywatelami państwa członkowskiego i mającym również przynależność państwową innego państwa członkowskiego noszenia nazwiska rodowego składającego się z innych elementów niż przewidziane w prawie pierwszego państwa członkowskiego, które ponadto zostało wpisane do oficjalnego rejestru drugiego państwa członkowskiego. Ponadto bezsporne jest, że zwłaszcza z powodu skali ruchów migracyjnych w Unii w tym samym państwie członkowskim współistnieją różne krajowe systemy nadawania nazwisk, tak że pokrewieństwa nie można koniecznie oceniać w życiu społecznym wyłącznie przez pryzmat systemu mającego zastosowanie do obywateli tego państwa członkowskiego. Jeżeli zaś chodzi o cel integracyjny zrealizowany przez sporną praktykę, wystarczy przypomnieć, że jeśli się weźmie pod uwagę współistnienie w państwach członkowskich różnych systemów nadawania nazwiska mających zastosowanie do osób w nich mieszkających, praktyka taka jak będąca przedmiotem sporu w sprawie przed sądem krajowym nie jest ani konieczna, ani nawet nie może sprzyjać integracji obywateli innych państw członkowskich w Belgii. Należy uznać, że przepisy traktatu stoją na przeszkodzie temu, aby organ administracyjny państwa członkowskiego odmówił pozytywnego rozstrzygnięcia wniosku o zmianę nazwiska małoletnich dzieci zamieszkujących w tym państwie i posiadających podwójne obywatelstwo tego państwa oraz innego państwa członkowskiego, jeżeli celem tego wniosku jest umożliwienie dzieciom noszenia nazwiska, do którego miałyby prawo zgodnie z ustawodawstwem i tradycją drugiego państwa członkowskiego.

TSUE wprowadził jednak pewne ograniczenia, unikając określenia obywatelstwa europejskiego jako absolutnego. Sprawa *McCarthy*[12] dotyczyła obywatelki brytyjskiej (mającej również obywatelstwo irlandzkie), która nigdy w życiu nie wyjeżdżała z Anglii. Po wyjściu za mąż za obywatela państwa nieczłonkowskiego (Jamajki) wystąpiła o zgodę na jego osiedlenie się w Wielkiej Brytanii, powołując się na swobodę przepływu osób. TSUE potwierdził, że McCarthy miała status obywatela europejskiego. Regulacje brytyjskie w żaden sposób nie ograniczały jej praw wynikających z tego obywatelstwa. Ponieważ dotąd z nich nie skorzystała, nie mogła wykorzystać obywatelstwa europejskiego do przyznania prawa pobytu współmałżonkowi. Inna sprawa, że organy brytyjskie nie wzięły pod uwagę obywatelstwa irlandzkiego zainteresowanej.

W sprawie *Wijsenbeek*[13] TSUE uznał za dopuszczalne wprowadzenie pewnych ograniczeń swobody poruszania się obywateli unijnych. Podsądny w postępowaniu

[12] Wyrok z dnia 5 maja 2011 r., sprawa C-434/09, *Sh. McCarthy przeciwko Secretary of State for the Home Department*, ECLI:EU:C:2011:277; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A62009CJ0434

[13] Wyrok z dnia 21 września 1999 r., sprawa C-378/97, *Postępowanie karne przeciwko F.A. Wijsenbeekowi*, Zb. Orz. 1999, s. I-6207, ECLI:EU:C:1999:439; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:61997CJ0378

głównym, obywatel holenderski, odmówił organom granicznym na lotnisku w Rotterdamie okazania paszportu, powołując się na swobodę przepływu osób. TSUE stwierdził, że dopóki nie zostaną zharmonizowane przepisy dotyczące szeroko rozumianych imigracji i azylu[14], państwa członkowskie mogą wydawać i stosować przepisy dotyczące kontroli granicznych pod warunkiem, że dotyczą one w równym i jednakowym stopniu obywateli własnych i obywateli innych państw członkowskich. I w takim kontekście kluczowe jest zatem traktowanie narodowe wszystkich obywateli europejskich.

Krąg podmiotów podlegających prawu unijnemu jest jednak w istocie szerszy, ponieważ mogą nim być objęci (w różnym zakresie) obywatele państw trzecich, czy to prowadzący różnego rodzaju działalność będącą przedmiotem zainteresowania prawa unijnego (gospodarczego), czy też po prostu przebywający na terytorium Unii (w tym przypadku do kompetencji Unii należy bowiem określanie zasad polityki imigracyjnej, wizowej, a także azylowej).

W przypadku osób prawnych prowadzących działalność gospodarczą prawo unijne ma zastosowanie do osób przynależnych do państw członkowskich, zgodnie z prawem wewnętrznym tych państw[15].

Jeśli chodzi o ramy czasowe, Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (TEWWiS) został zawarty na 50 lat, wygasł w 2002 r. Regulacje dotyczące handlu węglem i stalą włączono do prawa wspólnotowego na podstawie decyzji Rady UE. Natomiast pozostałe traktaty założycielskie zostały zawarte na czas nieograniczony; formuła ta – nietypowa dla umów międzynarodowych – miała sugerować nieodwracalny charakter integracji. Została ona użyta również w obecnie obowiązującym TUE. Uzupełnia ona sformułowanie zawarte w preambule TUE o „coraz ściślejszej unii" państw członkowskich UE. Traktat z Lizbony nieco osłabił znaczenie tych postanowień, przewidując po raz pierwszy możliwość wystąpienia państw członkowskich z Unii oraz określając konieczną po temu procedurę.

Zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego organizacja międzynarodowa nie może sprawować zwierzchnictwa terytorialnego, które przysługuje jedynie państwom członkowskim. Mogą one przekazać wykonywanie pewnych kompetencji w stosunku do terytorium, nie naruszając przy tym suwerenności państwowej.

Na potrzeby stosowania prawa Unii terytorium unijne zostało zdefiniowane w nawiązaniu do przepisów traktatów założycielskich. Przykładowo w sporze wynikłym na tle zakwestionowania przez obywatela państwa trzeciego obowiązku złożenia deklaracji dewizowej w związku z pobytem w strefie tranzytowej lotniska

[14] Co nastąpiło w latach 2003–2006.

[15] Prawo poszczególnych państw zwykle określa przynależność osób prawnych, odwołując się do kryterium rejestracji albo miejsca siedziby firmy.

w Paryżu TSUE wskazał[16], że określenie zakresu tego obowiązku zależy od wykładni pojęcia „osoby fizycznej wjeżdżającej do [Unii] lub wyjeżdżającej z [Unii]". Rozporządzenie nr 1889/2005, regulujące ów obowiązek, nie definiuje tego pojęcia. Nie jest ono bowiem niejednoznaczne i powinno być rozumiane w jego znaczeniu potocznym, to znaczy jako odnoszące się do przemieszczenia się osoby fizycznej z miejsca nienależącego do terytorium Unii do miejsca należącego do tego terytorium lub z tego ostatniego miejsca do miejsca nienależącego to wspomnianego terytorium. Terytorium Unii obejmuje obszar geograficzny określony w art. 52 TUE i w art. 355 TFUE, które definiują terytorialny zakres stosowania traktatów. W braku odpowiedniego wyjaśnienia dotyczącego terytorialnego zakresu stosowania aktu prawa wtórnego zakres ten należy określić poprzez odniesienie do powyższych postanowień, ponieważ prawo wtórne ma co do zasady taki sam zakres stosowania jak traktaty i stosuje się tu *ipso iure*). Porty lotnicze państw członkowskich Unii należą do wspomnianego obszaru geograficznego, a zatem do terytorium Unii. Ilekroć osoba fizyczna przemieszcza się z miejsca nienależącego do obszaru geograficznego wskazanego w art. 52 TUE i art. 355 TFUE do miejsca do niego należącego, osoba ta wjeżdża do Unii.

Prawo unijne ma zastosowanie na terytoriach państw członkowskich, z zastrzeżeniem wszelako, że niektóre ich części mogą być wyłączone[17]. Określa to art. 52(1) TUE doprecyzowany przez art. 355 TFUE. Dotyczy to m.in. Grenlandii[18], Wysp Owczych, Wysp Alandzkich, hiszpańskich enklaw – kolonii w Afryce: Ceuty i Melilli, Gwadelupy, Gujany Francuskiej, Martyniki, Réunion, St. Barthélemy, St. Martin, Madery oraz Wysp Kanaryjskich. Co do zasady na tych terytoriach obowiązuje prawo unijne, z zastrzeżeniem jednak (art. 349 TFUE), że mogą zostać wydane akty normatywne, które będą przewidywały szczególne warunki stosowania prawa unijnego, ze względu na nadzwyczajne okoliczności.

Inne zasady dotyczą państw, które nie są członkami UE, ale za których stosunki zewnętrzne odpowiadają poszczególne państwa członkowskie (Andora, Monako, San Marino).

W orzecznictwie TSUE została również przyjęta zasada jurysdykcji biernej, znana w prawie międzynarodowym, która stanowi, że prawo ustanowione przez państwo (w tym przypadku przez organizację międzynarodową, na podstawie kompetencji przekazanych przez państwa członkowskie) może mieć zastosowanie

---

[16] Wyrok z dnia 4 maja 2017 r., sprawa C-17/16, *O. El Dakkak i Intercontinental SARL przeciwko Administration des douanes et droits indirects*, ECLI:EU:C:2017:341.

[17] Historycznie najwięcej wyłączeń dotyczyło Wielkiej Brytanii: wyspy Man, brytyjskich wysp na kanale La Manche (Wyspy Normandzkie): Guernsey, Jersey, Alderney, Sark, brytyjskich baz na Cyprze.

[18] Grenlandia jako jedyna do czasu brexitu opuściła Wspólnotę w 1985 r. na podstawie jednostronnej deklaracji Danii, w konsekwencji referendum z 1982 r., w którym 52 proc. mieszkańców niezadowolonych z unijnej polityki rybołówstwa zdecydowało o wyjściu.

do sytuacji mających miejsce poza terytorium odnośnego państwa, jeżeli wywiera ona wpływ na to terytorium. Praktyka ta była kilkakrotnie stosowana w odniesieniu do naruszeń prawa konkurencji przez firmy spoza Unii.

1.2. Zasady zmiany traktatów

Zmiany traktatów założycielskich reguluje przepis art. 48 TUE. Rozróżnia on zwykłą procedurę rewizyjną (ust. 2–5) i dwie procedury nadzwyczajne (ust. 6–7). W przypadku procedury zwykłej propozycję zmiany przedstawia państwo członkowskie, Parlament Europejski lub Komisja Europejska. Propozycja ta jest przekazywana przez Radę [Ministrów] Radzie Europejskiej i parlamentom krajowym. Rada Europejska podejmuje po odpowiednich konsultacjach decyzję w sprawie dalszego postępowania: powołania Konwentu (specjalnego ciała złożonego z przedstawicieli parlamentów narodowych, rządów państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego i Komisji) i następnie konferencji rewizyjnej, albo zorganizowania od razu konferencji międzyrządowej. Konwent powinien zostać utworzony jedynie w razie daleko idących zmian traktatów. Uchwalone przez konferencję rewizyjną zmiany wchodzą w życie po ich ratyfikowaniu przez wszystkie państwa członkowskie zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi. TUE przewiduje dwie procedury uproszczone. W pierwszym przypadku chodzi o nowelizację przepisów dotyczących prawa rynku wewnętrznego. Decyzję podejmuje wówczas Rada Europejska po wysłuchaniu stanowiska Parlamentu Europejskiego i Komisji. Wymagana jest przy tym jednomyślna zgoda wszystkich państw członkowskich. Natomiast procedurę określaną jako „kładka" (klauzula pomostowa) wszczyna się na wniosek Rady Europejskiej. Propozycja zmiany jest przekazywana parlamentom narodowym. W razie braku sprzeciwu z ich strony Rada Europejska za zgodą Parlamentu Europejskiego podejmuje jednomyślnie decyzję o wprowadzeniu zmian, która nie wymaga już potwierdzenia przez organy państw członkowskich.

1.3. Szczególny charakter Unii Europejskiej – znaczenie metody wspólnotowej

Tak szeroko zakreślone ramy kompetencji nie uzasadniały jeszcze szczególnej pozycji Wspólnoty na tle pozostałych podmiotów prawa międzynarodowego. W klasycznej organizacji międzynarodowej kompetencja do stanowienia prawa jest zwykle ograniczona do prawa wewnątrzorganizacyjnego, a także do stosunków pomiędzy organizacją a państwami członkowskimi. Oczywiście Unia Europejska również podejmuje tego typu działania; istotne jest jednak to, co stanowi o różnicy pomiędzy

tymi tradycyjnymi organizacjami a Unią. Współfunkcjonowały w niej – poczynając od traktatu z Maastricht – dwie metody regulacji prawnej: klasyczna międzynarodowoprawna (międzyrządowa) oraz wspólnotowa. Ta druga powodowała, że zarówno traktaty założycielskie, jak i prawo wtórne stanowione przez Unię mogły tworzyć uprawnienia i nakładać obowiązki bezpośrednio na jednostki. Stąd w orzecznictwie i doktrynie wykształciło się pojęcie organizacji ponadnarodowej. Aby je prawidłowo zrozumieć, przywołać należy dwa orzeczenia, oba z pierwszego okresu funkcjonowania EWG: *Van Gend en Loos*[19] oraz *F. Costa przeciwko ENEL*[20]. Pierwsze dotyczyło działania władz holenderskich, które zmieniły kwalifikację celną pewnych produktów sprowadzanych z RFN do Holandii. W momencie wydawania tego orzeczenia bariery celne pomiędzy państwami członkowskimi nie zostały jeszcze zniesione, lecz jedynie były zamrożone (praktyka ta znana jest jako klauzula *stand stil*). Firma spedycyjna Van Gend en Loos potraktowała zmianę taryfy celnej jako ukrytą podwyżkę ceł, sprzeczną z Traktatem Rzymskim, i skierowała do sądu pozew przeciwko administracji celnej. Rząd holenderski wysunął w postępowaniu prejudycjalnym argument, że nawet jeżeli traktat rzeczywiście przewidywał zamrożenie ceł, to i tak jednostka (podmiot gospodarczy) nie może powoływać się na jego postanowienia. Zgodnie bowiem z prawem międzynarodowym umowa wiąże jedynie jej strony i nie może stwarzać uprawnień dla jednostek. Gdyby TSUE wydał orzeczenie, oznaczałoby to ingerencję w zastrzeżoną dla konstytucji sferę stosowania prawa międzynarodowego w prawie krajowym. Trybunał nie zgodził się z tą argumentacją. Wskazał, że jego zadaniem jest nie rozstrzyganie o prawie krajowym, lecz określenie, czy z przepisów traktatu wynikają jakieś konsekwencje dla jednostek. Tym samym przedmiotem pytań prejudycjalnych jest wykładnia TEWG, tj. ocena, czy art. 12 traktatu (zakazujący podwyższania ceł) jest bezpośrednio skuteczny w prawie wewnętrznym, w tym sensie, że jednostki pochodzące z państw członkowskich mogłyby na podstawie tego postanowienia dochodzić praw podlegających ochronie sądów krajowych. Odpowiedź na takie pytanie wymaga wzięcia pod uwagę ducha, systematyki i brzmienia przepisu. Cel TEWG, jakim jest utworzenie wspólnego rynku, którego funkcjonowanie wpływać będzie bezpośrednio na sytuację podmiotów prawa we Wspólnocie, wymaga, by traktat ten był czymś więcej niż tylko umową ustanawiającą wzajemne zobowiązania umawiających się państw. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w preambule do traktatu, która odwołuje się do narodów, a zwłaszcza w fakcie ustanowienia organów wyposażonych w uprawnienia władcze, których wykonywanie wywiera

[19] Wyrok z dnia 5 lutego 1963 r., sprawa 26/62, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos przeciwko Nederlandse Administratie der Belastingen,* Zb. Orz. 1963, s. 1, ECLI:EU:C:1963:1; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A61962CJ0026

[20] Wyrok z dnia 15 lipca 1964 r., sprawa 6/64, *F. Costa przeciwko E.N.E.L.*, Zb. Orz. 1964, s. 1251, s. 35, ECLI:EU:C:1964:66; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A61964CJ0006

wpływ zarówno na państwa członkowskie, jak i na ich obywateli. Trybunał konkludował, że Wspólnota stanowi nowy porządek prawny w prawie międzynarodowym, na rzecz którego państwa ograniczyły, jakkolwiek jedynie w wąskich dziedzinach, swoje prawa suwerenne i którego normy znajdują zastosowanie do państw członkowskich i pochodzących z nich jednostek. Prawo wspólnotowe, niezależne od ustawodawstwa państw członkowskich, nie tylko nakłada na jednostki zobowiązania, lecz może także być źródłem uprawnień stanowiących element statusu prawnego tych jednostek. Sformułowanie art. 12 ustanawia jasny i bezwarunkowy zakaz, będący zobowiązaniem nie do działania, ale do zaniechania. Ponadto państwa nie zgłosiły do tego zobowiązania zastrzeżeń uzależniających jego wykonanie od wydania jakiegokolwiek aktu prawa wewnętrznego[21], że z samej swej natury zakaz ten może z powodzeniem wywoływać skutki bezpośrednio w sferze stosunków prawnych między państwami członkowskimi a podlegającymi ich kompetencji podmiotami prawa; wreszcie zakaz ten nie wymaga działań prawodawczych ze strony państw. Ponadto okoliczność, że traktat w powyższych artykułach pozwala Komisji i państwom członkowskim na wniesienie do Trybunału sprawy przeciwko państwu, które nie wywiązuje się ze swoich zobowiązań, nie oznacza, że jednostki nie mogą się w razie konieczności powołać na te zobowiązania przed sądem krajowym. Ograniczenie możliwości przeciwdziałania naruszaniu przez państwa członkowskie przepisów traktatowych wyłącznie do postępowań o niewywiązanie się ze zobowiązań skutkowałoby brakiem jakiejkolwiek bezpośredniej ochrony sądowej indywidualnych praw jednostek pochodzących z tych państw.

Jeszcze dalej poszedł Trybunał w kolejnym ze wspomnianych orzeczeń. Dotyczyło ono w istocie zgodności włoskiego ustawodawstwa nacjonalizującego przedsiębiorstwo ENEL z kilkoma przepisami Traktatu Rzymskiego. Pytanie prejudycjalne w tej sprawie skierował do Trybunału włoski sąd rozpatrujący powództwo jednego z akcjonariuszy znacjonalizowanej firmy. TSUE posłużył się często stosowaną przez siebie techniką, przywołując fragmenty swego wcześniejszego orzecznictwa i dodając tylko pewne nowe elementy. Podobnie w tej sprawie Trybunał powtórzył, że zamiarem państw członkowskich było stworzenie nowej organizacji międzynarodowej. Nowym elementem było dodanie przez Trybunał, że ten nowy charakter Wspólnoty jako organizacji międzynarodowej związany jest z faktem, iż państwa członkowskie przekazały na rzecz Wspólnoty część swoich suwerennych kompetencji. Państwa, ustanawiając na czas nieokreślony Wspólnotę wyposażoną we własne instytucje, w osobowość i zdolność prawną, w zdolność do występowania we własnym imieniu w obrocie międzynarodowym, a w szczególności

[21] Dopuszczalność zastrzeżeń (w rozumieniu prawa traktatów) do traktatów założycielskich była zwłaszcza w początkowym okresie funkcjonowania Wspólnoty przedmiotem sporów doktrynalnych. Obecnie wydaje się nie podlegać dyskusji, że zastrzeżenia nie są dozwolone, a rozstrzyga o tym cel i przedmiot traktatów.

w rzeczywiste uprawnienia władcze, wynikające z ograniczenia kompetencji i przeniesienia uprawnień z tych państw na Wspólnotę, ograniczyły, jakkolwiek w wąskich dziedzinach, swoje suwerenne prawa i stworzyły w ten sposób system prawa mający zastosowanie do nich samych oraz do pochodzących z nich jednostek. Dalej TSUE powrócił do orzeczenia w sprawie *Van Gend en Loos* i podkreślił, że Wspólnota ma kompetencję do stanowienia prawa. Normy systemu prawnego wiążą instytucje Wspólnoty, państwa członkowskie oraz poszczególne podmioty gospodarcze i mogą być dochodzone przed sądami krajowymi. Moc wiążąca prawa wspólnotowego nie może różnić się w poszczególnych państwach w zależności od ich późniejszego wewnętrznego ustawodawstwa, gdyż zagroziłoby to realizacji celów traktatu i powodowało zabronioną dyskryminację. Zobowiązania podjęte na podstawie Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską byłyby nie bezwarunkowe, lecz jedynie ewentualne, gdyby mogły zostać zakwestionowane w drodze późniejszych aktów ustawodawczych umawiających się stron. Prawu utworzonemu na podstawie traktatu, pochodzącemu z niezależnego źródła, nie można, ze względu na jego wynikającą stąd szczególną naturę, przeciwstawiać w postępowaniu sądowym jakiegokolwiek wewnętrznego aktu prawnego, gdyż oznaczałoby to utratę przez to prawo charakteru wspólnotowego i zakwestionowanie samych podstaw prawnych Wspólnoty. Wskutek dokonanego przez państwa przeniesienia, z ich wewnętrznych porządków prawnych do wspólnotowego porządku prawnego, praw i obowiązków odpowiadających postanowieniom traktatu nastąpiło ostateczne ograniczenie ich praw suwerennych, którego nie może podważyć późniejszy akt jednostronny sprzeczny z istotą Wspólnoty.

Kiedy dzisiaj zastanawiamy się nad tymi orzeczeniami Trybunału, musimy zauważyć, że nie są one poprawne z punktu widzenia prawa międzynarodowego. Suwerenność państwowa jest niepodzielna; w dodatku nie przysługuje ona organizacjom międzynarodowym, lecz jest cechą jedynie państw. Nie można więc mówić o przekazaniu części suwerenności na rzecz Wspólnoty, ale tylko o przekazaniu wykonywania pewnych kompetencji władzy państwowej, tak jak chce tego np. art. 90 Konstytucji RP z 1997 r. Nie jesteśmy dzisiaj w stanie określić, jakie kompetencje składają się na pojęcie suwerenności, a w szczególności – czy jest jakaś grupa kompetencji, których państwo nie może być w żadnych okolicznościach pozbawione, tj. w przypadku ich braku państwo traci swą podmiotowość międzynarodowoprawną. Pojęcie suwerenności podlega ewolucji. Dodajmy też, że każde państwo ma inny zakres praw składających się na suwerenność. Pojęcie to oznacza bowiem podległość państwa wyłącznie prawu międzynarodowemu, a nie władzy jakiegokolwiek innego państwa. Każde państwo samo zawiera swoje zobowiązania międzynarodowe. Przystąpienie do Unii Europejskiej nie może oznaczać ograniczenia suwerenności (zresztą nie ma czegoś takiego jak suwerenność ograniczona: albo państwo jest suwerenne, albo przestaje być państwem), lecz wręcz przeciwnie – stanowi wyraz tej suwerenności.

1.4. Unia jako organizacja ponadnarodowa

Unia jako organizacja ponadnarodowa (inaczej niż współpraca w dziedzinie polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony, a na gruncie poprzednio obowiązujących regulacji prawnych również w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, opartych na zasadach klasycznej, międzynarodowoprawnej współpracy międzyrządowej) wyróżnia się zatem trzema charakterystycznymi cechami: kompetencją do stanowienia prawa, autonomią sądową i autonomią finansową.

Klasyczne organizacje międzynarodowe mają bardzo ograniczone możliwości stanowienia prawa. Wspólnota uzyskała natomiast na mocy traktatów założycielskich kompetencję do stanowienia prawa, przy czym – jak podkreślił TSUE w cytowanym wyżej orzecznictwie – normy prawne wiążą zarówno instytucje Wspólnoty, jak i państwa członkowskie oraz podmioty gospodarcze (jednostki). W odniesieniu do niektórych kategorii aktów skutek taki wynika z traktatów założycielskich (zwłaszcza art. 288 TFUE), wobec innych – z orzeczeń TSUE, o czym mowa poniżej. Istotne jest przede wszystkim to, że nawet jeśli prawo międzynarodowe przewiduje możliwość oparcia praw i obowiązków jednostek na normach traktatowych (a nawet zwyczajowych), to jednak w klasycznym prawie narodów jest to rozwiązanie wyjątkowe, podczas gdy w prawie unijnym stanowi ono zasadę.

Zasada autonomii sądowej polega na tym, że wszelkie spory wynikające w związku ze stosowaniem prawa wspólnotowego mogą być rozstrzygane wyłącznie przez specjalnie do tego powołane sądy wspólnotowe: Trybunał Sprawiedliwości i Sąd Unii Europejskiej. Wyraźnie mówi o tym przepis art. 344 TFUE, który stanowi, że państwa członkowskie zobowiązują się nie poddawać sporów dotyczących wykładni lub stosowania traktatu procedurze rozstrzygania sporów innej niż w nim przewidziana. Nie zmienia tego podejścia fakt, że znakomita większość norm wspólnotowych jest stosowana przez sądy krajowe, a tym samym każdy sędzia krajowy jest traktowany w pewnych okolicznościach jak sędzia wspólnotowy. Ostateczne decyzje w sprawie interpretacji tych norm bądź też w sprawie ważności aktów prawa wspólnotowego są podejmowane przez wspomniane sądy wspólnotowe. Wobec tego wykluczone jest poddanie tego rodzaju sądów jurysdykcji innych sądów międzynarodowych, w tym w szczególności Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości. Zasada ta jest interpretowana przez TSUE ekstensywnie; świadczy o tym chociażby orzeczenie w sprawie *Mox Plant*[22]. W tym przypadku TSUE uznał, że Irlandia naruszyła prawo unijne przez poddanie sporu z Wielką Brytanią dotyczącego budowy instalacji służącej do produkcji paliwa nuklearnego nad

[22] Wyrok z dnia 30 maja 2006 r., sprawa C-459/03, *Komisja przeciwko Irlandii*, Zb. Orz. 2006, s. I-4635; ECLI:EU:C:2006:345; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&num=C-459/03

Morzem Irlandzkim jurysdykcji Międzynarodowego Trybunału Prawa Morza; jednym z elementów tego sporu była wykładnia dyrektyw unijnych.

Zdaniem TSUE art. 175 ust. 1 WE stanowi właściwą podstawę prawną zawierania w imieniu Wspólnoty umów międzynarodowych w dziedzinie ochrony środowiska. Kompetencja Wspólnoty w sprawach zewnętrznych w dziedzinie ochrony środowiska jest kompetencją nie wyłączną, lecz co do zasady wspólną z państwami członkowskimi. Niemniej jednak odpowiedź na pytanie, czy konkretne postanowienie umowy mieszanej należy do zakresu kompetencji Wspólnoty, dotyczy powierzenia, a więc samego istnienia tej kompetencji zewnętrznej Wspólnoty w danej dziedzinie, a nie jej wyłącznego lub wspólnego charakteru. Wynika stąd, że istnienie kompetencji Wspólnoty w sprawach zewnętrznych w dziedzinie ochrony środowiska morskiego nie jest co do zasady uzależnione od wydania aktów prawa wtórnego regulujących omawianą dziedzinę, które mogłyby zostać naruszone w razie uczestniczenia państw członkowskich w procedurze zawierania przedmiotowej umowy. Wspólnota może bowiem zawierać umowy w dziedzinie ochrony środowiska, nawet jeżeli szczególne kwestie objęte tymi umowami nie zostały jeszcze – lub zostały w niewielkiej części – unormowane aktami prawa wspólnotowego, które z tego względu nie mogą zostać naruszone. Jednak w specyficznym kontekście Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza stwierdzenie przekazania kompetencji wspólnych Wspólnocie uzależnione jest od istnienia w dziedzinach objętych zakresem właściwych postanowień tej konwencji przepisów wspólnotowych, niezależnie od ich zakresu i charakteru. Dziedziny objęte postanowieniami konwencji o prawie morza dotyczące zapobiegania zanieczyszczeniu morza zostały w znacznej mierze uregulowane aktami wspólnotowymi, z których wiele zostało ponadto wymienionych w dodatku do deklaracji kompetencji Wspólnoty załączonej do decyzji Rady 98/392, którą konwencja została zatwierdzona w imieniu Wspólnoty. Wynika z tego, że wskazane postanowienia konwencji należą do zakresu kompetencji Wspólnoty, którą ta postanowiła wykonać, przystępując do tej konwencji. Na skutek tego stanowią one część wspólnotowego porządku prawnego. Stąd Trybunał jest kompetentny do rozpatrywania sporów dotyczących wykładni i stosowania tych postanowień oraz do oceny ich poszanowania przez państwo członkowskie. Umowa międzynarodowa, taka jak Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, nie może naruszać struktury kompetencyjnej określonej w traktatach, a więc niezależności wspólnotowego systemu prawnego, nad przestrzeganiem której czuwa Trybunał. Tę wyłączną kompetencję Trybunału potwierdza art. 292 WE, zgodnie z którym państwa członkowskie zobowiązują się nie poddawać sporów dotyczących wykładni lub stosowania TWE procedurze innej niż w nim przewidziana. Ponadto omawiana konwencja pozwala uniknąć tego rodzaju naruszenia kompetencji wyłącznej Trybunału i zachować tym samym niezależność wspólnotowego systemu prawnego. Z art. 282 konwencji o prawie morza wynika bowiem, że mechanizm rozstrzygania sporów zawarty w TWE, oparty na procedurach prowadzących do wydania wiążących orzeczeń rozstrzygających spory między państwami członkowskimi, ma co do zasady pierwszeństwo przed mechanizmem ustanowionym w części XV tej konwencji. Przepisy TWE sprzeciwiają się wniesieniu sprawy do sądu arbitrażowego ustanowionego

na podstawie załącznika VII do konwencji o prawie morza w celu rozstrzygania sporów dotyczących wykładni lub stosowania postanowienia konwencji o prawie morza należącego do kompetencji Wspólnoty Wspólnota skorzystała z tej kompetencji poprzez przystąpienie do tej konwencji, w związku z czym postanowienia stanowią integralną część wspólnotowego porządku prawnego. Ponadto spór między dwoma państwami członkowskimi w przedmiocie zarzucanego nieprzestrzegania zobowiązań o charakterze wspólnotowoprawnym wynikających z tej konwencji podlega w sposób oczywisty jednemu z mechanizmów rozstrzygania sporów ustanowionych w TWE, a mianowicie procedurze z art. 227 WE (naruszeniowej). Poddanie przez państwo członkowskie aktów prawa wspólnotowego wchodzących w zakres stosowania TWE lub TEWEA sądowi innemu niż Trybunał, takiemu jak trybunał arbitrażowy utworzony zgodnie z załącznikiem VII Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza, który miałby je zinterpretować i zastosować, jest sprzeczne z ciążącym na państwach członkowskich obowiązkiem poszanowania wyłącznego charakteru kompetencji Trybunału do rozpatrywania sporów dotyczących wykładni i stosowania przepisów prawa wspólnotowego. Ponadto w takich okolicznościach wszczęcie i prowadzenie postępowania przed sądem arbitrażowym wiąże się z oczywistym niebezpieczeństwem naruszenia struktury kompetencyjnej określonej w traktatach, a w związku z tym niezależności wspólnotowego porządku prawnego. Zobowiązanie państw członkowskich do odwołania się do sądownictwa wspólnotowego i do poszanowania wyłącznej kompetencji Trybunału, która jest jego podstawową cechą, należy rozumieć jako szczególny wyraz ich generalnego zobowiązania do lojalności. Nie ma więc konieczności stwierdzać uchybienia zobowiązaniom ogólnym wynikającym z zasady lojalnej współpracy, jeśli stwierdzono już uchybienie bardziej szczegółowym zobowiązaniom wspólnotowym dotyczących wyłącznej kompetencji TSUE. Państwa członkowskie i instytucje wspólnotowe są zobowiązane ściśle współpracować w wywiązywaniu się ze zobowiązań, jakie wykonują w ramach wspólnej kompetencji do zawarcia umowy mieszanej. Jest tak zwłaszcza w przypadku sporu, który dotyczy przede wszystkim zobowiązań wynikających z umowy mieszanej w dziedzinie, w której kompetencje Wspólnoty i państw członkowskich mogą być ściśle powiązane. Poddanie tego rodzaju sporu takiemu organowi jak sąd arbitrażowy stwarza niebezpieczeństwo orzeczenia przez sąd inny niż Trybunał o zakresie zobowiązań nałożonych na państwa członkowskie na mocy prawa wspólnotowego. Wobec tego zobowiązanie do ścisłej współpracy w ramach umowy mieszanej powoduje powstanie po stronie państwa członkowskiego obowiązku poinformowania właściwych instytucji wspólnotowych i skonsultowania się z nimi przed wszczęciem postępowania w sprawie rozstrzygnięcia sporu w ramach konwencji o prawie morza.

Problem jurysdykcji sądów w związku ze stosowaniem prawa unijnego w kontekście umowy o wspieraniu i wzajemnej ochronie inwestycji między Słowacją a Holandią był przedmiotem rozstrzygnięcia sporu w sprawie *Achmea*[23]. W 2004 r.

[23] Wyrok z dnia 6 marca 2018 r., sprawa C-284/16, *Słowacja przeciwko Achmea BV,* ECLI:EU:C:2018:158; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-284/16

Słowacja otworzyła się na usługi prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych. Usługi takie świadczyła na rynku m.in. niderlandzka spółka Achmea. W 2006 r. Słowacja wycofała się z liberalizacji usług ubezpieczeniowych i zakazała wypłaty zysku z tej działalności. Sąd konstytucyjny uchylił jednak ten zakaz jako niezgodny z konstytucją i zysk znów był wypłacany. Achmea uznała, że w wyniku bezprawnego zakazu poniosła szkodę, i wszczęła w 2008 r. postępowanie arbitrażowe przeciwko państwu słowackiemu. Arbitraż miał miejsce we Frankfurcie według prawa niemieckiego. W ramach postępowania arbitrażowego Słowacja podniosła zarzut braku jurysdykcji sądu polubownego, a wszczęcie postępowania uznała za niezgodne z prawem unijnym. Zarzut ten został oddalony, a trybunał arbitrażowy zasądził zapłatę przez Słowację odszkodowania na rzecz Achmea. Słowacja zaskarżyła to orzeczenie przed sądami niemieckimi. Trybunał Federalny (Bundesgerichtshof) skierował do TSUE pytania dotyczące zgodności zapisu na sąd polubowny zawartej w umowie BIT (Bilateral Investment Treaty – dwustronnej umowie o ochronie inwestycji) z prawem unijnym. W wyniku przeprowadzonej analizy TSUE stwierdził niezgodność procedury arbitrażu inwestycyjnego na mocy umowy między Słowacją a Niderlandami z prawem unijnym.

Jak stwierdził TSUE, sąd krajowy przez swe pytania chciał ustalić, czy przepisy art. 267 i 344 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie postanowieniu umowy międzynarodowej zawartej między państwami członkowskimi, wedle którego inwestor z jednego z tych państw członkowskich może, w przypadku sporu dotyczącego inwestycji w drugim państwie członkowskim, wszcząć postępowanie przeciwko temu drugiemu państwu członkowskiemu przed sądem polubownym, którego kompetencję państwo to zobowiązało się uznać. TSUE wyszedł od stwierdzenia, że umowa międzynarodowa nie może naruszać struktury kompetencyjnej określonej w traktatach i tym samym autonomii systemu prawnego Unii, nad której przestrzeganiem czuwa Trybunał. Zasada ta została w szczególności wyrażona w art. 344 TFUE, zgodnie z którym państwa członkowskie zobowiązują się nie poddawać sporów dotyczących wykładni lub stosowania traktatów procedurze rozstrzygania innej niż w tych traktatach przewidziana.

Autonomia prawa Unii, zarówno w kontekście prawa państw członkowskich, jak i prawa międzynarodowego, znajduje uzasadnienie w zasadniczych cechach Unii i jej prawa obejmujących konstytucyjną strukturę Unii, jak również samą naturę owego prawa. Prawo Unii charakteryzuje się bowiem tym, że pochodzi z niezależnego źródła, jakie stanowią traktaty, a także swoją nadrzędnością względem prawa państw członkowskich oraz bezpośrednią skutecznością licznych przepisów znajdujących zastosowanie do obywateli państw członkowskich i samych tych państw. Założeniem jest, że każde państwo członkowskie dzieli ze wszystkimi innymi państwami członkowskimi – i uznaje, że państwa te dzielą z nim – wiele wspólnych wartości, na których opiera się Unia, co zostało sprecyzowane w art. 2 TUE. Założenie to oznacza i uzasadnia istnienie wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi co do tego, że wartości te będą uznawane, a zatem tego, że prawo Unii, które wprowadza je w życie, będzie przestrzegane.

Dokładnie w tym kontekście państwa członkowskie są zobowiązane – między innymi zgodnie z zasadą lojalnej współpracy – zapewnić na swym terytorium stosowanie i poszanowanie prawa Unii oraz podjąć w tym celu wszelkie środki ogólne lub szczególne, które są odpowiednie dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z traktatów lub aktów instytucji Unii. Aby zagwarantować zachowanie szczególnych cech i autonomii porządku prawa Unii, w traktatach ustanowiono system sądowniczy mający na celu zapewnienie spójności i jednolitego charakteru wykładni prawa Unii. Kluczowym elementem tak ukształtowanego systemu sądowniczego jest procedura odesłania prejudycjalnego. Odpowiedź na pytania prejudycjalne należy formułować właśnie w świetle powyższych rozważań. Należy zbadać, czy spory, do których rozpatrzenia został powołany sąd polubowny wskazany w BIT, mogą mieć związek z wykładnią lub ze stosowaniem prawa Unii.

Jakkolwiek ten sąd jest powołany wyłącznie do orzekania w przedmiocie ewentualnego naruszenia owej umowy, to jednak powinien on w tym celu uwzględnić między innymi obowiązujące prawo danej układającej się strony oraz wszelkie inne istotne umowy między stronami. Prawo UE należy uznać zarazem za stanowiące część prawa obowiązującego w każdym państwie członkowskim oraz za pochodzące z umowy międzynarodowej zawartej między państwami członkowskimi. Sąd polubowny może zostać powołany do dokonywania wykładni oraz do stosowania prawa Unii, a w szczególności przepisów dotyczących swobód podstawowych, w tym swobody przedsiębiorczości i swobodnego przepływu kapitału. Powstaje problem, czy sąd polubowny należy do systemu sądowego Unii, a zwłaszcza – czy może on być uznany za sąd jednego z państw członkowskich z perspektywy procedury prejudycjalnej. Jeżeli by tak było, skutkowałoby tym, że jego orzeczenia podlegają mechanizmom zapewniającym pełną skuteczność norm prawa Unii. Sąd polubowny, którego dotyczy postępowanie główne, nie stanowi elementu systemu sądowego utworzonego w Niderlandach i w Słowacji. Nie jest on w związku z tym uprawniony do przedstawienia Trybunałowi wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

Należało zbadać, czy orzeczenie wydane przez taki sąd polubowny podlega kontroli sądu państwa członkowskiego zapewniającej, że ewentualnie rozpatrywane przez ów sąd polubowny kwestie prawa Unii mogły być przedkładane Trybunałowi w ramach odesłania prejudycjalnego. Kontrola taka jest jednak ograniczona do arbitrażu handlowego. W rozpatrywanej sprawie, mając na uwadze ogół cech sądu polubownego, należy stwierdzić, że zawierając BIT, państwa członkowskie będące jego stronami ustanowiły mechanizm rozwiązywania sporów między inwestorem a państwem członkowskim, za pomocą którego można wykluczyć, że spory – pomimo że mogą one dotyczyć wykładni lub stosowania prawa Unii – będą rozstrzygane w sposób zapewniający pełną skuteczność tego prawa. Umowa międzynarodowa przewidująca utworzenie sądu mającego kompetencję do dokonywania wykładni jej postanowień, którego orzeczenia wiążą instytucje, w tym również Trybunał, nie jest zasadniczo niezgodna z prawem Unii. Kompetencje Unii w dziedzinie stosunków międzynarodowych i przysługująca jej zdolność do zawierania umów międzynarodowych obejmują bowiem w sposób konieczny uprawnienie do związania się orzeczeniami organu sądowego, utworzonego lub wyznaczonego

na mocy takich umów, w zakresie wykładni i stosowania ich postanowień, pod warunkiem że jest dochowana autonomia Unii i jej porządku prawnego. W tym przypadku możliwość przedłożenia tych sporów do rozpatrzenia instytucji, która nie należy do systemu sądowego Unii, jest przewidziana w umowie, która została zawarta nie przez Unię, lecz przez państwa członkowskie. Umowa BIT może podważyć zasadę wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi oraz zachowanie szczególnego charakteru prawa ustanowionego w traktatach, zapewnionego przez procedurę odesłania prejudycjalnego przewidzianą w art. 267 TFUE, i nie jest w związku z tym zgodna z zasadą lojalnej współpracy. Tym samym naruszona zostaje autonomia prawa Unii. W konkluzji TSUE potwierdził, że procedura rozstrzygania sporów inwestycyjnych przez sąd polubowny narusza prawo Unii.

Co więcej, musimy pamiętać o tym, że jurysdykcja wszystkich pozostałych sądów międzynarodowych uzależniona jest od zgody zainteresowanych państw. Tymczasem jurysdykcja TSUE jest niezależna od zgody państw; przedmiotowo obejmuje nie tylko aktualny stan prawa wspólnotowego, lecz także wszystkie normy, które zostaną wydane w przyszłości. Co do zasady nie jest możliwe – poza wyjątkowymi sytuacjami[24] – wyłączenie lub ograniczenie właściwości sądu. Rozwiązanie to zbliża Unię do zasad przyjętych w porządkach wewnętrznych państw. Pamiętać należy też o tym, że zagadnienia jurysdykcyjne i tryb rozstrzygania sporów były przedmiotem kilku istotnych opinii TSUE dotyczących umów zawieranych przez Unię (a uprzednio przez Wspólnoty)[25].

Z kolei autonomia finansowa oznacza, że Unia finansowana jest nie tylko ze składek państw członkowskich (na wzór klasycznych organizacji międzynarodowych), ale ma również własne źródła dochodów. W początkowym okresie, podobnie jak inne organizacje międzynarodowe, Wspólnota była finansowana ze składek państw członkowskich, zgodnie z kluczem wynikającym z przepisów traktatowych. Ponieważ przepisy te nie zapewniały odpowiedniego poziomu finansowania, Wspólnota na mocy uprawnienia wynikającego z art. 311 TFUE zaproponowała wprowadzenie mechanizmu dochodów własnych; jednakże nastąpiło to na mocy decyzji Rady z dnia 21 lutego 1970 r.[26] Na dochody własne Wspólnoty składają się: cła nałożone na podstawie wspólnej zewnętrznej taryfy celnej na produkty określone w traktatach założycielskich[27]; opłaty wynikające ze wspólnej polityki rolnej (zwykle opłaty wyrównawcze na import pewnych produktów rolnych z państw trzecich, których celem jest wyrównanie poziomu cen pomiędzy rynkiem tych państw i Wspólnotą); wreszcie część podatku od wartości dodanej pobieranego przez poszczególne państwa członkowskie. Część ta nie powinna w założeniu przekraczać

[24] Udało się to w niewielkim zakresie dawnym członkom w odniesieniu do nowych dziedzin prawa wspólnotowego; nie wydaje się natomiast możliwe w stosunku do nowych członków.

[25] Por. rozdział 7.

[26] Obecną podstawę dochodów własnych stanowi decyzja z dnia 7 czerwca 2007 r.

[27] W miarę umacniania się tendencji światowej do obniżania ceł w ramach WTO, udział ceł w tworzeniu dochodów Wspólnoty maleje.

1 proc. dochodów, płatnego w 12 ratach miesięcznych; próg ten podniesiono następnie do 1,4 proc., po czym stopniowo obniżano. Procedura ustalania dochodów własnych Wspólnoty jest dwuetapowa. Rada UE podejmuje odpowiednią decyzję na podstawie wniosku Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim. Decyzja ta podlega następnie zatwierdzeniu przez właściwe organy państw członkowskich zgodnie z ich przepisami wewnętrznymi. Od roku 1988 Wspólnota finansowana jest dodatkowo z czwartego źródła, mianowicie z wpłat państw członkowskich, ustalanych w stosunku do PKB. Wysokość wpłat nie może przekraczać 1,24 proc. PKB poszczególnych państw[28]. Oprócz tego Unia ma jeszcze dodatkowe źródła finansowania, takie jak m.in. nakładane sankcje i kary finansowe, podatki opłacane przez funkcjonariuszy i inne (mogą one sięgać nawet 5 proc. ogólnych przychodów). Decyzja w sprawie własnych źródeł finansowania musi być podejmowana przez Radę jednomyślnie, co zapewnia pełną kontrolę państw członkowskich nad budżetem. Następnie decyzja taka musi zostać zatwierdzona przez państwa zgodnie z ich procedurami konstytucyjnymi (co ma gwarantować zwłaszcza wpływ parlamentów narodowych na tę procedurę). Decyzja w sprawie finansowania zalicza się do prawa pierwotnego, a jej ważność nie może być zaskarżona przed TSUE.

1.5. Zasada kompetencji powierzonych

Na płaszczyźnie prawa międzynarodowego publicznego podmiotowość prawna organizacji międzynarodowych jest skonstruowana inaczej niż podmiotowość państw. Państwa mają podmiotowość nieograniczoną (pierwotną), której źródłem jest zasada suwerenności państwowej, a której istota polega na tym, że państwa mogą podejmować dowolne działania w stosunkach międzynarodowych, o ile są one zgodne z ich zobowiązaniami międzynarodowymi. Natomiast organizacje międzynarodowe mają tylko takie kompetencje do działania w stosunkach międzynarodowych (zarówno z państwami członkowskimi, jak i z państwami trzecimi oraz innymi organizacjami międzynarodowymi), jakie wynikają ze statutu tej organizacji (innymi słowy: jakie zostały przekazane na rzecz danej organizacji przez państwa członkowskie). Na gruncie traktatu z Lizbony zasadę tę powtarza przepis art. 5(1) TUE, a konkretyzuje art. 2(1–2 i 5) TFUE.

Zasadę ogólną dotyczącą kompetencji Unii sformułowano w przepisie art. 1 TUE: na podstawie traktatu strony utworzyły Unię Europejską, której przekazały wykonywanie kompetencji dla realizacji wspólnych celów. Z tego przepisu wynikają istotne konsekwencje. Po pierwsze, traktat nie przesądza, jaki jest charakter

[28] Prawidłowe funkcjonowanie tego systemu wymagało harmonizacji sposobu obliczania PKB, co nastąpiło na podstawie dyrektywy 89/130/EWG z dnia 13 lutego 1989 r.

Unii. Pytanie o status UE powróci w dalszej części tego opracowania. Po drugie, przekazanie kompetencji na rzecz Unii nie narusza suwerenności państwowej. Na takie rozwiązanie wskazał STSM w wyroku w sprawie *statku Wimbledon*[29]; konkluzja ta pozostaje aktualna w odniesieniu do traktatów unijnych. Po trzecie, pozostałe kompetencje (poza powierzonymi Unii) należą do państw, które mogą nimi swobodnie dysponować.

Zobaczmy zatem, jaki zakres kompetencji funkcjonalnych ma Unia Europejska. W odniesieniu do wszystkich organizacji międzynarodowych zakres ten formułowany jest w początkowych przepisach statutu (traktatu założycielskiego). W przypadku Unii cele i zasady są wskazane w art. 3 i 5 TUE, aczkolwiek są sformułowane w taki sposób, że przepisy te nie mogą stanowić samodzielnej podstawy do działania Unii. I tak powołany wyżej art. 3 stanowi, że celami Unii są: zagwarantowanie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, budowa obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości zapewniającego swobodny przepływ osób, ustanowienie wspólnego rynku, spójności społecznej i gospodarczej, konkurencyjnej gospodarki rynkowej, wspieranie sprawiedliwości społecznej, likwidacja przejawów dyskryminacji, ustanowienie unii gospodarczej i walutowej, w której walutą jest euro, a w polityce międzynarodowej przyczynienie się do zapewnienia pokoju i bezpieczeństwa, zrównoważonego rozwoju, ochrona praw człowieka oraz rozwój prawa międzynarodowego, opartego na zasadach Karty Narodów Zjednoczonych. Cele zostały więc zakreślone bardzo szeroko i obejmują w istocie trzy grupy zagadnień: (1) swobodę przepływu osób, połączoną z zagwarantowaniem bezpieczeństwa obywateli europejskich (czemu służy współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych), co jest określane jako przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości; (2) budowę rynku wewnętrznego, w powiązaniu z unią gospodarczą, walutową i polityką społeczną; oraz (3) wspólną politykę zagraniczną, bezpieczeństwa i obronną. Tak zakreślone grupy celów odpowiadają tzw. filarom Unii Europejskiej, zaproponowanym przez Traktat o Unii Europejskiej (w brzmieniu z Maastricht). Traktat z Lizbony zmienił jednak akcenty, jeśli chodzi o cele Unii. Mniejsze znaczenie mają teraz cele gospodarcze i społeczne, natomiast wzrosła rola zapewnienia pokoju i bezpieczeństwa obywateli oraz poszanowanie wartości Unii. Wymienione kompetencje na obecnym rozwoju Unii nie przesądzają o jej ostatecznym, docelowym charakterze instytucjonalnym. Wprawdzie możliwość przekształcenia Unii w państwo federalne jest na gruncie traktatu lizbońskiego mniejsza niż pod rządami poprzednich traktatów założycielskich, to jednak nie jest całkowicie wykluczona.

Cele Unii Europejskiej są ściśle powiązane z aksjologią Unii Europejskiej, którą określa art. 2 TUE. Wartości unijne zdecydowanie wykraczają poza wymiar

[29] Publications of the PCIJ 1923, seria A, nr 1, s. 15.

ekonomiczny, leżący początkowo u podstaw integracji europejskiej[30]. Unia opiera się na poszanowaniu ludzkiej godności, wolności, demokracji, równości, praworządności oraz respektowaniu praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne dla wszystkich państw członkowskich. Społeczeństwa Unii akceptują również pluralizm, niedyskryminację, tolerancję, sprawiedliwość, solidarność oraz równość kobiet i mężczyzn. Wartości te są traktowane jako leżące u podstaw zarówno porządku społecznego Unii, jak i państw członkowskich. Podobne wartości wyznają też inne organizacje europejskie: Rada Europy, Unia Zachodnioeuropejska i NATO, co wynika jednoznacznie z preambuł do ich traktatów konstytucyjnych. Jakkolwiek wspólne wartości pojawiały się już w Jednolitym Akcie Europejskim, w traktatach z Maastricht i Nicei, to jednak traktat z Lizbony usystematyzował je i podniósł do rangi podstawowego elementu prawa pierwotnego UE. Wartości przywołane w art. 2 nie są tożsame z zasadami Unii, nie mają również charakteru prawnego w tym sensie, że nie tworzą praw dla obywateli. Z całą pewnością stanowią one natomiast zasady prawne, które powinny być brane pod uwagę przy stanowieniu i stosowaniu prawa unijnego. W doktrynie zauważono, że różnica pomiędzy treścią przepisów art. 2 i 3 TUE sprowadza się do tego, że wartości pełnią funkcję ochronną, tj. nie mogą być naruszane przez Unię i państwa członkowskie, natomiast cele Unii mają być realizowane przez działania tych podmiotów.

Traktat z Lizbony skonkretyzował dodatkowo (przez wprowadzenie przepisów art. 3, 4 i 6 TFUE) zasadę kompetencji powierzonych poprzez uwzględnienie podziału kompetencji, który do tej pory regulowała praktyka, a w szczególności orzecznictwo TSUE[31]. Kompetencje wymienione w traktatach założycielskich dzielimy na: kompetencje wyłączne Unii, kompetencje dzielone (konkurencyjne) oraz

---

[30] Wymiar prawny integracji europejskiej miała zapewnić Rada Europy, a militarny – Europejska Wspólnota Obronna (która jednak nigdy nie weszła w życie, jej zadania przejęła Europejska Wspólnota Węgla i Stali).

[31] TSUE zakreślił jako obszar wyłącznej kompetencji wspólnotowej dwie dziedziny: wspólną politykę handlową oraz politykę ochrony zasobów morza. Por. odpowiednio opinię 1/75 z dnia 11 listopada 1975 r., ECLI:EU:C:1975:145; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A61975CV0001 oraz wyroki z dnia 14 lipca 1976 r., w sprawach połączonych 3, 4 i 6/76 *Kramer i in*., Zb. Orz. 1976, s. 1279, ECLI:EU:C:1976:114; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-3/76; oraz z dnia 8 maja 1981 r., 804/79, *Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, Zb. Orz. 1981, s. 1045, ECLI:EU:C:1981:93; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:61979CJ0804. W powoływanej opinii, w sprawie porozumienia OECD dotyczącego ograniczenia wysokości kredytów eksportowych przyznawanych przez rządy państw członkowskich do wysokości rzeczywistych kosztów wywozu towarów i usług, Trybunał stwierdził m.in., że celem wspólnej polityki handlowej jest ochrona interesu całej Wspólnoty, do którego państwa członkowskie powinny dostosować swe interesy partykularne. Jest to nie do pogodzenia z sytuacją, w której państwa członkowskie, powołując się na swe równoległe kompetencje [dzielone], realizowałyby swoje własne interesy w stosunkach zewnętrznych, ryzykując zagrożenie dla globalnego interesu całej Wspólnoty. W wyroku w sprawie

kompetencje wspierające działania państw. Niezależnie od tego traktat wymienia także takie dziedziny, w których kompetencja wyłączna przysługuje państwom członkowskim, zaliczając do nich podatki (poza pewnymi wyjątkami), politykę obronną i ochronę bezpieczeństwa wewnętrznego.

Do kompetencji wyłącznych Unii należą: unia celna (swobodny przepływ towarów w obrębie Unii, wspólna taryfa celna), prawo konkurencji na rynku wewnętrznym (zakres tej kompetencji jest jednak sporny; według jednego poglądu dotyczy to wszystkich norm regulujących prawo konkurencji, według drugiego poglądu państwa zachowują częściowo kompetencję do regulowania prawa antymonopolowego), polityka monetarna w strefie euro, polityka ochrony żywych zasobów morza jako część polityki rybołówstwa (należącej z kolei do wspólnej polityki rolnej) oraz wspólna polityka handlowa w stosunku do państw trzecich[32]. Do tej listy dochodzi jeszcze określenie statusu funkcjonariuszy UE (art. 336 TFUE). W zakresie objętym kompetencją wyłączną tylko Unia ma możliwość stanowienia prawa. Państwa członkowskie mogą to czynić tylko wtedy, gdy Unia je do tego upoważni, albo w celu wydania aktów wykonawczych do aktów unijnych. Nawet jeśli państwa

804/79 Trybunał orzekł, że po upływie okresu przejściowego kompetencje w zakresie ochrony zasobów morza przeszły definitywnie i nieodwracalnie na rzecz Wspólnoty. Państwa nie mogą w tej dziedzinie wykonywać kompetencji prawodawczych, które powinny być natomiast wykonywane przez WE. Państwo mogą jednak podejmować środki uzupełniające, mające na względzie rozwój warunków i okoliczności podlegających ochronie. Nie może to jednak oznaczać wprowadzenia nowej polityki ochrony zasobów morza.

[32] Podejmowane w ciągu całego okresu funkcjonowania Wspólnot działania Komisji zmierzające do rozszerzenia kompetencji wyłącznych, np. na prawo rynku wewnętrznego, zostały odrzucone przez TSUE, który wydaje się interpretować kompetencje wyłączne restryktywnie. Zob. wyrok z dnia 19 marca 1996 r., sprawa 25/94, *Komisja przeciwko Radzie* (dotyczący umowy FAO w sprawie rybołówstwa), Zb. Orz. 1996, s. I-1469, ECLI:EU:C:1996:114; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:61994CJ0025, oraz opinię 1/94, Zb. Orz. 1996, s. I-5267, ECLI:EU:C:1994:384; https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:3568c114-591b-4373-bb72-53523ffd70ce.0002.-03/DOC_1&format=PDF. dotyczącą kompetencji Wspólnoty do zawarcia umów w ramach Światowej Organizacji Handlu. W szczególności w opinii 1/94 Trybunał zajął się uprawnieniem Wspólnoty do zawarcia umów GATS i TRIPS (odpowiednio dotyczących handlu usługami i aspektów własności intelektualnej w ramach WTO). W swym poprzednim orzecznictwie TSUE interpretował pojęcie umów handlowych ekstensywnie. W tym przypadku doszedł jednak do wniosku, że przystąpienie do wspomnianych umów wymaga jednoczesnego działania Wspólnoty i państw członkowskich (zawarcia umowy mieszanej), ponieważ handel usługami związany jest z przemieszczaniem się osób, a więc z kwestią, w której kompetencja regulacyjna przysługuje państwom członkowskim. Spory na temat podziału kompetencji rozstrzygnął systemowo TL. Również w orzeczeniu z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie C-491/01, *The Queen przeciwko Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco (Investments) Ltd i Imperial Tobacco Ltd.*, Zb. Orz. 2002, s. I-11453, ECLI:EU:C:2002:741; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&jur=C,T,F&num=C-491/01&td=ALL, TSUE wskazał, że przepisy dotyczące ochrony zdrowia, tj. art. 95 TWE, nie dają Unii kompetencji regulowania działalności ekonomicznej na rynku wewnętrznym, lecz jedynie poprawienie warunków przedsiębiorczości poprzez likwidację przeszkód w przepływie towarów, świadczenia usług i naruszeń konkurencji.

członkowskie podejmą działania w wyniku konieczności wypełnienia luk w systemie prawa unijnego, mogą one stanowić prawo wyłącznie w taki sposób, w jaki (hipotetycznie) prowadziłaby działania legislacyjne Unia[33]. Artykuł 3(2) TFUE powierza Unii kompetencję wyłączną w odniesieniu do zawierania niektórych rodzajów umów międzynarodowych, w szczególności jeśli przewiduje je akt ustawodawczy Unii albo zawarcie takiej umowy jest niezbędne dla wykonywania kompetencji wewnętrznych UE. Zasada ogólna stanowi, że kompetencji wewnętrznej (do stanowienia prawa) odpowiada kompetencja zewnętrzna (do zawierania umów

[33] Wyrok z dnia 5 maja 1981 r., sprawa 804/79, *Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (sprawa środków ochrony żywych zasobów morza). W wyroku z 15 grudnia 1976 r. w sprawie 41/76, *S. Criel, née Donckerwolcke i H. Schou przeciwko Procureur de la République au tribunal de grande instance de Lille i Generalnemu Dyrektorowi Ceł*, Zb. Orz. 1976, s. 1921, ECLI:EU:C:1976:182; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61976CJ0041. Trybunał uważał, że do podjęcia działania państw członkowskich w dziedzinie objętej kompetencją Wspólnoty konieczne jest uzyskanie szczegółowego upoważnienia ze strony Wspólnoty. Podjęcie przez państwa członkowskie środków, na podstawie których można żądać od importera różnych dokumentów zależnie od tego, czy towar sprowadzany jest spoza Wspólnoty, czy też z innego państwa członkowskiego, w którym został wcześniej dopuszczony do obrotu, stanowi naruszenie zakazu stosowania ograniczeń ilościowych, zabronionych przez traktat.

Wyrok z dnia 10 lipca 1984 r., sprawa 63/83, *Regina przeciwko K. Kirkowi*, Zb. Orz. 1984, s. 2689, ECLI:EU:C:1984:255; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-63/83. Artykuł 100(1) ustawy o akcesji z 1972 r. pozwalał na odstępstwo od zasad regulacji wspólnotowych w dziedzinie rybołówstwa do 1982 r. Państwa członkowskie mogły ograniczyć połowy dokonywane przez statki z innych państw w ramach akwenu o szerokości 6 mil morskich (mm). Po upływie okresu przejściowego Rada zaproponowała rozszerzenie strefy ochronnej do 12 mm i przedłużenie regulacji do 1992 r. Ostatecznie Rada nie przyjęła odpowiednich przepisów, ale Komisja potwierdziła, że państwa członkowskie powinny przyjąć odpowiednie przepisy w interesie ogólnym Wspólnoty. Zjednoczone Królestwo notyfikowało ustawę *the Sea Fish Order* 1982 Komisji. Komisja zaakceptowała tymczasowo ustawę, do czasu ponownej oceny. W styczniu 1983 r. Rada przyjęła rozporządzenie 170/83, ustanawiające wspólnotowy system ochrony i zarządzania zasobami połowowymi. Z odpowiednich przepisów aktu akcesji wynika, że środki derogujące zasadę niedyskryminacji były ograniczone do okresu przejściowego, a kompetencja do uchwalenia dalszych przepisów w tej materii została powierzona instytucjom unijnym, zwłaszcza Radzie. Z faktu, że Rada nie skorzystała z tej kompetencji w wyznaczonym terminie, nie wynika, że państwa członkowskie miały kompetencję do działania zamiast Wspólnoty, a zwłaszcza do przedłużenia okresu derogacji zasady niedyskryminacji. Tym samym w okresie, kiedy nastąpiły sporne wydarzenia, zasada niedyskryminacji ze względu na obywatelstwo powinna być w pełni stosowana. Zjednoczone Królestwo i Komisja twierdziły, że po upływie okresu przejściowego nieprzyjęcie środków wymaganych przez Akt akcesji stworzyło pustkę prawną (lukę), którą państwa członkowskie mogły wypełnić jako „powiernicy", działając w interesie Wspólnoty i przy akceptacji Komisji. W swoim wyroku Trybunał potwierdził, że wobec braku regulacji wspólnotowej państwa członkowskie były uprawnione do wprowadzenia regulacji tymczasowej dotyczącej ochrony zasobów morskich, aby uniknąć nieodwracalnych szkód sprzecznych z celami polityki ochrony zasobów morza. Jakkolwiek zasady regulujące dostęp do połowów mogą stanowić odpowiedź na działania w zakresie ochrony zasobów żywych, jednak w tym przypadku celem kwestionowanych środków nie było ich podważenie. Reguły krajowe zabraniające dostępu do łowisk i niezmierzające do ochrony zasobów nie mogą być przedmiotem regulacji krajowej dotyczącej środków tymczasowych.

międzynarodowych)[34]. Określenie zakresu kompetencji wyłącznej nie jest do końca precyzyjne, zwłaszcza jeśli chodzi o rozgraniczenie polityki konkurencji czy wspólnej polityki handlowej i rynku wewnętrznego[35].

Kompetencje dzielone oznaczają, że w danej sferze mogą podejmować działania zarówno Unia, jak i państwa członkowskie. Jest to najszersza kategoria zdefiniowana negatywnie: kompetencje dzielone obejmują wszystkie kwestie poza wyłącznymi kompetencjami Unii i kompetencjami wspierającymi. Przykładowo wymienia się: rynek wewnętrzny (ogólne zasady i wytyczne, swobody rynku wewnętrznego, harmonizacja prawa na rynku wewnętrznym), współpracę w sferze obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, politykę rolną, politykę transportową, energię (z wyłączeniem kompetencji państw członkowskich do określania źródeł zaopatrzenia w energię), ochronę środowiska (szeroko rozumianą, obejmującą także takie zagadnienia innych polityk, które mają znaczenie dla środowiska) oraz ochronę konsumenta. W istocie jednak swoboda działania tych ostatnich jest ograniczona, jeżeli Unia wcześniej przyjęła jakieś akty prawne bądź inne formy działania (określa się to jako „zajęte pole" lub „preempcję")[36]. Oznacza to w konsekwencji, że nie można przeprowadzić abstrakcyjnej linii podziału rozgraniczającej kompetencje UE i państw członkowskich, lecz każdorazowo niezbędna jest analiza

[34] Por. zwłaszcza wyrok z dnia 31 marca 1971 r., sprawa 22/70, *Komisja przeciwko Radzie (ERTA: European Agreement on Road Transport)*, Zb. Orz. 1971, s. 263, ECLI:EU:C:1971:32; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61970CJ0022. Sprawa dotyczyła upoważnienia przez Radę państw członkowskich do negocjowania z udziałem Szwajcarii umowy o czasie pracy kierowców w transporcie drogowym. Upoważnienie to zostało zakwestionowane przez Komisję, ponieważ w sferze wewnątrzwspólnotowej regulacja czasu pracy została wprowadzona przez wcześniejsze rozporządzenie. Zdaniem Komisji przesądzało to o konieczności zawarcia umowy przez Wspólnotę, wyłączając możliwość zawarcia umowy przez państwa członkowskie. TSUE potwierdził argumentację Komisji.

Formuła ERTA została zmodyfikowana przez późniejsze orzecznictwo, np. opinię 1/76, i utrzymana w mocy przez Trybunał po wejściu w życie traktatu z Lizbony. Kwestii tej dotyczy opinia 1/13 w sprawie konwencji haskiej o uprowadzeniu dziecka za granicę. Przystąpienie nowych państw do konwencji zawartej w 1980 r. pod egidą Haskiej Konferencji Prawa Międzynarodowego Prywatnego wymaga zgody dotychczasowych stron. Trybunał wskazał, że ponieważ kwestia uprowadzenia dziecka jest regulowana przez rozporządzenie unijne 2201/2003, a stosowanie konwencji może wpłynąć na stosowanie rozporządzenia, wyrażenie zgody na przystąpienie nowych państw-stron do konwencji należy do wyłącznej kompetencji Unii.

[35] Zob. wyrok z dnia 16 kwietnia 2013 r., sprawy połączone C-274 i 295/11, *Włochy i Hiszpania przeciwko Radzie*, ECLI:EU:C:2013:240; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-274/11. Powodowie zakwestionowali decyzję Rady 2011/167/UE zezwalającej na utworzenie współpracy zacieśnionej w celu utworzenia jednolitego systemu ochrony patentowej. Twierdzili oni, że ochrona własności intelektualnej należy do kompetencji wyłącznej Unii, co tym samym wyklucza możliwość współpracy zacieśnionej. TSUE oddalił skargi, wskazując, że w istocie chodziło o przyjęcie środków regulujących funkcjonowanie rynku wewnętrznego, zgodnie z art. 26 TFUE, co należy do kompetencji dzielonych.

[36] Wskazuje na to wyraźnie protokół nr 25 do traktatu z Lizbony.

dotychczasowego ustawodawstwa. Zakres możliwości działania państw jest uzależniony od charakteru i zakresu działania Unii. Będzie on znacznie większy w przypadkach harmonizacji minimalnej[37] niż unifikacji prawa; analogicznie przyjęcie przez Unię dyrektyw w mniejszym stopniu będzie wyłączało swobodę działania państw niż przyjęcie rozporządzeń. Jeżeli regulacja unijna zawiera luki, państwa nadal mogą stanowić prawo, ale muszą ustalić, czy Unia wykorzystała swą kompetencję w całości, czy zamierza kontynuować swe działania w danym obszarze. Deklaracja nr 18 do traktatu lizbońskiego wskazuje także na możliwość zrzeczenia się przez Unię wykonywania uprawnienia do działania oraz na możliwość uchylenia aktu prawa unijnego, mającego w istocie tożsame konsekwencje. Traktat może wyjątkowo wskazać dziedziny, w których zjawisko „zajętego pola" nie ma zastosowania (jak np. polityka badań naukowych czy pomocy humanitarnej).

Wreszcie w zakresie kompetencji wspierających Unia powinna przyjmować możliwie elastyczne środki mające wspomagać działania państw. Do tej kategorii należą: turystyka, ochrona zdrowia, kultura, edukacja, szkolenie zawodowe i inne. Państwa członkowskie zachowują tu kompetencje do działania. Jednocześnie jednak UE może przyjmować w tych dziedzinach akty prawne wiążące dla państw, tym samym ograniczając ich swobodę legislacji. W wymienionych dziedzinach wykluczona jest harmonizacja prawa, przy czym pojęcie to należy interpretować restryktywnie jako wykluczające stanowienie prawa na podstawie art. 114 TFUE.

Kompetencja do szczegółowego określenia zakresu działania Unii jest przedmiotem sporów doktrynalnych. Z jednej strony bowiem podkreśla się (zwłaszcza w doktrynie niemieckiej), zgodnie zresztą z literą traktatów założycielskich, że „panami traktatów" (*Herren der Verträge*) są państwa członkowskie i to one właśnie definiują kompetencje powierzone. W tym kierunku – jak zobaczymy – idzie orzecznictwo sądów konstytucyjnych państw członkowskich. Z drugiej strony jednak należy pamiętać, że traktat przyznaje wyłączne (w ostatniej instancji) prawo określania kompetencji Unii na podstawie wykładni traktatów oraz aktów prawa wtórnego Trybunałowi Sprawiedliwości, co wskazuje na to, że to właśnie ten organ przez rozstrzyganie sporów kompetencyjnych decyduje o zakresie działania Unii.

Przepisy określające kompetencje Unii mają szczególne znaczenie dla określenia uprawnienia do wydawania przez Unię aktów prawa wtórnego. Zagadnienie to autor omawia szczegółowo w innym miejscu; tutaj pozostajemy jedynie przy

[37] Np. w zakresie polityki społecznej lub ochrony środowiska. Ponadto art. 114(4) TFUE pozwala państwom na wprowadzenie środków idących dalej niż harmonizacja minimalna wprowadzona przez UE, jeżeli jest to konieczne ze względu na okoliczności wymienione w art. 37 TFUE (moralność publiczna, zdrowie publiczne, bezpieczeństwo publiczne, ochrona zdrowia i życia ludzi, zwierząt i roślin, ochrona dziedzictwa narodowego, ochrona własności przemysłowej i handlowej), ochronę środowiska i warunków pracy. Z kolei ust. 5 tego przepisu daje państwom możliwość wprowadzenia bardziej rygorystycznych przepisów uzasadnionych postępem technicznym, ochroną środowiska naturalnego i środowiska pracy, jednakże takie regulacje musi zatwierdzić Komisja Europejska.

stwierdzeniu, że kompetencje szczegółowe wymienione w TFUE mogą zostać jeszcze dodatkowo rozszerzone[38]. Podstawą do rozszerzenia mogą być: zasada zapewnienia skuteczności prawu Unii (sprowadzająca się do wykładni teleologicznej – czyli celowościowej – i określana francuskim pojęciem *effet utile*), przepisy dotyczące harmonizacji prawa (art. 114–115 TFUE) oraz tzw. kompetencje dorozumiane (określane powszechnie angielskim pojęciem *implied powers*, art. 352 TFUE). Pierwsze z tych rozwiązań dotyczy zatem sfery stosowania prawa i pozwala na rozszerzoną wykładnię przepisów, aczkolwiek w praktyce TSUE można spotkać orzeczenia dotyczące stosowania tej zasady w sferze stanowienia prawa, np. ustalania podstawy prawnej aktów prawnych. Trybunał jest w tych sprawach zwykle dość liberalny, doceniając wagę rozszerzającej interpretacji dla funkcjonowania Unii. Już we wczesnej fazie funkcjonowania Wspólnot (na gruncie TEWWiS) Trybunał odwołał się do zasady *effet utile* jako tradycyjnej metody interpretacyjnej prawa międzynarodowego, znanej też w prawie krajowym. W sprawie *Fédéchar*[39] TSUE podkreślił, że możliwe i dopuszczalne jest zastosowanie wykładni celowościowej jako zapewniającej pełne osiągnięcie skutków danej regulacji. Także rozpatrując spór pomiędzy Włochami a Wysoką Władzą EWWiS[40], TSUE wskazał, że decyzje Wysokiej Władzy dotyczące naruszenia taryf przewozowych na węgiel i stal w obrębie Wspólnoty, zakwestionowane przez rząd włoski, nie mają charakteru aktów normatywnych porównywalnych do traktatu założycielskiego, ale otwierają drogę do szerokiej interpretacji i zapewniają, że działania Wspólnoty przeważą nad inercją i naruszeniami prawa przez państwa członkowskie. Tym samym pełnią istotną funkcję polityczną. Przykładem odwołania się do wykładni rozszerzającej kompetencje UE jest również sprawa *migracji*[41]. Komisja wydała decyzję opartą na ówczesnym art. 118 (dotyczącym polityki społecznej), w której zażądała od państw członkowskich sprawozdania co do środków podejmowanych w dziedzinie integracji uchodźców. Wszystkie państwa członkowskie zakwestionowały tę decyzję, ponieważ – ich zdaniem – Komisja przekroczyła swoje kompetencje. TSUE wykazał jednak, że integracja imigrantów wchodzi w zakres polityki społecznej, a zatem działanie Komisji było zgodne z prawem.

---

[38] Jeżeli przyjmiemy, że kompetencje państw są regułą, a kompetencje powierzone organizacji są wyjątkiem, to kompetencje przekazane Unii należy interpretować restryktywnie. Zasada ta nie jest przestrzegana do końca, gdyż trybunał pełni istotną funkcję prointegracyjną.

[39] Wyrok z dnia 29 listopada 1956 r., sprawa 8/55, *Fédération Charbonnière de Belgique przeciwko Wysokiej Władzy Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali*, Zb. Orz. 1954-56, s. 292, ECLI:EU:C:1956:7; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61955CJ0008

[40] Wyrok z dnia 15 lipca 1960 r., sprawa 20/59, *Włochy przeciwko Wysokiej Władzy*, Zb. Orz. (wydanie polskie) 1960, s. 325, ECLI:EU:C:1960:33; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61959CJ0020

[41] Wyrok z dnia 9 lipca 1987 r., sprawy połączone 281, 283–285 i 287/85, *Niemcy i inni przeciwko Komisji (sprawa polityki migracyjnej)*, Zb. Orz. 1987, s. 3203, ECLI:EU:C:1987:351; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A61985CJ0281

Jeśli chodzi o kompetencje dorozumiane (zwane również klauzulą elastyczności), jest to odgrywająca istotną rolę w rozwoju kompetencji unijnych instytucja pozwalająca na poszerzenie lub pogłębienie zakresu regulacji unijnych bez konieczności formalnej rewizji traktatów założycielskich. Zgodnie z art. 352 TFUE Rada na wniosek Komisji Europejskiej i za zgodą PE może jednogłośnie przyjąć środki prawne konieczne do realizacji celów przewidzianych w ramach polityk unijnych, nawet jeżeli traktaty nie przewidują ku temu kompetencji szczegółowych. Impuls do rozwoju kompetencji dorozumianych dały konkluzje szczytu paryskiego szefów państw i rządów w 1972 r. Ta blankietowa formuła była używana zwłaszcza w odniesieniu do regulacji dotyczących polityki społecznej czy równouprawnienia kobiet i mężczyzn. Kompetencje dorozumiane jako podstawa prawna do wydania aktu prawnego straciły na znaczeniu po utworzeniu Unii Europejskiej i znaczącym poszerzeniu kompetencji wspólnotowych. Dla skorzystania z kompetencji dorozumianych muszą być spełnione łącznie następujące warunki: (a) dane działanie musi mieć na celu realizację jednego z zadań Unii (określonych w ramach polityk unijnych)[42]; (b) brak odpowiedniej podstawy prawnej do działania w traktatach założycielskich (istnienie luki prawnej) – żaden inny przepis traktatu (poza art. 352) nie nadaje jakiejś instytucji kompetencji do działania[43]; (c) możliwość udowodnienia konieczności podjęcia działania, będąca kryterium politycznym, które ma swoje odzwierciedlenie w wymogu jednomyślności działania Rady; (d) zgodność proponowanego ustawodawstwa z zasadą pomocniczości i z zakazem harmonizacji prawa w niektórych dziedzinach (wynikającym z traktatu EWEA). Wykorzystanie kompetencji dorozumianych jest nie obowiązkowe, lecz fakultatywne. Instytucja kompetencji dorozumianych była interpretowana przez TSUE na dwa sposoby. Według wykładni restryktywnej (zwężającej) oznacza ona, że istnienie jakiejś kompetencji pociąga za sobą istnienie wszelkich innych kompetencji niezbędnych do wykonania kompetencji pierwotnej. Według konstrukcji ekstensywnej (rozszerzającej) istnienie określonej kompetencji oznacza możliwość podjęcia wszelkich działań w celu uniknięcia sytuacji, w której efektywne wykonywanie kompetencji Unii byłoby zagrożone, a nawet uniemożliwione. Trybunał wyznaczył również granice korzystania z kompetencji dorozumianych. Nie mogą one być przyjmowane *contra legem*, nie mogą prowadzić do nieformalnej (poza przewidzianej prawem procedurą) nowelizacji traktatów, do niedozwolonej harmonizacji prawa ani do realizacji celów wspólnej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony (WPZBiO). W tej ostatniej kwestii Trybunał wskazał wszelako, że wykładnia

[42] Oznacza to rozszerzenie możliwości działania Unii; w poprzedniej wersji TWE była ona dopuszczalna tylko w zakresie funkcjonowania rynku wewnętrznego.

[43] Wyrok z dnia 26 marca 1987 r., sprawa 45/86, *Komisja przeciwko Radzie (sprawa preferencji ogólnych)*, Zb. Orz. 1987, s. 1483, ECLI:EU:C:1987:163; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61986CJ0045

zwężająca kompetencji dorozumianych ogranicza możliwości działania Unii. Sprawa *Massey Ferguson*[44] dotyczyła ważności rozporządzenia 803/68/WE w sprawie określania wartości celnej towarów. Firma M-F zakwestionowała sposób wyceny wartości celnej towarów, która nie uwzględniała rabatu uzyskanego przez firmę u kontrahenta. W postępowaniu M-F wskazała, że Rada błędnie przyjęła podstawę prawną, określoną jako „traktat o EWG, a w szczególności art. 235 (obecnie 352)". Celem art. 235 byłoby wyłącznie wypełnienie luk w prawie. Z kolei Rada powoływała się na pogląd, że przyjęcie kompetencji dorozumianych jako podstawy prawnej było możliwe wszędzie tam, gdzie brakuje wystarczającej podstawy w innych przepisach. Trybunał uznał racje Rady, rozszerzając zakres kompetencji dorozumianych (w gruncie rzeczy podkreślił, że Rada może powołać się na nie w każdej sytuacji, którą uznaje za stosowną). Dalsze granice zastosowania kompetencji dorozumianych wyznaczyła opinia 2/94 w sprawie przystąpienia WE do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka[45]. Trybunał wskazał w niej, że nie jest możliwe odwołanie się do kompetencji dorozumianych, aby ominąć konieczność rewizji traktatów. W konkretnym przypadku TSUE uznał, że WE nie ma kompetencji traktatowej do przystąpienia do konwencji. Byłoby to możliwe wyłącznie poprzez rewizję traktatów założycielskich. Kompetencje dorozumiane mają jedynie umożliwić osiągnięcie celów, a nie dodanie nowych. Współcześnie kompetencje te są wykorzystywane przede wszystkim w sferze stosunków zewnętrznych Unii.

[44] Wyrok z dnia 12 lipca 1973 r., sprawa 8/73, *Hauptzollamt Bremen przeciwko Massey Ferguson GmbH*, Zb. Orz. 1973, s. 897, ECLI:EU:C:1973:90; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-8/73

[45] Opinia z dnia 28 marca 1996 r., ECLI:EU:C:1996:140; http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=160882&doclang=PL

Rozdział 2

Zasady prawa Unii Europejskiej

Realizacja tych wszystkich celów i zadań ma opierać się na pewnych zasadach, po części sformułowanych w traktatach założycielskich, po części wynikających z orzecznictwa TSUE. Zasady traktatowe to: zasada demokratycznej formy rządów, subsydiarność (pomocniczość) połączona z proporcjonalnością, solidarność (lojalność wobec Wspólnoty) i niedyskryminacja. Spośród zasad wywodzących się z orzecznictwa sądowego na pierwszy plan wysuwają się zasada równowagi instytucjonalnej oraz zasady państwa prawnego: niedziałania prawa wstecz, zaufania, a także obowiązek wysłuchania strony przed wydaniem decyzji jej dotyczącej itp. TUE w art. 2 odnosi się do wartości leżących u podstaw unii pomiędzy narodami europejskimi. Ich charakter prawny nie jest oczywisty, do czego powrócimy w dalszym ciągu opracowania.

2.1. Zasada demokracji i praworządności

Demokracja – rozumiana jako pewna idea, wartość oraz cel dialogu pomiędzy wszystkimi obywatelami, gwarantująca im wpływ na sprawy publiczne – ma zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania Unii Europejskiej. Demokratyczna forma rządów stanowi jedno z kryteriów kopenhaskich, służących jako podstawa oceny zdolności państwa do członkostwa w Unii (stanowi kryterium polityczne, oceniane na równi z kryterium gospodarczym – którym jest funkcjonująca gospodarka rynkowa – oraz kryterium prawnym – zdolności do wypełniania zobowiązań wynikających z traktatów, tj. przestrzegania systemu prawa unijnego już od momentu przystąpienia danego państwa do organizacji). Przyjęcie zasad demokratycznych i ich wspieranie wydawało się przez wiele lat oczywistą oczywistością. Ponadto analizy wymagałaby kwestia legitymizacji samej Unii.

Ojcowie integracji europejskiej zdawali się wychodzić z założenia, że dalekosiężnym celem ich działania powinno być przekształcenie Wspólnoty Europejskiej, a następnie Unii Europejskiej w państwo federalne. Taka polityka była całkowicie uzasadniona na gruncie pierwotnej wersji traktatu o Unii, która wydawała się

traktować, przykładowo, budowę rynku wewnętrznego, przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości czy też wprowadzenie unii walutowej i gospodarczej nie jako cele same w sobie, lecz jedynie jako kolejne kroki w kierunku federalizacji Unii.

Zastanówmy się, czy tego rodzaju rozważania na temat demokracji mają sens w świetle pozycji prawnej Unii. Podejścia do demokracji w ramach Unii są zróżnicowane. Niektórzy autorzy wskazują na jej ograniczone znaczenie, podkreślając, że legitymację demokratyczną ma jedynie Parlament Europejski, a do tego jego uprawnienia są stosunkowo mało znaczące. W związku z tym zasadne jest mówienie o deficycie demokracji. Z kolei politycy i praktycy zajmujący się Unią przywołują fakt, że legitymację demokratyczną mają dwie instytucje Unii: Rada (pośrednio, jest legitymizowana przez wybory krajowe) oraz Parlament Europejski (wywodzący swą legitymację z wyborów bezpośrednich), którego kompetencje są stopniowo rozszerzane.

Jeszcze dalej sięga pytanie, czy w ogóle można mówić o demokracji w systemie prawa międzynarodowego. Unia funkcjonuje jako organizacja międzynarodowa, a zatem poruszamy się na gruncie prawa narodów. Pierwsze próby objęcia społeczności międzynarodowej koncepcją legitymizacji demokratycznej związane były z prawem do samostanowienia. O zasadach demokratycznych wspomina Deklaracja zasad prawa międzynarodowego (rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 2625 z 1970 r.). Poza wyjątkowymi sytuacjami nie było jednak mowy o demokratyzacji stosunków międzynarodowych. Dopiero przemiany w Europie Środkowo-Wschodniej i proces demokratyzacji w tym regionie pozwoliły na wysunięcie tezy (przede wszystkim doktrynalnej) o prawie do demokracji. Prawo to miałoby jednak zasięg regionalny, dotyczyło państw euroatlantyckich z włączeniem Ameryki Łacińskiej, a jego promotorami byłyby organizacje międzynarodowe: KBWE, Rada Europy, Unia Europejska czy Organizacja Państw Amerykańskich.

Państwa członkowskie w początkowym okresie istnienia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej nie uważały za konieczne włączenia do traktatów założycielskich (EWWiS, EWG) jakichkolwiek postanowień dotyczących rządów prawa i ochrony praw człowieka. Sytuacja zmieniła się na gruncie traktatu z Maastricht, który poddał Unię zasadom demokratycznym i zagwarantował obywatelom europejskim ochronę praw podstawowych. Aksjologię Unii określa ustanowiony na mocy traktatu z Lizbony przepis art. 2 TUE, według którego Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak i poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn. Przywiązanie do zasad demokracji i praworządności wyraziła również preambuła Karty Praw Podstawowych UE (KPP lub KPP UE).

Zasady i wartości demokratyczne zostały skonkretyzowane w przepisach art. 9–12 TUE. Łącznie stanowią one tytuł II traktatu „Postanowienia o zasadach demokratycznych". Artykuł 9 potwierdza zasadę równouprawnienia obywateli Unii. W art. 10 podkreślono, że podstawą funkcjonowania Unii jest demokracja przedstawicielska. Obywatele są bezpośrednio reprezentowani na poziomie Unii w Parlamencie Europejskim. Państwa członkowskie zaś są reprezentowane w Radzie Europejskiej przez swoich szefów państw lub rządów, a w Radzie przez swoje rządy; szefowie państw lub rządów i rządy odpowiadają demokratycznie przed parlamentami narodowymi albo przed swoimi obywatelami. Każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii. Partie polityczne na poziomie europejskim przyczyniają się do kształtowania europejskiej świadomości politycznej i wyrażania woli obywateli Unii. Zgodnie z art. 11 podstawą działania Unii jest spójność i przejrzystość działań; realizacji dążeń obywateli europejskich służy także możliwość wystąpienia przez nich do Komisji Europejskiej z wnioskiem o podjęcie inicjatywy ustawodawczej. Równolegle zasada demokracji jest realizowana przez parlamenty narodowe, które pełnią – na mocy art. 12 TUE – pewne funkcje związane z integracją europejską i reprezentowaniem woli obywateli państw członkowskich.

Artykuł 21 TUE określa zasady, na których opiera się polityka zewnętrzna Unii, oraz jej cele. Należą do nich m.in.: wzmacnianie i wspieranie demokracji, rządów prawa, praw człowieka i zasad prawa międzynarodowego. Wyrazem polityki unijnej w tej dziedzinie są postanowienia preambuły oraz wiele przepisów umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą z 21 marca/27 czerwca 2014 r., umowy stowarzyszeniowej z Gruzją z 27 czerwca 2014 r. czy też umowy o partnerstwie z państwami ACP z Kotonu z 23 czerwca 2000 r. Innym przykładem roli demokracji w stosunkach zewnętrznych jest np. wspólne stanowisko Rady 98/350/WPZB w sprawie praw człowieka, praworządności i dobrego rządzenia w Afryce, w którym w art. 2(c) opisano praworządność jako zasadę, która pozwala obywatelom na obronę ich praw i która zakłada, że ustawodawca i sądy zapewnią pełną realizację praw człowieka i podstawowych wolności, a także sprawny, dostępny i niezależny system sądownictwa.

Nawet jeżeli uznamy, że głównym problemem związanym z legitymizacją Unii jest brak odpowiedzialności demokratycznej instytucji, należy wskazać, że kolejne nowelizacje traktatów założycielskich dokonały wiele, aby ten stan zmienić. Wprawdzie Komisja nadal jest powoływana w drodze porozumienia między rządami państw członkowskich, a poszczególni komisarze nie mogą być odwoływani przez Parlament Europejski, jednakże poczyniono pewne działania, aby zwiększyć kontrolę Parlamentu Europejskiego nad procesem powoływania Komisji. Również demokratyczna legitymacja Rady jest o tyle problematyczna, że poszczególni ministrowie podlegają pewnej kontroli jedynie ze strony własnych parlamentów;

jednakże traktat lizboński wprowadził zasadę jawności procesu decyzyjnego, a ponadto została wzmocniona rola parlamentów krajowych w postępowaniu prawodawczym. Najważniejszym krokiem było jednak upowszechnienie współdecydowania przez Parlament Europejski (PE) w procedurze ustawodawczej. Najczęściej przywoływanym argumentem przeciwko znaczeniu zasady demokracji reprezentatywnej jest brak narodu europejskiego (*demos*), który poprzez wybory legitymizowałby Unię.

Istotnym elementem demokracji jest – jak nawiązuje do tego wyraźnie art. 2 TUE – zasada praworządności i ochrony praw człowieka. Działania i zaniechania rządów: polskiego, węgierskiego i rumuńskiego, doprowadziły do sytuacji, w której kwestie praworządności stały się przedmiotem zainteresowania Unii. Komisja Europejska zidentyfikowała najważniejsze elementy rządów prawa: legalizm, pewność prawa, zakaz arbitralnego użycia władzy, niezależne i bezstronne sądownictwo, efektywna kontrola sądowa i zasada równości wobec prawa. Takie podejście znalazło wsparcie w orzecznictwie ETPCz, które znacząco przyczyniło się do zdefiniowania, promocji i wzmocnienia praworządności, a także podkreśliło związek pomiędzy praworządnością i demokracją; ze swej strony również Europejska Komisja do spraw Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka) wydała opinię, że zasada rządów prawa obejmuje sześć istotnych dziedzin: legalizm (włączając pewność prawa, transparentny proces prawodawczy oraz procedury), dostęp do wymiaru sprawiedliwości, niezależność i bezstronność sędziów, zakaz działań arbitralnych, równość wobec prawa oraz poszanowanie praw człowieka[46].

W sprawie *Les Verts*, TSUE określił Wspólnotę Europejską (WE) jako „Wspólnotę opartą na rządach prawa"[47]. Podstawą rozumienia tego pojęcia było legalistyczno-formalne podejście do prawa, opierające się na zasadach pewności prawa,

[46] https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule_of_Law_Check_List.pdf (dostęp: 11–12.03.2021).

[47] Wyrok z dnia 23 kwietnia 1986 r., sprawa 294/83, *Parti écologiste „Les Verts" przeciwko Parlamentowi Europejskiemu*, Zb. Orz. 1986, s. 1339, ECLI:EU:C:1986:166; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61983CJ0294, pkt 23: Należy podkreślić, że Europejska Wspólnota Gospodarcza jest wspólnotą prawa, to znaczy, że zarówno państwa członkowskie, jak i instytucje podlegają kontroli zgodności wydanych przez nie aktów z podstawową kartą konstytucyjną, jaką stanowi traktat. Traktat w szczególności ustanawia zupełny system środków prawnych i procedur w celu powierzenia Trybunałowi Sprawiedliwości kontroli zgodności z prawem aktów instytucji. System ten zapewnia ochronę osób fizycznych i prawnych przed stosowaniem wobec nich aktów o charakterze generalnym, których nie mogą bezpośrednio zaskarżyć przed Trybunałem. Jeżeli wdrożenie w drodze administracyjnej tych aktów należy do obowiązków instytucji wspólnotowych, osoby fizyczne i prawne mogą wnieść skargę bezpośrednio do Trybunału przeciwko aktom wykonawczym, których są adresatami lub które dotyczą ich bezpośrednio i indywidualnie, podnosząc na poparcie tej skargi zarzut bezprawności aktu podstawowego o charakterze generalnym. Jeżeli implementacja aktu wchodzi w zakres obowiązków władz krajowych, osoby te mogą podnieść zarzut nieważności aktów o charakterze generalnym przed sądami krajowymi i sprawić, by sądy krajowe zwróciły się z tą kwestią do Trybunału Sprawiedliwości w trybie prejudycjalnym.

ochrony prawnej i kontroli sadowej, lecz także na zasadzie pewności prawa, ochronie uzasadnionych oczekiwań i proporcjonalności. Traktat amsterdamski wprowadził do TUE przepis art. 6(1), w którym uznano zasadę praworządności jako zasadę wspólną dla państw członkowskich, na której opiera się Wspólnota. Rozwinął ją art. 2 TUE w wersji lizbońskiej, określający aksjologię Unii. Nie została jednak jasno i wyczerpująco zdefiniowana.

Pierwsza próba zastosowania procedur przewidzianych na wypadek naruszenia zasady praworządności została podjęta w związku z następstwami wyborów parlamentarnych w Austrii w 1999 r., w wyniku których skrajnie prawicowa partia (FPÖ) dołączyła do koalicji rządowej. 14 państw członkowskich, działając poza Unią, nałożyło sankcje dyplomatyczne na Austrię. W ramach Unii rozważano wprowadzenie mechanizmu sankcji, jednakże sytuacja była dość ambiwalentna, ponieważ w ten sposób Austria i Austriacy zostaliby ukarani za dokonanie niewłaściwego rozstrzygnięcia w demokratycznych wyborach. Ostatecznie UE zdecydowała, że traktaty nie przewidują mechanizmu implementacyjnego; jedynie rząd austriacki spotkał się z ostracyzmem, na co bardzo negatywnie zareagowała austriacka opinia publiczna. Państwa członkowskie przyłączyły się do „komitetu mędrców" powołanego przez prezydenta ETPCz z zadaniem monitorowania sytuacji politycznej i ochrony praw człowieka w Austrii. Komitet przedstawił swoje sprawozdanie w Paryżu we wrześniu 2000 r., konkludując, że sytuacja w zakresie ochrony praw człowieka (w tym praw mniejszości, uchodźców i imigrantów) była w Austrii co najmniej satysfakcjonująca, jeśli nie lepsza niż w większości państw członkowskich. To pozwoliło Unii wycofać się z twarzą z prowadzonej akcji przeciwko temu krajowi.

Organizacje i instytucje monitorujące praworządność na świecie wskazują, że sytuacja w tej mierze ulega stałemu pogorszeniu; niektóre trendy dotyczą również instytucji UE i obywateli europejskich. W odpowiedzi na taki rozwój sytuacji Komisja Europejska opracowała trzy ważne dokumenty: komunikaty na temat

---

TSUE zareagował na zmiany wprowadzone w traktacie lizbońskim, podkreślając w kolejnych orzeczeniach, że Unia Europejska jest unią prawa, z czego wynikają określone konsekwencje w sferze ochrony prawnej jednostek. Por. np. wyrok z dnia 29 czerwca 2010 r., sprawa C-550/09, *Postępowanie karne przeciwko E. i F.*, Zb. Orz. 2010, s. I-6213, ECLI:EU:C:2010:382; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&num=C-550/09, pkt 44 i n.: „Unia jest unią prawa, w której akty wydawane przez instytucje podlegają kontroli z punktu widzenia zgodności w szczególności z TFUE oraz ogólnymi zasadami prawa. Traktat ten ustanowił zupełny system środków prawnych i procedur w celu powierzenia Trybunałowi kontroli zgodności z prawem aktów instytucji unijnych. W kontekście procedury krajowej każda strona ma prawo podnosić przed sądem, do którego wniesiono skargę, zarzut nieważności przepisów zawartych w aktach unijnych, które służą za podstawę decyzji lub aktu krajowego wydanego wobec niej, oraz skłonić ten sąd, który samodzielnie nie jest właściwy do stwierdzenia takiej nieważności, do skierowania w tej sprawie pytania prejudycjalnego do Trybunału. Uznanie tego prawa zakłada jednak, że strona ta nie dysponuje prawem do wniesienia bezpośredniej skargi na te przepisy, z powodu których ponosi ona konsekwencje, i nie jest w stanie żądać stwierdzenia ich nieważności".

praworządności, przyjęte kolejno w latach 2014[48], 2019[49] i 2020 r.[50]. Stanowią one wskazówki, którymi będzie się kierowała Komisja przy obserwowaniu i eliminowaniu możliwych naruszeń zasady praworządności w państwach członkowskich, i w tym sensie mogą one być traktowane jako wiążące instrumenty prawne.

Komunikat z 2014 r. stanowił, że podstawą Unii jest wzajemne zaufanie państw członkowskich i ich systemów prawnych. Główną rolę w tej kwestii odgrywa sposób, w jaki rządy prawa są realizowane na poziomie narodowym. Zaufanie obywateli Unii i władz państw członkowskich do praworządności jest szczególnie istotne dla dalszego rozwoju przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych. To zaufanie zostanie zbudowane i utrzymane tylko wtedy, gdy we wszystkich państwach członkowskich będą respektowane rządy prawa połączone z poszanowaniem demokracji i praw podstawowych. Zdaniem Komisji działania podjęte w ramach procedury o naruszenie prawa przez państwa członkowskie udowodniły, że mogą stanowić ważny instrument zapobiegania niektórym naruszeniom praworządności, jednakże działania te mogą być podejmowane tylko wtedy, gdy jednocześnie stanowią naruszenie określonych norm prawa unijnego. Są jednak sytuacje, które wykraczają poza zakres prawa unijnego i w związku z tym nie mogą być uważane za naruszenie zobowiązań traktatowych, ale stanowią systemowe zagrożenie dla rządów prawa. W takich sytuacjach można oprzeć się na procedurze prewencyjnej i sankcjonującej z art. 7 TUE. Jeżeli zaistnieją jasne przesłanki systemowych zagrożeń dla rządów prawa w którymś państwie członkowskim, Komisja rozpocznie dialog z tym państwem. Składają się na niego trzy etapy: ocena Komisji, zalecenia Komisji oraz realizacja zaleceń.

Pomimo oficjalnego optymizmu ze strony Komisji efekty komunikatu nie były imponujące. Poziom naruszenia rządów prawa przez państwa członkowskie wzrósł znacząco. Komisja przyjęła nowy komunikat w 2019 r. Zidentyfikowała najważniejsze elementy praworządności: legalizm, pewność prawa, zakaz arbitralnego korzystania z kompetencji państwa, niezależne i bezstronne sądownictwo, skuteczną kontrolę sądową oraz równość wobec prawa. Wszystkie one są realizowane według pewnych reguł: oparte są na dialogu z państwem członkowskim w celu znalezienia rozwiązania, obiektywnej i wszechstronnej ocenie, poszanowaniu zasady

[48] COM 2014/158 final https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52014DC0158

[49] COM 2019/163 final https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0163. Z punktu widzenia praworządności Aneks I określa podstawowe elementy interpretacji tej zasady https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/EN/1-2014-158-EN-F1-1-ANNEX-1.Pdf

[50] COM 2020/580/final https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication_2020_rule_of_law_report_en.pdf. Z naszego punktu widzenia najważniejszy jest aneks poświęcony Polsce: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/pl_rol_country_chapter.pdf. Treść raportu o Polsce pominięto w niniejszym opracowaniu.

równego traktowania oraz podjęciu konkretnych zadań w celu rozwiązania problemu. Proces przywrócenia rządów prawa składa się z trzech etapów. W pierwszym etapie Komisja zbierze informacje, korzystając m.in. ze współpracy z Radą Europy i unijną agencją praw podstawowych. Jeżeli Komisja uzna, że dochodzi do systemowych zagrożeń dla rządów prawa, spotyka się z przedstawicielami danego państwa, przesyła zainteresowanemu państwu członkowskiemu opinię w tej sprawie, wyjaśniającą jej stanowisko, i zaproszenie do wyjaśnienia sprawy i podjęcia dialogu. Komisja zakłada, ze państwo członkowskie będzie z nią lojalnie współpracować. Wszczęcie postępowania i opinia powinny być jawne w odróżnieniu od przebiegu dialogu. Jeżeli pierwszy etap nie przyniesie rezultatu, Komisja przechodzi do etapu drugiego, tj. przekazania zaleceń w sprawie praworządności, w których sformułowane będą obiektywne dowody naruszeń. Zalecenia będą wskazywały działania, które dane państwo powinno podjąć. W fazie trzeciej nastąpi przegląd wdrożenia zaleceń. Jeżeli postępy będą niezadowalające, Komisja może uruchomić mechanizm z art. 7 TUE.

Kolejny raport o stanie praworządności w Unii został ogłoszony w 2020 r. Komisja zmieniła swoją dotychczasową strategię i odniosła się do sytuacji we wszystkich państwach członkowskich, chociaż zasadnicze znaczenie w tej kwestii ma to, co dzieje się w dwóch krajach: w Polsce i na Węgrzech. W raporcie stwierdzono na wstępie, że praworządność jest ugruntowaną zasadą. Chociaż państwa członkowskie mają różne tożsamości narodowe, systemy i tradycje prawne, podstawowe znaczenie praworządności jest takie samo w całej UE. Poszanowanie praworządności ma zasadnicze znaczenie dla zaufania obywateli i przedsiębiorstw do instytucji publicznych, a jej podstawowe zasady są popierane przez obywateli we wszystkich państwach członkowskich. Praworządność ma bezpośredni wpływ na życie każdego obywatela. Unia Europejska opiera się na zasadzie praworządności. Zagrożenia dla praworządności podważają prawne, polityczne i gospodarcze podstawy Unii. Niedostateczne przestrzeganie praworządności w jednym państwie członkowskim wpływa na inne państwa członkowskie i na całą UE. W komunikacie przewidziano zamiar ustanowienia dodatkowego kompleksowego mechanizmu praworządności jako kluczowej składowej wspólnego zobowiązania UE i państw członkowskich do umocnienia praworządności, w dziedzinach mających bezpośredni wpływ na poszanowanie praworządności – systemie wymiaru sprawiedliwości, ramach antykorupcyjnych, pluralizmie i wolności mediów oraz innych kwestiach instytucjonalnych związanych z mechanizmami kontroli i równowagi. Podejście to opiera się na ścisłym dialogu z organami krajowymi i zainteresowanymi stronami, zapewniając przejrzystość i obejmując wszystkie państwa członkowskie w sposób obiektywny i bezstronny. W ramach kwestii szczegółowych Komisja zwróciła uwagę, że reakcja na pandemię COVID-19 stwarza wyzwanie również z perspektywy praworządności, zwłaszcza w odniesieniu do środków nadzwyczajnych

przyjmowanych w celu zwalczania epidemii. Reakcje na kryzys muszą być zgodne z podstawowymi zasadami i wartościami określonymi w traktatach. W komunikacie zwrócono uwagę na rolę wymiaru sprawiedliwości w poszczególnych państwach, podkreślając, że w większości z nich cieszy się on znacznym zaufaniem obywateli. W wielu państwach członkowskich prowadzone są działania mające na celu wzmocnienie niezależności sądów i ograniczenie wpływu władzy wykonawczej lub ustawodawczej na sądownictwo. Coraz częściej podejmowanym tematem jest niezależność prokuratury od władzy wykonawczej. Pomimo wysiłków na rzecz reform podjętych w wielu państwach członkowskich w celu zwiększenia niezależności sądów rozwój sytuacji w kilku z tych państw budzi zaniepokojenie. Niektóre z tych zmian doprowadziły Komisję do wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego lub do wyrażenia obaw w kontekście procedur przewidzianych w art. 7 TUE. W niektórych państwach członkowskich (w raporcie wymieniono Węgry i Polskę, ale również Rumunię, Bułgarię, Słowację i Chorwację) kierunek zmian wywołuje poważne obawy o wpływ reform na niezależność sądów. Także w części państw członkowskich często donosi się o atakach politycznych i kampaniach medialnych skierowanych przeciwko sędziom i prokuratorom. Zwrócono uwagę na konieczność inwestowania w nowe technologie; podkreślono też, że już obecnie w niektórych państwach systemy wymiaru sprawiedliwości wykorzystują jedne z najbardziej zaawansowanych technologii informacyjno-komunikacyjnych w sądach. Walka z korupcją ma zasadnicze znaczenie dla utrzymania praworządności. Skuteczne ramy antykorupcyjne, przejrzystość i uczciwość w wykonywaniu władzy państwowej mogą wzmocnić systemy prawne i zaufanie do organów publicznych. Kompleksowe podejście do walki z korupcją musi opierać się na połączeniu środków prewencyjnych i represyjnych. Walka z korupcją ma również istotny wymiar unijny, ponieważ wiąże się z ochroną interesów finansowych Unii. Główną rolę w tym względzie ma w założeniu odegrać Prokuratura Europejska. W ciągu ostatnich kilku lat przyjęto przepisy UE mające na celu zintensyfikowanie walki z korupcją. Kilka państw członkowskich przyjęło kompleksowe – nowe lub zmienione – strategie antykorupcyjne, obejmujące szczegółowe i wymierne cele, przejrzysty budżet i jasno określone obowiązki wyspecjalizowanych instytucji, a także silne zaangażowanie odpowiednich zainteresowanych stron. Wszystkie państwa członkowskie dysponują ramami prawnymi służącymi ochronie wolności i pluralizmu mediów, a obywatele UE powszechnie cieszą się wysokimi standardami wolności i pluralizmu mediów. Wolność wypowiedzi, wolność i pluralizm mediów oraz prawo dostępu do informacji są zasadniczo zapisane w konstytucjach lub w prawie wtórnym. Pluralizm i wolność mediów to podstawowe czynniki sprzyjające praworządności, demokratycznej kontroli i walce z korupcją. Reklamy państwowe mogą być ważnym źródłem wsparcia dla mediów. W związku z tym szczególne znaczenie ma wprowadzenie i skuteczne wdrożenie

sprawiedliwych i przejrzystych zasad podziału zasobów państwowych i pomocy państwa. Brak takich zasad zwiększa ryzyko, że środki publiczne zostaną przydzielone do konkretnych mediów w sposób stronniczy. Pluralizm mediów jest bardziej podatny na zagrożenia, gdy w niebezpieczeństwie jest polityczna niezależność mediów, w obliczu braku regulacji zabezpieczającej przed ingerencją polityczną lub w wyniku wprowadzenia przepisów umożliwiających podmiotom politycznym obejmowanie własności mediów. Prawo dostępu do informacji jest podstawowym warunkiem wstępnym demokratycznej debaty i kontroli instytucji publicznych, o istotnym znaczeniu dla mediów, lecz także ogólnie dla utrzymania praworządności. Komunikat przewiduje wreszcie wdrożenie dalszych działań Komisji dla rozwoju rządów prawa.

Unia dysponuje mechanizmami egzekwowania poszanowania wartości wymienionych w art. 2 TUE. W przypadku nieprzestrzegania tych wartości i braku woli wypełnienia swych zobowiązań przez państwo członkowskie dokonujące naruszenia możliwa jest ze strony Unii i jej państw członkowskich reakcja polityczna i prawna. Traktaty amsterdamski i nicejski wprowadziły nowy mechanizm sankcji w celu zapewnienia, że prawa podstawowe i inne zasady oraz wartości europejskie – jak demokracja i praworządność – będą przestrzegane również poza granicami kompetencji unijnej. Na tej podstawie Unia ma uprawnienie do interweniowania w dziedzinach co do zasady pozostawionych kompetencji państw członkowskich, jeżeli dochodzi w nich do poważnych i systemowych naruszeń tych wartości. Tzw. opcja atomowa została skodyfikowana w przepisie art. 7 TUE. Rada może na jego podstawie podjąć środki przeciwko państwu winnemu poważnych i powtarzających się naruszeń wartości z art. 2 TUE. Przykładowo Rada może zdecydować o pozbawieniu danego państwa członkowskiego niektórych jego praw wynikających z traktatów założycielskich, w tym prawa głosu w Radzie. Podkreślamy raz jeszcze, że procedura z art. 7 może w założeniu być stosowana w przypadkach systemowych naruszeń praworządności, a sankcje nałożone na podstawie tego przepisu mają charakter deklaracji dyfamacyjnej (stwierdzającej naruszenie, ale niemającej charakteru prawnego).

Procedura z art. 7 składa się z trzech faz. W pierwszej fazie musi zostać uruchomiony mechanizm prewencyjny, tzn. należy stwierdzić istnienie oczywistego i wysokiego ryzyka poważnych naruszeń podstawowych wartości unijnych przez państwo członkowskie. Istnienie wysokiego ryzyka oraz wymóg, że naruszenie musi być jednocześnie poważne i trwałe, wskazują, iż próg wszczęcia postępowania z art. 7 jest trudny do osiągnięcia. Artykuły 7(2) i 7(3) TUE przewidują mechanizm sankcji, który może zostać uruchomiony przez Komisję albo jedną trzecią państw członkowskich (ale nie Parlament Europejski) po uprzednim zaproszeniu zainteresowanego państwa członkowskiego do złożenia wyjaśnień. Rada Europejska decyduje w sprawie istnienia naruszenia jednomyślnie po uzyskaniu zgody

Parlamentu Europejskiego. Procedura z art. 7 ma charakter polityczny, a decyzję podejmują rządy państw członkowskich (z wyłączeniem państwa naruszającego). Jest ona długotrwała, a rezultat – niepewny. Została wdrożona dwukrotnie: przez Komisję przeciwko Polsce w 2017 r. i przez Parlament Europejski przeciwko Węgrom w 2018 r., bez rezultatów. W związku z tym wzrasta znaczenie rozwiązań sądowych.

Trybunał zajmował się kilkakrotnie problematyką funkcjonowania sądów, zwykle w kontekście pytań prejudycjalnych i kwalifikacji podmiotów z perspektywy uprawnienia do ich zadawania. Przy okazji odwoływał się jednak również do kryteriów, jakie musi spełniać sąd, w szczególności do wymogu niezawisłości sądu. Pierwszym orzeczeniem dotyczącym tego aspektu problematyki sądownictwa, w którym zawarta została obszerna analiza i argumentacja, była sprawa *G.J. Wilson*[51]. Dotyczyła ona trybu odwołania od odmowy wpisu na listę adwokatów w Luksemburgu cudzoziemców, obywateli innych państw członkowskich (w konkretnym przypadku obywatela brytyjskiego). Odwołania były rozpatrywane przez takie organy, jak komisja dyscyplinarna i administracyjna oraz odwoławcza komisja dyscyplinarna i administracyjna. Sąd luksemburski spytał więc TSUE, czy tak określona procedura stanowi „drogę sądową na podstawie prawa krajowego" w rozumieniu dyrektywy 98/5 i czy dyrektywa wymaga bezwzględnie wykorzystania tej procedury przed wniesieniem sprawy do sądu (we właściwym znaczeniu tego słowa). Ponadto sąd krajowy chciał też wyjaśnić, czy wpis na listę adwokatów może być uzależniony od zdania egzaminów ze wszystkich języków oficjalnych używanych w Luksemburgu. Trybunał uznał, że wskazane komisje nie są organami sądowymi; odrzucił również dodatkowy warunek wpisu, jakim byłoby zdanie egzaminów językowych.

> Zgodnie z dyrektywą 98/5 od decyzji właściwego organu przyjmującego państwa członkowskiego o odmowie rejestracji adwokata zamierzającego wykonywać tam zawód z użyciem tytułu zawodowego uzyskanego w kraju pochodzenia przysługiwać winna droga sądowa na podstawie prawa krajowego. Państwa członkowskie zobowiązane są podjąć działania wystarczająco skuteczne do osiągnięcia celu dyrektywy 98/5 i spowodować, by zainteresowani mogli skutecznie dochodzić przed sądami krajowymi nadanych na jej podstawie uprawnień. Kontrola sądowa nakazana w tym przepisie jest wyrazem ogólnej zasady prawa wspólnotowego wynikającej z tradycji konstytucyjnej wspólnej dla państw członkowskich i zawartej także w art. 6 i 13 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. W celu zapewnienia skutecznej ochrony sądowej praw przyznanych dyrektywą 98/5 organ rozpatrujący odwołania od

[51] Wyrok z dnia 19 września 2006 r., sprawa C-506/04, *G.J. Wilson przeciwko Ordre des avocats du barreau de Luxembourg*, Zb. Orz. 2006, s. I-8613, ECLI:EU:C:2006:587; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&num=C-506/04

decyzji o odmowie rejestracji powinien odpowiadać pojęciu sądu w rozumieniu przyjętym w prawie wspólnotowym. Pojęcie to zostało zdefiniowane w orzecznictwie Trybunału dotyczącym pojęcia sądu krajowego na potrzeby procedury prejudycjalnej. Trybunał nadał mu jednak szersze znaczenie przez określenie pewnych kryteriów, jakim musi odpowiadać organ, jak powołanie na podstawie ustawy, stały charakter, wyłączna właściwość do rozpatrywania określonego rodzaju sporów, kontradyktoryjność postępowania i stosowanie przepisów prawa, a także niezawisłość i bezstronność.

Pojęcie niezawisłości, które stanowi integralny element sądzenia, wymaga przede wszystkim, by organ orzekający był podmiotem trzecim w stosunku do organu, który wydał zaskarżoną decyzję. Na niezawisłość składają się dwa elementy. Pierwszy – zewnętrzny – zakłada ochronę organu przed ingerencją i naciskami zewnętrznymi, mogącymi zagrozić niezależności osądu jego członków w rozpatrywanych sporach. Niezbędna niezależność od tego rodzaju czynników zewnętrznych wymaga określonych gwarancji osobistych dla sędziów, jak na przykład nieusuwalności. Drugi element – wewnętrzny – łączy się z pojęciem bezstronności i dotyczy jednakowego dystansu do stron sporu i ich interesów w odniesieniu do jego przedmiotu. Element ten to wymaganie obiektywizmu oraz braku wszelkiego interesu w konkretnym rozstrzygnięciu sporu poza ścisłym stosowaniem prawa. Gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają istnienia zasad, w szczególności co do składu organu, mianowania, okresu trwania kadencji oraz powodów wyłączenia i odwołania jego członków, pozwalających wykluczyć w przekonaniu podmiotów prawa wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności w odniesieniu do pozostających w sporze interesów.

Decyzje rady adwokackiej o odmowie rejestracji adwokata wspólnotowego podlegają więc w pierwszej instancji kontroli organu złożonego wyłącznie z adwokatów wpisanych na listę adwokatów w Luksemburgu, a w drugiej instancji kontroli organu złożonego w większości z takich adwokatów. Adwokat wspólnotowy, któremu rada adwokacka odmówiła wpisu na listę adwokatów, ma uzasadnione powody, by obawiać się, że wszyscy lub większość członków tych organów mają, odwrotnie niż on, interes w utrzymaniu w mocy decyzji usuwającej z rynku konkurenta, który uzyskał uprawnienia zawodowe w innym państwie członkowskim. Może też wskazać na możliwe naruszenie zasady równego dystansu do pozostających w sporze interesów. Takie zasady powoływania składu organu orzekającego, jak omawiane w postępowaniu przed sądem krajowym, nie gwarantują w wystarczającym stopniu bezstronności. Jakkolwiek dyrektywa 98/5 nie wyklucza uprzedniego odwołania do organu niemającego charakteru sądowego, nie przewiduje jednak również możliwości otwarcia zainteresowanemu drogi sądowej dopiero po wyczerpaniu ewentualnej drogi odwoławczej innego rodzaju. W każdym razie w sytuacji, gdy prawo krajowe przewiduje odwołanie do organu niemającego charakteru sądowego, dyrektywa wymaga rzeczywistego dostępu w racjonalnym terminie do sądu w rozumieniu prawa wspólnotowego, właściwego do orzekania zarówno co do okoliczności faktycznych, jak i prawnych. Właściwość sądu kasacyjnego Wielkiego Księstwa Luksemburga ogranicza się do kwestii prawnych, co oznacza, że sąd ten nie ma pełni kompetencji orzeczniczych.

Sąd krajowy dążył również do ustalenia, czy prawo wspólnotowe pozwala przyjmującemu państwu członkowskiemu uzależnić prawo adwokata do stałego wykonywania zawodu w tym państwie członkowskim od kontroli znajomości przez niego języków używanych w tym państwie. Prawodawca wspólnotowy chciał usunąć rozbieżności w krajowych zasadach rejestracji we właściwych organach, będące przyczyną nierówności i ograniczeń w swobodzie przemieszczania się. Adwokat musi zarejestrować się w państwie pochodzenia (jest to niejako rejestracja pierwotna) Jeżeli zamierza praktykować w innym państwie członkowskim niż państwo, w którym uzyskał uprawnienia zawodowe, musi przedstawić dokument potwierdzający tę rejestrację. Na tej podstawie właściwy organ drugiego państwa ma obowiązek dokonać rejestracji (którą możemy określić jako wtórną) po okazaniu mu zaświadczenia o jego rejestracji we właściwych organach państwa członkowskiego pochodzenia. Prawodawca wspólnotowy dokonał całkowitej harmonizacji uprzednich warunków korzystania z praw przyznanych na mocy takiej rejestracji. Przedstawienie właściwym organom przyjmującego państwa członkowskiego zaświadczenia o rejestracji we właściwych organach państwa członkowskiego pochodzenia jest więc jedynym warunkiem, jakiemu podlegać może rejestracja zainteresowanego w przyjmującym państwie członkowskim, pozwalająca mu na praktykę w tym państwie z użyciem tytułu zawodowego uzyskanego w kraju pochodzenia. Prawodawca nie zdecydował się zastosować systemu uprzedniej kontroli wiedzy i umiejętności zainteresowanych. Dyrektywa 98/5 nie dopuszcza więc uzależnienia rejestracji adwokata wspólnotowego we właściwych organach przyjmującego państwa członkowskiego od przeprowadzenia rozmowy mającej pozwolić im na ocenę znajomości przez zainteresowanego języków używanych w tym państwie. Dyrektywa zezwala też adwokatom zagranicznym nieznającym języka miejscowego na kontakty z klientem i reprezentację przed sądem miejscowym we współpracy z miejscowym urzędnikiem lub adwokatem znającym język urzędowy.

Kolejnym orzeczeniem dotyczącym warunków, jakie musi spełniać organ, aby mógł zostać uznany za sąd, był wyrok w sprawie sędziów portugalskich[52]. Trybunał przedyskutował w nim problem kompetencji UE w odniesieniu do organizacji i funkcjonowania sądów krajowych państw członkowskich, który miał podstawowe znaczenie w konflikcie pomiędzy instytucjami unijnymi a Polską. Jakkolwiek organizacja sądownictwa należy do kompetencji państw członkowskich, to jednak UE jest władna ingerować w tę kwestię. Łącznikiem jest to, że sądy krajowe pełnią istotne funkcje w kontekście przestrzegania i stosowania prawa unijnego.

Ustawodawca portugalski wprowadził czasowe obniżenie wysokości wynagrodzeń pewnej liczby osób zajmujących stanowiska i osób pełniących funkcje w sektorze publicznym. Na tej podstawie wysokość wynagrodzenia sędziów (podobnie jak innych urzędników

[52] Wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., sprawa C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas*, ECLI:EU:C:2018:117; http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=199682&doclang=PL

państwowych) została obniżona. ASJ, działając w imieniu członków Tribunal de Contas (trybunału obrachunkowego), wniosło do Supremo Tribunal Administrativo (najwyższego sądu administracyjnego, Portugalia) skargę administracyjną zmierzającą do uzyskania stwierdzenia nieważności tych aktów administracyjnych wprowadzających obniżkę wynagrodzenia. Podstawą skargi było stwierdzenie, że przepisy dotyczące obniżania wynagrodzeń naruszają zasadę niezawisłości sędziowskiej, zapisaną nie tylko w konstytucji portugalskiej, lecz także w prawie Unii – w art. 19 ust. 1 TUE i w art. 47 KPP. Rząd portugalski natomiast twierdził, że przepisy obniżające wynagrodzenia mają swe źródło w prawie Unii i służą likwidacji nadmiernego deficytu finansowego. Zdaniem Trybunału sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy art. 19 ust. 1 TUE należy interpretować w ten sposób, że zasada niezawisłości sędziowskiej stoi na przeszkodzie stosowaniu wobec członków władzy sądowniczej państwa członkowskiego ogólnych przepisów o obniżeniu wynagrodzeń. Artykuł 19 ust. 1 TUE dotyczy dziedzin objętych prawem Unii, niezależnie od tego, w jakiej sytuacji państwa członkowskie stosują to prawo, w rozumieniu art. 51 ust. 1 KPP. Unia opiera się na wartościach, które są wspólne państwom członkowskim, w społeczeństwie opartym między innymi na sprawiedliwości. Wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi oraz w szczególności między ich sądami opiera się na zasadniczym założeniu, zgodnie z którym państwa członkowskie podzielają wiele wspólnych wartości, na których opiera się Unia, a sprecyzowanych w art. 2 TUE. Unia jest unią prawa, w której jednostki mają prawo zakwestionować przed sądem zgodność z prawem każdej decyzji lub każdego innego aktu krajowego dotyczącego zastosowania wobec nich aktu Unii. Zadanie zapewniania kontroli sądowej w porządku prawnym Unii wykonuje nie tylko Trybunał, ale również sądy krajowe. Państwa członkowskie są zatem zobowiązane – między innymi zgodnie z zasadą lojalnej współpracy – do zapewnienia na swym terytorium stosowania i poszanowania prawa Unii. Zadaniem państw członkowskich jest ustanowienie systemu środków i procedur zapewniających skuteczną kontrolę sądową w dziedzinach objętych prawem Unii. Zasada skutecznej ochrony sądowej stanowi zasadę ogólną prawa Unii, wynikającą z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, wyrażoną w Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, oraz obecnie potwierdzoną w art. 47 KPP. Istnienie skutecznej kontroli sądowej jest nieodłączną cechą państwa prawa. Każde państwo członkowskie powinno zapewnić, by organy należące – jako sąd w rozumieniu prawa Unii – do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej. Wśród okoliczności decydujących, czy dany organ ma status sądu, znajdują się: ustawowa podstawa prawna organu, jego stały charakter, obligatoryjny charakter jego jurysdykcji, kontradyktoryjność postępowania, stosowanie przez organ przepisów prawa oraz jego niezawisłość. Do trybunału obrachunkowego mogą być kierowane kwestie dotyczące środków własnych Unii oraz wykorzystania pochodzących od niej środków finansowych. Takie sprawy mogą zaś wiązać się ze stosowaniem lub wykładnią prawa Unii. To samo dotyczy kwestii związanych z uprzednią kontrolą (*visto*) prawidłowości aktów, umów lub innych instrumentów generujących wydatki publiczne lub dług publiczny, zwłaszcza w ramach procedur udzielania zamówień publicznych, które również mogą zostać skierowane do

tego sądu na podstawie tej ustawy. Trybunał obrachunkowy może zatem rozstrzygać jako sąd sprawy dotyczące stosowania lub wykładni prawa Unii.

Dla zagwarantowania ochrony sądowej najważniejsze jest zachowanie niezawisłości takiego organu. Niezawisłość sądów krajowych ma zasadnicze znaczenie w szczególności dla prawidłowego funkcjonowania systemu współpracy sądowej pod postacią mechanizmu odesłania prejudycjalnego. Pojęcie niezawisłości oznacza między innymi, że dany organ wykonuje swe zadania sądownicze w pełni autonomicznie, nie podlegając żadnej hierarchii służbowej ani nie będąc podporządkowanym komukolwiek i nie otrzymując nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, oraz że jest on w ten sposób chroniony przed ingerencją i naciskami zewnętrznymi mogącymi zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia. Nieusuwalność członków danego organu oraz poziom wynagrodzenia odpowiadający wadze wykonywanych przez nich zadań stanowi nieodłączną gwarancję niezawisłości sędziowskiej. Przepisy dotyczące obniżenia wynagrodzeń, których dotyczy postępowanie główne, zostały przyjęte ze względu na wymogi związane z likwidacją nadmiernego deficytu budżetowego państwa portugalskiego. Objęły one nie tylko członków trybunału obrachunkowego, ale również różne osoby zajmujące funkcje publiczne i wykonujące zadania w sektorze publicznym, w tym przedstawicieli władz: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Mają one więc charakter przepisów ogólnych, mających spowodować, że wszyscy członkowie krajowej służby publicznej będą mieć udział w oszczędnościach podyktowanych wymogami zmniejszenia nadmiernego deficytu budżetowego państwa portugalskiego. Przepisy dotyczące obniżenia wynagrodzeń miały charakter czasowy. W tych okolicznościach rozpatrywanych w sprawie w postępowaniu głównym przepisów dotyczących obniżenia wynagrodzeń nie można uważać za środki naruszające niezawisłość członków trybunału obrachunkowego.

Przeskakując nieco w czasie, odwołujemy się do najnowszego orzeczenia TSUE dotyczącego niezawisłości sędziowskiej: *Banco de Santander SA*[53]. Zostało ono wydane już po wyrokach w sprawach polskich, chociaż wniosek o wydanie orzeczenia został przesłany do Trybunału w 2014 r. Wniosek złożono w ramach postępowania wszczętego przez Bank Santander SA w następstwie decyzji określającej wysokość zobowiązania podatkowego wydanej przez Inspección Financiera (urząd kontroli podatkowej, Hiszpania) w związku z nabyciem udziału w spółkach zagranicznych. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został złożony przez Tribunal Económico-Administrativo Central (TEAC). TSUE zbadał dopuszczalność wniosku, oceniając charakter tego organu.

Trybunał przypomniał, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przy ustalaniu, czy organ występujący z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym ma charakter sądu w rozumieniu art. 267 TFUE (procedury prejudycjalnej), co stanowi

[53] Wyrok z 21 stycznia 2020 r., sprawa C-274/14, *Banco de Santander SA,* ECLI:EU:C:2020:17; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-274/14

kwestię regulowaną wyłącznie prawem Unii, Trybunał bierze pod uwagę wiele okoliczności, takich jak podstawa prawna istnienia organu, jego stały charakter, obligatoryjność jego jurysdykcji, kontradyktoryjność postępowania, stosowanie przez organ przepisów prawa oraz jego niezawisłość. W odniesieniu do TEAC, który jest organem odsyłającym w rozpatrywanej sprawie, elementy znajdujące się w aktach sprawy nie pozwalają wątpić w to, że spełnia on kryteria odnoszące się do jego podstawy prawnej, stałego charakteru, obligatoryjności jego jurysdykcji, kontradyktoryjnego charakteru postępowania i stosowania przez ten organ przepisów prawa. Pojawiło się jednak pytanie, czy TEAC odpowiada kryterium niezawisłości? Niezawisłość sądów krajowych ma zasadnicze znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania systemu współpracy sądowej w trybie prejudycjalnym, jako cecha organu będącego sądem. Trybunał odwołał się następnie do sformułowanych we wcześniejszym orzecznictwie aspektów – zewnętrznego i wewnętrznego – niezawisłości. Aspekt o charakterze zewnętrznym wymaga, aby dany organ wykonywał swe zadania w pełni autonomicznie, nie podlegając żadnej hierarchii służbowej ani nie będąc podporządkowanym komukolwiek i nie otrzymując nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła. Musi być chroniony przed ingerencją i naciskami zewnętrznymi mogącymi zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia. Gwarancję niezawisłości sędziowskiej stanowi nieusuwalność członków danego organu, gdyż chroni osoby pełniące funkcję sądzenia. Zasada nieusuwalności nie ma charakteru absolutnego, może ona – przy zachowaniu zasady proporcjonalności – doznawać wyjątków wyłącznie pod warunkiem, że uzasadniają je nadrzędne i prawnie uzasadnione względy. Jest zatem powszechnie przyjęte, że sędzia może zostać odwołany, z poszanowaniem właściwych procedur, jeżeli nie jest w stanie dalej sprawować swoich funkcji z powodu niezdolności lub rażącego uchybienia. Przypadki odwołania członków tego organu muszą być oparte na wyraźnych i szczególnych przepisach ustawowych, ustanawiających gwarancje wykraczające poza te przewidziane w ogólnych przepisach prawa administracyjnego i prawa pracy, mające zastosowanie w razie nielegalnego odwołania. Drugi aspekt pojęcia niezawisłości, o charakterze wewnętrznym, łączy się z pojęciem bezstronności i dotyczy jednakowego dystansu do stron sporu i właściwych im interesów w odniesieniu do jego przedmiotu. Aspekt ten wymaga poszanowania obiektywizmu i braku wszelkiego interesu w rozstrzygnięciu sporu poza ścisłym stosowaniem przepisu prawa.

Pojęcie niezawisłości, które stanowi integralny element sądzenia, wymaga przede wszystkim, by organ orzekający był podmiotem trzecim (zewnętrznym) w stosunku do organu, który wydał zaskarżoną decyzję. Takie gwarancje niezawisłości i bezstronności narzucają konieczność przestrzegania pewnych zasad – w szczególności co do składu organu, powoływania, długości kadencji oraz powodów wstrzymywania się od głosu, wyłączenia i odwołania jego członków – pozwalających wykluczyć, w przekonaniu podmiotów prawa, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz co do neutralności w odniesieniu do sprzecznych ze sobą interesów. W rozpatrywanej sprawie, zgodnie ze znajdującymi zastosowanie przepisami krajowymi, prezes i członkowie TEAC są mianowani na mocy dekretu królewskiego przyjętego przez radę ministrów na czas nieokreślony. Zgodnie z tym samym przepisem

zarówno prezes, jak i członkowie TEAC mogą zostać odwołani zgodnie z tą samą procedurą, a mianowicie na mocy dekretu królewskiego przyjętego przez radę ministrów, na wniosek ministra gospodarki i finansów. Członkowie regionalnych Tribunal Económico-Administrativo (TEA) są mianowani przez ministra gospodarki i finansów spośród urzędników znajdujących się na liście i mogą zostać odwołani przez tego ministra. Tymczasem o ile prawdą jest, że znajdujące zastosowanie ustawodawstwo krajowe przewiduje zasady regulujące w szczególności wstrzymywanie się od głosu i wyłączenie prezesa oraz innych członków TEAC, a także, w odniesieniu do prezesa TEAC, zasady dotyczące konfliktu interesów, zakazu łączenia funkcji oraz obowiązku przejrzystości, o tyle nie ulega jednak wątpliwości, że reżim odwołania prezesa i innych członków TEAC nie jest określony przez wyraźne i szczególne przepisy ustawowe, takie jak przepisy mające zastosowanie do członków władzy sądowniczej. Członkowie TEAC podlegają w tym względzie jedynie ogólnym zasadom prawa administracyjnego, a zwłaszcza przepisom ogólnego statutu urzędników publicznych, co potwierdził rząd hiszpański na rozprawie przed Trybunałem. Taki sam wniosek nasuwa się w przypadku członków regionalnych i lokalnych TEA. Możliwość ich odwołania idzie zatem dalej, niż dopuszcza to zasada nieusuwalności w rozumieniu prawa unijnego. Odnośne ustawodawstwo krajowe nie gwarantuje, że przewodniczący oraz inni członkowie TEAC nie są narażeni na naciski zewnętrzne, zarówno bezpośrednie, jak i pośrednie, co wzbudza wątpliwości co do ich niezawisłości. Wprawdzie członkowie TEA działają „niezależnie pod względem organizacyjnym w ramach wykonywania swych funkcji" oraz sprawują powierzone im zgodnie z prawem obowiązki „w pełni niezależnie i w ramach swojej odpowiedzialności", to jednak nie istnieją szczególne gwarancje w zakresie ich odwołania lub unieważnienia ich mianowania. System taki nie zabezpiecza w sposób skuteczny przed bezpodstawną interwencją lub naciskami władzy wykonawczej w stosunku do członków TEA.

Co się tyczy wymogu niezawisłości rozważanego w aspekcie o charakterze wewnętrznym, należy zauważyć, że istnieje z pewnością funkcjonalny rozdział w ministerstwie gospodarki i finansów między z jednej strony departamentami organów podatkowych odpowiedzialnymi za zarządzanie, rozliczanie i windykację podatkową, a z drugiej strony TEA, które orzekają w przedmiocie zażaleń wniesionych na decyzje podejmowane przez wspomniane departamenty. Niemniej jednak niektóre cechy postępowania w sprawie nadzwyczajnej skargi przed Sala Especial para la Unificación de Doctrina (izbą specjalną ds. ujednolicenia orzecznictwa, Hiszpania) przyczyniają się do powstania wątpliwości co do tego, czy TEAC jest „podmiotem trzecim" w odniesieniu do pozostających w sporze interesów. W pewnych sytuacjach, np. braku rozróżnienia pomiędzy statusem strony postępowania w sprawie nadzwyczajnej skargi a statusem członka organu rozpoznającego taką skargę. Sama możliwość wniesienia takiej nadzwyczajnej skargi przez dyrektora generalnego ds. podatkowych ministerstwa gospodarki i finansów na decyzję TEAC może wywierać na TEAC presję i wzbudzać w ten sposób wątpliwości co do jego niezawisłości i bezstronności. Te cechy nadzwyczajnej skargi w celu ujednolicenia orzecznictwa, która może być wniesiona na decyzję TEAC, wskazują na organiczne i funkcjonalne powiązania między tym organem a ministerstwem gospodarki i finansów, w tym zwłaszcza dyrektorem generalnym ds. podatkowych w tym ministerstwie

oraz dyrektorem generalnym dyrekcji wydającej zaskarżone przed nim decyzje. W związku z tym TEAC nie spełnia wymaganego w odniesieniu do sądu wymogu niezawisłości rozważanego w jego aspekcie wewnętrznym.

Nawet jeśli TEA nie stanowią sądów w rozumieniu art. 267 TFUE, nie są zwolnione z obowiązku zapewnienia stosowania prawa Unii przy wydawaniu przez nie decyzji ani z obowiązku odstąpienia od stosowania w razie konieczności przepisów krajowych, które wydają się sprzeczne z przepisami prawa Unii mającymi bezpośredni skutek. W istocie takie obowiązki ciążą na wszystkich właściwych organach krajowych, a nie wyłącznie na organach sądowych. Ponadto istnienie środków zaskarżenia przed Audiencia Nacional (sądem centralnym, Hiszpania) i Tribunal Supremo (sądem najwyższym, Hiszpania) na decyzje TEA wydane w wyniku gospodarczo-administracyjnego postępowania odwoławczego gwarantuje skuteczność mechanizmu odesłania prejudycjalnego przewidzianego w art. 267 TFUE i jednolitość wykładni prawa Unii, ponieważ tego rodzaju sądy krajowe mają możliwość lub, w stosownym przypadku, są zobowiązane wystąpić do Trybunału w trybie prejudycjalnym w sytuacji, gdy w celu wydania przez nie wyroku konieczne jest wydanie orzeczenia w przedmiocie wykładni lub ważności prawa Unii. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez TEAC jest niedopuszczalny, ponieważ organ ten nie może być uznawany za „sąd".

Kontrola sądowa praworządności w państwach członkowskich ze strony TSUE może być wykonywana w dwóch rodzajach procedur: w postępowaniu naruszeniowym (o niewywiązanie się ze zobowiązań traktatowych) oraz w procedurze prejudycjalnej. Oba typy postępowań zostały zastosowane w stosunku do Polski.

Preludium do otwartego konfliktu pomiędzy Polską a Komisją Europejską była sprawa Puszczy Białowieskiej. Wiosną 2016 r. ówczesny Minister Ochrony Środowiska zwiększył kilkakrotnie limit wycinki drzew, powołując się na inwazję kornika i pożary lasu. W lipcu 2017 r. Komisja przekazała sprawę do TSUE[54], który wydał zarządzenie tymczasowe zakazujące wycinki drzew w całej Puszczy Białowieskiej, z wyjątkiem sytuacji zagrażających bezpieczeństwu publicznemu. Polska zlekceważyła to zarządzenie i kontynuowała wycinkę. 17 kwietnia 2018 r. TSUE zdecydował, że Polska naruszyła swe zobowiązania wynikające z prawa unijnego w odniesieniu do ochrony środowiska przez dopuszczenie wycinki drzew w Puszczy Białowieskiej. Trybunał wydał w tej sprawie zarządzenie zabezpieczające, w którym nakazał rządowi polskiemu niezwłoczne zaprzestanie wycinki. Rząd nie zamierzał się do niego zastosować i ustąpił dopiero pod naciskiem Komisji i Trybunału, pod groźbą nałożenia kary w wysokości co najmniej 100 tys. euro dziennie. Polska ostatecznie zdecydowała się wykonać orzeczenie, obyło się więc bez dalszych kroków.

[54] Sprawa C-441/17 R, *Komisja przeciwko Polsce,* zarządzenie tymczasowe wiceprzewodniczącego Trybunału z dnia 27 lipca 2017 r., podważane przez Polskę, ale podtrzymane przez Trybunał jako uzasadnione i pilne 20 listopada 2017 r.

O ile sprawa Puszczy Białowieskiej dotyczyła jedynie praworządności, gdyż chodziło w niej o wykonanie wyroków sądowych[55], to późniejsze orzecznictwo TSUE dotyczyło bezpośrednio niezależności i niezawisłości sądów jako głównego elementu zapewniającego ochronę prawną jednostek. Spór z Polską otworzył nowe ramy: TSUE podkreślił, że dany organ, aby zostać uznany za sąd, musi spełniać pewne kryteria materialnoprawne. Rząd polski w postępowaniu przed Trybunałem wskazywał, że sprawa sądownictwa należy do wewnętrznej kompetencji państw członkowskich. Jest to w zasadzie rozumowanie poprawne, ale organy sądowe muszą być niezależne od innych władz, skoro mają stosować prawo unijne. Z tej perspektywy Trybunał dokonał wykładni przepisu art. 267 TFUE. Trybunał wskazał też, że chociaż organizacja sądownictwa należy do kompetencji wewnętrznej poszczególnych państw członkowskich, to jednak regulując ją, państwo musi przestrzegać swych zobowiązań międzynarodowych.

Pierwszy wyrok w sprawie praworządności w Polsce zapadł w TSUE w czerwcu 2019 r.[56]. 2 października 2018 r. Komisja wszczęła postępowanie przeciwko Polsce, zarzucając jej naruszenie zobowiązań wynikających z art. 19 TUE i art. 47 KPP. Zakwestionowane przepisy nowej ustawy o Sądzie Najwyższym dotyczyły obniżenia wieku emerytalnego sędziów z 70 do 65 lat oraz przyznania Prezydentowi arbitralnej kompetencji do przedłużenia mandatu wybranych sędziów powyżej nowego wieku emerytalnego. TSUE wydał w tej sprawie postanowienie zabezpieczające. W konsekwencji władze polskie zdecydowały się na uchylenie ustawy i przywrócenie na urząd zwolnionych 27 sędziów. Podobna sprawa była rozpatrywana wcześniej w stosunku do Węgier[57], jednakże Trybunał nie wszedł głębiej w zagadnienie, ograniczając się do kwestii związanych z dyskryminacją. W wyroku w sprawie

[55] Podobna kwestia była wcześniej przedmiotem sporu wewnątrzkrajowego w związku z odmową wykonania przez rząd polski orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, a następnie również Sądu Najwyższego i w końcu Trybunału Sprawiedliwości UE.

[56] Wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., sprawa C-619/18, *Komisja przeciwko Polsce* (niezależność Sądu Najwyższego), ECLI:EU:C:2019:531; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-619/18&language-=PL, pkt 52, a także wcześniejsze orzecznictwo: wyroki z dnia 13 listopada 2018 r. oraz z 26 lutego 2019 r., sprawy połączone C-202/18 i C-238/18, *Rimšēvičs i EBC przeciwko Łotwie*, ECLI:EU:C:-2019:139; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-202/18&language=en; pkt 57: „W tym względzie, choć prawdą jest, że autorzy traktatów przyznali Unii w dziedzinie prawa karnego jedynie ograniczone uprawnienia, niemniej jednak z orzecznictwa Trybunału wynika, iż prawo Unii nakłada ograniczenia na kompetencje państw członkowskich w tej dziedzinie. Państwa członkowskie winny bowiem wykonywać przysługujące im w tej dziedzinie uprawnienia nie tylko z poszanowaniem zagwarantowanych prawem Unii swobód podstawowych, lecz także całokształtu prawa Unii, w szczególności – pierwotnego. W związku z tym przepisy krajowego prawa karnego nie mogą stanowić przeszkody dla przewidzianej w statucie ESBC i EBC jurysdykcji Trybunału we wszystkich przypadkach, w których przepis ten ma zastosowanie". Por. także wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., sprawa C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas*, ECLI:EU:C:2018:117; pkt 40.

[57] Wyrok z dnia 6 listopada 2012 r., sprawa C-286/12, *Komisja Europejska przeciwko Węgrom*, ECLI:EU:C:2012:687; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-286/12&language=PL

SN Trybunał podkreślił, że punktem wyjścia rozstrzygnięcia musi być zbadanie, czy Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 19 ust. 1 TUE. W swej skardze Komisja podniosła, że państwa członkowskie mają obowiązek zapewnienia, by organy krajowe, które mogą rozstrzygać kwestie związane ze stosowaniem lub z wykładnią tego prawa, odpowiadały wymogowi niezawisłości sędziowskiej, ponieważ wymóg ten wchodzi w zakres istoty prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego. Dotyczy to również Sądu Najwyższego. Przepisy krajowe regulujące skład, strukturę organizacyjną i tryb działania tego sądu powinny zapewnić sprostanie wymogowi niezawisłości. Wymóg ten dotyczy nie tylko konkretnego postępowania, ale ogólnie sposobu, w jaki zorganizowany jest wymiar sprawiedliwości. Osłabienie niezależności sądów byłoby równoznaczne temu, że zagwarantowanie skutecznego środka prawnego byłoby niemożliwe również wtedy, gdy sądy stosują prawo UE. Rząd polski w postępowaniu przed Trybunałem podniósł argument, że organizacja krajowego wymiaru sprawiedliwości stanowi kompetencję zastrzeżoną wyłącznie dla państw członkowskich, a zatem Unia nie może przypisywać sobie kompetencji w tym obszarze. Tym samym kontrola ze strony Unii jest pozbawiona podstawy prawnej. Przepisy krajowe będące przedmiotem postępowania nie są związane z prawem UE. TSUE przypomniał, że Unia łączy państwa, które swobodnie i dobrowolnie przystąpiły do wspólnych wartości, o których mowa w art. 2 TUE, przestrzegają tych wartości i zobowiązują się je wspierać, a zatem prawo Unii opiera się na podstawowym założeniu, że każde państwo członkowskie dzieli rzeczone wartości z wszystkimi pozostałymi państwami członkowskimi – i przyjmuje, że państwa te dzielą je z nim. Takie założenie oznacza i uzasadnia istnienie między państwami członkowskimi – a w szczególności między ich sądami – wzajemnego zaufania co do tego, że wartości, na których opiera się Unia, w tym także praworządność, będą uznawane, a w efekcie co do tego, że prawo Unii, które wprowadza je w życie, będzie przestrzegane.

Unia jest unią prawa, w której podmioty prawa są uprawnione do zakwestionowania przed sądem zgodności z prawem każdej decyzji lub każdego innego aktu krajowego dotyczącego zastosowania wobec nich aktu Unii. W tym kontekście art. 19 TUE, w którym skonkretyzowano zasadę praworządności, powierza sądom państw członkowskich i Trybunałowi zadanie zapewnienia pełnego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich, jak i ochrony sądowej praw, jakie podmioty prawa wywodzą z tego prawa. Na tej podstawie państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia jednostkom poszanowania ich prawa do skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii. Do państw członkowskich należy zatem ustanowienie systemu środków odwoławczych i procedur zapewniających skuteczną kontrolę sądową w tych dziedzinach. Zasada skutecznej ochrony sądowej praw, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii, stanowi zasadę ogólną prawa Unii. Poza tym, chociaż organizacja wymiaru

sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych ostatnich, to wciąż przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywania zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii. Poza tym wymagając od państw członkowskich, by dotrzymywały tych zobowiązań, Unia w żaden sposób nie usiłuje sama wykonywać wspomnianej kompetencji ani przypisać jej sobie.

Protokół polsko-brytyjski nie podważa stosowania Karty Praw Podstawowych UE w Polsce, a ponadto nie ma na celu zwolnienia Polski z obowiązku poszanowania postanowień tej karty. Prawo Unii nakłada na wszystkie państwa członkowskie obowiązek ustanowienia środków odwoławczych niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii. Każde państwo członkowskie powinno zapewnić, by organy należące – jako sąd w rozumieniu prawa Unii – do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej. Sąd Najwyższy może w określonych wypadkach orzekać o kwestiach związanych ze stosowaniem lub z wykładnią prawa Unii. Należy on, jako sąd w znaczeniu zdefiniowanym w tym prawie, do polskiego systemu środków odwoławczych „w dziedzinach objętych prawem Unii", a w związku z tym sąd ten powinien odpowiadać wymogom skutecznej ochrony sądowej. Wymóg niezawisłości sędziowskiej, stanowiącej integralny element sądzenia, wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które ma fundamentalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii, oraz zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim określonych w art. 2 TUE, a zwłaszcza wartości państwa prawa.

Trybunał przywołał następnie dwa aspekty niezależności sądów, wskazane w przywołanych wcześniej orzeczeniach: aspekt o charakterze zewnętrznym, który wymaga, aby dany organ wykonywał swoje zadania w pełni autonomicznie, bez podległości w ramach hierarchii służbowej, pozostając w ten sposób pod ochroną przed ingerencją i naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia, oraz aspekt wewnętrzny, ściśle powiązany z pojęciem bezstronności w stosunku do stron sporu. Aspekt ten wymaga przestrzegania obiektywizmu. Gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają istnienia i przestrzegania zasad, w szczególności co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączania lub odwołania, pozwalających wykluczyć wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności względem ścierających się przed nim interesów. Do tych gwarancji należy nieusuwalność sędziów.

Wymóg niezawisłości zakłada, że przepisy regulujące system środków dyscyplinarnych – a w rezultacie możliwość usunięcia z urzędu – dla sędziów będą

przewidywać niezbędne gwarancje w celu uniknięcia ryzyka wykorzystywania takiego systemu do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych. Zakwestionowana reforma może wzbudzać uzasadnione obawy co do poszanowania zasady nieusuwalności sędziów. Trybunał faktycznie dopuścił, że można uznać za uzasadnione cele z zakresu polityki zatrudnienia, zakładające z jednej strony ujednolicenie w ramach zawodów objętych służbą publiczną granic wiekowych obligatoryjnego zaprzestania działalności, a z drugiej strony wdrożenie bardziej zrównoważonej struktury wiekowej ułatwiającej młodym prawnikom dostęp między innymi do zawodu sędziego. Uzasadnienie projektu nowej ustawy o Sądzie Najwyższym zawierało elementy mogące wzbudzić poważne wątpliwości co do tego, czy reforma wieku przejścia w stan spoczynku urzędujących sędziów Sądu Najwyższego była podyktowana właśnie takimi celami, a nie chęcią usunięcia z niego określonej grupy sędziów. Obniżeniu wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego pozostających w służbie czynnej towarzyszyło bowiem wprowadzenie nowego mechanizmu zezwalającego Prezydentowi RP na decydowanie w sposób dyskrecjonalny o przedłużeniu tak skróconej służby. Połączenie tych dwóch środków także przyczyniło się do wzmocnienia wrażenia, że w rzeczywistości mogło tu chodzić o działania prowadzące do odsunięcia z góry określonej części sędziów Sądu Najwyższego. Środek przewidujący obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego oraz wynikający z niego skutek w postaci skrócenia czynnej służby tych sędziów objęły w sposób natychmiastowy jedną trzecią urzędujących sędziów tego sądu.

Tego rodzaju gruntowne zmiany w składzie sądu krajowego najwyższego szczebla, będące wynikiem reformy dotyczącej specyficznie tego sądu, mogą również wzbudzać wątpliwości co do prawdziwego charakteru takiej reformy i co do faktycznie zamierzonych w jej ramach celów. Rząd polski nie wykazał, że zakwestionowane przepisy stanowią właściwy środek, aby ograniczyć rozbieżności granic wiekowych obligatoryjnego zaprzestania działalności w odniesieniu do wszystkich rozpatrywanych zawodów. Trybunał orzekł już wcześniej, że przepisy krajowe wprowadzające nagłe i znaczne obniżenie granicy wieku obligatoryjnego zaprzestania działalności sędziowskiej bez przewidzenia środków przejściowych, które mogłyby chronić uzasadnione oczekiwania zainteresowanych osób sprawujących urząd w momencie wejścia w życie tych przepisów, pozostają w sprzeczności z zasadą proporcjonalności. Zważywszy na całość powyższych rozważań, należy stwierdzić, że zastosowanie przepisów przewidujących obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego do urzędujących sędziów tego sądu nie jest usprawiedliwione prawnie uzasadnionym celem. W rezultacie zastosowanie to narusza zasadę nieusuwalności sędziów, która jest nieodłącznie związana z ich niezawisłością. Zarzut Komisji, dotyczący naruszenia art. 19 ust. 1 TUE, został tym samym uwzględniony.

Ponadto, chociaż wyłącznie państwa członkowskie są władne decydować, czy dopuszczają – czy też nie – takie przedłużenie czynnej służby po ukończeniu zwykłego wieku przejścia w stan spoczynku, to nie zmienia to faktu, że w przypadku, gdy opowiedzą się one za takim mechanizmem, są zobowiązane do zapewnienia, że warunki i szczegółowe zasady, jakim podlega takie przedłużenie, nie będą naruszać zasady niezawisłości sędziowskiej. W tym względzie okoliczność, że organowi takiemu jak Prezydent RP przysługuje prawo decydowania o wyrażeniu lub odmowie zgody na takie ewentualne przedłużenie, nie jest oczywiście sama w sobie wystarczająca do tego, by uznać, że doszło do naruszenia wspomnianej powyżej zasady. Niemniej jednak należy się upewnić, że materialne warunki oraz zasady proceduralne wydania takich decyzji są sformułowane w sposób nieprowadzący do powstania w odczuciu podmiotów prawa uzasadnionych wątpliwości co do niezależności danych sędziów od czynników zewnętrznych oraz ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów. Do tego celu nieodzowne jest przede wszystkim, aby wspomniane warunki i zasady zostały ukształtowane w taki sposób, by sędziowie nie ulegali ingerencji lub naciskom z zewnątrz, które mogłyby zagrozić ich niezawisłości; nie tylko wszelkim wpływom w postaci zaleceń, ale również bardziej pośrednim formom oddziaływania, które mogą zaważyć na decyzjach danych sędziów. Tymczasem w niniejszym wypadku warunki i zasady proceduralne, jakim nowa ustawa o Sądzie Najwyższym podporządkowuje ewentualne dalsze zajmowanie stanowiska sędziego SN po ukończeniu zwykłego wieku przejścia w stan spoczynku, nie spełniają takich wymogów. Przedłużenie służby czynnej sędziego SN jest obecnie zależne od decyzji Prezydenta RP, która ma charakter dyskrecjonalny, ponieważ nie jest ona jako taka obwarowana jakimkolwiek obiektywnym i weryfikowalnym kryterium i nie musi być umotywowana. Ponadto taka decyzja nie może być przedmiotem zaskarżenia przed sądem. W świetle powyższego należy stwierdzić, że z jednej strony poprzez zastosowanie przepisów wprowadzających obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego (Polska), a z drugiej strony poprzez przyznanie Prezydentowi RP dyskrecjonalnego prawa do przedłużenia czynnej służby sędziów owego sądu po ukończeniu przez nich nowo określonego wieku przejścia w stan spoczynku Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które ciążą na niej na mocy art. 19 ust. 1 TUE.

Rozumowanie Trybunału zostało powtórzone i potwierdzone w wyroku dotyczącym obniżenia wieku emerytalnego sędziów sądów powszechnych[58], a następnie – przede wszystkim – w fundamentalnych sprawach dotyczących sytuacji sędziów polskiego Sądu Najwyższego, rozstrzygniętych w trybie prejudycjalnym na

[58] Wyrok z dnia 5 listopada 2019 r., sprawa C-192/18, *Komisja Europejska przeciwko Polsce,* ECLI:EU:C:2019:924. Sprawa została rozstrzygnięta zgodnie z dyrektywą 2006/54/WE dotyczącą niedyskryminacji kobiet i mężczyzn.

wniosek Izby Pracy SN[59]. Pokazują one, że TSUE konsekwentnie rozwijał swą linię orzeczniczą dotyczącą pozycji sędziów krajowych, zwłaszcza ich niezawisłości i niezależności. Podkreślał, że jedynie niezależni, wolni od wpływów i nacisków politycznych sędziowie mogą we właściwy sposób stosować prawo, jednocześnie wzmacniając zaufanie do wymiaru sprawiedliwości, a tym samym do demokratycznego państwa. Trybunał przywołał orzecznictwo ETPCz[60]. Podkreślił, że zgodnie z zasadą trójpodziału władzy, na której opierają się rządy prawa, musi być zapewniona niezależność sądów w stosunku do egzekutywy i legislatywy. Przywołał ustalone w poprzedzających orzeczeniach kryteria niezawisłości, które wymagają przestrzegania pewnych zasad dotyczących składu sądu i powoływania sędziów. TSUE wskazał, że sąd odsyłający (polski SN) zmierzał zasadniczo do ustalenia, czy przepisy dyrektywy 2000/78 w związku z art. 47 KPP należy interpretować w ten sposób, że w przypadku, gdy przed sądem państwa członkowskiego orzekającym w ostatniej instancji zostanie wytoczone powództwo oparte na zarzucie dotyczącym naruszenia zakazu dyskryminacji ze względu na wiek, wynikającego z tej dyrektywy, sąd ten jest zobowiązany odmówić stosowania przepisów krajowych, które zastrzegają właściwość do rozpoznania takiej sprawy dla organu, który tak jak Izba Dyscyplinarna nie został jeszcze ukonstytuowany, ponieważ nie zostały jeszcze powołane osoby, które miałyby w nim zasiadać. Odpowiedź na to pytanie utraciła już znaczenie dla orzeczeń, które sąd odsyłający ma wydać w tych sprawach, gdyż w międzyczasie skład izby został powołany. Procedura prejudycjalna jest instrumentem współpracy pomiędzy Trybunałem i sądami krajowymi, dzięki któremu Trybunał dostarcza sądom krajowym elementów wykładni prawa Unii, które są im niezbędne do rozstrzygnięcia zawisłych przed nimi sporów. Odesłanie prejudycjalne nie ma służyć wydawaniu opinii doradczych w przedmiocie pytań ogólnych i hipotetycznych, lecz ma być podyktowane potrzebą skutecznego rozstrzygnięcia sporu. Wynika z tego, że nie ma już potrzeby orzekania przez Trybunał w przedmiocie pierwszego pytania przedstawionego w sprawach C-624/18 i C-625/18.

W ocenie TSUE w kolejnych pytaniach prejudycjalnych, które powinny być rozpatrywane łącznie, sąd odsyłający chciał ustalić, czy przepisy unijne należy interpretować w ten sposób, że izba sądu najwyższego szczebla państwa członkowskiego,

---

[59] Wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18, *A.K. et al. przeciwko Sądowi Najwyższemu*, ECLI:EU:C:2019:982; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-585/18

[60] Na temat standardów władzy sądowniczej z perspektywy Rady Europy zob. https://rm.coe.int/ccje-report-2019-situation-of-judges-en/16809e0d05. TSUE odwołał się m.in. do orzeczeń ETPCz: z dnia 18 maja 1999 r., *Ninn-Hansen przeciwko Danii*; z dnia 6 listopada 2018 r., *Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii*; z dnia 6 maja 2003 r., *Kleyn i in. przeciwko Niderlandom*; z dnia 28 czerwca 1984 r., *Campbell i Fell przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*; z dnia 9 listopada 2006 r, *Sacilor Lormines przeciwko Francji.*

taka jak Izba Dyscyplinarna, która ma orzekać w sprawach podlegających prawu Unii, musi spełniać wymogi niezawisłości i bezstronności wymagane na mocy postanowień prawa Unii. Na wypadek, gdyby tak nie było, czy zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować tak, że wymaga ona od tego sądu odstąpienia od stosowania przepisów krajowych zastrzegających właściwość do rozpoznawania takich spraw dla wspomnianej izby sądowej. Prokurator Generalny stanął na stanowisku, po pierwsze, że Trybunał nie jest właściwy do rozpoznania tych pytań, ponieważ postanowienia prawa Unii przywołane w tych pytaniach nie zawierają definicji „niezależnego i niezawisłego sądu" ani też nie określają standardów dotyczących właściwości sądów krajowych i krajowych rad sądownictwa, w związku z czym kwestie te należą do wyłącznej kompetencji państw członkowskich i pozostają poza jakąkolwiek kontrolą Unii. Zdaniem TSUE sformułowane w ten sposób argumenty dotyczą w rzeczywistości samego zakresu, a tym samym wykładni tych postanowień prawa Unii, a ta należy oczywiście do właściwości Trybunału. W tym względzie Trybunał orzekł już, że chociaż organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych ostatnich, to wciąż przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywania zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii. Po drugie, Prokurator Generalny stwierdził, że brak właściwości Trybunału do rozpoznania tych dwóch pytań prejudycjalnych wynika również z faktu, że przepisy krajowe, których dotyczą postępowania główne, nie służą wdrażaniu prawa Unii ani nie są objęte zakresem jego stosowania, a zatem nie mogą być oceniane na podstawie tego prawa. W ramach odesłania prejudycjalnego Trybunał może dokonywać wykładni prawa Unii jedynie w granicach przyznanej mu właściwości. Zakres zastosowania Karty Praw Podstawowych UE w odniesieniu do działań państw członkowskich został określony w jej art. 51, zgodnie z którym postanowienia karty mają zastosowanie do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim państwa te stosują prawo Unii, przy czym postanowienie to potwierdza utrwalone orzecznictwo Trybunału.

W sporach w postępowaniach głównych powodowie podnoszą w szczególności naruszenie przewidzianego w dyrektywie 2000/78 zakazu dyskryminacji ze względu na wiek w zakresie zatrudnienia. Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby wszystkie osoby, które uważają się za pokrzywdzone w związku z naruszeniem wobec nich zasady równego traktowania, miały możliwość dochodzenia swoich praw. Rozpatrywane sprawy mają swe źródło w sytuacjach podlegających prawu Unii, w związku z czym powodowie w postępowaniach głównych mogą zasadnie powoływać się na prawo do skutecznej ochrony sądowej. Ponieważ w sporach w postępowaniach głównych podnoszone są naruszenia przepisów prawa Unii, w tym wypadku organ powołany do rozstrzygania tych sporów będzie musiał orzekać w kwestiach związanych ze stosowaniem lub z wykładnią prawa Unii, a więc wchodzących w zakres dziedzin objętych tym prawem.

Zdaniem rządu polskiego sędziowie będący stronami w postępowaniach głównych, którzy przeszli w stan spoczynku na podstawie obecnie uchylonych przepisów nowej ustawy o Sądzie Najwyższym, zostali automatycznie przywróceni do sprawowania urzędu w swoich sądach do czasu osiągnięcia przez nich wieku 70 lat. W tych okolicznościach postępowania przed sądem krajowym miałyby stać się bezprzedmiotowe. Zapytany o stanowisko sąd odsyłający odpowiedział, że udzielenie odpowiedzi na pytania przedstawione w tych sprawach jest nadal niezbędne do rozstrzygnięcia kwestii wstępnych w celu wydania wyroków w sprawach głównych. Celem ustawy z dnia 21 listopada 2018 r. było nie usunięcie stanu niezgodności prawa krajowego z prawem Unii, lecz wykonanie środków tymczasowych zarządzonych przez wiceprezesa Trybunału, następnie potwierdzonych postanowieniem Trybunału z dnia 17 grudnia 2018 r. A zatem ustawa ta nie uchyliła *ex tunc* spornych przepisów krajowych ani ich skutków prawnych. Jedynie do sądu krajowego, przed którym zawisł spór i na którym spoczywa odpowiedzialność za wydanie orzeczenia, należy zarówno ocena, czy do wydania wyroku jest mu niezbędne uzyskanie orzeczenia prejudycjalnego, jak i ocena znaczenia pytań, które przedkłada Trybunałowi. W związku z tym, jeśli postawione pytania dotyczą wykładni przepisu prawa Unii, Trybunał jest w zasadzie zobowiązany do wydania orzeczenia. Należy bowiem domniemywać, że pytania przedstawione przez sąd krajowy mają znaczenie dla toczącego się postępowania głównego. Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w przedmiocie złożonego przez sąd krajowy wniosku jest możliwa tylko wtedy, jeśli jest oczywiste, że wykładnia przepisu prawa Unii, o którą wniesiono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem postępowania głównego, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego niezbędnymi do udzielenia użytecznej odpowiedzi na postawione mu pytania. Trybunał jest właściwy do wskazania sądowi krajowemu elementów prawa Unii, które mogą się przyczynić do rozstrzygnięcia powstałej przed nim kwestii związanej z właściwością. Jest tak zwłaszcza w przypadku, gdy przedstawione pytania dotyczą kwestii, czy organ krajowy, posiadający zazwyczaj właściwość do rozpoznania sporu, w którym jednostka powołuje się na prawo wynikające z prawa Unii, spełnia wymogi wypływające z zagwarantowanego prawa do skutecznego środka prawnego. Okoliczność, że przepisy krajowe przewidują zakończenie postępowań takich jak postępowania główne, co do zasady i w braku orzeczenia sądu odsyłającego nakazującego takie zakończenie lub umorzenie postępowania, nie może prowadzić do stwierdzenia przez Trybunał, że nie istnieje już potrzeba wydania orzeczenia w przedmiocie pytań skierowanych do niego w trybie prejudycjalnym. Sądy krajowe mają dość szerokie uprawnienie występowania do Trybunału o wykładnię przepisów prawa Unii wymagających zastosowania z ich strony. Przepis prawa krajowego nie może zatem stanąć na przeszkodzie skorzystaniu przez sąd krajowy

z tego uprawnienia, względnie wywiązaniu się z tego obowiązku. Zarówno wspomniane uprawnienie, jak i przywołany obowiązek stanowią bowiem nieodłączne elementy systemu współpracy pomiędzy sądami krajowymi a Trybunałem i są nieodłącznie związane ze sprawowaniem funkcji sądów stosujących prawo Unii, powierzonych sądom krajowym na mocy tego postanowienia. Przepisy krajowe nie mogą zatem stanąć na przeszkodzie temu, by izba sądu orzekającego w ostatniej instancji, skonfrontowana z kwestią dotyczącą wykładni prawa Unii, podtrzymała pytania, z którymi zwróciła się do Trybunału w trybie prejudycjalnym. Z powyższego wynika, że przyjęcie i wejście w życie ustawy z dnia 21 listopada 2018 r. nie może stanowić uzasadnienia dla odstąpienia przez Trybunał od wydania orzeczenia.

Rząd polski podniósł, że dalsze pytania w sprawach C-624/18 i C-625/18 były niedopuszczalne. Przede wszystkim – pytania te były bezprzedmiotowe, a odpowiedź na nie nie była konieczna, gdyż postępowania w tych sprawach toczące się przed Izbą Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, która zwróciła się z pytaniami prejudycjalnymi, były obarczone wadą skutkującą ich nieważnością z powodu naruszenia przepisów dotyczących składu i właściwości sądów. Wysuwane w ten sposób argumenty, które odnoszą się do aspektów dotyczących istoty sprawy, nie mogą jednak – w opinii TSUE – w żadnym wypadku wpłynąć na dopuszczalność postawionych pytań. Pytania te dotyczą bowiem zasadniczo właśnie tego, czy pomimo obowiązujących w danym państwie członkowskim przepisów krajowych co do określenia właściwości sąd taki jak sąd odsyłający ma obowiązek, na podstawie przywołanych w tych pytaniach postanowień prawa Unii, pozostawienia tych przepisów krajowych bez stosowania i przejęcia, w stosownym przypadku, właściwości do rozpoznania spraw w postępowaniach głównych. Wyrok, którym Trybunał potwierdziłby istnienie takiego obowiązku, byłby zaś wiążący dla sądu odsyłającego i wszystkich pozostałych organów Rzeczypospolitej Polskiej bez możliwości zapobieżenia temu przez przepisy krajowe dotyczące nieważności postępowań lub określenia właściwości, do których odwołuje się rząd polski. W tym względzie, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, nawet jeżeli, w razie braku uregulowań Unii w danej dziedzinie, właściwość sądu i reguły postępowania w sprawach mających za przedmiot ochronę praw jednostki wynikających z prawa Unii określa prawo wewnętrzne każdego państwa członkowskiego, to państwa członkowskie ponoszą odpowiedzialność za zapewnienie w każdym przypadku poszanowania prawa do skutecznej ochrony sądowej tych praw.

W zakresie, w jakim karta ta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPCz), ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę konwencję. Przepis art. 47 KPP odpowiada przepisom art. 6(1) i 13 EKPCz. Poziom ochrony na mocy tych przepisów jest ekwiwalentny. Prawo podstawowe do skutecznego środka prawnego oznacza w szczególności przysługujące każdemu prawo do sprawiedliwego

rozpatrzenia jego sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd. Wymóg niezawisłości sędziowskiej, stanowiącej integralny element sądzenia, wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które to prawo ma fundamentalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw wywodzonych przez jednostki z prawa Unii oraz zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim, zwłaszcza wartości państwa prawnego. Ponownie TSUE odwołał się do dwóch aspektów wymogu niezawisłości określonych w wyżej przedstawionych orzeczeniach: pierwszego – zewnętrznego, który wymaga, aby dany organ wykonywał swoje zadania w pełni autonomicznie, bez podporządkowania komukolwiek, w sposób wolny od nakazów, pozostając pod ochroną przed ingerencją i naciskami z zewnątrz, które mogą wpływać na ich rozstrzygnięcia. I drugiego aspektu, o charakterze wewnętrznym, który łączy się z pojęciem bezstronności i dotyczy jednakowego dystansu do stron sporu i ich odpowiednich interesów w odniesieniu do jego przedmiotu. Powyższe gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają istnienia zasad, w szczególności co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączania lub odwołania, pozwalających wykluczyć, w przekonaniu jednostek, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności względem ścierających się przed nim interesów.

Zgodnie z zasadą podziału władz, charakteryzującą funkcjonowanie państwa prawnego, konieczne jest zagwarantowanie niezależności sądów względem władzy ustawodawczej i wykonawczej. Prawo unijne ani EKPCz nie narzuca państwom określonego modelu ustrojowego regulującego w konkretny sposób stosunki i interakcje między poszczególnymi organami władzy państwowej. Nakazuje jedynie spełnienie wymogów EKPCz. W rozpatrywanych sprawach wątpliwości wyrażone przez sąd odsyłający odnoszą się zasadniczo do tego, czy w świetle przepisów krajowych dotyczących utworzenia konkretnego organu, takiego jak Izba Dyscyplinarna, i określających w szczególności przysługującą mu właściwość, jego skład oraz warunki i zasady powoływania zasiadających w nim sędziów, a także warunki i zasady, na jakich zostali powołani mający w nim zasiadać sędziowie, taki organ i jego członkowie spełniają wymogi niezawisłości i bezstronności, które musi spełnić sąd, gdy orzeka w sporze, w którym jednostka powołuje się na naruszenie względem niej prawa Unii. Rozstrzygnięcie tej kwestii będzie należało ostatecznie do sądu odsyłającego po dokonaniu przez niego niezbędnych w tym celu ustaleń. Traktat nie upoważnia Trybunału do stosowania przepisów prawa Unii w określonej sprawie, lecz upoważnia wyłącznie do orzekania w sprawie wykładni traktatów oraz aktów przyjętych przez instytucje Unii. W ramach ustanowionej w prawie unijnym współpracy sądowej Trybunał może jednak, na podstawie informacji zawartych w aktach sprawy, dostarczyć sądowi krajowemu elementów wykładni

prawa Unii, które mogą być dla niego przydatne przy dokonywaniu oceny skutków wywieranych przez dany przepis tego prawa.

Sam fakt powoływania sędziów przez Prezydenta RP nie może powodować zależności członków Izby Dyscyplinarnej od tego organu ani budzić wątpliwości co do ich bezstronności, jeżeli po powołaniu osoby te nie podlegają żadnej presji. Pozostaje jednak konieczność upewnienia się, że pozycja sędziów jest sformułowana w sposób nieprowadzący do powstania w przekonaniu obserwatorów uzasadnionych wątpliwości co do niezależności danych sędziów od czynników zewnętrznych oraz ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów po tym, jak zostaną oni powołani. Ustawa określa wszystkie warunki, jakie musi spełnić osoba, aby mogła zostać powołana do sprawowania urzędu na stanowisku sędziego tego sądu.

Ponadto sędziowie Izby Dyscyplinarnej są, podobnie jak sędziowie mający zasiadać w innych izbach Sądu Najwyższego, powoływani przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (KRS), czyli organu, któremu powierzono zadanie stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Sam ten organ musi być wystarczająco niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz od organu, któremu ma przedłożyć taki wniosek o powołanie. Stopień niezależności KRS od władzy ustawodawczej i wykonawczej przy wykonywaniu zadań powierzonych jej przez ustawodawstwo krajowe może mieć bowiem znaczenie przy dokonywaniu oceny, czy wyłonieni przez nią sędziowie będą w stanie spełnić wymogi niezawisłości i bezstronności. Do sądu odsyłającego będzie należało ustalenie, czy KRS daje wystarczające gwarancje niezależności od organów władzy ustawodawczej i wykonawczej. Sąd odsyłający powołuje się na wiele czynników, które jego zdaniem mogą wzbudzać wątpliwości co do niezależności KRS. O ile pojedynczo każdy ze wskazanych przez sąd odsyłający czynników może sam w sobie wchodzić w zakres kompetencji państw członkowskich oraz dokonywanych przez nie wyborów, o tyle ich zbieg, w połączeniu z okolicznościami prawnymi i faktycznymi, w jakich wyborów tych dokonano, może jednak prowadzić do powzięcia wątpliwości co do niezależności organu biorącego udział w procedurze powoływania sędziów, nawet jeżeli taki wniosek nie nasuwałby się, gdyby czynniki te były rozpatrywane oddzielnie. Istotne dla celów takiej całościowej oceny mogą okazać się następujące okoliczności wskazane przez sąd odsyłający: po pierwsze, okoliczność, że KRS w nowym składzie została utworzona w drodze skrócenia trwającej cztery lata kadencji członków wcześniej wchodzących w skład tego organu (w wątpliwej zgodności z Konstytucją); po drugie, okoliczność, że chociaż 15 członków KRS wybieranych spośród sędziów było wcześniej wyłanianych przez środowisko sędziowskie, to obecnie są oni desygnowani przez organ władzy ustawodawczej, co sprawia, że taka reforma prowadzi do zwiększenia liczby członków KRS z nadania sił politycznych lub przez nie wybranych, a także, po trzecie, występowanie ewentualnych nieprawidłowości, o których wspomina sąd odsyłający i których weryfikacji

sąd ten będzie zobowiązany dokonać, jeśli zajdzie taka potrzeba. Ponieważ decyzje Prezydenta RP w sprawach powoływania sędziów Sądu Najwyższego nie mogą być przedmiotem kontroli sądowej, do sądu odsyłającego należy ustalenie, czy sposób określenia zakresu odwołania, które przysługuje od uchwały KRS obejmującej rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosku o powołanie do sprawowania urzędu sędziego tego sądu, umożliwia zapewnienie skutecznej kontroli sądowej tego typu uchwał nominacyjnych, przynajmniej w zakresie pozwalającym na ustalenie, że nie doszło do przekroczenia uprawnień lub nadużycia władzy, naruszenia prawa lub popełnienia oczywistego błędu w ocenie.

Niezależnie od przeprowadzenia badania dotyczącego okoliczności, w jakich zostali powołani nowi sędziowie Izby Dyscyplinarnej, oraz roli odgrywanej w tym zakresie przez KRS sąd odsyłający może uznać za konieczne – dla celów ustalenia, czy ten organ sądowy i jego członkowie spełniają wymogi niezawisłości i bezstronności – rozważenie także innych czynników charakteryzujących wspomniany organ bardziej bezpośrednio. Takiemu organowi w sposób szczególny przyznano wyłączną właściwość w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczących sędziów Sądu Najwyższego oraz z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku, w których to sprawach dotychczas rozstrzygały sądy powszechne. W skład Izby Dyscyplinarnej mogą wchodzić wyłącznie nowo powołani sędziowie, z wykluczeniem tym samym sędziów sprawujących już urząd na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego. Chociaż Izba Dyscyplinarna została utworzona jako izba Sądu Najwyższego, to ma ona w świetle ustawy szczególnie wysoki stopień autonomii w ramach tego sądu. O ile każda z różnych okoliczności nie może sama w sobie i rozpatrywana odrębnie prowadzić do podania w wątpliwość niezależności organu takiego jak Izba Dyscyplinarna, o tyle ich zbieg mógłby prowadzić do innego wniosku, zwłaszcza gdyby wspomniane wyżej badanie dotyczące KRS miało ujawnić brak niezależności tego organu od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Do sądu odsyłającego będzie należało przeprowadzenie oceny, z uwzględnieniem w razie potrzeby konkretnych powodów lub celów, które będą podnoszone przed tym sądem w celu uzasadnienia niektórych ze spornych środków, czy zbieg czynników wymienionych i ustalonych może wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezależności Izby Dyscyplinarnej od czynników zewnętrznych, w szczególności od bezpośrednich lub pośrednich wpływów władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz jej neutralności względem ścierających się przed nią interesów, a w konsekwencji do jej niezależności lub bezstronności, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym. Gdyby sąd ten doszedł do wniosku, że tak właśnie jest, oznaczałoby to, że taki organ nie byłby niezawisłym i bezstronnym sądem w rozumieniu prawa unijnego. Na wypadek takiej ewentualności sąd odsyłający spytał, czy zasada pierwszeństwa prawa Unii

nakłada na niego obowiązek odmowy zastosowania przepisów krajowych, które zastrzegają dla wspomnianego organu właściwość w sprawach, w których toczą się postępowania główne. Prawo Unii charakteryzuje się tym, że pochodzi z niezależnego źródła, jakie stanowią traktaty, że ma pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich oraz że wiele przepisów mających zastosowanie do obywateli państw członkowskich i do samych tych państw jest bezpośrednio skutecznych. Zasada pierwszeństwa prawa Unii ustanawia prymat prawa Unii nad prawem państw członkowskich. Zasada ta nakłada zatem na wszystkie organy państw członkowskich obowiązek zapewnienia pełnej skuteczności różnych norm prawa Unii. Zgodnie z zasadą pierwszeństwa w wypadku niemożności dokonania wykładni uregulowania krajowego w sposób zgodny z wymogami określonymi w prawie Unii sąd krajowy, do którego należy w ramach jego kompetencji stosowanie przepisów prawa Unii, jest zobowiązany zapewnić pełną ich skuteczność, w razie potrzeby bez zastosowania, z własnej inicjatywy, wszelkich sprzecznych z nimi przepisów prawa krajowego, także późniejszych, bez konieczności żądania uprzedniego uchylenia tych przepisów w drodze ustawodawczej lub w jakimkolwiek innym trybie konstytucyjnym ani bez konieczności oczekiwania na takie uchylenie. W rezultacie sąd krajowy powinien, w ramach swoich kompetencji, zapewnić ochronę prawną przysługującą jednostkom oraz zagwarantować pełną skuteczność przepisów unijnych, w razie konieczności przez odstąpienie od stosowania wszelkich przepisów prawa krajowego, które stoją z nimi w sprzeczności. Tymczasem przepis krajowy, który przyznawałby wyłączną właściwość do rozpoznania sporu, w którym jednostka powołuje się na prawo wynikające z prawa Unii, określonemu organowi, który nie spełnia wymogów niezawisłości i bezstronności, pozbawiłby uprawnioną osobę skutecznego środka odwoławczego. Zasada skutecznej ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, stanowi zasadę ogólną prawa Unii, znajdującą obecnie potwierdzenie w art. 47 KPP, co oznacza, że na wszystkie państwa członkowskie nałożony został obowiązek ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii.

TSUE nie rozstrzygnął zatem sprawy merytorycznie, ale udzielił instrukcji sądowi krajowemu co do treści prawa europejskiego. SN bardzo szybko rozstrzygnął wszystkie sprawy przekazane sądowi luksemburskiemu. W wyrokach z dnia 5 grudnia 2019 i 15 stycznia 2020 r. orzekł, że Izba Dyscyplinarna nie może zostać uznana za sąd w rozumieniu art. 47 KPP, art. 6(1) EKPCz oraz art. 45(1) Konstytucji RP. Istotna uchwała została podjęta przez trzy połączone izby Sądu Najwyższego (z wyłączeniem Izby Dyscyplinarnej i Izby Kontroli Nadzwyczajnej) 23 stycznia 2020 r.[61]. Uchwała ta porządkowała konsekwencje wyroku TSUE z dnia 19 listopada

[61] Uchwała składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN z dnia 23 stycznia 2020 r. (sygn. akt BSA I 4110 1/20, OSNKW nr 2/2020, poz. 7), http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia2/bsa%20i-4110-1-20.pdf (dostęp: 1.05.2021).

2019 r., ustalając, jakie znaczenie dla orzeczeń sądowych ma udział w postępowaniach i w wyrokowaniu nieuprawnionych sędziów, tj. osób powołanych na stanowiska sędziowskie przez nową, upolitycznioną KRS. SN podkreślił, że w świetle utrwalonego i niebudzącego wątpliwości interpretacyjnych orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE wynika, że Sąd Najwyższy ma obowiązek pominąć każde działanie władzy ustawodawczej lub wykonawczej albo orzeczenie krajowe, które stałoby w sprzeczności z zasadą pierwszeństwa prawa unijnego, zasadą lojalnej współpracy oraz zasadą skutecznej ochrony sądowej, w tym w szczególności takie, które miałoby na celu zablokowanie wykonania wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 19 listopada 2019 r. Zadaniem SN było więc wyjaśnienie konsekwencji wykładni prawa unijnego dokonanej przez Trybunał Sprawiedliwości UE we wspomnianym orzeczeniu z perspektywy krajowych przepisów procesowych. Dalszą logiczną konsekwencją tego orzecznictwa jest także założenie, że skuteczność rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego, stanowiącego wyraz stosowania prawa Unii Europejskiej, nie może być podważana w sposób następczy przez działania podejmowane przez inne organy krajowe na płaszczyźnie ustawodawczej, wykonawczej lub sądowniczej po wydaniu takiego rozstrzygnięcia. Z punktu widzenia skutków prawnych uchwała ta wiąże wszystkie izby Sądu Najwyższego, a nadana jej moc zasady prawnej oznacza, że wola odstąpienia od wyrażonego poglądu prawnego wymaga ponownego orzekania przez połączone izby. Mimo e sądy powszechne nie są związane uchwałami Sądu Najwyższego, w praktyce wyrokowanie wbrew uchwałom mającym moc zasady prawnej następuje niezmiernie rzadko.

Co do meritum, SN stwierdził w swej uchwale, że składy sędziowskie z udziałem sędziów powołanych przez nową KRS są niezgodne z prawem. Dotyczy to wszystkich sądów. W odniesieniu do sądów powszechnych udział takich sędziów może stanowić podstawę do uznania nieprawidłowości orzeczenia, jeżeli w konkretnej sytuacji prowadzi ono do naruszenia standardu niezawisłości i bezstronności sądu. Rozstrzygnięcia podjęte przed wejściem w życie uchwały pozostają w mocy jako prawidłowe. Uchwały nie stosuje się również w postępowaniach karnych, które toczyły się już w dniu jej podjęcia. Jeśli chodzi zaś o sprawy cywilne, skutki w postaci wzruszalności dotyczyć będą orzeczeń zapadłych po przyjęciu uchwały, jeżeli w ich wydaniu wezmą udział sędziowie rekomendowani przez nową Krajową Radę Sądownictwa. Wyjątkiem są wyroki Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, gdyż wszystkie jej rozstrzygnięcia dotknięte są wadliwością niezależnie od daty ich wydania (zgodnie z kryteriami określonymi w wyroku nie jest ona sądem). Podjęta przez Sąd Najwyższy uchwała rodzi konieczność badania składu sądu we wszystkich toczących się postępowaniach[62]. Konkretne rozwiązania

[62] Sejm 19 grudnia 2019 r. przyjął ustawę o zmianie ustawy Prawo o sądach powszechnych, zwaną potocznie ustawą kagańcową (w mocy od 14 lutego 2020 r.). Zabrania ona sądom badania zgodności składów sędziowskich z prawem, wprowadzając zasadę, że sędziowie podważający status innych

prawne będą uzależnione od charakteru sprawy, mogą obejmować wyłączenie sędziego powołanego przez nową KRS, co wiąże się w postępowaniu karnym z koniecznością przeprowadzenia procesu od początku, a w sprawach cywilnych może być przesłanką apelacji.

Rząd polski zadeklarował zamiar przedstawienia tej uchwały polskiemu Trybunałowi Konstytucyjnemu i tą drogą wskazał, że nie zamierza podporządkować się rozstrzygnięciu TSUE. W wypowiedziach medialnych przedstawiciele władz określili postanowienie jako „oczywiste naruszenie suwerenności". Trybunał (a właściwie organ podający się za Trybunał, lecz niespełniający konstytucyjnych przesłanek) rozpoznał wniosek (sygn. U 2/20) 20 kwietnia 2020 r., wydając orzeczenie, które trudno określić inaczej jak groteskowe[63]. TK zakwestionował zgodność uchwały SN z kilkoma przepisami Konstytucji, z art. 2 i 4(3) TUE oraz art. 6(1) EKPCz. Potraktował uchwałę jako źródło prawa wewnętrznego podlegające kognicji TK.

> Zgodnie z art. 188 Konstytucji TK orzeka w sprawach „zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami". Użyte w tym artykule określenie „przepisy prawa" obejmuje, pod pewnymi warunkami, wszystkie akty prawa wewnętrznego, których katalog – w przeciwieństwie do źródeł prawa powszechnie obowiązującego – pozostaje otwarty na gruncie art. 93 Konstytucji. Akty prawa wewnętrznego, w tym uchwały, podlegają kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem. Uchwały pełnego składu Sądu Najwyższego, składu połączonych izb oraz składu całej izby, z chwilą ich podjęcia, uzyskują moc zasad prawnych. Zasady prawne wiążą wszystkie składy orzekające Sądu Najwyższego, zatem w samą ich naturę wpisany jest ogólny i abstrakcyjny charakter. Zakres ich obowiązywania nie jest bowiem ograniczony do konkretnej sprawy określonej podmiotowo i przedmiotowo. Nie konsumują się również po jednorazowym ich zastosowaniu. Są więc aktami prawa wewnętrznego w rozumieniu art. 93 Konstytucji. Nie ma uzasadnienia prezentowany często pogląd, że są aktami stosowania prawa. Nie sposób przyjąć, że zawierają normy konkretno-indywidualne. Uchwała SN miałaby być aktem normatywnym w znaczeniu materialnym. O kognicji TK decyduje treść aktu, a więc to, czy jest on aktem normatywnym ze względu na sposób uregulowania określonej materii. Uchwała SN wprowadza do polskiego systemu prawnego możliwość oceny statusu sędziego, a także oceny ważności orzeczeń wydawanych przez sędziów

sędziów (w domyśle: powołanych nieprawidłowo) będą podlegać daleko idącej odpowiedzialności dyscyplinarnej. Podpis prezydenta pod nominacją sędziowską ma przesądzać o prawidłowości powołania. W ten sposób sędziowie wykonujący wyrok TSUE oraz uchwałę połączonych izb SN mogą zostać nawet usunięci z zawodu. Ustawa ta jest przedmiotem postępowania przed TSUE, z wniosku Komisji Europejskiej. Prawo do kontrolowania prawidłowości aktów powołania sędziów potwierdził w ostatnim czasie Europejski Trybunał Praw Człowieka, por. niżej.

[63] Pomimo wątpliwości prawnych zdecydowaliśmy o włączeniu tego orzeczenia oraz postanowienia w sprawie tzw. sporu kompetencyjnego do niniejszego opracowania ze względu na chęć przedstawienia pełnego obrazu sprawy. Co do analizy krytycznej orzeczenia por. https://www.euractiv.pl/section/demokracja/news/tk-uchwala-trzech-izb-sn-niezgodna-z-konstytucja-i-prawem-ue/

powołanych przy współudziale nowo ukonstytuowanej Krajowej Rady Sądownictwa. Trybunał orzekł, że uchwała jest niezgodna z art. 179 Konstytucji, ponieważ podważa ostateczny charakter tego przepisu w postaci skutecznego powołania sędziego przez Prezydenta na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Według poglądu składu orzekającego z art. 7 Konstytucji wynika obowiązek działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa. Wyrażona w nim zasada praworządności formalnej (legalizmu) nakazuje organom władzy publicznej powstrzymanie się od aktywności, jeśli wprost nie zezwala na nią przepis odpowiednio umiejscowiony w konstytucyjnym systemie źródeł prawa. Tym bardziej z zasady tej wynika zakaz wydawania aktów prawa wewnętrznego sprzecznych z wyraźną dyspozycją konstytucyjną.

TK dokonał też oceny uchwały SN z punktu widzenia jej zgodności z prawem europejskim, stwierdzając, że w przypadku odwołania w treści aktu prawa wewnętrznego do treści aktu prawa Unii Europejskiej to Trybunał Konstytucyjny pozostaje sądem „ostatniego słowa", stojąc nie tylko na straży Konstytucji, ale również na straży traktatów konstytuujących Unię Europejską. Konstytucyjna zasada demokratycznego państwa prawnego – art. 2 Konstytucji – jest tożsama treściowo z zasadami państwa prawnego i demokratycznego, ustanowionymi – jako wartości wspólne państw członkowskich – w art. 2 TUE, którego treść wywodzi się z tradycji konstytucyjnej państw członkowskich. Wprowadzenie w drodze zakwestionowanej uchwały instytucji sędziego faktycznie w stanie spoczynku *ab initio* narusza zasadę państwa prawnego przez uregulowanie statusu sędziego aktem podustawowym i spowodowanie stanu niepewności co do realizacji konstytucyjnego i traktatowego prawa do sądu, które stanowi immanentny element zasady państwa prawnego. Instytucja ta narusza przede wszystkim zasadę demokracji – stanowiącą część *acquis constitutionnel* oraz fundamentalny element konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego. Decyzja ustrojodawcy w postaci procedury powoływania sędziów przez Prezydenta na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa określonej w prawidłowo przyjętej ustawie została bowiem podważona przez sprzeczną z Konstytucją i Traktatem o UE uchwałę mającą charakter aktu podustawowego.

Z kolei z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP wynika jednolity standard prawa do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd. Niezawisłość i bezstronność sądu opiera się w dużej mierze na powołaniu sędziego zgodnie z przepisami Konstytucji RP i na zasadzie nieusuwalności sędziego. Konstytucyjne i traktatowe prawo do sądu wyklucza zatem zmianę statusu sędziego przez akt podustawowy. Uchwała Sądu Najwyższego narusza standard niezależności sądu i niezawisłości sędziego obejmujący – zgodnie z orzecznictwem TSUE – dwa aspekty. Pierwszy – zewnętrzny – zakłada, że organ wykonuje swe funkcje całkowicie niezależnie, bez podlegania jakiejkolwiek hierarchii służbowej lub podporządkowania komukolwiek, oraz nie otrzymuje nakazów lub wskazówek z jakiegokolwiek źródła, dzięki czemu jest chroniony przed ingerencją i naciskami zewnętrznymi mogącymi zagrozić niezależności osądu jego członków przy rozpatrywaniu przez nich sporów. Drugi aspekt – wewnętrzny – łączy się z pojęciem bezstronności i dotyczy jednakowego dystansu do stron sporu i ich odpowiednich interesów w odniesieniu do jego przedmiotu. Z tak nakreślonym standardem

wynikającym ze wszystkich wskazanych wzorców kontroli w prawie Unii Europejskiej nie sposób pogodzić treści zaskarżonej uchwały SN, przyznającej jednym sędziom prawo decydowania, czy inni sędziowie powołani przez Prezydenta RP mają *de facto* status sędziów w stanie spoczynku *ab initio*. Z art. 8 ust. 1 Konstytucji, stanowiącego, że jest ona najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, wynika nie tylko nadrzędność Konstytucji nad prawem Unii Europejskiej, zwłaszcza w sytuacjach wyjątkowych, związanych z koniecznością ochrony suwerenności państwa, ale również obowiązek ciążący na wszystkich organach państwa, polegający na poszukiwaniu możliwości bezkonfliktowej kooperacji Konstytucji RP i prawa Unii Europejskiej. W większości przypadków to właśnie wskazana reguła jest praktycznym wyrazem zasady najwyższej mocy prawnej Konstytucji. Nie dopełniwszy powyższego obowiązku, SN ukształtował więc treść zaskarżonego aktu normatywnego w sposób naruszający art. 8 ust. 1 Konstytucji, a także art. 2 oraz art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej.

Wyrok pseudo-TK jest z mocy prawa nieważny. Po pierwsze, wbrew wysiłkom członków Trybunału został wydany z rażącym naruszeniem kompetencji. Uchwała SN jest nie aktem normatywnym, lecz aktem wykładni prawa. Konstytucja nie nadaje Trybunałowi kompetencji do oceny aktów stosowania prawa. Po drugie, ocena zgodności z prawem unijnym aktów normatywnych, a tym bardziej rozstrzygnięć sądowych, należy do kompetencji TSUE. Po trzecie, w wydaniu orzeczenia uczestniczyły osoby, które zostały powołane do TK z naruszeniem obowiązującego prawa. Nie oceniamy tu – zgodnie z koncepcją niniejszego opracowania – rozstrzygnięcia TK z punktu widzenia meritum. Wynika to również stąd, że tekst uzasadnienia orzeczenia nie jest dostępny, a jedyny dokument informujący o jego treści to komunikat prasowy, który nie stanowi źródła prawa. Orzeczenie jest wyrazem podwójnej rzeczywistości normatywnej, w jakiej znalazła się Polska po 2015 r. Jeżeli uchwała SN wykonująca wyrok TSUE zostaje uznana za niezgodną z prawem unijnym, zresztą przy kuriozalnej wykładni zasady lojalnej współpracy, można mówić o schizofrenii prawnej.

Reagując na uchwałę połączonych izb SN, organ działający jako TK rozpatrzył 21 kwietnia 2020 r. również wniosek Marszałka Sejmu dotyczący rzekomego sporu kompetencyjnego między Sejmem RP a Sądem Najwyższym oraz między Prezydentem RP a Sądem Najwyższym (postanowienie Kpt 1/20). Postanowienie to ma ewidentnie charakter polityczny i stanowi próbę uniemożliwienia wykonania zobowiązań wynikających dla Polski z prawa unijnego. „Trybunał" dopatrzył się w uchwale SN próby wkroczenia na drodze prawotwórczej w kompetencje innych organów władzy państwowej. Wskazał, że SN nie ma prawa dokonywania wykładni prawa, która prowadziłaby do zmian w ustawodawstwie dotyczącym ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości. Powołanie sędziów jest wyłączną kompetencją prezydenta; SN nie ma prawa dokonywania wiążącej wykładni przepisów, która

prowadziłaby do określenia warunków skuteczności wykonywania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej tej kompetencji.

Pomimo negatywnej opinii co do mocy wiążącej i treści tzw. wyroku omawiamy go bardziej szczegółowo. Pseudo-TK wskazał, że rozstrzygając spór kompetencyjny, organ ten ocenia przepisy prawne określające zakres kompetencji będących w sporze organów państwa. TK bada, czy konkretne działania będących w sporze organów mieszczą się w zakresie ich kompetencji określonych w przepisach prawnych (i konstytucyjnych, i ustawowych), a także to, czy sposób wykonania kompetencji jest prawidłowy i czy nie prowadzi do naruszenia kompetencji drugiego organu państwa. Rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego wprost nakazuje szeroką ocenę całokształtu kontekstu prawnego, statusu i pozycji ustrojowej organów, których spór dotyczy. Wybór problemów koniecznych do zbadania sporu kompetencyjnego należy do TK. Specyfika każdego ze sporów kompetencyjnych wymaga osobnego ich omówienia. Zdaniem organu działającego jako TK przedmiotem tego sporu kompetencyjnego była kwestia, czy w kompetencjach Sądu Najwyższego mieści się podejmowanie uchwał abstrakcyjnych w związku z orzeczeniem sądu międzynarodowego, zmieniających stan normatywny w zakresie ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości, czy też dokonywanie zmian w tej materii pozostaje w wyłącznej kompetencji ustawodawcy. Trybunał Konstytucyjny wyraził stanowisko, że pomiędzy Sejmem a Sądem Najwyższym zaistniał pozytywny spór kompetencyjny. Kompetencyjny spór pozytywny ma miejsce nie tylko wtedy, gdy dwa organy powołują się na te same przepisy, gdy ich kompetencje przecinają się w tej samej sprawie. Pozytywny konflikt kompetencji może powstać także wtedy, gdy organy realizują swe kompetencje wynikające z różnych przepisów prawa określających ich zakresy właściwości, ale jeden z organów szeroko, dowolnie wychodząc poza ramy dotyczących go przepisów, intencjonalnie swymi interpretacjami tych przepisów prowadzi do wkroczenia tymi działaniami w kompetencje innego organu, w wyłączny zakres jego właściwości. Trybunał Konstytucyjny nie neguje kompetencji SN do wydawania uchwał interpretacyjnych. Trybunał uznaje za akceptowalne w polskim porządku prawnym jedynie uchwały twórcze w ramach prawa, zgodne z prawem; nie są jednak akceptowalne uchwały prawotwórcze wkraczające w kompetencje władzy prawodawczej. Dokonując niedozwolonej wykładni prawotwórczej, Sąd Najwyższy wprost naruszył kompetencje Sejmu w zakresie dokonywania zmian stanu normatywnego w sferze ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości. Konstytucja i ustawy nie przewidują jednak dla SN kompetencji do dokonywania zmian stanu normatywnego w sferze ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości; nie jest to dopuszczalne również w trybie uchwał mających za przedmiot wykładnię prawa. Wniosek Pierwszej Prezes SN o wydanie uchwały był według pseudo-TK obarczony wadami prawnymi. Przy podjęciu uchwały SN zignorował, że zgodnie z art. 8 ust. 1 Konstytucji: „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej". SN powołuje się w swej argumentacji na art. 91 ust. 3 Konstytucji, ignorując fakt, że dotyczy on pierwszeństwa prawa UE przed ustawą, a nie przed Konstytucją. Nadto SN pominął, że art. 91 ust. 3 Konstytucji mówi o prawie stanowionym przez organizację międzynarodową, jednakże zgodnie z art. 288 TFUE wyroki TSUE nie należą w rozumieniu traktatów do grupy

unijnego prawa, którymi są jedynie: rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie. SN arbitralnie odrzucił nadrzędność Konstytucji, która w omawianych sporach ma znaczenie decydujące, gdyż spory dotyczą przepisów Konstytucji, a nie ustaw. Zgodnie z art. 8 ust. 1 Konstytucji prawo unijne nie ma pierwszeństwa przed przepisami polskiej Konstytucji. Zachowują aktualność wyroki TK z dnia 11 maja 2005 r. (w sprawie traktatu akcesyjnego), oraz z dnia 24 listopada 2010 r. (w sprawie traktatu lizbońskiego), w których Trybunał potwierdził nadrzędność Konstytucji jako najwyższego prawa Rzeczypospolitej. Sąd Najwyższy, wykorzystując traktatową instytucję pytań prejudycjalnych, działał z naruszeniem i nadużyciem tej instytucji. W efekcie wadliwe prawnie było też powołanie się w uzasadnieniu uchwały SN z dnia 23 stycznia 2020 r. na obowiązek SN bezpośredniego wykonania wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2020 r. z „pominięciem" polskiego porządku konstytucyjnego. Skutkowało to wkroczeniem przez SN w konstytucyjne kompetencje polskiego prawodawcy oraz Prezydenta RP. Błędne jest podstawowe przeświadczenie Sądu Najwyższego o bezwzględnie wiążącym państwo członkowskie charakterze wyroków TSUE w sprawach, które nie zostały Unii Europejskiej traktatowo przekazane przez państwo członkowskie. Tezy wyroku TSUE dotyczące materii nienależącej do kompetencji Unii, a więc i do kompetencji TSUE, nie mogą nakładać na sąd odsyłający, tj. Sąd Najwyższy, „obowiązku" podejmowania przez ten sąd działań prawotwórczych w wykonaniu wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2019 r., który to wyrok pomija polski porządek konstytucyjny i wprost jest z nim sprzeczny. Wyrok TSUE, który nie posiada traktatowego umocowania kompetencji w zakresie spraw ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich, nie może być traktowany przez Sąd Najwyższy jako podstawa do władczych działań w obszarach należących do wyłącznej, konstytucyjnej kompetencji innych niż Sąd Najwyższy organów, to jest Sejmu i Prezydenta RP. Sąd Najwyższy poprzez swoje nadużycia polskiego prawa, nadużycia unijnych przepisów traktatowych oraz nieuprawnione działania doprowadził do zaistnienia sporu kompetencyjnego między Sejmem a Sądem Najwyższym. Spór ten ma charakter sporu pozytywnego ze względu na to, że Sąd Najwyższy uzurpował sobie prawo do wprowadzania zmian stanu normatywnego w sferze ustroju i organizacji wymiaru sprawiedliwości. „Trybunał" stwierdził również, że zaistniał spór kompetencyjny między SN a prezydentem RP dotyczący powoływania sędziów. Spór między Prezydentem RP a Sądem Najwyższym także ma swe źródło w treści wcześniejszych pytań prejudycjalnych kierowanych przez SN do TSUE w sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18, w których już wtedy SN podważał skuteczność wykonania konstytucyjnej prerogatywy Prezydenta do powołania na urząd sędziego. W polskim porządku prawnym nie ma żadnych przepisów, które powierzałyby Sądowi Najwyższemu kompetencję w przedmiocie oceny skuteczności powołania sędziego, a w szczególności oceny skuteczności nadania sędziemu, którego dotyczy akt powołania, prawa do wykonywania władzy sądowniczej, a także w przedmiocie określenia warunków skuteczności powołania przez Prezydenta do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu powszechnego, sędziego sądu wojskowego oraz sędziego Sądu Najwyższego. Zakres konstytucyjnych i ustawowych kompetencji Sądu Najwyższego nie obejmuje kontroli wykonywania przez Prezydenta jego prerogatyw. Ze względu na charakter kompetencji Prezydenta RP przyznanie takich uprawnień

jakiemukolwiek organowi władzy publicznej mogłoby nastąpić jedynie na mocy normy konstytucyjnej.

TSUE wydał również orzeczenie w dwóch sprawach rozpatrywanych łącznie, w którym uznał pytania prejudycjalne za niedopuszczalne jako niezwiązane ze sporem przed sądem krajowym, przedstawił jednak pewne wytyczne interpretacyjne dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów[64]. Pytania skierowane do TSUE dotyczyły hipotetycznej kwestii możliwości wszczęcia postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom w przypadkach wydania przez sąd orzeczeń niekorzystnych dla rządu. Pomimo zastrzeżeń ze strony przedstawicieli rządu uczestniczących w postępowaniu TSUE wskazał, że jakkolwiek organizacja sądownictwa należy do kompetencji państw członkowskich, to jednak mają one obowiązek przestrzegać zobowiązań wynikających z prawa unijnego, w tym w szczególności z art. 19(1) TUE. Wykorzystał też okazję, aby naświetlić kwestię charakteru postępowania prejudycjalnego jako instrumentu dialogu sędziowskiego pomiędzy TSUE a sądami krajowymi. Generalnie sąd krajowy jest uprawniony wyłącznie do rozstrzygnięcia, czy w określonej sprawie konieczne jest zadanie pytania prejudycjalnego; nie może w przypadku skorzystania z tego uprawnienia ponosić jakichkolwiek niekorzystnych konsekwencji na gruncie prawa krajowego. Zagrożenie postępowaniem dyscyplinarnym może prowadzić do uniemożliwienia sądom wykonywania prawidłowo ich funkcji. Uznał jednak, że w tych konkretnych sprawach pytanie prejudycjalne było niedopuszczalne, ponieważ nie miało związku ze sprawami rozpatrywanymi przez sądy w postępowaniu głównym.

25 października 2019 r. Komisja wniosła do Trybunału skargę przeciwko Polsce ze względu na to, że rząd polski – traktując treść wyroków sądowych jako przewinienie dyscyplinarne sędziów sądów powszechnych, a także nie gwarantując niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej SN – naruszył zobowiązania wynikające z prawa unijnego. 8 kwietnia 2020 r. Wielka Izba wydała zarządzenie zabezpieczające[65], w którym Trybunał, opierając się na wspomnianych wcześniej wyrokach Izby Pracy SN z dnia 5 grudnia 2019 i 15 stycznia 2020 r., potwierdził, że Izba Dyscyplinarna nie jest sądem w rozumieniu art. 47 KPP i art. 6 EKPCz. Państwa członkowskie mają obowiązek zapewnić poszanowanie zasady skutecznej ochrony prawnej przez zagwarantowanie niezależności sądów. Trybunał zgodził się ze stanowiskiem Komisji, że tymczasowe środki zabezpieczające mogą być stosowane tylko wtedy, gdy są prawnie uzasadnione i pilnie potrzebne, aby uniknąć nieodwracalnych szkód dla stron. W rozpatrywanej sprawie TSUE zdecydował, że polskie

[64] Wyrok z dnia 26 marca 2020 r., sprawy połączone C-558/18 i C-563/18, *Miasto Łowicz i Prokurator Generalny przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie Łódzkiemu i in*.

[65] Sprawa C-791/19, *Komisja Europejska przeciwko Polsce.*

regulacje dotyczące procedury dyscyplinarnej w stosunku do sędziów nie spełniają kryterium niezależności sądownictwa. Taka sytuacja może spowodować poważne i nieodwracalne szkody dla porządku prawnego UE. Trybunał nakazał Polsce natychmiastowe zawieszenie postępowań dyscyplinarnych przed ID SN. Nakaz nie został przez Polskę wykonany. Rozprawa przed Trybunałem odbyła się 2 grudnia 2020 r., a ostateczny wyrok TSUE w tej sprawie oczekiwany jest wiosną 2021 r.

TSUE kontynuował swe rozważania na temat niezależności sądownictwa w Polsce w wyroku w sprawach połączonych L i P w związku z europejskimi nakazami aresztowania wydanymi przez sądy w Poznaniu i Sieradzu w stosunku do obywateli polskich przebywających w Holandii. Sąd holenderski (Rechtbank Amsterdam) powziął wątpliwości odnośnie do niezawisłości sądów wydających nakazy w świetle wydarzeń dotyczących polskiego wymiaru sprawiedliwości.

Sąd odsyłający powołał się na wiele niedawnych okoliczności, w obliczu których nabrał wątpliwości co do niezawisłości władzy sądowniczej w Polsce, a mianowicie: (a) wyroki: z dnia 19 listopada 2019 r., *A.K. i in.* (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18), oraz z dnia 26 marca 2020 r., *Miasto Łowicz i Prokurator Generalny* (C-558/18 i C-563/18); (b) wyrok Sądu Najwyższego (Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) z dnia 5 grudnia 2019 r., w którym sąd ten, orzekając w przedmiocie sporu, w ramach którego został złożony wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie C-585/18, uznał, że Krajowa Rada Sądownictwa (Polska) nie jest w obecnym składzie organem bezstronnym i niezawisłym od władzy ustawodawczej i wykonawczej; (c) skargę Komisji Europejskiej przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (sprawa C-791/19) oraz postanowienie Trybunału z dnia 8 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska (C-791/19 R); (d) uchwalenie przez Rzeczpospolitą Polską 20 grudnia 2019 r. nowej ustawy o ustroju sądownictwa, która weszła w życie 14 lutego 2020 r., w wyniku czego Komisja wszczęła 29 kwietnia tego samego roku postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, kierując do tego państwa członkowskiego wezwanie do usunięcia uchybienia dotyczące tej nowej ustawy; oraz (e) posiedzenie Sądu Najwyższego (Izba Dyscyplinarna), które odbyło się 9 czerwca 2020 r. i dotyczyło uchylenia polskiemu sędziemu immunitetu od odpowiedzialności karnej, oraz wydana tego samego dnia uchwała w tej sprawie.

Po zasięgnięciu opinii polskich sądów, zgodnie z procedurą wymaganą na mocy wcześniejszego orzecznictwa TSUE (wyrok C-216/18 PPU *LM*, omówiony niżej), sąd w Amsterdamie zwrócił się z pytaniem do TSUE z wnioskiem o wyjaśnienie gwarancji niezawisłości sądów polskich, w tym sądu, który wydał europejski nakaz aresztowania rozpatrywany w postępowaniu głównym. Zdaniem sądu odsyłającego polscy sędziowie są narażeni na ryzyko pociągnięcia do odpowiedzialności

dyscyplinarnej przed organem, który nie daje rękojmi niezawisłości, zwłaszcza w sprawach, w których polscy sędziowie badają, czy dany sędzia lub dany sąd zapewnia wymagane przez prawo Unii gwarancje niezawisłości. Tym samym zachodzi obawa, że zakres i charakter naruszeń praworządności w Polsce uzasadniają odmowę wykonania europejskiego nakazu aresztowania wystawionego przez sądy polskie.

Trybunał wskazał, że poprzez swoje pytania w obu sprawach, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy wykładni decyzji ramowej 2002/584 należy dokonywać w ten sposób, że w sytuacji, gdy wykonujący nakaz organ sądowy mający zadecydować o przekazaniu osoby, której dotyczy europejski nakaz aresztowania, posiada informacje świadczące o systemowych lub ogólnych nieprawidłowościach w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej w wydającym ten nakaz państwie członkowskim, które istniały w chwili jego wydania lub wystąpiły po jego wydaniu, wykonujący nakaz organ sądowy może odmówić sądowi, który wydał ten nakaz, statusu „wydającego nakaz organu sądowego" i może przyjąć, że istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że w wypadku przekazania do tego ostatniego państwa członkowskiego osoba ta będzie narażona na rzeczywiste ryzyko naruszenia jej prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, gwarantowanego przez art. 47 akapit 2 karty, bez obowiązku zweryfikowania w sposób konkretny i dokładny w szczególności sytuacji osobistej tej osoby, charakteru przestępstw, których dotyczy nakaz aresztowania, oraz kontekstu faktycznego, w którym został on wydany.

W pierwszej kolejności konieczne jest ustalenie, czy wykładni decyzji ramowej 2002/584 należy dokonywać w ten sposób, że wykonujący nakaz organ sądowy może odmówić statusu „wydającego nakaz organu sądowego" w rozumieniu tego przepisu sądowi, który wydał europejski nakaz aresztowania, z tego tylko powodu, że posiada informacje świadczące o systemowych lub ogólnych nieprawidłowościach w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej w wydającym nakaz państwie członkowskim, które istniały w chwili wydania tego nakazu lub wystąpiły po jego wydaniu. Zarówno zasada wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi, jak i zasada wzajemnego uznawania, która sama w sobie opiera się na wzajemnym zaufaniu między nimi, mają w prawie Unii fundamentalne znaczenie, gdyż umożliwiają one utworzenie i utrzymywanie przestrzeni bez granic wewnętrznych. Dokładniej rzecz ujmując, zasada wzajemnego zaufania wymaga, zwłaszcza w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, aby każde z tych państw uznawało – z zastrzeżeniem wyjątkowych okoliczności – że wszystkie inne państwa członkowskie przestrzegają prawa Unii, a przede wszystkim praw podstawowych uznanych w tym prawie. Ustanowiony na mocy decyzji ramowej 2002/584 europejski nakaz aresztowania „stanowi pierwszy konkretny środek w dziedzinie prawa karnego wprowadzający w życie zasadę wzajemnego

uznawania, którą Rada Europejska określiła jako »kamień węgielny« współpracy sądowej". Zasada ta znajduje odzwierciedlenie w przepisie ustanawiającym normę, zgodnie z którą państwa członkowskie są zobowiązane do wykonania każdego europejskiego nakazu aresztowania na podstawie wspomnianej zasady i zgodnie z przepisami wspomnianej decyzji ramowej. Co do zasady wykonujące nakaz organy sądowe mogą odmówić wykonania takiego nakazu tylko z enumeratywnie wyliczonych powodów odmowy wykonania, przewidzianych w decyzji ramowej 2002/584, a wykonanie europejskiego nakazu aresztowania można uzależnić wyłącznie od jednego z warunków ściśle określonych w tej decyzji ramowej. W konsekwencji wykonanie europejskiego nakazu aresztowania stanowi zasadę, a odmowa wykonania wyjątek, który jako taki winien być interpretowany ściśle.

Jednakże zasada wzajemnego uznawania zakłada, że tylko europejskie nakazy aresztowania w rozumieniu decyzji ramowej 2002/584 powinny być wykonywane na podstawie jej przepisów, co wymaga, aby taki nakaz, który zgodnie z tym przepisem jest „orzeczeniem sądowym", został wydany przez „organ sądowy" w rozumieniu tej decyzji ramowej. To ostatnie pojęcie oznacza, że przy wykonywaniu obowiązków związanych z wydaniem europejskiego nakazu aresztowania zainteresowany organ działa w sposób niezależny. Wymóg niezawisłości sędziów wchodzi w zakres istotnej treści prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które ma zasadnicze znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, i zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim, określonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości w postaci państwa prawnego. Aby zagwarantować pełne stosowanie zasad wzajemnego uznawania i wzajemnego zaufania, na których opiera się funkcjonowanie mechanizmu europejskiego nakazu aresztowania, utworzonego na mocy decyzji ramowej 2002/584, każde państwo członkowskie musi zapewnić niezawisłość swojej władzy sądowniczej przez powstrzymanie się od podejmowania jakichkolwiek działań mogących ją naruszać, nad czym ostateczną kontrolę sprawuje Trybunał. Niezależnie od powyższego wykonujący nakaz organ sądowy, który posiada informacje świadczące o systemowych lub ogólnych nieprawidłowościach w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej w wydającym nakaz państwie członkowskim, które istniały w chwili wydania rozpatrywanego europejskiego nakazu aresztowania lub wystąpiły po jego wydaniu, nie może odmawiać statusu „wydającego nakaz organu sądowego" wszystkim sędziom i wszystkim sądom tego państwa członkowskiego, które ze swej natury działają w pełni niezawiśle od władzy wykonawczej. Istnienie takich nieprawidłowości niekoniecznie musi bowiem przekładać się na wszystkie rozstrzygnięcia sądów tego państwa członkowskiego w każdej konkretnej sprawie. Odmienna interpretacja skutkowałaby rozszerzeniem ograniczeń, których mogą doznawać zasady wzajemnego uznawania i wzajemnego zaufania, poza „wyjątkowe okoliczności" w rozumieniu orzecznictwa, prowadząc tym samym do ogólnego

wyłączenia stosowania tych zasad w kontekście europejskich nakazów aresztowania wydanych przez sądy państwa członkowskiego, w którym takie nieprawidłowości wystąpiły. Taka interpretacja skutkowałaby też tym, że żaden sąd tego państwa członkowskiego nie mógłby być już uznawany za sąd do celów stosowania innych postanowień prawa Unii, zwłaszcza art. 267 TFUE.

Trybunał podkreślił, nawiązując do swego wcześniejszego orzecznictwa, że termin „organ sądowy", o którym mowa w decyzji ramowej 2002/584, nie oznacza wyłącznie sędziów lub sądów państwa członkowskiego, ale może obejmować, w szerszym sensie, organy uczestniczące w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych tego państwa członkowskiego, w odróżnieniu zwłaszcza od ministerstw lub służb policji, które należą do władzy wykonawczej. Wydający nakaz organ sądowy powinien móc dostarczyć wykonującemu nakaz organowi sądowemu zapewnienie, że w świetle gwarancji przewidzianych przez porządek prawny wydającego nakaz państwa członkowskiego przy wykonywaniu obowiązków związanych z wydaniem europejskiego nakazu aresztowania działa on w sposób niezależny. Wyjaśnił, że niezależność ta wymaga, aby istniały przepisy ustawowe i organizacyjne gwarantujące, by wydający nakaz organ sądowy nie był narażony, w ramach podejmowania decyzji o wydaniu takiego nakazu aresztowania, na jakiekolwiek ryzyko, że zostanie poddany w szczególności indywidualnym instrukcjom ze strony władzy wykonawczej. Według TSUE prokuratury, których dotyczyły wcześniej rozstrzygane sprawy, nie spełniają wymogu niezależności nierozerwalnie związanego z pojęciem wydającego nakaz organu sądowego w rozumieniu decyzji ramowej 2002/584 nie ze względu na okoliczności świadczące o istnieniu systemowych lub ogólnych nieprawidłowości w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej państwa członkowskiego tych prokuratur, lecz ze względu na przepisy ustawowe i organizacyjne uchwalone przez to państwo członkowskie zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej, które ustawowo podporządkowują te prokuratury władzy wykonawczej, narażając je w ten sposób na ryzyko podlegania w ramach podejmowania decyzji w sprawie wydania europejskiego nakazu aresztowania indywidualnym poleceniom lub instrukcjom ze strony tej władzy. Tymczasem w Unii opartej na prawie wymóg niezależności sądów wyklucza możliwość ich podlegania w ramach hierarchii służbowej lub podporządkowania komukolwiek oraz możliwość otrzymywania przez nie poleceń lub instrukcji z jakiegokolwiek źródła. W tych okolicznościach nie ma podstaw, aby przyjąć, że same systemowe lub ogólne nieprawidłowości w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej wydającego nakaz państwa, niezależnie od ich wagi, mogą wystarczyć, aby wydający nakaz organ sądowy mógł twierdzić, że żaden sąd tego państwa członkowskiego nie mieści się w pojęciu wydającego nakaz organu sądowego w rozumieniu decyzji ramowej 2002/584.

W drugiej kolejności trzeba ustalić, czy decyzję ramową 2002/584 należy interpretować w taki sposób, że jeżeli wykonujący nakaz organ sądowy posiada informacje

świadczące o rzeczywistym ryzyku naruszenia prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, gwarantowanego przez art. 47 KPP, ze względu na systemowe lub ogólne nieprawidłowości w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej wydającego nakaz państwa członkowskiego, to sąd ten może przyjąć, że istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że w wypadku przekazania tej osoby do tego ostatniego państwa członkowskiego będzie ona narażona na to ryzyko, bez obowiązku zweryfikowania w sposób konkretny i dokładny w szczególności sytuacji osobistej tej osoby, charakteru przestępstw, których dotyczy ten nakaz, oraz kontekstu faktycznego, w którym został on wydany. W wyroku w sprawie C-216/18 PPU (*Nieprawidłowości w systemie sądownictwa*) Trybunał orzekł, iż wykładni decyzji ramowej 2002/584 należy dokonywać w ten sposób, że w sytuacji, gdy wykonujący nakaz organ sądowy posiada informacje mogące wskazywać na istnienie rzeczywistego ryzyka naruszenia prawa do rzetelnego procesu sądowego, ze względu na systemowe lub ogólne nieprawidłowości w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej wydającego nakaz państwa członkowskiego, wspomniany organ powinien zweryfikować w sposób konkretny i dokładny, czy – w świetle sytuacji osobistej tej osoby, jak również charakteru przestępstwa, za które jest ścigana, oraz kontekstu faktycznego, w którym został wydany europejski nakaz aresztowania, oraz przy uwzględnieniu informacji udzielonych przez wydające nakaz państwo członkowskie na podstawie rzeczonej decyzji ramowej – istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że w wypadku przekazania do tego ostatniego państwa osoba ta będzie narażona na takie ryzyko.

Zgodnie z dokonaną w tym wyroku wykładnią możliwość odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania na podstawie decyzji ramowej 2002/584 zakłada przeprowadzenie badania składającego się z dwóch etapów. W ramach pierwszego etapu wykonujący dany europejski nakaz aresztowania organ sądowy powinien ustalić, czy istnieją obiektywne, wiarygodne, dokładne i należycie zaktualizowane informacje świadczące o istnieniu rzeczywistego ryzyka naruszenia prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, gwarantowanego przez art. 47 KPP, ze względu na systemowe lub ogólne nieprawidłowości w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej wydającego nakaz państwa członkowskiego. W ramach drugiego etapu organ ten powinien zweryfikować w sposób konkretny i dokładny, w jakim stopniu nieprawidłowości te mogą mieć wpływ na sądy tego państwa członkowskiego, które są właściwe w zakresie prowadzenia postępowania wobec osoby ściganej. Organ wykonujący nakaz musi wziąć pod uwagę sytuację osobistą osoby ściganej, charakter popełnionego czynu oraz kontekstu faktycznego. Musi też sprawdzić, uwzględniając informacje przekazane przez państwo wydające nakaz, czy istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że w wypadku przekazania do tego ostatniego państwa owa osoba będzie narażona na takie ryzyko. Obydwa etapy tego badania oznaczają konieczność przeprowadzenia analizy

informacji uzyskanych na podstawie różnych kryteriów, co oznacza, że obu tych etapów nie można ze sobą mylić.

Stosowanie mechanizmu europejskiego nakazu aresztowania można zawiesić jedynie w przypadku poważnego i trwałego naruszenia przez jedno z państw członkowskich zasad określonych w art. 2 TUE, w tym zasady państwa prawnego, stwierdzonego przez Radę Europejską na podstawie art. 7 ust. 2 TUE, ze skutkami określonymi w jego art. 7 ust. 3. Dopiero w obliczu decyzji Rady Europejskiej, a następnie zawieszenia przez Radę stosowania decyzji ramowej 2002/584 wobec tego państwa członkowskiego wykonujący nakaz organ sądowy byłby automatycznie zobowiązany do odmowy wykonania każdego europejskiego nakazu aresztowania wydanego przez to państwo członkowskie, bez konieczności dokonywania jakiejkolwiek konkretnej oceny rzeczywistego ryzyka naruszenia istoty prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, na jakie narażona jest dana osoba. Dopuszczenie poglądu, że systemowe lub ogólne nieprawidłowości w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej wydającego państwa członkowskiego, niezależnie od ich wagi, pozwalają przyjąć, że w odniesieniu do osoby, której dotyczy europejski nakaz aresztowania, istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że w wypadku przekazania do tego państwa członkowskiego osoba ta będzie narażona na rzeczywiste ryzyko naruszenia jej prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, skutkowałoby automatyczną odmową wykonania każdego nakazu aresztowania wydanego przez to państwo członkowskie, a w rezultacie faktycznym zawieszeniem stosowania mechanizmu europejskiego nakazu aresztowania wobec tego państwa członkowskiego, mimo braku przyjęcia przez Radę Europejską i Radę decyzji określonych w poprzednim punkcie. W konsekwencji wobec braku takich decyzji, o ile stwierdzenie przez wykonujący europejski nakaz aresztowania organ sądowy istnienia informacji świadczących o systemowych lub ogólnych nieprawidłowościach w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej wydającego nakaz państwa członkowskiego lub o pogłębieniu się tych nieprawidłowości powinno wzbudzić czujność tego organu, o tyle organ ten nie może poprzestać na samym tym stwierdzeniu i odstąpić od przeprowadzenia drugiego etapu badania.

W ramach tego drugiego etapu wspomniany organ musi bowiem zbadać, w danym wypadku biorąc pod uwagę pogłębienie się tych nieprawidłowości, czy w świetle sytuacji osobistej osoby, która ma być przekazana na podstawie rozpatrywanego europejskiego nakazu aresztowania, charakteru przestępstwa, za które jest ona ścigana, oraz kontekstu faktycznego, w którym ten nakaz został wydany, obejmującego oświadczenia przedstawicieli władzy publicznej co do sposobu, w jaki należy rozstrzygnąć konkretną sprawę, oraz z uwzględnieniem informacji przekazanych mu przez wydający nakaz organ sądowy w trybie art. 15 ust. 2 decyzji ramowej 2002/584, istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że w wypadku przekazania do tego państwa członkowskiego osoba ta będzie narażona

na rzeczywiste ryzyko naruszenia jej prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego. Jeśli tak jest, wykonujący nakaz organ sądowy powinien odmówić wykonania danego europejskiego nakazu aresztowania. W przeciwnym wypadku musi wykonać ten nakaz. Celem mechanizmu europejskiego nakazu aresztowania jest przede wszystkim niedopuszczenie do sytuacji, w której osoba ścigana znajdująca się na terytorium innego państwa członkowskiego niż państwo, w którym miała popełnić przestępstwo, pozostałaby bezkarna. Cel ten stoi na przeszkodzie wykładni decyzji ramowej 2002/584, zgodnie z którą istnienie lub pogłębienie się systemowych lub ogólnych nieprawidłowości w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej w danym państwie członkowskim może stanowić samoistną podstawę odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania wydanego przez organ sądowy tego państwa członkowskiego. Taka wykładnia mogłaby oznaczać wysokie ryzyko bezkarności osób, które chcą uniknąć sprawiedliwości w następstwie skazania lub podejrzenia popełnienia przestępstwa, niezależnie od braku informacji odnoszących się do osobistej sytuacji tych osób, które pozwalałyby uznać, że w wypadku przekazania do danego wydającego nakaz państwa członkowskiego będą one narażone na rzeczywiste ryzyko naruszenia ich prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego.

W odniesieniu do kwestii, czy wykonujący nakaz organ sądowy jest w danym wypadku zobowiązany do uwzględnienia systemowych lub ogólnych nieprawidłowości w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej w wydającym nakaz państwie członkowskim, które wystąpiły już po wydaniu europejskiego nakazu aresztowania, o wykonanie którego został złożony wniosek, należy przypomnieć, że europejski nakaz aresztowania może być wydany przez państwo członkowskie w celu zatrzymania i przekazania przez inne państwo członkowskie osoby ściganej, zarówno do celów przeprowadzenia postępowania karnego, jak i do celów wykonania kary pozbawienia wolności bądź środka zabezpieczającego polegającego na pozbawieniu wolności. W wypadku europejskiego nakazu aresztowania wydanego przez państwo członkowskie w celu przekazania osoby ściganej do celów przeprowadzenia postępowania karnego, w celu ustalenia, w sposób konkretny i dokładny, czy w okolicznościach rozpatrywanej sprawy istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że w razie przekazania osoba ta będzie narażona na rzeczywiste ryzyko naruszenia jej prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, wykonujący nakaz organ sądowy powinien w szczególności zbadać, w jakim stopniu systemowe lub ogólne nieprawidłowości w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej wydającego nakaz państwa członkowskiego mogą mieć wpływ na sądy tego państwa członkowskiego, które są właściwe w zakresie prowadzenia postępowania wobec tej osoby. Badanie to oznacza w konsekwencji konieczność uwzględnienia znaczenia nieprawidłowości, które wystąpiły po wydaniu danego europejskiego nakazu aresztowania. Podobnie jest w przypadku, gdy europejski nakaz

aresztowania zostanie wydany przez państwo członkowskie w celu przekazania osoby ściganej do celów wykonania kary pozbawienia wolności bądź zastosowania środka zabezpieczającego polegającego na pozbawieniu wolności, jeżeli po ewentualnym przekazaniu tej osoby będzie w jej sprawie toczyć się nowe postępowanie sądowe, w danym wypadku w następstwie wniesienia środka odwoławczego od wykonania kary pozbawienia wolności bądź środka zabezpieczającego polegającego na pozbawieniu wolności lub środka odwoławczego od orzeczenia sądowego, dla wykonania którego ów europejski nakaz aresztowania został wydany. W tym drugim wypadku wykonujący nakaz organ sądowy musi również zbadać, w jakim stopniu systemowe lub ogólne nieprawidłowości istniejące w wydającym nakaz państwie członkowskim w chwili wydania europejskiego nakazu aresztowania, w okolicznościach konkretnej rozpatrywanej sprawy, wpłynęły na niezależność sądu tego państwa członkowskiego, który orzekł karę pozbawienia wolności bądź środek zabezpieczający polegający na pozbawieniu wolności, dla wykonania których ów europejski nakaz aresztowania został wydany.

W świetle wszystkich powyższych rozważań na zadane pytania należy udzielić następującej odpowiedzi: wykładni decyzji ramowej 2002/584 należy dokonywać w ten sposób, że gdy wykonujący nakaz organ sądowy mający zadecydować o przekazaniu osoby, której dotyczy europejski nakaz aresztowania, posiada informacje świadczące o systemowych lub ogólnych nieprawidłowościach w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej w wydającym ten nakaz państwie członkowskim, które istniały w chwili jego wydania lub wystąpiły po jego wydaniu, ten wykonujący nakaz organ sądowy nie może odmówić sądowi, który wydał ten nakaz, statusu „wydającego nakaz organu sądowego" i nie może przyjąć, że istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że w razie przekazania do tego ostatniego państwa członkowskiego osoba ta będzie narażona na rzeczywiste ryzyko naruszenia jej prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, gwarantowanego przez art. 47 akapit 2 karty, bez obowiązku zweryfikowania w sposób konkretny i dokładny w szczególności sytuacji osobistej tej osoby, charakteru przestępstw, których dotyczy nakaz aresztowania, oraz kontekstu faktycznego, w którym został on wydany, jak również oświadczeń przedstawicieli władz publicznych co do sposobu, w jaki należy rozstrzygnąć konkretną sprawę.

Przedmiotem oceny ze strony TSUE była również procedura powoływania sędziów Sądu Najwyższego w Polsce, wprowadzona w ramach tzw. reformy sądownictwa[66]. Trybunał zbadał ją w kontekście przepisów TUE oraz Karty Praw Podstawowych dotyczących ochrony prawnej jednostek, a także dyrektywy 2000/78 ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.

[66] Wyrok z dnia 2 marca 2021 r., sprawa C-824/18, *A.B. i in. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa*, ECLI:EU:C:2021:153; https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&td=ALL&num=C-824/18

Zgodnie z nową procedurą Krajowa Rada Sądownictwa (KRS) przedstawia prezydentowi wnioski o powołanie nowych sędziów na stanowiska w Sądzie Najwyższym. Od uchwały KRS przysługuje odwołanie do Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA), które jednak nie wstrzymuje biegu postępowania nominacyjnego w stosunku do tych kandydatów na sędziów, którzy nie kwestionują odmownej decyzji KRS. W konsekwencji sędziowie wnoszący odwołanie od negatywnej opinii KRS są w gorszej sytuacji niż pozostali kandydaci, gdyż po rozpatrzeniu przez NSA uchwał KRS w ich sprawach mogą oni uczestniczyć w powołaniu jedynie na te stanowiska, które pozostają wolne do obsadzenia po ewentualnym powołaniu tych kandydatów, którzy uzyskali wcześniej pozytywną opinię KRS. NSA rozpatrujący odwołanie grupy sędziów skierował do TSUE pytanie prejudycjalne w sprawie zgodności procedury nominacyjnej z prawem unijnym, a także zarządził środek zabezpieczający w postaci wstrzymania wykonania uchwał KRS. Notabene prezydent nie wykonał postanowień NSA o środku zabezpieczającym i powołał nowych sędziów SN według nowej, opisanej wyżej procedury.

W pierwszej kolejności TSUE przeanalizował problem, czy unijne zasady państwa prawnego, skutecznej ochrony sądowej, należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie zmianom w krajowym porządku prawnym, które, po pierwsze, pozbawiają sąd krajowy jego właściwości do orzekania w pierwszej i zarazem ostatniej instancji w przedmiocie odwołań wnoszonych przez kandydatów na stanowiska sędziowskie w sądzie takim jak Sąd Najwyższy od rozstrzygnięcia organu takiego jak KRS o nieprzedstawieniu ich kandydatur i przedstawieniu Prezydentowi RP wniosku o powołanie innych kandydatów do sprawowania urzędu na tych stanowiskach, po drugie, nakazują umorzenie z mocy prawa niezakończonych jeszcze postępowań w sprawach takich odwołań, wykluczając możliwość dalszego ich prowadzenia lub ponownego wszczęcia, i po trzecie, pozbawiają w ten sposób taki sąd krajowy możliwości uzyskania odpowiedzi na pytania prejudycjalne, z którymi sąd ten zwrócił się do Trybunału. Na wypadek, gdyby tak było, sąd odsyłający zwraca się z pytaniem, czy zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że wymaga ona od tego sądu odstąpienia od zastosowania się do tych zmian i w konsekwencji dalszego uznawania swojej wcześniejszej właściwości do rozpoznania spraw, które wpłynęły do niego przed tymi zmianami.

TSUE miał przede wszystkim odpowiedzieć na pytanie, czy nowa procedura powoływania sędziów Sądu Najwyższego jest zgodna z prawem Unii, a przy założeniu, że nie jest, czy prawo Unii pozwala mu pominąć te zmiany, a w konsekwencji oddalić ten wniosek o umorzenie postępowania i dalej prowadzić postępowanie w sprawie. Rząd polski wysunął argument, że pytanie to jest niedopuszczalne ze względu na to, że brak kompetencji Unii w zakresie procedur powoływania sędziów w państwach członkowskich uniemożliwia interpretowanie prawa Unii w sposób, który zobowiązywałaby te państwa

do przyznania kandydatom na stanowisko sędziego prawa do wniesienia odwołania od decyzji o ich niepowołaniu, a istnienie lub brak takiego prawa nie wpływa ponadto na niezawisłość sędziów faktycznie powołanych w wyniku danego postępowania nominacyjnego. Orzeczenie TSUE miałoby skutek prawodawczy, a nie interpretacyjny, ponieważ miałoby umożliwić sądowi odsyłającemu rozstrzygnięcie spraw w postępowaniu głównym mimo braku przepisów prawa powszechnie obowiązującego, które powierzałyby mu właściwość w tej dziedzinie. Tymczasem taka konsekwencja byłaby sprzeczna z art. 4 ust. 2 TUE, który wymaga, by Unia szanowała tożsamość narodową państw członkowskich, nierozerwalnie związaną z ich ustrojem konstytucyjnym, i godziłaby w niezależność Trybunału Konstytucyjnego, który uznał za niezgodny z konstytucją przepis stanowiący podstawę właściwości sądu odsyłającego. Zdaniem Trybunału państwa członkowskie przy wykonywaniu swoich kompetencji, w szczególności w zakresie stanowienia przepisów krajowych regulujących proces powoływania sędziów, mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii. Przedstawiane przez rząd polski argumenty odnoszą się zasadniczo do zakresu, a w konsekwencji do wykładni przepisów prawa Unii dotyczących wartości aksjologicznych Unii oraz zasady rządów prawa, a także do skutków, jakie mogą wynikać z tych przepisów, zwłaszcza ze względu na przysługujące temu prawu pierwszeństwo. Tego rodzaju argumenty, które dotyczą istoty postawionego pytania, nie mogą zatem, z natury rzeczy, prowadzić do jego niedopuszczalności.

Co się tyczy art. 267 TFUE, należy przypomnieć, że procedura odesłania prejudycjalnego przewidziana w tym postanowieniu jest kluczowym elementem systemu sądowniczego ustanowionego w traktatach, ponieważ poprzez ustanowienie dialogu między sądami, zwłaszcza między Trybunałem a sądami państw członkowskich, ma ona na celu zapewnienie jednolitej wykładni prawa Unii, umożliwiając tym samym zapewnienie jego spójności, pełnej skuteczności i autonomii oraz wreszcie odrębnego charakteru prawa ustanowionego w traktatach. Sądy krajowe mają jak najszersze uprawnienie do wystąpienia do Trybunału, jeśli uznają, że w zawisłej przed nimi sprawie pojawiły się pytania związane z wykładnią lub oceną ważności przepisów prawa Unii wymagające udzielenia odpowiedzi w celu rozstrzygnięcia rozpatrywanego przez te sądy sporu. Przepis prawa krajowego nie może stanąć na przeszkodzie skorzystaniu przez sąd krajowy z tego uprawnienia. Podobnie, z myślą o zapewnieniu skuteczności tego uprawnienia lub obowiązku, sąd krajowy powinien mieć możliwość podtrzymania odesłania prejudycjalnego po jego wniesieniu. Przepis krajowy, który może skutkować powstrzymaniem się przez sąd krajowy od zadania pytań prejudycjalnych Trybunałowi w celu uniknięcia wyłączenia ze sprawy, narusza przyznane sądom krajowym w art. 267 TFUE prerogatywy i w konsekwencji wpływa na skuteczność ustanowionej w ramach mechanizmu odesłania prejudycjalnego współpracy między Trybunałem a sądami krajowymi. O ile co do zasady dopuszczalne jest na przykład, by państwo członkowskie zmieniło przepisy krajowe dotyczące określenia właściwości sądów, co może skutkować odpadnięciem

podstawy prawnej, na której opierała się właściwość sądu krajowego, który zwrócił się do Trybunału z odesłaniem prejudycjalnym, lub by przyjęło przepisy materialnoprawne powodujące incydentalnie bezprzedmiotowość sprawy, w której takie odesłanie zostało wniesione, o tyle państwo członkowskie nie może dokonywać w ustawodawstwie krajowym zmian, których szczególnym skutkiem jest uniemożliwienie podtrzymania wystosowanych już do Trybunału wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym i zapobieżenie w ten sposób wypowiedzeniu się przez Trybunał w przedmiocie takich wniosków, a także wykluczenie jakiejkolwiek możliwości przyszłego powtórnego wystąpienia przez sąd krajowy z analogicznym wnioskiem. Rozstrzygnięcie kwestii, czy jest tak w niniejszym wypadku, będzie należało ostatecznie do sądu odsyłającego. Z postanowienia odsyłającego wynika, że przepisy ustawy, które nakazują umorzenie postępowań w przedmiocie takich odwołań jak te rozpatrywane w postępowaniu głównym oraz wykluczają, aby takie odwołania mogły być wnoszone w przyszłości, wydają się nakierowane na to, by uniemożliwić sądowi odsyłającemu podtrzymanie wystosowanego już do Trybunału wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym i zapobiec w ten sposób wypowiedzeniu się przez ten ostatni w jego przedmiocie, a także by wykluczyć jakąkolwiek możliwość przyszłego powtórnego wystąpienia przez sąd krajowy z pytaniami analogicznymi do tych zadanych we wspomnianym wniosku.

Z informacji, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że władze polskie niedawno wzmogły inicjatywy zmierzające do zahamowania praktyki przedstawiania Trybunałowi odesłań prejudycjalnych w kwestii niezależności sądów w Polsce lub do podważenia orzeczeń sądów polskich, które wystąpiły z takimi odesłaniami. Mianowicie dwoje sędziów będących autorami tych odesłań zostało objętych postępowaniem wyjaśniającym poprzedzającym ewentualne wszczęcie wobec nich postępowania dyscyplinarnego dotyczącego w szczególności możliwego ekscesu orzeczniczego polegającego na spowodowaniu zwrócenia się ze wspomnianymi odesłaniami. Ponadto Prokurator Generalny, który sprawuje również funkcję Ministra Sprawiedliwości, skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek zmierzający do stwierdzenia niezgodności z Konstytucją art. 267 TFUE w zakresie, w jakim postanowienie to dopuszcza występowanie przez sądy polskie do Trybunału z pytaniami prejudycjalnymi dotyczącymi ustroju, kształtu i organizacji władzy sądowniczej oraz postępowania przed krajowymi organami władzy sądowniczej. Dokonane zniesienie wszelkiej możliwości wniesienia środka prawnego od uchwał KRS o przedstawieniu Prezydentowi RP kandydatów do powołania do piastowania urzędu sędziego odnosi się wyłącznie do uchwał tego organu dotyczących stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym. Uchwały KRS zawierające wnioski o powołanie do sprawowania urzędu na wszystkich innych stanowiskach sędziowskich w Polsce w dalszym ciągu podlegają kontroli sądowej. Ostateczna ocena okoliczności faktycznych w kontekście dialogu w ramach postępowania prejudycjalnego należy wyłącznie do sądu odsyłającego, czy przyjęcie ustawy wywołało szczególne skutki w postaci uniemożliwienia sądowi odsyłającemu podtrzymania złożonych już wniosków o wydanie orzeczenia

w trybie prejudycjalnym, i zapobieżenia w ten sposób wypowiedzeniu się przez ten ostatni w ich przedmiocie, a także wykluczenia jakiejkolwiek możliwości przyszłego powtórnego wystąpienia przez sąd krajowy z pytaniami analogicznymi do tych, które zawiera pierwotny wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w niniejszej sprawie. Gdyby sąd odsyłający doszedł do takiego wniosku, należałoby wówczas stwierdzić, że tego rodzaju przepisy nie tylko naruszają prerogatywy przyznane sądom krajowym w art. 267 TFUE i wpływają na skuteczność współpracy między Trybunałem a sądami krajowymi ustanowionej w ramach mechanizmu odesłania prejudycjalnego, ale również godzą w misję, jaka została powierzona Trybunałowi, polegającą na zapewnieniu poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów, i nie są zgodne z zasadą lojalnej współpracy sformułowaną w TUE.

Artykuł 19 TUE, w którym skonkretyzowano zasadę państwa prawnego wyrażoną w art. 2 TUE, powierza sądom państw członkowskich i Trybunałowi zadanie zapewnienia pełnego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich, jak też ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z tego prawa. Na tej podstawie państwa członkowskie są zobowiązane do ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia jednostkom poszanowania ich prawa do skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii. Zasada skutecznej ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, do której odnosi się art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, stanowi zasadę ogólną prawa Unii, wynikającą z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, wyrażoną w art. 6 i 13 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka. Każde państwo członkowskie powinno zatem zapewnić przede wszystkim, by organy należące – jako „sądy" w rozumieniu prawa Unii – do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii i mogące w związku z tym rozstrzygać w tym charakterze o stosowaniu lub wykładni prawa Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej. Sąd odsyłający rozpatruje odwołania, w których kandydaci na stanowiska sędziowskie w Izbie Cywilnej i Izbie Karnej Sądu Najwyższego kwestionują uchwały, na mocy których KRS nie uwzględniła ich kandydatury i przedstawiła Prezydentowi RP innych kandydatów celem powołania na te stanowiska. Bezsporne jest, że Sąd Najwyższy może w określonych wypadkach orzekać o kwestiach związanych ze stosowaniem lub wykładnią prawa Unii oraz że SN i jego izby należą – jako „sąd" w znaczeniu zdefiniowanym w tym prawie – do polskiego systemu środków odwoławczych „w dziedzinach objętych prawem Unii", a w związku z tym powinny spełniać wymogi skutecznej ochrony sądowej. Aby takie organy mogły same zapewniać skuteczną ochronę prawną, kluczowe jest zachowanie niezależności takich organów, co potwierdza art. 47 KPP, w którym wśród wymogów związanych z prawem podstawowym do skutecznego środka prawnego wymieniono dostęp do niezawisłego sądu. Wymóg niezawisłości sędziowskiej, stanowiącej integralny element sądzenia, wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które to prawo ma fundamentalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw, jakie

jednostki wywodzą z prawa Unii, oraz zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim określonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości państwa prawnego.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem niezbędne na podstawie prawa Unii gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają istnienia zasad, zwłaszcza co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączania lub odwołania, pozwalających wykluczyć, w przekonaniu jednostek, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz jego neutralności względem ścierających się przed nimi interesów. Zgodnie z zasadą podziału władz charakteryzującą funkcjonowanie państwa prawnego konieczne jest zagwarantowanie niezależności sądów od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Sędziowie muszą być chronieni przed ingerencją lub naciskami z zewnątrz, które mogłyby zagrozić ich niezależności. Niezbędne na podstawie prawa Unii gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają w szczególności istnienia zasad regulujących powoływanie sędziów. Trybunał wskazał już, że sam fakt powoływania sędziów przez Prezydenta RP nie musi powodować ich zależności od tego organu ani budzić wątpliwości co do ich bezstronności, jeżeli po powołaniu osoby te nie podlegają żadnej presji i nie otrzymują zaleceń podczas wykonywania swoich obowiązków.

Konieczne jest upewnienie się, że materialne warunki oraz zasady proceduralne podejmowania decyzji dotyczących powoływania sędziów są sformułowane w sposób nieprowadzący do powstania w przekonaniu jednostek uzasadnionych wątpliwości co do niepodatności danych sędziów na czynniki zewnętrzne oraz ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów po tym, gdy zostaną oni powołani, a także że w tym celu szczególnie ważne jest to, by te warunki i zasady spełniały wymogi niezależności i niezawisłości. Zgodnie z Konstytucją sędziowie Sądu Najwyższego są powoływani przez Prezydenta RP na wniosek KRS, czyli organu, któremu powierzono zadanie stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Interwencja takiego organu w kontekście procesu powoływania sędziów może, co do zasady, przyczynić się do obiektywizacji tego procesu poprzez zakreślenie ram uznania, jakim dysponuje Prezydent RP przy wykonywaniu powierzonej mu prerogatywy. Może być tak jednak wyłącznie pod warunkiem, w szczególności, że sam ten organ będzie wystarczająco niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz od organu, któremu ma przedłożyć taki wniosek o powołanie. Rola KRS w procesie nominacyjnym jest zatem pierwszoplanowa, gdyż to jej akt stanowi podstawę do podjęcia decyzji przez Prezydenta. Stopień niezależności KRS od polskiej władzy ustawodawczej i wykonawczej przy wykonywaniu powierzonych jej zadań może mieć znaczenie przy dokonywaniu oceny, czy wyłonieni przez nią sędziowie będą w stanie spełnić wymogi niezawisłości i bezstronności wynikające z prawa Unii. Dla potrzeb dokonania wspomnianej oceny i z uwagi na to, że decyzje Prezydenta RP w sprawach powołania sędziów Sądu Najwyższego nie mogą być przedmiotem kontroli sądowej, istotny może być także sposób, w jaki określono zakres odwołania przysługującego od uchwały KRS, która obejmuje rozstrzygnięcia w przedmiocie

wniosku o powołanie do sprawowania urzędu sędziego tego sądu, a zwłaszcza kwestia, czy to odwołanie umożliwia zapewnienie skutecznej kontroli sądowej takich uchwał, przynajmniej w zakresie pozwalającym na ustalenie, że nie doszło do przekroczenia uprawnień lub nadużycia władzy, naruszenia prawa lub popełnienia oczywistego błędu w ocenie. Okoliczności i warunki, w jakich dochodzi do nagłego zniesienia istniejącej dotychczas możliwości wniesienia środka prawnego, mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek wątpliwości natury systemowej co do niezawisłości i bezstronności sędziów powołanych w wyniku tego procesu. Tymczasem staje się widoczne, że niezależność organu takiego jak KRS od władzy ustawodawczej i wykonawczej rodzi wątpliwości. Ukonstytuowanie KRS w jej nowym składzie powołanym przez Sejm miało miejsce w sytuacji, w której spodziewano się, że wiele stanowisk w Sądzie Najwyższym będzie wkrótce podlegało obsadzeniu w szczególności w następstwie przejścia sędziów tego sądu w stan spoczynku po osiągnięciu przez nich nowo określonej w przyjętej niemal równocześnie ustawie granicy wieku 65 lat. Tymczasem Trybunał stwierdził, że z powodu przyjęcia tych przepisów Rzeczpospolita Polska naruszyła nieusuwalność i niezawisłość sędziów Sądu Najwyższego i uchybiła zobowiązaniom wynikającym z zasady skutecznej ochrony prawnej. Brak kontroli sądowej uchwał KRS umacniałby tę konkluzję. Mogłoby to podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i państwie prawnym. Jeżeli sąd odsyłający – w wyniku badania, które ma przeprowadzić w świetle powyższych rozważań – dojdzie do wniosku, że przyjęcie rozpatrywanych w postępowaniu głównym przepisów nastąpiło z naruszeniem przepisów prawa Unii, sąd ten będzie zobowiązany do odstąpienia od stosowania tych przepisów krajowych. Przepis prawa krajowego uniemożliwiający uruchomienie procedury przewidzianej w art. 267 TFUE należy pominąć bez potrzeby zwrócenia się przez dany sąd o uprzednie usunięcie tego przepisu w drodze ustawodawczej lub w jakimkolwiek innym trybie konstytucyjnym.

Artykuł 19 ust. 1 akapit 2 TUE nakłada na wszystkie państwa członkowskie obowiązek ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia, w dziedzinach objętych prawem Unii, skutecznej ochrony prawnej w rozumieniu przede wszystkim art. 47 KPP. Trybunał uznał już wcześniej, że wymóg ten cechuje się jasnym, precyzyjnym i bezwarunkowym charakterem wymaganym do stwierdzenia jego bezpośredniej skuteczności. Tym samym prawo do drogi sądowej dla ochrony praw wywołuje skutek bezpośredni. Skutki powiązane z zasadą pierwszeństwa prawa Unii wiążą wszystkie organy państwa członkowskiego, czemu w szczególności nie mogą stanąć na przeszkodzie przepisy wewnętrzne dotyczące określenia właściwości sądów, w tym również przepisy rangi konstytucyjnej. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem jest niedopuszczalne, by przepisy prawa krajowego, nawet rangi konstytucyjnej, naruszały jedność i skuteczność prawa Unii. Mając na względzie, że ustawodawca krajowy nie wyznaczył innego niż sąd odsyłający sądu, który spełniałby wymogi niezawisłości wypływające z prawa Unii i miałby rozpoznać sprawy w postępowaniu głównym po otrzymaniu od Trybunału odpowiedzi

na pytania zadane mu przez sąd odsyłający w jego pierwotnym wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, jedynym skutecznym sposobem zaradzenia przez ten sąd naruszeniom prawa unijnego jest w niniejszym wypadku dalsze uznawanie swojej właściwości, w ramach której wystąpił on do Trybunału z tym wnioskiem na podstawie obowiązujących do tego czasu przepisów krajowych.

Wątpliwości sądu odsyłającego wzbudziła również kwestia, czy art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on krajowym przepisom proceduralnym, na mocy których wniesienie odwołania od negatywnych uchwał KRS nie wstrzymuje rozpatrzenia wniosków pozostałych kandydatów. Ewentualny brak możliwości skorzystania ze środka prawnego przed sądem w kontekście procesu powoływania do sprawowania urzędu sędziego krajowego sądu najwyższego może w niektórych przypadkach nie stanowić problemu z punktu widzenia wymogów wynikających z prawa Unii. Inaczej natomiast może być w przypadku przepisów prowadzących do zniweczenia skuteczności tego rodzaju środków prawnych, które istniały dotychczas, zwłaszcza w sytuacji, gdy ich przyjęcie, rozważane w powiązaniu z innymi istotnymi okolicznościami charakteryzującymi taki proces nominacyjny w określonym krajowym kontekście prawno-faktycznym, może wzbudzić w przekonaniu jednostek wątpliwości natury systemowej co do niezawisłości i bezstronności sędziów powołanych w wyniku tego procesu. Jak wskazuje sąd odsyłający, odwołanie takie jak to, które zostało wniesione do tego sądu na podstawie ustawy o KRS, jest pozbawione wszelkiej rzeczywistej skuteczności i tym samym oferuje jedynie pozorny środek prawny przed sądem. Mimo wniesienia takiego odwołania przez kandydata, który nie został przedstawiony przez KRS do powołania do piastowania urzędu, uchwały KRS zawsze uzyskują prawomocny charakter w części dotyczącej zawartego w nich rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawienia kandydatów do powołania, a zatem ci ostatni mogą – jak miało to miejsce w tym wypadku – zostać powołani przez Prezydenta RP na dane stanowiska bez oczekiwania na wynik postępowania odwoławczego. W tych okolicznościach jest bowiem oczywiste, że ewentualne uchylenie zawartego w takiej uchwale rozstrzygnięcia o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie odwołującego się kandydata, które nastąpiłoby po przeprowadzeniu postępowania wszczętego przez tego ostatniego, pozostanie bez rzeczywistych następstw dla jego sytuacji w odniesieniu do stanowiska, o które się ubiegał i które zostało już obsadzone na podstawie tej uchwały. Nowe przepisy krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym w wysokim stopniu zmieniły wcześniej obowiązujący stan prawa krajowego, wpływając znacząco na procedurę powoływania sędziów SN (ale już nie innych sądów). Nowelizacja prawa nastąpiła na krótko przed tym, gdy KRS w nowym składzie miała odnieść się do kandydatur zgłoszonych z myślą o obsadzeniu licznych stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym, które zostały zwolnione lub nowo utworzone na skutek wejścia w życie nowej ustawy o Sądzie Najwyższym, w tym także na temat kandydatur odwołujących się w postępowaniu głównym. Do sądu odsyłającego będzie należało dokonanie, na podstawie wniosków, jakie można wysnuć z tego wyroku, oraz

> wszelkich innych istotnych okoliczności, o których sąd ten poweźmie wiedzę, przy jednoczesnym uwzględnieniu w stosownym wypadku konkretnych względów lub celów, jakie będą przywoływane przed nim dla uzasadnienia rozpatrywanych środków, oceny, czy przepisy krajowe mogą wzbudzać w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności sędziów powołanych na podstawie uchwał KRS na czynniki zewnętrzne, a w szczególności na bezpośrednie lub pośrednie wpływy polskiej władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz co do ich neutralności względem mogących się przed nimi ścierać interesów i prowadzić w ten sposób do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i państwie prawnym. Jeżeli sąd odsyłający dojdzie do wniosku, że spowodowane w ten sposób przez wspomniane przepisy krajowe zmniejszenie skuteczności środka prawnego przysługującego od uchwały KRS o przedstawieniu wniosku o powołanie do sprawowania urzędu sędziego Sądu Najwyższego narusza prawo unijne, to powinien on odstąpić od stosowania tych przepisów na rzecz stosowania wcześniej obowiązujących przepisów krajowych i przeprowadzić samemu kontrolę zgodności prawa krajowego z unijnym.

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym przedstawiony przez Verwaltungsgericht Wiesbaden[67] był kuriozalny z punktu widzenia państwa prawnego o zakorzenionej, niepodawanej w wątpliwość tradycji demokratycznej. Spór dotyczył wykładni z jednej strony rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólnego rozporządzenia o ochronie danych), a z drugiej strony art. 267 TFUE w związku z art. 47 akapit 2 Karty Praw Podstawowych. Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy VQ a Land Hessen (krajem związkowym Hesja, Niemcy) w przedmiocie zgodności z prawem oddalenia przez przewodniczącego Hessischer Landtag (parlamentu kraju związkowego Hesja) wniosku zainteresowanego o dostęp do dotyczących go danych osobowych zarejestrowanych przez komisję ds. petycji tego parlamentu. Wobec odmowy dostępu do danych VQ złożył skargę do sądu administracyjnego. Ten sąd zaczął się zastanawiać, czy on sam może zostać uznany za „sąd" w rozumieniu art. 267 TFUE w związku z art. 47 KPP w świetle kryteriów wypracowanych w tym względzie przez Trybunał, w szczególności kryterium dotyczącego niezawisłości danego organu.

---

[67] Wyrok z dnia 20 lipca 2020 r., sprawa C-272/19, *VQ przeciwko krajowi federalnemu Hesja*, ECLI:EU:C:2020:535; https://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-272/19

Zdaniem sądu odsyłającego związanie sądu z ministerstwem sprawiedliwości może oznaczać bowiem, że sąd ten nie może wykonywać swoich funkcji w sposób całkowicie niezależny. W niniejszym przypadku organizacja sądów kraju związkowego Hesja została narzucona przez ministerstwo sprawiedliwości tego kraju związkowego. Samo ryzyko wywierania wpływu politycznego na sądy, zwłaszcza za pośrednictwem wyposażenia lub personelu wyznaczonego przez ministerstwo sprawiedliwości, wystarczyłoby do pociągnięcia za sobą wystąpienia ryzyka ingerencji w ich decyzje i mogłoby mieć wpływ na niezależność sądów przy wykonywaniu ich zadań. W odniesieniu do aspektu wewnętrznego niezawisłości Verwaltungsgericht Wiesbaden (sąd administracyjny w Wiesbaden) wyjaśnia, że niemieckie prawo konstytucyjne nie gwarantuje niezawisłości instytucjonalnej sądów. Mianowanie, ocena i awans sędziów, w tym sędziów tworzących sąd odsyłający, należą do ministra sprawiedliwości kraju związkowego Hesja. Wynika z tego, że przepisy prawa służby publicznej znajdują do nich zastosowanie, tak że wspomniany minister powinien w szczególności decydować o wyjazdach służbowych sędziów za granicę. Ponadto ministerstwo sprawiedliwości kraju związkowego Hesja wpisywało informacje zawodowe dotyczące wszystkich sędziów do systemu zarządzania zasobami ludzkimi zależnego od rządu kraju związkowego Hesja, tak że wszystkie organy administracyjne tego kraju związkowego mogły uzyskać dostęp do tych danych, mimo że mogą one mieć status strony w sprawie toczącej się przed tymi samymi sądami. Wreszcie ministerstwo sprawiedliwości decyduje również o liczbie sędziów i stanowisk poszczególnych sądów, personelu „spoza grona sędziów", przydzielonego w rzeczywistości władzy wykonawczej, a także wyposażenia informatycznego każdego sądu. Tym samym sądom przysługuje jedynie niezależność funkcjonalna, ponieważ zgodnie z art. 126 konstytucji kraju związkowego Hesja tylko sędziowie są niezależni i podlegają ustawie. Jednakże taka niezależność funkcjonalna sama w sobie jest niewystarczająca do ochrony sądów przed jakimkolwiek wpływem zewnętrznym. Verwaltungsgericht Wiesbaden wyciąga z tego wniosek, że prawdopodobnie nie spełnia on przewidzianych w art. 47 akapit 2 karty przesłanek uznania go za niezawisły i bezstronny sąd. W związku z tym zwrócił się do TSUE o ocenę sytuacji.

Trybunał podkreślił, że jest władny wydać orzeczenie w tej sprawie, ponieważ jej przedmiotem jest wykładnia rozporządzeń unijnych oraz art. 267 TFUE. W celu zbadania, czy dany organ rzeczywiście jest sądem dla celów procedury prejudycjalnej, Trybunał bierze pod uwagę całokształt okoliczności, takich jak ustanowienie organu na podstawie ustawy, jego stały charakter, obligatoryjny charakter jego jurysdykcji, kontradyktoryjność postępowania, stosowanie przez organ przepisów prawa oraz jego niezawisłość. Niezawisłość sądów państw członkowskich ma fundamentalne znaczenie dla porządku prawnego Unii Europejskiej z różnych względów. Przede wszystkim wchodzi ona w zakres zasady państwa prawnego, należącej do wartości, na których zgodnie z art. 2 TUE opiera się Unia i które są wspólne dla państw członkowskich, a także w zakres art. 19 TUE, który konkretyzuje tę wartość i powierza zadanie zapewnienia kontroli prawnej w tym

porządku również sądom krajowym. Niezawisłość jest warunkiem koniecznym dla zagwarantowania podmiotom prawa, w zakresie stosowania prawa Unii, prawa podstawowego do niezawisłego i bezstronnego sądu przewidzianego w art. 47 karty, które ma podstawowe znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw wywodzonych przez jednostki z prawa Unii. Wreszcie niezawisłość sądów krajowych ma zasadnicze znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania systemu współpracy sądowej pod postacią mechanizmu odesłania prejudycjalnego. W rozpatrywanej sprawie ocena pozycji przedmiotowego organu powinna dotyczyć niezawisłości samego tylko Verwaltungsgericht Wiesbaden w ramach sporu w postępowaniu głównym. W tym względzie niektóre okoliczności przedstawione przez wspomniany sąd administracyjny (jak mianowanie sędziów tymczasowych) są w sposób oczywisty pozbawione znaczenia dla tej oceny. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie zawiera żadnej informacji pozwalającej zrozumieć, w jakim zakresie okoliczności podniesione w pytaniach sądu odsyłającego mogłyby podważyć w postępowaniu głównym niezależność Verwaltungsgericht Wiesbaden. Pozostaje zatem zasadniczo zbadać wpływ, jaki władza ustawodawcza lub władza wykonawcza mogą wywierać na sędziów wchodzących w skład tego sądu administracyjnego ze względu na ich zaangażowanie w mianowanie, awans i ocenę tych sędziów. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem gwarancje niezawisłości i bezstronności, z których powinny korzystać sądy państw członkowskich, wymagają istnienia zasad – przede wszystkim co do składu organu, mianowania, okresu trwania kadencji oraz powodów wstrzymywania się od głosu, wyłączenia i odwołania jego członków – pozwalających wykluczyć, w przekonaniu podmiotów prawa, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz co do jego neutralności w odniesieniu do sprzecznych ze sobą interesów. W tym względzie rząd niemiecki uściśla, że w niniejszej sprawie sędziowie posiadają autonomiczny status w ramach służby publicznej, zapewniony w szczególności przez gwarancję nieusuwalności, przez właściwość wymiaru sprawiedliwości w zakresie ochrony sądowej sędziów, a także przez procedurę mianowania, w której to procedurze komisja ds. wyboru sędziów odgrywa decydującą rolę. W skład komisji wchodzą osoby powołane przez parlament krajowy oraz osoby wybrane przez sędziów. Sam fakt, że władze ustawodawcze lub wykonawcze uczestniczą w procesie mianowania sędziego, nie może prowadzić do powstania zależności sędziego od tych władz ani do wzbudzenia wątpliwości co do jego bezstronności, jeśli po mianowaniu zainteresowany nie podlega żadnej presji i nie otrzymuje instrukcji w ramach wykonywania swoich obowiązków. Verwaltungsgericht Wiesbaden wydaje się jednak zastanawiać również nad zgodnością składu komisji ds. wyboru sędziów z zasadą niezawisłości, biorąc pod uwagę przewagę liczebną członków wybranych przez władzę ustawodawczą. Okoliczność ta nie może jednak sama w sobie prowadzić do powzięcia wątpliwości co do niezawisłości sądu odsyłającego. Niezawisłość sądu krajowego powinna bowiem, również pod kątem warunków, w jakich dochodzi do mianowania jego członków, być oceniana z uwzględnieniem wszystkich istotnych

czynników. W rozpatrywanej sprawie nie można stwierdzić braku niezależności komisji. Akta sprawy przedłożone Trybunałowi nie zawierają wskazówek, zgodnie z którymi sposób, w jaki władza wykonawcza wykonuje swoje kompetencje w tym względzie, mógłby wzbudzić, zwłaszcza po stronie podmiotów prawa, uzasadnione wątpliwości co do niezależności danych sędziów od czynników zewnętrznych oraz ich neutralności względem ścierających się przed nim interesów. W świetle powyższych okoliczności czynniki przedstawione przez Verwaltungsgericht Wiesbaden na poparcie wątpliwości, jakie sąd ten wyraził w odniesieniu do jego własnej niezależności, nie mogą same w sobie wystarczyć do stwierdzenia, że wątpliwości te są zasadne i że sąd ten nie jest niezależny, pomimo wszystkich innych zasad przewidzianych w porządku prawnym, w skład którego wchodzi ten sąd administracyjny, i mających na celu zapewnienie jego niezależności, wśród których znajdują się w szczególności zasady wymienione w pkt 53 niniejszego wyroku. W tych okolicznościach Verwaltungsgericht Wiesbaden należy w niniejszej sprawie uznać za „sąd" w rozumieniu art. 267 TFUE. Z powyższego wynika, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny.

Na wniosek Izby cywilnej sądu najwyższego Malty działającej jako sąd konstytucyjny (Prim'Awla tal-Qorti Ċivili – Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali) TSUE rozpatrzył pytanie prejudycjalne w sprawie zgodności procedury powoływania sędziów na Malcie z art. 19(1) TUE i art. 47 Karty Praw Podstawowych. W procedurze tej decydującą rolę odgrywają dyskrecjonalne kompetencje premiera, co powodowało podejrzenia powiązań pomiędzy wymiarem sprawiedliwości i władzą polityczną. Przedmiotem pytań była również kwestia utrzymania w mocy nominacji sędziowskich, które nastąpiły na mocy tej procedury. Skargę do sądu w tej sprawie skierowała Repubblika, stowarzyszenie zarejestrowane jako osoba prawna na Malcie, którego celem jest wspieranie ochrony wymiaru sprawiedliwości i państwa prawnego. Wyrok został wydany w dniu 20 kwietnia 2021 r.[68] Trybunał potwierdził, że każde państwo ma obowiązek zapewnić, żeby organy stosujące prawo Unii i dokujące jego wykładni odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej. Chociaż organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych ostatnich, to przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii. Może tak być w szczególności w przypadku przepisów krajowych dotyczących przyjmowania decyzji o powołaniu sędziów. Wymagane na podstawie prawa Unii gwarancje niezawisłości i bezstronności oznaczają, że muszą istnieć zasady, zwłaszcza co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich

[68] Wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r., sprawa C-896/19, *Repubblika przeciwko Il-Prim Ministru,* ECLI:EU:C:2021:311; https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&td=ALL&num=C-896/19

kadencji oraz powodów ich wyłączania lub odwołania, pozwalające wykluczyć, w przekonaniu jednostek, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niepodatności tego organu na czynniki zewnętrzne oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów. Zgodnie z zasadą podziału władz charakteryzującą funkcjonowanie państwa prawnego konieczne jest zagwarantowanie niezależności sądów względem władzy ustawodawczej i wykonawczej.

W niniejszym przypadku wątpliwości sądu odsyłającego dotyczą przepisów krajowych, które przyznają premierowi danego państwa członkowskiego rozstrzygające uprawnienia w procesie powoływania sędziów, przewidując jednocześnie udział w tym procesie organu, który ma przede wszystkim za zadanie ocenę kandydatów na stanowisko sędziego i przedstawienie premierowi opinii. Przepisy konstytucji Malty dotyczące powoływania sędziów nie zmieniły się od ich przyjęcia w 1964 r. do czasu nowelizacji konstytucji uchwalonej w 2016 r., którą ustanowiono komisję ds. powoływania sędziów. Przed tą nowelizacją uprawnienia premiera były ograniczone wyłącznie przez wymóg, by kandydaci na stanowisko sędziowskie spełniali przewidziane w konstytucji warunki kwalifikujące do ubiegania się o takie stanowisko. Zatem to na podstawie przepisów konstytucji obowiązujących przed nowelizacją Republika Malty przystąpiła do Unii na podstawie art. 49 TUE. Nie wzbudziło to wątpliwości co do niezależności sądownictwa, ocenianej w procesie akcesyjnym. Państwo członkowskie nie może więc zmieniać swojego ustawodawstwa w taki sposób, aby doprowadzić do osłabienia ochrony wartości państwa prawnego. Jest zatem zobowiązane nie dopuścić do pogorszenia, w świetle tej wartości, swoich ustawodawstw w dziedzinie organizacji wymiaru sprawiedliwości, poprzez powstrzymanie się od przyjmowania przepisów, które mogłyby naruszać niezawisłość sędziowską. Natomiast udział w procesie powoływania sędziów organu takiego jak komisja ds. powoływania sędziów ustanowiona w związku z nowelizacją konstytucji w 2016 r. może co do zasady przyczynić się do większej obiektywności tego procesu dzięki ograniczeniu zakresu swobody, jakim dysponuje premier przy wykonywaniu przyznanych mu w tej materii uprawnień. Organ taki powinien być jeszcze sam wystarczająco niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz od organu, któremu ma przedstawiać opinię w sprawie oceny kandydatów na stanowisko sędziego. Sąd odsyłający wskazał na wiele gwarancji niezależności komisji ds. powoływania sędziów względem władzy ustawodawczej i wykonawczej. Odnosi się to do regulacji konstytucji dotyczącej składu tej komisji, jak też zakazu zasiadania w niej przez osoby zajmujące stanowiska polityczne, ciążącego na członkach tej komisji obowiązku działania zgodnie z własnym osądem i niepoddawania się kierownictwu ani kontroli ze strony żadnych osób ani organów, jak również spoczywającego na tej komisji obowiązku publikowania, w porozumieniu z ministrem właściwym ds. sprawiedliwości, kryteriów, na podstawie których dokonuje ocen, z czego zresztą się wywiązano. Ustanowienie

komisji ds. powoływania sędziów wzmacnia zatem gwarancje niezawisłości sędziowskiej. Choć premier posiada określone uprawnienia w zakresie powoływania sędziów, to jednak granice korzystania z tych uprawnień stanowią wymogi doświadczenia zawodowego, które muszą spełniać kandydaci na stanowiska sędziów i które są określone konstytucji. Mając na uwadze te czynniki, nie jest widoczne, by rozpatrywane w postępowaniu głównym przepisy krajowe dotyczące powoływania sędziów mogły jako takie wywoływać w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności powoływanych sędziów na czynniki zewnętrzne, w szczególności na bezpośrednie lub pośrednie wpływy władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz co do ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów i prowadzić w ten sposób do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w demokratycznym społeczeństwie i w państwie prawnym.

18 maja 2021 r. TSUE wydał wyrok w odpowiedzi na pytania prejudycjalne sądów rumuńskich – m.in. Tribunalul Olt (sąd krajowy Olt), Curtea de Apel Piteşti Bucureşti, Braşov (sądy apelacyjne w Piteşti, Bukareszcie i Braszowie) – zadane w związku z reformą sądownictwa w Rumunii[69]. Postępowania przed tymi sądami dotyczyły zgodności reformy m.in. z przepisami art. 2, art. 4(3), art. 9, art. 19 oraz art. 267 TUE, art. 47 KPP oraz z decyzją Komisji 2006/928/WE w sprawie współpracy i postępów Rumunii w reformie sądownictwa i zwalczaniu korupcji. Organizacje sędziów i prokuratorów, a także poszczególni sędziowie kwestionowali zgodność reform wprowadzonych w latach 2017–2019 z prawem unijnym. Sądy rozpatrujące te sprawy wyraziły wątpliwości odnośnie do zakresu zasady pierwszeństwa prawa unijnego w stosunku do rumuńskiego porządku konstytucyjnego, a także do tego, czy decyzja unijna podjęta przed przystąpieniem Rumunii do UE jest dla niej wiążąca.

W postępowaniu przed TSUE rządy rumuński i polski (interweniujący) wyraziły pogląd, że Trybunał nie miał kompetencji do udzielenia odpowiedzi na pytania prejudycjalne, ponieważ dotyczyły one organizacji wymiaru sprawiedliwości

[69] Wyrok Wielkiej Izby z dnia 18 maja 2021 r. w sprawach połączonych C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, *Asociaţia „Forumul Judecătorilor din România" przeciwko Inspecţia Judiciară* (C-83/19), *Asociaţia „Forumul Judecătorilor din România", Asociaţia „Mişcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor" przeciwko Consiliul Superior al Magistraturii* (C-127/19)**,** *PJ przeciwko QK* (C-195/19)**,** *SO przeciwko TP u. a., GD, HE, IF, JG* (C-291/19)*, Asociaţia „Forumul Judecătorilor din România", Asociaţia „Mişcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor", OL przeciwko Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie – Procurorul General al României* (C-355/19)*,* oraz *AX przeciwko Statul Român – Ministerul Finanţelor Publice* (C-397/19), ECLI:EU:-C:2021:393; https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=241381&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5925849

w Rumunii, czyli materii należącej do wyłącznej kompetencji wewnętrznej państwa członkowskiego. Trybunał wskazał jednak, że wszystkie przedstawione zagadnienia prejudycjalne dotyczą wykładni prawa pierwotnego Unii oraz jednego aktu prawa wtórnego (oraz wydanych na jego podstawie raportów Komisji z realizacji tej decyzji), a zatem właściwość Trybunału nie może być kwestionowana. TSUE odwołał się również do swego wcześniejszego orzecznictwa, w którym stwierdził, że kompetencje państw członkowskich związane z organizacją wymiaru sprawiedliwości powinny być wykonywane zgodnie ze zobowiązaniami wynikającymi z prawa Unii. Trybunał wykazał też, że odpowiedzi na przedstawione pytania prejudycjalne mają istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia postępowań przed sądami krajowymi (nawet jeśli rząd rumuński zajął w tej kwestii odmienne stanowisko).

TSUE wskazał przede wszystkim, że decyzja 2006/928 i powiązane z nią dokumenty są aktami instytucji unijnych i jako takie podlegają wykładni w trybie art. 267 TFUE. Są również wiążące w kontekście traktatu akcesyjnego Rumunii. Decyzja zobowiązywała Rumunię do podjęcia określonych w niej i aneksie do niej działań. Zalecenia sformułowane w załącznikach i raportach Komisji powinny być wzięte pod uwagę przy realizacji zadań określonych w decyzji, a w każdym razie Rumunia ma obowiązek powstrzymać się od przyjęcia aktów prawnych, które mogłyby podważyć skuteczność przedstawionych wymogów i zaleceń.

TSUE podkreślił następnie, że samo istnienie efektywnej kontroli sądowej, mającej wymusić przestrzeganie prawa unijnego, jest istotą praworządności. Zasada ta stosuje się do wszystkich sadów, które orzekają w sprawach związanych z prawem unijnym. Kluczowe jest w tym kontekście utrzymanie niezależności sędziów, by uchronić ich przed bezpośrednimi i pośrednimi naciskami. W odniesieniu do reżimu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunał orzekł, że zadaniem ustawodawcy jest takie jego ukształtowanie, żeby nie mógł on być wykorzystywany jako narzędzie kontroli politycznej sędziów i prokuratorów. W tych okolicznościach wprowadzenie szczególnego trybu powoływania sędziów do organów właściwych dla realizacji odpowiedzialności dyscyplinarnej wzbudza zastrzeżenia i może powodować wrażenie nacisków na sędziów. Te same wątpliwości są związane z utworzeniem specjalnego wydziału prokuratury, którego zadaniem ma być ściganie przestępstw popełnionych przez sędziów i prokuratorów. Zgodność odnośnej regulacji z prawem unijnym będzie zapewniona tylko wtedy, gdy ustawa powołująca ten specjalny organ będzie uzasadniona obiektywnymi i weryfikowalnymi wymogami, a także nie będzie nadużywana dla celów politycznych. Ciało to musi pełnić swe funkcje zgodnie z wymogami Karty Praw Podstawowych. Nie może też podważyć zobowiązań Rumunii wynikających z decyzji 2006/928 w sprawie zwalczania korupcji. Sprawdzenie, czy ustawodawstwo rumuńskie spełnia te kryteria, jest kompetencją sądu krajowego. Obejmuje to w szczególności prawo do obrony i prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym czasie. Kolejne pytanie

skierowane do TSUE odnosiło się do odpowiedzialności finansowej państwa i osobistej odpowiedzialności finansowej sędziów. Regulacje takie mogą zostać uznane za zgodne z prawem unijnym tylko wtedy, gdy mają charakter wyjątkowy, są oparte na obiektywnych i sprawdzalnych kryteriach wynikających z wymogów wymiaru sprawiedliwości oraz towarzyszą im gwarancje ochrony przed naciskiem zewnętrznym. Przepisy dotyczące odpowiedzialności muszą być jasne, czytelne i jednoznaczne; nie mogą przewidywać odpowiedzialności jedynie z powodu rzekomo nieprawidłowego orzekania. Aby uniknąć tzw. efektu mrożącego, działania organów właściwych w sprawach odpowiedzialności sędziów nie mogą sprawiać wrażenia co do ich niezawisłości i niezależności. Niezbędne jest zapewnienie przestrzegania w postępowaniach dyscyplinarnych zasad wymiaru sprawiedliwości przewidzianych w Karcie Praw Podstawowych. Zasada pierwszeństwa prawa unijnego wyklucza ustawodawstwo krajowe (nawet rangi konstytucyjnej), które zakazywałoby sądom powszechnym odmowy stosowania prawa krajowego niezgodnego z prawem UE. Zasada prymatu ma zastosowanie do wszystkich organów państw członkowskich.

Do dyskusji na temat modelu prawnego władzy sądowniczej włączył się również Europejski Trybunał Praw Człowieka. Już wskazano wyżej, że trybunał strasburski wielokrotnie wypowiadał się w sprawach organizacji sądownictwa w kontekście prawa do sprawiedliwego procesu (tj. wykładni art. 6 EKPCz). 1 grudnia 2020 r. zapadł wyrok Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii* (skarga 26374/18). Trybunał podtrzymał w nim pogląd izby w zwykłym składzie siedmiu sędziów, zgodnie z którym prawidłowość powołania sędziów (zgodność z prawem procedury powołania) jest istotnym elementem praworządności. Postępowanie w sprawach nominacji sędziowskich może podlegać kontroli sądowej. Trybunał poszedł w swym orzeczeniu dalej niż sąd najwyższy Islandii, który wcześniej orzekł, że wprawdzie przy powoływaniu niektórych sędziów w Islandii doszło do pewnych nieprawidłowości, to jednak nie powinno to prowadzić do zakwestionowania statusu tych sędziów i podania w wątpliwość prawomocności wydanych przez nich orzeczeń. W ocenie Wielkiej Izby należy przeprowadzić test, zgodnie z którym o naruszeniu art. 6 konwencji przesądzać będą: (1) czy naruszenie prawa było poważne (test *manifest breach*); (2) czy dotyczyło podstawowych zasad powoływania sędziów (test *fundamental rule*) oraz (3) czy naruszenie mogło zostać skutecznie naprawione przez organy (sądy) krajowe (test *effective review and remedy*). Podsumowując, ETPCz potwierdził, że istotą powoływania sędziów jest zapewnienie ich niezawisłości i niezależności. Wymogi te zostaną naruszone w przypadku mianowania z rażącym naruszeniem prawa. Trybunał otworzył tym samym drogę do badania procesu powoływania sędziów w państwach będących stronami europejskiej konwencji (acz nie do ujednolicenia tego procesu).

Drugie z tych orzeczeń zostało wydane w dniu 7 maja 2021 r. przez izbę w składzie siedmiu osób w sprawie *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce (*skarga 4907/18 – w czasie pisania tych słów nie było jeszcze rozstrzygnięcia w przedmiocie apelacji do Wielkiej Izby). Wyrok dotyczył oceny z punktu widzenia prawa międzynarodowego nieprawidłowości w składzie polskiego niby-Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał strasburski uznał, że pomimo pewnych wątpliwości dotyczących funkcji TK w polskim systemie prawnym orzeczenia przez niego wydawane podlegają kontroli z punktu widzenia zgodności procedury z art. 6 EKPCz (tj. z prawem do sprawiedliwego procesu). Uznał, że w wydanie postanowienia o odrzucenia skargi konstytucyjnej przez niby-TK uczestniczyła osoba, która została powołana do Trybunału w sposób naruszający procedurę (tzw. sędzia dubler wybrany na miejsce już prawidłowo obsadzonego). ETPCz zastosował test sformułowany w omówionej wyżej sprawie *Ástráðsson*, wskazując, że naruszenie było fundamentalne i nie zostało naprawione przez sądy krajowe. Znaczenie wyroku w sprawie *Xero Flor* nie jest oczywiste; dotyczy na pewno jednostkowej sprawy, ale możemy zakładać, że podobne rozumowanie zostałoby przyjęte we wszystkich sprawach dotyczących praw jednostek. Część doktryny podaje jednak w wątpliwość, że pogląd przyjęty przez ETPCz będzie dotyczył wszystkich wyroków wydanych przy udziale nieprawidłowo nominowanych sędziów TK[70].

2.2. Zasada subsydiarności

Zasada subsydiarności jako norma prawna została wprowadzona do TWE traktatem z Maastricht[71]. Obecnie jest sformułowana w art. 5(3)-(4) TUE, łącznie z zasadą proporcjonalności, a wymogi dotyczące jej stosowania znajdujemy w protokole nr 2 do traktatu lizbońskiego[72]. Ponadto odniesienia do niej możemy znaleźć w przepisach regulujących polityki sektorowe, np. politykę społeczną (art. 153 TFUE), politykę edukacji (art. 166 i 167 TFUE), kultury (art. 168 TFUE), zdrowia publicznego (art. 169 TFUE), ochrony konsumentów (art. 170 i 171 TFUE) i in. Dalsze odwołania do pomocniczości znajdujemy w przepisach dotyczących

[70] Nie tylko „sędziów dublerów", lecz także osób, które w momencie powołania na stanowisko sędziego TK nie spełniały wymaganych kryteriów formalnych (były dwa takie przypadki).

[71] W literaturze wspomina się niekiedy, że początki zasady pomocniczości można znaleźć w art. 130R (obecnie 191 TFUE), który stanowił, że Wspólnota może stanowić prawo w dziedzinie ochrony środowiska, jeżeli cele te mogą być lepiej osiągnięte na szczeblu transnarodowym niż przez poszczególne państwa członkowskie.

[72] Protokół ten zastąpił wcześniejszy protokół dodatkowy do traktatu amsterdamskiego w sprawie stosowania zasad subsydiarności i proporcjonalności; wydaje się wszelako, że wytyczne zamieszczone we wcześniejszym dokumencie nadal pozostają aktualne.

współpracy w zakresie spraw wewnętrznych i sądowej, wprowadzonych przez traktat amsterdamski (np. art. 61–69 TWE). Subsydiarność uściśla zasadę kompetencji przyznanych, wskazując na ograniczenia wykonywania tych kompetencji (natomiast nie podważa samego faktu posiadania owych kompetencji przez Unię). Stanowi ona również realizację idei, że wszelkie decyzje powinny być podejmowane na szczeblu możliwie bliskim obywatelowi[73]. Państwa federalne obawiały się ponadto, że zwiększenie kompetencji unijnych może doprowadzić do nadmiernej ingerencji w wewnętrzną strukturę kompetencji dzielonych pomiędzy władze centralne a części składowe federacji. Może być jednak w równym stopniu przywoływana także w kontekście innych rozwiązań traktatowych, jak np. obowiązku poszanowania państw członkowskich, ich struktury i kompetencji, czy też określaniu podziału kompetencji pomiędzy Unię i państwa członkowskie oraz przy wykonywaniu tych kompetencji. W praktyce oznacza to zatem, że najpierw powinna decydować gmina, potem powiat, następnie region, państwo członkowskie, a dopiero na końcu Wspólnota, i to tylko wtedy, gdy zamierzone cele nie mogą być w pełniejszym stopniu urzeczywistnione przez działanie na niższym poziomie, działania Unii będą bardziej efektywniejsze niż działania samych tylko państw członkowskich, sprawa ma charakter zdecydowanie transgraniczny albo instytucje Unii są zobowiązane do podjęcia pewnych działań ze względu na wymogi traktatowe. Należy wszelako pamiętać również o tym, że w traktacie zastrzeżono wyraźnie, iż subsydiarność dotyczy jedynie tych kwestii, w których Wspólnota nie ma kompetencji wyłącznej. Potwierdza to orzecznictwo TSUE, który jednoznacznie poddał kontroli z punktu widzenia zgodności z zasadą subsydiarności ustawodawstwo unijne oparte na przepisach o harmonizacji prawa[74].

W praktyce wykorzystanie zasady subsydiarności wymaga przeprowadzenia dwóch testów. Po pierwsze, należy sprawdzić, czy zamierzone cele nie mogą zostać lepiej osiągnięte poprzez działanie na poziomie państw członkowskich (ewentualnie czy działania państw członkowskich nie będą bardziej efektywne) – tzw. test skuteczności porównawczej, zwany też kryterium negatywnym. Test ten przeprowadza się nie tylko w kontekście ustawodawstwa już obowiązującego, lecz także bierze się pod uwagę ewentualne, hipotetyczne dalsze działania UE i państw (również na szczeblu regionalnym i lokalnym). Po drugie, należy zbadać, czy działania unijne nie będą bardziej skuteczne, jeżeli osiągną pewną wartość dodaną (kryterium pozytywne). W rzeczywistości stosowany jest przede wszystkim drugi test (subiektywny i ocenny), zwłaszcza w odniesieniu do harmonizacji i unifikacji prawa. W dodatku co do zasady nie jest on kwestionowany przez TSUE.

[73] Por. przepis art. 1 (2) *in fine* TUE.

[74] Por. np. wyrok z dnia 9 października 2001 r., sprawa C-377/98, *Niderlandy przeciwko Parlamentowi i Radzie*, Zb. Orz. 2001, s. 7079, ECLI:EU:C:2001:523; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&jur=C,T,F&num=C-377/98&td=ALL

Należy jednak pamiętać, że treść zasady subsydiarności była niejasna i od początku wzbudzała uzasadnione wątpliwości. Rada Europejska od początku zdawała sobie z tego sprawę. Na posiedzeniu w Edynburgu w grudniu 1992 r. przyjęła ona wytyczne dotyczące wykładni tej zasady, które następnie zostały powtórzone w wymienionych wyżej protokołach. Najważniejsza myśl sprowadza się do stwierdzenia, że subsydiarność ma charakter dynamiczny i powinna być interpretowana w świetle celów Wspólnoty. Ponadto ustawodawca wspólnotowy lub krajowy powinien każdorazowo rozważyć, czy dany przedmiot regulacji rzeczywiście ma charakter ponadnarodowy i nie może zostać w satysfakcjonujący sposób uregulowany na płaszczyźnie krajowej, czy działanie krajowe nie prowadziłoby do naruszenia zasad konkurencji lub nie stanowiłoby przeszkody w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego oraz czy działanie Wspólnoty miałoby wyraźne zalety. Elementy te powinny być oceniane odrębnie. Warunkiem przyjęcia projektu aktu prawnego przez instytucje jest dołączenie analizy zgodności proponowanego środka z zasadą subsydiarności, oceny skutków finansowych regulacji oraz w odniesieniu do dyrektyw – informacji, jakie działania legislacyjne muszą zostać podjęte przez państwa członkowskie lub ewentualnie na szczeblu regionalnym w celu wdrożenia aktu.

W 1993 r. porozumienie międzyinstytucjonalne (Rada Ministrów, Parlament Europejski, Komisja Europejska) w sprawie procedur implementacji zasady pomocniczości zobowiązywało wszystkie te instytucje do przestrzegania pomocniczości w procesie stanowienia prawa unijnego.

Traktat konstytucyjny oraz traktat lizboński wprowadziły nowe mechanizmy przestrzegania zasady subsydiarności, włączając do jej kontrolowania parlamenty narodowe. Ten rodzaj kontroli ma wymiar polityczny. Wszystkie instytucje unijne są zobowiązane do przestrzegania zasady subsydiarności. Komisja Europejska przed przedstawieniem projektu aktu prawnego zobowiązana jest do przeprowadzenia możliwie najszerszych konsultacji, uwzględniających wymiar regionalny i wymiar lokalny projektu. Istotne znaczenie dla przestrzegania zasady subsydiarności ma zwłaszcza uzasadnienie projektu (co – jak wykażemy – szczególnie podkreśla w swym orzecznictwie TSUE). Zarówno Komisja, jak i Rada UE oraz Parlament Europejski mają obowiązek przekazywania parlamentom narodowym wszystkich projektów aktów prawnych (tj. wniosków Komisji Europejskiej (KE), inicjatyw państw członkowskich i Parlamentu Europejskiego, wniosków TSUE, zaleceń Europejskiego Banku Centralnego i Europejskiego Banku Inwestycyjnego, prowadzących do przyjęcia odnośnych aktów prawodawczych). Projekty te muszą zawierać szczegółowe uzasadnienie z perspektywy zasad pomocniczości i proporcjonalności, w tym także ocenę finansowych skutków regulacji oraz – w przypadku

dyrektyw – skutków dla ustawodawstwa krajowego[75]. W razie potrzeby opinię w sprawie zasady pomocniczości może z własnej inicjatywy przedstawić Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Europejski Komitet Regionów.

W stadium przedlegislacyjnym każdy parlament krajowy może w terminie ośmiu tygodni przesłać uzasadnioną opinię wskazującą na naruszenie zasady subsydiarności i proporcjonalności[76]. Instytucje unijne będące autorami wniosków mają obowiązek brać pod uwagę te opinie. Jeżeli uzasadniona opinia została wyrażona co najmniej 1/3 głosów przyznanych parlamentom narodowym[77], projekt zostaje poddany ponownej analizie; projektodawca może w jej wyniku projekt podtrzymać, zmodyfikować albo odrzucić, przy czym decyzja musi być uzasadniona. Procedura ta zwana jest „żółtą kartką". W praktyce umotywowane opinie zostały zaprezentowane mniej więcej w 10 proc. postępowań ustawodawczych, najczęściej w sprawach podatkowych, rolnictwa, rynku wewnętrznego oraz wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Według dostępnych danych[78] pełna procedura „żółtej kartki" została dotąd zastosowana trzykrotnie: w 2012 r. w odniesieniu do projektu rozporządzenia w sprawie wykonywania prawa do wszczynania sporów zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług (rozporządzenie Monti II) (Komisja uznała projekt za zgodny z zasadą pomocniczości, ale wycofała go w obawie przed nieuzyskaniem wymaganego poparcia); w 2013 r. w odniesieniu do projektu rozporządzenia ustanawiającego Prokuraturę Europejską (po analizie wniosek został przez Komisję podtrzymany) oraz w 2016 r. w stosunku do propozycji przeglądu dyrektywy o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług (skutek jw.). Próby zastosowania tej procedury były jednak znacznie częstsze, lecz bezskuteczne. Należy się zgodzić, że instrumenty te nie są efektywne.

Jeżeli w trakcie zwykłej procedury ustawodawczej parlamenty krajowe zwykłą większością przyznanych głosów zakwestionują zgodność projektu z zasadą pomocniczości, a Komisja nie wycofa wniosku, postępowanie jest kontynuowane, a wniosek kierowany do pierwszego czytania (głosowania) w Parlamencie Europejskim i Radzie UE. Jeżeli w następstwie głosowania obie instytucje uznają, że projekt narusza zasadę pomocniczości, mogą odrzucić wniosek większością 55 proc.

[75] W 2010 r. Komisja utworzyła komitet ds. skutków regulacji, który odpowiada za analizę konsekwencji faktycznych i prawnych aktów prawnych. Analiza opiera się na wytycznych przyjętych przez Komisję 15 stycznia 2009 r. SEK(2009) 92, s. 26 i n.

[76] W rzeczywistości mechanizmy pozostające do dyspozycji parlamentów krajowych dotyczą zasady pomocniczości, a nie proporcjonalności.

[77] Po dwa głosy w przypadku parlamentów jednoizbowych oraz po jednym głosie na każdą izbę w parlamentach dwuizbowych.

[78] https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments/subsidiarity-control-mechanism_pl (dostęp: 1.06.2021).

głosów Rady lub większością głosów PE. Procedura ta jest określana jako „pomarańczowa kartka". Jak dotąd nie została ona użyta ani razu.

Komisja przedstawia corocznie Radzie Europejskiej, Parlamentowi, Radzie UE, Europejskiemu Komitetowi Społeczno-Ekonomicznemu i Komitetowi Regionów roczne sprawozdania z realizacji zasady pomocniczości. Podobne sprawozdania publikuje Komitet Regionów (są one włączane do sprawozdań KE). Ponadto od roku 2007 działa Sieć Monitorowania Przestrzegania Zasady Pomocniczości, która koordynuje współpracę między Komisją Europejską a Komitetem Regionów, dokonuje wymiany informacji oraz pomaga opracowywać ocenę skutków regulacji.

Nie było również oczywiste, czy zasada subsydiarności może wywoływać bezpośredni skutek i czy może być interpretowana przez TSUE, a tym samym podlegać kontroli prawnej. Co do pierwszej kwestii, to Rada Europejska wypowiedziała się przeciwko takiej możliwości (przyjmując, że zasada subsydiarności jest adresowana do instytucji unijnych), ale nie można wykluczyć, że praktyka Trybunału pójdzie w pewnym momencie w innym kierunku (inna sprawa, że dotąd to nie nastąpiło). Protokół nr 2 nadaje *expressis verbis* Trybunałowi kompetencję do badania skarg państw członkowskich na ewentualne naruszenie przez akt prawodawczy zasady pomocniczości (kontrola następcza, czyli *ex post*). Stosuje się przy tym procedurę kontroli legalności aktów prawnych z art. 263 TFUE. Skargę w tym trybie może wnieść państwo członkowskie (w imieniu parlamentu narodowego lub jego izby[79]) albo Komitet Regionów. Kontrola możliwa jest również w procedurze prejudycjalnej. Wydaje się, że TSUE jednak bardzo ostrożnie podchodzi do zasady subsydiarności oraz do oceny jej stosowania przez instytucje Wspólnoty i państwa członkowskie. Warto nadmienić, że w szczególności sędziowie luksemburscy są skłonni przyznać Wspólnocie szerokie kompetencje do działania w tych dziedzinach, w których traktat pozostawia znaczny margines dyskrecji (nie jest jednak wykluczone, że właśnie w takiej sytuacji można byłoby uczynić zarzut przyjęcia rażąco nieprawidłowego rozstrzygnięcia). Bierze się przy tym pod uwagę konieczność przestrzegania *acquis communautaire* oraz osiągnięcia celów stawianych przed Wspólnotą przez państwa założycielskie. W początkowym okresie TSUE starał się unikać zaangażowania w kwestię, którą uważał raczej za polityczną niż prawną. Zaprezentował pogląd, że jest to przede wszystkim kwestia proceduralna, która mogłaby być realizowana np. poprzez przestrzeganie obowiązku odpowiedniego uzasadnienia aktu prawnego, które pozwoli na ocenę realizacji zasady subsydiarności. Stopniowo jednak orzecznictwo przechodziło ewolucję w kierunku dokonywania

[79] Najaktywniejsze w tej kwestii są: szwedzki Riksdag, francuski Senat i niemiecka Bundesrat, a następnie luksemburska Izba Deputowanych oraz polskie Sejm i Senat. Pierwsze trzy organy przeciętnie formułowały 50 proc. wszystkich stanowisk (opinii) w poszczególnych latach (dostępne dane za lata 2010–2015).

przez TSUE analizy, czy w konkretnej sprawie zostały spełnione warunki materialne, określone w traktatach założycielskich dla zasady subsydiarności[80].

Początkowo sądy unijne przyjęły linię orzeczniczą nieuwzględniającą zasady subsydiarności. Wynikało to jednak ze specyficznej sytuacji: rozstrzygane sprawy dotyczyły stanu prawnego poprzedzającego ukształtowanie zasady pomocniczości jako elementu prawa unijnego[81], bądź też Komisja nie była w stanie wykazać w konkretnej sytuacji istnienia interesu wspólnotowego. Stopniowo jednak sądy modyfikowały swoje stanowisko. Pierwsze orzeczenia TSUE analizujące znaczenie zasady pomocniczości wskazywały na obowiązek włączania analizy tej zasady do projektu aktu prawnego. Przykładowo w sprawie C-84/94[82] rząd brytyjski podjął próbę unieważnienia dyrektywy Rady 93/104 dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy. Zakwestionował podstawę prawną dyrektywy, wskazując, że powinna ona zostać przyjęta nie na podstawie art. 118a TWE (dotyczącego praw i obowiązków pracowniczych), lecz art. 100 (dotyczącego harmonizacji prawa) lub art. 235 (kompetencje dorozumiane), które wymagają dla przyjęcia aktów prawnych jednomyślności. Zdaniem Wielkiej Brytanii przepis art. 118a powinien być interpretowany restryktywnie, co przesądzałoby o tym, że na jego podstawie można przyjmować wyłącznie środki harmonizacji minimalnej, akceptowane przez wszystkie państwa członkowskie. Dotyczy to również ochrony zdrowia pracowników. Jednym z argumentów Wielkiej Brytanii było, że ustawodawca wspólnotowy nie wykazał, iż dyrektywa dotyczyła aspektów transgranicznych, co wymagało regulacji na poziomie ponadnarodowym; nie wykazał także, że ustawodawstwo na poziomie krajowym byłoby niezgodne z traktatem, naruszałoby interesy państw członkowskich lub, wreszcie, że działanie na szczeblu unijnym przyniosło korzyści większe niż regulacje krajowe. Artykuł 118a powinien bowiem być interpretowany zgodnie z zasadą pomocniczości. Rząd brytyjski odwołał się tym samym do przesłanek pomocniczości określonych w TWE, nie powołując się wszelako wyraźnie na naruszenie samej zasady. Trybunał podkreślił jednak, że przyjęcie dyrektywy przez Radę nie naruszało kompetencji państw, ponieważ harmonizacja miała charakter minimalny, a jej celem było narzucenie pewnego wspólnego standardu

[80] Dotyczyło to np. oceny zgodności z prawem dyrektywy o wynalazkach biotechnologicznych (sprawa C-377/98, *Niderlandy przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie*, Zb. Orz. 2001, s. I-7079); drugiej dyrektywy o etykietowaniu wyrobów tytoniowych (sprawa C-491/01 *ex parte American Tobacco*, Zb. Orz. 2002, s. I-11453; czy też rozporządzenia roamingowego (sprawa C-58/08 *Vodafone*, Zb. Orz. 2010, s. I-4999).

[81] Wyrok SPI z dnia 21 lutego 1995 r., sprawa T-29/92, *Vereniging van SPO in de Bouwnijverheid i in. przeciwko Komisji*, Zb. Orz. 1995, s. II-289, ECLI:EU:T:1995:34; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61992TJ0029

[82] Wyrok z dnia 12 listopada 1996 r., sprawa C-84/94, *Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie UE*, Zb. Orz. I-5755, ECLI:EU:C:1996:431; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en,T,F&num=84-94

przy pozostawieniu szczegółowych regulacji państwom członkowskim. TSUE odniósł się też do zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności poprzez niezgodność dyrektywy z zasadą subsydiarności. Sędziowie podkreślili, że wymogi te były spełnione, ponieważ konieczne było podjęcie działania na szczeblu wspólnotowym. Sędziowie podkreślili również, że konieczność zbliżenia ustawodawstw sama w sobie wymaga podjęcia akcji na szczeblu unijnym, a tym samym właściwie wyłącza możliwość powołania się na zasadę pomocniczości dla podważenia kompetencji Unii. Nie przeprowadzili oni jednak szczegółowej analizy konieczności działania na szczeblu transgranicznym.

W wyroku z dnia 13 maja 1997 r. w sprawie *RFN przeciwko Radzie UE*[83] TSUE odrzucił skargę Niemiec dotyczącą unieważnienia dyrektywy 94/19 w sprawie schematów depozytów bankowych. Zarzut skarżącego odnosił się do niewłaściwego wyboru podstawy prawnej. Dyrektywa została przyjęta na podstawie art. 57(2) TWE, wymagającego większości głosów, podczas gdy rząd niemiecki wskazywał, że odpowiednią podstawą powinien być art. 235. Celem dyrektywy było bowiem nie uregulowanie usług bankowych, lecz podniesienie poziomu ochrony konsumentów. RFN zarzuciła również, że dyrektywa naruszała zasadę pomocniczości. Trybunał wskazał w wyroku, że celem dyrektywy jest uniemożliwienie państwom członkowskim powoływania się na ochronę depozytów bankowych, aby utrudnić działalność instytucji bankowych dopuszczalnych w innych państwach członkowskich. Tym samym, zdaniem TSUE, dyrektywa usuwa przeszkody w odniesieniu do swobody działalności gospodarczej i swobody świadczenia usług. Niemcy podniosły też zarzut, że Rada i Parlament Europejski przy uchwalaniu dyrektywy nie zbadały we właściwy sposób zgodności aktu z zasadą pomocniczości, jakkolwiek nie uważały, że dyrektywa jest z tą zasadą niezgodna. TSUE ma kompetencję do badania, czy instytucje w procesie stanowienia prawa nie przekroczyły swoich uprawnień; musi więc mieć możliwość oceny podstaw prawnych i faktycznych określonych rozwiązań, wskazanych w uzasadnieniu aktu prawnego (to ważne stwierdzenie, skoro nie było oczywiste, że zasada pomocniczości podlega kontroli sądowej). Trybunał zgodził się z tym, że art. 190 TWE wymaga od instytucji unijnych szczegółowego uzasadnienia, dlaczego przyjęły takie, a nie inne rozwiązanie. W tym konkretnym przypadku Rada i Parlament wskazały, że przyjęcie dyrektywy było niezbędne, gdyż cel działania musiał być skoordynowany na poziomie ponadnarodowym, zwłaszcza w związku z sytuacją, w której skutki upadłości banku byłyby odczuwalne w innych państwach członkowskich niż to, w którym

[83] Wyrok z dnia 13 maja 1997 r., sprawa C-233/94, *RFN przeciwko Radzie i Parlamentowi Europejskiemu*, Zb. Orz. 1997, s. 2405, ECLI:EU:C:1997:231; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&num=C-233/94

bank ma swoją siedzibę. Ponadto działania podjęte na szczeblu państw członkowskich nie doprowadziły do osiągnięcia zakładanego celu, co spowodowało konieczność podjęcia działań w skali unijnej. Tym samym TSUE podkreślił, że chociaż Rada i PE nie odwołały się wprost w swym uzasadnieniu do zasady pomocniczości, to jednak wykazały, dlaczego konieczne jest podjęcia akcji na poziomie wspólnotowym. Cel zasady pomocniczości został więc osiągnięty. Podobnie jak w sprawie omówionej wyżej, Trybunał nie przeprowadził szczegółowego dowodu na spełnienie warunku subsydiarności i ograniczył się do ogólnej konstatacji.

Spośród orzeczeń, w których TSUE zbadał materialnoprawny aspekt zasady pomocniczości, przywołujemy trzy wyroki. W sprawie C-58/08 *Vodafone i in.*[84] TSUE utrzymał w mocy rozporządzenie nr 717/2007 dotyczące roamingu. High Court of Justice Anglii i Walii zadał w tej sprawie z pozwu kilku operatorów telefonii komórkowej pytania prejudycjalne dotyczące tego, czy ustawodawca wspólnotowy miał kompetencję do przyjęcia cytowanego rozporządzenia na podstawie art. 95 TWE (obecnie art. 114 TFUE) oraz czy akt ten nie naruszał zasad proporcjonalności i pomocniczości. Trybunał podkreślił, że bardzo zróżnicowany i na ogół wysoki poziom cen rozliczeniowych[85] połączeń telefonicznych czynił mało prawdopodobne spójne uregulowanie kwestii kosztów roamingu na poziomie krajowym. Wydanie rozporządzenia wydawało się więc konieczne dla osiągnięcia celu w postaci poprawy warunków funkcjonowania rynku wewnętrznego. Ustawodawca unijny mógł więc założyć, że ustanowienie jednolitych zasad opartych na jednolitym podejściu do roamingu było niezbędne do zagwarantowania płynnego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Tym samym powoływany wyrok nawiązuje do wcześniejszego orzeczenia w sprawie *BAT*[86]. Dwóch brytyjskich producentów papierosów zakwestionowało ważność dyrektywy 2001/37/WE w sprawie produkcji, prezentacji i sprzedaży wyrobów tytoniowych, zabraniającej używania w odniesieniu do wyrobów tytoniowych określeń takich jak *light*, *mild* itp., sugerujących mniejszą szkodliwość takich papierosów. Próbowano podważyć podstawę prawną dyrektywy. Wnioskodawcy oraz interweniujące rządy zarzucały ustawodawcy unijnemu, że nie uwzględnił przy uchwalaniu dyrektywy zasady subsydiarności. Zdaniem Trybunału zasada subsydiarności ma zastosowanie do aktów prawnych przyjmowanych

[84] Wyrok z dnia 8 czerwca 2010 r., sprawa C-58/08, *Regina, ex parte Vodafone Ltd i inni przeciwko Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform*, Zb. Orz. 2010, s. I-4999, ECLI:EU:C:2010:321; http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=79665&pageIndex=0&doclang=pl&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3382613

[85] Średnia cena za minutę połączenia roamingowego wynosiła 1,15 euro, co było pięciokrotnością rzeczywistych kosztów ponoszonych przez operatorów.

[86] Wyrok z dnia 10 grudnia 2002 r., sprawa C-491/01, *The Queen i Secretary of State for Health, ex parte: British American Tobacco (Investments) Ltd i Imperial Tobacco Ltd,* Zb. Orz. 2002, s. I-11453, ECLI:EU:C:2002:741; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-491/01

na podstawie art. 95 TWE (obecnie art. 114 TFUE, dotyczący zbliżenia ustawodawstw w zakresie rynku wewnętrznego), ponieważ przepis ten nie nadaje Unii kompetencji wyłącznej do regulacji działalności ekonomicznej na rynku wewnętrznym. Tym samym najpierw należy zbadać, czy zamierzony cel nie będzie osiągalny lepiej poprzez działanie na poziomie Unii, a następnie – czy podjęte działania nie naruszają zasady proporcjonalności (nie wykraczają poza założone cele). Trybunał przeprowadził tym razem bardziej szczegółową analizę rozwiązań obowiązujących w różnych państwach członkowskich i wyprowadził z istniejących różnic konkluzje odnośnie do akcji unijnej.

W sprawie C-547/14 *Philip Morris*[87] skarżący kwestionowali podstawę prawną dyrektywy 2014/40/UE dotyczącej produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych, w tym m.in. niezgodność pewnych przepisów z zasadą pomocniczości i proporcjonalności. Trybunał podkreślił, że powód nie wykazał w szczególny sposób, dlaczego cała dyrektywa miałaby naruszać zasadę pomocniczości. Przede wszystkim jednak w skardze i pytaniu prejudycjalnym nie sprecyzowano, dlaczego cel ochrony zdrowia publicznego mógłby zostać osiągnięty w większym stopniu przez działania podejmowane na poziomie narodowym. TSUE stwierdził, że kontrolą przestrzegania zasady pomocniczości zajmują się parlamenty krajowe oraz sądy unijne. Obowiązkiem Trybunału jest sprawdzenie, czy cel dyrektywy 2014/40 mógłby zostać osiągnięty na poziomie unijnym lepiej niż na poziomie krajowym. Celem tym jest ułatwienie prawidłowego funkcjonowania rynku wyrobów tytoniowych przy uwzględnieniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego, zwłaszcza ludzi młodych. Dopuszczenie regulacji krajowych nie doprowadziłoby do poprawy rynku wewnętrznego. Aby uzasadnić stanowienie prawa na poziomie unijnym, należało przeprowadzić analizę zamierzonych celów regulacji. Z kolei z formalnego punktu widzenia nie jest konieczne, aby odwołanie się do zasady subsydiarności było sformułowane w tekście. Może ono wynikać z okoliczności przyjęcia aktu prawnego lub z jego kontekstu. W omawianej tu sprawie TSUE bezspornie stwierdził, że przedstawiony przez Komisję projekt dyrektywy oraz sporządzona przez nią ocena skutków zawierają jasne i jednoznaczne dowody na rzecz działania podjętego na poziomie Unii w porównaniu z działaniem na poziomie państw członkowskich. W tych okolicznościach wykazano wystarczająco, że dowody te pozwoliły zarówno prawodawcy Unii, jak i parlamentom krajowym dokonać oceny, czy ów projekt jest zgodny z zasadą pomocniczości, umożliwiając jednocześnie jednostkom zaznajomienie się z uzasadnieniem odnoszącym się do tej zasady, a Trybunałowi przeprowadzenie kontroli.

[87] Wyrok z dnia 4 maja 2016 r., sprawa C-547/14, *Philip Morris Brands SARL i in. przeciwko Secretary of State for Health*, ECLI:EU:C:2016:325; http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=177724&pageIndex=0&doclang=pl&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3387417

Ostatnie orzeczenie dotyczące zasady subsydiarności, do którego się tutaj odwołujemy, to wyrok w sprawie C-176/09 *Luksemburg przeciwko Parlamentowi i Radzie UE*[88]. Odnosiło się ono do skargi na nieważność dyrektywy 2009/12/WE w sprawie opłat lotniskowych. Luksemburg podniósł zarzut, że dyrektywa narusza zasadę pomocniczości, ponieważ uregulowała kwestię opłat w skali całej Unii, również tam, gdzie liczba pasażerów na lotniskach nie osiągnęła wymaganego minimum. Tym samym wkroczyła w obszar, który mógłby być uregulowany na poziomie poszczególnych krajów. TSUE odwołał się do protokołu nr 2 do traktatu z Lizbony oraz do poprzedniego orzecznictwa (zwłaszcza w sprawie *Vodafone*), wskazując, jakie przesłanki muszą być spełnione, aby zasada pomocniczości została zachowana. Trybunał uznał, że Luksemburg w swej skardze nie wyjaśnił, w jaki sposób kwestia opłat lotniskowych mogłaby zostać lepiej uregulowana na poziomie państw członkowskich. Nie narusza zasady pomocniczości fakt, że niektóre lotniska, odprawiające mniej niż 5 mln pasażerów rocznie, nie są objęte zakresem stosowania dyrektywy, jeśli nie są centralnym portem lotniczym państwa członkowskiego. Ustawodawca unijny uznał bowiem, że włączenie takich lotnisk nie jest konieczne, co nie stanowi przejawu dyskryminacji. Inna sprawa, że sam TSUE nie przedstawił w tej materii szczegółowej argumentacji.

Podsumowując, wskażmy, że wprowadzenie do prawa unijnego zasady pomocniczości nie wpłynęło w zasadniczy sposób na zmianę podejścia do kompetencji Unii i państw członkowskich. Liczba skarg na naruszenie zasady subsydiarności nie jest imponująca. Ponadto państwa członkowskie nie są jednomyślne w ocenie pomocniczości; przeciwnie – ich podejście jest mocno zróżnicowane. Nie było dotąd przypadku, aby niewłaściwe zastosowanie (lub niezastosowanie) zasady pomocniczości zostało podniesione przez grupę większych państw członkowskich. Praktyka Trybunału jest z kolei za mało intensywna, aby można było ocenić jej znaczenie.

2.3. Zasada proporcjonalności

Z zasadą subsydiarności bezpośrednio związana jest zasada proporcjonalności, sformułowana zresztą w tym samym przepisie co subsydiarność (art. 5(4) TUE). Wywodzi się ona z prawa niemieckiego. Była początkowo stosowana w celu badania, czy środki podejmowane przez Wspólnotę nie wkraczają nadmiernie w domenę uprawnień jednostek, a także czy państwa członkowskie nie nadużywają środków protekcjonistycznych wprowadzanych zgodnie z traktatami. W orzecznictwie została uwzględniona po raz pierwszy w sprawie *Internationale Handels-*

[88] Wyrok z dnia 12 maja 2011 r., sprawa C-176/09, *Wielkie Księstwo Luksemburga przeciwko Parlamentowi i Radzie UE*, Zb. Orz. 2011, s. I-3727, ECLI:EU:C:2011:290; https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3e6dd59f-dac2-4267-a08d-b2ea91d961e0/language-pl

gesellschaft[89] dla zakwestionowania sankcji administracyjnej nałożonej na jednostkę, którą uznano za zbyt dotkliwą, a w konsekwencji nieproporcjonalną.

Obecnie zastosowanie zasady proporcjonalności regulowane jest protokołem nr 2 dołączonym do traktatu lizbońskiego (wspólnie z zasadą subsydiarności). Należy ją rozumieć w ten sposób, że środki podejmowane z zamiarem osiągnięcia określonego celu muszą być właściwe/adekwatne (chodzi o zachowanie odpowiedniej relacji pomiędzy przyjętym środkiem prawnym a zamierzonym celem działania państwa członkowskiego), wystarczające i konieczne (test mniej restrykcyjnej alternatywy). Jeżeli środek nie jest właściwy dla osiągnięcia celu albo ten zakładany cel może zostać zrealizowany za pomocą mniej restrykcyjnych działań, należy go uznać za nieproporcjonalny. Dodatkowym kryterium jest również ocena, czy podjęte środki nie nakładają na jednostki ciężarów większych niż potrzebne do osiągnięcia celu. W praktyce Trybunał wypowiada się w tej kwestii tylko wtedy, gdy w postępowaniu zostanie podniesiony odpowiedni argument. Przyjmujemy, że środek jest właściwy, jeżeli analiza wykaże, że zamiar jego wprowadzenia wpisuje się w stałą i konsekwentną politykę w kierunku osiągnięcia celu. Tym samym, zgodnie ze stanowiskiem określonym w dawnym protokole nr 12 do traktatu amsterdamskiego, w przypadku możliwości wyboru należy zawsze kierować się środkiem mniej restryktywnym, tj. raczej preferować regulacje ramowe niż szczegółowe, dyrektywy niż rozporządzenia, kodeksy dobrych praktyk o charakterze samoregulacji niż interwencję ustawodawcy itp. Ciężar dowodu spoczywa w tym względzie na instytucji działającej, co wymaga od niej pewnej elastyczności przy podejmowaniu działań.

Zasada proporcjonalności była wielokrotnie powoływana przed Trybunałem Sprawiedliwości, przy czym niejednokrotnie z sukcesem. Często przytaczanym, reprezentatywnym przykładem jest orzeczenie w sprawie *Man (Sugar)*[90]. Powód dochodził od brytyjskiej agencji rolnej zwrotu kaucji eksportowej na wywóz cukru w wysokości 1670 tys. funtów. Kaucja została zajęta w związku z kilkugodzinnym opóźnieniem w dostarczeniu dokumentów wywozowych. Trybunał zwrócił uwagę, że rozporządzenie unijne nakładało takie same sankcje za naruszenie zobowiązania podstawowego (np. niewywiezienie cukru za granicę) i zobowiązania wtórnego (niedostarczenie dokumentów eksportowych). Trybunał podkreślił, że taka regulacja była nieproporcjonalna, i unieważnił rozporządzenie w części dotyczącej sankcji za zobowiązania pomocnicze. TSUE w szczególności był skłonny stonować

[89] Wyrok z dnia 17 grudnia 1970 r., sprawa 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH przeciwko Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, Zb. Orz. 1970, s. 1125, ECLI:EU:C:-1970:114; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61970CJ0011

[90] Wyrok z dnia 24 września 1985 r., sprawa 181/84, *R przeciwko Intervention Board for Agricultural Produce, ex parte ED&F Man (Sugar)*, Zb. Orz. 1985, s.2889, ECLI:EU:C:1985:359; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A61984CJ0181

test proporcjonalności w sytuacjach, w których ustawodawca unijny dysponował szerokim marginesem swobody działania, a skutki ekonomiczne, polityczne czy społeczne wprowadzanych środków były trudne do przewidzenia[91]. Dotyczy to szczególnie często wspólnej polityki rolnej[92] czy też polityki społecznej[93].

Inny przykład stanowi wyrok w sprawie *Sky Österreich*[94], w którym Trybunał instruktażowo przeprowadził trójetapowy test proporcjonalności. Dyrektywa 2007/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 2007 r. wprowadziła do dyrektywy 89/522 przepis przewidujący prawo nadawców telewizyjnych do wykorzystywania, w celu przygotowania krótkich relacji informacyjnych, niewielkich fragmentów pochodzących z sygnału nadawcy telewizyjnego realizującego na zasadzie wyłączności transmisję wydarzeń, które budzą duże zainteresowanie odbiorców. Nadawca taki ma obowiązek udostępnienia fragmentów transmisji. Stacja Sky Österreich zaskarżyła ten przepis jako naruszający wolność działalności gospodarczej.

> Trybunał uznał za konieczne pogodzenie tego prawa z prawem do uzyskania informacji. W pierwszym stadium wskazał, że wolność informacji jest prawem podstawowym i stanowi słuszny cel w interesie publicznym. Przepisy dyrektywy są właściwe do realizacji założonego celu, umożliwiają bowiem w sposób skuteczny każdemu nadawcy telewizyjnemu przygotowanie krótkich relacji informacyjnych, dzięki czemu może on rozpowszechniać informacje o wydarzeniach transmitowanych na zasadzie wyłączności przez zapewnienie nadawcom dostępu do tych wydarzeń niezależnie od ich możliwości gospodarczych i finansowych oraz bez konieczności prowadzenia negocjacji handlowych

[91] Tak w sprawie C-491/01 *BAT*, pkt 123–141, w której Trybunał przeprowadził szczegółową analizę dyrektywy tytoniowej z punktu widzenia zasady proporcjonalności, i w wielu innych.

[92] Sprawa C-331/88, *Regina przeciwko Minister for Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Fedesa*, Zb. Orz. 1990, s. I-4023, ECLI:EU:C:1990:391; zwłaszcza pkt 13–14: Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że zasada proporcjonalności jest jedną z podstawowych zasad prawa unijnego. Na jej podstawie legalność zakazu prowadzenia działalności gospodarczej może być uzależniona od warunku, że środki zakazowe są właściwe i konieczne dla realizacji celów założonych przez ustawodawcę; jeżeli istnieje możliwość wyboru pomiędzy kilkoma odpowiednimi działaniami, należy zawsze wybierać takie, które będzie najmniej uciążliwe, a ciężary nie mogą być nieproporcjonalne do zamierzonych celów. Jednakże w kwestii oceny przez sąd spełnienia tych warunków należy stwierdzić, że w dziedzinie wspólnej polityki rolnej ustawodawca wspólnotowy ma swobodę działania korespondującą z ciążącą na nim z mocy traktatu odpowiedzialnością polityczną. W konsekwencji legalność podjętego działania może zostać podważona tylko wtedy, gdy działanie jest niewłaściwe, biorąc pod uwagę zamierzony cel.

[93] Wyrok z dnia 12 listopada 1996 r., sprawa 84/94, *Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie*, ECLI:EU:C:1996:431; pkt 58: w sprawach dotyczących polityki społecznej ocena sądowa musi uwzględniać to, że Rada musi dysponować szerokim zakresem dyskrecji w dziedzinach, w których ustawodawca ma duży wybór środków polityki społecznej i musi dokonywać skomplikowanych analiz ocennych regulacji. Sąd powinien się ograniczyć do tego, czy wybór dokonany przez Radę nie był oparty na oczywistym błędzie albo na nadużyciu władzy bądź, wreszcie, instytucja znacząco przekroczyła zakres dyskrecji decyzji.

[94] Wyrok z dnia 22 stycznia 2013 r., sprawa C-283/11, *Sky Österreich GmbH przeciwko Österreichischer Rundfunk*, ECLI:EU:C:2013:28; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-283/11

z podmiotem tych praw. W teście niezbędności Trybunał stwierdził, że mniej restrykcyjne byłoby obciążenie nadawców opłatą pokrywającą część kosztów nabycia praw wyłącznych do transmisji. Jednak tego rodzaju uregulowanie nie pozwalałoby osiągnąć celu w sposób równie skuteczny, jak czyni to dyrektywa, ponieważ konieczność uiszczenia opłaty mogłaby zniechęcać niektórych nadawców, a nawet uniemożliwić im przygotowanie krótkich relacji informacyjnych, ograniczając w ten sposób w istotnym stopniu dostęp odbiorców do informacji. Dyrektywa natomiast zapewnia każdemu nadawcy telewizyjnemu dostęp do wydarzenia z poszanowaniem zasady równego traktowania i całkowicie niezależnie od ewentualnej partycypacji w kosztach, co rzeczywiście umożliwia każdemu nadawcy telewizyjnemu przygotowanie krótkich relacji informacyjnych. Z kolei w teście ogólnej proporcjonalności dyrektywy, dotyczącym stosunku pomiędzy środkami realizacji celu a jego ostatecznym skutkiem, należy stwierdzić, że ustawodawca Unii musiał dokonać wyważenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej z jednej strony i podstawowej wolności obywateli Unii do otrzymywania informacji oraz wolności i pluralizmu mediów z drugiej. Musiał przy tym zachować wymogi ochrony poszczególnych praw i wolności podstawowych oraz zachować między nimi odpowiednią równowagę. Ustanawiając warunki użytkowania fragmentów sygnału, ustawodawca Unii miał na względzie precyzyjne określenie granic ingerencji w wolność prowadzenia działalności gospodarczej oraz ewentualnej korzyści gospodarczej, jaką nadawcy telewizyjni mogliby uzyskać z tytułu przygotowania krótkich relacji informacyjnych.

Możliwe są dwa podejścia do zasady proporcjonalności. Po pierwsze, jest ona zasadą ustrojową Unii nakierowaną na ocenę działań instytucji. Powinno się przeprowadzać kontrolę zarówno aktów normatywnych[95], jak i decyzji indywidualnych[96]. W tym kontekście TSUE ocenia te działania w miarę liberalnie, wymagając dodatkowego testu „oczywistego" charakteru naruszenia (błędu, przekroczenia uprawnień, nakładanych opłat czy ponoszonych kosztów). Zasada proporcjonalności służy także ograniczeniu swobody działania instytucji poprzez wyznaczenie marginesu tej swobody. Po wtóre, ma ona na celu ochronę praw jednostek przed

[95] Przykładowo test przeprowadzony przez TSUE w odniesieniu do rozporządzenia nr 261/2004 w sprawie wspólnych zasad odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów wykazał jednoznacznie, że środki przewidziane przez rozporządzenie nie stanowią nadmiernego obciążenia dla przewoźników lotniczych i we właściwy sposób chronią prawa pasażerów – por. wyrok z dnia 10 stycznia 2006 r., sprawa C-344/04, *The Queen, on the application of International Air Transport Association and European Low Fares Airline Association przeciwko Department for Transport*, Zb. Orz. 2006, s. I-403, ECLI:EU:C:2006:10, http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=c-344/04, pkt 80–91.

[96] Por. np. wyrok SPI z dnia 17 września 2007 r., sprawa T-201/04, *Microsoft przeciwko Komisji*, Zb. Orz. 2007, s. II-3601, ECLI:EU:T:2007:289; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&num=T-201/04, pkt 1223–1227. Sąd wskazał, że nałożona kara jest właściwa dla rozwiązania problemów związanych z naruszeniem przez firmę prawa konkurencji, Microsoft zachował pewne wyłączne uprawnienia, a ponadto porozumienie zawarte przez firmę z organami amerykańskimi właściwymi do spraw ochrony konkurencji nie jest wystarczające, aby chronić tę konkurencję na rynku unijnym.

nadmierną ingerencją ze strony Unii (ale również państw członkowskich w takim zakresie, w jakim stosują one prawo unijne)[97]. Jest zasadą ogólną wiążącą państwa członkowskie, wywodzącą się zresztą ze wspólnej tradycji prawnej. W tym kontekście jest ona stosowana bardzo szeroko: do oceny przepisów państw członkowskich wprowadzających [dopuszczalne] derogacje swobód wspólnotowych w związku z uzasadnionym interesem publicznym (zazwyczaj chodzi o ograniczenia o charakterze dyskryminacyjnym, wynikające z art. 36 TFUE, oraz o wymogi imperatywne), do oceny legalności działań państw członkowskich w związku ze stosowaniem prawa wspólnotowego i w wielu innych sytuacjach. Istotne jest, że zróżnicowanie stopnia ochrony określonych interesów państwa nie przesądza samo w sobie, że odnośne środki będą nieproporcjonalne; przeciwnie – oceny dokonuje się w kontekście sytuacji danego państwa członkowskiego. Przykładami na odwołanie się do testu proporcjonalności w związku ze swobodnym przepływem towarów są orzeczenia w sprawach *Scotch Whisky Association*[98], belgijskiej

[97] W wyroku z dnia 13 listopada 1979 r. w sprawie 44/79, *L. Hauer przeciwko Krajowi Nadrenia-Palatynat*, Zb. Orz. 1979, s. 3727, ECLI:EU:C:1979:290; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61979CJ0044, TSUE rozpatrywał problem zgodności rozporządzenia dotyczącego zakładania nowych winnic z prawem własności jako prawem podstawowym. Uznał, że rozporządzenie nie było nieproporcjonalne, jeśli wziąć pod uwagę ogólny cel polityki wspólnotowej, którym było zrównoważenie rynku wina, zapewnienie niewygórowanych cen dla konsumentów i odpowiedniego dochodu dla rolników, zagospodarowanie nadwyżek produkcyjnych i podniesienie jakości wina. Tym samym rozporządzenie rozpatrywane z perspektywy tego ogólnego planu nie było nieproporcjonalne.

Z kolei w sprawach połączonych C-402/05 i 415/05 P, *Y.A. Kadi i El Barakaat International Foundation*, Zb. Orz. 2008, s. I-6351, ECLI:EU:C:2008:461; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-402/05&language=pl, postępowanie dotyczyło legalności zajęcia funduszy na kontach bankowych. TSUE ponownie nawiązał do swej stałej linii orzeczniczej, że własność nie jest prawem absolutnym i może być ograniczana, jeśli wymagają tego cele interesu publicznego Unii, ingerencja nie jest arbitralna i nieproporcjonalna, a także nie narusza celu i treści prawa podmiotowego. Zwalczanie terroryzmu jest na tyle istotnym celem, że konfiskata majątku osób podejrzanych o wspieranie terroryzmu nie może zostać z góry uznana za działanie nielegalne. Inna kwestia, że obowiązkiem UE i państw członkowskich jest zapewnienie prawa do obrony.

[98] Wyrok z dnia 23 grudnia 2015 r., sprawa C-333/14, *Scotch Whisky Association i in. przeciwko Lord Advocate, Advocate General for Scotland*, ECLI:EU:C:2015:845; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62014CA0333. TSUE wskazał, że regulacja szkocka uzależniająca wysokość podatku od alkoholu od zawartości czystego alkoholu nie jest niezgodna z rozporządzeniem nr 1308/2013 PE i Rady z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającym wspólną organizację rynków produktów rolnych, o ile nie wykracza poza cel w postaci ochrony życia i zdrowia ludzkiego. Jednocześnie jednak Trybunał uznał, że wspomniana regulacja jest niezgodna z art. 36 TFUE i stanowi środek o skutku podobnym do ograniczeń ilościowych, jeżeli efekt w postaci ochrony życia i zdrowia mógłby zostać osiągnięty środkami mniej ingerującymi w swobodę przepływu towarów i jeżeli z dowodów dostarczonych przez państwo członkowskie wynika, że dany środek nie jest właściwy dla osiągnięcia celu. Ocena należy do sądu państwa członkowskiego na podstawie informacji i materiałów dostępnych w dniu wydania orzeczenia, a nie tylko na podstawie analizy danych przedstawionych parlamentowi w momencie przyjmowania odnośnego środka prawnego (wykładnia dynamiczna).

margaryny[99], włoskiego makaronu[100], niemieckich kiełbasek[101] i Cassis de Dijon[102]. W odniesieniu do swobodnego przepływu osób (połączonego z innymi swobodami rynku wewnętrznego) reprezentatywny przykład analizy dokonanej przez TSUE stanowi sprawa *Gebhard*[103]. TSUE zaproponował test, który można porównać z *rule of reason* znaną z innych dziedzin prawa unijnego. Sprawa dotyczyła niemieckiego adwokata prowadzącego działalność w Stuttgarcie, który zamierzał rozszerzyć swoją działalność na Włochy. Rada adwokacka w Mediolanie odmówiła zgody, co Gebhard potraktował jako ograniczenie swobody przedsiębiorczości. Trybunał potwierdził, że swobodne prowadzenie działalności w innym państwie członkowskim możliwe jest tylko w takich dziedzinach, które nie są regulowane. W innym przypadku miejscowy organ regulacyjny państwa przyjmującego może nałożyć pewne ograniczenia, które muszą jednak w racjonalny sposób spełniać cztery kryteria: muszą mieć charakter niedyskryminacyjny, muszą być usprawiedliwione przez wymogi interesu publicznego, muszą być właściwe dla osiągnięcia zamierzonego celu oraz nie mogą wykraczać poza to, co jest niezbędne dla tego celu. Jest to równoznaczne z testem proporcjonalności.

W kwestiach praw jednostek (swobody przemieszczania się) zdecydowanie większą rolę odgrywa zakaz dyskryminacji, proporcjonalność działań pełni natomiast

---

[99] Wyrok z dnia 10 listopada 1982 r., sprawa 261/81, *Walter Rau Lebensmittelwerke przeciwko De Smedt PVBA*, Zb. Orz. 1982, s. 3961, ECLI:EU:C:1982:382; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:61981CJ0261. Trybunał wskazał, że wprowadzenie przez Belgię obowiązku sprzedaży margaryny w sześciennych pudełkach, co miało rzekomo odróżnić margarynę od masła, stanowiło naruszenie art. 34 TFUE jako środek o skutku identycznym z ograniczeniami ilościowymi. Ten sam skutek można było osiągnąć mniej inwazyjnymi metodami.

[100] Wyrok z dnia 14 lipca 1988 r., sprawa 407/85, *Drei Glöcken GmbH i G. Kritzinger przeciwko USL Centro-Sud*, Zb. Orz. 1988, s. 4433, ECLI:EU:C:1988:401; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/-TXT/?uri=CELEX%3A61985CJ0407. Postępowanie dotyczyło włoskiego ustawodawstwa wyłączającego możliwość sprzedaży makaronu sporządzonego z pszenicy innej niż gatunek durum. Trybunał orzekł, że interesy konsumenta będą wystarczająco zabezpieczone poprzez wyraźną i wyczerpującą informację o składzie towaru na etykiecie. Tym samym przedmiotowy zakaz jest nieproporcjonalny. Państwa członkowskie w szczególności nie mogą ograniczać obrotu w tych dziedzinach, w których istnieje regulacja wspólnotowa.

[101] Wyrok z dnia 2 lutego 1989 r., sprawa 274/87, *Komisja przeciwko RFN*, Zb. Orz. 1989, s. 229, ECLI:EU:C:1989:51; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61987CJ0274. Ustawa niemiecka o środkach żywności [1974 r.] zakazywała sprzedaży wędlin zawierających dodatki inne niż mięso, uzasadniając zakaz ochroną konsumentów oraz wymogiem uczciwego obrotu. Taka wędlina ma bowiem niższą wartość odżywczą. TSUE podkreślił, że owa niższa wartość sama w sobie nie jest szkodliwa dla zdrowia, a konsument może być chroniony np. poprzez informację dotyczącą składu wędliny, a więc metodą mniej dotkliwą dla swobodnego przepływu towarów.

[102] Wyrok z dnia 20 lutego 1979 r., sprawa 120/78, *Rewe-Zentral AG przeciwko Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, Zb. Orz. 1979, s. 649, ECLI:EU:C:1979:42, http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-120/78

[103] Wyrok z dnia 30 listopada 1995 r., sprawa C-55/94, *R. Gebhard przeciwko Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano*, Zb. Orz. 1995, s. I-4165, ECLI:EU:C:1995:411; https://eur-lex.-europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A61994CJ0055

funkcję uzupełniającą. Przykładowo w sprawie *Groener*[104] Trybunał zajmował się regulacją irlandzką nakładającą na nauczycieli wymóg posługiwania się językiem gaelickim (irlandzkim). W wyroku uznał, że skoro irlandzki jest pierwszym językiem oficjalnym Republiki Irlandii, wymóg taki jest wyrazem tożsamości narodowej i kultury kraju. Stosowanie go jednak musi brać pod uwagę wymóg proporcjonalności (np. ocena powinna być bardziej elastyczna w przypadku nauczycieli przedmiotów zawodowych). Pomimo takiego generalnego założenia Trybunał wskazał, że test proporcjonalności ma zastosowanie również wtedy, gdy państwo odwołuje się do ochrony praw podstawowych[105].

Spór w postępowaniu głównym w sprawie *Dynamic Medien* dotyczył dyrektywy 2000/31/WE dotyczący niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego (dyrektywy o handlu elektronicznym), a dokładnie sprzedaży za pośrednictwem internetu w Niemczech nośników obrazów pochodzących z Wielkiej Brytanii, ale niezatwierdzonych co do dostępu małoletnich. Pod adresem prawa niemieckiego realizującego dyrektywę wysunięto zarzut naruszenia swobody przepływu towarów. Trybunał przypomniał, że ochrona praw dziecka została uznana w różnych umowach międzynarodowych, w ramach których państwa członkowskie współpracowały lub do których przystąpiły, takich jak Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych [1966] oraz Konwencja o prawach dziecka [1989]. Te umowy są jednymi z wielu aktów międzynarodowych dotyczących ochrony praw człowieka, które Trybunał uwzględnia dla celów stosowania zasad ogólnych prawa wspólnotowego. Państwa-strony Konwencji o prawach dziecka uznają ważną rolę spełnianą przez środki masowego przekazu i zapewnią, aby dziecko miało dostęp do informacji oraz materiałów pochodzących z różnorodnych źródeł krajowych i międzynarodowych. Ochrona praw dziecka została również zagwarantowana w aktach przyjętych w ramach Unii Europejskiej, takich jak Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, zgodnie z którą dzieci mają prawo do ochrony i opieki, co są konieczne dla ich dobra. Prawo państw członkowskich do podejmowania środków niezbędnych ze względów związanych z ochroną małoletnich zostało uznane w różnych aktach prawa wspólnotowego, w tym w dyrektywie 2000/31.

Mimo że ochrona dziecka stanowi uzasadniony interes mogący, co do zasady, usprawiedliwić ograniczenie swobody podstawowej zagwarantowanej w TWE, takiej jak swobodny przepływ towarów, to jednak ograniczenia tego rodzaju mogą być uzasadnione jedynie wówczas, gdy są odpowiednie do zapewnienia realizacji zamierzonego celu i nie wykraczają poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia. Omawiana regulacja krajowa ma na celu zapewnienie ochrony dzieci przed informacjami i materiałami

[104] Wyrok z dnia 28 listopada 1989 r., sprawa 379/87, *A. Groener przeciwko Minister for Education*, Zb. Orz. 1989, s. 3967, ECLI:EU:C:1989:599; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=379/87&td=ALL

[105] Wyrok z dnia 14 lutego 2008 r., sprawa C-244/06, *Dynamic Medien Vertriebs GmbH przeciwko Avides Media AG,* Zb. Orz. 2008, s. I-505, ECLI:EU:C:2008:85; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=c-244/06

szkodliwymi z punktu widzenia ich dobra. Nie jest niezbędne, aby przepis o charakterze ograniczenia wydany przez organy państwa członkowskiego w celu ochrony praw dzieci odpowiadał koncepcji wspólnej dla wszystkich państw członkowskich, jeżeli chodzi o poziom i sposoby tej ochrony. Koncepcje te mogą być odmienne w różnych państwach członkowskich w zależności od poglądów dotyczących moralności lub kultury, państwom członkowskim przysługuje więc pewien zakres swobodnego uznania. Przy braku harmonizacji wspólnotowej do państw członkowskich należy ocena poziomu, na jakim chcą zapewnić ochronę omawianego interesu, powinny jednak korzystać z tego zakresu swobodnego uznania z poszanowaniem obowiązków wynikających z prawa wspólnotowego. O ile omawiana regulacja odpowiada poziomowi ochrony dziecka, który ustawodawca niemiecki chciał zapewnić na terytorium RFN, o tyle środki wprowadzane przez tę regulację powinny być odpowiednie do zapewnienia realizacji tego celu i nie mogą wykraczać poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia. Zakaz sprzedaży i przekazywania drogą wysyłkową nośników obrazu niepoddanych kontroli i klasyfikacji dla celów ochrony małoletnich przez właściwy organ niewątpliwie stanowi środek mogący służyć ochronie dzieci przed informacjami i materiałami szkodliwymi z punktu widzenia ich dobra. Ustawa o ochronie małoletnich nie zabrania każdej formy wprowadzania do obrotu nieskontrolowanych nośników obrazu. Tego rodzaju nośniki obrazu mogą być przywożone i sprzedawane osobom dorosłym za pomocą takich kanałów dystrybucji, które pozwalają zapewnić, że dzieci nie będą miały dostępu do omawianych nośników obrazu. Przedstawiona tu regulacja nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu zamierzonego przez państwo członkowskie.

Sam fakt, że jedno państwo członkowskie wybrało odmienny system ochrony niż przyjęty przez inne państwo, nie ma wpływu na ocenę proporcjonalności przepisów krajowych przyjętych w tej dziedzinie. Przepisy te powinny być oceniane jedynie pod kątem celów i poziomu ochrony, które zamierza zapewnić państwo członkowskie. Ta procedura kontroli powinna być łatwo dostępna, powinna być zakończona w rozsądnym terminie, a jeśli prowadzi do odmowy, to powinna istnieć możliwość zaskarżenia decyzji odmownej na drodze sądowej. Procedura kontroli, klasyfikacji i oznaczania nośników obrazu ustanowiona przez omawianą regulację niemiecką spełnia wskazane tu przesłanki. Jednakże do sądu krajowego należy zbadanie, czy rzeczywiście tak jest. W konkluzji TSUE stwierdził, że art. 28 WE nie sprzeciwia się regulacji krajowej ustanawiającej zakaz sprzedaży lub przekazywania drogą wysyłkową nośników obrazu, które nie zostały poddane kontroli i klasyfikacji do celów ochrony małoletnich przez właściwy organ i które nie zawierają wskazania tego organu co do wieku, od którego są dozwolone, chyba że zostanie stwierdzone, że procedura kontroli, klasyfikacji i oznaczania nośników obrazu ustanowiona przez tę regulację nie jest łatwo dostępna, nie może zostać zakończona w rozsądnym terminie lub brak jest możliwości zaskarżenia decyzji odmownej na drodze sądowej.

Zdecydowanie częściej odwołują się do zasady proporcjonalności strony w postępowaniach administracyjnych, rzadziej w postępowaniach przed sądami powszechnymi (acz i w tych przypadkach test stosowany jest zarówno w sprawach

karnych – przykładowo w celu oceny wymiaru kary[106], jak i cywilnych – w odniesieniu do przyznania odszkodowania[107]). Ciekawe, że sądy unijne znacznie bardziej restryktywnie oceniają działania państw członkowskich niż instytucji unijnych, zdecydowanie częściej uznając te pierwsze za nieproporcjonalne, zwłaszcza w odniesieniu do regulacji sztywnych. W tym kontekście należy wyważyć racje zainteresowanych stron. Sąd nie może wyręczać rządu w podejmowaniu działań i narzucać mu własnej polityki. W praktyce uchyla on środki państw członkowskich tylko wtedy, gdy są one oczywiście nieproporcjonalne. Test proporcjonalności nie jest jednak co do zasady przeprowadzany na tle regulacji i działań podejmowanych w innych państwach członkowskich, lecz uwzględnia lokalną specyfikę danego kraju, a nawet regionu[108].

2.4. Zasada równowagi instytucjonalnej

Na gruncie prawa unijnego zastąpiła ona charakterystyczną dla demokratycznych porządków państwowych zasadę trójpodziału władzy na ustawodawczą, wykonawczą (administracyjną) i sądowniczą. Jeżeli popatrzymy na strukturę organów wspólnotowych (i zgodnie z zasadą jednolitości instytucjonalnej – tym samym organów UE), zorientujemy się natychmiast, że we Wspólnocie Europejskiej stanowieniem prawa zajmuje się organ mający jedynie pośrednią legitymację demokratyczną, złożony z właściwych ministrów państw członkowskich. Z kolei organ wywodzący się z wyborów bezpośrednich, a więc reprezentujący ludność tych państw, ma jedynie ograniczone uprawnienia ustawodawcze. Również Komisja Europejska,

---

[106] Zarówno nakładanej na podstawie środków krajowych, jak i w wykonaniu prawa unijnego w ramach kompetencji państw członkowskich.

[107] Interesujący przykład stanowi orzeczenie z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie C-112/00, *Schmidberger przeciwko Austrii*, Zb. Orz. 2003, s. I-5659, ECLI:EU:C:2003:333; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&jur=C,T,F&num=C-112/00&td=ALL, dotyczące blokady autostrady przez przełęcz Brenner między Austrią a Włochami przez demonstrację ekologów, w którym TSUE wskazał, że blokada miała charakter ograniczony, była zapowiedziana, a policja podjęła działania mające na celu złagodzenie jej skutków; ponadto zakaz ograniczeń w handlu między państwami członkowskimi musi być oceniany w kontekście prawa do demonstracji będącego jednym z praw fundamentalnych gwarantowanych przez Unię.

[108] W tzw. sprawach handlu niedzielnego (np. wyrok z dnia 23 listopada 1989 r., sprawa 145/88, *Torfaen Borough County przeciwko B&Q plc*, Zb. Orz. 1989, s. 3851, ECLI:EU:C:1989:593; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-145/88; wyrok z dnia 28 lutego 1991 r., sprawa C-312/89, *Union départementale des syndicats CGT de l'Aisne przeciwko SIDEF Conforama, Société Arts et Meubles i Société Jima*, Zb. Orz. 1991, s. I-997, ECLI:EU:C:1990:418; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:61989CJ0312 i kilka innych) TSUE pozostawił ocenę legalności handlu w niedziele sądom lokalnym, lepiej znającym miejscowe warunki, nakazując kierowanie się zasadą proporcjonalności do oceny zakazów.

czyli podstawowy organ zajmujący się egzekwowaniem stosowania prawa, nie ma oparcia demokratycznego, lecz wywodzi się z nominacji Rady UE (rządów państw członkowskich). Wreszcie, TSUE nie jest wybierany bezpośrednio przez społeczeństwo albo przez parlament – jak wymaga tego klasyczny model trójpodziału władzy – ale jest powoływany przez Radę UE, czyli znów przez organ wykonawczy.

Odpowiednikiem zasady kompetencji przyznanych, odzwierciedlającej podział kompetencji pomiędzy Unię i państwa członkowskie, jest zasada podziału kompetencji pomiędzy instytucje unijne sformułowana w przepisie art. 13 TUE. Każda z nich działa na podstawie własnych uprawnień i podejmuje samodzielnie decyzje odnośnie do kształtu i treści swych kompetencji. Powstał system równoprawnych podmiotów, które wspólnie mają się przyczynić do osiągnięcia celów Unii. Jednocześnie w nielicznych przypadkach traktaty założycielskie nakładają obowiązek współdziałania (np. w odniesieniu do komisji pojednawczej [porozumiewawczej] z art. 294(10) TFUE, powoływanej w ramach zwykłej procedury ustawodawczej).

Trybunał zaproponował wprowadzenie do prawa wspólnotowego zasady równowagi instytucjonalnej[109]. Orzecznictwo Trybunału znalazło odzwierciedlenie w przepisach obecnej wersji TUE. Zgodnie z nią Wspólnota jest tworem (podmiotem) opartym na rządach prawa. Wynika stąd kilka istotnych, szczegółowych konsekwencji. Po pierwsze, każda instytucja Wspólnoty może działać jedynie na podstawie upoważnienia wynikającego z traktatów założycielskich – co potwierdza art. 13(2) TUE. Po drugie, żadna instytucja nie może zastępować ani ograniczać innych organów w wykonywaniu ich kompetencji[110]. W równym stopniu nie jest

[109] Dyskusję na ten temat zapoczątkowało wkrótce po utworzeniu wspólnot orzeczenie TSUE z dnia 15 czerwca 1958 r. w sprawie 9/56, *Meroni przeciwko Wysokiej Władzy*, Zb. Orz. 1958, s. 11, ECLI:EU:C:1958:7; https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/664912ba-12f4-4356-ae6d-2417d4969287/language-pl. Firma Meroni wniosła o anulowanie decyzji nakazującej jej wpłacenie pewnej sumy na rzecz innego podmiotu (funduszu zajmującego się wymierzaniem opłat wyrównawczych na import stali z państw trzecich). TSUE wskazał w wyroku, że niedopuszczalne jest delegowanie przez Komisję pewnych kompetencji na rzecz innych organów, w tym zwłaszcza niedookreślenie przekazanych kompetencji, ponieważ naruszałoby to strukturę „równowagi sił" stworzonej przez TEWiS. Równowaga ta jest charakterystyczna dla struktury instytucjonalnej Wspólnoty utworzonej przez traktaty założycielskie. O ile w początkowym okresie Trybunał używał określenia „równowaga kompetencji", o tyle w miarę upływu czasu w zasadzie konsekwentnie stosował termin „równowaga instytucjonalna".

Zasada równowagi instytucjonalnej zajmuje stosunkowo wiele miejsca w doktrynie niemieckiej, mniej we francuskiej, natomiast jest śladowa w doktrynie anglojęzycznej.

[110] W wyroku z dnia 17 grudnia 1970 r., w sprawie 25/70, *Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel przeciwko Köster, Berodt & Co.*, Zb. Orz. 1970, s. 1161, ECLI:EU:C:1970:115; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A61970CJ0025, TSUE wypowiadał się w kwestii komitologii, czyli uprawnienia państw członkowskich do tworzenia ciał nadzorujących działania Komisji Europejskiej, i wskazał, że ich działania powinny brać pod uwagę zasadę równowagi instytucjonalnej. Dopuszczalne jest zatem przekazanie pewnych kompetencji administracyjnych i wykonawczych na rzecz specjalnie utworzonych komitetów, jednakże z zastrzeżeniem, że ostateczną decyzję będzie podejmowała Rada. Podobnie w wyroku z dnia 10 lipca 1986 r. w sprawie 149/85,

dopuszczalna delegacja lub przekazanie kompetencji organom lub podmiotom zewnętrznym, jeżeli miałoby to prowadzić do zaburzenia równowagi instytucjonalnej. Po trzecie, wszystkie instytucje muszą bezwzględnie przestrzegać przepisanych prawem procedur (por. również art. 13(2) TUE). Po czwarte, każda instytucja sama ustala swój wewnętrzny regulamin postępowania i żaden organ ani państwo członkowskie nie ma wpływu na kształt tego regulaminu (zasada autonomii proceduralnej)[111]. Zasady regulacji wewnętrznej nie mogą jednak naruszać zasady równowagi instytucjonalnej, litery traktatu (np. delegowanie pewnych kompetencji Komisji na rzecz komitetów lub agencji musi być zgodne z zasadą kolegialności prac tego organu) ani, wreszcie, praw jednostek. Ponieważ ta sytuacja mogłaby prowadzić do utrudnień – żeby nie powiedzieć: paraliżu – procedur ustawodawczych, TSUE nałożył na poszczególne organy również obowiązek współpracy w realizacji celów wynikających z traktatów założycielskich[112]. Został on wprowadzony do TUE jako

R. Wybot przeciwko E. Faure i in., Zb. Orz. 1986, s. 2391, ECLI:EU:C:1986:310; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61985CJ0149, TSUE podkreślił, że z jednej strony Parlament Europejski nie może pozbawić innych instytucji kompetencji przyznanych im przez traktat; z drugiej strony, tylko PE może przyjąć przepisy określające pojęcie trwającej sesji dla celów zagwarantowania immunitetu jego członkom.

[111] Wyrok z dnia 15 września 1981 r. w sprawie 208/80, *Rt. Hon. Lord Bruce of Donington przeciwko E.G. Aspdenowi, inspektorowi podatkowemu JKM*, Zb. Orz. 1981, s. 2206, ECLI:EU:C:1981:194; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-208/80, TSUE podkreślił, że regulamin pracy, delegacji służbowych niezbędnych do wykonywania zadań oraz wypłacania diet członkom Parlamentu Europejskiego należy do wyłącznej kompetencji tego organu i żaden inny organ nie może zmienić charakteru wypłacanych kwot ani ich wielkości. Brytyjski organ podatkowy nie może żądać zapłaty podatku od przychodów określonych przez PE zgodnie z przepisami europejskimi.

Zwraca uwagę również orzecznictwo Trybunału dotyczące decyzji PE przeniesienia ośrodka aktywności do Strasburga i Brukseli, a następnie samej Brukseli. Wynikała ona z niewywiązania się przez państwa członkowskie z obowiązku określenia siedziby PE. Trybunał podkreślił, że Parlament Europejski ma autonomiczne prawo przyjęcia środków mających na celu jego sprawne funkcjonowanie i wykonywanie zadań. Ma jednak obowiązek utrzymywania personelu i środków technicznych we wszystkich miejscach, w których prowadzi działalność. Por. wyroki: z dnia 10 lutego 1983 r., sprawa 230/81, *Luksemburg przeciwko Parlamentowi Europejskiemu*, Zb. Orz. 1983, s. 255, ECLI:EU:C:-1983:32; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A61981CJ0230; z dnia 10 kwietnia 1984 r., sprawa 108/83, *Luksemburg przeciwko Parlamentowi*, Zb. Orz. 1984, s. 1945, ECLI:EU:C:1984:156; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61983CJ0108; z dnia 22 września 1988 r., sprawy połączone 358/85 i 51/86, *Francja przeciwko Parlamentowi*, Zb. Orz. 1988, s. 4821, ECLI:EU:C:1988:431; http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-358/85. Natomiast w wyroku z dnia 23 kwietnia 1986 r. w sprawie 294/83, *Parti écologiste Les Verts przeciwko Parlamentowi*, Zb. Orz. 1986, s. 1339, ECLI:EU:C:1986:166, dotyczącym zwrotu pieniędzy za wydatki poniesione w kampanii wyborczej, TSUE potwierdził prawo PE do dysponowania budżetem, poddając je jednak kontroli sądowej. W konkretnym przypadku zakwestionował decyzję ograniczającą wypłatę środków za kampanię wyborczą do partii już reprezentowanych w PE, gdyż ta konkretna kompetencja należała nadal do państw członkowskich.

[112] Tak np. wyrok z dnia 30 marca 1995 r., sprawa C-65/93, *Parlament przeciwko Radzie*, Zb. Orz. 1995, s. I-643, ECLI:EU:C:1995:91; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=ecli:ECLI:-EU:C:1995:91, pkt 23, a także wyrok z dnia 24 listopada 2010 r., sprawa C-40/10, *Komisja przeciwko*

art. 13(2) na mocy traktatu z Lizbony. Oznacza, że poszczególne instytucje nie mogą sobie wzajemnie przeszkadzać, powinny się nawzajem szanować i wykonywać swe zadania z uwzględnieniem zadań innych instytucji. Obowiązek ten konkretyzuje także art. 295 TFUE, który nakazuje wzajemne konsultacje pomiędzy organami i zobowiązuje je do uzgadniania zasad współpracy. W ten sposób zasada równowagi instytucjonalnej spełnia istotną funkcję gwarancji prawnej (efektywnej ochrony prawnej) wymaganej przez art. 19 TUE. Zasada współpracy instytucjonalnej ma zastosowanie wyłącznie w sferze wewnątrzunijnej, z wyłączeniem wymiaru pozaunijnego (z wyjątkiem obowiązku współpracy z parlamentami narodowymi); w pewnych sytuacjach może się ograniczać nawet do regulacji wewnętrznej dotyczącej danej instytucji. W doktrynie często zwracano uwagę, że zasada ta nie ma charakteru normatywnego, lecz jedynie wzmacnia reguły dotyczące podziału kompetencji pomiędzy instytucjami; TSUE sam zresztą wskazywał na nią niekiedy dla podkreślenia podziału kompetencji[113].

Z traktatów i praktyki wynikają również pewne rozwiązania wskazujące na wzajemne uzależnienie poszczególnych instytucji, odpowiadające konstrukcji *checks and balances* w amerykańskiej konstytucji. Przykładowo w wyroku rozstrzygającym spór między PE a Radą[114] TSUE miał wypowiedzieć się na temat ważności rozporządzenia nr 3954/97 Rady (Euratom) z dnia 22 grudnia 1987 r. ustalającego maksymalne dawki napromieniowania środków spożywczych i paszy w przypadku katastrofy jądrowej bądź innego zagrożenia radiologicznego. Zdaniem powoda rozporządzenie zostało wydane na niewłaściwej podstawie prawnej – art. 31 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (TEWEA)[115], podczas gdy prawidłowy byłby art. 100a (obecnie art. 114) TFUE dotyczący harmonizacji prawa. W pierwszym przypadku przyjęcie rozporządzenia

Radzie, Zb. Orz. 2010, s. 12043, ECLI:EU:C:2010:713; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&num=C-40/10, pkt 80 (z odniesieniami do wcześniejszego orzecznictwa).

[113] Wyrok z dnia 23 marca 2004 r., sprawa C-233/02, *Francja przeciwko Komisji*, Zb. Orz. 2004, s. 2759, ECLI:EU:C:2004:173, http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&jur=C,T,F&num=C-233/02&td=ALL, pkt 40 (Trybunał wskazał tu na podział kompetencji i równowagę instytucjonalną określone przez traktat w sferze wspólnej polityki handlowej); C-344/04, *International Air Transport Association i in.*, ECLI:EU:C:2006:10, pkt 61 (gdzie znajdujemy odniesienie do udziału PE w procedurze prawodawczej, zgodnie z zasadami określonymi w traktacie).

[114] Wyrok z dnia 22 maja 1990 r., sprawa 70/88, *Parlament przeciwko Radzie*, Zb. Orz. 1990, s. 2041, ECLI:EU:C:1990:217; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61988CJ0070 (*Czarnobyl*). Tym samym TSUE odszedł od swego wcześniejszego orzecznictwa, zob. wyrok z dnia 27 września 1988 r., sprawa 302/87, *Parlament przeciwko Radzie (komitologia)*, Zb. Orz. 1988, s. 5614, ECLI:EU:C:1988:461; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61987CJ0302, w której odrzucił skargę PE, opierając się na gramatycznej wykładni ówczesnego art. 173 TWE.

[115] Przepis ten uprawnia Radę do przyjęcia na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem i Komitetem Regionów podstawowych standardów w dziedzinie maksymalnych dopuszczalnych dawek promieniowania dla pracowników i ludności.

wymagałoby jedynie konsultacji (zasięgnięcia opinii Parlamentu), podczas gdy druga opcja przewidywała procedurę współpracy. Parlament poproszony o opinię odrzucił projekt rozporządzenia i zażądał od Komisji przedstawienia nowej propozycji. Komisja odmówiła, a Rada uchwaliła rozporządzenie na podstawie art. 31 TEWEA. TSUE podkreślił, że system traktatowy stworzył podział zadań pomiędzy instytucje, przypisując każdej z nich odpowiednie kompetencje. Poszanowanie równowagi instytucjonalnej wymaga, żeby każda instytucja przy wykonywaniu swych kompetencji brała pod uwagę uprawnienia innych organów. Trybunał uznał czynną legitymację procesową Parlamentu w celu ochrony jego prerogatyw, mimo że nie była ona sformułowana w traktacie. Pozwoli to na wypełnienie misji PE w ramach podziału kompetencji i na pełniejsze zrealizowanie jego celów. Nawiasem mówiąc, PE wykorzystał orzecznictwo TSUE do poszerzenia własnych kompetencji, m.in. szybko zmieniając regulamin obrad w celu dostosowania go do wyroków Trybunału. Może to z kolei prowadzić samo w sobie do naruszenia równowagi instytucjonalnej.

Celem zasady współpracy instytucjonalnej było w zamierzeniu zresztą, zdaniem Trybunału, nie tylko zapewnienie sprawnego funkcjonowania systemu instytucji, ale również zagwarantowanie ochrony praw jednostek przez stworzenie gwarancji prawidłowej i przestrzeganej procedury ustawodawczej (decyzyjnej). W swoim późniejszym orzecznictwie (na początku lat 90. XX w.) TSUE zmodyfikował to podejście, wskazując, że naruszenie zasady równowagi instytucjonalnej samo w sobie nie powoduje odpowiedzialności Unii i jej instytucji wobec podmiotów gospodarczych. Naszym zdaniem niesłusznie, ponieważ w swym orzecznictwie wskazywał np., że przestrzeganie procedur jest wprawdzie elementem zasady równowagi instytucjonalnej, ale na tę zasadę mogą się na nią powoływać jednostki, wykorzystując naruszenia proceduralne do podważenia niekorzystnych dla nich aktów konkretno-indywidualnych[116] (nawet jeśli jest to nie głównym zadaniem zasady, lecz jedynie jej skutkiem ubocznym). Inna sprawa, że odpowiedzialność mogłaby powstać, gdyby na równi z naruszeniem przepisów proceduralnych naruszone zostały również normy materialnoprawne służące ochronie praw jednostek[117].

---

[116] Por. wyrok z dnia 18 października 1980 r., sprawy połączone 138-139/79, *Roquette frères i Maïzena*, Zb. Orz. 1980, s. 3333, ECLI:EU:C:1980:249; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:61979CJ0138, w których zakwestionowano ważność rozporządzenia o podziale kontyngentów produkcyjnych izoglukozy ze względu na naruszenie procedury w postaci niezasięgnięcia opinii Parlamentu Europejskiego przy uchwalaniu tego aktu. Trybunał wskazał, że przepisy traktatów założycielskich dotyczące wysłuchania opinii PE mają na celu zagwarantowanie jego udziału w procesie stanowienia prawa, zapewniając istotny element równowagi instytucjonalnej. Stanowią wyraz zasady demokracji umożliwiającej narodom udział w sprawowaniu władzy za pośrednictwem ich przedstawicieli. Wysłuchanie PE jest elementem procedury, którego pominięcie przesądza o nieważności aktu prawnego.

[117] Tak wyrok z dnia 19 kwietnia 2012 r., sprawa C-221/10 P, *Artegodan GmbH przeciwko Komisji*, ECLI:EU:C:2012:216; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-221/10&language=PL

Pogląd sformułowany w wyroku w sprawie *Roquette frères* został kategorycznie zmodyfikowany na niekorzyść jednostek w rozstrzygnięciu w sprawie *FNAB*[118].

W praktyce natomiast zostały wypracowane pewne wytyczne dotyczące realizacji współpracy pomiędzy instytucjami. Mogą one przybierać formę działań nieformalnych, zwłaszcza wymiany listów i not werbalnych czy też wspólnych, uzgodnionych praktyk (np. nieformalnego dopuszczenia Parlamentu Europejskiego do postępowania w sprawie zawierania umów międzynarodowych – na podstawie umowy ramowej między Parlamentem a Komisją z dnia 26 maja 2005 r., odnawianej na kolejne okresy pięcioletnie). Możliwe jest również zawieranie porozumień międzyinstytucjonalnych, szczególnie w wyniku uzgodnień pomiędzy Radą, Komisją i Parlamentem przyjętych na konferencji międzyinstytucjonalnej 20 grudnia 1994 r. Przykładami mogą być: porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie przyspieszonego trybu prac legislacyjnych (z dnia 8 listopada 1995 r.), porozumienie w sprawie podstawy prawnej i wykonywania budżetu (z dnia 13 października 1998 r.)[119], porozumienie w sprawie procedur kontrolnych Trybunału Obrachunkowego (z dnia 19 marca 1999 r.) czy też porozumienie w sprawie Karty Praw Podstawowych (z dnia 7 grudnia 2000 r.). Obecnie podstawą porozumień międzyinstytucjonalnych jest art. 295 TFUE, który nie wyklucza możliwości nadania im mocy wiążącej (w międzyczasie zaakceptowanej przez TSUE, acz pozostawionej do decyzji stronom porozumienia). Niezależnie od tego w TFUE można znaleźć przepisy szczególne dotyczące specyficznych porozumień (art. 287(3) czy też 324).

2.5. Zasada lojalnej współpracy

Trzecią z zasad sformułowanych w traktatach założycielskich jest zasada lojalności (solidarności), której wyraz normatywny stanowi art. 4(3) TUE. Z punktu

[118] Postanowienie z dnia 10 maja 2001 r., sprawa C-345/00 P, *FNAB przeciwko Radzie*, Zb. Orz. 2001, s. I-3811, ECLI:EU:C:2001:270; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62000CO0345. Zdaniem TSUE, jakkolwiek już w sprawie 9/56 *Meroni* Trybunał jednoznacznie stwierdził, że równowaga władz, która charakteryzuje strukturę instytucjonalną Wspólnoty, stanowi fundamentalną gwarancję traktatową dla przedsiębiorstw i związków przedsiębiorstw, do których się stosuje, stwierdzenie to nie może być interpretowane jako dające osobom fizycznym lub prawnym środek prawny do podważenia aktu przyjętego przez instytucję, bez względu na to, czy odnośny akt prawny dotyczy danej osoby bezpośrednio i indywidualnie. Skarżący nie mogą opierać się przy tym na wyroku w sprawie komitologii (C-70/88, *Parlament przeciwko Radzie*), ponieważ ten wyrok miał na celu zabezpieczenie równowagi instytucjonalnej i prerogatyw Parlamentu. Nie jest więc istotny w kwestii dopuszczalności powództwa wniesionego przez osobę fizyczną czy prawną.

[119] Dz. Urz. UE 1988 L 185/33; moc wiążącą porozumienia potwierdził TSUE w wyroku z dnia 12 maja 1998 r., w sprawie C-106/96, *Zjednoczone Królestwo przeciwko Komisji*, Zb. Orz. 1988, s. I-2745, ECLI:EU:C:1998:218; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61996CJ0106_SUM&from=EN, pkt 25nn.

widzenia prawa międzynarodowego tego rodzaju sformułowanie nie jest niczym nowym. W prawie umów międzynarodowych od niepamiętnych czasów znana jest przecież zasada *pacta sunt servanda*, nakładająca na strony umowy obowiązek podejmowania wszelkich działań w celu wywiązania się w dobrej wierze z zaciągniętych zobowiązań. W doktrynie wskazano jednak na pewne różnice pomiędzy obydwoma przywoływanymi przepisami, w szczególności na to, że zwykłe umowy międzynarodowe odwołują się do zasady wzajemności jako podstawy praw i zobowiązań wynikających z KPP, a zobowiązania wywodzące się z traktatów założycielskich mają charakter absolutny w tym sensie, że nie są powiązane z prawami lub zobowiązaniami innych stron umowy[120]. Stąd wywodzi się teza, że w istocie znaczenie art. 4(3) TUE zdecydowanie wykracza poza zasadę poszanowania zobowiązań traktatowych i współpracy, znaną z tradycyjnego prawa międzynarodowego.

Artykuł 4(3) TUE wskazuje na dwa aspekty lojalnej współpracy. Pozytywny polega na tym, że państwa członkowskie zobowiązane są dołożyć wszelkich starań, aby zapewnić skuteczność norm prawa unijnego w wewnętrznej przestrzeni prawnej. Negatywny natomiast oznacza, że na państwach członkowskich ciąży obowiązek powstrzymania się od wszelkich działań, które mogłyby utrudnić stosowanie prawa unijnego w ich wewnętrznych porządkach prawnych. Taka formuła traktatu wskazuje, że to właśnie na państwach członkowskich spoczywa główny ciężar stosowania prawa wspólnotowego. Mają one obowiązek działać również wtedy, gdy powinna działać Wspólnota, lecz z różnych względów jest to niemożliwe. Jednocześnie jednak w orzecznictwie Trybunału wskazano, że lojalność dotyczy także instytucji wspólnotowych w stosunkach z państwami członkowskimi (zwłaszcza powinny one respektować struktury instytucjonalne państw oraz informować je odpowiednio wcześniej o zamierzonych działaniach). Zasada lojalności nie została

[120] Wyrok z dnia 13 listopada 1964 r., sprawy połączone 90-91/63, *Komisja EWG przeciwko Wlk. Ks. Luksemburga i Królestwu Belgii*, Zb. Orz. 1964, s. 1217 (wersja francuska), ECLI:EU:C:1964:80; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61963CJ0090. Co do dopuszczalności skargi, pozwani twierdzili, że skarga jest niedopuszczalna, i podnieśli, że Komisja nie wywiązała się ze swoich zobowiązań ze względu na rezolucję Rady z dnia 4 kwietnia 1962 r., a tym samym była odpowiedzialna za stałe naruszenie traktatu, które powinno ustać przed wydaniem uzasadnionej opinii na podstawie art. 169. Ich zdaniem, ponieważ prawo międzynarodowe pozwala stronie, która poniosła szkodę w wyniku niewykonania przez inną stronę jej zobowiązań, na niedopełnienie własnych obowiązków, Komisja utraciła prawo do wniesienia skargi o naruszenie traktatu. W opinii Trybunału wszelako taki stosunek pomiędzy zobowiązaniami stron nie może zostać zaakceptowany na gruncie prawa wspólnotowego. W rzeczy samej traktat nie ogranicza się do utworzenia wzajemnych zobowiązań pomiędzy różnymi osobami fizycznymi i prawnymi, do których ma zastosowanie, ale ustanawia nowy porządek prawny, który rządzi kompetencjami, prawami i obowiązkami tych podmiotów, jak również procedury konieczne dla rozpoznania i usankcjonowania ich naruszeń. A zatem, z wyjątkiem sytuacji wyraźnie przewidzianych w traktacie, podstawowa koncepcja traktatu wymaga, aby państwa członkowskie nie dochodziły swoich praw na własną rękę. Fakt, że Rada nie wywiązała się ze swych zobowiązań, nie zwalnia pozwanych od dopełnienia ich własnych obowiązków.

nigdy uznana za bezpośrednio skuteczną; TSUE (który odwoływał się do zasady lojalności w kilkuset orzeczeniach) był natomiast skłonny uznać możliwość jej bezpośredniego stosowania w połączeniu z innymi przepisami TFUE. Dodajmy, że TSUE rozciągnął stosowanie zasady lojalności również na środki podejmowane przez państwa członkowskie przy wdrażaniu przepisów prawnych oraz podejmowaniu działań w zakresie współpracy sądowej w sprawach karnych (w ramach obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości). Uczynił to w wyroku w sprawie *M. Pupino*[121]. Orzeczenie to wydaje się interesujące, ponieważ Trybunał przedstawił w nim obowiązujące zasady wykładni prawa krajowego w relacjach z prawem unijnym, wskazując, że sąd krajowy musi interpretować prawo wewnętrzne państwa członkowskiego w możliwie szerokim zakresie zgodnie z dyrektywą (czyli jeśli istnieje cień szansy na wykładnię zgodną, należy jej dokonać). Przy okazji Trybunał wykazał, że skutki decyzji ramowych na gruncie TUE są takie same jak skutki dyrektyw wspólnotowych, a przede wszystkim obowiązki wynikające dla państw członkowskich z zasady lojalnej współpracy rozciągają się zarówno na TWE, jak i na TUE, nawet jeśli formalnie zasada ta nie znalazła swego odpowiednika w regulacjach dotyczących współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

Odpowiadając na pytanie sądu krajowego, Trybunał podkreślił też, że ramy postępowania karnego wyznaczają m.in. prawa podstawowe, które stanowią zasady ogólne prawa unijnego. Należy do nich między innymi zapisane w art. 6 EKPCz prawo do rzetelnego procesu sądowego, będące przedmiotem wykładni Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Zadaniem sądu odsyłającego jest zagwarantowanie – przy uwzględnieniu obowiązku dokonywania wykładni zgodnej prawa krajowego – aby stosowanie środków procesowych (jak incydentalne postępowanie wcześniejszego przeprowadzania dowodu oraz przesłuchanie przy użyciu szczególnych sposobów przewidzianych w prawie włoskim) nie przekształciło postępowania karnego przeciwko M. Pupino w proces ogólnie nierzetelny w rozumieniu art. 6 EKPCz w świetle wykładni Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W konkluzji Trybunał orzekł, że sąd krajowy musi mieć możliwość zezwolenia małym dzieciom, które twierdzą, że padły ofiarą złego traktowania, na składanie zeznań w sposób gwarantujący im odpowiedni poziomu ochrony, jak na przykład poza rozprawą i przed jej terminem. Wymaga tego decyzja ramowa. Sąd krajowy ma obowiązek wzięcia pod uwagę całości norm prawa krajowego i dokonania ich wykładni, na ile to tylko możliwe w świetle brzmienia oraz celów rzeczonej decyzji ramowej.

---

[121] Wyrok z dnia 16 czerwca 2005 r., sprawa C-105/03, *Postępowanie karne przeciwko M. Pupino,* Zb. Orz. 2005, I-5285, ECLI:EU:C:2005:386; https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62003CJ0105:PL:PDF

Sprawa dotyczyła nauczycielki przedszkolnej oskarżonej o maltretowanie podopiecznych. Pytanie prejudycjalne odnosiło się do nieprawidłowości przy przesłuchaniu dziecka przez władze włoskie. TSUE miał za zadanie zbadanie, czy ciążący na organach krajowych obowiązek dokonywania wykładni prawa krajowego, na ile to tylko możliwe, w świetle brzmienia i celów dyrektyw wspólnotowych znajduje zastosowanie z tym samym skutkiem i w tym samym zakresie w odniesieniu do decyzji ramowych. Trybunał wskazał, że przepis TUE dotyczący mocy wiążącej decyzji ramowych jest sformułowany podobnie jak przepis TWE dotyczący dyrektyw. Nadaje on decyzjom ramowym moc wiążącą w tym znaczeniu, że decyzje te wiążą państwa członkowskie w odniesieniu do rezultatu, który ma zostać osiągnięty, pozostawiając jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Wiążący charakter decyzji ramowych nakłada na organy krajowe, w tym w szczególności na sądy krajowe, obowiązek dokonywania wykładni zgodnej prawa krajowego. Mając na względzie rozwój integracji europejskiej, twórcy TUE uznali za słuszne przewidzenie możliwości zastosowania w ramach tytułu VI tego traktatu instrumentów prawnych wywołujących skutki analogiczne do tych, o których mowa w traktacie WE. Każde państwo członkowskie, niezależnie od tego, czy uznało jurysdykcję prejudycjalną TSUE w odniesieniu do TUE, miało prawo przedkładać Trybunałowi Sprawiedliwości memoriały lub uwagi na piśmie w sprawach, o których miał on rozstrzygać. Kompetencja ta zostałaby pozbawiona swej skuteczności (*effet utile*), gdyby jednostki nie miały prawa powoływania się na decyzje ramowe celem uzyskania przed sądami krajowymi państw członkowskich wykładni zgodnej prawa krajowego. Nie zasługuje na uwzględnienie argument, że w przeciwieństwie do TWE, TUE nie przewiduje obowiązku analogicznego do obowiązku lojalnej współpracy, na którym częściowo opierało się orzecznictwo Trybunału uzasadniające obowiązek dokonywania wykładni prawa krajowego zgodnie z prawem wspólnotowym. Według TUE traktat ten wyznacza nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, a zadaniem Unii, której podstawę stanowią Wspólnoty Europejskie, uzupełnione politykami i formami współpracy przewidzianymi tym traktatem, jest kształtowanie w sposób spójny i solidarny stosunków między państwami członkowskimi oraz między ich narodami. Unia nie mogłaby wypełniać swej misji, gdyby zasada lojalnej współpracy, która zakłada między innymi, że państwa członkowskie będą podejmować wszelkie właściwe środki ogólne lub szczególne celem zapewnienia wypełniania ich zobowiązań wynikających z TUE, nie obowiązywała także w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, która w całości oparta jest na współpracy między państwami członkowskimi a instytucjami. Zasada wykładni zgodnej obowiązuje zatem również w przypadku decyzji ramowych przyjętych na podstawie tytułu VI TUE. Aby osiągnąć rezultat zamierzony przez decyzję ramową, dokonujący wykładni sąd odsyłający, stosując prawo krajowe, ma obowiązek dokonania wykładni tego prawa, na ile to tylko możliwe, w świetle brzmienia i celów tej decyzji ramowej. Spoczywający na sądzie krajowym obowiązek uwzględnienia decyzji ramowej przy dokonywaniu wykładni krajowego prawa karnego podlega ograniczeniom wynikającym z ogólnych zasad prawa, w tym zwłaszcza z zasady pewności prawa i niedziałania prawa wstecz. Tym samym należy wykluczyć, aby na podstawie decyzji ramowej i niezależnie od ustawy wprowadzającej ją w życie rzeczony

> obowiązek mógł doprowadzić do ustalenia bądź zaostrzenia odpowiedzialności karnej osób naruszających przepisy prawa karnego. Przepisy stanowiące przedmiot rozpatrywanego przez Trybunał wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą nie zakresu odpowiedzialności karnej podejrzanej, lecz przebiegu postępowania i sposobu przeprowadzania dowodu. Spoczywający na sądzie krajowym obowiązek uwzględnienia treści decyzji ramowej przy dokonywaniu wykładni odpowiednich przepisów prawa krajowego przestaje obowiązywać w chwili, gdy prawo krajowe nie może być zastosowane w sposób, który doprowadziłby do rezultatu zgodnego z celem wytyczonym przez tę decyzję ramową. Innymi słowy, zasada wykładni zgodnej nie może stanowić podstawy do dokonywania wykładni prawa krajowego *contra legem*. Zasada ta wymaga jednak, aby w odpowiednim przypadku sąd krajowy wziął pod uwagę całokształt prawa krajowego celem dokonania oceny, w jakim stopniu prawo to może zostać zastosowane w taki sposób, który nie prowadziłby do rezultatu sprzecznego z celem wytyczonym przez decyzję ramową. Do sądu krajowego należy zbadanie, czy w przedmiotowej sprawie wykładnia zgodna prawa krajowego jest możliwa.

Niezależnie od tego, że zasada lojalności powinna być traktowana jako fundament sprawowania przez Unię Europejską jej funkcji i wykonywania zadań, to jeszcze niejako zobowiązuje państwa członkowskie do dokonania – w razie potrzeby – ustawodawczej, administracyjnej oraz sądowniczej implementacji prawa unijnego w krajowej przestrzeni prawnej. Stanowi ona również jedyną traktatową podstawę do stosowania prawa europejskiego w prawie krajowym, w tym w szczególności dla zapewnienia pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed prawem wewnętrznym, a także dla dokonywania proeuropejskiej wykładni prawa krajowego. Nic więc dziwnego, że w doktrynie prawa europejskiego traktowany jest on jako „kamień węgielny" [ulubione sformułowanie TSUE – p. aut.] całego projektu ogólnoeuropejskiego.

Adresatami zasady lojalności są państwa członkowskie. Z punktu widzenia prawa międzynarodowego (siłą rzeczy więc również prawa unijnego) dotyczyć ona musi wszystkich organów państwowych, zarówno w przekroju poziomym (ustawodawczych, wykonawczych i sądowych), jak i pionowym (na różnych szczeblach aparatu państwowego – czyli również organów samorządowych czy regionalnych). Powoływany wcześniej przepis jest adresowany do wszystkich organów państwowych (w prawie wspólnotowym pojęcie państwa i organów państwowych jest rozumiane ekstensywnie, obejmuje wszystkie organy utworzone na podstawie ustawy, wykonujące zadania państwa, jeżeli ich stosunek do jednostek wykracza poza równorzędność[122]), w tym w szczególności administracji rządowej.

---

[122] Zob. wyrok z dnia 19 lipca 1999 r., sprawa C-188/89, *Foster i in. przeciwko British Gas plc*, Zb. Orz. 1990, s. 3313, ECLI:EU:C:1990:313; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A61989CJ0188

Pytanie Izby Lordów w sprawie *Foster* dotyczyło kwestii, w stosunku do kogo jednostka może się powołać na bezpośrednio skuteczny przepis dyrektywy, która nie została prawidłowo implementowana. Skuteczność prawa unijnego byłaby obniżona, gdyby państwo mogło powołać się na własne zaniechanie wobec jednostek dochodzących swoich uprawnień. W swoim orzecznictwie TSUE wskazał, ze na dyrektywę można się powołać przeciwko organizacjom lub podmiotom, które są poddane władzy lub kontroli państwa albo też mają specjalne uprawnienia wykraczające poza normalne reguły stosowane w stosunkach pomiędzy jednostkami. Należą do nich organy podatkowe, władze lokalne lub regionalne, konstytucyjnie niezależne władze odpowiedzialne za utrzymanie porządku i bezpieczeństwa publicznego lub też władze publiczne świadczące usługi w zakresie ochrony zdrowia.

Wyrok w sprawie *Foster* miał jednak charakter jednostkowy, kazuistyczny. Trybunał potwierdził to w orzeczeniu w sprawie *Farrell*[123]. Wniosek został przedstawiony w ramach sporu między osobą poszkodowaną w wypadku drogowym w Irlandii a sprawcą zdarzenia, rządem irlandzkim oraz instytucją prywatną Motor Insurers' Bureau of Ireland (MIBI) w przedmiocie odszkodowania za uszkodzenia ciała doznane przez E. Farell podczas wypadku związanego z ruchem pojazdów silnikowych, której państwo irlandzkie powierzyło wykonywanie w jego imieniu funkcji związanych z odpowiedzialnością za szkody komunikacyjne. Sprawa dotyczyła możliwości powołania się na bezpośredni skutek nieimplementowanej dyrektywy (90/232/EWG) w stosunku do MIBI. Trybunał odwołał się do wyroku w sprawie C-188/89 *Foster*. Przypomniał, że w wielu wyrokach stwierdził, iż jednostki mogą powoływać się na bezwarunkowe i wystarczająco jasne przepisy dyrektywy wobec instytucji lub podmiotów podlegających zwierzchnictwu lub kontroli państwa lub mających uprawnienia wykraczające poza normy obowiązujące w stosunkach między jednostkami. Podmiot, któremu – niezależnie od jego formy prawnej – powierzono na podstawie aktu władzy publicznej wykonywanie pod jej kontrolą usług użyteczności publicznej i który dysponuje w tym celu uprawnieniami wykraczającymi poza normy obowiązujące w stosunkach między jednostkami, zalicza się w każdym wypadku do grupy podmiotów, w odniesieniu do których można powoływać się na przepisy dyrektywy wywierające bezpośredni skutek. Intencją Trybunału nie było sformułowanie kryterium o charakterze ogólnym, mającego odnosić się do wszystkich przypadków, w których przeciwko danemu podmiotowi można powoływać się na przepisy dyrektywy wywierające bezpośredni skutek, ale wyrok dotyczył konkretnej sytuacji i konkretnego podmiotu.

Trybunał podkreślił, że jednostki mogą powoływać się na takie przepisy wobec instytucji lub podmiotów, które albo podlegają zwierzchnictwu lub kontroli państwa, albo posiadają uprawnienia wykraczające poza normy obowiązujące w stosunkach między jednostkami. Wymogi, aby dany podmiot podlegał zwierzchnictwu lub kontroli państwa i aby miał uprawnienia wykraczające poza normy obowiązujące w stosunkach między jednostkami, nie mogą być kumulatywne.

---

[123] Wyrok z dnia 10 października 2017 r., sprawa C-413/15, *E. Farrell przeciwko A. Whitty'emu i in.*, ECLI:EU:C:2017:745; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-413/15&language=PL

Sąd odsyłający dążył też zasadniczo do ustalenia, czy istnieje podstawowa zasada, którą powinien kierować się sąd badający kwestię, czy wobec danego podmiotu można powoływać się na przepisy dyrektywy wywierające bezpośredni skutek, a w szczególności czy na przepisy takie można powoływać się w stosunku do podmiotu, któremu państwo członkowskie powierzyło wykonywanie zadań w interesie publicznym. W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału dyrektywa nie może samoistnie tworzyć obowiązków po stronie jednostki, w związku z tym nie można powoływać się na nią wobec jednostki. Rozszerzenie możliwości powoływania się na nieprzetransponowane dyrektywy o dziedzinę stosunków między jednostkami oznaczałoby bowiem przyznanie Unii Europejskiej uprawnienia do nakładania w sposób bezpośrednio skuteczny zobowiązań na jednostki, podczas gdy ma ona tę kompetencję wyłącznie w obszarach, w których powierzono jej uprawnienie do wydawania rozporządzeń. Zgodnie jednak z równie utrwalonym orzecznictwem Trybunału, gdy podmioty prawa mogą powoływać się na dyrektywę nie względem jednostki, lecz względem państwa, mogą to czynić niezależnie od charakteru, w jakim państwo występuje – pracodawcy czy też organu władzy publicznej. W obu wypadkach należy bowiem unikać, aby państwo mogło odnieść korzyść z naruszenia prawa Unii. Na podstawie tych rozważań Trybunał uznał, że jednostki mogą powoływać się na bezwarunkowe i wystarczająco jasne przepisy dyrektywy nie tylko wobec państwa członkowskiego i wszystkich organów jego administracji, takich jak władze lokalne, ale również – jak przypomniano w ramach odpowiedzi na pytanie pierwsze – wobec instytucji lub podmiotów, które podlegają zwierzchnictwu lub kontroli państwa albo mają uprawnienia wykraczające poza normy obowiązujące w stosunkach między jednostkami. Takie instytucje lub podmioty odróżniają się od jednostek i należy utożsamiać je z państwem albo dlatego, że są to osoby prawne prawa publicznego, będące częścią państwa *sensu largo*, albo dlatego, że podlegają one zwierzchnictwu lub kontroli władzy publicznej, albo też dlatego, że władze takie powierzyły im wykonywanie zadań leżących w interesie publicznym i wyposażyły je w tym celu w szczególne uprawnienia. A zatem wobec podmiotów lub instytucji, w tym utworzonych na podstawie prawa prywatnego – którym państwo członkowskie powierzyło wykonanie zadania leżącego w interesie publicznym i które dysponują w tym zakresie szczególnymi uprawnieniami wykraczającymi poza normy obowiązujące w stosunkach między jednostkami – można powoływać się na przepisy dyrektywy wywierające bezpośredni skutek. Każde państwo członkowskie było zobowiązane do podjęcia wszelkich właściwych środków, aby zapewnić, by odpowiedzialność cywilna za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych mających stałe miejsce postoju na jego terytorium była objęta ubezpieczeniem. Waga, jaką prawodawca Unii przykłada do ochrony poszkodowanych, doprowadziła go do uzupełnienia tego rozwiązania przez zobowiązanie państw członkowskich do utworzenia instytucji mającej za zadanie wypłacanie odszkodowań, co najmniej w granicach przewidzianych w prawie Unii, za szkody majątkowe i uszkodzenia ciała spowodowane przez pojazd niezidentyfikowany lub taki, w stosunku do którego nie wypełniono obowiązku ubezpieczenia. Tak więc zadanie, które zostało powierzone przez państwo członkowskie instytucji odpowiedzialnej za odszkodowania, takiej jak MIBI, i które wchodzi w zakres

ogólnego celu ochrony ofiar realizowanego przez uregulowania Unii w dziedzinie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych, należy uznać za zadanie leżące w interesie publicznym, w tym wypadku nierozerwalnie związane z obowiązkiem nałożonym na państwa członkowskie na mocy dyrektywy. W odniesieniu do sytuacji, gdy szkody majątkowe lub uszkodzenia ciała zostały spowodowane przez pojazd, co do którego nie spełniono obowiązku ubezpieczenia przewidzianego w dyrektywie, Trybunał orzekł, że interwencja tej instytucji ma na celu zaradzenie niedopełnianiu przez państwa członkowskie ciążącego na nich obowiązku zapewnienia, aby odpowiedzialność cywilna związana z ruchem pojazdów normalnie stacjonujących na jego terytorium była objęta ubezpieczeniem. Co się tyczy MIBI, to należy dodać, że irlandzki prawodawca postanowił, iż przynależność do tej organizacji stanie się obowiązkowa dla wszystkich zakładów ubezpieczeń, które prowadzą działalność w dziedzinie ubezpieczeń komunikacyjnych na terenie Irlandii. W ten sposób prawodawca przyznał MIBI uprawnienia wykraczające poza normy obowiązujące w stosunkach między jednostkami, gdyż na podstawie tego przepisu ustawowego ta instytucja prawa prywatnego może nakazać wszystkim zakładom ubezpieczeń, aby stały się jej członkami i finansowały realizację zadania, które zostało jej powierzone przez państwo irlandzkie. Wobec takiej instytucji jak MIBI można zatem powoływać się na bezwarunkowe i wystarczająco jasne przepisy dyrektywy.

Nie każdy podmiot pełniący pewne funkcje zastrzeżone dla organów państwa jest traktowany przez prawo unijne jako emanacja państwa. TSUE wskazał w tym kontekście na przewoźników lotniczych, którzy są zobowiązani do kontroli dokumentów pasażerów, niezbędnych do przekroczenia granicy wewnętrznej UE[124].

W sprawie dotyczącej linii lotniczej Blue Air sąd odsyłający (Eparchiako Dikastirio Larnakas, Cypr) zadał m.in. pytanie, czy prawo Unii należy interpretować w ten sposób, że przewoźnik lotniczy, który sam albo za pośrednictwem swoich przedstawicieli i upoważnionych pracowników w porcie lotniczym państwa członkowskiego wylotu odmawia przyjęcia na pokład pasażera, powołując się na odmowę wjazdu wydaną przez organy państwa członkowskiego przeznaczenia, działa jako emanacja rzeczonego państwa członkowskiego. Jeżeli by tak było, poszkodowany pasażer mógłby powołać się wobec tego przewoźnika lotniczego przed sądem państwa członkowskiego wylotu na decyzję nr 565/2014 w celu uzyskania odszkodowania z powodu naruszenia przysługującego mu prawa wjazdu bez wizy wydanej przez to państwo. Trybunał wcześniej orzekł, że jednostki mogą powoływać się na bezwarunkowe i wystarczająco jasne przepisy dyrektywy nie tylko wobec państwa członkowskiego i wszystkich organów jego administracji, lecz także wobec instytucji lub podmiotów, nawet prywatnych, które podlegają zwierzchnictwu lub kontroli władzy publicznej lub którym państwo członkowskie powierzyło wykonywanie zadania leżącego w interesie publicznym i które dysponują w tym celu

[124] Wyrok z dnia 30 kwietnia 2020 r., sprawa C-584/18, *D.Z. przeciwko Blue Air – Airline Management Solutions SRL i in.,* ECLI:EU:C:2020:324; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-584/18

uprawnieniami wykraczającymi poza normy obowiązujące w stosunkach między jednostkami. Należy bowiem unikać sytuacji, w której państwo mogłoby odnieść korzyść z naruszenia prawa Unii. Orzecznictwo to można zastosować w drodze analogii do bezwarunkowych i wystarczająco jasnych przepisów decyzji Unii, takich jak te zawarte w decyzji nr 565/2014. W konsekwencji w celu ustalenia, czy pasażer, któremu odmówiono przyjęcia na pokład ze względu na to, że organy państwa członkowskiego przeznaczenia odmówiły mu wjazdu na swe terytorium z uwagi na brak wizy wjazdowej, może powołać się wobec przewoźnika lotniczego na decyzję nr 565/2014, należy zbadać, czy można uznać, iż przewoźnik ten jest podmiotem będącym emanacją państwa.

Należy postawić pytanie, czy przewoźnikowi lotniczemu lub jego pełnomocnikowi, który dokonuje weryfikacji dokumentów podróży pasażera będącego obywatelem państwa trzeciego na lotnisku państwa członkowskiego wyjazdu, państwo członkowskie przeznaczenia powierzyło wykonywanie zadań w zakresie kontroli granicznej zgodnie z kodeksem granicznym Schengen oraz że dysponuje on w tym celu odpowiednimi uprawnieniami. Po pierwsze, jak wynika z przepisów kodeksu granicznego Schengen, wyłącznie do funkcjonariuszy straży granicznej, którzy mają status funkcjonariuszy publicznych i podlegają w szczególności zasadom ustanowionym w tym kodeksie, należy wykonywanie zadań w zakresie kontroli granicznej. Chodzi o wyspecjalizowanych i odpowiednio przeszkolonych specjalistów. Państwa członkowskie są zobowiązane do przekazywania Komisji wykazu służb krajowych właściwych w zakresie kontroli granicznej. Po drugie, kontrole graniczne obywateli państw trzecich polegają na szczegółowej odprawie, która obejmuje między innymi dokładne sprawdzenie dokumentu podróży pod kątem śladów sfałszowania lub podrobienia, weryfikację, czy dany obywatel państwa trzeciego ma wystarczające środki utrzymania, a także czy dany obywatel państwa trzeciego, jego środek transportu i przewożone przez niego przedmioty nie stanowią potencjalnie niebezpieczeństwa dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych któregokolwiek z państw członkowskich. Jeśli chodzi o przewoźników lotniczych, ich zadania są w sposób oczywisty odmienne od zadań, które spoczywają na straży granicznej, ponieważ polegają one wyłącznie na sprawdzeniu, czy przewożeni przez nich cudzoziemcy „posiadają dokumenty podróży wymagane" do wjazdu na terytorium państwa członkowskiego przeznaczenia. Nie można zatem uznać, że przewoźnikowi lotniczemu lub jego pełnomocnikowi państwo członkowskie przeznaczenia powierzyło wykonywanie zadań w zakresie kontroli granicznej ani że dysponuje on w tym celu odpowiednimi uprawnieniami. W konsekwencji pasażer, któremu przewoźnik lotniczy odmówił przyjęcia na pokład ze względu na to, że organy państwa członkowskiego przeznaczenia odmówiły temu pasażerowi wjazdu na swoje terytorium, nie może powołać się wobec owego przewoźnika na decyzję nr 565/2014.

Jak wspomniano, przepis art. 4(3) sam w sobie nie przyznaje praw jednostkom. Klauzula lojalności nakłada na państwa członkowskie wiele zobowiązań w zakresie tworzenia i stosowania prawa, jak np. obowiązek zapewnienia pełnej skuteczności prawu wspólnotowemu, obowiązek zapewnienia wystarczającego stopnia

ochrony praw przyznanych jednostkom przez prawo wspólnotowe, obowiązek prounijnej wykładni prawa krajowego, obowiązek zapewnienia kontroli sądowej decyzji administracyjnych, obowiązek wyznaczenia instytucji (organów) krajowych właściwych do realizacji odpowiednich celów Wspólnoty oraz dla współpracy z instytucjami unijnymi i inne. Z zasady lojalności Trybunał wyinterpretował również obowiązek zapewnienia skutecznej ochrony sądowej praw przysługujących jednostkom. Należy w szczególności zapewnić odpowiednie procedury pozwalające na prawidłowe stosowanie wszelkich wymogów wprowadzanych przez prawo wspólnotowe. Trzeba przy tym pamiętać, że dochodzenie roszczeń wynikających z prawa wspólnotowego odbywa się na podstawie procedur krajowych, właściwych do dochodzenia podobnych roszczeń opartych na prawie krajowym. Należy również zwrócić uwagę na to, by dochodzenie roszczeń wspólnotowych nie było nadmiernie sformalizowane, utrudnione czy przedłużone.

2.6. Zasada wzajemnego zaufania

Zasada ta nie została zdefiniowana w traktatach założycielskich, co więcej, nie znajdujemy dla niej jednoznacznej podstawy prawnej, jednakże dzięki orzecznictwu TSUE rozwinęła się w jedną z podstaw funkcjonowania Unii. W gruncie rzeczy zasada ta – niewątpliwie korespondująca ze znaną z powszechnego prawa międzynarodowego zasadą dobrej wiary oraz z omówioną wcześniej zasadą lojalnej współpracy – jest podstawą funkcjonowania państw w stosunkach międzynarodowych, a tym samym w Unii Europejskiej. Początków jej możemy dopatrywać się w procesie Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie z połowy lat 70. O ile wcześniej państwa i ich bloki kierowały się zasadą równowagi sił i wzajemnego odstraszania, zakładającą jeśli nie zdobycie przewagi militarnej, to doprowadzenie do sytuacji, w której napastnik (agresor) poniósłby tak wielkie straty, że sam ucierpiałby co najmniej w takim samym stopniu jak państwo będące ofiarą napaści, o tyle po przełomie politycznym i zapoczątkowaniu polityki odprężenia politycznego i militarnego znacznie większe znaczenie uzyskała zasada wzajemnego zaufania do innych państw, zakładająca, że będą one kierowały się w swym postępowaniu wypełnianiem przyjętych zobowiązań. Tym bardziej w stosunkach pomiędzy państwami uczestniczącymi w procesie daleko idącej integracji europejskiej konieczne było oparcie pogłębiającej się współpracy, wkraczającej w coraz większym stopniu w dziedziny tradycyjnie zastrzeżone dla kompetencji wewnętrznej państw (a tym samym potencjalnie naruszającej klasyczne rozumienie zasady suwerenności państwowej), na wzajemnym zaufaniu.

W prawie unijnym zasada zaufania pojawiła się w orzeczeniu TSUE w 1963 r., w którym Włochy wskazywały, że kampania przeciwko włoskim produktom

prowadzona we francuskich mediach była niezgodna z zasadą wzajemnego zaufania[125]. Sam Trybunał powołał się na zasadę zaufania w opinii 1/75[126], stwierdzając, że w stosunkach z państwami trzecimi państwa członkowskie muszą zajmować takie samo stanowisko jak Wspólnota; przeciwny pogląd prowadziłby do zniszczenia ram instytucjonalnych, w których działa Wspólnota, naruszył wzajemne zaufanie i uniemożliwił reprezentowanie wspólnego stanowiska przez instytucje. O ile w przeszłości zasada zaufania była przywoływana dość rzadko, o tyle w ostatniej dekadzie nabrała ona zdecydowanie większej powagi w praktyce sądów unijnych, jako podstawa zasady wzajemnego uznawania, ale również w związku z różnego rodzaju kryzysami, jakie przechodzą sama Unia i jej państwa członkowskie.

Koncepcja wzajemnego zaufania powinna być rozpatrywana na trzech płaszczyznach: konstytucyjnej, integracji ekonomicznej oraz współpracy w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Elementem łączącym te dziedziny w kontekście sytuacji prawnej jednostek, będącej najważniejszą cechą Unii jako organizacji ponadnarodowej, są prawa podstawowe, których przestrzeganie gwarantują instytucje (w tym zwłaszcza sądy) Unii i państw członkowskich. Podkreślił to TSUE w opinii 2/13[127] dotyczącej przystąpienia UE do Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności: „[N]ależy przypomnieć, że zasada wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi ma w prawie Unii fundamentalne znaczenie, gdyż umożliwia ona utworzenie i utrzymywanie przestrzeni bez granic wewnętrznych. Zasada ta wymaga w szczególności w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, by każde z tych państw uznawało – z zastrzeżeniem wyjątkowych okoliczności – iż wszystkie inne państwa członkowskie przestrzegają prawa Unii, a zwłaszcza praw podstawowych uznanych w tym prawie".

Szczególny charakter Unii znajduje odzwierciedlenie w zasadzie kompetencji przyznanych (powierzonych), przewidzianej w art. 4 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 i 2 TUE, jak również w ramach instytucjonalnych określonych w art. 13–19 TUE. Do tego dochodzą specyficzne cechy związane z samą naturą prawa Unii. Przede wszystkim – jak Trybunał wielokrotnie wskazywał – prawo Unii charakteryzuje się tym, że pochodzi z niezależnego źródła, jakie stanowią traktaty, swoją nadrzędnością względem prawa państw członkowskich oraz bezpośrednią skutecznością wielu przepisów znajdujących zastosowanie do pochodzących z nich jednostek i ich samych. Wskazane powyżej podstawowe cechy charakterystyczne prawa Unii doprowadziły do powstania sieci zasad, przepisów i wzajemnie zależnych od siebie

[125] Wyrok z dnia 17 lipca 1963 r., sprawa 13/63, *Włochy przeciwko Komisji*, 1963 s. 359, ECLI:EU:C:1963:20; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:61963CJ0013

[126] Opinia z dnia 11 listopada 1975 r.

[127] Opinia 2/13 z dnia 18 grudnia 2014 r., ECLI:EU:C:2014:2454; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:62013CV0002&from=pl

stosunków prawnych wiążących samą Unię i jej państwa członkowskie, jak i te państwa między sobą, które są obecnie zaangażowane – jak przypomniano w art. 1 akapit 2 TUE – „w proces tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy". Każde państwo członkowskie dzieli z wszystkimi innymi państwami członkowskimi – i uznaje, że państwa te dzielą z nim – wiele wspólnych wartości, na których opiera się Unia, jak sprecyzowano w art. 2 TUE. Założenie to zakłada i uzasadnia istnienie wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi, że wartości te będą uznawane i że prawo Unii, które wprowadza je w życie, będzie przestrzegane. Poza tym rdzeń omawianej konstrukcji prawnej stanowią prawa podstawowe uznane w Karcie Praw Podstawowych, przy czym przestrzeganie tych praw stanowi przesłankę zgodności z prawem aktów Unii, tak że środki, które są nie do pogodzenia z tymi prawami, są w Unii niedopuszczalne.

Państwa członkowskie ustaliły, że pomimo w pewnym sensie konstytucyjnego charakteru UE została zachowana tożsamość (konstytucyjna) państw członkowskich. Oznacza to konieczność wzajemnego poszanowania systemów konstytucyjnych i wiąże się z zasadami demokratycznej formy rządów i praworządności. Wszystkie państwa członkowskie muszą mieć wzajemne zaufanie co do tego, że pozostałe państwa przestrzegają wartości Unii określonych w art. 2 TUE. Gdyby nie było zaufania, trudno byłoby zaakceptować procedurę podejmowania decyzji większością głosów, bezpośrednie stosowanie prawa unijnego oraz zasadę prymatu prawa unijnego jako podstawę tworzenia jednolitej przestrzeni prawnej. Wszystkie te elementy dotyczą podstaw konstytucjonalizacji prawa Unii.

Kolejna kwestia to działanie w sferze prawa materialnego. Zapoczątkowała ją zasada wzajemnego uznania standardów, sformułowana w wyroku w sprawie *Cassis de Dijon*, w procesie harmonizacji prawa, w dziedzinach, w których nie było możliwości doprowadzenia do harmonizacji ustawowej. Jednocześnie uprościło to proces harmonizacji wzmacniający zaufanie do innych państw członkowskich. Powstał więc pewnego rodzaju szczególny obieg zamknięty.

Zasada zaufania wykształciła się w ramach rynku wewnętrznego, w dziedzinach, w których brak szczegółowej harmonizacji (była określana jako zasada wzajemnego uznania standardów). Państwa członkowskie są zobowiązane do zaakceptowania, że produkty wytworzone legalnie w jednym państwie członkowskim albo kwalifikacje uzyskane w jednym państwie członkowskim będą dopuszczone do obrotu lub uznane bez nadmiernych formalności w pozostałych państwach członkowskich. Państwa członkowskie mogą odmówić uznania standardów obowiązujących w innym państwie członkowskim i nie dopuścić pochodzących z niego produktów czy usług, jednak muszą wykazać, że czynią to w ważnym i usprawiedliwionym interesie publicznym (wymogi imperatywne). Działania te są dodatkowo obwarowane wymogiem przestrzegania proporcjonalności, niezbędności i konieczności przyjmowanych środków. Praktyki takie podlegają kontroli ze strony

Trybunału. Wzajemne zaufanie było podstawową przesłanką białej księgi Komisji w sprawie zakończenia budowy rynku wewnętrznego (1985 r.). Przedstawione poniżej wybrane orzeczenia ilustrują funkcjonowanie tej zasady. I tak w sprawie *M. Choquet*[128] obywatel francuski mieszkający w Niemczech spowodował wypadek samochodowy i został ukarany przez sąd za niebezpieczną jazdę i prowadzenie samochodu bez ważnego prawa jazdy. Policja niemiecka stwierdziła, że Choquet miał jedynie francuskie prawo jazdy, podczas gdy zgodnie z przepisami powinien mieć prawo jazdy niemieckie. Sąd apelacyjny zadał pytanie prejudycjalne, czy wymóg posiadania niemieckiego prawa jazdy po roku zamieszkiwania w Niemczech przez obywatela innego państwa członkowskiego jest zgodny z prawem wspólnotowym. Trybunał orzekł, że wymogi dotyczące prawa jazdy są zastrzeżone co do zasady dla prawa państw członkowskich i związane są z zapewnieniem bezpieczeństwa ruchu. Warunki uzyskania prawa jazdy są pod wieloma względami zróżnicowane. W konsekwencji zwykłe uznanie ekwiwalentności dokumentu w sytuacji braku harmonizacji na szczeblu wspólnotowym nie może zostać uznane za wystarczające. Wymóg posiadania miejscowego prawa jazdy nie powinien być traktowany jako przeszkoda w korzystaniu ze swobód wspólnego rynku. Kontrole prawa jazdy nie są działaniem nadmiernym. Proces ten byłby nieproporcjonalny, gdyby wymagano od kandydatów ponownego zdania egzaminu na prawo jazdy albo złożenie wniosku o wydanie prawa jazdy byłoby połączone z nadmiernymi oczekiwaniami czy formalnościami, które w istocie prowadziłyby do uniemożliwienia korzystania ze swobód wspólnotowych. Co do zasady zatem wymóg posiadania miejscowego prawa jazdy nie jest przeszkodą w stosowaniu prawa wspólnotowego.

W bodaj najbardziej znanej sprawie rozpatrywanej przez TSUE w zakresie prawa wspólnego rynku, znanej jako *Cassis de Dijon*[129], Hessisches Finanzgericht (sąd finansowy Hesji) zwrócił się o dokonanie wykładni pozwalających na dokonanie oceny, czy wymóg minimalnego stężenia alkoholu dopuszczonego do sprzedaży w Niemczech, wykluczający obrót francuskim likierem z czarnej porzeczki, może być objęty zakazem stosowania jakichkolwiek środków o skutku równoważnym z ograniczeniami ilościowymi w handlu między państwami członkowskimi czy też zakazem wszelkiej dyskryminacji między jednostkami pochodzącymi z państw członkowskich w stosunku do warunków zaopatrzenia i zbytu (odpowiednio art. 30 i 37 traktatu EWG). Trybunał wskazał, że art. 37 jest postanowieniem specyficznym dla monopoli państwowych o charakterze handlowym. Powołany przepis pozostaje bez znaczenia dla przepisów krajowych, które nie dotyczą wykonywania

[128] Wyrok z dnia 28 listopada 1978 r., sprawa 16/78, *Postępowanie karne przeciwko M. Choquet*, Zb. Orz. 1978, s. 2293, ECLI:EU:C:2016:428; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-16/78

[129] Wyrok z dnia 20 lutego 1979 r., sprawa 120/78, *Rewe-Zentral AG przeciwko Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, Zb. Orz. 1979, s. 649, ECLI:EU:C:1979:42, http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-120/78

przez monopol publiczny jego specyficznej funkcji, czyli prawa wyłączności, lecz odnoszą się w sposób ogólny do produkcji i wprowadzania do obrotu napojów alkoholowych niezależnie od tego, czy podlegają one temu monopolowi. Tym samym wpływ przepisów opisanych przez sąd krajowy na wewnątrzwspólnotową wymianę handlową należy rozważać wyłącznie w świetle wymogów wynikających ze swobody przepływu towarów. Wobec braku wspólnych uregulowań produkcji i wprowadzania do obrotu alkoholu do każdego państwa członkowskiego należy uregulowanie w ramach jego terytorium wszelkich kwestii dotyczących produkcji, wprowadzania do obrotu alkoholu i napojów spirytusowych. Co do zasady przeszkody w wewnątrzwspólnotowym obrocie handlowym, wyłączające lub ograniczające swobodny przepływ towarów, będące wynikiem rozbieżności w krajowych przepisach regulujących wprowadzanie do obrotu omawianych produktów (i warunków, które muszą one spełniać) muszą zostać zaakceptowane pod warunkiem, o ile regulacje te mogą zostać uznane za niezbędne w celu zadośćuczynienia nadrzędnym wymogom dotyczącym w szczególności skuteczności kontroli podatkowej, ochrony zdrowia publicznego, rzetelności transakcji handlowych i ochrony konsumentów.

Na zasadę zaufania w kontekście swobody przepływu towarów Trybunał powołał się w sprawie *Hedley Lomas*[130]. Trybunał wskazał, że art. 36 TWE dopuszczał pewne ograniczenia swobody przepływu towarów, uzasadnione względami ochrony życia i zdrowia zwierząt. Na przepis ten nie można się jednak powoływać, jeżeli we Wspólnocie miała miejsce harmonizacja prawa poświęcona temu konkretnemu celowi. Na takie wyłączenie nie ma wpływu fakt, że dyrektywa harmonizacyjna nie przewiduje wspólnotowej procedury kontrolnej ani kar w przypadku naruszenia przepisów. Braki te oznaczają, że państwa członkowskie są zobowiązane do podjęcia wszelkich środków koniecznych do zapewnienia stosowania i skuteczności prawa wspólnotowego. W tej mierze państwa muszą mieć zaufanie do inspekcji przeprowadzanych przez inne państwa członkowskie na ich terytoriach. Państwa nie są więc uprawnione do podejmowania jednostronnie działań naprawczych lub ochronnych mających na celu uniknięcie naruszeń prawa wspólnotowego przez inne państwa członkowskie.

Uznania kwalifikacji zawodowych dotyczył wyrok w sprawie *Vlassopoulou*[131]. Niemiecki Trybunał Federalny (Bundesgerichtshof) zwrócił się do TSUE o ocenę zgodności prawa niemieckiego zakazującego wpisu na listę adwokatów greckiej

[130] Wyrok z dnia 23 maja 1996 r., sprawa C-5/94, *The Queen przeciwko Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd.*, Zb. Orz. 1996, s. I-2553, ECLI:EU:C:1996:205; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A61994CJ0005.

[131] Wyrok z dnia 7 maja 1991 r., sprawa C-340/89, *I. Vlassopoulou przeciwko Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg*, Zb. Orz. 1991, s. I-2357, ECLI:EU:C:1990:426; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-340/89

adwokatki praktykującej w Atenach, która uzyskała doktorat w Niemczech i była przez kilka lat zatrudniona w niemieckiej kancelarii. Ministerstwo sprawiedliwości odrzuciło wniosek o wpis na listę, gdyż kandydatka nie spełniała niemieckich wymogów koniecznych do wykonywania zawodu sędziego. Jak zdecydował TSUE, I. Vlassopoulou nie była objęta generalnym systemem uznania kwalifikacji na podstawie dyrektywy 89/48/WE. Z zasady traktatowej swobodnego przepływu przedsiębiorczości w połączeniu z zasadą lojalnej współpracy wynika jednak, że regulacje państwa członkowskiego mogą wywierać skutki w postaci uniemożliwienia obywatelom innych państw członkowskich korzystania ze swobody założenia firmy. Dzieje się tak wtedy, gdy prawo danego państwa członkowskiego nie bierze pod uwagę kompetencji uzyskanych przez zainteresowaną osobę w innym państwie członkowskim. Musi więc uwzględnić otrzymane dyplomy, świadectwa i inne potwierdzenie kwalifikacji. Procedura badania dokumentów i ewentualnego doświadczenia praktycznego musi upewnić dane państwo, że kompetencje wnioskodawcy są co najmniej równoważne, jeśli nie identyczne z kompetencjami, które można uzyskać w danym państwie. Może ono jednak wziąć pod uwagę obiektywne różnice pomiędzy odnośnymi państwami. W przypadku korzystnej oceny badania państwo musi uznać posiadane kwalifikacje jako spełniające krajowe wymogi.

W nowszym orzecznictwie można przytoczyć przykład regulacji francuskich dotyczących uznania kwalifikacji tłumaczy przysięgłych[132]. Trybunał uznał, ze państwa mogą ustanowić pewne wymogi dotyczące praktyki, ale muszą one jednocześnie uwzględniać kwalifikacje nabyte w innych państwach członkowskich.

---

[132] Wyrok z dnia 17 marca 2011 r., sprawy połączone C-372/09 i C-373/09, *J. Peñarroja Fa*., Zb. Orz. 2011, s. I-1785, ECLI:EU:C:2011:156; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-372/09&language=en#. Wnioski prejudycjalne zostały złożone przez Cour de cassation (francuski sąd kasacyjny) w ramach rozpatrywania dwóch skarg złożonych przez obywatela hiszpańskiego J. Peñarroję Fa, dotyczących wpisania go jako tłumacza języka hiszpańskiego zarówno na listę biegłych sądowych Cour d'appel de Paris (sądu apelacyjnego w Paryżu), jak i na krajową listę biegłych sądowych. Trybunał podkreślił, że z utrwalonego orzecznictwa wynika, iż to na organach krajowych ciąży w szczególności obowiązek czuwania nad tym, by kwalifikacje uzyskane w innych państwach członkowskich były w pełni uznawane i należycie uwzględniane. Przede wszystkim swoboda świadczenia usług nie może być ograniczona przez wymóg wpisu na listę tłumaczy, jeżeli osoba zainteresowana nie ma możliwości poznania uzasadnienia decyzji podjętej w jej sprawie, a decyzja ta nie jest skutecznie zaskarżalna przed sądem w sposób umożliwiający zbadanie jej zgodności z prawem, zwłaszcza pod kątem ustalenia, czy został spełniony wymóg wynikający z prawa Unii, by kwalifikacje zdobyte przez osobę zainteresowaną w innych państwach członkowskich i tam uznawane zostały należycie uwzględnione. Biorąc pod uwagę jednorazowy charakter zleceń udzielanych tłumaczom przysięgłym wpisanym na listę, jak również to, że pomiędzy kolejnymi zleceniami może nastąpić znaczny upływ czasu, należy uznać, że zainteresowanemu państwu członkowskiemu przysługuje określony zakres swobodnego uznania w odniesieniu do okresu uznawanego za niezbędny do osiągnięcia celów w postaci ochrony uczestników postępowań sądowych oraz prawidłowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Wyznaczony okres trzyletni nie jest – wg TSUE - nadmierny. Niemniej jednak zastosowanie takiej reguły wobec tłumacza przysięgłego z innego państwa członkowskiego, który już wykonywał zlecenia dla sądów

Zasada wzajemnego zaufania znalazła wyraz także w aktach prawa wtórnego, np. dotyczących swobodnego przepływu obywateli europejskich (jak rozporządzenie nr 1191/2016) czy też funkcjonowania rynku wewnętrznego (np. dyrektywa 2014/67/WE, a zwłaszcza dyrektywa usługowa 2006/123[133]). Budowie zaufania służy również szeroko zakrojona współpraca administracyjna przy stosowaniu tych aktów.

Tak szeroko zakrojone ramy zasady zaufania umożliwiły – przede wszystkim z inicjatywy Wielkiej Brytanii – przyjęcie podobnych rozwiązań w odniesieniu do współpracy sądowej i w sprawach wewnętrznych, gdyż harmonizacja została uznana za zbyt wrażliwą. Najogólniej rzecz biorąc, zasada wzajemnego uznania zakłada, że każde państwo członkowskie może polegać na tym, że inne państwa członkowskie szanują i zapewniają pewien odpowiedni poziom ochrony wspólnych wartości, jak wolność, demokracja, poszanowanie podstawowych praw człowieka i praworządność. Zasada wzajemnego zaufania ma znaczenie przy wykładni aktów prawnych dotyczących wzajemnego uznania. Jeżeli pozostawiają one pewien margines dyskrecji lub oceny państwom członkowskim, na przykład w kwestii opcjonalnych przyczyn odmowy wykonania ENA czy też odmowy uznania i wykonania wyroku sądowego w sprawie cywilnej ze względu na sprzeczność z porządkiem publicznym (*ordre public*) państwa wykonującego orzeczenie, należy korzystać z tej dyskrecji zgodnie z zasadą wzajemnego zaufania.

Zasada zaufania wskazuje, że poszczególne państwa przestrzegają prawa unijnego, w tym praw podstawowych gwarantowanych przez UE. W związku z tym państwa co do zasady (poza wyjątkowymi sytuacjami) nie mogą badać, czy inne państwo członkowskie rzeczywiście przestrzega prawa (domniemanie w tym kierunku może zostać wzruszone). Rozciąga się to w gruncie rzeczy na wszystkie dziedziny i regulacje prawne, np. dotyczące przestrzegania swobód rynku wewnętrznego czy też obowiązku sądu ostatniej instancji zadania pytania prejudycjalnego. TSUE poszedł w swym orzecznictwie jeszcze dalej, wskazując, że zasada zaufania dotyczy nie tylko ustawodawstwa, ale również funkcjonowania instytucji sądowych (wymiaru sprawiedliwości) i systemu państwowego jako całości, stosowania prawa i przestrzegania ogólnych zasad praworządności.

Systemy ochrony prawnej muszą być równoważne (ekwiwalentne), niekoniecznie identyczne – system wzajemnego zaufania wymaga jedynie poszanowania poziomu ochrony. Państwo musi więc uznać wynik postępowania karnego, nawet

---

tego państwa lub innych państw członkowskich, jest nieproporcjonalne w świetle zasady, zgodnie z którą to na organach krajowych ciąży w szczególności obowiązek czuwania nad tym, by kwalifikacje nabyte w innych państwach członkowskich były w pełni uznawane i należycie uwzględniane.

[133] W czasie dyskusji nad jej przyjęciem Komisja wskazywała na ograniczone zaufanie ze strony państw członkowskich do pozostałych partnerów jako jedną z głównych trudności w procesie uzgadniania dyrektywy.

jeżeli jest prawdopodobne, że na podstawie zastosowania jego własnego prawa wynik postępowania byłby inny. Wbrew pewnemu ogólnemu założeniu zasada wzajemnego zaufania nie ma charakteru absolutnego, tzn. nie każde orzeczenie musi być automatycznie wykonane. Przypadki odmowy wykonania są określone w poszczególnych aktach prawnych regulujących zasady współpracy, mają charakter wyjątkowy, co oznacza, że – jak wszystkie wyjątki w prawie – powinny być interpretowane restryktywnie (zwężająco). Także praktyka orzecznicza TSUE określiła pewne ramy, w których możliwa jest odmowa wykonania orzeczenia. W sferze współpracy w sprawach karnych dotyczą one zwłaszcza ochrony praw podstawowych, a w sprawach cywilnych – zgodności orzeczenia z podstawowymi zasadami porządku publicznego.

Postanowienia traktatów założycielskich wskazują na znaczenie wzajemnego zaufania jako podstawy funkcjonowania współpracy sądowej i policyjnej w ramach UE. Pojawiła się ona w konkluzjach Rady Europejskiej w Tampere 15–16 października 1999 r., kiedy to wyznaczone zostały kierunki budowy Unii jako przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (PWBS). W założeniu zasada zaufania miała stanowić podstawę zasady wzajemnego uznawania orzeczeń i decyzji, mającej kluczowe znaczenie dla współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Zasada wzajemnego zaufania wymagała jednocześnie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich i podniesienia standardu ochrony jednostek. Zasada zaufania znalazła też wyraz w programach: haskim (2004) i sztokholmskim (2010), które podkreśliły potrzebę jej dalszego wzmacniania. W konsekwencji znalazły one wyraz w postanowieniach traktatów założycielskich, w wersji ustalonej przez traktat lizboński. I tak art. 67 TFUE stwierdza, że Unia stanowi przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w poszanowaniu praw podstawowych oraz różnych systemów i tradycji prawnych państw członkowskich. Podstawowa metoda współpracy sprowadza się do wzajemnego uznania orzeczeń oraz zapewnienia możliwie powszechnego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych. Artykuł 81 podkreśla, że Unia rozwija współpracę sądową w sprawach cywilnych mających skutki transgraniczne na podstawie zasady wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych i pozasądowych. Natomiast art. 82 TFEU brzmi: [W]spółpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych w Unii opiera się na zasadzie wzajemnego uznawania wyroków i orzeczeń sądowych oraz obejmuje zbliżanie przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich.

Zasada wzajemnego zaufania znajduje wyraz również w aktach prawa wtórnego w dziedzinie PWBS. Wzajemne uznanie, na mocy którego decyzja wydana w jednym państwie członkowskim automatycznie (mniej lub bardziej) jest akceptowana w innym państwie i uzyskuje moc prawną, zakłada zaufanie w tym sensie, że przepisy obowiązujące w państwie wydającym decyzję są właściwe, zapewniają

równą lub równoważną ochronę, a państwo stosuje je we właściwy sposób. Wzajemne uznanie opiera się więc na wzajemnym zaufaniu do ustawodawców i wymiarów sprawiedliwości państw członkowskich. Tak należy rozumieć preambułę rozporządzenia PE i Rady UE nr 1215/2012 w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych, a także preambułę rozporządzenia nr 2201/2003 dotyczącego jurysdykcji oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach małżeńskich oraz w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej. W dziedzinie prawa karnego decyzja ramowa Rady 2002/584/WSiSW w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi również odwołuje się w preambule do wzajemnego zaufania. Powołanie się na tę zasadę pozwoliło na ograniczenie możliwości odmowy wykonania ENA do zaledwie kilku podstawowych okoliczności[134].

Według komunikatu Komisji skierowanego do PE, a dotyczącego wzajemnego uznania decyzji sądowych w sprawach karnych oraz wzmocnienia wzajemnego zaufania pomiędzy państwami członkowskimi[135], uznanie powinno rozciągać się na europejski nakaz dochodzeniowy. Komunikat przewiduje wzajemne uznanie procedur dowodowych i środków, takich jak przesłuchanie świadków, dostęp do podsłuchów telefonicznych i kont bankowych; wzajemne uznanie środków tymczasowych i zabezpieczających; a w postępowaniach kończących się prawomocnymi orzeczeniami – wzajemny dostęp do informacji o skazaniach, zasadę *non bis in idem* utrwaloną w art. 50 KPP i potwierdzoną przez orzecznictwo TSUE, uwzględnianie wyroków wydanych w innych państwach członkowskich na potrzeby wyrokowania np. w trybie recydywy, wykonywanie wyroków skazujących na obszarze UE, a także wzajemne uznanie wyroków polegających na pozbawieniu kwalifikacji (np. praw jazdy). Zwiększeniu wzajemnego zaufania powinny służyć środki ustawodawcze,

[134] Artykuł 3 decyzji ramowej o ENA przewiduje trzy obligatoryjne przesłanki odmowy. Są to: amnestia w państwie wydającym nakaz, wcześniejsze wydanie przez sąd państwa wydającego nakaz prawomocnego orzeczenia w związku z popełnieniem tych samych czynów, abolicja w państwie wykonującym nakaz ze względu na osiągnięcie pewnego wieku. Przesłanki fakultatywne odmowy w myśl art. 4 decyzji ramowej dotyczą sytuacji, gdy: popełniony czyn nie stanowi przestępstwa w państwie wykonującym; ściganie karne sprawcy w państwie wykonującym nakaz za ten sam czyn, który stanowił podstawę wydania ENA; abolicja w państwie wykonującym albo wydanie w nim prawomocnego orzeczenia; podległość danej osoby prawu karnemu państwa wykonującego nakaz; wydanie prawomocnego wyroku w państwie trzecim (pod warunkiem że ewentualna kara wolnościowa została wykonana); osoba ścigana nakazem jest obywatelem państwa wykonującego, a państwo to zobowiązuje się wykonać wyrok zgodnie z własnym prawem; przestępstwo zostało popełnione poza terytorium państwa wydającego ENA, a prawo państwa wykonującego zabrania w takich okolicznościach ścigania karnego. Państwo wykonujące może uzależnić wykonanie ENA od spełnienia pewnych, określonych, dodatkowych przesłanek.

[135] COM (2005) 195 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM-%3Al16001

podkreślające przynależność państw członkowskich do wspólnej kultury prawnej, jak harmonizacja procedury karnej, domniemanie niewinności, wyrokowanie w trybie zaocznym, ale również inne działania, jak współpraca w ramach Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa oraz Europejskiej Sieci Sądów Najwyższych.

Filozofię funkcjonowania zasady wzajemnego zaufania w zakresie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w tym przypadku prawa azylowego, pokazuje wyrok w sprawie *N.S.*[136]. Wzbudził on zresztą kontrowersje w doktrynie; w reakcji na to orzeczenie wskazano m.in., że oznacza on śmierć zasady wzajemnego zaufania (która to ocena wydaje się nieco przesadzona). Wyrok zapadł w postępowaniu prejudycjalnym wszczętym na podstawie wniosków angielskiego Court of Appeal (England & Wales; Civil Division) i irlandzkiego High Court. Chodziło o odpowiedź m.in. na pytanie, czy można odmówić przekazania imigranta do państwa, które jest właściwe dla rozpatrywania wniosku azylowego, ale wzbudza wątpliwości, jeśli chodzi o funkcjonowanie jego systemu prawnego. W opinii TSUE z analizy aktów tworzących wspólny europejski system azylowy wynika, że system ten został zaprojektowany w kontekście pozwalającym zakładać, że wszystkie uczestniczące w nim państwa, bez względu na to, czy chodzi o państwa członkowskie, czy o państwa trzecie, przestrzegają praw podstawowych, w tym praw znajdujących oparcie w konwencji genewskiej i protokole z 1967 r., a także w EKPCz, oraz że państwa członkowskie mogą w tym względzie darzyć się wzajemnym zaufaniem. To właśnie z uwagi na tę zasadę wzajemnego zaufania prawodawca Unii przyjął rozporządzenie nr 343/2003 i umowy międzynarodowe – w celu racjonalizacji rozpatrywania wniosków o udzielenie azylu i zapobieżenia przeciążeniu systemu wynikającego z nałożenia na organy władzy państwowej obowiązku rozpatrzenia wielu wniosków złożonych przez tę samą osobę ubiegającą się o azyl, zwiększenia pewności prawa w zakresie ustalania państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu i w efekcie zapobieżenia forum shopping, a podstawowym celem tych wszystkich względów jest przyspieszenie rozpatrywania wniosków zarówno w interesie osób ubiegających się o azyl, jak i uczestniczących w tym państw. W tych okolicznościach należy domniemywać, że traktowanie osób ubiegających się o azyl w każdym państwie członkowskim jest zgodne z wymogami określonymi w KPP, w konwencji genewskiej, a także w EKPCz.

Nie można wykluczyć, że w praktyce wystąpią poważne trudności w funkcjonowaniu wspomnianego systemu w określonym państwie członkowskim i w związku z tym zaistnieje poważne niebezpieczeństwo, iż w razie transferu do tego państwa członkowskiego osoby ubiegające się o azyl będą traktowane w sposób, którego nie

[136] Wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., sprawy połączone C-411/10 i C-493/10, *N.S. (C-411/10) przeciwko Secretary of State for the Home Department i M.E. i inni* (C-493/10) *przeciwko Refugee Applications Commissioner i Minister for Justice, Equality and Law Reform*, Zb. Orz. 2011, s. I-13905, ECLI:EU:C:2011:865; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-411/10&language=pl

da się pogodzić z ich prawami podstawowymi. Nie można jednak na tej podstawie dojść do wniosku, że każde naruszenie prawa podstawowego przez odpowiedzialne państwo członkowskie będzie miało wpływ na obowiązek przestrzegania przepisów rozporządzenia nr 343/2003 przez pozostałe państwa członkowskie. Wynika to bowiem z racji bytu Unii, z realizacji przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w tym wspólnego europejskiego systemu azylowego. Jego podstawą jest wzajemne zaufanie i domniemanie, że pozostałe państwa członkowskie przestrzegają prawa Unii, a zwłaszcza praw podstawowych. Poza tym nie do pogodzenia z celami i rozwiązaniami rozporządzenia nr 343/2003 byłaby sytuacja, w której najmniejsze nawet naruszenie dyrektyw azylowych wystarczałoby, aby wykluczyć transfer osoby ubiegającej się o azyl do zasadniczo właściwego państwa członkowskiego. Rozporządzenie to ma na celu wprowadzenie metody szybkiego i precyzyjnego ustalenia państwa właściwego do rozpatrywania danego wniosku azylowego na podstawie obiektywnych przesłanek. Realizacji tego celu służy domniemanie, że prawa podstawowe osoby ubiegającej się o azyl będą przestrzegane w każdym państwie członkowskim. Jeżeli naruszenie poszczególnych dyrektyw azylowych przez właściwe państwo członkowskie prowadziłoby do uniemożliwienia transferu uchodźcy do tego państwa, cel rozporządzenia zostałby podważony. Jeżeli jednak pojawiłyby się poważne obawy, że w wyznaczonym, właściwym państwie członkowskim występują systemowe nieprawidłowości w zakresie procedur azylowych i warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl, wiążące się z nieludzkim lub poniżającym traktowaniem, taki transfer byłby niezgodny ze wspomnianym przepisem.

Podobne znaczenie dla współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach cywilnych ma wyrok TSUE w sprawie *Diageo Brands*[137]. Diageo Brands, z siedzibą w Amsterdamie (Królestwo Niderlandów), jest właścicielem znaku towarowego Johnny Walker. Diageo Brands wprowadziła na rynek bułgarski whisky opatrzoną tym znakiem towarowym za pośrednictwem lokalnego wyłącznego importera, firmy Simiramida. Ta ostatnia sprowadziła z Gruzji kontener zawierający 12 096 butelek whisky marki Johnny Walker. Spółka Diageo Brands uznała, że przywóz tej partii whisky do Bułgarii bez jej zgody stanowi naruszenie praw do znaku towarowego, którego jest ona właścicielem. Uzyskała wyrok sądu bułgarskiego pozwalający na zajęcie towaru. Kolejne orzeczenia w sprawie zapadły zgodnie z prawem bułgarskim. Na podstawie orzeczenia sądu bułgarskiego spółka Simiramida zażądała przed sądami niderlandzkimi zasądzenia od Diageo Brands odszkodowania w wysokości ponad 10 mln euro tytułem naprawienia szkody rzekomo przez nią poniesionej w wyniku bezprawnego zajęcia towaru. Pozwana spółka Diageo Brands

[137] Wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., sprawa C-681/13, *Diageo Brands BV przeciwko Simiramida-04 EOOD*, ECLI:EU:C:2015:471; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-681/13

podniosła, że wyrok tego sądu nie może zostać uznany w Królestwie Niderlandów z powodu oczywistej sprzeczności z niderlandzkim porządkiem publicznym w rozumieniu rozporządzenia nr 44/2001, a konkretnie z powodu oczywiście błędnego zastosowania prawa Unii. Sąd najwyższy powinien bowiem przed wydaniem rozstrzygnięcia zwrócić się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym. Sąd w Amsterdamie orzekł, że wyrok sądu bułgarskiego powinien zostać wykonany w Niderlandach. W tej sytuacji Hoge Raad der Nederlanden (sąd najwyższy Niderlandów), do którego spółka Diageo Brands wniosła skargę kasacyjną na orzeczenie sądu w Amsterdamie, zwrócił się do Trybunału z pytaniami prejudycjalnymi dotyczącymi wykonania orzeczeń sądów bułgarskich w Holandii.

Trybunał na wstępie podniósł, że zasada wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi, która w prawie Unii ma fundamentalne znaczenie, wymaga, w szczególności w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, by każde z tych państw uznawało – z zastrzeżeniem wyjątkowych okoliczności – że wszystkie inne państwa członkowskie przestrzegają prawa Unii, a zwłaszcza praw podstawowych uznanych w tym prawie. Jak wynika z preambuły do rozporządzenia nr 44/2001, system uznawania i wykonywania orzeczeń, który rozporządzenie to przewiduje, opiera się właśnie na wzajemnym zaufaniu do wymiaru sprawiedliwości w Unii. Zaufanie takie wymaga, aby orzeczenia sądowe wydawane w jednym państwie członkowskim były uznawane w innym państwie członkowskim z mocy prawa. Wyjątki od tej zasady, określone w rozporządzeniu, należy interpretować w sposób ścisły. Powoływanie się na klauzulę porządku publicznego powinno mieć miejsce jedynie w wyjątkowych przypadkach. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, o ile na mocy zastrzeżenia zawartego w rozporządzeniu nr 44/2001 państwa członkowskie mają, co do zasady, swobodę określania wymogów swojego porządku publicznego zgodnie z własnymi koncepcjami krajowymi, o tyle wyznaczenie granic tego pojęcia i możliwości powołania się na nie następuje w drodze wykładni tego rozporządzenia przez TSUE. Poprzez wprowadzenie zakazu kontroli merytorycznej orzeczenia zagranicznego rozporządzenie nr 44/2001 stoi na przeszkodzie temu, by sąd państwa, w którym wystąpiono o uznanie, odmówił uznania tego orzeczenia jedynie z powodu istnienia różnicy między normą prawną zastosowaną przez sąd państwa pochodzenia orzeczenia a normą, jaką zastosowałby sąd państwa, w którym wystąpiono o uznanie, gdyby to on orzekał w sprawie. Sąd rozstrzygający o uznaniu orzeczenia nie może także badać prawidłowości oceny prawnej ani oceny stanu faktycznego dokonanej przez sąd państwa pochodzenia orzeczenia. Powoływanie się na klauzulę porządku publicznego jest dopuszczalne tylko w przypadku, gdy uznanie orzeczenia wydanego w innym państwie członkowskim naruszałoby w sposób niedopuszczalny jedną z podstawowych zasad porządku prawnego państwa członkowskiego, w którym wystąpiono o uznanie, ponieważ naruszałoby jedną z zasad podstawowych.

Z zastrzeżeniem tych uwag TSUE może zbadać, czy uznanie orzeczenia sądu bułgarskiego stanowiłoby oczywiste naruszenie niderlandzkiego porządku prawnego (prawa materialnego i gwarancji procesowych) w rozumieniu rozporządzenia nr 44/2001.

Jednym z najbardziej kontrowersyjnych instrumentów prawnych przyjętych w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (PWBS) była powoływana już decyzja ramowa 2002/584o w sprawie europejskiego nakazu aresztowania, która stała się przedmiotem licznych orzeczeń TSUE. Trybunał miał okazję wypowiedzieć się, na czym polega istota tego aktu prawnego, w tym jaki jest stosunek zasady zaufania do harmonizacji prawa. Uczynił to w wyroku w sprawie *Advocaten voor de Wereld VZW*[138], wydanym na wniosek belgijskiego sądu arbitrażowego (Arbitragehof), w postępowaniu podjętym w celu unieważnienia belgijskiej ustawy implementującej ENA. Wskazał, że celem ENA jest zastąpienie systemu wielostronnej ekstradycji między państwami członkowskimi opartym na zasadzie wzajemnego uznawania systemem przekazywania między organami sądowymi osób skazanych bądź podejrzanych, w celach wykonania wyroku lub wszczęcia postępowania prowadzącego do wydania wyroku. Przede wszystkim jednak podkreślił, że współpraca w dziedzinie szeroko rozumianego prawa karnego, obejmująca zagadnienia niezwykle czułe z punktu widzenia polityki prawnej państw, możliwa jest tylko pod warunkiem zbudowania i pogłębiania wzajemnego zaufania państw członkowskich, opartego na wspólnych podstawach i wartościach.

> Zdaniem Trybunału warunkiem wzajemnego uznawania ENA wydawanych w różnych państwach członkowskich jest zbliżenie przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich w dziedzinie prawa karnego, a zwłaszcza warunków, przesłanek i skutków przekazania osób ściganych karnie między organami krajowymi. Taki jest właśnie cel decyzji ramowej w szczególności w zakresie norm dotyczących wymienionych w niej kategorii przestępstw, w przypadku których nie ma weryfikacji pod kątem podwójnej odpowiedzialności karnej, obligatoryjnej lub fakultatywnej odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania, treści i formy nakazu, procedury przekazywania nakazu, minimalnych gwarancji procesowych dla jednostek, terminów i procedur podejmowania decyzji o wykonaniu nakazu oraz terminów przekazania osoby, której dotyczy wniosek.
>
> Organizacja Advocaten voor de Wereld podniosła, odmiennie niż wszyscy pozostali uczestnicy, którzy przedłożyli uwagi w ramach postępowania, że przepisy decyzji ramowej są sprzeczne z zasadą równości i niedyskryminacji, a także z zasadą ustawowej określoności czynów zabronionych i kar w zakresie, w jakim znosi wymóg weryfikacji podwójnej odpowiedzialności karnej w przypadku wymienionych w niej czynów. Trybunał

[138] Wyrok z dnia 3 maja 2007 r., sprawa C-303/05, *Advocaten voor de Wereld VZW przeciwko Leden van de Ministerraad*, Zb. Orz. 2007, s. I-3633, ECLI:EU:C:2007:261; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&num=C-303/05

nie zgodził się z tym poglądem. Powtórzył, że Unia opiera się na zasadach państwa prawa i poszanowania praw podstawowych zagwarantowanych w EKPCz oraz wynikających z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich jako zasadach ogólnych prawa wspólnotowego. Oznacza to, że instytucje podlegają kontroli w zakresie zgodności ich aktów z traktatami i ogólnymi zasadami prawa, podobnie jak kontroli poddawane są państwa członkowskie, gdy wdrażają i stosują prawo Unii. Wśród tych zasad figuruje zarówno zasada ustawowej określoności czynów zabronionych i kar, jak i zasada równości i niedyskryminacji. Zdaniem Advocaten voor de Wereld wykaz czynów zabronionych jest na tyle niejasny i nieprecyzyjny, że narusza, a przynajmniej może naruszyć, zasadę ustawowej określoności czynów zabronionych i kar. Wymienione w tym wykazie czyny zabronione nie są opatrzone ich ustawową definicją. Również i ten argument nie został przyjęty przez Trybunał. Zasada ustawowej określoności czynów zabronionych i kar (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) stanowi jako prawo podstawowe element ogólnych zasad prawa wspólnotowego, będących podstawą tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich, i została wyrażona w różnych umowach międzynarodowych. Z zasady tej wynika, że ustawa powinna jasno określać czyny zabronione i kary, którymi są one zagrożone. Sama definicja czynu i zagrożenie karą wynikają z prawa wydającego nakaz państwa członkowskiego. Decyzja ramowa nie ma na celu harmonizacji danych przestępstw w zakresie ich znamion lub zagrożenia karą.

W opinii Advocaten voor de Wereld zasada równości i niedyskryminacji została w decyzji naruszona przez zniesienie wymogu podwójnej karalności czynu, będącego warunkiem klasycznej ekstradycji. Może to prowadzić do nierównego traktowania osób ściganych na podstawie ENA. Trybunał przypomniał, że zasada równości i niedyskryminacji wymaga, by porównywalne sytuacje nie były traktowane w sposób odmienny, a sytuacje odmienne nie były traktowane w sposób identyczny, chyba że jest to obiektywnie uzasadnione. Co się tyczy katalogu 32 kategorii czynów wymienionych w decyzji ramowej[139], to Rada miała prawo – na podstawie zasady wzajemnego uznawania oraz

[139] Artykuł 2 decyzji ramowej 2002/584 brzmi: Następujące przestępstwa, jeśli w wydającym nakaz państwie członkowskim zagrożone są karą pozbawienia wolności lub środkiem zabezpieczającym o wymiarze co najmniej trzech lat [których górna granica wynosi przynajmniej 3 lata] i jako określone prawem [tak jak są zdefiniowane w prawie] wydającego nakaz państwa członkowskiego, stanowią na warunkach niniejszej decyzji ramowej podstawę, bez weryfikacji pod kątem podwójnej odpowiedzialności karnej za popełniony czyn, do przekazania na mocy europejskiego nakazu aresztowania: udział w organizacjach przestępczych, terroryzm, handel ludźmi, seksualne wykorzystywanie dzieci i pornografia dziecięca, nielegalny handel środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi, nielegalny handel bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, korupcja, nadużycia finansowe, w tym mające negatywny wpływ na interesy finansowe Wspólnot Europejskich, pranie wpływów pieniężnych z przestępczości, fałszowanie walut (w tym waluty euro), przestępczość komputerowa, przestępczość w dziedzinie ochrony środowiska (w tym nielegalny handel zagrożonymi gatunkami zwierząt i roślin oraz ich odmianami), ułatwianie bezprawnej imigracji, zabójstwo i ciężkie uszkodzenie ciała, nielegalny handel organami i tkankami ludzkimi, porwanie (w tym bezprawne przetrzymywanie i branie zakładników), rasizm i ksenofobia, kradzież zorganizowana lub rozbój z bronią w ręku, nielegalny handel przedmiotami kultury, w tym antykami i dziełami sztuki, oszustwo, ściąganie haraczy i wymuszanie, podrabianie towarów i piractwo, fałszowanie dokumentów urzędowych i handel nimi, fałszowanie

z uwzględnieniem wysokiego stopnia zaufania i solidarności między państwami członkowskimi – uznać, że czyny zabronione powodują tak duże zagrożenia dla porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego, że weryfikacja podwójnej odpowiedzialności karnej nie jest konieczna. Co do braku precyzji w zdefiniowaniu kategorii czynów zabronionych, o których mowa, to może ona spowodować rozbieżności we wdrażaniu decyzji ramowej w różnych krajowych porządkach prawnych; wystarczy wskazać, że jej celem nie jest harmonizacja prawa karnego materialnego państw członkowskich i że żadne z postanowień tytułu VI traktatu UE, wskazanych jako podstawa prawna tej decyzji ramowej, nie uzależnia stosowania europejskiego nakazu aresztowania od harmonizacji ustawodawstw karnych państw członkowskich w zakresie tych czynów zabronionych. Decyzja ramowa o ENA nie jest więc nieważna z powodu naruszenia zasady ustawowej określoności czynów zabronionych i kar, jak również zasady równości i niedyskryminacji.

Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożone przez Hanseatisches Oberlandesgericht (hanzeatycki wyższy sąd krajowy) w Bremie dotyczyły wykładni przepisów decyzji ramowej Rady 2002/584/WSiSW w sprawie ENA. Wnioski te zostały przedstawione w ramach postępowań w sprawie wykonania w Niemczech dwóch europejskich nakazów aresztowania wydanych przez sąd węgierski i sąd rumuński przeciwko odpowiednio P. Aranyosiemu (obywatelowi węgierskiemu) oraz R. Căldăraru (obywatelowi rumuńskiemu)[140]. Popełnili oni przestępstwa na Węgrzech i w Rumunii, po czym zostali zatrzymani w RFN na mocy listu gończego wprowadzonego do Systemu Informacyjnego Schengen. Sąd w Bremie miał wątpliwości co do dopuszczalności przekazania obu osób ściganych karnie państwom, których są obywatelami i które wystawiły europejskie nakazy aresztowania, ze względu na istnienie wiarygodnego zagrożenia, iż mogliby zostać poddani warunkom pozbawienia wolności naruszającym art. 3 EKPCz i prawa podstawowe oraz ogólne zasady prawa ustanowione w art. 6 TUE. W stosunku do Węgier i Rumunii ETPCz orzekł (na podstawie kilkuset skarg), że więzienia w obu tych państwach są przeludnione, a warunki pozbawienia wolności nie spełniają minimalnych standardów przewidzianych przez prawo międzynarodowe.

Trybunał ponownie odniósł się do tego, że celem decyzji ramowej jest zastąpienie systemu wielostronnej ekstradycji opartego na Europejskiej konwencji o ekstradycji z 1957 r.

środków płatniczych, nielegalny handel substancjami hormonalnymi i innymi środkami pobudzającymi wzrost, nielegalny handel materiałami jądrowymi lub radioaktywnymi, handel kradzionymi pojazdami, gwałt, podpalenie, przestępstwa podlegające jurysdykcji Międzynarodowego Trybunału Karnego, bezprawne zajęcie samolotu/statku, sabotaż.

[140] Wyrok z dnia 5 kwietnia 2016 r., sprawy połączone C-404/15 i C-659/15 PPU, *P. Aranyosi i R. Căldăraru przeciwko Generalstaatsanwaltschaft Bremen*, ECLI:EU:C:2016:198; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-404/15&language=PL

systemem przekazywania między organami sądowymi osób skazanych bądź podejrzanych w celu wykonania wyroku lub przeprowadzenia postępowania karnego, przy czym ten drugi system jest oparty na zasadzie wzajemnego uznawania. Decyzja ramowa służy zatem ułatwieniu i przyspieszeniu współpracy sądowej dzięki ustanowieniu nowego, prostszego i wydajniejszego systemu przekazywania osób skazanych lub podejrzanych o naruszenie przepisów ustawy karnej. Przyczynia się w ten sposób do realizacji wyznaczonego przez Unię celu, jakim jest ustanowienie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości na podstawie wysokiego stopnia zaufania, jakie powinno istnieć między państwami członkowskimi. Zasada wzajemnego uznawania, na której opiera się system europejskiego nakazu aresztowania, opiera się z kolei na wzajemnym zaufaniu państw członkowskich co do tego, że ich krajowe porządki prawne mogą zapewnić równoważne i skuteczne poziomy ochrony praw podstawowych uznanych na płaszczyźnie Unii, w szczególności w karcie. Zarówno zasada wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi, jak i zasada wzajemnego uznawania mają w prawie Unii fundamentalne znaczenie, gdyż umożliwiają utworzenie i utrzymywanie przestrzeni bez granic wewnętrznych. Dokładniej, zasada wzajemnego zaufania wymaga w szczególności w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, by każde z tych państw uznawało – z zastrzeżeniem wyjątkowych okoliczności – że wszystkie inne państwa członkowskie przestrzegają prawa Unii, a zwłaszcza praw podstawowych uznanych w tym prawie.

W dziedzinie regulowanej decyzją ramową zasada wzajemnego uznawania, która stanowi „kamień węgielny" współpracy sądowej w sprawach karnych, stosuje się do wymogu decyzji ramowej, zgodnie z którym państwa członkowskie są co do zasady zobowiązane do uwzględnienia europejskiego nakazu aresztowania. Wynika stąd, że wykonujący nakaz organ sądowy może odmówić wykonania takiego nakazu wyłącznie w enumeratywnie wyliczonych wypadkach obligatoryjnej odmowy wykonania. Wykonanie mechanizmu europejskiego nakazu aresztowania jako takiego można zawiesić jedynie w wypadku poważnego i trwałego naruszenia przez państwo członkowskie wartości, o których mowa w art. 2 TUE. Niemniej Trybunał uznał, po pierwsze, że „w wyjątkowych okolicznościach" mogą być wprowadzane ograniczenia dotyczące zasad wzajemnego uznawania i wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi. Po drugie, decyzja ramowa nie skutkuje modyfikacją obowiązku poszanowania praw podstawowych zawartych między innymi w karcie. W tym względzie należy podkreślić, że poszanowanie zakazu nieludzkiego lub poniżającego traktowania i karania jest wiążące dla państw członkowskich, a w rezultacie dla ich sądów, kiedy wykonują one prawo Unii, co ma miejsce, gdy wydający nakaz organ sądowy i wykonujący nakaz organ sądowy stosują przepisy krajowe przyjęte w wykonaniu decyzji ramowej. Gdy organ sądowy państwa członkowskiego wykonującego nakaz dysponuje danymi świadczącymi o rzeczywistym niebezpieczeństwie nieludzkiego lub poniżającego traktowania osób pozbawionych wolności w wydającym nakaz państwie członkowskim, w świetle standardu ochrony praw podstawowych gwarantowanego prawem Unii, jest on zobowiązany dokonać oceny istnienia rzeczonego niebezpieczeństwa, gdy musi podjąć decyzję co do przekazania organom państwa członkowskiego wydającego nakaz osoby objętej europejskim

nakazem aresztowania. Wykonanie takiego nakazu nie może bowiem prowadzić do nieludzkiego lub poniżającego traktowania wspomnianej osoby. W tym celu wykonujący nakaz organ sądowy powinien na wstępie oprzeć się na obiektywnych, wiarygodnych, dokładnych i należycie zaktualizowanych danych o warunkach pozbawienia wolności panujących w wydającym nakaz państwie członkowskim, które dowodzą istnienia nieprawidłowości, czy to systemowych lub ogólnych, czy dotyczących niektórych grup osób, czy też niektórych ośrodków penitencjarnych. Jednakże stwierdzenie istnienia rzeczywistego niebezpieczeństwa nieludzkiego lub poniżającego traktowania ze względu na ogólne warunki pozbawienia wolności panujące w wydającym nakaz państwie członkowskim nie może jako takie prowadzić do odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania.

Orzecznictwo dotyczące współpracy sądowej i policyjnej jest bardzo obszerne; w tym miejscu ograniczymy się do kilku charakterystycznych przykładów odnoszących się do współpracy w sprawach karnych, uznawania orzeczeń w sprawach cywilnych oraz prawa azylowego, tj. dziedzin wzbudzających pewne kontrowersje.

Trybunał udzielił wskazówek sądowi krajowemu (High Court, Irlandia), jak ma postępować w związku z wątpliwościami co do przestrzegania prawa w państwie członkowskim w sprawie dotyczącej wydania obywatela polskiego podejrzanego o handel narkotykami, a ściganego na mocy ENA do Polski[141]. Zainteresowany sprzeciwił się wydaniu, wskazując, że to przekazanie naraziłoby go na rzeczywiste ryzyko rażącego naruszenia prawa do sądu z pogwałceniem art. 6 EKPCz. W tym względzie zainteresowany podniósł w szczególności, że niedawne zmiany w ustawodawstwie reformujące system sądowy w Rzeczypospolitej Polskiej pozbawiają go prawa do rzetelnego procesu sądowego. Zmiany te, jego zdaniem, fundamentalnie podważają podstawę wzajemnego zaufania pomiędzy organem sądowym wydającym europejski nakaz aresztowania a organem wykonującym ten nakaz, co zagraża działaniu mechanizmu europejskiego nakazu aresztowania. Podstawowym dokumentem, na którym oparł swój sprzeciw, był uzasadniony wniosek Komisji, przedstawiony zgodnie z art. 7 ust. 1 TUE, dotyczący praworządności w Polsce[142], i powoływane w nim dokumenty, m.in. ustalenia Komisji Rady Europy na rzecz demokracji przez prawo (Komisji Weneckiej) dotyczące sytuacji w Rzeczypospolitej Polskiej oraz skutków niedawnych reform legislacyjnych dla systemu sądowego. High Court skonkludował, że przez skumulowany efekt reform legislacyjnych, które przeprowadzono w Polsce od 2015 r., została naruszona zasada państwa prawnego. Należałoby zatem odmówić wydania osoby ściganej, jeżeli byłaby ona zagrożona pozbawieniem prawa do rzetelnego procesu przed niezawisłym sądem. Sąd odsyłający zwrócił się do Trybunału o wytyczne w sprawie postępowania w tej sprawie.

[141] Wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., sprawa C-216/18 PPU, *LM*, ECLI:EU:C:2018:586; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-216/18&language=pl

[142] COM(2017)835 final.

Trybunał przypomniał, że prawo Unii oparte jest na zasadniczym założeniu, zgodnie z którym każde państwo członkowskie dzieli ze wszystkimi innymi państwami członkowskimi wiele wspólnych wartości, na których opiera się Unia. Założenie to oznacza i uzasadnia istnienie wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi co do tego, że wartości te będą uznawane i że prawo Unii będzie przestrzegane. Zarówno zasada wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi, jak i zasada wzajemnego uznawania, która sama w sobie opiera się na wzajemnym zaufaniu między nimi, mają w prawie Unii fundamentalne znaczenie, gdyż umożliwiają one utworzenie i utrzymywanie przestrzeni bez granic wewnętrznych. Dokładniej rzecz ujmując: zasada wzajemnego zaufania wymaga, w szczególności w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, aby każde z tych państw uznawało – z zastrzeżeniem wyjątkowych okoliczności – że wszystkie inne państwa członkowskie przestrzegają prawa Unii, a zwłaszcza praw podstawowych uznanych w tym prawie. Przy wykonywaniu prawa Unii państwa członkowskie mogą być zobowiązane na mocy tego właśnie prawa do przyjęcia domniemania przestrzegania praw podstawowych przez inne państwa członkowskie, a tym samym nie tylko nie mogą one wymagać od innego państwa członkowskiego poziomu ochrony krajowej praw podstawowych wyższego od poziomu zapewnionego w prawie Unii, lecz także – co do zasady – nie mogą sprawdzać, czy to inne państwo członkowskie rzeczywiście przestrzegało w konkretnym wypadku praw podstawowych zagwarantowanych przez Unię.

Z decyzji ramowej 2002/584 wynika, że europejski nakaz aresztowania przewidziany w tej decyzji ramowej stanowi pierwszy konkretny środek w dziedzinie prawa karnego wprowadzający zasadę wzajemnego uznawania. Celem decyzji ramowej było zastąpienie systemu wielostronnej ekstradycji, zbudowanego na fundamencie Europejskiej konwencji o ekstradycji z 1957 r., systemem przekazywania między organami sądowymi osób skazanych bądź podejrzanych w celu wykonania wyroku lub prowadzenia postępowania karnego, przy czym ten drugi system jest oparty na zasadzie wzajemnego uznawania. Decyzja ramowa 2002/584 służy zatem, dzięki ustanowieniu nowego, prostszego i wydajniejszego systemu przekazywania osób skazanych lub podejrzanych o naruszenie przepisów ustawy karnej, ułatwieniu i przyspieszeniu współpracy sądowej. Przyczynia się w ten sposób do realizacji wyznaczonego celu, jakim jest ustanowienie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości opartej na wysokim stopniu zaufania, jakie powinno istnieć między państwami członkowskimi.

W obszarze regulowanym decyzją ramową 2002/584 zasada wzajemnego uznawania, stanowiąca „kamień węgielny" współpracy sądowej w sprawach karnych, znajduje zastosowanie reguła z decyzji ramowej, zgodnie z którą państwa członkowskie wykonują każdy europejski nakaz aresztowania na podstawie zasady wzajemnego uznawania i zgodnie z przepisami tej samej decyzji ramowej.

Wykonujące nakaz organy sądowe mogą co do zasady odmówić wykonania takiego nakazu wyłącznie w przypadku zaistnienia enumeratywnie wyliczonych przesłanek przewidzianych w samym akcie. W konsekwencji wykonanie europejskiego nakazu aresztowania stanowi zasadę, odmowa wykonania zaś jest przewidziana jako wyjątek, który należy interpretować ściśle. Tym samym decyzja ramowa 2002/584 wyraźnie wskazuje podstawy obligatoryjnej i fakultatywnej odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania oraz gwarancje, jakich powinno udzielić wydające nakaz państwo członkowskie w szczególnych wypadkach. Niemniej jednak Trybunał przyznał, że „w wyjątkowych okolicznościach" mogą zostać wprowadzone ograniczenia dotyczące zasad wzajemnego uznawania i wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi. W tym kontekście Trybunał uznał, pod pewnymi warunkami, możliwość umorzenia przez wykonujący nakaz organ sądowy postępowania w przedmiocie przekazania, wprowadzonego decyzją ramową 2002/584, jeśli w wyniku takiego przekazania osoba ścigana mogłaby zostać narażona na ryzyko nieludzkiego lub poniżającego traktowania.

Wymóg niezawisłości sędziów wchodzi w zakres istotnej treści prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które ma zasadnicze znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, i zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim, określonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości w postaci państwa prawnego. Unia jest bowiem unią prawa, w której jednostki są uprawnione do zakwestionowania przed sądem zgodności z prawem każdej decyzji lub każdego innego aktu krajowego dotyczącego zastosowania wobec nich aktu Unii. Zadanie zapewniania pełnego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich, a także ochrony sądowej praw, które jednostki wywodzą z prawa Unii, należy do sądów krajowych oraz do Trybunału. Samo istnienie skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu poszanowania prawa Unii jest nieodłączną cechą państwa prawnego. Niezawisłość sądów krajowych ma podstawowe znaczenie zwłaszcza dla prawidłowego funkcjonowania systemu współpracy sądowej pod postacią mechanizmu odesłania prejudycjalnego, jako że mechanizm ten może zostać uruchomiony jedynie przez organ, którego zadaniem jest stosowanie prawa Unii, spełniający w szczególności rzeczone kryterium niezawisłości. Decyzja ramowa 2002/584 ma na celu wprowadzenie uproszczonego systemu bezpośredniego przekazywania osób między „organami sądowymi" w celu zapewnienia swobodnego przepływu orzeczeń sądowych w sprawach karnych w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, a zachowanie niezawisłości takich organów jest również kluczową kwestią w ramach mechanizmu europejskiego nakazu aresztowania.

U podstaw wysokiego poziomu zaufania między państwami członkowskimi, na którym opiera się mechanizm europejskiego nakazu aresztowania, leży założenie, że sądy karne innych państw członkowskich, które w wyniku wykonania

europejskiego nakazu aresztowania powinny przeprowadzić postępowanie przygotowawcze albo postępowanie wykonawcze w odniesieniu do kary pozbawienia wolności bądź środka polegającego na pozbawieniu wolności, a także postępowanie karne co do istoty sprawy, spełniają wymogi skutecznej ochrony sądowej, której warunkiem jest przede wszystkim niezawisłość i bezstronność tych sądów. Istnienie rzeczywistego ryzyka narażenia osoby wskazanej w europejskim nakazie aresztowania, w razie przekazania jej wydającemu nakaz organowi sądowemu, na naruszenie jej prawa podstawowego do niezawisłego sądu, a w konsekwencji istotnej treści jej prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, może pozwolić organowi sądowemu wykonującemu nakaz, w drodze wyjątku, na wstrzymanie się od wykonania europejskiego nakazu aresztowania na podstawie decyzji ramowej 2002/584. Jeżeli wykonujący nakaz organ sądowy stwierdzi, że w wydającym nakaz państwie członkowskim istnieje rzeczywiste ryzyko naruszenia istotnej treści prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego z powodu systemowych lub ogólnych nieprawidłowości w odniesieniu do władzy sądowniczej tego państwa członkowskiego, które mogłyby zagrozić niezawisłości sądów tego państwa, organ ten powinien w drugiej kolejności, w konkretny i dokładny sposób, dokonać oceny, czy w okolicznościach rozpatrywanej sprawy istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że ścigana osoba będzie narażona na to ryzyko w następstwie jej przekazania do wydającego nakaz państwa członkowskiego. Dopiero więc w obliczu decyzji Rady Europejskiej stwierdzającej, na warunkach określonych w art. 7 ust. 2 TUE, poważne i trwałe naruszenie w wydającym nakaz państwie członkowskim zasad określonych w art. 2 TUE, takich jak zasada państwa prawnego, a następnie zawieszenia przez Radę stosowania decyzji ramowej 2002/584 względem tego państwa członkowskiego wykonujący nakaz organ sądowy byłby zobowiązany automatycznie odmówić wykonania każdego europejskiego nakazu aresztowania wydanego przez to państwo członkowskie, bez konieczności dokonywania jakiejkolwiek konkretnej oceny rzeczywistego ryzyka wpływu na istotną treść prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, na które to ryzyko narażona jest dana osoba.

Dopóki taka decyzja nie zostanie przez Radę Europejską podjęta, wykonujący nakaz organ sądowy może wstrzymać się od wykonania europejskiego nakazu aresztowania wydanego przez państwo członkowskie wskazane w uzasadnionym wniosku w rozumieniu art. 7 ust. 1 TUE jedynie w wyjątkowych okolicznościach, gdy wspomniany organ stwierdzi, po konkretnej i dokładnej ocenie danego wypadku, że istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że osoba, której dotyczy europejski nakaz aresztowania, będzie narażona po przekazaniu jej wydającemu nakaz organowi sądowemu na rzeczywiste ryzyko naruszenia jej prawa podstawowego do niezawisłego sądu, a zatem istotnej treści jej prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego. W ramach takiej oceny wykonujący nakaz organ

sądowy powinien przede wszystkim zbadać, w jakim stopniu nieprawidłowości systemowe lub ogólne w odniesieniu do niezawisłości sądów wydającego nakaz państwa członkowskiego, o których świadczą informacje posiadane przez wykonujący nakaz organ sądowy, mogą mieć wpływ na właściwe sądy tego państwa w zakresie prowadzenia postępowania wobec osoby ściganej.

Na zasadę zaufania jako podstawę stosowania rozporządzenia nr 44/2001 w sprawie wzajemnego uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach cywilnych i handlowych TSUE powołał się przykładowo w sprawie *Allianz i Generali*[143]. Orzekł w niej, odpowiadając na pytanie brytyjskiej Izby Lordów, że orzeczenie, które prowadziłoby do ograniczenia możliwości orzekania przez sąd innego państwa członkowskiego, wyłączając jego jurysdykcję wynikającą z rozporządzenia, naruszałoby wzajemne zaufanie państw członkowskich do swych systemów prawnych i wymiarów sprawiedliwości.

Front Comor, statek będący własnością armatora West Tankers, uderzył w nabrzeże portowe w Syrakuzach (Włochy) i wyrządził tam szkody. Umowa czarteru podlegała prawu angielskiemu i zawierała klauzulę przewidującą arbitraż w Londynie. Po wypłaceniu odszkodowań ubezpieczyciele, Allianz i Generali, wszczęli procedurę regresową przed Tribunale di Siracusa (sądem w Syrakuzach) w celu odzyskania wypłaconej kwoty. Firma West Tankers podniosła zarzut braku właściwości tego sądu, uzasadniony istnieniem zapisu na sąd polubowny. Jednocześnie wszczęła przed sądem angielskim postępowanie mające na celu wydanie zakazu wszczynania przez firmy ubezpieczeniowe powództw przed sądami innymi niż trybunał arbitrażowy. Po wydaniu zakazu Allianz i Generali odwołały się do Izby Lordów (House of Lords), zarzucając sprzeczność tego zakazu z rozporządzeniem nr 44/2001.

Trybunał podkreślił, że przy ustalaniu, czy spór wchodzi w zakres stosowania rozporządzenia nr 44/2001, należy wziąć pod uwagę jedynie przedmiot tego sporu (tj. rodzaj praw, których ochronie służy dane postępowanie). Postępowania prowadzące do wydania zakazu powództwa nie mogą wchodzić w zakres stosowania ww. rozporządzenia. Ich konsekwencje mogą jednak podważać skuteczność tego rozporządzenia. Miałoby to miejsce w szczególności, gdy takie postępowania uniemożliwiłyby sądowi innego państwa członkowskiego wykonywanie jego właściwości przyznanej mu na mocy rozporządzenia nr 44/2001. Jeżeli roszczenie odszkodowawcze podlega temu rozporządzeniu, to muszą mu podlegać również wszystkie inne postępowania (w tym zastosowanie zapisu na sąd polubowny) powiązane z postępowaniem głównym.

Podniesiony przez West Tankers przed Tribunale di Siracusa zarzut niewłaściwości oparty na istnieniu zapisu na sąd arbitrażowy, w tym kwestia ważności tego zapisu, wchodzi w zakres stosowania rozporządzenia nr 44/2001, a zatem rozstrzyga o tym sąd

[143] Wyrok z dnia 10 lutego 2009 r., sprawa C-185/07, *Allianz SpA i Generali Assicurazioni Generali SpA przeciwko West Tankers Inc.*, Zb. Orz. 2009, s. I-663, ECLI:EU:C:2009:69; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62007CJ0185

właściwy na mocy rozporządzenia. Skutkiem wydania zakazu powództwa byłoby pozbawienie go uprawnienia do orzekania w przedmiocie własnej właściwości. Tym samym zakaz jest niezgodny z ogólną zasadą wynikającą z orzecznictwa Trybunału, zgodnie z którą każdy sąd, do którego wniesiono powództwo, sam ustala, czy jest właściwy do rozstrzygnięcia wniesionego do niego sporu.

Rozporządzenie nr 44/2001 nie zezwala na kontrolę właściwości sądu jednego państwa członkowskiego przez sąd innego państwa członkowskiego. Uniemożliwiając sądowi innego państwa członkowskiego wykonywanie uprawnień przyznanych mu przez ww. rozporządzenie, a mianowicie podejmowanie decyzji, czy wspomniane rozporządzenie znajduje zastosowanie, zakaz powództwa podważa również zaufanie, które państwa członkowskie pokładają nawzajem w swoich systemach prawnych oraz organach ochrony prawnej i na którym został oparty system właściwości przewidziany w rozporządzeniu nr 44/2001. W konkluzji TSUE stwierdził, że wydanie wobec danej osoby przez sąd państwa członkowskiego zakazu wszczynania i dalszego prowadzenia postępowania przed sądami innego państwa członkowskiego jest niezgodne z wymienionym rozporządzeniem. Takie postępowanie narusza bowiem zapis na sąd polubowny.

Istotna z punktu widzenia ochrony interesów państw członkowskich i przynależnych do nich podmiotów jest klauzula znana jako *ordre public*. Uznanie wyroku zagranicznego nie jest nigdy automatyczne. Wprowadzono instrument, który ma na celu ochronę tych interesów, a który pozwala na odmowę uznania i wykonania orzeczenia sądu innego państwa członkowskiego, jeżeli naruszałoby to porządek publiczny danego państwa. Trybunał wskazał[144], że zasada wzajemnego zaufania leży u podstaw systemu współpracy w sprawach cywilnych, w którym orzeczenia sądów zagranicznych powinny być wykonywane szybko i bez zbędnych formalności. Przesłanki odmowy uznania powinny być interpretowane restryktywnie. Na klauzulę porządku publicznego można byłoby powołać się tylko wtedy, gdyby wykonanie orzeczenia sądu innego państwa członkowskiego naruszało podstawowe zasady porządku prawnego zainteresowanego państwa.

Postępowanie dotyczyło z jednej strony nadużycia pozycji dominującej przez Air Baltic na rynku lotów startujących z lotniska w Wilnie lub lądujących na nim, a z drugiej strony antykonkurencyjnego porozumienia pomiędzy współpozwanymi. W tym celu skarżąca w postępowaniu głównym wniosła o zarządzenie środków tymczasowych i zabezpieczających. Sąd apelacyjny w Wilnie uwzględnił żądanie i wydał wyrok zabezpieczający. Powstał problem wykonania tego wyroku na Łotwie w związku z powołaniem się przez pozwanego na klauzulę porządku publicznego. Podstawą były przepisy rozporządzenia Rady (WE) nr 44/2001 w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich

144 Zob. wyrok z dnia 23 października 2014 r., sprawa C-302/13, *flyLAL-Lithuanian Airlines AS przeciwko Starptautiskā lidosta Rīga VAS i Air Baltic Corporation AS*, ECLI:EU:C:2014:2319; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-302/13

wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych. Zdaniem TSUE przewidziany przez to rozporządzenie system uznawania i wykonywania orzeczeń opiera się na wzajemnym zaufaniu do wymiaru sprawiedliwości w ramach Unii. Zaufanie takie wymaga, aby orzeczenia sądowe wydawane w jednym państwie członkowskim były nie tylko w pełni uznawane w innym państwie członkowskim, ale również, aby postępowanie o stwierdzenie wykonalności orzeczenia wydanego w tym ostatnim państwie przebiegało szybko i skutecznie. Postępowanie takie powinno obejmować jedynie zwykłe, formalne sprawdzenie dokumentów wymaganych w celu nadania wykonalności w wezwanym państwie członkowskim.

Orzeczenia nie uznaje się, jeżeli uznanie byłoby oczywiście za sprzeczne z porządkiem publicznym wezwanego państwa członkowskiego. Na mocy rozporządzenia nr 44/2001 państwa członkowskie mają, co do zasady, swobodę określania wymogów swojego porządku publicznego zgodnie z własnymi koncepcjami krajowym. Do kompetencji Trybunału należy kontrola sposobu powołania się na klauzulę porządku publicznego przez sąd krajowy. Sądowi państwa wezwanego nie wolno także badać prawidłowości wyboru prawa właściwego, oceny prawnej ani oceny stanu faktycznego dokonanych przez sąd państwa pochodzenia. Powoływanie się na klauzulę porządku publicznego jest zatem dopuszczalne jedynie w przypadku, gdy uznanie lub wykonanie orzeczenia wydanego w innym państwie członkowskim naruszałoby w sposób niedopuszczalny porządek prawny państwa wezwanego przez naruszenie jednej z zasad podstawowych.

Samo powołanie się na poważne skutki gospodarcze nie stanowi naruszenia porządku publicznego wezwanego państwa członkowskiego na gruncie rozporządzenia nr 44/2001.

Zasada, że nikt nie może zostać dwukrotnie ukarany za te same przestępstwa, należy niewątpliwie do ogólnych zasad prawa. Pytania o wykładnię tej zasady wynikły w kontekście konwencji wykonawczej do układu z Schengen (KWUS) w ramach dwóch postępowań karnych toczących się z jednej strony przed Oberlandesgericht (wyższym sądem krajowym) w Kolonii przeciwko H. Gözütokowi i z drugiej strony przed Rechtbank van eerste aanleg te Veurne (sądem pierwszej instancji) w Veurne (Belgia) przeciwko K. Brüggemu[145], dotyczących przestępstw popełnionych przez nich odpowiednio w Niderlandach i Belgii, mimo że postępowania karne wszczęte w innym państwie członkowskim przeciwko obydwu podejrzanym za te same czyny były już prawomocnie zakończone po tym, jak ci ostatni zapłacili pewną sumę pieniędzy wyznaczoną przez prokuratora w ramach postępowania, które w efekcie prowadziło do wygaśnięcia prawa oskarżyciela publicznego do oskarżenia.

[145] Wyrok z dnia 11 lutego 2003 r., sprawy połączone C-187/01 oraz C-385/01, *Postępowania karne przeciwko H. Gözütok i K. Brügge*, Zb. Orz. 2003, s. I-1345, ECLI:EU:C:2003:87; http://curia.europa.-eu/juris/liste.jsf?num=C-187/01&language=pl

Trybunał przeprowadził analizę art. 54 KWUS i wskazał, że oba sądy krajowe zmierzają do ustalenia, czy zasada *ne bis in idem* stosuje się również do postępowań prowadzących do wygaśnięcia prawa oskarżyciela publicznego do oskarżenia. Chodzi o sytuacje, gdy prokurator postanawia zakończyć postępowanie karne przeciwko określonemu podejrzanemu po spełnieniu przez niego określonych warunków. Ściganie zostaje zakończone w drodze decyzji pochodzącej od organu powołanego do uczestniczenia w wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych w określonym krajowym porządku prawnym. Osobę, której postępowanie dotyczy, należy uważać za osobę, wobec której został wydany „prawomocny wyrok" w odniesieniu do zarzuconych jej czynów. W tych okolicznościach zasada *ne bis in idem*, bez względu na to, czy dotyczy postępowania zakończonego ostateczną decyzją prokuratora, czy też wyroków, musi zakładać, że pomiędzy państwami członkowskimi istnieje wzajemne zaufanie do systemów sądownictwa karnego i że każde z tych państw akceptuje stosowanie prawa karnego obowiązującego w innych państwach członkowskich, nawet jeśli zastosowanie własnego prawa krajowego prowadziłoby do innego rozwiązania. Taka wykładnia jako jedyna pozwala na przedłożenie przedmiotu i celu tego przepisu ponad aspekty proceduralne lub czysto formalne, zmienne w zależności od państwa członkowskiego, którego dotyczy dana sytuacja, a także gwarantuje skuteczne stosowanie powyższej zasady. Zasada *ne bis in idem*, której celem jest zapewnienie, by nikt nie był ścigany za te same czyny w kilku państwach członkowskich z powodu korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się, może zapewnić realizację tego celu jedynie wówczas, gdy ma również zastosowanie do wszelkich decyzji kończących postępowanie w państwie członkowskim, także decyzji niemających charakteru sądowego. Jest to istotne, ponieważ rozwiązania takie dotyczą zwykle niektórych sytuacji lub enumeratywnie wymienionych lub określonych przestępstw, które z reguły nie należą do najpoważniejszej kategorii oraz są zagrożone jedynie karą nieprzekraczającą pewnego stopnia surowości. Jedynym celem zasady *ne bis in idem* jest uniknięcie sytuacji, gdy w stosunku do osoby, wobec której zapadł prawomocny wyrok w jednym państwie członkowskim, byłoby prowadzone nowe postępowanie karne o te same czyny w innym państwie członkowskim. Powyższa zasada nie wyklucza wszczęcia przez pokrzywdzonego lub inną osobę dotkniętą zachowaniem podejrzanego postępowania cywilnego w celu uzyskania naprawienia poniesionej szkody.

Istotny wydaje się również wyrok w sprawie *P. Kossowski*[146], obywatela polskiego, przeciwko któremu toczyły się jednocześnie dwa postępowania karne – w Polsce i w Niemczech. Postępowanie w Polsce zostało umorzone przez prokuraturę bez nałożenia sankcji i bez szczegółowego postępowania przygotowawczego, ze względów faktycznych, wobec braku dowodów popełnienia przestępstwa. Wyższy sąd krajowy (Hanseatisches Oberlandesgericht) w Hamburgu spytał Trybunał w trybie prejudycjalnym, czy wobec tego dalsze prowadzenie postępowania będzie możliwe wyłącznie po ujawnieniu nowych okoliczności czynu (gdyż w ten

[146] Wyrok z dnia 29 czerwca 2016 r., sprawa C-486/14, *Postępowanie karne przeciwko P. Kossowskiemu,* ECLI:EU:C:2016:48, http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-486/14

sposób zostanie zachowana zasada *ne bis in idem*). Trybunał wskazał, że z art. 54 Konwencji wykonawczej *z* Schengen (KWUS) wynika w sposób nieunikniony, iż pomiędzy umawiającymi się państwami istnieje wzajemne zaufanie co do ich odnośnych systemów sądownictwa karnego i że każde z nich akceptuje stosowanie prawa karnego obowiązującego w innych umawiających się państwach, nawet gdy zastosowanie własnego prawa krajowego prowadziłoby do innego rozwiązania. To wzajemne zaufanie wymaga, by odnośne właściwe organy drugiego umawiającego się państwa zaakceptowały prawomocne rozstrzygnięcie wydane na terytorium pierwszego umawiającego się państwa w takiej postaci, w jakiej zostało ono przekazane tym organom. Rzeczone wzajemne zaufanie może jednak prawidłowo funkcjonować wyłącznie w sytuacji, gdy drugie umawiające się państwo jest w stanie – na podstawie dokumentów przekazanych przez pierwsze umawiające się państwo – upewnić się, że dane rozstrzygnięcie właściwych organów tego pierwszego państwa członkowskiego stanowi rzeczywiście prawomocne rozstrzygnięcie zawierające ocenę sprawy co do istoty.

W związku z powyższym postanowienia prokuratora kończącego postępowanie karne i umarzającego postępowanie przygotowawcze prowadzone przeciwko danej osobie nie sposób uważać za postanowienie wydane w wyniku oceny sprawy co do meritum, a tym samym nie można go uznać za prawomocne rozstrzygnięcie w rozumieniu art. 54 KWUS. Z samego uzasadnienia tego postanowienia wynika bowiem brak przeprowadzenia szczegółowego postępowania przygotowawczego, bez czego wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi mogłoby zostać zachwiane. Jeżeli pokrzywdzony i ewentualny świadek przestępstwa nie zostali nawet przesłuchani, stanowi to wskazówkę, że szczegółowe postępowanie przygotowawcze nie zostało w sprawie w postępowaniu głównym przeprowadzone. W świetle powyższych rozważań zawartą w art. 54 KWUS zasadę *ne bis in idem*, odczytywaną w świetle art. 50 karty, należy interpretować w ten sposób, że postanowienie prokuratora kończące postępowanie karne i umarzające prawomocnie postępowanie przygotowawcze prowadzone przeciwko osobie, bez nałożenia kary, nie może zostać uznane za prawomocne orzeczenie w rozumieniu tych artykułów, jeżeli z uzasadnienia tego postanowienia wynika, że rzeczone postępowanie zostało umorzone bez przeprowadzenia szczegółowego postępowania przygotowawczego, przy czym brak przesłuchań pokrzywdzonego i ewentualnego świadka może na to właśnie wskazywać. Zasada wzajemnego zaufania nie może być zatem stosowana automatycznie, ale wymaga rzeczywistego przekonania o prawidłowym postępowaniu poszczególnych państw członkowskich w kwestii przestrzegania prawa.

2.7. Zasada niedyskryminacji

Zasada niedyskryminacji/równego traktowania stanowi dzisiaj, na gruncie traktatu z Lizbony, jedną z najważniejszych wartości Unii wymienionych w art. 2 TUE. Jednocześnie powszechny nakaz równego traktowania był od dawna uznawany za ogólną zasadę prawa unijnego, co znalazło wyraz w orzecznictwie TSUE (Trybunał odegrał zresztą istotną rolę w rozwoju zasady niedyskryminacji). Współcześnie odpowiednie regulacje znajdujemy w traktatach założycielskich, a także w Karcie Praw Podstawowych (zwłaszcza w art. 21). Jeśli chodzi o prawo wtórne, podstawowe znaczenie mają dyrektywy: 2000/43/WE w sprawie realizacji zasady równego traktowania niezależnie od pochodzenia rasowego lub etnicznego oraz 2000/78/WE w sprawie generalnych ram dla równego traktowania w zakresie zatrudnienia i zawodu, oraz 2006/54, jeśli chodzi o równouprawnienie kobiet i mężczyzn w zakresie zatrudnienia.

Zasadnicze znaczenie mają oczywiście przepisy traktatowe. Artykuł 9 TUE stanowi, że we wszystkich swoich działaniach Unia przestrzega zasady równości swoich obywateli, którzy są traktowani z jednakową uwagą przez jej instytucje, organy i jednostki organizacyjne. Z kolei przepisy TFUE rozwijają zasadę niedyskryminacji. Artykuł 18 (poprzednio art. 7 TWE) nakazuje równe traktowanie wszystkich podmiotów z perspektywy prowadzenia przez nie działalności gospodarczej (oparte na klauzuli narodowej, czyli równego traktowania podmiotów gospodarczych w danym państwie – zarówno obcokrajowców, jak i własnych obywateli). Notabene jest to jedyny przepis dotyczący niedyskryminacji, który ma zastosowanie w całym systemie prawa unijnego i wywiera skutek bezpośredni. Z kolei art. 19, mający swe źródło w traktacie amsterdamskim, przewiduje kompetencję Rady do przyjęcia środków niezbędnych w celu zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Znaczenie tego przepisu jest szersze niż poprzedzającego go art. 18, konkretyzuje on treść art. 9 TUE i jest związany z rozszerzeniem swobody przepływu (przemieszczania się) osób, wykraczającej poza świadczenie pracy czy też usług. W przeciwieństwie do art. 19 nie jest on jednak bezpośrednio skuteczny. W doktrynie istniał spór co do tego, czy art. 19 wprowadza zakaz dyskryminacji bez względu na przesłankę, czy też jest tylko normą kompetencyjną upoważniającą Radę do podjęcia środków mających na celu zwalczanie dyskryminacji. Praktyka poszła w kierunku pierwszego z tych rozwiązań. Podobną rolę odgrywa art. 21 KPP, który wiąże podmioty unijne działające w sferze prawa UE oraz państwa członkowskie w takim zakresie, w jakim implementują prawo unijne lub działają w jego ramach. Wyliczenie o charakterze egzemplifikacyjnym zabrania dyskryminacji ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne

i społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub jakiekolwiek inne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną, a także narodowość (ust. 2).

Szczegółowe przepisy dotyczące zakazu dyskryminacji można znaleźć również w aktach prawa wtórnego. Obejmują one m.in.: zakaz dyskryminacji ze względu na zatrudnienie w niepełnym wymiarze godzin (dyrektywa 97/81), zatrudnienie na czas określony (dyrektywa 1999/70), w związku z rejestracją pojazdów (dyrektywa 1999/70) czy też ze względu na obywatelstwo w stosunku do obywateli państw trzecich (dyrektywa 2003/109).

Prawo unijne posługuje się dwoma terminami: równe traktowanie i niedyskryminacja, nie definiując ich jednak. W praktyce Trybunału oba pojęcia stanowią dwie strony tej samej ogólnej zasady prawa unijnego[147]. Nie oznacza to oczywiście, że są one tożsame. Można przyjąć, że nakaz równego traktowania ma charakter pozytywny i zakłada obowiązek działania po stronie państwa, podczas gdy zakaz dyskryminacji ma charakter negatywny i nie nakłada na państwo żadnych szczególnych obowiązków, poza obowiązkiem tolerowania pewnych sytuacji.

Wykładnia pojęcia dyskryminacji została dokonana przez TSUE w orzeczeniu w sprawie *Moulins Pont-à-Moussons*[148]. Sędziowie podkreślili w niej znaczenie zasady niedyskryminacji jako jednej z podstawowych zasad prawa wspólnotowego, która wymaga, aby jednakowe sytuacje były zawsze traktowane w jednakowy sposób, chyba że istnieje ku temu obiektywne uzasadnienie (tzn. zróżnicowane traktowanie musi służyć słusznym, legitymizowanym celom i musi być proporcjonalne). Przesłanki różnego traktowania muszą być rzeczywiście porównywalne. Z kolei w orzeczeniu *Sermido* [149] Trybunał musiał wypowiedzieć się na temat różnych

[147] Sprawa C-422/02 P *Europe Chemi-Con (Deutschland) GmbH przeciwko Radzie i Komisji*, Zb. Orz. 2005, s. I-791, ECLI:EU:C:2005:56; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-422/02, pkt 33: W odniesieniu do pierwszego zarzutu odwołania należy stwierdzić, że nie jest istotne, czy [odnośna] zasada została określona jako „zasada równego traktowania", czy jako „zasada niedyskryminacji". Chodzi tutaj bowiem o dwa określenia tej samej zasady ogólnej prawa wspólnotowego, która z jednej strony zabrania odmiennego traktowania sytuacji podobnych, z drugiej zaś – traktowania w ten sam sposób sytuacji różnych, chyba że zaistniały obiektywne przesłanki uzasadniające takie traktowanie. W wyroku z dnia 12 grudnia 2002 r. w sprawie C-422/00, *Á. Rodríguez Caballero przeciwko Fondo de Garantía Salarial (Fogasa),* ECLI:EU:*C*:2003:24; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62000CJ0442, TSUE stwierdził, że prawa podstawowe obejmują ogólną zasadę równości i niedyskryminacji. Wyłącza ona możliwość różnego traktowania porównywanych sytuacji, chyba że takie zróżnicowane traktowanie jest obiektywnie uzasadnione.

[148] Wyrok z dnia 19 października 1977 r., sprawy połączone 124/76 i 20/77, *Moulins Pont-à-Moussons przeciwko Office Interprofessionnel des Céréales,* Zb. Orz. 1977, s. 1795, ECLI:EU:C:1977:161; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61976CJ0124

[149] Wyrok z dnia 13 grudnia 1984 r., sprawa 106/83, *Sermido przeciwko Cassa Conguaglio Zucchero*, Zb. Orz. 1984, s. 4209, ECLI:EU:C:1984:394; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-106/83

sposobów naliczania opłat wyrównawczych z tytułu przekroczenia dopuszczalnych kwot produkcji cukru przez cukrownie w Europie Północnej i Południowej. Zdaniem sędziów luksemburskich elementy wspólnej organizacji rynku nie mogą być zróżnicowane zależnie od regionu. Istota dyskryminacji polegać może również na jednakowym traktowaniu różnych sytuacji. Wyjątkiem jest tak zwana dyskryminacja odwrotna, to znaczy traktowanie własnych podmiotów czy towarów przez dane państwo członkowskie w sposób surowszy niż tych pochodzących z innych państw członkowskich (chodzi np. o nakładanie na nie dodatkowych ciężarów, wymogów jakościowych, bezpieczeństwa czy procedur idących dalej, niż wymagają tego normy unijne). Podmioty podejmujące określone działania (zarówno organy państw członkowskich, jak i instytucje unijne) dysponują dość szerokim marginesem swobody, jeśli chodzi o konieczność i niezbędność nierównego traktowania; ocena może być przy tym zróżnicowana, zależnie od z punktu widzenia poszczególnych państw. Pewną wskazówkę może stanowić praktyka dotycząca stosowania ogólnego zakazu dyskryminacji z art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, z dopuszczalnością ograniczeń tego zakazu na podstawie ustawy, pod warunkiem zachowania proporcjonalności.

TFUE w art. 18 formułuje zakaz dyskryminacji ze względu na obywatelstwo (w przypadku swobody usług – ze względu na miejsce zamieszkania). Zasada niedyskryminacji odgrywała istotną rolę w praktyce Wspólnoty w sytuacji, w której działalność gospodarcza – poza dziedzinami, w których prawo zostało zharmonizowane – odbywała się zgodnie z przepisami prawa krajowego poszczególnych państw członkowskich. Jak wiadomo, jednym z podstawowych czynników przesądzających o powodzeniu integracji gospodarczej Unii Europejskiej jest swoboda przedsiębiorczości (prowadzenia działalności gospodarczej). Każdy podmiot prowadzący taką działalność w innym państwie członkowskim powinien być przez to państwo traktowany w taki sam sposób jak jego obywatele (z punktu widzenia prawa międzynarodowego mówimy o traktowaniu narodowym). Jeżeli mimo wszystko dochodzi do przejawów dyskryminacji obywateli innego państwa, wówczas mogą oni odwołać się do zasady niedyskryminacji i w ten sposób doprowadzić do niestosowania niekorzystnych dla nich przepisów wewnętrznych. Jest oczywiste również to, że zasada niedyskryminacji dotyczy wszystkich działań i aktów prawnych podejmowanych przez instytucje wspólnotowe. Pamiętać należy, że każdorazowo prawo wspólnotowe powinno być stosowane tylko w takich przypadkach, w których występuje czynnik wspólnotowy, tj. transgraniczny. Prawo wspólnotowe nie ma zastosowania natomiast w sytuacjach czysto wewnętrznych, podlegających prawu krajowemu. Ta zasada podlega jednak znaczącej ewolucji w miarę rozwoju prawa unijnego, zwłaszcza w odniesieniu do harmonizacji prawa. Tym samym zasada niedyskryminacji będzie brana pod uwagę tylko wtedy, gdy chodzi o sytuacje objęte prawem wspólnotowym. Ilustracją tego jest orzeczenie Trybunału

w sprawie *Cowan*[150]. I.W. Cowan, obywatel angielski, został napadnięty i pobity w metrze paryskim. Po opuszczeniu szpitala zwrócił się do francuskiego skarbu państwa z wnioskiem o wypłatę odszkodowania ze specjalnego funduszu. Spotkał się z odmową, ponieważ odszkodowania takie przysługiwały wyłącznie obywatelom francuskim. W odpowiedzi na pytanie prejudycjalne TSUE podkreślił, że zakaz dyskryminacji ze względu na obywatelstwo prowadzi do domniemania, że każda osoba z innego państwa członkowskiego znajdująca się w sytuacji objętej przez prawo wspólnotowe będzie traktowana na takich samych zasadach jak obywatele państwa goszczącego. Francja nie mogła zatem uzależnić wypłaty odszkodowania takiej osobie od warunku, by miała ona miejsce zamieszkania na terytorium tego państwa, skoro takiego warunku nie stawiano obywatelom francuskim. Prawo do ochrony przed ryzykiem napaści i prawo uzyskania odszkodowania wynikają ze swobody przemieszczania się, jeżeli tylko przysługują obywatelom państwa goszczącego. Jako turysta Cowan był usługobiorcą, a tym samym był objęty zakresem działania traktatów założycielskich. Odmowa wypłaty odszkodowania w tej sytuacji była przejawem dyskryminacji.

Zakaz dyskryminacji stosunkowo wcześnie został uznany za prawo podstawowe wywierające skutek horyzontalny. Klasycznym, podręcznikowym przykładem orzeczenia potwierdzającego takie rozwiązanie jest sprawa *G. Defrenne*[151]. Trybunał wypowiedział się na wniosek Cour du travail de Bruxelles (sądu pracy) w sprawie sporu pomiędzy stewardesą a jej pracodawcą, belgijską linią Sabena, w sprawie odszkodowania, jakiego G. Defrenne żądała z tego względu, że była jako kobieta ofiarą dyskryminacji w zakresie wynagrodzenia w stosunku do kolegów, który wykonywali tę samą pracę jako pracownicy pokładowi. Uznał, że na zasadę równości wynagrodzeń ustanowioną w art. 119 można powoływać się przed sądami krajowymi, które zobowiązane są chronić uprawnienia podmiotów prawa wynikające z tego postanowienia, szczególnie w razie dyskryminacji mającej źródło bezpośrednio w przepisach prawa lub układach zbiorowych pracy, a także w przypadku nierównego wynagradzania kobiet i mężczyzn za taką samą pracę wykonywaną w tym samym zakładzie lub jednostce organizacyjnej, publicznej lub prywatnej. Powoływany przepis odgrywa przy tym istotną rolę ekonomiczną i społeczną. Nawet w dziedzinach, w których art. 119 nie jest bezpośrednio skuteczny, nie można tego postanowienia interpretować w ten sposób, że zastrzega ono dla ustawodawcy krajowego wyłączną kompetencję w zakresie wdrażania zasady

[150] Wyrok z dnia 2 lutego 1989 r., sprawa 186/87, *I.W. Cowan przeciwko Trésor public*, Zb. Orz. 1989, s. 195, ECLI:EU:C:1989:47; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A61987CJ0186

[151] Wyrok z dnia 8 kwietnia 1976 r., sprawa 43/75, *G. Defrenne przeciwko SABENA* (Defrenne II), Zb. Orz. 1976, s. 455, ECLI:EU:C:1976:56; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A61975CJ0043

równości wynagrodzeń, gdyż może ona zostać wdrożona za pomocą przepisów wspólnotowych i krajowych łącznie.

> Pierwsze pytanie zadane Trybunałowi dotyczyło kwestii, czy art. 119 traktatu jest bezpośrednio skuteczny, tj. czy wprowadza sam z siebie i bezpośrednio do prawa wewnętrznego każdego z państw członkowskich zasadę równości wynagrodzeń mężczyzn i kobiet za taką samą pracę oraz czy daje w związku z tym pracownikom, bez pośrednictwa jakiegokolwiek aktu krajowego, prawo do dochodzenia przed sądami krajowymi poszanowania tej zasady. Według Trybunału przepis ten wspiera te przedsiębiorstwa, które mogłyby nie sprostać konkurencji firm, nierealizujących zasady równości wynagrodzeń, a także wciela w życie cele społeczne Wspólnoty. Wspólnota nie jest wyłącznie związkiem o charakterze gospodarczym, lecz ma jednocześnie za zadanie zapewnić poprzez wspólne działanie, postęp społeczny i ciągłą poprawę warunków życia i pracy społeczeństw Europy. W związku z tym podwójnym celem, o charakterze gospodarczym i społecznym, zasada równości wynagrodzeń stanowi jeden z fundamentów Wspólnoty. Nie usprawiedliwiają niewykonywania tego postanowienia argumenty oparte na opóźnieniach i oporze części zainteresowanych podmiotów powodujących zwłokę w skutecznym wprowadzeniu tej zasady w życie w niektórych państwach członkowskich. Państwa członkowskie zobowiązane są zapewnić stosowanie zasady równości wynagrodzeń wobec pracowników płci męskiej i żeńskiej za taką samą pracę. Omawiana dyskryminacja może być bezpośrednia lub pośrednia. Za dyskryminację bezpośrednią można uznać w szczególności dyskryminację mającą źródło w przepisach prawa lub układach zbiorowych pracy, gdyż do wykrycia tego rodzaju dyskryminacji wystarczy analiza prawna. Podobnie jest też w przypadku nierównego wynagradzania za taką samą pracę kobiet i mężczyzn zatrudnionych w tym samym zakładzie lub jednostce organizacyjnej, prywatnej lub publicznej. Sąd krajowy jest w stanie ustalić wszelkie okoliczności faktyczne pozwalające mu na rozstrzygnięcie, czy pracownik płci żeńskiej otrzymuje wynagrodzenie niższe niż pracownik płci męskiej na identycznym stanowisku. W każdym razie w takich sytuacjach art. 119 może być bezpośrednio stosowany i może stanowić dla podmiotów prawa źródło uprawnień podlegających ochronie sądowej.
>
> Nie można tego wniosku kwestionować ze względu na sformułowanie art. 119, a zwłaszcza podnosić przeciw jego bezpośredniej skuteczności argumentu opartego na zastosowaniu w tym artykule pojęcia zasady, ponieważ w języku traktatu wyrażenie to jest używane w celu zaznaczenia fundamentalnej wagi niektórych postanowień. Prawdą jest, że art. 119 skierowany jest wprost tylko do państw członkowskich. Jednakże formalne adresowanie niektórych postanowień traktatu do państw członkowskich nie wyklucza powierzenia jednocześnie określonych uprawnień każdej jednostce zainteresowanej w wykonaniu nałożonych w tej drodze zobowiązań. Przepis ten nakłada na państwa członkowskie zobowiązanie rezultatu, który należy bezwzględnie osiągnąć w określonym terminie. Skuteczności tego postanowienia nie narusza fakt niewykonania przez niektóre państwa członkowskie nałożonego zobowiązania ani niewystarczająca reakcja instytucji wspólnotowych na to zaniechanie. Artykuł 119 ma charakter wiążący, w związku z tym zakaz dyskryminacji pracowników ze względu na płeć obowiązuje nie tylko wobec

władz publicznych, lecz dotyczy także wszelkich układów regulujących w sposób zbiorowy pracę najemną oraz umów między osobami fizycznymi czy prawnymi.

Drugie pytanie dotyczyło kwestii, czy art. 119 zaczął być stosowany w prawie wewnętrznym państw członkowskich w zależności od aktów wydawanych przez władze Wspólnoty, czy też należy przyjąć w tej mierze wyłączną kompetencję ustawodawcy krajowego. Istniały poważne różnice i odstępy czasowe we wdrażaniu tej zasady w poszczególnych państwach członkowskich. O ile w niektórych państwach członkowskich zasada ta była już w istocie realizowana przed wejściem w życie traktatu, o tyle jej pełne wdrożenie w innych państwach członkowskich napotykało na poważne opóźnienia. Zgodnie z uchwałą państw członkowskich przyjętą w 1961 r. wszelka dyskryminacja, bezpośrednia i pośrednia, powinna zostać całkowicie wyeliminowana do 31 grudnia 1964 r. Komisja zapowiedziała wszczęcie na podstawie art. 169 traktatu postępowań o uchybienie przeciwko państwom członkowskim, które nie wywiązały się do tego czasu ze zobowiązań nałożonych w art. 119, co jednak nie miało dalszych konsekwencji. W celu przyspieszenia pełnej realizacji art. 119 Rada wydała dyrektywę nr 75/117 w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich dotyczących stosowania zasady równości wynagrodzeń dla mężczyzn i kobiet. Precyzuje ona w niektórych kwestiach znaczenie art. 119 i wprowadza ponadto wiele przepisów mających na celu, co do istoty, wzmocnienie sądowej ochrony pracowników, którzy mogliby zostać poszkodowani wskutek niestosowania zasady równości wynagrodzeń. Wskutek braku postanowień przejściowych zasada ustanowiona w art. 119 wywołuje w pełni skutki w stosunku do nowych państw członkowskich z dniem wejścia w życie traktatu akcesyjnego z 1972 r. Tego stanu prawnego nie mogła zmienić dyrektywa 75/117, wydana w celu harmonizacji ustawodawstw, ma na celu wspierać właściwe stosowanie art. 119, szczególnie jeśli chodzi o eliminację dyskryminacji pośredniej, nie może ona natomiast osłabiać skuteczności tego artykułu ani zmieniać jego skutków w czasie. O ile art. 119 jest skierowany wprost do państw członkowskich i nakłada na nie obowiązek doprowadzenia, we wskazanym terminie, do wdrożenia zasady równości wynagrodzeń i dalszego jej stosowania, to taki obowiązek państw członkowskich nie wyklucza kompetencji Wspólnoty w tej dziedzinie. Artykuł 119 określa jeden z celów traktatu w ramach polityki społecznej, z czego wynika kompetencja wspólnotowa. Żadne przepisy wykonawcze, czy to wydane przez instytucje Wspólnoty, czy przez władze krajowe, nie są w stanie jednak podważyć bezpośredniej skuteczności art. 119.

Skutek poziomy oznacza, że funkcja ochronna zakazu nie jest ograniczona do stosunków pomiędzy jednostką a władzą publiczną. Zakaz obowiązuje również w stosunkach pomiędzy podmiotami prywatnymi. Przedmiotem ochrony jest bowiem nie autonomia jednostki, ale pozycja jednostki w społeczeństwie. Ocena zakresu ingerencji w sytuację prawną podmiotów prywatnych przeprowadzana jest na podstawie prawa wtórnego, z możliwymi odniesieniami do KPP w sytuacjach niewystarczającej implementacji dyrektyw. Przykładem ekstensywnego podejścia do horyzontalnego stosowania zakazu dyskryminacji jest wyrok w sprawie

R. Angonese[152]. Orzeczenie dotyczyło pracownika banku w Tyrolu Południowym. Zażądano od niego zaświadczenia o zdaniu egzaminu dwujęzyczności wydanego przez miejscowy organ, podczas gdy miał on tylko certyfikat znajomości niemieckiego uzyskany za granicą. TSUE uznał odmowę uznania dokumentu za naruszenie prawa unijnego mimo braku bezpośredniego odniesienia do elementu unijnego i braku zaangażowania w spór organu państwa. W podobnym kierunku poszło orzeczenie w sprawie *Ferlini*[153]. Sprawa dotyczyła zwrotu kosztów pobytu w szpitalu położniczym żony funkcjonariusza UE, ubezpieczonego w specjalnej agencji dla niektórych kategorii zatrudnionych i tym samym niepodlegającego przepisom luksemburskim o zabezpieczeniu społecznym. Funkcjonariusz ten został obciążony kwotą przekraczającą dwukrotnie sumę, którą zwracały zainteresowanym luksemburskie instytucje ubezpieczeniowe. Ferlini uznał to za dyskryminację i skierował sprawę do sądu. TSUE w odpowiedzi na pytanie prejudycjalne podkreślił, że sytuacja faktyczna funkcjonariuszy unijnych (porównywalna z pozycją pracowników migracyjnych) jest taka sama jak mieszkańców Luksemburga z punktu widzenia świadczeń zdrowotnych i brak jest jakichkolwiek przesłanek, by byli oni obciążeni wyższymi opłatami niż Luksemburczycy. Nie ma znaczenia wysokość zarobków, ponieważ stawki za leczenie szpitalne są określane ryczałtowo. Zróżnicowanie opłat ze względu na kryterium przynależności do określonej instytucji ubezpieczeniowej jest formą pośredniej dyskryminacji.

Zwraca uwagę również wykładnia oceny skutku bezpośredniego zakazu dyskryminacji w stosunkach poziomych, dokonana przez Trybunał w sprawie *Egenberger*[154], w jednym z nielicznych orzeczeń dotyczących swobód religijnych. Trybunał potwierdził w nim dominującą w ostatnim orzecznictwie tezę o bezpośrednim skutku horyzontalnym postanowień unijnej KPP. V. Egenberger przystąpiła do konkursu na jedno ze stanowisk w administracji kościoła ewangelickiego w Niemczech, na którym obowiązki dotyczyły opracowania analizy przestrzegania konwencji o eliminacji wszelkich form dyskryminacji rasowej. Nie została zaproszona na rozmowę kwalifikacyjną, a stanowisko powierzono osobie deklarującej się jako będąca wyznania ewangelickiego. Sama Egenberger była osobą bezwyznaniową. Podjęła próbę podważenia wyników konkursu na drodze sądowej, argumentując, że stała się ofiarą dyskryminacji ze względu na wyznanie (czy też jego brak). Federalny Sąd Pracy (Bundesarbeitsgericht) zadał pytania prejudycjalne dotyczące tego, czy

---

[152] Wyrok z dnia 6 czerwca 2000 r., sprawa C-281/98, *R. Angonese przeciwko Cassa di Risparmio di Bolzano*, Zb. Orz. 2000, s. I-4139, ECLI: ECLI:EU:C:2000:296; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-281/98

[153] Wyrok z dnia 3 października 2000 r., sprawa C-411/98, *A. Ferlini przeciwko Centre hospitalier de Luxembourg*, Zb. Orz. 2000, s. I-8081, ECLI:EU:C:2000:530; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-411/98

[154] Wyrok z dnia 17 kwietnia 2018 r., C-414/16, *V. Egenberger przeciwko Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung eV*, ECLI:EU:C:2018:257; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-414/16

kościół lub inna organizacja, których etyka opiera się na religii lub przekonaniach, może na użytek rekrutacji wiążąco ustalać we własnym zakresie rodzaje działalności zawodowej, w ramach wykonywania których religia stanowi, ze względu na charakter działalności lub kontekst, w którym jest ona prowadzona, podstawowy, zgodny z prawem i uzasadniony wymóg zawodowy, uwzględniający etykę tego kościoła lub tej organizacji. Trybunał – odnosząc się do przepisów dyrektywy 2000/78 i art. 47 KPP – orzekł, że może się zdarzyć sytuacja, w której kościół lub inna organizacja, których etyka opiera się na religii lub przekonaniach, uzasadnia pewne decyzje (jak np. odrzucenie kandydatury na oferowane przez nie stanowisko) tym, że ze względu na charakter działalności lub kontekst, w którym jest ona prowadzona, religia stanowi podstawowy, zgodny z prawem i uzasadniony wymóg zawodowy, uwzględniający etykę organizacji. W takich okolicznościach musi działać system poddający tego rodzaju stwierdzenie skutecznej kontroli sądowej, pozwalającej na ustalenie, czy kryteria określone w tej dyrektywie zostały w rozpatrywanym wypadku spełnione. Ten podstawowy, zgodny z prawem i uzasadniony wymóg zawodowy musi być konieczny i obiektywnie podyktowany w świetle etyki danego kościoła lub danej organizacji bądź charakteru i warunków wykonywania danej działalności zawodowej. Nie obejmuje też względów niezwiązanych z tą etyką lub prawem kościoła lub organizacji do autonomii. Wymóg ten musi być zgodny z zasadą proporcjonalności. Gdy sąd krajowy rozpatruje spór między jednostkami, musi w każdym przypadku, w granicach swoich kompetencji, zapewnić tym jednostkom ochronę prawną przysługującą im na podstawie art. 21 i 47 KPP oraz zagwarantować pełną skuteczność tych postanowień, w razie konieczności poprzez odstąpienie od stosowania wszelkich przepisów prawa krajowego, które stoją z nimi w sprzeczności[155].

[155] Interesujący aspekt norm zabraniających dyskryminacji ze względów religijnych poruszył TSUE w sprawie francuskiej (C-157/15 *Achbita*) i sprawie belgijskiej (C-188/15 *Bagnoui*). Uznał, że wynikający z regulacji przedsiębiorstw prywatnych zakaz noszenia chust islamskich (ujęty szerzej jako zakaz noszenia symboli religijnych w miejscu pracy) nie stanowi dyskryminacji ze względu na religię ani wyznanie z punktu widzenia prawa unijnego. Obie sprawy nieco się różniły: pytanie sądu belgijskiego dotyczyło legalności zwolnienia z pracy pracownicy noszącej publicznie symbole religijne pomimo wyraźnego zakazu; z kolei sąd francuski pytał, czy domaganie się przez klienta świadczenia usług przez osobę noszącą chustę może być traktowane jako wymóg warunkujący zatrudnienie. Opinie rzeczniczek generalnych w obu sprawach były rozbieżne. J. Kokott w sprawie *Achbita* wskazała, że religia nie jest decydującym czynnikiem w życiu człowieka, podczas gdy E. Sharpston podkreśliła istotne znaczenie religii dla tożsamości człowieka. TSUE odrzucił możliwość traktowania zakazu noszenia chust jako bezpośredniej dyskryminacji. Dopuścił konstrukcję dyskryminacji pośredniej, uznał jednak, że może ona być uzasadniona okolicznościami, zwłaszcza jeżeli firma miała w tej kwestii jednoznacznie określoną praktykę. Zob. odpowiednio wyroki TSUE z dnia 14 marca 2017 r., sprawy: C-157/15, *S. Achbita, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding przeciwko G4S Secure Solutions NV*, ECLI:EU:C:2017:203; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-157/15; oraz C-188/15, *A. Bougnaoui, Association de defense des droits de l'homme (ADDH) przeciwko Micropole Univers SA,* ECLI:EU:C:2017:204, http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-188/15

Unia Europejska z biegiem czasu podjęła zadanie szczegółowej regulacji różnych aspektów niedyskryminacji i równouprawnienia. Traktat amsterdamski wprowadził do TFUE przepis art. 19, na podstawie którego przyjęte zostały dwie dyrektywy: 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. w sprawie realizacji zasady równego traktowania niezależnie od pochodzenia rasowego lub etnicznego oraz dyrektywę 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. w sprawie generalnych ram dla równego traktowania w zakresie zatrudnienia i zawodu. W obu przypadkach wyznaczono długi okres implementacji, odpowiednio wynoszący trzy i pięć lat, co wskazuje na trudności stojące przed ustawodawcą krajowym. W gruncie rzeczy – jak wynika z literatury – bodaj wszystkie państwa członkowskie mają mniejsze lub większe kłopoty z prawidłowym wdrożeniem dyrektyw. Równolegle Rada UE przyjmuje programy działania w zakresie zwalczania dyskryminacji na kolejne okresy pięcioletnie.

Dyrektywa 2000/43 definiuje różne aspekty dyskryminacji, przejmując w tym zakresie dorobek orzeczniczy TSUE. W pierwszej kolejności określa w kontekście rasy lub pochodzenia dyskryminację bezpośrednią (jawną) i pośrednią (ukrytą), a także prześladowanie. Dyskryminacja jawna występuje wtedy, gdy jakaś osoba z wymienionych tu względów jest traktowana gorzej niż inne osoby znajdujące się w takiej samej sytuacji. Z dyskryminacją ukrytą mamy do czynienia, jeżeli jakaś osoba w wyniku stosowania formalnie i pozornie neutralnych przepisów lub praktyk znajdzie się w gorszej sytuacji niż pozostałe osoby, chyba że takie zróżnicowane traktowanie jest jako obiektywnie uzasadnione. Z kolei prześladowanie ma miejsce, jeżeli dochodzi do działań zmierzających do poniżenia danej osoby lub skutkujących jej poniżeniem, wytworzeniem wokół niej atmosfery wrogości lub upokorzenia. Dyrektywa nakazuje państwom członkowskim objęcie zakresem działania dyrektywy kwestii zatrudnienia i zawodu, szkolenia zawodowego, członkostwa w organizacjach pracowników i pracodawców oraz w korporacjach zawodowych, opieki społecznej, kształcenia oraz dostępu do dóbr i usług świadczonych ludności, z włączeniem wynajmu lub zakupu mieszkania. Dopuszczalne jest wprowadzenie pewnych ograniczeń związanych ze specyfiką określonych zawodów, a także akcji afirmatywnych, jeżeli są one nakierowane na wyrównanie szans. Obie dyrektywy wyznaczają standardy minimalne. Państwa mogą wprowadzić regulacje prawne chroniące w większym stopniu osoby podatne na traktowanie dyskryminacyjne. Państwa mają zapewnić ochronę sądową i administracyjną osobom prześladowanym z przyczyn etnicznych lub rasowych, przy czym w przypadku oskarżenia o takie praktyki ciężar dowodu ma spoczywać na pozwanym. Należy wreszcie zapewnić ofiarom prześladowań odpowiednie zadośćuczynienie.

Z kolei dyrektywa 2000/78 kieruje się podobnymi zasadami i ma zastosowanie w tych samych sytuacjach co dyrektywa omówiona wyżej. Zakres podmiotowy jest jednak dużo szerszy i obejmuje wszystkie osoby, które mogłyby być potencjalnie dyskryminowane ze względu na religię, kalectwo, wiek lub orientację seksualną.

Powtarza ona definicje różnych form dyskryminacji. Dopuszcza odmienne traktowanie pewnych kategorii osób, jeżeli jest to związane z określonymi wymogami zawodu lub sytuacją na rynku pracy. W przypadku osób z niepełnosprawnościami nakazuje pracodawcom podjęcie szczególnych działań mających zapewnić takim osobom dostęp do zatrudnienia. Mechanizmy ochronne są takie same jak w dyrektywie omówionej wcześniej.

Istotne znaczenie ma wreszcie dyrektywa 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy. Zastąpiła ona wiele dyrektyw szczegółowych, odnoszących się do ciąży, ciężaru dowodu w procedurze dotyczącej dyskryminacji oraz urlopów rodzicielskich. Podobnie jak pozostałe dyrektywy, zawiera ona zakaz (i definicje) dyskryminacji bezpośredniej i pośredniej, a także podobne mechanizmy dochodzenia roszczeń. Standardy określone w dyrektywach mają charakter minimalny, państwa mogą wprowadzać dodatkowe uprawnienia dla osób, których one dotyczą. Wszystkie akty i przepisy państw członkowskich naruszające zakaz dyskryminacji powinny zostać uchylone. Państwa mają obowiązek wprowadzić procedury egzekwowania praw wynikających z dyrektywy oraz nałożyć sankcje na podmioty naruszające przepisy.

Zakaz dyskryminacji był przedmiotem licznych – obok już powołanych – orzeczeń sądów europejskich[156]. Dotyczyły one przede wszystkim przepisu art. 157 TFUE, dotyczącego równego traktowania kobiet i mężczyzn, równego traktowania pracowników pochodzących z różnych państw członkowskich (w kontekście swobody przepływu osób), ale również w odniesieniu do zakazu opodatkowania dyskryminacyjnego jako elementu unii celnej. W odniesieniu do zróżnicowanego traktowania osób obu płci w stosunkach pracy możemy przytoczyć przykład systemu emerytalnego w jednym z niemieckich domów towarowych, który wykluczał uczestniczenie w nim pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy. Przypadkiem okazało się, że większość takich pracowników to kobiety. TSUE uznał to za ukrytą (pośrednią) dyskryminację kobiet[157].

---

[156] Jakkolwiek akty prawa wtórnego i orzecznictwo koncentrują się na równym traktowaniu kobiet i mężczyzn, to jednak powinno ono być rozumiane jako zakaz dyskryminacji ze względu na płeć. Pozwala to chronić osoby transseksualne. Zob. wyrok z dnia 30 kwietnia 1996 r., sprawa C-13/94, *P przeciwko S i Cornwall County Council*, Zb. Orz. 1996, s. I-2143, ECLI:EU:C:1996:170; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-13/94, transseksualistki zwolnionej z pracy w szkole po operacji zmiany płci. TSUE podkreślił, że zasada niedyskryminacji wiąże się nie tylko z posiadaniem przez zainteresowaną osobę określonej płci. Dyrektywa ma zastosowanie także w sytuacjach dyskryminacji związanej z przypisaniem do określonej płci (gender). Istotne jest, czy zainteresowana osoba jest/nie jest traktowana gorzej w porównaniu z osobami należącymi do płci, do której należała przed operacją.

[157] Wyrok z dnia 13 maja 1986 r., sprawa 170/84, *Bilka Kaufhaus GmbH przeciwko K. Weber von Hartz*, Zb. Orz. 1986, s. 1607, ECLI:EU:C:1986:204; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-170/84

Kwestii zróżnicowanego wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn w Wielkiej Brytanii dotyczyła sprawa *M. Marshall*[158]. Zainteresowana była zatrudniona na stanowisku dietetyczki w publicznej służbie zdrowia. Po osiągnięciu 62 lat (wieku wyznaczonego przez pracodawcę jako emerytalnego dla kobiet) została zwolniona z pracy, pomimo że wyraziła zamiar świadczenia pracy jeszcze przez kilka lat. W trakcie postępowania sąd wskazał, że polityka dotycząca wieku emerytalnego w Wielkiej Brytanii jest niezgodna z dyrektywą 76/207, jednakże zainteresowana nie może powołać się na tę dyrektywę przed sądem krajowym. Court of Appeal skierował w tej kwestii pytanie prejudycjalne do TSUE. Trybunał odwołał się do swego wcześniejszego orzecznictwa, zgodnie z którym dyrektywa 79/7 nie zabrania państwom członkowskim prawa do wyłączenia z zakresu jej obowiązywania określenia wieku emerytalnego oraz wieku dla ewentualnych innych korzyści wynikających z ustawowego systemu emerytalnego. Zróżnicowanie wieku kobiet i mężczyzn dla powyższego celu może wykraczać poza to zobowiązanie. Biorąc jednak pod uwagę fundamentalne znaczenie zasady równego traktowania, które Trybunał wielokrotnie podkreślał w swym orzecznictwie, wyłączenie spraw socjalnych z zakresu dyrektywy musi być interpretowane restryktywnie. W konsekwencji należy przyjąć, że wyjątek od zakazu dyskryminacji ze względu na płeć przewidziany w dyrektywie 79/7 stosuje się tylko dla określenia wieku emerytalnego na potrzeby świadczeń emerytalnych i ewentualnych skutków tego dla innych korzyści. Trybunał w odpowiedzi na pytanie sądu krajowego uznał, że zwolnienie z pracy kobiety wyłącznie ze względu na osiągnięcie przez nią wieku emerytalnego, który jest określony inaczej niż wobec mężczyzn, stanowi dyskryminację ze względu na płeć, zakazaną przez dyrektywę 76/207. Jeśli chodzi o pytanie o bezpośredni skutek dyrektywy, pozwany w postępowaniu głównym oraz rząd brytyjski argumentowali, że w pewnych sytuacjach dyrektywa może wywierać skutek bezpośredni. Uważają jednak, że w żadnym wypadku dyrektywa nie może nakładać obowiązków bezpośrednio na jednostki, ale może zobowiązywać państwo jako władzę publiczną, ale nie jako pracodawcę. Nie ma różnicy pomiędzy pracodawcą państwowym a prywatnym. Zatrudnieni w zakładach państwowych nie mogą być zatem w lepszej sytuacji niż pracownicy zakładów prywatnych. Pracownicy państwowi nie są funkcjonariuszami publicznymi, a służba zdrowia nie jest częścią aparatu państwa.

Zdaniem Trybunału państwo członkowskie nie może opierać się na niewywiązaniu się z obowiązku implementacji w celu uniknięcia tego skutku ani czerpać korzyści z własnego zaniechania. Dyrektywa nie może nakładać obowiązków na jednostki. Pozostaje wyjaśnić, czy pozwany w postępowaniu głównym rzeczywiście

[158] Wyrok z dnia 26 lutego 1986 r., sprawa 152/84, *M. Marshall przeciwko Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching)*; Zb. Orz. 1986, s. 737, ECLI:EU:C:1986:84; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A61984CJ0152

powinien być traktowany jako jednostka. Jednostka może powołać się na dyrektywę w stosunku do państwa bez względu na to, w jakim charakterze państwo występuje, jako pracodawca czy jako władza publiczna. Charakter pozwanego jako podmiotu prawa musi ocenić sąd krajowy; w tym przypadku w postępowaniu głównym stwierdzono, że pozwany jest władzą publiczną. Zróżnicowanie pozycji pracodawcy prywatnego i państwowego byłoby łatwe do ustalenia i uniknięcia, gdyby państwo prawidłowo i terminowo implementowało dyrektywę. Kwestionowany przepis dyrektywy, inaczej niż postuluje pozwany, jest bezwarunkowy i wystarczająco jasny. Nakłada zakaz dyskryminacji ze względu na płeć, w stosunku do warunków zatrudnienia, także jeśli chodzi o zwolnienie pracownika, w sposób ogólny, abstrakcyjny i jednoznaczny. Na przepisy dyrektywy można zatem powołać się przed sądem krajowym.

Kolejna sprawa dotycząca dyskryminacji ze względu na płeć (*M. Johnston przeciwko RUC*)[159] odnosiła się do obowiązującej w Irlandii Północnej regulacji dotyczącej możliwości odstąpienia od zasady równouprawnienia kobiet i mężczyzn służących w policji w przypadkach konieczności zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonariuszy oraz utrzymania bezpieczeństwa państwa. Komendant lokalnej policji odmówił pani Marshall przedłużenia kontraktu dla członków rezerwy policji w Irlandii Północnej. Powołał się przy tym na zasadę, że z uwagi na zagrożenie terrorystyczne funkcjonariusze policji powinni być uzbrojeni w broń palną; inne przepisy zabraniały kobietom policjantkom noszenia broni. Zainteresowana odwołała się do miejscowego sądu. Postępowanie przed lokalnym sądem potwierdziło dopuszczalność drogi sądowej. Następnie Trybunał wskazał, że nie można próbować interpretować traktatów założycielskich w sposób aprobujący ogólną klauzulę dopuszczającą każdy środek wprowadzany przez państwo członkowskie ze względu na ochronę bezpieczeństwa publicznego. Uznanie takiej klauzuli mogłoby podważyć wiążący charakter prawa unijnego i jego uniwersalne stosowanie. W konsekwencji każdorazowe powołanie się na wyjątek od zasady niedyskryminacji ze względu na płeć musi być rozważane osobno i jak każdy wyjątek musi być interpretowane zwężająco przy uwzględnieniu zasady proporcjonalności. W kontekście działań policji i wpływu płci funkcjonariuszy na ich czynności, przy narażeniu na częste zamachy, państwa mogą brać pod uwagę ograniczenie pewnych akcji policji do funkcjonariuszy mężczyzn uzbrojonych w broń palną. Dopuszczane przez dyrektywę 76/207 derogacje nakazu równouprawnienia nie oznaczają możliwości całkowitego odsunięcia kobiet od czynności służbowych w celu ich ochrony. Stosując prawo krajowe, organy państwa – w tym sądy – muszą uwzględniać brzmienie

[159] Wyrok z dnia 15 maja 1986 r., sprawa 222/84, *M. Johnston przeciwko Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*; Zb. Orz. 1986, s. 1651, ECLI:EU:C:1986:206; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=c-222/84&td=ALL

dyrektywy. Jednostki ze swej strony mogą domagać się od organów państwa (w tym obciążonych odpowiedzialnością za utrzymanie porządku i bezpieczeństwa publicznego) wyłączenia derogacji przewidzianych przez prawo krajowe, jeżeli wykraczają one poza granice wyjątków przewidzianych w dyrektywie. Innymi słowy, absolutny zakaz służby kobiet w policji nie jest zgodny z zakresem wyjątków przewidzianych przez dyrektywę.

Nie oznacza to jednak, że państwa nie mogą wprowadzać ograniczeń, jeśli chodzi o wykonywanie pewnych zajęć. W sprawie *A.M. Sirdar*[160] Trybunał musiał ocenić, czy odmowa dopuszczenia kobiety do służby w jednostce piechoty morskiej (komandosów) w charakterze kucharza była zgodna z zasadą równouprawnienia kobiet i mężczyzn. Władze armii brytyjskiej wprowadziły zasadę pełnej wymienności funkcji (*interoperability*) komandosów, przewidującą możliwość udziału w walce wszystkich żołnierzy bez względu na ich funkcje i stanowiska, co wykluczało kobiety z tych jednostek bojowych. A.M. Sirdar otrzymała omyłkowo ofertę zatrudnienia w piechocie morskiej, która jednak została wycofana, kiedy okazało się, że jest ona kobietą. Sąd rozpatrujący odwołanie od decyzji odmowy zatrudnienia zadał Trybunałowi sześć pytań prejudycjalnych dotyczących legalności polityki niezatrudniania kobiet w jednostkach komandosów. Interweniujące rządy Francji, Portugalii i Wielkiej Brytanii wskazały, że kwestia służby kobiet w jednostkach komandosów nie jest objęta prawem wspólnotowym. Komisja twierdziła, że kwestie organizacji i administracji sił zbrojnych nie są wykluczone z zakresu traktatów, ale podpadają pod wyjątek bezpieczeństwa państwa z art. 224 TWE. Do państw członkowskich należy przyjęcie środków dla zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, w tym regulacji dotyczących organizacji sił zbrojnych. Nie muszą one jednak w całości być wyłączone spod prawa wspólnotowego. Przepisy traktatowe przewidujące derogację nie mają charakteru generalnego, gdyż mogłoby to zagrażać jednolitemu stosowaniu prawa wspólnotowego. Państwa członkowskie mają możliwość wyłączenia z zakresu stosowania dyrektywy takiej aktywności zawodowej, która powiązana jest w zdecydowany i jednoznaczny sposób z płcią. Wyjątki takie muszą jednak być interpretowane ściśle (restryktywnie). Przy ocenie wspomnianych ograniczeń konieczne jest uwzględnienie zasady proporcjonalności. Jednocześnie wszakże państwa członkowskie mają pewien margines swobody przy podejmowaniu środków służących zapewnieniu bezpieczeństwa. Zasada ta ma pełne zastosowanie w sprawie pani Sirdar. TSUE podkreślił, że zasady organizacji piechoty morskiej różnią się od obowiązujących we wszystkich innych jednostkach armii brytyjskiej. Trening bojowy obejmuje

[160] Wyrok z dnia 26 października 1999 r., sprawa C-273/97, *A.M. Sirdar przeciwko The Army Board i Secretary of State for Defence*, Zb. Orz. 1999, s. I-7403, ECLI:EU:C:1999:523; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-273/97

również kucharzy. W istocie władze wojskowe były uprawnione do podjęcia decyzji, że ze względu na okoliczności służby w jednostkach komandosów mogą służyć wyłącznie mężczyźni. Wyłączenie kobiet jest usprawiedliwione w świetle celu i kontekstu, jakiemu służy.

Podsumowanie regulacji prawnych dotyczących służby wojskowej kobiet z perspektywy unijnego zakazu dyskryminacji sformułował TSUE w wyroku w sprawie *T. Kreil*[161]. W tym przypadku chodziło o zatrudnienie kobiety jako żołnierza zawodowego w jednostce pancernej (czołgów), podczas gdy prawo niemieckie (w aktach różnego rzędu, także w ustawie zasadniczej) zezwalało kobietom na służbę w korpusie medycznym i w orkiestrach wojskowych. Trybunał zacytował obszernie [jak to ma w zwyczaju – p.aut.] fragment orzeczenia w omówionej wyżej sprawie *Sirdar* w kwestii odpowiedzialności państwa członkowskiego za bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, zauważając jednak przy tym, że nie oznacza to całkowitego wyłączenia organizacji armii spod zasięgu prawa wspólnotowego. Trybunał zwrócił uwagę na to, że całkowite wyłączenie kobiet ze służby wojskowej z bronią nie jest usprawiedliwione w kontekście dopuszczalnych wyjątków od dyrektywy 76/207. Wyjątki mogą odnosić się jedynie do poszczególnych stanowisk lub rodzajów działalności. Każda osoba służąca w wojsku przechodzi trening strzelecki, chociażby w celu zapewnienia możliwości samoobrony lub wspierania innych żołnierzy. W tych warunków wyłączenie ze służby wojskowej kobiet jest nieproporcjonalne, zwłaszcza że nie służy ochronie kobiet (jak wynikałoby to z dyrektywy). Regulacje niemieckie są więc niezgodne z prawem wspólnotowym. W odpowiedzi na wyrok TSUE parlament niemiecki zmodyfikował prawo, dopuszczając kobiety do służby liniowej.

Jednocześnie jednak TSUE nie był całkowicie konsekwentny w swym rozumowaniu na temat zakazu dyskryminacji. W sprawie *A. Dory*[162] odrzucił stanowisko mężczyzny powołanego do służby wojskowej, który argumentował, że z zasady równouprawnienia wynika, iż służba ta powinna obejmować zarówno kobiety, jak i mężczyzn. Sąd nie rozważał tej kwestii z punktu widzenia zakazu dyskryminacji, ponieważ uznał, że organizacja sił zbrojnych (w tym zasady poboru do armii) jest zastrzeżona dla wyłącznej kompetencji wewnętrznej państw członkowskich.

Pewnym problemem w kwestii równego traktowania obu płci jest tzw. akcja afirmatywna, tj. wyrównywanie szans kobiet i mężczyzn w zawodach, w których tradycyjnie jedna z płci ma przewagę. Rozwiązanie takie nie jest niezgodne z prawem unijnym pod warunkiem spełnienia pewnych przesłanek. Trybunał zetknął

---

[161] Wyrok z dnia 11 stycznia 2000 r., sprawa, C-285/98 r., *T. Kreil przeciwko RFN*, Zb. Orz. 2000, s. I-69, ECLI:EU:C:2000:2; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A61998CJ0285

[162] Wyrok z dnia 11 marca 2003 r., sprawa C-186/01, *A. Dory przeciwko RFN*; Zb. Orz. 2003, s. I-2479, ECLI:EU:C:2003:146; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&jur=C,T,F&num=-C-186/01&td=ALL

się z tym problemem w sprawie *E. Kalanke*[163], który ubiegał się o stanowisko kierownicze w wydziale parków miasta Bremy. Ustawa krajowa regulująca równouprawnienie kobiet i mężczyzn nakazywała, aby na stanowiskach pracy, na których kobiety były słabiej reprezentowane niż mężczyźni, w razie równych kwalifikacji kandydatów różnych płci pracodawca zatrudniał kobietę. Komisja konkursowa – postępując zgodnie z ustawą – rekomendowała powołanie na stanowisko kobiety, mimo że miała ona niższe kwalifikacje niż Kalanke. Federalny Sąd Pracy (Bundesarbeitsgericht) rozpatrujący odwołanie zwrócił się z pytaniem prejudycjalnym do TSUE w kwestii zgodności prawa krajowego z prawem wspólnotowym. TSUE w swym wyroku orzekł, że o ile dyrektywa 76/207 dopuszcza wyjątki od zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn, w tym w celu wyrównania szans zawodowych, to jednak nakaz bezwzględnego i bezwarunkowego pierwszeństwa dla zatrudnienia kobiet idzie zbyt daleko i jest niezgodny z dyrektywą.

Warunki regulacji prawnej dotyczącej akcji afirmatywnej wskazał TSUE w wyroku w sprawie *K. Abrahamsson*[164]. Przedmiotem postępowania głównego była kwestia równouprawnienia kobiet i mężczyzn w procesie zatrudnienia pracowników Uniwersytetu w Göteborgu, w kontekście wyrównywania szans kobiet i mężczyzn, a także oceny kompetencji mężczyzn i kobiet ubiegających się o określone stanowisko profesorskie. Reguły rekrutacji przewidywały obowiązkowe zatrudnienie kandydata/kandydatki płci, która jest niedoreprezentowana, jeżeli obydwoje kandydaci mają jednakowe (wystarczające) kwalifikacje do objęcia stanowiska. Warunkiem jest, aby różnice w poziomie kwalifikacji nie były rażąco rozbieżne. Wytyczne rozstrzygnięcia konkursu powinny opierać się na pewnych zasadach sformułowanych neutralnie, ale faktycznie faworyzujących kobiety. I tak staż pracy, wiek i data ostatniego awansu powinny być brane pod uwagę tylko wtedy, gdy mogą mieć znaczenie dla wyboru kandydata; z kolei status rodzinny i dochody partnera nie powinny być w ogóle uwzględniane, a czas poświęcony na wychowanie dzieci nie może mieć negatywnego wpływu na ocenę. Celem doboru kryteriów jest osiągnięcie materialnej (a nie tylko formalnej) ich równości. Zastosowanie tych kryteriów musi być transparentne. W konkretnym postępowaniu analizowanym przez sąd krajowy nie można stwierdzić, że kryteria te były jasne i jednoznaczne i że wyrównywały ewentualne różnice w pozycji zawodowej. Przeciwnie, ustawodawstwo wspierało kandydata płci reprezentowanej w mniejszym stopniu. Regulacja szwedzka nie spełniła zatem kryteriów wymaganych przez art. 141 WE

[163] Wyrok z dnia 17 października 1995 r., sprawa C-450/93, *E. Kalanke przeciwko Freie Hansestadt Bremen*, Zb. Orz. 1995, s. I-3051, ECLI:EU:C:1995:322; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-450/93

[164] Wyrok z dnia 6 lipca 2000 r., sprawa C-407/98, *K. Abrahamsson i L. Anderson przeciwko E. Fogelqvist*, Zb. Orz. 2000, s. I-5539; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A61998CJ0407

i dyrektywę 76/207. Nie usprawiedliwiało jej również to, że zakres jej stosowania był ograniczony przedmiotowo albo dotyczył określonych stanowisk na określonej uczelni. Akcja afirmatywna musi zatem mieć określone granice, a jej zastosowanie musi podlegać kontroli.

Interesującą ewolucję przeszło orzecznictwo sądowe dotyczące zakazu dyskryminacji ze względu na orientację seksualną. Pierwsze z serii orzeczeń, w sprawie *L. Grant*[165], dotyczyło powództwa kobiety, która chciała uzyskać pewne świadczenie pracownicze, przysługujące współmałżonkowi, dla swojej partnerki homoseksualnej. TSUE podtrzymał odmowę przyznania bonusu. Porównał związek homoseksualny dwóch kobiet nie z małżeństwem, jak czynił to zwykle w sprawach dotyczących praw stałych partnerów w kontekście przepływu osób, ale ze związkiem homoseksualnym dwóch mężczyzn. Uznał, że nie może być mowy o dyskryminacji ze względu na płeć, skoro związek kobiet został potraktowany tak samo jak związek mężczyzn. TSUE zmodyfikował swe stanowisko w rozpatrywanej kilka lat później sprawie *T. Maruko*[166]. Przedmiotem postępowania był wniosek T. Maruki o przyznanie renty wdowiej po partnerze homoseksualnym, z którym przez kilka lat pozostawał w zarejestrowanym związku partnerskim, znanym w prawie niemieckim. Wątpliwości powstały m.in. z zakwalifikowaniem renty z tytułu zabezpieczenia społecznego jako wynagrodzenia za pracę. Trybunał w swej analizie wskazał, że świadczenie to wypłacane jest na podstawie zbiorowego układu pracy, ma zatem charakter składnika wynagrodzenia za pracę. Stwierdził następnie, że jakkolwiek w Niemczech instytucja małżeństwa jest zastrzeżona dla osób odmiennej płci, to jednak powołano instytucję zarejestrowanego związku partnerskiego, którego warunki były zbliżone do małżeństwa. W tej sytuacji odmowa przyznania renty rodzinnej była przejawem dyskryminacji ze względu na orientację seksualną. Podobne rozumowanie zastosował TSUE w sprawie *F. Hay*[167]. Uznał, że wszelkie przywileje i korzyści socjalne (np. urlop okolicznościowy) przysługujące pracownikom na podstawie układów zbiorowych w związku z zawarciem małżeństwa powinny mieć zastosowanie w odniesieniu do osób zawierających cywilny pakt solidarności, o ile prawo miejscowe nie pozwala osobom tej samej płci na zawarcie małżeństwa. Zróżnicowane traktowanie małżeństwa i związków solidarnościowych (partnerskich) jest uznawane za dyskryminację bezpośrednią, a tym samym

[165] Wyrok z dnia 17 lutego 1998 r., sprawa C-249/96, *L.J. Grant v South-West Trains Ltd,* Zb. Orz. 1998, s. I-621, ECLI:EU:C:2000:367*;* https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX-%3A61996CJ0249

[166] Wyrok z dnia 1 kwietnia 2008 r., sprawa C-267/06, *T. Maruko przeciwko Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen*, Zb. Orz. 2008, s. I-1757, ECLI:EU:C:2008:179; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&num=C-267/06

[167] Wyrok z dnia 12 grudnia 2013 r., sprawa C-267/12, *F. Hay przeciwko Crédit agricole mutuel de Charente-Maritime et des Deux-Sèvres*, ECLI:EU:C:2013:823; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:62012CJ0267&from=pl

nie może być uzasadnione względami bezpieczeństwa publicznego, utrzymaniem porządku, ochroną zdrowia ani ochroną praw i wolności innych osób, zwłaszcza że wyjątki te – przewidziane w dyrektywie 2000/78 – muszą być traktowane restryktywnie. Tym samym prawo europejskie uznało wartość stałych związków homoseksualnych jako zasługujących na ochronę. Praw osób homoseksualnych dotyczyło w ostatnim czasie orzeczenie w sprawie *R.A. Coman*[168]. Potwierdziło ono prawo pobytu na terytorium państw członkowskich współmałżonków obywateli europejskich tej samej płci. Trybunał wskazał, że zasada ta nie wpływa na kształt prawa stanu cywilnego w państwach członkowskich.

Postępowanie dotyczyło wykładni przepisów dyrektywy 2004/38/WE w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, a także art. 21 TFUE. Dwóch obywateli USA, z których jeden miał dodatkowo obywatelstwo rumuńskie, zawarło związek małżeński w Brukseli, w której ten bipatryda pracował jako asystent w Parlamencie Europejskim. Po wygaśnięciu umowy o pracę postanowili osiedlić się w Rumunii. Władze rumuńskie odmówiły obywatelowi amerykańskiemu prawa pobytu w Rumunii, opierając się na obowiązującym w tym kraju zakazie małżeństw jednopłciowych. W postępowaniu sądowym spór o prawo pobytu dotarł do sądu konstytucyjnego Rumunii, który zadał pytania prejudycjalne dotyczące rozumienia przez dyrektywę pojęcia współmałżonka w kontekście prawa wjazdu i pobytu.

TSUE doszedł do wniosku, że z językowej, systemowej i celowościowej wykładni przepisów dyrektywy 2004/38 wynika, że reguluje ona jedynie warunki wjazdu i pobytu obywateli Unii na terytorium państw członkowskich innych niż państwo, którego obywatelstwo posiadają, oraz że nie daje ona podstaw do przyznania pochodnego prawa pobytu obywatelom państw trzecich będących członkami rodziny obywatela Unii w państwie członkowskim, którego obywatelstwo ów obywatel Unii posiada. Dyrektywa 2004/38 nie może stanowić podstawy przyznania R.C. Hamiltonowi (jako obywatelowi państwa trzeciego) pochodnego prawa pobytu. Byłoby jednak niezgodne z zasadą skuteczności (*effet utile*) prawa do życia rodzinnego rozwiązanie, według którego obywatel państwa członkowskiego nie mógłby w państwie swego pochodzenia prowadzić życia rodzinnego rozwiniętego lub umocnionego w państwie przyjmującym. R.A. Coman w trakcie efektywnego pobytu w Belgii na podstawie dyrektywy 2004/38 rozwinął lub umocnił przy tej sposobności życie rodzinne z R.C. Hamiltonem. Warunki przyznania współmałżonkowi pochodnego prawa pobytu nie mogą być bardziej rygorystyczne niż warunki przewidziane w dyrektywie 2004/38 dla przyznania pochodnego prawa pobytu obywatelowi państwa trzeciego będącemu członkiem rodziny obywatela Unii, który skorzystał z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się, osiedlając się w państwie członkowskim innym niż to, którego przynależność państwową posiada.

[168] Wyrok z dnia 5 czerwca 2018 r., sprawa C-673/16, *R.A. Coman i in. przeciwko Inspectoratul General pentru Imigrări i Ministerul Afacerilor Interne,* ECLI:EU:C:2018:385;ECLI:EU:C:2018:385; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-673/16&language=PL

Jako obywatel rumuński R.A. Coman ma na mocy art. 20 ust. 1 TFUE status obywatela Unii. Jednym z praw, które wspomniany przepis przyznaje obywatelom państw członkowskich, jest prawo do prowadzenia przez nich życia rodzinnego zarówno w przyjmującym państwie członkowskim, jak i w państwie członkowskim, którego przynależność państwową posiadają, ciesząc się w nim obecnością u swego boku członków rodziny. Dyrektywa 2004/38 wymienia konkretnie „współmałżonka" jako „członka rodziny". Wymienione w tym przepisie pojęcie współmałżonka oznacza osobę związaną z inną osobą związkiem małżeńskim. Pojęcie współmałżonka w rozumieniu dyrektywy 2004/38 jest neutralne pod względem płci i może obejmować małżonka danego obywatela Unii będącego tej samej płci. Państwo członkowskie nie może powoływać się na swoje prawo krajowe, by sprzeciwić się uznaniu na swoim terytorium – wyłącznie do celów przyznania pochodnego prawa pobytu obywatelowi państwa trzeciego – małżeństwa zawartego przez niego z obywatelem Unii tej samej płci w innym państwie członkowskim zgodnie z prawem tego ostatniego państwa. Oczywiście kwestie stanu cywilnego i wiążące się z nim normy dotyczące małżeństwa są materią należącą do kompetencji państw członkowskich i prawo Unii tej kompetencji nie narusza. Państwa członkowskie mają zatem swobodę w zakresie wprowadzenia małżeństwa dla osób tej samej płci. Muszą jednak wykonywać tę kompetencję zgodnie z prawem Unii, a w szczególności zgodnie z postanowieniami traktatu dotyczącymi swobody przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich przyznanej każdemu obywatelowi Unii. Odmowa ze strony organów państwa członkowskiego uznania – wyłącznie do celów przyznania pochodnego prawa pobytu obywatelowi państwa trzeciego – małżeństwa zawartego przez niego z obywatelem Unii tej samej płci podczas pobytu obu mężczyzn w innym państwie członkowskim, zgodnie z prawem tego ostatniego państwa, może stanowić przeszkodę w wykonywaniu prawa tego obywatela Unii do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich.

Kilka rządów, które przedłożyły uwagi Trybunałowi, podkreśliło w tej kwestii fundamentalny charakter instytucji małżeństwa oraz wolę niektórych państw członkowskich, by zachować koncepcję tej instytucji jako związku mężczyzny i kobiety, chronionego w pewnych państwach członkowskich normami rangi konstytucyjnej. Zdaniem TSUE Unia szanuje tożsamość narodową państw członkowskich nierozerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi. Pojęcie porządku publicznego jako uzasadnienie odstępstwa od podstawowej swobody powinno być interpretowane w sposób wąski, aby jego zasięg nie był określany jednostronnie przez każde państwo członkowskie bez kontroli ze strony instytucji Unii. Obowiązek uznania przez państwo członkowskie małżeństwa osób tej samej płci, zawartego w jednym z państw członkowskich zgodnie z prawem tego państwa, wyłącznie do celów przyznania pochodnego prawa pobytu obywatelowi państwa trzeciego nie ma wpływu na instytucję małżeństwa w tym pierwszym państwie członkowskim, zdefiniowaną przez prawo krajowe i należącą do kompetencji państw członkowskich. Nie oznacza on, że państwo członkowskie jest zobowiązane do wprowadzenia w swoim prawie krajowym instytucji małżeństwa osób tej samej płci. Sprowadza się on do obowiązku uznania takich

małżeństw, zawartych w innym państwie członkowskim i zgodnie z prawem tego państwa, wyłącznie do celów wykonywania praw, które osoby te wywodzą z prawa Unii. Tak więc tego rodzaju obowiązek uznania – wyłącznie do celów przyznania pochodnego prawa pobytu obywatelowi państwa trzeciego – nie narusza tożsamości narodowej ani nie zagraża porządkowi publicznemu danego państwa członkowskiego. Z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika, że relacja utrzymywana przez parę homoseksualną może mieścić się w zakresie pojęcia życia prywatnego, jak również pojęcia życia rodzinnego, tak samo jak relacja pary odmiennej płci znajdującej się w takiej samej sytuacji.

Jednym z najbardziej znanych orzeczeń TSUE dotyczących dyskryminacji (ze względu na wiek) jest wyrok w sprawie M. *Mangold*[169]. Prawo niemieckie przewidywało szczególne warunki ponownego zawierania terminowych umów o pracę z osobami, które przekroczyły określony wiek. Wynikało to zresztą z dyrektywy unijnej dotyczącej umów o pracę na czas określony. W. Mangold zawarł umowę o pracę z prawnikiem R. Heldem. Zakwestionował następnie zasady odnawiania umów o pracę, pomimo że nie upłynął jeszcze termin implementacji dyrektywy. Oparł swoją skargę na zakazie dyskryminacji ze względu na wiek. TSUE w swoim wyroku stwierdził, że ustawa niemiecka przyznająca osobom w zaawansowanym wieku niższy stopień ochrony niż osobom młodszym miała charakter dyskryminacyjny ze względu na wiek. Nie powinna być ona stosowana jako niezgodna z prawem unijnym. Nawet jeśli regulacja niemiecka miała słuszny cel w postaci zachęty osób starszych do szkolenia zawodowego, to nie była proporcjonalna. Konkluzji tej nie zmienia fakt, że nie upłynął jeszcze termin implementacji dyrektywy antydyskryminacyjnej. Państwa członkowskie nie tylko są zobowiązane do powstrzymania się w okresie transpozycji dyrektywy od stanowienia prawa, które podważałoby cel dyrektywy, ale przede wszystkim to nie dyrektywa wprowadza zasadę równego traktowania ze względu na religię, wyznanie, płeć, wiek, niepełnosprawność czy orientację seksualną. Zakaz dyskryminacji wypływa z ogólnych zasad prawa, wynikających z umów międzynarodowych oraz wspólnej tradycji konstytucyjnej państw członkowskich. Sąd krajowy, rozpatrując sprawę związaną z dyskryminacją ze względu na wiek, powinien był przyznać ochronę na podstawie prawa unijnego i odmówić zastosowania prawa krajowego niezgodnego z prawem unijnym. Bodaj jeszcze bardziej pouczające jest orzeczenie w sprawie C-555/07 *S. Kücükdeveci*[170], także dotyczące dyskryminacji ze względu na wiek, tym razem

[169] Wyrok z dnia 28 listopada 2005 r., sprawa C-144/04, *W. Mangold przeciwko R. Heldowi*, Zb. Orz. 2005, s. I-9981, ECLI:EU:C:2005:709; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX-%3A62004CJ0144

[170] Wyrok z dnia 19 stycznia 2010 r., sprawa C-555/07, *S. Kücükdeveci przeciwko Swedex GmbH & Co. KG*, Zb. Orz. 2010, s. I-365, ECLI:EU:C:2010:21; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62007CJ0555

osób młodszych. Trybunał uznał za niedopuszczalny przepis prawa niemieckiego, który wyłączał okresy zatrudnienia przed 25. rokiem życia z okresu stażu pracy wymaganego w związku z określeniem okresu wypowiedzenia. TSUE wskazał przy tym jednoznacznie, że obowiązkiem sądu krajowego jest niestosowanie prawa państwa członkowskiego stanowiącego dyskryminację ze względu na wiek, bez względu na to, czy wystąpił w danej sprawie z pytaniem prejudycjalnym oraz czy przestrzega krajowych przepisów proceduralnych.

Problem dyskryminacji pośredniej ze względów religijnych ze strony państwa pojawił się w orzecznictwie TSUE w związku ze sprawą dotyczącą odmowy pokrycia kosztów leczenia za granicą w kontekście zobowiązań wynikających z prawa unijnego (ale również w kontekście niewykonywania zobowiązań wynikających z członkostwa w Unii z uwagi na konieczność ochrony finansów państwa)[171]. Przytaczamy je ze względu na rozważania Trybunału dotyczące zasad transgranicznej opieki zdrowotnej w UE.

Sprawa dotyczyła obywatela Łotwy, świadka Jehowy, który miał być poddany zabiegowi. Leczenie mogło zostać przeprowadzone na Łotwie, ale wymagało przetoczenia krwi; ten sam zabieg w Polsce mógł być wykonany bez zastosowania transfuzji. Władze łotewskie odmówiły finansowania leczenia. Zainteresowany zaskarżył tę odmowną decyzję do sądu Augstākā tiesa (Senāts), który zadał pytania prejudycjalne. Zdaniem Trybunału sąd odsyłający wnosił o ustalenie, czy rozporządzenie nr 883/2004 w związku z art. 21 ust. 1 KPP należy interpretować w ten sposób, że stoi ono na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie miejsca zamieszkania ubezpieczonego odmówiło mu wydania zgody na poddanie się leczeniu szpitalnemu w innym państwie członkowskim w sytuacji, gdy w państwie tym leczenie jest dostępne, jego skuteczność medyczna nie budzi żadnych wątpliwości, lecz stosowana metoda leczenia jest niezgodna z przekonaniami religijnymi zainteresowanego. Rozporządzenie nr 883/2004 ma na celu koordynację systemów zabezpieczenia społecznego istniejących w państwach członkowskich, tak aby zapewnić skuteczne korzystanie ze swobodnego przepływu osób. Zgodnie z rozporządzeniem ubezpieczony udający się do innego państwa członkowskiego w celu poddania się leczeniu powinien, co do zasady, wystąpić o zgodę właściwej instytucji.

Rozporządzenie nr 883/2004 przyznaje prawo do świadczeń rzeczowych udzielanych na rachunek instytucji właściwej przez instytucję miejsca pobytu, zgodnie z ustawodawstwem państwa członkowskiego, w którym świadczenia są udzielane, tak jak gdyby zainteresowany był ubezpieczony w tej ostatniej instytucji. Wymienia ono dwie przesłanki, których spełnienie nakłada na instytucję właściwą obowiązek wydania uprzedniej zgody, o którą wniesiono. Pierwsza przesłanka wymaga, by dane leczenie było jednym ze świadczeń przewidzianych przez ustawodawstwo państwa członkowskiego, na którego terytorium ma miejsce zamieszkania ubezpieczony w ramach systemu

[171] Wyrok z dnia 29 października 2020 r., sprawa C-243/19, *A. przeciwko Veselības ministrija*, ECLI:EU:C:2020:872; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&td=ALL&num=C-243/19

zabezpieczenia społecznego. Druga przesłanka jest spełniona, gdy leczenie, któremu ta osoba zamierza się poddać w państwie członkowskim innym niż państwo członkowskie miejsca zamieszkania, nie może, zważywszy na aktualny stan zdrowia tej osoby i przebieg jej choroby, być przeprowadzone w terminie zwykle niezbędnym do uzyskania danego leczenia w państwie członkowskim miejsca zamieszkania. Jest bezsporne, że świadczenie będące przedmiotem postępowania głównego zostało przewidziane przez łotewskie ustawodawstwo i że pierwsza przesłanka została w tym postępowaniu spełniona.

Sporna jest natomiast kwestia spełnienia drugiej przesłanki ustanowionej w tym przepisie. Wymaganej zgody nie można odmówić, gdy leczenie identyczne lub leczenie o tym samym stopniu skuteczności nie może zostać udzielone we właściwym czasie w państwie członkowskim miejsca zamieszkania zainteresowanego. W ramach przewidzianego w rozporządzeniu nr 883/2004 systemu uprzedniej zgody bierze się pod uwagę wyłącznie sytuację medyczną pacjenta, a nie jego osobiste wybory w zakresie świadczeń opieki zdrowotnej. Bezsporne jest, że będąca przedmiotem postępowania głównego operacja była konieczna dla uniknięcia nieodwracalnego pogorszenia się funkcji życiowych lub stanu zdrowia syna skarżącego w postępowaniu głównym, zważywszy na wynik badania jego stanu i dający się przewidzieć rozwój choroby. Ponadto operacja ta mogła zostać przeprowadzona na Łotwie, z zastosowaniem transfuzji krwi, i nie istniały jakiekolwiek względy medyczne uzasadniające skorzystanie z innej metody leczenia. Skarżący w postępowaniu głównym sprzeciwił się takiej transfuzji wyłącznie z tego powodu, że jego przekonania religijne na nią nie pozwalają. Nie istniały jakiekolwiek względy medyczne przemawiające za tym, aby syn skarżącego w postępowaniu głównym nie mógł skorzystać z leczenia dostępnego na Łotwie. Formalnie więc decyzja łotewskich organów o odmowie zgody na leczenie nie może zostać uznana za niezgodną z rozporządzeniem nr 883/2004. Kiedy jednak państwo członkowskie miejsca zamieszkania ubezpieczonego odmawia wydania uprzedniej zgody, stosuje ono prawo Unii w rozumieniu KPP i w związku z tym jest zobowiązane do przestrzegania gwarantowanych w niej praw podstawowych, w tym między innymi zasady niedyskryminacji. Zakaz wszelkiej dyskryminacji ze względu na religię lub przekonania jest, jako jedna z zasad ogólnych prawa Unii, normą o charakterze bezwzględnie wiążącym. Zakaz ten samoistnie przyznaje jednostkom prawo, na które mogą się one bezpośrednio powoływać w sporze dotyczącym jednej z dziedzin objętych prawem Unii. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału wspomniana zasada ogólna wymaga, aby porównywalne sytuacje nie były traktowane w odmienny sposób, a sytuacje odmienne nie były traktowane w sposób jednakowy, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione. Odmienne traktowanie jest uzasadnione, jeżeli jest oparte na kryterium obiektywnym i racjonalnym, czyli w sytuacji, gdy pozostaje w związku z dopuszczalnym prawnie celem realizowanym przez rozpatrywane przepisy oraz gdy ta odmienność jest proporcjonalna do celu realizowanego za pomocą danego traktowania. Co za tym idzie, do sądu odsyłającego należy zbadanie, w pierwszej kolejności, czy odmowa wydania stronie skarżącej uprzedniej zgody przewidzianej w rozporządzeniu nr 883/2004 wprowadza odmienne traktowanie ze względu na religię. Jeżeli tak jest, sąd ten musi sprawdzić, w drugiej kolejności, czy to odmienne traktowanie jest oparte na kryterium obiektywnym i racjonalnym.

Trybunał, rozpoznając wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, jest uprawniony do sformułowania wskazówek mających pomóc sądowi odsyłającemu w rozstrzygnięciu zawisłego przed nim sporu. Łotewskie przepisy krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym są sformułowane w sposób neutralny i nie ustanawiają bezpośredniej dyskryminacji ze względu na religię. W odróżnieniu od osób lub dzieci osób, których stan wymaga interwencji medycznej takiej jak interwencja będąca przedmiotem postępowania głównego, lecz które nie są świadkami Jehowy, przekonania religijne skarżącego w postępowaniu głównym wpływają na jego wybory w zakresie leczenia. Ponieważ dla świadków Jehowy zakaz transfuzji krwi stanowi integralną część ich przekonań religijnych, nie mogą oni wyrazić zgody na zabieg medyczny obejmujący taką transfuzję. Zważywszy na to, że państwo członkowskie miejsca zamieszkania nie pokrywa kosztów innego leczenia, zgodnego z ich przekonaniami religijnymi, koszty takiego leczenia powinny zostać pokryte bezpośrednio przez osoby takie jak strona skarżąca. W takiej sytuacji może więc powstać pośrednio inne traktowanie pacjentów poddających się zabiegowi medycznemu z transfuzją krwi, którego koszty są pokrywane przez system zabezpieczenia społecznego państwa członkowskiego miejsca zamieszkania, niż pacjentów, którzy ze względów religijnych decydują się nie poddać takiemu zabiegowi w tym państwie członkowskim i odbyć w innym państwie członkowskim leczenie, któremu ich przekonania religijne nie są przeciwne, a którego koszty nie są pokrywane przez pierwsze państwo członkowskie. Wobec powyższego należy uznać, że odmowa wydania stronie skarżącej uprzedniej zgody na leczenie w rozumieniu rozporządzenia nr 883/2004 wprowadza odmienne traktowanie oparte pośrednio na religii. Konieczne jest zatem zbadanie, czy to odmienne traktowanie jest oparte na kryterium obiektywnym i racjonalnym.

Jeżeli przepis krajowy należy do dziedziny zdrowia publicznego, to należy uwzględnić okoliczność, że zdrowie i życie ludzi ma pierwszorzędne znaczenie pośród dóbr i interesów chronionych traktatem FUE. Nie można zatem wykluczyć, że ryzyko poważnego naruszenia równowagi finansowej systemu zabezpieczenia społecznego może usprawiedliwić odmienne traktowanie ze względu na religię. W przypadku, gdy świadczenia rzeczowe udzielane w państwie członkowskim miejsca pobytu wiążą się z wyższymi kosztami niż koszty świadczeń, które mogą zostać udzielone w państwie członkowskim miejsca zamieszkania ubezpieczonego, obowiązek pełnego zwrotu może pociągnąć za sobą dodatkowe koszty dla tego ostatniego państwa. Jeżeli instytucja właściwa miałaby obowiązek uwzględnienia przekonań religijnych ubezpieczonego, takie dodatkowe koszty mogłyby spowodować, ze względu na ich nieprzewidywalność i potencjalną skalę, ryzyko dla konieczności ochrony stabilności finansowej systemu ubezpieczeń zdrowotnych, stanowiącej uzasadniony cel uznany przez prawo Unii. Wynika z tego, że system uprzedniej zgody, który nie uwzględnia przekonań religijnych ubezpieczonego, lecz który posługuje się kryteriami wyłącznie medycznymi, może ograniczyć takie ryzyko. Jest więc przydatny do osiągnięcia takiego celu. Do państw członkowskich należy decyzja o poziomie, na którym chcą zapewnić ochronę zdrowia publicznego, oraz o sposobie osiągnięcia tego poziomu. Jako że poziom ten może być różny w poszczególnych państwach członkowskich, powinno się przyznać państwom członkowskim

swobodę uznania w tym zakresie. W konsekwencji należy stwierdzić, że państwo członkowskie ubezpieczenia byłoby, w braku systemu uprzedniej zgody posługującego się kryteriami wyłącznie medycznymi, narażone na dodatkowe obciążenie finansowe, które byłoby trudne do przewidzenia i mogłoby pociągnąć za sobą ryzyko dla stabilności finansowej systemu ubezpieczeń zdrowotnych. Wobec powyższego nieuwzględnienie przekonań religijnych zainteresowanego, w ramach badania wniosku o udzielenie uprzedniej zgody do celów pokrycia przez instytucję właściwą kosztów leczenia planowanego w innym państwie członkowskim, jest aktem uzasadnionym w świetle celu zapewnienia opieki zdrowotnej, który nie wykracza poza to, co jest obiektywnie niezbędne dla jego osiągnięcia i spełnia wymóg proporcjonalności.

Pozostaje jednak do rozważenia, czy odmowa zgody na leczenie za granicą jest zgodna z dyrektywą 2011/24 w związku z art. 21 ust. 1 KPP, a dokładnie – czy przepisy tej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie ubezpieczenia pacjenta odmówiło mu wydania zgody w sytuacji, gdy w państwie tym dostępne jest leczenie szpitalne, którego skuteczność medyczna nie budzi żadnych wątpliwości, lecz stosowana metoda leczenia jest niezgodna z przekonaniami religijnymi tego pacjenta. Dyrektywa 2011/24 skodyfikowała orzecznictwo Trybunału dotyczące swobody świadczenia usług zagwarantowanej w art. 56 TFUE w dziedzinie opieki zdrowotnej. Stanowi ona, że bez uszczerbku dla rozporządzenia nr 883/2004 państwo członkowskie ubezpieczenia zapewnia zwrot kosztów poniesionych przez ubezpieczonego, który korzysta z transgranicznej opieki zdrowotnej, jeżeli dana opieka zdrowotna mieści się w zakresie świadczeń, do których ubezpieczony jest uprawniony w państwie członkowskim ubezpieczenia. Koszty transgranicznej opieki zdrowotnej są zwracane lub pokrywane bezpośrednio przez państwo członkowskie ubezpieczenia do poziomu, na którym koszty byłyby pokryte przez to państwo, gdyby ta sama opieka zdrowotna była świadczona na jego terytorium i w takiej wysokości, aby nie przekroczyć rzeczywistego kosztu otrzymanej opieki zdrowotnej. Państwo członkowskie ubezpieczenia może poddać świadczenia opieki szpitalnej systemowi uprzedniej zgody. Taki system, w tym określone w nim kryteria, stosowanie tych kryteriów i indywidualne decyzje o odmowie udzielenia uprzedniej zgody ograniczają się do tego, co jest konieczne i proporcjonalne do celu, jaki ma zostać osiągnięty. Nie mogą być traktowane jako środek arbitralnej dyskryminacji ani nieuzasadnionej przeszkody w swobodnym przepływie pacjentów. Kryteria powiązane z udzieleniem uprzedniej zgody powinny być uzasadnione nadrzędnymi względami podyktowanymi interesem ogólnym, mogącymi usprawiedliwić wystąpienie barier w swobodnym przepływie opieki zdrowotnej.

Co do celu związanego z koniecznością ochrony stabilności finansowej systemu zabezpieczenia społecznego, należy zwrócić uwagę na istnienie różnicy systemowej między reżimem zwrotu kosztów ustanowionym przez rozporządzenie nr 883/2004 a reżimem zwrotu kosztów ustanowionym przez dyrektywę 2011/24. Inaczej niż rozporządzenie nr 883/2004, dyrektywa 2011/24 przewiduje, że koszty transgranicznej opieki zdrowotnej są zwracane lub pokrywane bezpośrednio przez państwo członkowskie ubezpieczenia do poziomu, na którym koszty byłyby pokryte przez to państwo członkowskie, gdyby ta sama opieka zdrowotna była świadczona na jego terytorium, i w takiej

wysokości, aby nie przekroczyć rzeczywistego kosztu otrzymanej opieki zdrowotnej. Dzięki tym ograniczeniom zwrotu kosztów wspomnianych świadczeń opieki zdrowotnej na mocy dyrektywy 2011/24 system opieki zdrowotnej państwa członkowskiego ubezpieczenia nie jest narażony na ryzyko ponoszenia nadmiernych kosztów z tytułu pokrywania kosztów transgranicznego leczenia. Preambuła dyrektywy wyraźnie wskazuje, że pokrywanie kosztów leczenia nie może wpływać w istotny sposób na finansowanie krajowych systemów opieki zdrowotnej. Państwo członkowskie ubezpieczenia nie będzie co do zasady narażone, w przypadku leczenia transgranicznego, na dodatkowe obciążenie finansowe. Kiedy państwo członkowskie ubezpieczenia odmawia wydania uprzedniej zgody przewidzianej w dyrektywie 2011/24, stwierdzając, że nie zostały spełnione przesłanki, to państwo członkowskie stosuje prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 KKP, a co za tym idzie – jest zobowiązane do poszanowania zagwarantowanych w niej praw podstawowych, w tym przede wszystkim praw określonych w jej art. 21. Taka odmowa ustanawia odmienne traktowanie pośrednio oparte na wyznaniu religijnym. Jako że to odmienne traktowanie jest motywowane osiągnięciem uzasadnionego celu w postaci utrzymania potencjału w zakresie leczenia lub kompetencji medycznych, do sądu odsyłającego należy dokonanie oceny proporcjonalnego charakteru tej odmienności. Sąd ten musi w szczególności zbadać, czy uwzględnianie przekonań religijnych pacjentów przy stosowaniu dyrektywy 2011/24 pociąga za sobą ryzyko dla planowania leczenia szpitalnego w państwie członkowskim ubezpieczenia. Przepisy dyrektywy 2011/24 w związku z art. 21 ust. 1 karty należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie ubezpieczenia pacjenta odmówiło mu wydania zgody na pokrycie kosztów leczenia w sytuacji, gdy w państwie tym dostępne jest leczenie szpitalne, którego skuteczność medyczna nie budzi żadnych wątpliwości, lecz stosowana metoda leczenia jest niezgodna z przekonaniami religijnymi tego pacjenta, chyba że wspomniana odmowa jest obiektywnie umotywowana uzasadnionym celem polegającym na utrzymaniu potencjału w zakresie leczenia lub kompetencji medycznych i stanowi właściwy i konieczny środek do osiągnięcia tego celu, czego ustalenie należy do sądu odsyłającego.

Jakkolwiek orzecznictwo dotyczące dyskryminacji pewnych kategorii osób ze względu na różne podstawy jest najliczniejsze i spektakularne, orzecznictwo sądowe dotyczy również innych form dyskryminacji. Jednym z pierwszych przykładów był wyrok odnoszący się do przepisu obecnego art. 40(2) TFUE, który zakazywał w ramach wspólnej organizacji rynków rolnych wszelkiej dyskryminacji producentów i konsumentów[172]. Postępowanie dotyczyło ważności niektórych przepisów rozporządzenia nr 120/67/WE, które przewidywały zróżnicowaną dotację na przetwory z kukurydzy. Powodowie sugerowali, że wspomniane zróżnicowanie jest nieuzasadnione. Trybunał zauważył na wstępie, że zakaz dyskryminacji odnosi

[172] Sprawy połączone 117/76 i 16/77, *A. Ruckdeschel i in. przeciwko Urzędowi Celnemu Hamburg St. Annen*, Zb. Orz. 1977, s. 1753, ECLI:EU:C:1977:160; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A61976CJ0117

się do producentów tego samego wyrobu, a nie do podmiotów działających w różnych sektorach i dziedzinach gospodarki. W każdym razie jest to jednak wyraz ogólnej zasady równego traktowania, która wymaga, aby podobne sytuacje nie były traktowane w różny sposób bez obiektywnego uzasadnienia. Trybunał następnie zbadał, czy mąka kukurydziana i krochmal są towarami podobnymi (substytutami). Zdecydował, że na gruncie prawa wspólnotowego obowiązującego w czasie powstania sporu produkty te były zamiennikami, a zatem zróżnicowane traktowanie nie było uzasadnione. Trybunał wskazał wreszcie, że konieczne jest uzupełnienie w tym względzie przepisów prawnych. Orzeczenie to jest jedynym wyrokiem w sprawach dyskryminacji w polityce rolnej.

W kwestiach podatkowych orzecznictwo odnosiło się przede wszystkim opodatkowania alkoholu i samochodów. Przykładowo, rozpatrując trzy z pozoru identyczne sprawy, dotyczące progresywnego opodatkowania samochodów sprzedawanych w Grecji, Danii i we Francji, przy czym progresja rosła bardzo szybko wraz ze wzrostem pojemności silnika, w przypadku Grecji i Danii TSUE uznał, że nie stanowiło to naruszenia unii celnej, wobec Francji natomiast orzekł naruszenie. Przyczyna była prozaiczna: Grecja i Dania nie są producentami samochodów, w przeciwieństwie do Francji, która produkuje samochody mało- i średniolitrażowe. Wprowadzając zatem progresję podatkową, państwo francuskie zachęcało konsumentów do kupowania rodzimych samochodów[173]. Z kolei w odniesieniu do alkoholu TSUE uznał, że utrzymywanie zróżnicowanego opodatkowania wina i piwa miało charakter protekcjonistyczny, a oba produkty są podobne, bo zaspokajają zbliżone potrzeby konsumentów[174].

W latach 1973–1977 Wielka Brytania podniosła cła na galon wina stołowego z 1,61 do 3,25 funta, a piwa z 0,38 do 0,58 funta. W wyniku tych działań udział podatków w końcowej cenie alkoholu wynosił w przypadku piwa 25 proc., a w przypadku wina – 38 proc. Komisja uznała to za ochronę fiskalną piwa, a tym samym za naruszenie art. 95(2) TWE. Przepis ten chroni konkurencję w odniesieniu do produktów, które nie stanowią dla siebie bezpośrednio konkurencji. TSUE wyszedł od tego, że konkurencję na rynku określa

[173] Wyrok z dnia 5 kwietnia 1990 r., sprawa C-132/88, *Komisja przeciwko Grecji*, Zb. Orz. 1990, s. I-1567, ECLI:EU:C:1990:165; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?td=ALL&language=en&jur=C,T,F&num=C-132/88; wyrok z dnia 11 grudnia 1990 r.; sprawa C-47/88, *Komisja przeciwko Danii*, Zb. Orz. 1990, s. I-4059, ECLI:EU:C:1990:449; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?td=ALL&language=en&jur=C,T,F&num=C-47/88; wyrok z dnia 9 maja 1985 r., sprawa 112/84, *M. Humblot przeciwko Directeur des services fiscaux,* Zb. Orz. 1985, s. 1367, ECLI:EU:C:1985:185; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A61984CJ0112. W późniejszym orzecznictwie Trybunał ograniczył nieco skutki swoich orzeczeń w sprawie duńskiej i sprawie greckiej; w odniesieniu do Francji natomiast linia orzecznicza była konsekwentnie utrzymywana.

[174] Wyrok z dnia 27 lutego 1980 r., sprawa 170/78, *Komisja przeciwko Wielkiej Brytanii* (sprawa wina i piwa), Zb. Orz. 1980, s. 417, ECLI:EU:C:1980:53; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61978CJ0170&from=HR

się nie tylko według sytuacji w danym momencie, ale należy wziąć pod uwagę możliwość rozwoju i zmian rynku ze względu na rynek wewnętrzny. W związku z tym zabroniona jest „pośrednia" ochrona towarów potencjalnie konkurujących. Nie jest przy tym potrzebna szczegółowa analiza statystyki obrotu, lecz wystarczy, że określona regulacja podatkowa wywiera skutek w postaci ochrony własnego produktu. Pomiędzy winem i piwem istnieje konkurencja, dla niektórych konsumentów rzeczywista, dla innych – potencjalna. Oba produkty należą do grupy alkoholi, produkowane są z naturalnych surowców, mogą być używane do tych samych celów, tj. zaspokojenia pragnienia lub jako napoje stołowe towarzyszące konsumpcji. Oceny konkurencyjności nie można dokonywać, opierając się na przyzwyczajeniach i zwyczajach konsumentów na jednym obszarze, ponieważ są one zmienne. Trybunał dostrzegł argument rządu brytyjskiego, że wino i piwo są produkowane w różny sposób. Wino jest produktem rolnym, wytwarzanym z surowca, którego charakter i właściwości zależą od regionu i klimatu, podczas gdy surowce wyjściowe do produkcji piwa są mniej podatne na zmienne czynniki atmosferyczne, a tym samym piwo jest łatwiejsze w produkcji przemysłowej. Może to prowadzić do odmiennej struktury cenowej. Mimo to TSUE podkreślił, że punktem wyjścia powinno być jednakowe opodatkowanie obu produktów. Jest to jedyne w pełni wymierne kryterium porównania cen wina i piwa w całej Wspólnocie. Porównanie opodatkowania alkoholu w Wielkiej Brytanii wskazuje ochronną funkcję podatków, nakierowaną przeciwko importowi wina. Trybunał odrzucił proponowaną przez rząd brytyjski metodę porównania cen (zamiast porównania drogiego wina niemieckiego i taniego włoskiego, którego konsumpcja na rynku brytyjskim jest znacząca) i zastąpił ją porównaniem cen taniego wina i drogiego piwa (które były bardzo zbliżone). W tej sytuacji zawyżone opodatkowanie wina jest szczególnie widoczne. Podsumowując, TSUE uznał, że podatki chronią konsumpcję i produkcję rodzimego piwa, wino zaś traktowane jest jako wyrób luksusowy, który ze względu na wysokie obciążenie podatkowe nie może stanowić konkurencji dla typowego trunku produkcji miejscowej (tj. piwa).

Analogicznie w sporze Komisji z Francją TSUE wskazał, że towarami podobnymi są koniak (armaniak, kalwados) i whisky (oraz dżin), ponieważ ich produkcja (proces technologiczny) opiera się na tych samych zasadach, pomimo różnych surowców wyjściowych[175].

Francuskie ustawodawstwo podatkowe przewidywało zróżnicowane obciążenia nakładane na trunki produkowane z owoców (koniak, armaniak, kalwados) i zboża (whisky, dżin, wódka, rum, anyżówka, jałowcówka). Podatki od alkoholi z drugiej grupy były o 15–50 proc. wyższe niż z grupy pierwszej. Komisja potraktowała to jako opodatkowanie dyskryminacyjne na niekorzyść głównie importowanych alkoholi. Zakaz dyskryminacji powinien zapewnić transparentność na rynku wewnętrznym i chronić konkurencję

[175] Wyrok z dnia 27 lutego 1980 r., sprawa 168/78, *Komisja WE przeciwko Francji (*sprawa whisky i koniaku), Zb. Orz. 1980, s. 347, ECLI:EU:C:1980:51; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A61978CJ0168

również w odniesieniu do produktów, które są potencjalnie konkurencyjne. Wszystkie napoje alkoholowe z punktu widzenia konsumentów zaspokajają podobne potrzeby. Zwyczaje i upodobania konsumentów są zróżnicowane i uwarunkowane potrzebami osobistymi, miejscowymi okolicznościami, względami społecznymi, klimatycznymi, porą roku, a nawet modą. Te zwyczaje konsumentów można jednak kształtować za pomocą cen i podatków. Francja wskazywała, że do napojów alkoholowych dodaje się 275 różnych składników, które wpływają na ostateczny smak wyrobu. Nie można też mówić o pełnej wymienności alkoholi (np. digestifu nie można zastąpić aperitifem). Trybunał zwrócił uwagę na trzy elementy. Po pierwsze, wszystkie napoje alkoholowe będące przedmiotem sporu należą do tej samej grupy charakteryzującej się znaczną zawartością alkoholu i otrzymywanej z zastosowaniem zbliżonej technologii (fermentacji alkoholowej surowca). Po drugie, można wskazać pewne typy trunków różniące się między sobą surowcem wyjściowym (wino, owoce, zboże, cukier trzcinowy), technologią produkcji i dodatkiem aromatów. Po trzecie, większość trunków jest jednak neutralna pod tym względem, a do tego może być konsumowana w zindywidualizowany sposób. W konkluzji TSUE podkreślił, że istnieje niezliczona ilość gatunków alkoholi, które mają podobne właściwości i w konsekwencji są rzeczywiście lub potencjalnie konkurencyjne. Zastosowanie art. 95(2) TWE jest wobec nich uzasadnione. Tymczasem francuskie prawo podatkowe bardzo drobiazgowo traktuje alkohole importowane (nakładając specjalne dodatki podatkowe), jednocześnie nie regulując szczegółowo podatków nakładanych na produkty francuskie. Zaniedbuje przy tym rzeczywistą konkurencję między lokalnymi trunkami (np. między whisky i anyżówką).

TSUE uznał także naruszenie prawa ze względu na dyskryminacyjny charakter opodatkowania produktów zagranicznych w przypadku Grecji. Opodatkowanie ouzo, brandy i likierów produkowanych w Grecji wynosiło 18 proc., a stawka dla trunków importowanych – Trybunał wyliczył egzemplifikacyjnie (przykładowo): whisky, dżin, wódkę, rum, tequilę, arak i tafię, wskazując jednocześnie, że jest pewna grupa trunków, w stosunku do których nie można jednoznacznie wykazać podobieństwa – była wyznaczona na 36 proc. Zdaniem sądu nie ma przy tym znaczenia, że ouzo jest tradycyjnym trunkiem lokalnym spożywanym przez miejscową ludność, whisky zaś jest traktowana jako używka luksusowa[176]). Trybunał odrzucił również analogiczne rozwiązania podatkowe w stosunku do Danii (w odniesieniu do win owocowych i produkowanych z winogron[177]) i Holandii (problematyczne było zróżnicowane opodatkowanie wina czerwonego, sherry, madery i win owocowych z jednej strony, a szampana i innych win owocowych z drugiej[178]). Z kolei

[176] Wyrok z dnia 18 kwietnia 1991 r., sprawa C-230/89, *Komisja przeciwko Grecji*, Zb. Orz. 1991, s. I-1909, ECLI:EU:C:1991:156; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A61989CJ0230

[177] Wyrok z dnia 4 marca 1986 r., sprawa 106/84, *Komisja przeciwko Danii*, Zb. Orz. 1986, s. 633, ECLI:EU:C:1986:99; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:61984CJ0106

[178] Wyrok z dnia 11 sierpnia 1995 r., sprawy połączone C-367-377/93, *F.G. Roders BV i in. przeciwko Inspecteur der Invoerrechten en Accijzen*, Zb. Orz. 1995, s. I-2229, ECLI:EU:C:1995:261; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-367/93&language=en

w przypadku Szwecji Trybunał uznał, że utrzymywanie wysokich podatków na wino nie ma charakteru dyskryminacyjnego, ponieważ nie wpłynie na szwedzki model konsumpcji alkoholu[179]. Wreszcie, ciekawym pytaniem egzaminacyjnym może być problem, czy z punktu widzenia przepisów o opodatkowaniu niedyskryminacyjnym jabłka i banany są towarami podobnymi[180].

[179] Wyrok z dnia 8 kwietnia 2008 r., sprawa C-167/05, *Komisja przeciwko Szwecji*, Zb. Orz. 2008, s. I-2127, ECLI:EU:C:2008:202; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&num=C-167/05

[180] Wyrok z dnia 7 maja 1987 r., sprawa 184/85, *Komisja WE przeciwko Włochom*, Zb. Orz. 1987, s. 2013, ECLI:EU:C:1987:207; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:61985CJ0184

Rozdział 3

Prawo Unii Europejskiej a prawo krajowe państw członkowskich

Przedstawiona wcześniej szczególna pozycja prawa wspólnotowego z punktu widzenia prawa międzynarodowego wymagała stworzenia pewnych mechanizmów, które zapewniłyby jednolite stosowanie prawa wspólnotowego we wszystkich państwach członkowskich. Te mechanizmy to:

- bezpośrednie obowiązywanie prawa wspólnotowego,
- bezpośrednie stosowanie (bezpośrednia skuteczność) prawa wspólnotowego,
- pierwszeństwo prawa wspólnotowego przed prawem krajowym,
- pytania prejudycjalne (wstępne) do TSUE[181].

3.1. Współpraca zacieśniona (pogłębiona)

Wyjątkiem od zasady jednolitego stosowania prawa wspólnotowego jest instytucja współpracy zacieśnionej (pogłębionej) pomiędzy niektórymi państwami członkowskimi. Jakkolwiek materialnie wprowadzona ona została już wcześniej, w postaci porozumień z Schengen[182] (regulujących zasady wjazdu i pobytu cudzoziemców w państwach-stronach umów, a właściwie na terytorium Unii, zasady nadawania statusu uchodźcy, podstawy polityki wizowej oraz współpracy sądowej i policyjnej), unii monetarnej i walutowej (art. 136 i 137 TFUE oraz protokół do traktatu lizbońskiego dotyczący Eurogrupy) oraz polityki socjalnej (w postaci

[181] Instytucję pytań prejudycjalnych omawiamy w dalszej części niniejszego opracowania, w kontekście innych procedur przed Trybunałem Sprawiedliwości UE.

[182] Podobny charakter miała konwencja z Prüm z dnia 27 maja 2005 r., dotycząca pogłębienia współpracy policyjnej oraz w sprawach zwalczania terroryzmu, nielegalnej imigracji oraz przestępczości transgranicznej. Zarówno system Schengen, jak i Prüm zostały włączone do prawa unijnego odpowiednio na podstawie traktatu amsterdamskiego i decyzji Rady UE z dnia 12 czerwca 2007 r. Ciekawe, że schengeński system i współpraca policyjna i sądowa zawierały rozwiązania o charakterze *opting in* i *opting out*, pozwalające wybranym państwom (Wielkiej Brytanii, Irlandii, Danii – w największym zakresie) na swobodny wybór środków, którymi będą związane.

protokołu 14 do TUE, który miał zapewnić Wielkiej Brytanii możliwość wyłączenia pewnych procedur unijnych – zresztą uchylonych w krótkim czasie w związku ze zmianą rządu brytyjskiego), to jednak formalnie przepisy regulujące taką możliwość zostały zamieszczone w traktacie amsterdamskim, a następnie rozwinięte w traktatach nicejskim i lizbońskim. Obecnie współpracę pogłębioną regulują przepisy tytułu IV TUE (art. 20) oraz tytułu III części VI TFUE (art. 326 i nast.). Postanowienia dotyczące współpracy zacieśnionej możemy podzielić na przepisy ogólne, mające zastosowanie we wszystkich dziedzinach integracji unijnej, oraz na regulacje szczegółowe, dotyczące współpracy zacieśnionej w poszczególnych filarach. Grupa państw może podjąć współpracę w ramach celów Unii i kompetencji niewyłącznych dla ochrony jej interesów i zintensyfikowania procesów integracyjnych przy wykorzystaniu instytucji i instrumentów unijnych. W zasadzie należy przyjąć, że współpraca może dotyczyć takich kwestii, które mogłyby zostać podjęte przez całą Unię, jednak z jakichś względów nie da się tego przeprowadzić. Tym samym decyzja o współpracy ma niejako charakter „ostatniej szansy" na realizację danego celu[183].

Wymogi akceptacji tej współpracy możemy podzielić na formalne i materialne. Do materialnoprawnych zaliczamy: konieczność respektowania przez państwa uczestniczące *acquis communautaire*, w szczególności zakaz dyskryminacji, ograniczeń funkcjonowania rynku wewnętrznego i naruszenia zasad konkurencji, wyłączenie dziedzin należących do kompetencji Unii oraz do kompetencji państw członkowskich, przestrzeganie regulacji dotyczących obywatelstwa Unii oraz zapewnienie, że współpraca nie będzie prowadziła do dyskryminacji ani do powstania przeszkód w obrocie pomiędzy państwami członkowskimi. Warunki formalnoprawne to minimalna liczba państw uczestniczących we współpracy zacieśnionej (co najmniej 9[184]), otwarcie współpracy dla wszystkich państw zainteresowanych nią w przyszłości, a zwłaszcza wyrażenie zgody na współpracę zacieśnioną przez Radę UE kwalifikowaną większością głosów, co do zasady, na wniosek Komisji i za zgodą PE. Współpraca pogłębiona musi być otwarta w każdym momencie dla wszystkich państw, które są gotowe do przyłączenia się oraz spełniają wymogi określone w decyzji konstytuującej tę współpracę. Pewne szczególne zasady dotyczą współpracy w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i obronnej (możliwość powołania w tym trybie stałych struktur przez państwa o większym potencjale militarnym) oraz współpracy sądowej w sprawach karnych (możliwość zablokowania współ-

[183] W kilku przypadkach TFUE przewiduje możliwość niemal automatycznego podjęcia współpracy zacieśnionej, jeżeli któreś z państw członkowskich wykorzystało mechanizm „hamulca bezpieczeństwa" i jako jedyne uniemożliwiło wprowadzenie środków unijnych (tak np. art. 82, dotyczący współpracy w sprawach karnych).

[184] Minimalna liczba państw uczestniczących pozwala na uniknięcie rozdrobnienia Unii, rozproszenia potencjału na wiele grupek zainteresowań, a przy tym na stworzenie pewnego ciężaru gatunkowego grupy uczestniczącej, mającej odpowiednią siłę przyciągania dla innych.

pracy w sytuacji, w której jakieś państwo uzna, że proponowana współpraca narusza podstawowe zasady jego systemu prawnego).

Z punktu widzenia proceduralnego instrumenty prawne (zresztą ogólne, przewidziane przez traktaty założycielskie) przyjęte w ramach współpracy zacieśnionej są włączone do prawa unijnego. W ich uchwalaniu mogą uczestniczyć z prawem wypowiadania się wszystkie państwa członkowskie, ale głosować mogą wyłącznie państwa uczestniczące formalnie we współpracy. Koszty współpracy ponoszą państwa uczestniczące, z zastrzeżeniem, że koszty obsługi tej współpracy przez instytucje unijne będą pokrywane z budżetu administracyjnego instytucji.

Współpraca zacieśniona została nawiązana m.in. w sprawach: patentu europejskiego (26 państw), europejskiego postępowania rozwodowego (17 państw), utworzenia urzędu prokuratora europejskiego (22 państwa), reżimu majątkowego w związkach międzynarodowych (18 państw) oraz stałych struktur współpracy w polityce bezpieczeństwa i obronnej (25 państw)[185].

3.2. Bezpośrednie obowiązywanie i bezpośrednie stosowanie prawa unijnego w państwach członkowskich

Prawo unijne – z perspektywy państw członkowskich – jest prawem obcym (zewnętrznym), a biorąc pod uwagę sposób jego powstania i tworzenia, należy je zaliczyć do prawa międzynarodowego publicznego. Regulacja wzajemnego stosunku prawa międzynarodowego i prawa krajowego pozostaje domeną prawa konstytucyjnego; zasada ta dotyczy również procedury włączania traktatów założycielskich do porządków prawnych państw członkowskich.

Stosunek pomiędzy prawem międzynarodowym (szeroko rozumianym) a prawem krajowym jest zwykle regulowany przez konstytucje poszczególnych państw. Zasadniczo rozróżnia się w tym względzie model monistyczny i model dualistyczny. Zgodnie z pierwszą z tych konstrukcji prawo międzynarodowe i prawo krajowe stanowią jeden wspólny system norm, co pozwala na stosowanie tego pierwszego wprost bez konieczności wydawania jakichkolwiek norm krajowych. Zazwyczaj mówi się w takiej sytuacji o inkorporacji prawa międzynarodowego do prawa wewnętrznego. Z kolei model dualistyczny zakłada, że prawo międzynarodowe i prawo krajowe stanowią dwa rozłączne systemy prawne. Norma prawa międzynarodowego może regulować stosunki krajowe tylko wtedy, gdy zostanie zamieniona przez działanie ustawodawcy krajowego w normę prawa wewnętrznego. Proces ten określa się jako transformację.

---

[185] https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/enhanced-cooperation-factsheet-tallinn_en.pdf

Sprawne funkcjonowanie tak skomplikowanego organizmu gospodarczego, jakim jest Unia Europejska, wymaga, by normy prawne regulujące obrót gospodarczy były stosowane jednocześnie, tj. od tego samego momentu czasowego i we wszystkich państwach członkowskich. Gdyby zastosować do prawa unijnego wzorzec tradycyjnego prawa międzynarodowego, ten podstawowy wymóg nie zostałby spełniony, skoro konstytucje państw członkowskich przewidują różne warianty stosunku prawa międzynarodowego do prawa wewnętrznego. Wprowadzono więc wymóg bezpośredniego obowiązywania prawa unijnego w prawie państw członkowskich. Sprowadza się on do tego, że norma unijna zaczyna obowiązywać we wszystkich systemach prawnych państw członkowskich jednocześnie, od chwili, w której wchodzi ona w życie na płaszczyźnie unijnej. Wprowadzenie normy unijnej do prawa krajowego nie wymaga wydania jakiegokolwiek aktu prawnego inkorporującego taką normę. Co do zasady, bezpośrednie obowiązywanie dotyczy każdej normy prawa unijnego, nawet jeżeli art. 288(2) używa tej formuły jedynie w odniesieniu do rozporządzeń (odnośne przepisy traktatu nie definiują przy tym owego pojęcia). Z samego charakteru decyzji wynika, że muszą one bezpośrednio obowiązywać w odniesieniu do adresatów. Natomiast bezpośrednie obowiązywanie dyrektyw polega na tym, że w momencie wejścia w życie stwarzają one po stronie państwa członkowskiego obowiązek wydania przepisów krajowych implementujących dyrektywę.

3.3. Bezpośredni skutek prawa unijnego

Pojęcie bezpośredniego skutku (określanego niekiedy jako bezpośrednie stosowanie) prawa unijnego wywodzi się z orzecznictwa TSUE i oznacza pewną szczególną właściwość tego prawa jako systemu. Źródłem mechanizmu skutku bezpośredniego były ograniczenia ochrony praw jednostek wynikających z prawa wspólnotowego na gruncie pierwotnej wersji traktatów. Zasadniczy schemat ochrony oparty był na trybie publicznoprawnym: dochodzenie naruszeń prawa unijnego było możliwe na mocy skargi Komisji na niewywiązanie się przez państwa ze zobowiązań wynikających z prawa UE. Dopiero w przypadku stwierdzenia przez TSUE naruszenia prawa możliwa była zmiana prawa lub praktyki państw. Mechanizm ten był jednak długotrwały, mało efektywny i uzależniony od podjęcia sprawy przez Komisję. Trybunał uznał, że zachodzi konieczność usprawnienia procesu dochodzenia praw wynikających z prawa wspólnotowego poprzez ułatwienie tzw. *private enforcement*. Już w swoich wczesnych orzeczeniach podkreślił, że zamiarem państw członkowskich było stworzenie nowego systemu prawnego, którego cechą charakterystyczną jest kompetencja instytucji wspólnotowych do stanowienia prawa. Prawo to wiąże zarówno organy Unii, jak i państwa członkowskie oraz

ich obywateli (podmioty gospodarcze), może stwarzać dla nich uprawnienia, które podlegają ochronie oraz mogą być dochodzone bezpośrednio przed sądami i innymi organami państwowymi państw członkowskich. W pierwszym z serii orzeczeń dotyczących tej kwestii (*Van Gend en Loos*)[186], Trybunał zaznaczył, że państwa członkowskie zamierzały dopuścić na podstawie traktatów ochronę praw jednostek. Celem Wspólnoty było bowiem nie tylko porozumienie pomiędzy państwami, ale również utworzenie rynku wewnętrznego, który dotyczy bezpośrednio jednostek. Należało wzmocnić pozycję jednostek, aby wymóc na państwach wywiązywanie się z podjętych zobowiązań.

O ile wszystkie normy prawa unijnego są bezpośrednio obowiązujące, o tyle tylko niektóre z nich są bezpośrednio skuteczne. Skutek taki mają wyłącznie normy, które spełniają warunki określone przez TSUE w licznych rozstrzygnięciach, począwszy od orzeczenia w sprawie *Lütticke*[187]. Trybunał miał w niej wypowiedzieć się w kwestii, czy art. 95 traktatu EWG (obecnie art. 90 TFUE) może być stosowany przez sądy krajowe w sytuacji, w której władze państwowe nie wydały przepisów krajowych uchylających przepisy o dyskryminacyjnym opodatkowaniu. Trybunał podkreślił w swym wyroku, że pozbawienie tego przepisu bezpośredniej skuteczności i uzależnienie jego stosowania od ustawodawstwa wewnętrznego musiałoby prowadzić do pozbawienia go praktycznego znaczenia. Powoływany przepis nakłada na państwa członkowskie jasne i bezwarunkowe zobowiązania, kompletne z punktu widzenia prawnego oraz całkowicie określające prawa i obowiązki zarówno państw, jak i wszystkich osób znajdujących się w zasięgu ich jurysdykcji. Tym samym fakt, że adresatem przepisu jest państwo, nie może pozbawiać jednostek praw z niego wynikających.

Bezpośrednia skuteczność ma charakter bezwarunkowy i jest niezależna od tego, czy państwa członkowskie podjęły jakieś działania w celu jej konkretyzacji. Może ona dotyczyć stosunków poziomych (tj. pomiędzy podmiotami zajmującymi równą pozycję) i stosunków pionowych (tj. pomiędzy jednostką a państwem – przy czym to ostatnie pojęcie jest przez TSUE interpretowane ekstensywnie i obejmuje wszystkie instytucje, które wykonują zadania zlecone im przez państwo i których stosunek do jednostki charakteryzuje pewna nadrzędność).

---

[186] Wspomniany wyżej wyrok z dnia 5 lutego 1963 r., sprawa 26/62, *Van Gend en Loos przeciwko Holenderskiej Administracji Skarbowej*, Zb. Orz. 1963, s. 1, ECLI:EU:C:1963:1; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A61962CJ0026. Tezy wyroku zostały rozwinięte w wyroku z dnia 15 lipca 1964 r., sprawa 6/64, *Costa przeciwko ENEL*, Zb. Orz. Polskie wydanie specjalne 1964, s. 585, ECLI:EU:C:1964:66; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61964CJ0006.

[187] Wyrok z dnia 16 czerwca 1966 r., sprawa 57/65, *Lütticke przeciwko Urzędowi Celnemu Saarlouis*, Zb. Orz. 1966, s. 257, ECLI:EU:C:1966:34; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61965CJ0057

Przykładowo w sprawie *G. Defrenne*[188] powódka w postępowaniu głównym wniosła skargę do sądu pracy w Brukseli o odszkodowanie za straty, które poniosła w zakresie wynagrodzenia za pracę, odprawy po wygaśnięciu kontraktu oraz emerytury w porównaniu z mężczyznami wykonującymi identyczne obowiązki. Belgijski sąd kasacyjny przekazał pytania do TSUE. Trybunał zdecydował, że zasada równego wynagrodzenia z art. 119 traktatu EWG spełniała cele ekonomiczne i społeczne. Przepis ten stanowi część społecznych celów Wspólnoty, która jest nie tylko związkiem gospodarczym, ale również poprzez wspólne działanie ma zapewnić postęp społeczny i nieustannie stara się polepszać warunki życia i pracy. Zasada równego wynagrodzenia za równą płacę jest wiążąca nie tylko wobec państw członkowskich, lecz także bezpośrednio w stosunku do pracodawców prywatnych. Jednostki mogą opierać się na przepisach traktatu w celu wyegzekwowania praw od innych jednostek przed sądami krajowymi. Bezpośrednia (jawna) dyskryminacja może zostać zidentyfikowana na podstawie kryteriów określonych w art. 119 równej płacy za równą pracę, podczas gdy dyskryminacja pośrednia (ukryta) może zostać stwierdzona poprzez odniesienie się do przepisów implementujących tę zasadę w skali wspólnotowej lub krajowej.

Innym przykładem poziomego (horyzontalnego) stosowania przepisów traktatowych jest sprawa *Viking Line*[189].

> Trybunał wskazał, nawiązując do swego wcześniejszego orzecznictwa, że usunięcie przeszkód w swobodnym przepływie osób i w swobodnym przepływie usług między państwami członkowskimi byłoby nieskuteczne, gdyby w miejsce usuniętych barier państwowych mogły pojawiać się przeszkody wynikające z wykonywania przez związki lub organizacje niepodlegające prawu publicznemu swojej autonomii prawnej. Trybunał orzekł już wcześniej, że nawet jeśli niektóre postanowienia traktatu są formalnie skierowane do państw członkowskich, nie wyklucza to nadania uprawnień każdej jednostce zainteresowanej w wykonaniu nałożonych w tej drodze zobowiązań. Zakaz naruszania swobody podstawowej przewidzianej w bezwzględnie wiążącym przepisie traktatu dotyczy wszelkich układów regulujących w sposób zbiorowy pracę najemną. Odnosi się to również do art. 43 TWE. W konkretnym przypadku działania zbiorowe prowadzone przez FSU i ITF miały na celu zawarcie układu, który powinien regulować w sposób zbiorowy pracę najemną w Vikingu. Oba te związki zawodowe nie są podmiotami prawa publicznego i korzystają z autonomii prawnej przyznanej im na mocy prawa krajowego. Artykuł 43 TWE należało interpretować w ten sposób, że prywatny przedsiębiorca może powoływać

[188] Wyrok z dnia 8 kwietnia 1976 r., sprawa 43/75, *G. Defrenne przeciwko SABENA*, Zb. Orz. 1976, s. 455, ECLI:EU:C:1976:56; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A61975CJ0043.

[189] Wyrok z dnia 11 grudnia 2007 r., sprawa C-438/05, *International Transport Workers' Federation, Finnish Seamen's Union przeciwko Viking Line ABP, OÜ Viking Line Eesti*, ECLI:EU:C:2007:772; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?ri=CELEX:62005CJ0438&from=EN

się bezpośrednio na ten przepis przeciwko związkowi zawodowemu lub zrzeszeniu związków zawodowych. Wykładnia ta jest poparta orzecznictwem na temat przepisów traktatu dotyczących swobodnego przepływu towarów, z którego wynika, że ograniczenia mogą mieć charakter niepaństwowy i wynikać z działań prowadzonych przez osoby prywatne lub związki takich osób. Przeciwnie, niż podnosi między innymi ITF, z orzecznictwa Trybunału nie wynika, aby ta wykładnia ograniczała się do podmiotów quasi-publicznych lub stowarzyszeń wykonujących zadania regulacyjne i mających uprawnienia quasi-legislacyjne. W konkluzji TSUE uznał, że art. 43 TWE może przyznawać prywatnemu przedsiębiorcy prawa, na które ten może się powoływać przeciwko związkowi zawodowemu lub zrzeszeniu związków zawodowych.

Bezpośrednio skuteczne są (pod warunkiem spełnienia wskazanych wyżej przesłanek) przepisy traktatów założycielskich, Karty Praw Podstawowych, ogólne zasady prawa unijnego, a także przepisy aktów wspólnotowego prawa wtórnego (z wyjątkiem dyrektyw, których bezpośrednie stosowanie jest ograniczone, do czego jeszcze powrócimy) oraz przepisy umów międzynarodowych zawieranych przez UE. Trybunał wypowiadał się w swym orzecznictwie w sprawie bezpośredniej skuteczności konkretnych przepisów. Przykładowo: zawsze bezpośrednio skuteczne będą przepisy zawierające normy zakazujące określonego zachowania, jak np. art. 30 TFUE („Cła importowe lub eksportowe lub opłaty o skutku podobnym do ceł są zakazane pomiędzy państwami członkowskimi"). Z kolei nie jest bezpośrednio skuteczny przepis sformułowany analogicznie do art. 60 TFUE („Państwa członkowskie deklarują swoją gotowość liberalizacji usług w zakresie wykraczającym poza postanowienia dyrektyw (...), jeśli ich ogólna sytuacja gospodarcza i sytuacja w danym sektorze na to pozwala"). W miarę upływu czasu Trybunał poluzował nieco początkowe kryteria bezpośredniego skutku. Najpierw dopuścił takie rozwiązanie w stosunku do przepisów traktatowych przewidujących możliwość wprowadzenia wyjątków o charakterze dyskryminacyjnym od swobody przepływu towarów i osób, motywując to kontrolą sądową przepisów krajowych[190]. Następnym orzeczeniem odnoszącym się do bezpośredniego skutku traktatów założycielskich był wyrok w sprawie *Reyners*[191]. Dotyczyła ona adwokata urodzonego, zamieszkałego i wykształconego w Belgii, który jednak zachował uzyskane przez urodzenie z rodziców Holendrów obywatelstwo niderlandzkie. Nie został dopuszczony do praktykowania w Belgii z tytułem belgijskim *avocat*. Zaskarżył

[190] Wyrok z dnia 19 grudnia 1968 r., sprawa 13/68, *Salgoil przeciwko Włoskiemu Ministerstwu Handlu Zagranicznego*, Zb. Orz. 1968, s. 453, ECLI:EU:C:1968:54; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-13/68, oraz wyrok z dnia 4 grudnia 1974 r., sprawa 41/74, *van Duyn przeciwko Home Office*, Zb. Orz. 1974, s. 1337, ECLI:EU:C:1974:133; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-41/74

[191] Wyrok z dnia 2 kwietnia 1974 r., sprawa 2/74, *J. Reyners przeciwko Belgii*, Zb. Orz. 1974, s. 631, ECLI:EU:C:1974:111; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A61974CJ0002

decyzję o niedopuszczeniu do zawodu, opierając się na przepisie ówczesnego art. 52 TWE, mimo że nie zostały wydane dyrektywy wykonawcze. TSUE potwierdził bezpośredni skutek przepisów traktatowych o swobodzie przedsiębiorczości. Stwierdził też, że celem „ogólnego programu" świadczenia usług miało być, po pierwsze, stworzenie po zakończeniu okresu przejściowego systemu swobody przedsiębiorczości, a po drugie, wprowadzenie do systemów prawnych państw członkowskich regulacji ułatwiających korzystanie z tej swobody.

Minimalne rozumienie zasady skutku bezpośredniego polega na obowiązku dokonywania wykładni (interpretacji) prawa krajowego w sposób zgodny z prawem unijnym – określanym często jako skutek pośredni prawa UE. Reguła ta dotyczy zarówno aktów krajowych z okresu poprzedzającego wejście w życie odnośnego aktu prawa unijnego, jak i aktów późniejszych. Ma szczególne znaczenie w sytuacjach, w których system prawa unijnego nie przewiduje stosowania horyzontalnego pewnych przepisów (zwłaszcza dyrektyw)[192].

TSUE wypowiedział się na temat skutków nieprawidłowej implementacji dyrektywy. Konkretnie chodziło o ustalenie – na zapytanie sądu krajowego – czy pozostawanie w gotowości alarmowej powinno być zaliczone do tygodniowego czasu pracy. Trybunał orzekał niezmiennie, że dyrektywa nie może sama z siebie tworzyć obowiązków dla podmiotów prywatnych i nie może być zatem powoływana przeciwko nim. Pomimo to państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia ochrony prawnej gwarantowanej podmiotom prywatnym poprzez przepisy prawa wspólnotowego oraz zapewnienie pełnej skuteczności norm unijnych. W związku z tym, stosując prawo krajowe, a przede wszystkim przepisy uregulowania przyjętego specjalnie w celu wprowadzenia wymagań dyrektywy, sąd krajowy jest zobowiązany interpretować prawo krajowe w najszerszym możliwym zakresie w świetle brzmienia i celu danej dyrektywy, aby osiągnąć rezultat przez nią przewidziany. O ile zasada dokonywania wykładni zgodnej prawa krajowego dotyczy głównie przepisów krajowych przyjętych w celu transponowania danej dyrektywy, o tyle nie ogranicza się ona jednak do wykładni tych przepisów, ale sąd krajowy powinien brać pod uwagę całość norm prawa krajowego dla oceny tego, w jaki sposób mogą być stosowane, aby nie osiągnąć rezultatu sprzecznego z celem dyrektywy.

3.4. Prawo Unii Europejskiej w prawie państw członkowskich – punkt widzenia Unii Europejskiej

Traktaty założycielskie nie zawierają generalnej klauzuli dotyczącej stosunku prawa unijnego do prawa krajowego państw członkowskich. Artykuł 288 TFUE

[192] Zob. wyrok z dnia 5 października 2004 r., sprawy połączone C-397-401/01, *B. Pfeiffer i in. przeciwko Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut e.V.*, Zb. Orz. 2004, s. I-8835, ECLI:EU:C:2004:584; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62001CJ0397

mówi jedynie o bezpośrednim obowiązywaniu rozporządzeń, nie określając jednoznacznie stosunku tych aktów do prawa krajowego. Próba jednoznacznego uregulowania kwestii stosunku między prawem unijnym i prawem państw członkowskich została podjęta przy okazji zawarcia traktatu konstytucyjnego. Projekt tego aktu zawierał przepis art. I-6, który stanowił, że prawo unijne ma pierwszeństwo przed prawem krajowym, ale dotyczy to wyłącznie tych dziedzin, w których kompetencje do działania zostały przekazane przez państwa członkowskie na rzecz Unii. W traktacie lizbońskim kwestia nie została uregulowana. Dołączono jednak deklarację (nr 17) stwierdzającą, że stosunek między prawem unijnym i prawem krajowym pozostaje na dotychczasowych zasadach. Do deklaracji została dołączona opinia służb prawnych Rady w tej sprawie, bardzo krótka, odwołująca się do praktyki TSUE. Jest to równoznaczne z akceptacją linii orzeczniczej TSUE, której najważniejsze elementy przedstawiamy poniżej.

Już w sprawie *F. Costa przeciwko ENEL*[193] TSUE podkreślił, że przekazanie pewnych uprawnień na rzecz Wspólnoty musiało skutkować ograniczeniem kompetencji wewnętrznej, a tym samym prymatem prawa wspólnotowego. Wskazał, że prymat prawa wspólnotowego nad prawem wewnętrznym państw członkowskich wywodzi się nie tylko z tradycyjnie przyjmowanej w prawie międzynarodowym zasady *pacta sunt servanda*, lecz przede wszystkim z faktu przekazania przez państwa na rzecz Wspólnoty wykonywania kompetencji państwa na rzecz Wspólnoty. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest zakaz stanowienia przez państwa członkowskie prawa w dziedzinach objętych kompetencją wspólnotową. Przesłanką uzupełniającą zasadę pierwszeństwa jest specyficzny charakter systemu prawa wspólnotowego, który stanowi integralną część porządków krajowych, a jednostki mogą powoływać się na uprawnienia wynikające z norm wspólnotowych przed organami państwa. Ponieważ prawo europejskie musi być stosowane w jednakowy sposób we wszystkich państwach członkowskich, trudno byłoby zaakceptować sytuację, w której sądy stosowałyby ustawy krajowe niezgodne z prawem europejskim, przyjęte po wejściu w życie odpowiednich norm wspólnotowych.

W orzeczeniu w sprawie *Internationale Handelsgesellschaft*[194] Trybunał musiał wypowiedzieć się na temat stosunku rozporządzenia wspólnotowego nr 120/67 do ustawy zasadniczej (konstytucji) RFN. Przedmiotem postępowania głównego przed sądem krajowym była instytucja kaucji eksportowej. Powód w postępowaniu głównym nie wywiązał się z obowiązku wywozu przewidzianej przez licencję eksportową ilości kukurydzy. Wpłacona kaucja uległa przepadkowi. W związku z tym

[193] Wyrok z dnia 15 lipca 1964 r., sprawa 6/64, *F. Costa przeciwko ENEL*, Zb. Orz. 1964, s. 1141, ECLI:EU:C:1964:66; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A61964CJ0006

[194] Wyrok z dnia 17 grudnia 1970 r., sprawa 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft przeciwko Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide*, Zb. Orz. 1970, s. 1125, ECLI:EU:C:1970:114; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en,T,F&num=11-70

powód zakwestionował zgodność regulacji wspólnotowej dotyczącej wspólnej organizacji rynku zbóż oraz systemu licencji eksportowej z prawami fundamentalnymi określonymi w konstytucji niemieckiej, a w szczególności z zasadą swobody działalności gospodarczej. TSUE orzekł, że ważność środków prawnych podejmowanych przez Wspólnotę może być oceniana wyłącznie w świetle prawa wspólnotowego. Nie można podważać skuteczności prawa wspólnotowego przez powołanie się na ewentualną sprzeczność normy wspólnotowej z konstytucją. Z drugiej strony Trybunał podkreślił, że ochrona praw podstawowych jest wymogiem prawa wspólnotowego, ponieważ prawa te należą do wspólnego dziedzictwa konstytucyjnego państw członkowskich, którego jest zobowiązana przestrzegać; tym samym należy przyjąć, że Wspólnota, wprowadzając określone rozwiązania prawne, nie miała zamiaru naruszenia praw podstawowych. W każdym razie najważniejsza konkluzja tego orzeczenia jest taka, że normy wspólnotowe bez względu na ich źródło formalne zawsze mają pierwszeństwo przed normami krajowymi, w tym również przed normami konstytucyjnymi.

Skutki prawne tej zasady określił Trybunał luksemburski kilka lat później w orzeczeniu w sprawie *Simmenthal*[195]. Pytanie prejudycjalne dotyczyło zgodności z prawem wspólnotowym odmowy zwrotu opłat weterynaryjnych pobranych przez administrację włoską na podstawie przepisów krajowych sprzecznych z regulacjami wspólnotowymi. Rząd włoski w postępowaniu przed TSUE podkreślał, że administracja włoska miała obowiązek stosowania obowiązujących przepisów krajowych dopóty, dopóki nie zostały one uchylone przez parlament albo uznane za niekonstytucyjne przez sąd konstytucyjny. W istocie sąd w międzyczasie wydał orzeczenie o niezgodności przepisów o opłatach weterynaryjnych z konstytucją[196], co spowodowało, że rząd włoski podejmował próby skłonienia TSUE do rezygnacji z wydania orzeczenia. Mimo to sędziowie luksemburscy stwierdzili, że z zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed prawem krajowym wynika, że norma wewnętrzna niezgodna ze wspólnotową automatycznie nie może być stosowana; natomiast norma krajowa późniejsza nie może skutecznie wejść w życie, a tym samym również nie może być stosowana. TSUE ocenia sytuację z perspektywy prawa europejskiego. Nie może zatem wypowiadać się wiążąco i rozstrzygająco na temat skutków takiej sprzeczności w prawie krajowym, lecz musi pozostawić decyzję w sprawie nieważności normy krajowym właściwym organom narodowym. Kompetencja do stwierdzenia takiej sytuacji przysługuje każdemu sędziemu krajowemu stosującemu prawo wspólnotowe. Co więcej, zasada ta odnosi się również

[195] Wyrok z dnia 9 marca 1978 r., sprawa 106/77, *Administracja Finansów Państwowych przeciwko Simmenthal SpA*, Zb. Orz. 1978, s. 629, ECLI:EU:C:1978:49; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A61977CJ0106

[196] We Włoszech prawo wspólnotowe ma rangę przepisów konstytucyjnych, dlatego niezgodność prawa krajowego ze wspólnotowym jest równoznaczna z niezgodnością z konstytucją.

do ewentualnych nowych środków ustawodawczych wprowadzonych przez państwo członkowskie w dziedzinie zastrzeżonej dla prawa wspólnotowego. Orzeczenie to podkreśla też olbrzymie zaufanie do sędziów, którzy otrzymali władzę do niestosowania prawa krajowego. W kolejnym orzeczeniu, w sprawie *Factortame I*[197], Trybunał poszedł jeszcze dalej i nakazał sędziemu brytyjskiemu zawieszenie stosowania normy krajowej niezgodnej z normą wspólnotową, mimo że prawo krajowe nie daje mu takiej kompetencji. Formuła Simmenthal została powtórzona w wielu orzeczeniach TSUE, m.in. w wyroku prejudycjalnym wydanym na wniosek polskiego Sądu Najwyższego w sprawie dotyczącej m.in. statusu Izby Dyscyplinarnej SN oraz Krajowej Rady Sądownictwa[198].

> W tym ostatnim wyroku Trybunał nakazał wykładnię art. 47 KPP w tym kierunku, że stoi on na przeszkodzie temu, by spory dotyczące stosowania prawa Unii mogły należeć do wyłącznej właściwości organu niestanowiącego niezawisłego i bezstronnego sądu. Do tej ostatniej sytuacji dochodzi wówczas, gdy obiektywne okoliczności, w jakich został utworzony dany organ, oraz jego cechy, a także sposób, w jaki powołano jego członków, mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych, w szczególności od bezpośrednich lub pośrednich wpływów władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów i prowadzić w ten sposób do braku przejawiania przez ten organ oznak niezawisłości lub bezstronności, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w tych jednostkach w społeczeństwie demokratycznym. Do sądu odsyłającego należy ustalenie, przy wzięciu pod uwagę wszystkich istotnych informacji, którymi dysponuje, czy jest tak w przypadku takiego organu jak Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego. W razie gdyby tak było, zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że zobowiązuje ona sąd odsyłający do odstąpienia od stosowania przepisu prawa krajowego zastrzegającego dla takiego organu właściwość do rozpoznania sporów w postępowaniu głównym, ażeby spory te mogły zostać rozpatrzone przez sąd, który spełnia wyżej wskazane wymogi niezawisłości i bezstronności i który byłby właściwy w danej dziedzinie, gdyby ów przepis nie stał temu na przeszkodzie.

Ostatnie interesujące nas orzeczenie związane jest z sytuacją, w której po raz pierwszy konfliktu pomiędzy normą konstytucyjną a normą wspólnotową nie

---

[197] Wyrok z dnia 19 czerwca 1990 r., sprawa C-213/89, *The Queen przeciwko Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd i in.,* Zb. Orz. 1990, s. I-2433*,* ECLI:EU:C:1990:257; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A61989CJ0213

[198] Omówiony wyżej wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18 w postępowaniach: *A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa, oraz C.P.* (C-624/18), *D.O.* (C-625/18*) przeciwko Sądowi Najwyższemu*, ECLI:EU:C:2019:98; http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-585/18*;* a także wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., C-619/18, *Komisja przeciwko Polsce (in re niezależność Sądu Najwyższego)*, ECLI:EU:C:2019:615; http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-619/18

udało się wyeliminować w drodze wykładni. T. Kreil, obywatelka niemiecka, zamierzała wstąpić do służby wojskowej w jednostce pancernej. Obowiązujące przepisy, począwszy od normy konstytucyjnej, a skończywszy na ustawie o zawodzie żołnierza i rozporządzeniu wykonawczym, zabraniały kobietom służby w jednostkach liniowych. Kreil uznała, że regulacja ta jest sprzeczna z dyrektywą wspólnotową dotyczącą równego dostępu kobiet i mężczyzn do zatrudnienia. Sąd administracyjny w Hanowerze skierował w tej kwestii pytanie prejudycjalne do TSUE. Trybunał, nawiązując do swego wcześniejszego orzecznictwa, nie miał wątpliwości, że zakaz służby wojskowej kobiet, sformułowany w sposób tak kategoryczny jak w przypadku przepisów niemieckich, jest rzeczywiście niezgodny ze wspomnianą dyrektywą 76/207[199]. RFN w efekcie musiała zmienić konstytucję i dopuścić kobiety do służby wojskowej (co nie wyklucza jednak pewnych ograniczeń wynikających ze specyfiki niektórych rodzajów służby). Warto zauważyć w tym miejscu, że zmiana konstytucji ze względu na wymogi prawa wspólnotowego/unijnego nie jest niczym nadzwyczajnym w praktyce wielu państw członkowskich, w tym Niemiec i Francji.

Zasada pierwszeństwa prawa unijnego nie ogranicza się do określenia stosunku prawa europejskiego do aktów normatywnych prawa krajowego. TSUE widzi ją znacznie szerzej. Pierwszeństwo obejmuje, jak wspomniano, nie tylko sądy, lecz także inne organy państwowe, w tym samorządowe (sprawa *Fratelli Costanzo*)[200] oraz administracyjne (sprawa C-224/97 *E. Ciola*), a w razie potrzeby również przepisy, które wymagają zmiany konstytucji (sprawa *K. Angelidaki i in*.[201]). I tak np. w orzeczeniu w sprawie *E. Ciola*[202] sędziowie luksemburscy stwierdzili, że zasada prymatu musi prowadzić do nieważności decyzji administracyjnej niezgodnej z prawem wspólnotowym, nawet jeżeli decyzja taka została wydana przed przystąpieniem Austrii do Unii Europejskiej. W konkretnym przypadku chodziło o niezgodność z prawem unijnym ograniczeń przy wynajmowaniu kotwicowiska w marinie dla łodzi należących do obywateli innych państw członkowskich. Ograniczenia takie Trybunał uznał za naruszenie swobody świadczenia usług. Podkreślił

---

[199] Wyrok z dnia 11 stycznia 2000 r., sprawa C-285/98, *T. Kreil przeciwko RFN*, Zb. Orz. 2000, s. I-69, ECLI:EU:C:2000:2; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61998CJ0285

[200] Wyrok z dnia 22 czerwca 1989 r., sprawa 103/88, *Fratelli Costanzo SpA przeciwko Gminie Mediolan*, Zb. Orz. 1989, s. 1839, ECLI:EU:C:1989:256; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A61988CJ0103

[201] Wyrok z dnia 23 kwietnia 2007 r., sprawy połączone C-378-380/07, *K. Angelidaki i in*., Zb. Orz. 2009, s. I-3071, ECLI:EU:C:2009:250; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:62007CC0378&from=PL. Sprawa dotyczyła regulacji konstytucyjnej ograniczającej możliwość zawierania umów o pracę na czas określony i przekształcanie takich umów już zawartych w umowy na czas nieokreślony, co było niezgodne z dyrektywą.

[202] Wyrok z dnia 29 kwietnia 1999 r., sprawa C-224/97, *E. Ciola przeciwko Krajowi federalnemu Vorarlberg*, Zb. Orz. 1999, s. I-2517, ECLI:EU:C:1999:212; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A61997CJ0224

również, że czynniki ekonomiczne w postaci zagrożenia podniesieniem opłat (cudzoziemcy byli skłonni płacić wyższe stawki za wynajęcie miejsc) nie mogą być kwalifikowane jako względy bezpieczeństwa publicznego, zdrowia publicznego i porządku publicznego, usprawiedliwiające ograniczenia swobody przepływu usług o charakterze dyskryminacyjnym. TSUE podkreślił jednoznacznie, że obowiązek niestosowania prawa krajowego niezgodnego z prawem unijnym dotyczy nie tylko sądów, lecz także organów administracji, i to każdego szczebla; odnosi się nie tylko do przepisów o charakterze generalno-abstrakcyjnym, ale również do aktów konkretno-indywidualnych. Trybunał uznał także, że niezgodność z prawem UE w konsekwencji prowadzi nie tylko do odmowy zastosowania prawa krajowego, ale również jest przesłanką niewykonania decyzji (także w drodze egzekucji administracyjnej). W kolejnym orzeczeniu, w sprawie *Kühne i Heitz*[203], dotyczącej klasyfikacji celnej części kurcząt, Trybunał zwrócił uwagę, że nieprawidłowa wykładnia prawa wspólnotowego przyjęta przez organy krajowe, a potwierdzona późniejszym wyrokiem prejudycjalnym TSUE w zupełnie innej sprawie, może stanowić podstawę do wzruszenia prawomocnej decyzji administracyjnej, również takiej, która podlegała już krajowej procedurze kontroli sądowej. Warunkiem jest dopuszczalność takiego rozwiązania w prawie wewnętrznym odnośnego państwa członkowskiego. Jednocześnie jednak Trybunał wyznaczył granicę pewności prawa – uznał, że zasada ta nie może dotyczyć prawomocnych orzeczeń sądowych (tak początkowo w sprawie *R. Kapferer*)[204].

W sprawie, której przedmiotem był pozew o wypłacenie nagrody w loterii organizowanej przez czasopismo, w odpowiedzi na pytanie sądu w Innsbrucku, TSUE wskazał, że sąd odsyłający chciał ustalić, czy wprowadzające w błąd przyrzeczenie nagrody, stanowiące powód i zachętę do zawarcia umowy, pozostaje w wystarczająco bliskim związku z zamierzonym zawarciem umowy konsumenckiej, aby przyznać jurysdykcję sądowi konsumenckiemu. Sąd w Hall im Tirol oddalił powództwo, przy czym wyrok ten został zaskarżony, m.in. ze względu na brak właściwości sądu. Biorąc pod uwagę, że Schlank & Schick nie zaskarżyła orzeczenia w części odrzucającej zarzut braku jurysdykcji, sąd krajowy musiał rozważyć, czy jest on mimo to zobowiązany, na podstawie art. 10 WE, do ponownego zbadania i uchylenia prawomocnego wyroku sądowego w części dotyczącej jurysdykcji międzynarodowej, jeżeli wyrok ten naruszałby prawo wspólnotowe. Kluczowe w tej sprawie jest znaczenie, jakie zasada powagi rzeczy osądzonej ma zarówno we wspólnotowym, jak i w krajowych porządkach prawnych. Dla zapewnienia

[203] Wyrok z dnia 13 stycznia 2004 r., sprawa C-453/00, *Kühne i Heitz przeciwko Produktschap voor Pluimvee en Eieren*, Zb. Orz. 2004, s. I-837, ECLI:EU:C:2004:17; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A62000CJ0453

[204] Wyrok z dnia 16 marca 2006 r., sprawa C-234/04, *R. Kapferer przeciwko Schlank & Schick GmbH*, Zb. Orz. 2006, s. I-2585, ECLI:EU:C:2006:178; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:62004CJ0234&from=EN

wymiarem sprawiedliwości istotne jest, aby orzeczenia sądowe, które stały się prawomocne po wyczerpaniu przysługujących środków odwoławczych lub po upływie przewidzianych dla tych środków terminów, były niepodważalne. Prawo wspólnotowe nie zobowiązuje zatem sądu krajowego do zaprzestania stosowania krajowych przepisów proceduralnych nadających prawomocność danemu orzeczeniu, nawet jeśli umożliwiłoby to usunięcie naruszenia prawa wspólnotowego, które wynika z tego orzeczenia.

TSUE zmienił jednak swoje stanowisko – w orzeczeniu w sprawie *Lucchini*[205]. Możliwe jest wzruszenie prawomocnego wyroku wydanego przez sąd państwa członkowskiego, jeżeli spełnione są łącznie trzy warunki: wyrok narusza w oczywisty sposób regulacje pierwotnego lub wtórnego prawa unijnego, zainteresowana jednostka (ale niekoniecznie uczestniczący w sporze organ państwa) wyczerpała odwoławczą drogę wewnętrzną oraz nie ma możliwości naprawienia powstałej w wyniku bezprawnego wyroku szkody w drodze postępowania odszkodowawczego przed sądem państwa, w którym wydano odnośny wyrok.

Komisja Europejska zażądała zwrotu pomocy państwa – dotacji na modernizację urządzeń hutniczych. O wypłacie pieniędzy zdecydował sąd apelacyjny w Rzymie, nie czekając na ostateczną decyzję Komisji w kwestii dopuszczalności pomocy. Komisja zdecydowała o uznaniu pomocy za niezgodną z prawem unijnym i nakazała jej zwrot. Rada Państwa (Consiglio di Stato – sąd ostatniej instancji) wskazała, że skoro wypłata pomocy nastąpiła na podstawie wyroku sądu apelacyjnego, który jest chroniony na mocy powagi rzeczy osądzonej (zasada *res iudicata*), nie można żądać zwrotu pomocy. Zwróciła się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym w kwestii dopuszczalności możliwości podważenia prawomocnego orzeczenia. Zdaniem TSUE sądy krajowe nie są właściwe, by orzekać w przedmiocie zgodności pomocy państwa ze wspólnym rynkiem. Ocena zgodności środków pomocy lub systemu pomocy ze wspólnym rynkiem należy do wyłącznych kompetencji Komisji działającej pod kontrolą sądu wspólnotowego. Sądy krajowe mogą badać ważność aktu prawa wspólnotowego, ale nie mogą orzec o jego nieważności. Jest to wyłączna kompetencja Trybunału. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem decyzja wydana przez instytucje wspólnotowe, która nie została zaskarżona przez jej adresata w wyznaczonym terminie, staje się ostateczna względem niego. Sądy włoskie nie były właściwe do orzekania w przedmiocie zgodności pomocy państwa, o którą zwróciła się firma Lucchini, ze wspólnym rynkiem, i żaden ze wspomnianych sądów nie mógł stwierdzić nieważności decyzji Komisji 90/555 uznającej tę pomoc za niezgodną ze wspólnym rynkiem. Wyroki sądowe nie rozstrzygają zresztą tej kwestii. Na sądach krajowych spoczywa obowiązek dokonania wykładni przepisów prawa krajowego w miarę możliwości w taki sposób, by ich stosowanie przyczyniało się do realizacji prawa wspólnotowego. Sąd krajowy, mający w ramach swoich kompetencji za zadanie zastosować

[205] Wyrok z dnia 18 lipca 2007 r., sprawa C-119/05, *Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato przeciwko Lucchini SpA.*, Zb. Orz. 2007, s. I-6199, ECLI:EU:C:2007:434; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62005CJ0119

przepisy prawa wspólnotowego, zobowiązany jest zapewnić pełną skuteczność tych norm, nie stosując w razie konieczności, z mocy własnych uprawnień, wszelkich, sprzecznych z nimi przepisów ustawodawstwa krajowego. Ocena zgodności środków pomocy lub systemu pomocy ze wspólnym rynkiem należy do wyłącznych kompetencji Komisji działającej pod kontrolą sądu wspólnotowego. Wyklucza to więc stosowanie zasady *res iudicata*, jeżeli jej zastosowanie uniemożliwiałoby odzyskanie pomocy państwa przyznanej z naruszeniem prawa wspólnotowego, której niezgodność ze wspólnym rynkiem została stwierdzona w ostatecznej decyzji Komisji.

TSUE wypowiedział się również na temat ewentualnego konfliktu pomiędzy postępowaniami na gruncie prawa konstytucyjnego (przed sądem konstytucyjnym) i prawa unijnego. Kwestii tej dotyczyła sprawa *K. Filipiaka*[206]. Polskie prawo ubezpieczeń społecznych pozwalało na odliczenie od dochodu składek na ubezpieczenie zdrowotne tylko wtedy, jeżeli zostały one odprowadzone w kraju opodatkowania, ale odmawiało takiej możliwości w stosunku do składek odprowadzonych w innym państwie członkowskim. Regulacja ta została zakwestionowana w postępowaniu przed polskim Trybunałem Konstytucyjnym, który uznał ją za niekonstytucyjną, lecz odroczył – zgodnie z polskim prawem – utratę jej mocy wiążącej (o jeden rok). Filipiak w postępowaniu podatkowym wskazał na niezgodność tego rozwiązania z prawem unijnym. Sąd krajowy zadał w tej kwestii pytanie prejudycjalne. TSUE uznał, że uregulowanie prawa polskiego wprowadza różnicę w traktowaniu podatników będących rezydentami. W istocie podatnik, który ma miejsce zamieszkania w państwie członkowskim opodatkowania, lecz prowadzi działalność gospodarczą w innym państwie członkowskim, jest traktowany w sposób mniej korzystny niż każdy inny podatnik, który ma miejsce zamieszkania w danym państwie, ale ogranicza swoją działalność gospodarczą do terytorium tego państwa. Opodatkowanie powinno być dokonywane według tych samych zasad, a w konsekwencji – przy uwzględnieniu tych samych ulg podatkowych. W tych okolicznościach odmowa przyznania podatnikowi będącemu rezydentem danych korzyści podatkowych może zniechęcić tego podatnika do korzystania ze swobód przedsiębiorczości i świadczenia usług oraz stanowi ograniczenie tych swobód. Dodatkowo w zakresie, w jakim prawo wspólnotowe sprzeciwia się przepisom krajowym, zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego zobowiązuje sąd krajowy do stosowania prawa wspólnotowego i do odstąpienia od stosowania sprzecznych z nim przepisów krajowych, niezależnie od wyroku krajowego sądu konstytucyjnego, który odracza utratę mocy obowiązującej tych przepisów, uznanych za niekonstytucyjne.

---

[206] Wyrok z dnia 19 listopada 2009 r., sprawa C-314/08, *K. Filipiak przeciwko Dyrektorowi Izby Skarbowej w Poznaniu*, Zb. Orz. 2009, s. I-11049, ECLI:EU:C:2009:719; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62008CJ0314

Generalna konkluzja ze sprawy *K. Filipiak* została powtórzona i doprecyzowana w wyroku w sprawach *A. Melki i S. Abdeli*[207]. W tym przypadku chodziło o dwóch obywateli algierskich nielegalnie przebywających we Francji, którzy zostali zatrzymani przy granicy z Belgią. Argumentowali oni, że nielegalnie prowadzone francuskie kontrole nadgraniczne naruszały ich prawa gwarantowane w konstytucji francuskiej. Sąd krajowy uważał, że *prima facie* nie mógł w tej sprawie zadać pytania prejudycjalnego, jeżeli pytanie o zgodność kontroli z konstytucją zostało zadane Radzie Konstytucyjnej. Ponieważ jednak kwestia pytań prejudycjalnych należy do prawa europejskiego, takie pytanie zostało w końcu przedstawione. TSUE podkreślił kategorycznie, że regulacje prawne państw członkowskich nie mogą zakazywać sądom krajowym kierowania do niego pytań prejudycjalnych, a o ich zadaniu decyduje wyłącznie zainteresowany sąd. Postępowanie takie jest całkowicie odrębne od ewentualnej kwestii konstytucyjności i decyzji w tej sprawie ze strony Rady Konstytucyjnej. Sądy krajowe mogą skierować pytanie prejudycjalne w każdym stadium postępowania i mogą odstąpić od stosowania prawa krajowego niezgodnego z prawem unijnym.

Jednym z podstawowych zobowiązań wynikających dla państw członkowskich z zasady lojalnej współpracy jest „wyciągnięcie konsekwencji z członkostwa we Wspólnocie w ich prawie wewnętrznym"[208]. W praktyce oznacza to zobowiązanie państw członkowskich do dostosowania swego prawa wewnętrznego do prawa wspólnotowego, wynikające jednoznacznie z orzecznictwa TSUE.

Jedyną racjonalną podstawą prawną do uzasadnienia kształtu stosunków pomiędzy prawem krajowym i prawem unijnym jest w tej sytuacji odwołanie się do art. 4(3) TUE. Trudność polega na tym, że TSUE – nawet jeżeli konsekwentnie wspierał kształtowanie się i stosowanie zasady absolutnego pierwszeństwa prawa wspólnotowego/unijnego przed prawem krajowym – nie w każdej sytuacji przywoływał wyraźnie zasadę lojalnej współpracy. Poza tym należy również wziąć pod uwagę, że TSUE nie ograniczył obowiązku zapewnienia skuteczności prawa wspólnotowego do stosowania norm bezpośrednio skutecznych czy też do obowiązku wdrożenia norm pośrednio skutecznych. Państwa członkowskie i ich organy mają także obowiązek uwzględnienia wydanych wcześniej rozstrzygnięć Trybunału oraz decyzji Komisji. I tak przykładowo w orzeczeniu w sprawie *Weber's Wine World Handels-GmbH*[209] sędziowie wskazali, że nowelizacja przez Austrię ustawy

[207] Wyrok z dnia 22 czerwca 2010 r., sprawy połączone C-188-189/10, *A. Melki i S. Abdeli*, Zb. Orz. 2010, s. I-5667, ECLI:EU:C:2010:206; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-188/10

[208] Wyrok z dnia 8 lutego 1973 r., sprawa 30/72, Komisja WE przeciwko Włochom, Zb. Orz. 1973, s. 161, ECLI:EU:C:1973:7; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61972CJ0030, pkt 11.

[209] Sprawa C-147/01 *Weber's Wine World Handels-GmbH przeciwko. Abgabenberufungskommission*, Zb. Orz. 2003, s. I-11365, ECLI:EU:C:2003:533; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-147/01

pozwalającej na zwrot w pewnych sytuacjach opłaconego podatku od alkoholu, uznanego przez TSUE za naruszający prawo wspólnotowe, była niezgodna z prawem, ponieważ uniemożliwiłaby wykonanie wcześniejszego orzeczenia Trybunału. Ustawodawca krajowy nie może w szczególności po wydaniu orzeczenia przez TSUE przyjąć przepisów proceduralnych, które ograniczałyby możliwość dochodzenia roszczeń z tytułu nadpłaconego podatku. W szczególności nie mogą one uzależniać zwrotu od dodatkowych warunków, które nie były wymagane w przypadku zwrotu opłat nienależnych na podstawie przepisów krajowych.

Prymat odnosi się zarówno do norm wcześniejszych niż dana norma europejska, jak i późniejszych. Nie oznacza automatycznej nieważności norm sprzecznych z prawem europejskim, lecz jedynie zakaz ich stosowania. TSUE wskazał także na wynikający z zasady lojalnej współpracy, ciążący na państwach członkowskich, obowiązek uchylenia norm niezgodnych z prawem unijnym[210] – co wykracza poza ramy tradycyjnego prawa międzynarodowego, pozostawiającego państwom członkowskim pewien zakres swobody decyzji.

TSUE wskazał jednakże sam na pewne ograniczenia zasady pierwszeństwa prawa unijnego, potwierdzając jednocześnie wątpliwości i zastrzeżenia wysuwane przez sądy konstytucyjne państw członkowskich (do których odniesiemy się poniżej). Wynikają one z zasady zachowania tożsamości konstytucyjnej i narodowej państw członkowskich, obecnej w prawie UE od traktatu z Maastricht (art. F I) i z Amsterdamu (art. 6 ust. 3 TUE), ale szczególnie mocno zaakcentowanej w art. 4 ust. 2 TUE w wersji ustalonej w traktacie z Lizbony. Przepis ten stanowi, że Unia szanuje równość państw członkowskich wobec traktatów, jak również ich tożsamość narodową, nierozerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego. Szanuje podstawowe funkcje państwa, zwłaszcza mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego. Przede wszystkim bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego państwa członkowskiego. Postanowienia traktatu lizbońskiego zostały sformułowane w tak obszerny sposób, ponieważ członkowie Konwentu, a następnie również państwa członkowskie, chcieli zabezpieczyć się przed ewentualnym odrzuceniem nowelizacji traktatów po wcześniejszym fiasku traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy. Wprowadzono więc dodatkowe gwarancje, aby uniknąć podejrzenia o zamiar przekształcenia UE w państwo federalne. Z tej perspektywy klauzule tożsamości narodowej można ocenić jako krok wstecz w budowaniu integracji europejskiej. Tożsamość narodowa powinna być rozumiana w tym kontekście jako pewne

[210] Tak wyrok z dnia 24 marca 1988 r. w sprawie 104/86, *Komisja przeciwko Włochom*, Zb. Orz. 1988, s. 1799, ECLI:EU:C:1988:171; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A61986CJ0104

szczególne rozwiązania polityczne, charakterystyczne dla danego państwa i odróżniające je od pozostałych państw członkowskich. Regulacje traktatowe z jednej strony ograniczają swobodę regulacyjną Unii. Z drugiej strony są one przez część autorów rozumiane jako pewien postulat prowadzący wyłącznie do możliwego usprawiedliwienia nieprzestrzegania w pewnym zakresie prawa unijnego, o ile wykraczałoby ono zdecydowanie poza kompetencje traktatowe Unii. Rozstrzygnięcie o tym pozostawiono przy tym Trybunałowi Sprawiedliwości, który jednak korzystał ze swej kompetencji oszczędnie.

Zasada ochrony tożsamości konstytucyjnej nie została zdefiniowana w szczegółowy sposób. W doktrynie określa się ją jako identyfikowanie się jednostki z pewną zbiorowością, zarówno w aspekcie socjologicznym, psychologicznym, jak i prawnym. Na tożsamość narodową składają się: wspólnota językowa, historyczna, kulturowa, obyczajowa, niekiedy religijna, a także wspólne wyobrażenia na temat porządku prawnego i instytucji państwa. Z perspektywy prawnej istotnym elementem konstrukcji narodowej jest obywatelstwo, przesądzające o identyfikacji ludności jako jednego z trzech elementów składowych państwa, a także konstytucja jako podstawowy akt prawa wewnętrznego i wyraz wspólnych wartości. Oprócz niej trwa proces budowania tożsamości europejskiej, opartej na wspólnych wartościach wywodzących się z tradycji konstytucyjnej państw członkowskich, ale tworzącej też własne wartości, wynikające z przynależności państw do Unii Europejskiej. Również w praktyce europejskiej pojawiły się pojęcia nawiązujące do konstrukcji konstytucyjnej Unii. TSUE odwołał się do traktatów założycielskich jako „konstytucyjnej karty UE" w wyroku w sprawie *Les Verts*[211], a następnie kilkakrotnie użył sformułowań: „podstawowa karta konstytucyjna", „zasady konstytucyjne" i „konstytucyjne gwarancje" prawa UE. W potocznym języku często identyfikuje się zresztą pojęcie europejskości z członkostwem Unii. Tożsamość narodowa w rozumieniu art. 4(2) TUE jest pewnego rodzaju pomostem pomiędzy tożsamością europejską (ponadnarodową) a tożsamością narodową.

Elementy tożsamości unijnej to wartości wymienione w art. 2 TUE, lecz także zasada pierwszeństwa prawa unijnego (kontrowersyjna akurat w kontekście tożsamości narodowej) oraz prawa fundamentalne wynikające z EKPCz i KPP (była wynikiem sporów z TK). Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej gwarantuje obywatelom bardziej szczegółową ochronę ich praw niż ETPCz, który kontroluje poziom ochrony praw człowieka w danym państwie i zakłada jako kryterium oceny minimalny standard ochrony, poniżej którego żadne państwo członkowskie nie może zejść. Trybunał Sprawiedliwości jest w trudniejszej sytuacji, gdyż powyżej tego minimum systemy przestrzegania praw człowieka w poszczególnych państwach

[211] Wyrok z dnia 23 kwietnia 1986 r., sprawa 294/83, *Les Verts przeciwko Parlamentowi Europejskiemu,* Zb. Orz. 1986, s. 1339, pkt 23, ECLI:EU:C:1986:166; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A61983CJ0294

są zróżnicowane. Uważa się, że najwyższy poziom osiąga w tej dziedzinie niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny, ale w praktyce wątpliwości wyraziły m.in. sądy hiszpański i włoski. Powstaje pytanie, czy należy wymagać najwyższej ochrony praw człowieka również w pozostałych państwach członkowskich? Jest to niemożliwe ze względu na różnice kulturowe, cywilizacyjne, a nawet tradycję prawną poszczególnych państw. Dlatego też nastąpił powrót do standardu ochrony wyznaczonego przez EKPCz.

Z perspektywy unijnej art. 4 ust. 2 TUE pozwala, choć w nie do końca jeszcze ustalonym zakresie i w nie całkiem jasny, na razie, sposób, na ochronę przed ingerencją prawa UE najistotniejszych partykularnych narodowych interesów konstytucyjnych państw członkowskich. Może więc stanowić pewną przeciwwagę dla zasady lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE) oraz dla jednolitego i skutecznego stosowania prawa UE.

Do wspólnych wartości konstytucyjnych należą: rola rozumu w poznawaniu świata, tolerancja, idea wolności człowieka jako regulator stosunków międzyludzkich, demokracja – rządy większości przy zachowaniu procedur konstytucyjnych, legalne przejmowanie władzy w wyniku wyborów, przywiązanie do opiekuńczej roli państwa, które realizuje politykę socjalną i chroni obywateli przed zagrożeniami ze strony wolnego rynku, ochrona demokracji przed poglądami antydemokratycznymi (konstytucje zakazują zachowań i głoszenia poglądów ekstremalnych, co potwierdzają Europejska Konwencja Praw Człowieka i orzecznictwo Trybunału strasburskiego), ochrona mniejszości, świecki charakter państwa.

Tożsamość konstytucyjna jest oparta na różnicach pomiędzy poszczególnymi dokumentami konstytucyjnymi. Podkreśla cechy specyficzne danego systemu. Ponadto podkreśla ciągłość konstytucji pomimo pewnych przemian i nowelizacji. Inna sprawa, że niezmienne części konstytucji różnych państw są zbliżone, jeśli nie identyczne. Większość (jeśli nie wszystkie) konstytucji państw członkowskich chroni rządy prawa, trójpodział władzy, zasadę demokracji i prawa fundamentalne należące – jak wspomniano – do wspólnego dziedzictwa europejskiego.

W doktrynie polskiej podejmowano jeszcze przed przystąpieniem Polski do UE zagadnienie pewnego rdzenia Konstytucji, który nie może podlegać zmianie również w procesie integracji europejskiej. Ze względu jednak na brak w Konstytucji przepisu porównywalnego do art. 79 ust. 3 ustawy zasadniczej[212] wskazywano, że Trybunał powinien dążyć ze swej strony do zapewnienia obrony tożsamości Konstytucji polskiej. W obliczu braku wyraźnych przepisów konstytucyjnych oznaczających „twarde jądro" Konstytucji sprawa ta będzie musiała być rozstrzygnięta przez sam TK. Trybunał rzeczywiście wykonał powyżej zakreślone zadanie, wyróżniając zasady, które nie mogą zostać ograniczone w procesie integracji europejskiej,

[212] Termin „ustawa zasadnicza" jest nazwą własną przyjętą dla konstytucji niemieckiej, nadużywaną w praktyce codziennej.

a także wprowadzając zasadę poszanowania tożsamości konstytucyjnej państwa, która obejmuje „materie kardynalne dla podstaw ustroju danego państwa", niepodlegające przekazaniu na podstawie art. 90 Konstytucji. TK wymienił te kompetencje, które należą do atrybutów suwerenności: wyłączną kompetencją jurysdykcyjną nad własnym terytorium i obywatelami, wykonywanie kompetencji w zakresie polityki zagranicznej, decydowanie o wojnie i pokoju, swobodę co do uznania państw i rządów, nawiązywanie stosunków dyplomatycznych, decydowanie o sojuszach wojskowych oraz o członkostwie w międzynarodowych organizacjach politycznych, prowadzenie samodzielnej polityki finansowej, budżetowej i fiskalnej. Wydaje się, że właśnie one będą rozstrzygały o zachowaniu tożsamości konstytucyjnej państwa, nawet jeśli TK nie wskazuje tego wyraźnie. Trybunał odniósł wprowadzoną przez siebie zasadę poszanowania tożsamości konstytucyjnej do prawa UE, wskazując, że jej odpowiednikiem w prawie UE jest zasada poszanowania tożsamości narodowej z art. 4 ust. 2 TUE. W świetle stanowiska TK tożsamość konstytucyjna pozostaje w ścisłym związku z pojęciem tożsamości narodowej, które jest jednak pojęciem szerszym, gdyż obejmuje także tradycję i kulturę. Również preambuła do TUE, według której celem UE jest pogłębienie solidarności między narodami w poszanowaniu ich historii, kultury i tradycji, traktuje potwierdzenie tożsamości narodowej „w solidarności" z innymi narodami, a nie przeciwko nim, jako „zasadniczą podstawę aksjologiczną UE". W doktrynie wskazuje się przy tym, iż unijne pojęcie tożsamości narodowej odnosi się zasadniczo nie do elementów historyczno-kulturowych, ale właśnie do zasadniczych struktur konstytucyjnych państw członkowskich; nie muszą być to jednak struktury wspólne dla wszystkich państw. Wręcz przeciwnie – ochronie podlega konstytucyjna specyfika danego państwa. Rozwinięcie tego pojęcia należy jednak do krajowych organów sądowych, gdyż w świetle art. 4 ust. 2 TUE tożsamość narodowa jest nierozerwalnie związana z podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi państw członkowskich, a orzekanie o zakresie tych struktur należy właśnie do sądów konstytucyjnych. Znajduje to wyraz również w omawianym wyroku, gdyż TK, analizując orzecznictwo sądów konstytucyjnych w sprawie *traktatu z Lizbony,* stwierdził, że wspólną cechą tych rozstrzygnięć jest podkreślenie otwartości porządku konstytucyjnego wobec integracji europejskiej z jednoczesnym zwróceniem uwagi na znaczenie tożsamości konstytucyjnej i ustrojowej – a więc w istocie suwerenności – państw członkowskich. TK stwierdził też, że szczególna rola sądownictwa konstytucyjnego w dziedzinie ochrony tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich stanowi istotną część europejskich tradycji konstytucyjnych, powołując się przy tym obszernie na wyroki FTK w sprawie *traktatu z Lizbony* oraz w sprawie *Mangold*. W doktrynie prezentowany jest pogląd, że pojęcie tożsamości konstytucyjnej jest pewnego rodzaju fenomenem konstytucjonalizmu europejskiego.

W literaturze pojawiło się sformułowanie, że tożsamość narodowa może być wykorzystywana jako tarcza lub miecz w stosunkach z Unią: tarcza do ochrony

przed nadmierną ingerencją Unii w stosunki wewnętrzne, miecz w dążeniu do określenia wspólnych wartości. Jeśli chodzi o rolę tarczy i tu pojawiły się dwie koncepcje: twarda i miękka. Pierwsza zakłada, że ochrona tożsamości konstytucyjnej stanowi samodzielny wyjątek derogujący obowiązki wynikające z prawa UE, którego zastosowanie mogłoby przesądzić np. o dopuszczalności ograniczenia jednej ze swobód rynku wewnętrznego na podstawie norm konstytucyjnych albo o zablokowaniu w zakresie objętym tożsamością konstytucyjną skutków zasady pierwszeństwa prawa UE w prawie krajowym. Koncepcja miękka polega na tym, że regulacje konstytucyjne są jedynie uzupełnieniem, wzmocnieniem dopuszczalnych wyjątków traktatowych.

Analizę orzecznictwa TSUE dotyczącego tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich wypada zacząć od orzeczenia w sprawie *A. Groener*[213], w którym Trybunał, powołując się na konstytucję Irlandii i sformułowanie w jej art. 8 określające język irlandzki jako oficjalny w państwie. W konsekwencji podtrzymał pogląd, jakoby znajomość języka irlandzkiego była istotnym warunkiem zatrudnienia nauczyciela. Był to jedyny przed traktatem lizbońskim przypadek skutecznego powołania się na tożsamość narodową[214]. Kolejnymi, spektakularnymi przykładami zastosowania w praktyce klauzuli tożsamości narodowej są orzeczenia TSUE w sprawach *Omega Spielhallen*[215], *I. Sayn-Wittgenstein*[216], *N.P. Bogendorff von Wolffersdorff*[217] i *M. Runevič-Vardyn i Ł.P. Wardyn*[218].

Wyrok w sprawie *Omega* dotyczył zgodności z prawem eksploatacji urządzeń laserowych służących do celowania i strzelania („zabijania") do innych uczestników gry. Policja i władze administracyjne Bonn zabroniły oferowania tej rozrywki. Właściciel urządzenia odwołał się do sądu administracyjnego, który zadał pytanie

---

[213] Wyrok z dnia 28 listopada 1989 r., sprawa 397/87, *A. Groener przeciwko Ministrowi Edukacji i City of Dublin Vocational Education Committee*, Zb. Orz. 1989, s. 3967, ECLI:EU:C:1989:599; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61987CJ0379

[214] W wyroku z dnia 2 lipca 1996 r., sprawa 476/93, *Komisja przeciwko Wlk. Ks. Luksemburga*, ECLI:EU:C:1995:401; TSUE odrzucił argument rządu Luksemburga, że zastrzeżenie stanowisk nauczycieli szkół podstawowych dla obywateli tego państwa było niezbędne do zachowania tożsamości narodowej.

[215] Wyrok z dnia 14 października 2004 r., sprawa C-36/02, *Omega Spielhallen und Automatenaufstellungs-GmbH przeciwko Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*, Zb. Orz. 2004, s. I-9609, ECLI:EU:C:2004:614; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A62002CJ0036

[216] Wyrok z dnia 22 grudnia 2010 r., sprawa C-208/09, *I. Sayn-Wittgenstein przeciwko Landeshauptmann von Wien*, Zb. Orz. 2010, s. I-13693, ECLI:EU:C:2010:806; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-208/09

[217] Wyrok z dnia 2 czerwca 2016 r., sprawa C-438/14, *N.P. Bogendorff von Wolffersdorff przeciwko Standesamt der Stadt Karlsruhe i Zentraler Juristischer Dienst der Stadt Karlsruhe*, ECLI:EU:C:2016:401, ECLI:EU:C:2016:401; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-438/14

[218] Wyrok z dnia 12 maja 2011 r., sprawa C-391/09, *Malgožata Runevič-Vardyn i Łukasz Paweł Wardyn przeciwko Vilniaus miesto savivaldybės administracija i innym*, Zb. Orz. 2011, s. I-3787, ECLI:EU:C:2011:291; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=391/09&td=ALL

prejudycjalne w przedmiocie zgodności zakazu ze swobodą świadczenia usług. Zadając pytanie, Federalny Sąd Administracyjny (Bundesverwaltungsgericht) powołał się na wartości konstytucyjne, które przeważają nad swobodami unijnymi – przede wszystkim na ochronę godności człowieka, która jest szczególnie chroniona przez niemiecką konstytucję. W Wielkiej Brytanii, skąd gra się wywodziła, tego typu problemy nie zostały podniesione. Oznaczało to, że istniał konflikt pomiędzy dwoma systemami prawnymi państw członkowskich. W ocenie TSUE należało odwołać się do zasady subsydiarności, która pozwoliła sądom krajowym na podjęcie decyzji w kwestii zakresu ochrony praw podstawowych i wartości konstytucyjnych. Prawo unijne nie stanowi przeszkody dla przyjęcia w różnych państwach różnych wartości. TSUE zaczął swój wywód od stwierdzenia, że art. 46 TWE (obecnie art. 52 TFUE[219]) dopuszcza ograniczenia praw cudzoziemców uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego. W uzasadnieniu podanym przez organ porządkowy w Bonn dla wydanego zakazu wspomniano wyraźnie, że omawiana działalność stanowi zagrożenie dla porządku publicznego. Co więcej, pojęcie porządku publicznego jako uzasadnienie ograniczenia podstawowej zasady swobodnego świadczenia usług powinno być interpretowane w sposób wąski, aby jego zasięg nie był określany jednostronnie przez każde państwo członkowskie bez kontroli przez instytucje Wspólnoty. Jak z tego wynika, porządek publiczny może być jedynie przywołany w przypadku realnego i wystarczająco poważnego zagrożenia, naruszającego podstawowy interes społeczny. Niemniej jednak szczególne okoliczności, które mogłyby uzasadniać odwołanie do pojęcia porządku publicznego, mogą różnić się w poszczególnych państwach lub w określonych okresach. Należy więc w tym względzie przyznać właściwym organom krajowym pewien zakres swobodnego uznania w granicach wyznaczonych przez traktat, zwłaszcza gdy cel ograniczeń jest zgodny z konstytucją niemiecką. Nie jest zwłaszcza niezbędne, aby ograniczenie wprowadzone przez organy państwa członkowskiego odpowiadało koncepcji wspólnej dla wszystkich państw członkowskich, jeśli chodzi o sposoby ochrony określonego prawa podstawowego lub uzasadnionego interesu.

Przedmiotem sporu pomiędzy I. Sayn-Wittgensteinem a organami miasta Wiedeń była poprawka w rejestrze stanu cywilnego, zgodnie z którą nazwisko Fürstin von Sayn-Wittgenstein, nadane w Niemczech w wyniku przysposobienia dokonanego przez obywatela niemieckiego, zostało zastąpione nazwiskiem Sayn-Wittgenstein. TSUE potwierdził, że kwestia brzmienia nazwiska należy do kompetencji państw członkowskich, ale swoboda decyzji jest ograniczona przez prawo unijne

[219] Postanowienia niniejszego rozdziału oraz środki podjęte na ich podstawie nie przesądzają o zastosowaniu przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych przewidujących szczególne traktowanie cudzoziemców, uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego.

co do obywatelstwa UE oraz swobody przemieszczania się. Władze austriackie twierdziły, że ustawa z 1919 r. znosząca w Austrii tytuły arystokratyczne i szlacheckie stanowi istotny element tożsamości konstytucyjnej państwa, mający na celu zagwarantowanie równości wobec prawa. Dopuszczalne jest jedynie stosowanie tytułów naukowych i zawodowych. TSUE zaakceptował to stanowisko, odwołując się do względów historycznych i klauzuli porządku publicznego. Perspektywa historyczna potwierdza, że jakkolwiek ustawa o zniesieniu szlachectwa nie jest elementem konstytucji, to jednak ma duże znaczenie dla funkcjonowania państwa i równości obywateli. Podniesione przez rząd austriacki uzasadnienie dotyczące austriackiej sytuacji konstytucyjnej należy interpretować jako powołanie się na porządek publiczny. Może ono uzasadniać odmowę uznania przez państwo członkowskie nazwiska jednego z jego obywateli, które zostało mu nadane w innym państwie członkowskim. Trybunał wielokrotnie orzekał, że pojęcie porządku publicznego stanowiącego uzasadnienie odstępstwa od podstawowej swobody powinno być interpretowane w sposób wąski, aby jego zasięg nie był określany jednostronnie przez każde państwo członkowskie bez kontroli przez instytucje Unii Europejskiej. Porządek publiczny może być jedynie przywołany w przypadku realnego i wystarczająco poważnego zagrożenia, naruszającego podstawowy interes społeczny. Szczególne okoliczności, które mogłyby uzasadniać odwołanie do pojęcia porządku publicznego, mogą różnić się w poszczególnych państwach lub w określonych okresach. Organy krajowe mają pewien zakres swobody decyzji w granicach wyznaczonych przez traktat. Przepisy państw członkowskich dotyczące ewentualnych ograniczeń swobód ze względu na porządek publiczny nie muszą być identyczne, ograniczenia jednak muszą być proporcjonalne, niezbędne i konieczne. Unia szanuje tożsamość narodową państw członkowskich, obejmującą również ustrój republikański państwa. W danym przypadku nie wydaje się nieproporcjonalne dążenie przez państwo członkowskie do realizacji celu zachowania zasady równości w drodze ustanowienia zakazu nabywania, posiadania lub używania przez jego obywateli tytułów lub określeń szlacheckich, które mogą wywołać u innych przekonanie, że dana osoba posiada taką godność. Zdaje się, że odmawiając uznania elementów szlacheckich nazwiska takiego jak nazwisko skarżącej w postępowaniu przed sądem odsyłającym, władze austriackie właściwe w zakresie stanu cywilnego nie wykroczyły poza to, co jest niezbędne do zapewnienia realizacji podstawowego celu konstytucyjnego, do którego dążą – w postaci równości wobec prawa. Nie należy tego uważać za środek prowadzący do nieuzasadnionego naruszenia swobody przemieszczania się i pobytu obywateli Unii.

Postępowanie w sprawie *Bogendorff* zostało wszczęte w związku z pytaniami prejudycjalnymi przedstawionymi przez sąd rejonowy (Amtsgericht) w Karlsruhe (RFN), a dotyczącymi wykładni art. 18 i 21 TFUE. Postępowanie główne dotyczyło skutków zmiany

nazwiska przez osobę mającą podwójne obywatelstwo, niemieckie i brytyjskie, a konkretnie odmowy wpisania nowego nazwiska do ksiąg stanu cywilnego. W wyniku dwóch postępowań w przedmiocie nazwiska, jednego w Niemczech, drugiego w Wielkiej Brytanii, pełne nazwisko skarżącego brzmiało: Peter Mark Emanuel Graf von Wolffersdorff Freiherr von Bogendorff, a tym samym zawierało elementy świadczące o jego rzekomym szlacheckim rodowodzie. Urodzona w Niemczech córka skarżącego nosi nazwisko figurujące w brytyjskim akcie urodzenia i paszporcie, wystawionych przez konsulat brytyjski w Düsseldorfie (Niemcy), to jest Larissa Xenia Gräfin von Wolffersdorff Freiin von Bogendorff. Na mocy nakazu sądowego urząd stanu cywilnego w miejscu zamieszkania (miasto Chemnitz) dokonał wpisu tego nazwiska do rejestru stanu cywilnego. Następnie skarżący w postępowaniu głównym w drodze oświadczenia nakazał urzędowi stanu cywilnego miasta Karlsruhe wpisać na mocy niemieckiej ustawy o prawie międzynarodowym prywatnym do rejestru aktów stanu cywilnego imiona i nazwisko, które nabył na mocy prawa brytyjskiego. Wspomniany urząd odmówił, wskazując na niezgodność tego wniosku z podstawowymi zasadami prawa niemieckiego. Sąd odsyłający zadał pytanie, czy wspomniane wyżej przepisy TFUE należy interpretować w ten sposób, że organy państwa członkowskiego są zobowiązane do uznania zmiany nazwiska obywatela tego państwa, jeżeli jest on jednocześnie obywatelem innego państwa członkowskiego i w tym państwie członkowskim podczas zwykłego pobytu na skutek zmiany nazwiska, która nie jest związana ze zmianą statusu na gruncie prawa rodzinnego, nabył swobodnie wybrane nazwisko zawierające kilka tytułów szlacheckich. Kwestię tę należy rozpatrywać w kontekście dodatkowych okoliczności: prawdopodobnie nie zaistnieje w przyszłości istotny związek z tym państwem (w danym przypadku z Wielką Brytanią), a w pierwszym państwie członkowskim (RFN) instytucja szlachty została wprawdzie zniesiona na mocy prawa konstytucyjnego, jednak tytuły szlacheckie noszone w momencie zniesienia instytucji szlachty mogą nadal stanowić część nazwiska.

Zdaniem TSUE sąd odsyłający musi rozstrzygnąć, czy powody związane z wyborem konstytucyjnym pierwszego państwa członkowskiego i ze zniesieniem tytułów szlacheckich mogą zezwalać temu państwu członkowskiemu na nieuznanie zmiany imion i nazwiska nabytych w takich okolicznościach. Skarżący ma niewątpliwie status obywatela Unii, który stanowi podstawowy status obywateli państw członkowskich. Może zatem korzystać bez dyskryminacji z podstawowych swobód zagwarantowanych przez traktat, zwłaszcza w zakresie przyznanej w TFUE swobody przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich. Chociaż na obecnym etapie rozwoju prawa Unii przepisy regulujące zapis nazwiska i imienia w aktach stanu cywilnego należą do kompetencji państw członkowskich, państwa te są jednak zobowiązane do wykonywania omawianej kompetencji zgodnie z prawem Unii. Imię i nazwisko osoby jest jednym z elementów składowych jej tożsamości i życia prywatnego, które podlegają ochronie na podstawie KPP UE oraz EKPCz. W danym przypadku odmowa uznania przez organy niemieckie zmiany imion i nazwiska obywatela niemieckiego, nabytych na mocy ustawodawstwa innego państwa członkowskiego, którego obywatel ten ma także obywatelstwo, może stanowić ograniczenie korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zwłaszcza gdy ma ona

charakter powodujący „poważne niedogodności" na płaszczyźnie administracyjnej, zawodowej i prywatnej tego obywatela. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przeszkoda w swobodnym przepływie osób może być uzasadniona jedynie wtedy, gdy jest oparta na obiektywnych względach i jest proporcjonalna do uzasadnionego celu realizowanego przez prawo krajowe.

Sąd odsyłający wymienia cztery powody, które mogą uzasadnić odmowę uznania i zarejestrowania imion i nazwiska nabytych przez skarżącego w postępowaniu głównym w Zjednoczonym Królestwie. Powody te dotyczą zasad stałego i ciągłego charakteru nazwiska, okoliczności, że zmiana nazwiska w Zjednoczonym Królestwie była swobodnym wyborem, bez jakiegokolwiek związku ze zmianą statusu osobowego w następstwie zastosowania przepisów prawa rodzinnego, długości i złożoności wybranego nazwiska, a także względów związanych z niemieckim wyborem konstytucyjnym i ze zniesieniem tytułów szlacheckich.

W tym zakresie nazwisko osoby jest jednym z elementów składowych jej tożsamości i życia prywatnego, które podlegają ochronie na podstawie KPP i EKPCz. Dobrowolny charakter zmiany nazwiska nie stanowi sam w sobie naruszenia interesu ogólnego i tym samym nie może uzasadniać jako taki ograniczenia art. 21 TFUE. W związku z powyższym organy niemieckie nie mogą odmówić uznania nazwiska nabytego zgodnie z prawem przez obywatela niemieckiego w innym państwie członkowskim tylko z tego powodu, że ta zmiana nazwiska została dokonana z przyczyn osobistych i bez uwzględnienia powodów wspomnianej zmiany.

Odmowa uznania brytyjskiego nazwiska skarżącego w postępowaniu głównym nie może być uzasadniona zwykłym faktem, że zmiana nazwiska została dokonana z jego inicjatywy, bez uwzględnienia powodów tej zmiany. Według sądu odsyłającego celem niemieckiego porządku prawnego jest również unikanie tego, aby nazwiska miały nieproporcjonalną długość lub były zbyt skomplikowane. W tym zakresie sąd podnosi, że nazwisko wybrane przez skarżącego w postępowaniu głównym – Peter Mark Emanuel Graf von Wolffersdorff Freiherr von Bogendorff – jest w Niemczech wyjątkowo długie. W tym zakresie Trybunał już orzekł, iż tego rodzaju rozważania na temat uproszczeń administracyjnych nie są wystarczające dla uzasadnienia ograniczenia swobody przemieszczania się.

Obiektywny powód umożliwiający uzasadnienie ograniczenia swobodnego przemieszczania się może opierać się na zasadzie równości obywateli niemieckich wobec prawa, a także na wyborze konstytucyjnym polegającym na zniesieniu przywilejów i nierówności związanych z urodzeniem lub ze stanem i na zakazaniu noszenia tytułów szlacheckich jako takich. Uznanie swobodnie wybranego nazwiska, składającego się z kilku tytułów szlacheckich, które zostało nabyte w innym państwie członkowskim i którego uzyskanie nie wynika ze zmiany statusu osobowego w następstwie zastosowania przepisów prawa rodzinnego, oznaczałoby stworzenie nowego tytułu szlacheckiego, co byłoby sprzeczne z niemieckim porządkiem prawnym. Tworzenie nowych tytułów szlacheckich i ich przyznawanie jest zakazane. Rząd niemiecki wyjaśnił, że nadanie – w następstwie zmiany nazwiska – nazwiska zawierającego tytuł szlachecki jako element nazwiska także objęte jest zakazem przewidzianym w konstytucji weimarskiej

oraz że zakazane jest również ponowne tworzenie pozorów pochodzenia szlacheckiego, w szczególności poprzez zmianę nazwiska. Postanowienia te, które zdaniem rządu niemieckiego tworzą część niemieckiego porządku publicznego, mają na celu zagwarantowanie równego traktowania wszystkich obywateli niemieckich. Zakaz tytułów arystokratycznych i szlacheckich wynikający z konstytucji weimarskiej – rozpatrywany w kontekście niemieckiego wyboru konstytucyjnego – jako element tożsamości narodowej państwa członkowskiego, o której mowa w art. 4(2) TUE, może zostać uwzględniony jako element uzasadniający ograniczenie uznanego w prawie Unii prawa do swobodnego przemieszczania się osób. Uzasadnienie dotyczące zasady równości obywateli niemieckich wobec prawa i dotyczące wyboru konstytucyjnego polegającego na zniesieniu przywilejów i nierówności oraz zakazaniu noszenia tytułów szlacheckich jako takich należy interpretować w ten sposób, że odnosi się ono do względów porządku publicznego. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem obiektywne względy związane z porządkiem publicznym mogą uzasadniać odmowę uznania przez państwo członkowskie nazwiska jednego z jego obywateli, które zostało mu nadane w innym państwie członkowskim.

Trybunał wielokrotnie przypominał, że pojęcie porządku publicznego stanowiącego uzasadnienie odstępstwa od podstawowej swobody powinno być interpretowane w sposób wąski, aby jego zasięg nie był określany jednostronnie przez każde państwo członkowskie bez kontroli przez instytucje Unii Europejskiej. Wynika z tego, że porządek publiczny może być przywołany jedynie w przypadku realnego i wystarczająco poważnego zagrożenia, naruszającego podstawowy interes społeczny. Niemniej jednak szczególne okoliczności, które mogłyby uzasadniać odwołanie do pojęcia porządku publicznego, mogą różnić się w poszczególnych państwach członkowskich lub w określonych okresach. Należy więc w tym względzie przyznać właściwym organom krajowym pewien zakres swobodnego uznania w granicach wyznaczonych przez traktat. Zniesienie przywilejów i tytułów szlacheckich stanowi wdrożenie bardziej ogólnej zasady równości wszystkich niemieckich obywateli wobec prawa. Porządek prawny Unii niezaprzeczalnie dąży do zapewnienia poszanowania zasady równości jako ogólnej zasady prawa. Zasada ta została również zawarta w art. 20 KPP. Nie ma zatem wątpliwości, że cel odnoszący się do przestrzegania zasady równości jest w świetle prawa Unii słusznym celem. Przepisy ograniczające podstawową swobodę mogą być uzasadnione względami porządku publicznego jedynie wtedy, gdy są odpowiednie do zapewnienia realizacji założonych celów, i gdy cele te nie mogą zostać osiągnięte za pomocą mniej restrykcyjnych środków. Trybunał uściślił już w tym względzie, że nie jest niezbędne, aby przepis o charakterze ograniczenia wydany przez organy państwa członkowskiego odpowiadał koncepcji wspólnej dla wszystkich państw członkowskich, jeżeli chodzi o sposoby ochrony określonego prawa podstawowego lub uzasadnionego interesu, oraz że niezbędny i proporcjonalny charakter przepisów przyjętych w określonej dziedzinie nie jest wykluczony tylko z tego powodu, że jedno państwo członkowskie wybrało odmienny system ochrony niż ten przyjęty przez inne państwo. Należy też przypomnieć, że Unia szanuje tożsamość narodową państw członkowskich, obejmującą również ustrój republikański państwa. Trybunał orzekł, że nie wydaje się nieproporcjonalne dążenie przez państwo członkowskie do realizacji celu poszanowania zasady równości w drodze ustanowienia zakazu

nabywania, posiadania lub używania przez jego obywateli tytułów szlacheckich lub ich elementów, które mogą wywołać u innych przekonanie, że dana osoba posiada taką godność. Poprzez odmowę uznania elementów szlacheckich nazwiska takiego jak nazwisko rozpatrywane w sprawie, w której wydano ten wyrok, organy austriackie właściwe w zakresie stanu cywilnego nie wykroczyły poza to, co jest niezbędne dla zapewnienia osiągnięcia podstawowego celu konstytucyjnego, do którego dążą. Niemiecki porządek prawny, w odróżnieniu od austriackiego porządku prawnego, nie przewiduje ścisłego zakazu zachowania tytułów szlacheckich. O ile od daty wejścia w życie konstytucji weimarskiej nie przyznaje się już nowych tytułów, o tyle tytuły, które istniały do tego czasu, zostały zachowane jako elementy nazwiska. W konsekwencji jest dopuszczalne, aby – niezależnie od zniesienia stanu szlacheckiego – nazwiska obywateli niemieckich zawierały, ze względu na ich pochodzenie, elementy odpowiadające dawnym tytułom szlacheckim.

Sprzeczne z zamiarem ustawodawcy niemieckiego byłoby natomiast, gdyby obywatele niemieccy poprzez skorzystanie z prawa innego państwa członkowskiego przyjmowali ponownie zniesione tytuły szlacheckie. Tymczasem systematyczne uznawanie zmian takich jak zmiana nazwiska rozpatrywana w postępowaniu głównym mogłoby doprowadzić do takiego rezultatu. Ocena proporcjonalnego charakteru takiej praktyki z perspektywy zasady równości wobec prawa wymaga przeprowadzenia analizy i wyważenia różnych okoliczności prawnych i faktycznych właściwych dla danego państwa członkowskiego, co jest zadaniem sądu odsyłającego, gdyż jest on w tej kwestii w lepszej sytuacji niż Trybunał. Przy wyważaniu przyznanego obywatelom Unii na mocy art. 21 TFUE prawa do swobodnego przemieszczania się i słusznych interesów, do zagwarantowania których ustawodawca niemiecki dąży poprzez granice ustanowione wobec używania tytułów szlacheckich i poprzez zakaz ponownego tworzenia wrażenia posiadania pochodzenia szlacheckiego, należy uwzględnić różne okoliczności. Chociaż okoliczności te nie mogą służyć jako takie za uzasadnienie, to jednak powinny być uwzględniane podczas kontroli proporcjonalności. Rozpatrywana zmiana nazwiska opiera się na dokonanym przez skarżącego w postępowaniu głównym wyborze o charakterze wyłącznie osobistym, że rozbieżności nazwisk, jaka z powyższego wynika, nie można przypisać ani okolicznościom związanym z urodzeniem skarżącego, ani adopcji, ani nabyciu obywatelstwa brytyjskiego oraz że nazwisko wybrane w Zjednoczonym Królestwie zawiera elementy, które formalnie nie stanową tytułów szlacheckich ani w Niemczech, ani w Zjednoczonym Królestwie, lecz stwarzają wrażenie pochodzenia szlacheckiego. O ile obiektywny powód związany z porządkiem publicznym i zasadą równości obywateli niemieckich wobec prawa może – jeśli zostanie uwzględniony – uzasadnić odmowę uznania zmiany nazwiska skarżącego w postępowaniu głównym, o tyle nie może on uzasadnić odmowy uznania zmiany jego imion.

Z całości powyższych rozważań wynika, że na pytanie prejudycjalne należy odpowiedzieć, iż art. 21 TFUE powinno się interpretować w ten sposób, że organy państwa członkowskiego nie są zobowiązane do uznania nazwiska obywatela tego państwa członkowskiego w przypadku, gdy posiada on także obywatelstwo innego państwa członkowskiego, w którym nabył to swobodnie wybrane nazwisko zawierające kilka

elementów tytułów szlacheckich, które są niedopuszczalne na gruncie prawa pierwszego państwa członkowskiego, o ile zostanie wykazane – czego weryfikacja należy do sądu odsyłającego – że taka odmowa uznania nazwiska jest w tym kontekście uzasadniona względami porządku publicznego, ponieważ jest odpowiednia i niezbędna do zagwarantowania poszanowania zasady równości wszystkich obywateli wspomnianego państwa członkowskiego wobec prawa.

Wyrok w sprawie państwa Wardynów dotyczył kwestii szczególnie czułej politycznie w stosunkach polsko-litewskich, to jest pisowni nazwisk Polaków mieszkających na Litwie. Zgodnie z konstytucją litewską nazwiska obywateli Litwy muszą być pisane alfabetem litewskim. Małżeństwo M. i Ł. Wardynowie (pani Vardyn była obywatelką litewską narodowości polskiej, pan Wardyn obywatelem polskim) skarżyło tę zasadę jako niezgodną ze swobodą przepływu osób, ponieważ jej zastosowanie musiało prowadzić do zróżnicowanej pisowni ich wspólnego nazwiska. TSUE uznał uzasadniony interes państwa w przestrzeganiu pisowni jako elementu porządku publicznego, co wynika zarówno z zasady ochrony tożsamości konstytucyjnej, jak i z art. 22 KPP (w połączeniu z art. 53 KPP[220]), który odwołuje się do różnorodności kulturowej i językowej Unii. Podkreślił jednak, że należy przy tym przestrzegać zasady proporcjonalności, zwłaszcza konieczne jest zważenie, czy różna pisownia nazwisk współmałżonków nie może prowadzić do niekorzystnych następstw (prowadzić do poważnych niedogodności, *serious inconvenience*). Warto jednak przypomnieć, że w swym orzecznictwie TSUE propagował ideę korzystania z języka mniejszości narodowych, jeżeli miało to na celu wzmocnienie ochrony praw fundamentalnych i ochronę przed dyskryminacją[221].

Konstrukcja tożsamości narodowej nie jest jednak w każdym przypadku bezwarunkowo akceptowana. Tego rodzaju argument podlega kontroli ze strony TSUE. Na uwagę zwracają dwa orzeczenia idące właśnie w takim kierunku. Pierwszym jest sprawa *P. Gauweiler*[222], która dotyczyła pytań prejudycjalnych zadanych Trybunałowi przez Federalny Trybunał Konstytucyjny RFN w postępowaniu na tle skargi konstytucyjnej w sprawie decyzji Europejskiego Banku Centralnego (EBC) pozwalającej na wykup obligacji państw członkowskich na rynku wtórnym. W istocie FTK miał wątpliwości, czy tego rodzaju program nie jest równoważny

[220] Żadne z postanowień niniejszej karty nie będzie interpretowane jako ograniczające lub naruszające prawa człowieka i podstawowe wolności uznane, we właściwych im obszarach zastosowania, przez prawo Unii i prawo międzynarodowe oraz konwencje międzynarodowe, których Unia lub wszystkie państwa członkowskie są stronami, w szczególności przez Europejską konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz przez konstytucje państw członkowskich.

[221] Por. orzeczenie w sprawie C-274/96, *Bickel i Franz*.

[222] Wyrok z dnia 15 czerwca 2015 r., sprawa C-62/14, *P. Gauweiler i in. przeciwko Deutscher Bundestag*, ECLI:EU:C:2015:400; http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=165057-&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=PL&cid=7682817

z udzielaniem pomocy finansowej (kredytowej) dla państw prowadzących nierozważną politykę finansową. Z punktu widzenia prawa niemieckiego zakaz udzielania pomocy finansowej jest elementem tożsamości konstytucyjnej państwa. Naruszenie go byłoby równoznaczne z naruszeniem ustawy zasadniczej. TSUE oddalił jednak ten wniosek, wskazując, że proponowana przez EBC polityka nie jest niezgodna z TFUE i zasadami polityki monetarnej UE, nawet jeżeli istniałyby wątpliwości co do jej skuteczności.

Z kolei w sprawie *Taricco*[223] wątpliwości co do prawa unijnego z perspektywy konstytucji przedstawił włoski Sąd Konstytucyjny. Sprawa ta jest niezwykle interesującym przykładem dialogu sędziowskiego w ramach Unii Europejskiej, wskazującym, że nie tylko niemiecki FTK, ale również inne sądy konstytucyjne podejmują próby wpływania na orzecznictwo TSUE.

W wyroku wydanym w 2015 r. Trybunał Sprawiedliwości uznał, że nadużycia związane z podatkiem VAT (w polskiej nomenklaturze PTU) są elementem szerszej konstrukcji przestępstw na szkodę interesów finansowych Unii. TSUE stwierdził, że przepisy włoskiego prawa karnego ustanawiające krótkie terminy przedawnienia wywołują niekorzystne skutki dla wykonania przez państwo członkowskie zobowiązań wynikających z nakazu ochrony interesów finansowych Unii przez przyjęcie skutecznych i odstraszających kar. Sąd krajowy ma obowiązek niestosowania przepisów włoskich bez potrzeby uchylenia ich przez ustawodawcę lub sąd konstytucyjny (formuła ta nawiązuje wprost do wyroku w sprawie *Simmenthal*). Według tzw. reguły Taricco sąd krajowy powinien zignorować tego typu ograniczenia wynikające z prawa krajowego, jeśli zostaną spełnione dwa warunki: jeżeli przedawnienie dotyczyłoby znaczącej liczby przypadków oraz jeżeli okres przedawnienia dla spraw unijnych byłby krótszy niż dla podobnych spraw na gruncie prawa krajowego. Obowiązek pominięcia prawa krajowego w tym konkretnym przypadku skutkowałby osłabieniem sytuacji prawnej oskarżonych. TSUE postawił więc ochronę interesów Unii ponad prawami jednostek. Takie rozstrzygnięcie doprowadziło włoski Sąd Konstytucyjny do tezy, że reguła Taricco narusza zasadę legalizmu sformułowaną we włoskiej konstytucji (przez używanie nieostrych sformułowań przy określaniu czynów podlegających karze). Sąd odmówił zastosowania się do wyroku TSUE, wskazując, że ponieważ przedawnienie jest kwestią prawa materialnego, a nie procedury, nie może mieć zastosowania do spraw zaistniałych przed orzeczeniem TSUE. Sąd potwierdził też, że prawo ponadnarodowe i wykonywanie zobowiązań międzynarodowych w ogóle nie może przeważać nad podstawowymi zasadami porządku konstytucyjnego ani naruszać praw podstawowych jednostek. Tym samym potwierdził wcześniejszy wyrok z dnia 5 czerwca 1984 r. w sprawie *Granital*, jedno z kluczowych orzeczeń sądu konstytucyjnego.

[223] Wyrok z dnia 8 września 2015 r., sprawa C-105/14, *Postępowanie karne przeciwko I. Taricco i in. (tzw. Taricco I)*, ECLI:EU:C:2015:555, http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?&num=C-105/14; wyrok z 5 grudnia 2017 r., sprawa C-42/17, *M.A.S. & M.B.* (tzw.*Taricco II*), ECLI:EU:C:2017:936; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-42/17&language=PL

Zasada legalizmu powróciła do TSUE w pytaniu prejudycjalnym Sądu Konstytucyjnego w sprawie C-42/17, *Postępowanie karne przeciwko M.A.S. i M.B.*, dotyczącym oskarżenia o przestępstwa związane z podatkiem VAT. W ten sposób sąd włoski dał Trybunałowi szansę wycofania się z poprzedniego orzeczenia, które wzbudzało zasadnicze wątpliwości w doktrynie.

> Trybunał Sprawiedliwości potwierdził, że prawo unijne nakłada na sąd krajowy obowiązek niestosowania, w ramach postępowania karnego dotyczącego przestępstw w dziedzinie podatku od wartości dodanej, przepisów krajowych w przedmiocie przedawnienia należących do krajowego prawa materialnego, które stoją na przeszkodzie nałożeniu skutecznych i odstraszających sankcji karnych w znacznej liczbie wypadków poważnych oszustw naruszających interesy finansowe Unii Europejskiej bądź które przewidują krótsze terminy przedawnienia dla poważnych oszustw naruszających te interesy aniżeli terminy przedawnienia dla oszustw naruszających interesy finansowe danego państwa członkowskiego. Wyjątkiem jest sytuacja, w której takie niestosowanie skutkuje naruszeniem zasady ustawowej określoności czynów zabronionych i kar (zasady legalizmu) ze względu na niedostateczną określoność znajdującej zastosowanie ustawy lub z uwagi na działanie wstecz przepisów ustanawiających surowsze warunki odpowiedzialności niż obowiązujące w chwili popełnienia przestępstwa. Trybunał podkreślił też, że zasada legalizmu jest częścią wspólnej tradycji konstytucyjnej państw członkowskich, sformułowanej w art. 49 KPP, i to do sędziów krajowych należy ocena, czy zastosowanie zasady Taricco prowadziłoby do niepewności prawa. W takim przypadku sąd krajowy nie miałby obowiązku niestosowania przepisów o przedawnieniu. Ostatecznie Sąd Konstytucyjny stwierdził, że oskarżenie w postępowaniu głównym dotyczyło sytuacji sprzed wyroku TSUE w sprawie *Taricco I*; skorzystał również z furtki otwartej przez TSUE, podkreślając, znów zgodnie z wyrokiem Trybunału, że reguła Taricco I jest niezgodna z zasadą legalizmu. Co więcej, jakkolwiek tylko TSUE może dokonywać jednolitej wykładni prawa unijnego, to interpretacja niezgodna z konstytucją nie ma racji bytu w systemie prawa włoskiego[224].

[224] TSUE nie jest skłonny uwzględniać zasadę tożsamości konstytucyjnej w każdym przypadku. W wyroku z dnia 1 marca 2012 r., sprawa C-393/10, *D.P. O'Brien przeciwko Ministry of Justice,* ECLI:EU:C:2012:110; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-393/10&language=PL, dotyczącym kwalifikacji niektórych sędziów zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy, wskazał w związku z zarzutem podniesionym przez interweniujący w sprawie rząd Łotwy, że okoliczność, iż sędziowie podlegają pragmatyce służbowej i że można ich uznać za pracowników w rozumieniu porozumienia ramowego w sprawie pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy, w żaden sposób nie wpływa na niezależność władzy sądowniczej i na uprawnienie państw członkowskich do ukształtowania szczególnego statusu korpusu sądownictwa. Sędziowie brytyjscy bez względu na formę zatrudnienia pozostają niezawiśli przy wykonywaniu funkcji orzeczniczej jako takiej w rozumieniu art. 47(2) KPP UE. Stwierdzeń tych nie może podważyć argument rządu łotewskiego, zgodnie z którym stosowanie prawa Unii do władzy sądowniczej oznaczałoby nieprzestrzeganie tożsamości narodowej państw członkowskich, co byłoby sprzeczne z art. 4(2) TUE. Stwierdzić bowiem należy, że zastosowanie wobec sędziów pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy i wynagradzanych na podstawie dniówek

3.5. Prawo Unii Europejskiej w prawie państw członkowskich – perspektywa konstytucji i sądów krajowych

3.5.1. Rozwiązania konstytucyjne

Państwa członkowskie UE, zarówno zaliczane do „starych" członków, jak i te, które przystąpiły do Unii w XXI w., są czułe na punkcie zachowania swej suwerenności. Rzadko kiedy są gotowe do uznania w sposób absolutny i bezwarunkowy nadrzędności prawa unijnego nad prawem wewnętrznym (krajowym). Ten wspólnotowy czy też europejski punkt widzenia na omawianą tu kwestię wcale nie został jednoznacznie i bezwarunkowo zaakceptowany przez państwa członkowskie UE; zwłaszcza orzecznictwo sądów konstytucyjnych RFN, Francji, Włoch, Hiszpanii oraz Sądu Najwyższego Danii, działającego jak sąd konstytucyjny, nie jest skłonne zgodzić się całkowicie ze stanowiskiem TSUE.

Rozwiązania konstytucyjne dotyczące integracji europejskiej w poszczególnych państwach członkowskich obejmują dwie grupy regulacji. Do pierwszej zaliczamy przepisy odnoszące się bezpośrednio do Unii Europejskiej. Druga natomiast ma znaczenie szersze i obejmuje przepisy dotyczące wprowadzenia i umiejscowienia prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym państw członkowskich.

Na pierwszy plan wysuwa się regulacja ustawy zasadniczej RFN. Podstawowy przepis odnoszący się do integracji europejskiej został wprowadzony do konstytucji niejako przypadkiem w roku 1990 – zjednoczenie Niemiec spowodowało konieczność nowelizacji ustawy zasadniczej poprzez skreślenie dotychczasowego przepisu art. 23. W jego miejsce zaproponowano postanowienia stanowiące podstawę do uczestniczenia RFN w Unii Europejskiej. Nowe przepisy określają najważniejsze zasady integracji europejskiej: praworządność, ochronę praw podstawowych, subsydiarności, państwa socjalnego oraz federalizmu. W celu realizacji tych celów integracyjnych RFN może w drodze ustawy przekazać prawa suwerenne na rzecz innych podmiotów. Ustawa zasadnicza przewiduje również współpracę pomiędzy federacją i krajami związkowymi w wykonywaniu zadań Unii Europejskiej, jeżeli

---

dyrektywy 97/81 i porozumienia ramowego w sprawie pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy nie może mieć wpływu na tożsamość narodową, lecz ma na celu jedynie umożliwienie im skorzystania z dobrodziejstwa ogólnej zasady równości traktowania, która stanowi jeden z celów tych aktów, jak również ich ochronę przed dyskryminującym traktowaniem pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy. Z kolei w wyroku z dnia 8 września 2010 r. w sprawie C-409/06, *Winner Wetten GmbH przeciwko Bürgermeisterin der Stadt Bergheim*, Zb. Orz. 2010, s. I-8015, ECLI:EU:C:2010:503; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-409/06, Trybunał ponownie podkreślił, że stosowanie norm konstytucyjnych nie może prowadzić do podważenia mocy obowiązującej prawa unijnego. Można zawiesić stosowanie prawa unijnego na okres przejściowy, jeżeli jest to niezbędne dla zapewnienia pewności prawa, ale może to uczynić jedynie TSUE.

takie współdziałanie byłoby konieczne w związku z federalną strukturą państwa i wertykalnym podziałem kompetencji. Zasada federalizmu nie może być przy tym zmieniona ani przez ustawodawstwo wewnętrzne, ani przez akty prawa międzynarodowego czy inne podobne do nich (czytaj: unijne). W celu wykonania dyspozycji konstytucyjnych w marcu 1993 r. zostały przyjęte ustawy dotyczące roli parlamentu w procesie integracji europejskiej oraz zasad współpracy pomiędzy federacją i krajami związkowymi w tej dziedzinie.

We francuskim systemie prawnym pozycja prawa wspólnotowego/unijnego została ukształtowana w wyniku współdziałania organów ustawodawczych i rządowych, Rady Konstytucyjnej oraz orzecznictwa sądowego. Jeśli chodzi o przepisy konstytucyjne, przepisy art. 54 i 55 sytuują prawo wspólnotowe pomiędzy konstytucją i ustawami. W kolejnych latach konstytucja z 1958 r. była kilkakrotnie nowelizowana, zgodnie z sugestiami Rady Konstytucyjnej, aby uczynić zadość wymogom wynikającym z prawa wspólnotowego. Najpoważniejsza zmiana nastąpiła 25 czerwca 1992 r. Wprowadzono wtedy do tekstu konstytucji nowy tytuł XIV „Wspólnoty Europejskie i Unia Europejska". Pozwala on na wykonywanie pewnych kompetencji łącznie przez Francję i inne państwa członkowskie Unii. W związku z tym Francja może przekazać na rzecz tej organizacji w szczególności kompetencje konieczne do ustanowienia unii walutowej oraz do określenia zasad przekraczania granic zewnętrznych. Przepisy konstytucyjne regulują również zasady udziału obywateli innych państw członkowskich zamieszkujących we Francji w wyborach oraz zasady współpracy pomiędzy organami państwa w związku z procesem legislacyjnym w Unii Europejskiej. Po początkowych wahaniach w działalności Rady Konstytucyjnej ukształtowała się zasada, że przeniesienie kompetencji na rzecz Unii Europejskiej jest możliwe bez nowelizacji konstytucji, jeżeli proponowane ustawodawstwo nie zawiera rozwiązań niezgodnych z literą konstytucji. Praktyka idzie jednak w kierunku uprzedniego (poprzedzającego wejście w życie) dostosowania konstytucji do prawa unijnego. Sądy krajowe (Rada Stanu, Trybunał Kasacyjny) wskazały przy tym w swym orzecznictwie, że zasada pierwszeństwa prawa unijnego nie ma zastosowania w przypadku konfliktu normy unijnej z konstytucją (orzeczenia Rady Stanu w sprawie *Sarran* z dnia 30 października 1998 i Trybunału Kasacyjnego w sprawie *Fraisse* z dnia 2 czerwca 2000 r.). Zasada prymatu została jednak potwierdzona przez Radę Konstytucyjną, która oparła swą linię orzeczniczą wprost na przepisie konstytucyjnym (art. 88-1). Kontrola konstytucyjności prawa unijnego należy jednak co do zasady do kompetencji sądów powszechnych. Pewne zmiany zostały wprowadzone ustawą konstytucyjną z 2008 r. i ustawą organiczną (wykonawczą) z 2010 r. Akty te umożliwiają kontrolę następczą prawa wtórnego UE z punktu widzenia zgodności z konstytucją w trybie pytań prawnych sądów krajowych do Rady Konstytucyjnej. Procedura ta jest jednak dość skomplikowana i wymaga współdziałania sądów kasacyjnych.

Konstytucja belgijska została przyjęta w 1994 r.; poprzednia konstytucja była kilkakrotnie modyfikowana, m.in. także ze względu na wymiar europejski. Przepis art. 25bis (obecnie art. 34), na mocy którego wykonywanie pewnych kompetencji państwa może zostać powierzone na podstawie umowy międzynarodowej lub ustawy instytucjom utworzonym aktem prawa międzynarodowego publicznego. Przepis ten był traktowany *post factum* jako podstawa ratyfikacji traktatów założycielskich Wspólnot i TUE. Jakkolwiek konstytucja belgijska nie precyzuje miejsca prawa wspólnotowego w krajowym porządku prawnym, to jego stosowanie nie wzbudza kontrowersji, przynajmniej od czasu wydania przez sąd kasacyjny orzeczenia w sprawie *Fromagerie Franco-Suisse Le Ski*, w którym powtórzone zostały tezy w sposób wyraźnie wskazujący dalszy kierunek rozwoju praktyki: państwa członkowskie stworzyły nowy porządek prawny, oparty na przekazaniu na rzecz Wspólnoty części kompetencji w dziedzinach objętych traktatem. Trybunał Arbitrażowy zmodyfikował jednak tę zasadę wyrokiem z dnia 16 października 1991 r., dopuszczając kontrolę konstytucyjności umów międzynarodowych, w tym traktatów założycielskich.

Konstytucja Królestwa Niderlandów (znowelizowana w 1983 r.) jest oparta na koncepcji monistycznej. Artykuł 68 stanowił, że traktaty i porozumienia międzynarodowe są najwyższym prawem w państwie. W znowelizowanej wersji konstytucji przepis art. 92 stwierdza, że kompetencje ustawodawcze, administracyjne lub sądownicze mogą być przekazywane na mocy odpowiedniej umowy organizacjom międzynarodowym. Kolejny przepis z kolei mówi, iż postanowienia traktatowe oraz decyzje organizacji międzynarodowych, które mogą być powszechnie wiążące, będą wywierały taki właśnie skutek od momentu ich opublikowania w dzienniku urzędowym. Sądy holenderskie nie są uprawnione do rozstrzygania o konstytucyjności ustaw i umów międzynarodowych.

Konstytucja włoska nie zawiera szczegółowych przepisów dotyczących inkorporacji umów międzynarodowych do krajowego porządku prawnego. Artykuł 11 natomiast pozwala na przekazywanie kompetencji suwerennych na rzecz organizacji międzynarodowej; nie określa jednak w związku z tym miejsca umów międzynarodowych. Przyjmuje się, że ograniczeniem przekazania kompetencji na rzecz Wspólnoty są republikańska forma rządów oraz niezbywalne prawa osoby ludzkiej.

Konstytucja Irlandii w art. 29(4) zawiera stwierdzenie, że żadna regulacja prawa europejskiego (w tym w szczególności ani traktat akcesyjny, ani traktat z Maastricht), w tym również regulacje przyjmowane w przyszłości, nie mogą być traktowane jako niezgodne z konstytucją. Pociąga to za sobą istotne konsekwencje, a przede wszystkim to, że nie można kwestionować ustawodawstwa implementującego prawo wspólnotowe z perspektywy ewentualnej niezgodności z konstytucją irlandzką, a także nie można badać zgodności prawa wspólnotowego z konstytucją.

Przystąpienie Hiszpanii do Wspólnoty Europejskiej było możliwe dzięki postanowieniu art. 93 konstytucji, który stanowi, że ustawa organiczna może zezwolić na zawarcie umowy powierzającej organizacji lub instytucji międzynarodowej wykonywanie kompetencji wynikających z konstytucji. Zapewnienie wykonania takiego traktatu lub uchwał organizacji międzynarodowej należy do kompetencji rządu lub Kortezów (parlamentu) zależnie od sprawy. Przepis ten traktowany jest niekiedy przez doktrynę jako uznający pierwszeństwo prawa traktatowego przed prawem wewnętrznym. W istocie jednak stanowi on raczej podstawę podziału kompetencji pomiędzy państwo a Wspólnotę. Brak w konstytucji hiszpańskiej przepisu określającego miejsce prawa wspólnotowego w krajowym porządku prawnym; praktyka sądowa umieszcza je pomiędzy konstytucją a ustawami.

Nowelizacja konstytucji Republiki Czeskiej, przeprowadzona w 2001 r. w związku z zamierzoną akcesją do Unii Europejskiej, wprowadziła nowy przepis art. 10, zgodnie z którym można na podstawie umowy międzynarodowej przekazać niektóre kompetencje państwa na rzecz instytucji lub organizacji międzynarodowej. Na ratyfikację takiej umowy musi wyrazić zgodę parlament większością głosów konieczną do uchwalenia ustawy konstytucyjnej. Kolejny przepis określa sposób informowania parlamentu przez rząd w sprawach polityki europejskiej oraz udział parlamentu w kształtowaniu tej polityki.

Konstytucja Węgier z 1949 r. została znowelizowana w grudniu 2003 r. w związku z zamiarem przystąpienia do Unii Europejskiej. Przepis art. 2A przewiduje, że Węgry jako członek Unii Europejskiej mogą wspólnie z innymi państwami członkowskimi wykonywać pewne kompetencje niezbędne do wywiązania się ze zobowiązań wynikających z traktatów założycielskich Unii Europejskiej i Wspólnot Europejskich. Kompetencje te mogą być wykonywane samodzielnie oraz za pośrednictwem instytucji Unii. Ratyfikacja umów przekazujących kompetencje wymaga większości 2/3 głosów członków parlamentu. W przypadku traktatu akcesyjnego zostało przeprowadzone referendum, w którym 83,7 proc. uczestniczących w nim wypowiedziało się za przystąpieniem do Unii. Konstytucja reguluje również pierwszeństwo prawa międzynarodowego (w tym europejskiego – art. 7.2 odnosi się wprost do obowiązywania prawa unijnego i *acquis communautaire* w prawie wewnętrznym, odwołując się w tym względzie do regulacji traktatów założycielskich i wynikających z nich zasad) przed prawem krajowym, połączone z obowiązkiem dostosowania prawa wewnętrznego do zobowiązań międzynarodowych.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. zawiera kilka przepisów dotyczących pośrednio konsekwencji członkostwa Polski w Unii Europejskiej dla polskiego systemu prawnego, przede wszystkim w rozdziale III „Źródła prawa". Traktaty założycielskie są z tej perspektywy „normalnymi" umowami międzynarodowymi. Jedyną cechą wyróżniającą je może być ewentualnie szczególna

procedura ratyfikacyjna określona w art. 90. Zgodnie z przepisem art. 87 ratyfikowane umowy międzynarodowe stanowią źródło prawa powszechnie obowiązującego. Nie ulega wątpliwości, że pojęcie to obejmuje nie tylko samą umowę, lecz także wszystkie akty prawne wydane na jej podstawie i w celu realizacji jej postanowień (tak m.in. art. 2(1) ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych). Traktaty założycielskie jako umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą Parlamentu, zgodnie z art. 91(2), mają pierwszeństwo stosowania przed ustawą w przypadku konfliktu pomiędzy tymi aktami prawnymi. Z kolei na podstawie ust. 3 tego samego artykułu prawo stanowione przez organizację międzynarodową ma pierwszeństwo przed prawem krajowym, o ile wynika to z umowy międzynarodowej konstytuującej tę organizację międzynarodową, ratyfikowanej za zgodą Parlamentu. W praktyce dotyczy to tych organizacji międzynarodowych, których statuty (umowy konstytuujące) powinny być ratyfikowane w trybie art. 90 Konstytucji RP. Oznacza to jednocześnie podporządkowanie prawa Unii Europejskiej przepisom Konstytucji. Zasadę pierwszeństwa prawa unijnego potwierdziło też *expressis verbis* ogłoszenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 maja 2004 r. w sprawie stosowania prawa Unii Europejskiej[225].

Konstytucja RP z 1997 r. przewiduje również szczególną procedurę ratyfikacji umów międzynarodowych, które przekazują kompetencje państwa na rzecz organów międzynarodowych lub organizacji międzynarodowych (w istocie chodzi o organizacje ponadnarodowe typu integracyjnego). Artykuł 90 stanowi, że umowy takie powinny być ratyfikowane przez Prezydenta RP w trybie szczególnym – po uchwaleniu ustawy ratyfikacyjnej większością głosów 2/3 członków obu izb parlamentu przy zachowaniu kworum połowy ustawowej liczby posłów i senatorów, albo na podstawie referendum ogólnonarodowego. Tryb ten zastosowano dotąd wyłącznie w odniesieniu do traktatu akcesyjnego do Unii Europejskiej, co zresztą było przedmiotem kontrowersji – przekonywający jest argument, że traktaty o akcesji nowych członków jako modyfikujące traktaty założycielskie powinny być również ratyfikowane w trybie art. 90 Konstytucji.

W latach 2010–2011 prowadzone były w parlamencie prace nad nowelizacją Konstytucji. Projekt nowego rozdziału regulującego członkostwo Polski w UE w sposób kompleksowy przedstawił prezydent B. Komorowski. Postępowanie w tej sprawie zostało jednak – niestety – zawieszone, a następnie zarzucone.

[225] Monitor Polski z 2004 r. nr 20, poz. 359; http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20040200359

3.5.2. Orzecznictwo sądów konstytucyjnych[226]

Wspólną cechą tych rozstrzygnięć jest podkreślenie otwartości porządku konstytucyjnego wobec integracji europejskiej z jednoczesnym zwróceniem uwagi na znaczenie tożsamości konstytucyjnej i ustrojowej – a więc w istocie suwerenności – państw członkowskich, której poszanowanie wyklucza możliwość jakiejkolwiek dorozumianej zmiany konstytucji krajowej, w tym zwłaszcza w odniesieniu do reguł przekazywania kompetencji mających oparcie w ustawie zasadniczej. Na gruncie tych postanowień traktatowych, które uznają Unię za organizację międzynarodową, a nie państwo federalne, podkreślają znaczenie zasady przyznania, zasady pomocniczości, odwołują się do przyznania parlamentom państw członkowskich ostatniego słowa, którego brak wstrzymuje działania unijne, a ponadto uzależniają efektywność Unii od wewnętrznych procedur konstytucyjnych jej członków. Europejskie sądy konstytucyjne potwierdzają znaczenie zasady suwerenności odzwierciedlonej wyrażonej w postanowieniach konstytucji, ze względu na które dokonywana jest przez te sądy ocena traktatu z Lizbony w zakresie wskazanym przez wnioskodawców.

W orzecznictwie europejskich sądów konstytucyjnych znalazło wyraz przekonanie o zgodności postanowień traktatu z Lizbony z krajowymi ustawami zasadniczymi. Wskazano zarazem także na znaczenie konstytucji i ustaw państw członkowskich dla zagwarantowania tym państwom suwerenności i tożsamości narodowej, co znajduje dobitne odzwierciedlenie w wyroku Federalnego Trybunału Konstytucyjnego Niemiec (z dnia 30 czerwca 2009 r.). Sąd ten stwierdził, że w warunkach obowiązywania traktatu z Lizbony Unia Europejska pozostaje związkiem suwerennych państw, a nie federacją. Państwa członkowskie Unii jako organizacji międzynarodowej zachowują pełnię suwerenności i są „panami traktatów". Granica przyzwolenia na rozwój Unii leży więc tam, gdzie państwa członkowskie zaczęłyby tracić swoją tożsamość konstytucyjną.

Sądy konstytucyjne wiele razy w swych orzeczeniach wyrażały opinię, iż Wspólnota/Unia Europejska działa na zasadzie kompetencji powierzonych jej wyraźnie przez państwa członkowskie. Jest to oczywista konsekwencja konstrukcji Unii jako organizacji międzynarodowej, której podmiotowość prawna ma charakter pochodny. Tym samym, podejmując działania w stosunkach międzypaństwowych, UE musi każdorazowo wskazać podstawę prawną swego działania. Inną konsekwencją sygnalizowanego tu rozwiązania jest wielokrotne podkreślanie przez sądy konstytucyjne tezy, że państwa członkowskie przekazały na rzecz Unii jedynie niektóre

[226] W tym miejscu omawiamy jedynie część problemu wzajemnego stosunku między prawem UE a prawem krajowym państw członkowskich. Powracamy do niego w dalszej części opracowania, w kontekście sporu o tożsamość konstytucyjną państw członkowskich.

swoje uprawnienia, i to raczej w formie wykonywania kompetencji. Formuła o przekazaniu suwerenności lub jej części przez poszczególne państwa członkowskie na rzecz UE jest o tyle trudna do zaakceptowania, że po pierwsze, suwerenność jest atrybutem państwa, a nie organizacji międzynarodowych, a po wtóre, suwerenność jest z założenia niepodzielna, nie można jej ograniczyć albo przekazać w części. Sędziowie konstytucyjni zdawali sobie sprawę z tego, że formuła wskazująca na ograniczenie suwerenności państwa przez przystąpienie do UE nie jest najszczęśliwsza, właśnie ze względu na niezgodność z prawem międzynarodowym – w ostatnim czasie sądy krajowe unikają takich wypowiedzi, podkreślając, że przekazanie kompetencji do działania na rzecz organizacji międzynarodowej nie może w żaden sposób wpłynąć na suwerenność państwową. Reprezentatywne jest tu zwłaszcza orzeczenie duńskiego Sądu Najwyższego z dnia 6 kwietnia 1998 r. w sprawie *Carlsen*. Czytamy w nim w szczególności, że przepis § 20 konstytucji duńskiej nie upoważnia do przekazania na rzecz organizacji międzynarodowej kompetencji do stanowienia prawa lub podejmowania decyzji, które byłyby niezgodne z konstytucją.

Również francuska Rada Konstytucyjna w decyzji z dnia 9 kwietnia 1992 r. w sprawie zawarcia przez Francję traktatu z Maastricht zwróciła uwagę na to, że działania Wspólnoty są dopuszczalne wyłącznie w takim zakresie, w jakim kompetencje te zostały powierzone jej przez państwa członkowskie. Sądy francuskie konsekwentnie zaznaczały przy różnych okazjach (m.in. w latach 2006–2007 w związku ze sporami o implementację dyrektyw unijnych), że prawo unijne nie może naruszać podstawowych zasad konstytucji Francji.

Najdobitniej odzwierciedla tę tezę decyzja Rady Konstytucyjnej z dnia 20 grudnia 2007 r., poprzedzająca ratyfikację traktatu, która uzależniła możliwość ratyfikacji – ze względu na sformułowanie klauzuli europejskiej w konstytucji Republiki Francuskiej – od uprzedniej zmiany konstytucji. Rada Konstytucyjna zwróciła przy tym uwagę na liczne postanowienia traktatowe powtarzające rozwiązania zawarte w odrzuconej w referendum Konstytucji dla Europy, nie wskazując jednak, że tego rodzaju zabieg dokonany w traktacie z Lizbony jest niedopuszczalny. Rada Konstytucyjna wskazała w motywach swojej decyzji, że rozwiązania przewidziane w traktacie mogą „nie być wystarczające, by zapobiec temu, iż przekazywanie kompetencji na mocy Traktatu będzie miało taki zasięg lub będzie następowało w taki sposób, że mogą zostać naruszone podstawowe warunki wykonywania suwerenności narodowej" (teza 16). Do kompetencji „nierozłącznie związanych z wykonywaniem suwerenności narodowej" Rada Konstytucyjna zaliczyła zwłaszcza kompetencje w dziedzinie walki z terroryzmem i działań z tym związanych, w dziedzinie walki z handlem istotami ludzkimi, w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach cywilnych i karnych, związane z ustanowieniem Prokuratury Europejskiej (tezy 18 i 19). Zdaniem Rady Konstytucyjnej niezgodne z obowiązującą wówczas

konstytucją Francji były „wszelkie postanowienia Traktatu z Lizbony, dotyczące dziedzin nierozłącznie związanych z wykonywaniem suwerenności narodowej, a jednocześnie znajdujące się już w zakresie kompetencji Unii lub Wspólnoty, które modyfikują reguły podejmowania decyzji albo zastępując zasadę jednomyślności zasadą większości kwalifikowanej w łonie Rady, pozbawiając w ten sposób Francję jakiejkolwiek możliwości sprzeciwu, albo przekazując uprawnienia decyzyjne Parlamentowi Europejskiemu, który nie jest emanacją suwerenności narodowej, albo pozbawiając Francję prawa do własnej inicjatywy" (teza 20). Interpretując konstytucyjną klauzulę europejską w brzmieniu obowiązującym w chwili orzekania, a zwłaszcza art. 88-1 („Republika uczestniczy we Wspólnotach Europejskich i w Unii Europejskiej złożonych z państw, które swobodnie postanowiły, na mocy traktatów ustanawiających te organizacje, wspólnie wykonywać niektóre ich kompetencje"), Rada Konstytucyjna stwierdziła, że klauzula ta „potwierdza najwyższą moc prawną Konstytucji w wewnętrznym porządku prawnym" i jednocześnie pozwala „Francji na uczestniczenie w tworzeniu i rozwoju stałej organizacji europejskiej, posiadającej osobowość prawną i wyposażonej w uprawnienia decyzyjne w efekcie przekazania kompetencji przez państwa członkowskie".

Siłą rzeczy, skoro przekazanie obejmuje tylko część uprawnień władzy państwowej, musi istnieć mechanizm kontroli z jednej strony zakresu tych przekazanych kompetencji, z drugiej zaś – sposobu, w jaki Wspólnota korzysta z tych uprawnień. Instruktywne jest w tej sprawie orzeczenie niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (FTK, Bundesverfassungsgericht) z dnia 12 października 1993 r. w sprawie ratyfikacji przez RFN traktatu z Maastricht, a także orzeczenie z dnia 31 marca 1998 r. w sprawie wprowadzenia euro w RFN, które powtórzyło z dużym naciskiem tezy poprzedniego wyroku. Trybunał w Karlsruhe zwrócił uwagę przede wszystkim na to, że przekazanie kompetencji na rzecz związku państw (nie użyto w tym kontekście pojęcia organizacji ponadnarodowej, które pojawiło się dopiero w dalszym ciągu orzeczenia) nie narusza suwerenności państwowej RFN. Zasadami organizacyjnymi Unii Europejskiej jest bowiem nie tylko zasada kompetencji powierzonych, lecz również zasada subsydiarności. RFN jako państwo członkowskie musi zatem zachować pewne istotne – acz nie określone szczegółowo przez FTK – kompetencje związane z wykonywaniem władzy państwowej. Co więcej, możliwość przekazania kompetencji na rzecz Unii jest ograniczona koniecznością zachowania przez obywateli RFN prawa do uczestniczenia poprzez procesy demokratyczne w legitymizowaniu władzy państwowej. Trybunał wskazał przy tym na te zasady ustrojowe państwowości niemieckiej, które nie mogą być zmienione w związku z członkostwem w Unii: demokratyczną formę rządów (która, pamiętajmy, jest przecież również zasadą, na której opiera się funkcjonowanie Unii Europejskiej), federalną strukturę władz, (trój)podział władzy, niezbywalne prawa fundamentalne i związanie władz publicznych tymi prawami. W dalszej części

orzeczenia FTK wskazał, że gdyby miało zdarzyć się w przyszłości, iż instytucje Unii Europejskiej poprzez swe działania podejmowałyby próby rozszerzenia swych kompetencji w sposób wykraczający poza przekazane im kompetencje, FTK zachowałby uprawnienie do kontrolowania takich aktów, które nie byłyby skuteczne na obszarze, na którym RFN sprawuje swoje zwierzchnictwo. Zasady te zostały powtórzone w orzeczeniu w sprawie *euro*. Ponadto w innym orzeczeniu (w sprawie tzw. *dyrektywy telewizyjnej*) FTK podkreślił, że jeżeli instytucje wspólnotowe miałyby przyjąć akt normatywny niezgodny z prawem niemieckim, to rząd federalny powinien użyć wszelkich możliwych środków, aby chronić niemieckie interesy. Wprawdzie powoływane tu orzeczenie zostało wydane w specyficznym kontekście, gdyż projektowana dyrektywa wspólnotowa dotyczyła problematyki zastrzeżonej, według prawa niemieckiego, dla kompetencji krajów federalnych, których interesów miał bronić rząd federalny, to jednak wymowa wszystkich cytowanych decyzji Trybunału jest jednoznaczna: FTK zachowuje kognicję w zakresie kontrolowania funkcjonowania Unii Europejskiej, a w szczególności ma prawo badania zgodności ustawodawstwa wtórnego z ustawą zasadniczą RFN. Interesujące natomiast na gruncie prawa niemieckiego byłoby stwierdzenie, czy FTK ma nadal kognicję w odniesieniu do badania konstytucyjności aktów prawa pierwotnego, skoro już raz traktaty założycielskie zostały uznane za zgodne z ustawą zasadniczą. Należy bowiem pamiętać, że decyzja w sprawie *Maastricht* została wydana w postępowaniu w trybie skargi konstytucyjnej dotyczącej ściśle określonej kwestii.

Także w wyroku niemieckiego FTK z dnia 30 czerwca 2009 r. zagadnienie tożsamości konstytucyjnej stanowi istotny motyw uznania, że Unia Europejska będąca „traktatową unią suwerennych państw" nie może prowadzić do tego, aby w państwach członkowskich nie było wystarczającego miejsca dla debaty politycznej, co w odniesieniu do zmian traktatów stanowiących Unię nie na mocy traktatu rewizyjnego, lecz na mocy „innych regulacji prawnych" (tzw. procedury kładki) nieopatrzonych wymogiem ratyfikacji – to znaczy, że na rządzie federalnym i ciałach ustawodawczych spoczywa szczególna „odpowiedzialność integracyjna", konkretyzująca się z reguły w postaci konieczności wyrażenia zgody za pomocą odpowiedniej ustawy. Nie ma więc możliwości jakiegokolwiek uznania, że członkostwo w Unii Europejskiej dla swej skuteczności wymaga dopuszczenia automatycznej niemal akceptacji przekazywania kompetencji potrzebnych Unii w drodze prostego wykonywania traktatu. W świetle wspomnianego wyroku konstytucyjnie akceptowane przystąpienie do tego typu organizacji nie oznacza, że może ona przyznawać sobie kompetencje należące do państw członkowskich i stopniowo ograniczać zakres ich suwerenności. W tym kontekście na podkreślenie zasługuje dokonana przez FTK redefinicja jego własnej roli w świetle traktatu z Lizbony jako strażnika „identyczności konstytucyjnej" polegającej na tym, że sądom konstytucyjnym nie może zostać odebrana odpowiedzialność za „zagwarantowanie konstytucyjnych granic

upoważnienia integracyjnego oraz identyczności konstytucyjnej niepodlegającej przekazaniu". Zdaniem FTK jego kompetencja wynika z suwerenności Niemiec jako państwa członkowskiego Unii. Konstytucja musi stwarzać podstawy zasady prymatu prawa unijnego. Wobec jej braku Trybunał stwierdzi niemożność stosowania aktu prawa unijnego w RFN. Prawo niemieckie jest źródłem zasady pierwszeństwa prawa unijnego przed prawem niemieckim.

FTK stwierdził także w omawianym wyroku, że niedopełnienie wymogów przewidzianych w prawie niemieckim dotyczących współuczestnictwa izb parlamentarnych w kształtowaniu stanowiska Niemiec w Radzie Europejskiej i Radzie Unii Europejskiej w procesie przekazywania „praw zwierzchnich" byłoby naruszeniem „tożsamości konstytucyjnej" państwa, której przecież nie przekreśla konstytucyjna zgoda na członkostwo w Unii. FTK uznał, że zasada pierwszeństwa prawa unijnego odnosi się jedynie do pierwszeństwa stosowania wobec prawa niemieckiego i nie oznacza obowiązku uchylenia tego prawa, jeśli zagrażałoby ono efektywności prawa unijnego. Trybunał wskazał, że sąd konstytucyjny państwa członkowskiego może stwierdzić niezgodność z własną konstytucją aktu prawa unijnego, zachowując „prawo do ostatniego słowa", ale zarazem godząc się na „konieczność poniesienia wówczas konsekwencji międzypaństwowych". Trybunał uznał, że naruszenie tożsamości konstytucyjnej Niemiec jest niedopuszczalne, skoro ustrojodawca nie przyznał przedstawicielom i organom Narodu prawa dysponowania suwerennością. To właśnie FTK powinien czuwać nad respektowaniem tego ograniczenia należącego do niezmienialnych postanowień ustawy zasadniczej Niemiec jako państwa). Skoro traktat z Lizbony odwołuje się do tożsamości narodowej państw członkowskich, to według FTK do podstawowych jej składników należy zaliczyć w szczególności: obywatelstwo, cywilny i wojskowy monopol w zakresie użycia sił zbrojnych, publiczne dochody i wydatki, ingerencję w korzystanie z praw podstawowych (zwłaszcza w postaci pozbawienia wolności na podstawie prawa karnego), prawo do języka, kształtowanie warunków życia w rodzinie, kształcenie, korzystanie z wolności prasy, zgromadzeń i wyrażania opinii, wolność wyznania i rozpowszechniania ideologii. Rozumienie wyznaczników tożsamości wynika z kontekstu doświadczeń historycznych i kulturowych.

W wyroku Federalnego Trybunału Konstytucyjnego Niemiec z dnia 6 lipca 2010 r. wyrażono pogląd, że odnosząc się w swym orzecznictwie do aktów instytucji europejskich, Trybunał ten powinien w zasadzie dostosowywać się do linii orzeczniczej TSUE, który ustala wiążącą interpretację prawa Unii. FTK stwierdził zarazem, że nie wykracza poza kompetencje Unii „w sposób budzący zastrzeżenia konstytucyjne" wyrok TSUE w sprawie *Mangold*, w którym uznano zakaz dyskryminacji ze względu na wiek za zasadę ogólną prawa europejskiego, wynikającą z tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, a ponadto stwierdzono obowiązek sądu krajowego zagwarantowania pełnej skuteczności ogólnej zasady

niedyskryminacji ze względu na wiek poprzez niestosowanie wszelkich przepisów prawa krajowego, które są z nią sprzeczne, również wtedy, gdy termin dokonania transpozycji tej dyrektywy jeszcze nie upłynął.

W innym kierunku poszło orzecznictwo włoskiego Sądu Konstytucyjnego. Już w latach 70., w powszechnie znanym orzeczeniu w sprawie *F. Frontini*, sąd ten przyjął stanowisko, że w zasadzie nie ma on uprawnienia do kontrolowania zgodności z konstytucją rozporządzeń wspólnotowych. Wspólnotowy porządek prawny jest bowiem odrębny od porządku wewnętrznego, a do tego jest wyposażony we własne organy sądowe, których zadaniem jest m.in. zadbanie o to, by nie były przyjmowane akty prawa wtórnego, które mogłyby być niezgodne z zasadami ustroju państwowego i prawnego Włoch. Podstawą do wykonywania kompetencji przez Wspólnotę jest z perspektywy prawa włoskiego przepis art. 11 konstytucji, który pozwala na przekazanie funkcji ustawodawczych, wykonawczych i sądowych na rzecz podmiotu prawa międzynarodowego – organizacji międzynarodowej. Zakres tych przekazanych praw jest jednak ograniczony – Wspólnota uzyskała je tylko o tyle, o ile jest to konieczne do sprawowania przez nią funkcji – należy domniemywać, że chodzi tu o funkcje wynikające z traktatu konstytuującego taką organizację. W dalszym ciągu tego samego orzeczenia SK wysunął jednak argument bardzo zbliżony do zaproponowanego przez niemiecki FTK w sprawie *Maastricht*. Podkreślił mianowicie, że jeśli instytucje wspólnotowe próbowałyby nadinterpretować przepis art. 189 (obecnie art. 288) TFUE, to zadaniem Sądu Konstytucyjnego byłoby zbadanie, czy przyjęty w takim trybie akt normatywny Wspólnoty byłby zgodny z zasadami ustrojowymi państwa i z prawami zasadniczymi określonymi w konstytucji. Pojęcie nadinterpretacji czy też interpretacji aberracyjnej (bo tak wyraził się dosłownie sąd) musi w tym kontekście oznaczać wykładnię jednoznacznie wykraczającą poza granice kompetencji przekazanych. W wydanym kilkanaście lat później orzeczeniu w sprawie *Granital* Sąd Konstytucyjny wskazał także, że należy domniemywać zgodność prawa wspólnotowego z prawem wewnętrznym, a preferowaną metodą jest tu prowspólnotowa interpretacja prawa krajowego. Prymat prawa wspólnotowego, prowadzący do wyłączenia stosowania prawa wewnętrznego w pewnym zakresie, ale nie do jego nieważności, ma znaczenie tylko i wyłącznie wtedy, gdy sprzeczności pomiędzy obydwoma porządkami (a właściwie należącymi do nich normami, mającymi znaczenie dla podjęcia decyzji w danej sprawie) nie da się usunąć w drodze wykładni.

Warto zwrócić również uwagę na orzecznictwo hiszpańskiego Trybunału Konstytucyjnego. W chyba najbardziej reprezentatywnym orzeczeniu – z dnia 31 maja 1993 r. – sąd ten uznał się za niewłaściwy do oceny zgodności z konstytucją trybu i sposobu stosowania przez sądy powszechne aktów wspólnotowych (w konkretnym przypadku chodziło o jedną z dyrektyw). Podkreślił, że kontrola stosowania prawa wspólnotowego należy – zgodnie z przepisami TWE – do instytucji

wspólnotowych, a decyzja o zastosowaniu aktów wspólnotowych – do sądu powszechnego właściwego w danej sprawie. Trybunał był zdania, że takie rozwiązanie jest zgodne z przepisem art. 24 konstytucji Hiszpanii i nie narusza praw zasadniczych określonych w konstytucji. Jednocześnie jednak zaznaczył, że nie może całkowicie wykluczyć kontroli zgodności aktów wspólnotowych i sposobu ich stosowania z punktu widzenia ich konstytucyjności. Może się bowiem zdarzyć, że sąd powszechny zastosuje prawo wspólnotowe i wyda decyzję oczywiście błędną albo też dokona wyboru prawa w sposób arbitralny. W ostatnich latach rozdźwięki pomiędzy najwyższymi sądami Hiszpanii i TSUE pogłębiły się. Na uwagę zasługują dwie sprawy: *S. Melloni*[227] oraz postępowania karne przeciwko liderom opozycji katalońskiej, oskarżanych przez rząd w Madrycie o popełnienie przestępstw w związku z dążeniem do niepodległości Katalonii[228].

S. Melloni został skazany przez sądy włoskie na 10 lat więzienia za fikcyjne bankructwo. Ponieważ po wyroku się ukrywał, władze włoskie wydały w 2004 r. europejski nakaz aresztowania. W roku 2008 Melloni został zatrzymany przez policję hiszpańską. Audiencia Nacional zdecydowała o wydaniu go do Włoch, bez określenia warunku ponownego procesu[229]. W konsekwencji Melloni złożył skargę konstytucyjną do hiszpańskiego Trybunału Konstytucyjnego, wskazując na naruszenie jego prawa do sprawiedliwego i rzetelnego procesu, wynikającego z konstytucji hiszpańskiej. Naruszenie miałoby polegać na wyrażeniu zgody na ekstradycję do państwa, które w przypadku poważnych przestępstw uznaje skuteczność wyroku skazującego wydanego zaocznie. Zwrócił się też o zbadanie, czy państwo członkowskie może odmówić wykonania europejskiego nakazu aresztowania na podstawie art. 53 KPP UE ze względu na naruszenie praw podstawowych zainteresowanej osoby zagwarantowanych konstytucją krajową.

Trybunał zaczął od stwierdzenia, że celem decyzji ramowej 2002/584 jest zastąpienie systemu wielostronnej ekstradycji między państwami członkowskimi systemem przekazywania między organami sądowymi osób skazanych bądź

---

[227] Wyrok z dnia 26 lutego 2013 r., sprawa C-399/11, *S. Melloni przeciwko Ministerio Fiscal*, ECLI:EU:C:2013:107; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62011CJ0399

[228] Wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r., sprawa C-502/19, *Postępowanie karne przeciwko O. Junqueras Vies*, ECLI:EU:C:2019:1115; http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=221795&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=804410 oraz powiązane z nim postanowienie wiceprzewodniczącego TSUE z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie C-646/19 P(R), *C. Puigdemont i Casamajó, A. Comín i Oliveres,* http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=FDE12923238554DBE53783862BFC6048?text=&docid=221881&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=611669. Zwłaszcza ta pierwsza sprawa była przywoływana przez polityków PiS na obronę ich stanowiska w sporze dotyczącym tzw. reformy sądownictwa w Polsce (2019–2020). Sprawa Puidgemonta została przez TSUE skierowana do Wielkiej Izby, w momencie powstawania tego tekstu nie była ostatecznie rozstrzygnięta. Izba będzie natomiast musiała wziąć pod uwagę ustalenia dokonane w wyroku w sprawie *Junquerasa*.

[229] Prawo włoskie nie przewiduje możliwości odwołania się od wyroku zaocznego.

podejrzanych w celu wykonania wyroku lub przeprowadzenia postępowania karnego, przy czym ten drugi system jest oparty na zasadzie wzajemnego uznawania. Decyzja ramowa 2002/584 służy zatem, dzięki ustanowieniu nowego, prostszego i wydajniejszego systemu przekazywania osób skazanych lub podejrzanych o naruszenie przepisów ustawy karnej, ułatwieniu i przyspieszeniu współpracy sądowej, przyczyniając się w ten sposób do realizacji wyznaczonego Unii celu, jakim jest ustanowienie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości na podstawie wysokiego stopnia zaufania, jakie powinno istnieć między państwami członkowskimi. Państwa członkowskie są co do zasady zobowiązane do wykonania europejskiego nakazu aresztowania, poza wyjątkowymi sytuacjami określonymi w samej decyzji ramowej. Przyjęte przez prawodawcę Unii rozwiązanie polegające na wyczerpującym wskazaniu wypadków, w których wykonanie europejskiego nakazu aresztowania wydanego w celu wykonania kary orzeczonej zaocznie nie narusza prawa do obrony, jest nie do pogodzenia z pozostawieniem po stronie organu sądowego wykonującego nakaz możliwości uzależnienia tego wykonania od warunku, że dany wyrok skazujący będzie mógł zostać poddany ponownej ocenie w wyniku wznowienia postępowania w celu zagwarantowania zainteresowanemu prawa do obrony.

Jeśli chodzi o zakres prawa do skutecznej ochrony sądowej i sprawiedliwego procesu przewidzianego w art. 47 KPP oraz prawa do obrony zawartego w art. 48 ust. 2 karty, należy – zdaniem Trybunału – uściślić, że o ile prawo oskarżonego do stawienia się osobiście na rozprawie stanowi istotny element prawa do sprawiedliwego procesu, o tyle prawo to nie ma charakteru absolutnego. Oskarżony może z tego prawa zrezygnować w sposób wyraźny lub milczący. Taka wykładnia KPP harmonizuje z uznanym przez orzecznictwo ETPCz zakresem prawa do rzetelnego procesu zagwarantowanego w art. 6 ust. 1 i 3 EKPCz. Sama decyzja ramowa określa warunki, w których należy przyjąć, że zainteresowany dobrowolnie i w sposób jednoznaczny zrezygnował z uczestnictwa w rozprawie, tak że wykonanie europejskiego nakazu aresztowania dla celów wykonania kary wymierzonej osobie skazanej zaocznie nie może być uzależnione od warunku stanowiącego, iż może ona skorzystać z ponownego rozpoznania sprawy w jej obecności w wydającym nakaz państwie członkowskim. Sąd odsyłający postawił też pytanie, czy art. 53 KPP zezwala wykonującemu nakaz państwu członkowskiemu na uzależnienie przekazania osoby skazanej zaocznie od warunku wymagającego umożliwienia w państwie członkowskim wydającym nakaz ponownego rozpoznania sprawy zakończonej wyrokiem skazującym w celu uniknięcia naruszenia prawa do sprawiedliwego procesu i prawa do obrony zagwarantowanych Konstytucją. W tym względzie sąd odsyłający bierze pod uwagę przede wszystkim wykładnię, zgodnie z którą art. 53 karty zezwala w sposób ogólny państwu członkowskiemu na stosowanie standardu ochrony praw podstawowych gwarantowanego konstytucją, jeśli jest on

wyższy od standardu wynikającego z karty, i na sprzeciwienie się w razie potrzeby stosowaniu przepisów prawa Unii. Takie rozwiązanie umożliwiałoby jednak państwu członkowskiemu uzależnienie wykonania europejskiego nakazu aresztowania od warunków, których celem było uniknięcie ograniczenia lub naruszenia praw zagwarantowanych w konstytucji, choćby nawet stosowanie takich warunków nie było dozwolone w decyzji ramowej o ENA. Wykładnia w tym kierunku naruszałaby zasadę pierwszeństwa prawa Unii, gdyż pozwalałaby, aby państwo członkowskie tworzyło przeszkodę dla stosowania aktów prawa Unii w pełni zgodnych z kartą w sytuacji, gdy akty te naruszałyby prawa podstawowe gwarantowane konstytucją tego państwa.

Istota sprawy *S. Melloni* sprowadza się zatem do tego, czy jeżeli prawo do rzetelnego procesu stanowi element hiszpańskiej tożsamości konstytucyjnej, jako jedno z praw podstawowych, można wyłączyć stosowanie prawa unijnego ze względu na ewentualną (rzekomą) niezgodność z konstytucją. Innymi słowy, czy w sytuacji konfliktu wykładni tego samego prawa na gruncie konstytucji narodowej oraz prawa u wyższy standard ochrony konstytucyjnej może przeważyć. TSUE udzielił na tak postawione pytanie odpowiedzi negatywnej, nakazując zapewnienie prymatu KPP. Teoretycznie można by zaryzykować twierdzenie, że jeżeli standard ochrony przewidziany na gruncie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka byłby wyższy – dzięki orzecznictwu sądów krajowych – niż standard karty, i tak należałoby zastosować kartę[230]. Oznacza to ostateczne zerwanie z doktryną Solange, która zapewniała w założeniu ekwiwalentność standardu ochrony praw fundamentalnych gwarantowanych przez konstytucje narodowe i prawo unijne.

Wybory do PE odbywają się zgodnie z prawem krajowym poszczególnych państw członkowskich. Oriol Junqueras został wybrany na deputowanego do PE w wyborach 26 maja 2019 r. Wyniki ogłoszono 13 czerwca. Prawo hiszpańskie wymaga, aby osoba wybrana osobiście złożyła przysięgę. Następnego dnia po ogłoszeniu wyników hiszpański SN odmówił jednak przebywającemu od dwóch lat w areszcie śledczym Junquerasowi pozwolenia na złożenie przysięgi przed organem nadzorującym wybory. Był on oskarżony o sprzeniewierzenie funduszy publicznych w związku z organizacją nielegalnego, według władz w Madrycie, referendum niepodległościowego w Katalonii. Ponieważ przysięga nie została złożona, komisja wyborcza (Junta Electoral Central) ogłosiła wakat i zawiesiła wszystkie prawa wynikające z funkcji deputowanego. Lista osób wybranych przesłana do PE nie obejmowała Junquerasa. 1 lipca 2019 r. hiszpański SN zadał pytanie prejudycjalne w sprawie sytuacji prawnej Junquerasa. W odpowiedzi 19 grudnia 2019 r.

[230] Takie rozwiązanie pozostaje jednak hipotetyczne, ponieważ w przypadkach, kiedy prawo wynikające z karty jest analogiczne do prawa wynikającego z europejskiej konwencji, przepis art. 52(3) KPP nakazuje interpretację karty zgodną z konwencją. Jak wspomniano, przepis art. 53 karty pozwala na stosowanie krajowego standardu ochrony, jeżeli jest on wyższy niż unijny – TSUE w sprawie *Melloni* tę możliwość w praktyce wyłączył.

TSUE zdecydował, że osoba wybrana do PE nabywa status deputowanego na mocy ogłoszenia wyników wyborów, bez potrzeby dopełnienia dodatkowych formalności. Wraz z wyborem uzyskuje immunitet parlamentarzysty. Zdaniem TSUE wybory bezpośrednie do PE stanowią wyraz konstytucyjnej zasady demokracji przedstawicielskiej wskazanej jako wartość unijna w art. 2 TUE, której zakres określa UE. Skład PE odzwierciedla w sposób wierny i kompletny wolny wybór dokonany przez obywateli Unii. Parlament Europejski musi być również chroniony przed ingerencją podważającą jego dobre funkcjonowanie. Temu służą immunitety parlamentarne, które zapewniają niezależność. Immunitet uzyskany w wyniku wyborów pozwala na podróż do miejsca obrad PE, w tym miejsca, w którym odbywa się pierwsza sesja, w celu wzięcia udziału w inauguracyjnej sesji PE; po tej sesji immunitet nabiera charakteru stałego. Jest to równoznaczne ze zwolnieniem z tymczasowego aresztowania. Hiszpański SN pytał właśnie o zakres tego immunitetu. Jednakże wyrok skazujący na 13 lat więzienia i zakaz pełnienia funkcji publicznych został wydany po ogłoszeniu wyniku wyborów (14 października 2019 r.). Dwaj pozostali liderzy katalońscy C. Puidgemont i T. Comin, przebywający na emigracji w Belgii, wystąpili również przed TSUE, żądając wyjaśnienia ich własnej sytuacji. Hiszpański SN twierdził, że nie przysługuje im immunitet. TSUE potwierdził, że także oni mają immunitet (byli oskarżeni w Hiszpanii, ale nie zostali skazani). Oznacza to, że prokuratura musiałaby wystąpić do PE o uchylenie immunitetu. Do czasu decyzji PE obaj deputowani nie mogą zostać wydani Hiszpanii przez Belgię.

Orzeczenie TSUE spotkało się w Hiszpanii z krytyką części autorów. Podkreślili oni nawet, że sądy hiszpańskie nie są związane orzeczeniem TSUE, jeżeli ten ostatni wydałby je z naruszeniem prawa unijnego[231]. W obszernej, podjętej jednomyślnie decyzji z dnia 9 stycznia 2020 r. SN odmówił wykonania orzeczenia (zwolnienia z tymczasowego aresztowania), powołując się na to, że w międzyczasie zapadł wyrok skazujący, a osoba karana nie może kandydować do PE. Powołał się przy tym na *passus* wyroku TSUE, który pozostawił ocenę skutków orzeczenia w ewentualnych dalszych stadiach postępowania, z zastrzeżeniem zasady lojalnej współpracy. Na przyszłość SN zobowiązał się przestrzegać zasady, że członkowie PE stają się takimi w momencie ogłoszenia wyniku wyborów (co oczywiście nie zmienia sytuacji Junquerasa). W ten sposób bezprawna decyzja o odmowie ślubowania z czerwca pozbawiła Junquerasa możliwości powoływania się na prawo unijne w kolejnych stadiach procedury (ze względu na immunitet nie mógłby zostać skazany). Sąd nie uznał natomiast postępowania karnego wobec Junquerasa za nieważne, odmówił również wystąpienia do PE o uchylenie jego immunitetu (gdyż byłoby to bezprzedmiotowe). Podkreślił ponownie, że postępowanie karne zostało wszczęte, zanim został on wybrany do PE. Nie można zatem powołać się na fakt, że naruszenie immunitetu stanowiłoby przeszkodę w funkcjonowaniu PE, przed czym ma chronić immunitet parlamentarzysty. Odejście od wyroku TSUE wpisuje się w serię decyzji, w których SN atakował sądy niemieckie i belgijskie w związku z konfliktem

[231] Autorzy ci nie ujawniają jednak, kto miałby decydować o naruszeniu prawa, skoro jedynym organem uprawnionym do podejmowania decyzji w sprawie legalności działań organów UE jest sam Trybunał.

katalońskim. Postępowanie sądów przez wielu komentatorów jest traktowane jako dowód ich uzależnienia od polityków, mającego źródło we wpływie tych ostatnich na procedury nominacji i awansów sędziowskich, opartych nie na ocenie dorobku, lecz na decyzji Powszechnej Rady Sądownictwa (*Consejo General del Poder Judicial*) powoływanej przez parlament. Tak sformułowana decyzja Sądu Najwyższego prowadzi do napięć pomiędzy Hiszpanią a UE. W świetle rozwoju wydarzeń w Polsce i na Węgrzech przestrzeganie prawa unijnego staje się kwestią fundamentalną. Kluczowa pozostaje reakcja Komisji Europejskiej, która jednak w momencie powstania tego tekstu nie zajęła jeszcze stanowiska. Sam PE zaakceptował rozstrzygnięcie SN. Jest to zgodne z zasadą, że o wyborze rozstrzyga prawo krajowe, ale jednocześnie narusza logikę unijnej zasady demokracji przedstawicielskiej, jaką sformułował TSUE w wyroku z grudnia 2019 r.

Konstytucja Irlandii jest często podawana jako przykład wzorcowego dostosowania prawa wewnętrznego do prawa wspólnotowego. Przyjęty w 1992 r. przez referendum art. 29(4)(3) stanowi, że żaden przepis konstytucji nie może podważyć skuteczności ustawodawstwa przyjmowanego w celu wywiązania się ze zobowiązań wynikających z członkostwa ani też podważyć mocy wiążącej norm stanowionych przez Wspólnotę. W najczęściej powoływanym orzeczeniu Sądu Najwyższego (Supreme Court) Irlandii w sprawie *Meagher przeciwko Ministrowi Rolnictwa*[232] z dnia 18 listopada 1993 r. zasada ta została potwierdzona. Ustawa o Wspólnocie Europejskiej z 1972 r., stanowiąca podstawę członkostwa Irlandii we Wspólnocie na płaszczyźnie prawa wewnętrznego, może bowiem wprowadzić regulację wyjątkową, odstępującą od zasady wyłączności kompetencji prawodawczej parlamentu. Sąd ten jednak (również w opiniach indywidualnych sędziów), działając jak sąd konstytucyjny, zwrócił uwagę, że niektóre akty prawne wydawane w związku z członkostwem i w celu realizacji zobowiązań międzynarodowych Irlandii będą miały charakter *ultra vires* i będą wykraczały poza kompetencje organów państwa (w tym przypadku ministrów). Mogą one być wówczas przedmiotem postępowania przed sądami z punktu widzenia badania ich legalności. Tak więc także w tym przypadku Sąd Najwyższy będzie miał prawo kontroli zgodności takich aktów z konstytucją, wpisując się w trend akceptowany przez wszystkie powoływane wyżej orzeczenia sądowe. Sąd Najwyższy przy okazji rozstrzygnięcia sprawy aborcji (*Society for Protection of Unborn Children v Grogan*, 1989 r.) dopuścił jednak kontrolę zgodności prawa unijnego z konstytucją z perspektywy konstytucyjnej gwarancji praw człowieka. Również duński Sąd Najwyższy zdecydował o możliwości kontroli zgodności prawa wtórnego z konstytucją (wyrok z dnia 6 kwietnia 1998 r.), a w późniejszym orzeczeniu – z dnia 6 grudnia 2016 r. – odmówił uwzględnienia wyroku TSUE w kontekście zgodności prawa wtórnego z konstytucją.

[232] https://www.casemine.com/judgement/uk/5da027394653d058440f9366

W wyroku Sądu Konstytucyjnego Czech z dnia 26 listopada 2008 r. nawiązano do wcześniejszego orzecznictwa konstytucyjnego niemieckiego przez wskazanie w uzasadnieniu, że po wejściu w życie traktatu z Lizbony „panami traktatów" nadal będą państwa członkowskie. Pogląd ten odzwierciedla znaczenie, jakie sąd przypisuje porządkowi konstytucyjnemu Czech, który pozostaje kryterium oceny dopuszczalności przekazywania kompetencji i wyznacza zakres przeniesienia kompetencji. Sąd Konstytucyjny podkreślił, że do czeskiego ustawodawcy będzie należało przyjęcie przepisów prawnych odpowiadających wymogom porządku konstytucyjnego, do których odwołuje się traktat z Lizbony. Przypomniał również, że traktat ten nie zmienia koncepcji integracji europejskiej, co oznacza, że Unia pozostaje organizacją międzynarodową, a państwa członkowskie zachowują swoją tożsamość konstytucyjną, a zatem czeska konstytucja pozostaje najważniejszym prawem w państwie. Podkreślając znaczenie suwerenności państwowej, sąd wskazał na przysługującą mu rolę najwyższego organu ochrony konstytucyjności prawa czeskiego, także w kontekście ewentualnych nadużyć kompetencji przez organy unijne i prawo europejskie. Prawo europejskie sprzeczne z materialnie rozumianą istotą konstytucyjności i demokratycznego państwa prawnego nie mogłoby mieć w Czechach charakteru wiążącego. W wyroku z dnia 3 listopada 2009 r. Sąd Konstytucyjny stwierdził, że traktat z Lizbony oraz jego ratyfikacja nie są sprzeczne z porządkiem konstytucyjnym Republiki Czeskiej.

Skrajny przypadek stanowi wyrok czeskiego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie *M. Landtová*. Tło stanowił spór pomiędzy tym trybunałem a najwyższym sądem administracyjnym, dotyczący wypłaty emerytur obywateli słowackich. W niektórych sytuacjach byli oni, w wyniku rozpadu Czechosłowacji, traktowani lepiej niż obywatele czescy. TSUE w pytaniu prejudycjalnym[233] dopatrzył się dyskryminacji. Ustawodawstwo krajowe zostało zmienione, ale w kolejnym wyroku czeski TK podniósł, że orzeczenie TSUE miało charakter *ultra vires*. Wskazał też, że rozporządzenie unijne dotyczące koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (1408/71) nie ma zastosowania w specyficznej sytuacji rozpadu państwa. W konsekwencji stwierdził, że nowelizacja prawa czeskiego pod wpływem orzeczenia TSUE była niekonstytucyjna. W gruncie rzeczy, biorąc pod uwagę, że problem wyniknął na tle zupełnie wyjątkowych okoliczności (rozpad Czecho-Słowacji), i to przed przystąpieniem obu zainteresowanych państw do UE, a ponadto dotyczył ograniczonego, zamkniętego kręgu osób, trzeba orzeczenie TSUE ocenić krytycznie jako niezamierzoną ingerencję w spór pomiędzy dwoma najwyższymi sądami Republiki Czeskiej.

Zwróćmy uwagę, że sądy konstytucyjne państw członkowskich znacznie częściej zaczęły kwestionować prymat prawa unijnego po wejściu w życie traktatu

[233] Sprawa C-399/09, *M. Landtová przeciwko České správě sociálního zabezpečení*, Zb. Orz. 2011, s. I-05573, ECLI:EU:C:2011:415; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-399/09

lizbońskiego, odwołując się do konstrukcji tożsamości narodowej państwa. Wspomniano już o wyroku niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie traktatu z Maastricht, który wskazał, że przekazanie kompetencji na rzecz UE nie może naruszać trzech filarów państwa niemieckiego: demokratycznej formy rządów, federalnej struktury państwa i praw podstawowych. W wyroku w sprawie traktatu lizbońskiego FTK wyznaczył granice integracji europejskiej. Żadna nowelizacja traktatów nie może przypisać Unii takich kompetencji, które mogłyby pozbawić treści zasadę demokracji w państwach członkowskich. Do kompetencji zastrzeżonych dla państw członkowskich FTK zaliczył: prawo karne materialne i procesowe, decyzje w sprawach użycia siły przez policję w stosunkach wewnętrznych i przez siły zbrojne w stosunkach zewnętrznych, podstawowe decyzje fiskalne w sprawach dochodów i wydatków publicznych (w tym dotyczące polityki społecznej), rozstrzygnięcia w sprawach prawa rodzinnego, szkolnictwa i systemu kształcenia oraz instytucji i organizacji o charakterze religijnym. Granice przekazania kompetencji związanych z suwerennością określił też (acz dość abstrakcyjnie) polski Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie traktatu z Lizbony.

Tendencja ta nasiliła się w ostatnich latach. Niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny (FTK) dwukrotnie, w latach 2014 i 2017, w pytaniach prejudycjalnych dotyczących kompetencji Europejskiego Banku Centralnego (EBC)[234] podniósł kwestię możliwego naruszenia niemieckiej tożsamości konstytucyjnej w związku z programami zakupów obligacji oraz zamówień w sektorze publicznym. Ostatecznie jednak FTK zrezygnował z podniesienia tej kwestii w swoich wyrokach, m.in. na skutek wspomnianego wyżej wyroku TSUE w sprawie C-62/14 *Gauweiler*. Problem powrócił jednak w wyroku z dnia 5 maja 2020 r.[235]. Był on odpowiedzią na wcześniejsze orzeczenie TSUE w sprawie *H. Weiss i in.*[236], w którym sąd luksemburski ocenił, odpowiadając na pytanie prejudycjalne FTK, że decyzje EBC dotyczące PSPP nie naruszają zasady proporcjonalności. FTK wskazał, że argumentacja TSUE jest niezrozumiała, a tym samym wyrok ma charakter *ultra vires.* Rząd federalny naruszył prawo niemieckie, ponieważ dopuścił do sytuacji, w której EBC, przyjmując program PSPP, nie ocenił należycie sytuacji z perspektywy zasady proporcjonalności.

---

[234] Pytania prejudycjalne zostały przesłane przez FTK do TSUE w związku z czterema skargami konstytucyjnymi, dotyczącymi wykonywania w RFN niektórych decyzji EBC, udziału niemieckiego banku centralnego (Deutsche Bundesbank) we wdrażaniu tych decyzji, a także zaniechania parlamentu niemieckiego i rządu federalnego w tym kontekście.

[235] Wyrok sygn. 2 BvR 859/15; https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2020/05/rs20200505_2bvr085915en.html

[236] Wyrok z dnia 11 grudnia 2018 r., sprawa C-493/17, *H. Weiss i in.*, ECLI:EU:C:2018:1000; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-493/17

PSPP jest to program przyjęty przez EBC w marcu 2015 r. (z późniejszymi uzupełnieniami), mający na celu umożliwienie zwiększenia konsumpcji na rynku strefy euro, przy jednoczesnym utrzymaniu w ryzach inflacji na poziomie ok. 2 proc. W ramach tego programu banki centralne państw strefy euro mogą nabywać obligacje i inne papiery wartościowe emitowane przez rządy państw członkowskich i inne uprawnione podmioty publiczne.

W związku z wniesionymi do FTK skargami konstytucyjnymi sąd ten skierował do TSUE pytania prejudycjalne dotyczące legalności PSPP w kontekście zakazu finansowania pieniężnego budżetów państw członkowskich, mandatu polityki budżetowej EBC oraz możliwego naruszenia kompetencji i suwerenności państw członkowskich w sprawach budżetowych. Wyrokiem z dnia 11 grudnia 2018 r. TSUE uznał, że program nie wykracza poza mandat EBC i nie narusza zakazu finansowania budżetów państw członkowskich. Mimo to (a właściwie w odpowiedzi na to) FTK wskazał, że działania EBC były podjęte *ultra vires*, nawet jeżeli TSUE stwierdził co innego. Kompetencja FTK obejmuje kontrolę działań instytucji unijnych (które nie mogą działać z naruszeniem kompetencji traktatowych, a więc *ultra vires*), podczas gdy TSUE jest uprawniony do stosowania i wykładni prawa unijnego. Oba sądy powinny koordynować swoje działania. Państwa członkowskie nie mogą podważać prymatu prawa UE, ale nie mogą również się zgodzić, by organy UE sprawowały pełne władztwo odnośnie do traktatów założycielskich, w tym faktycznego poszerzania zakresu swoich uprawnień. Wobec skomplikowanego charakteru tworu, jakim jest UE, konieczne jest rozwiązywanie nieuchronnych konfliktów w duchu dialogu i wzajemnego poszanowania racji wszystkich zainteresowanych instytucji i stron. Co do zasady, FTK powinien respektować orzeczenia dotyczące wykładni prawa unijnego wydane przez TSUE.

W tym konkretnym sporze chodziło o rozgraniczenie polityki gospodarczej i polityki monetarnej (kompetencji EBC). Polityka w sprawie euro należy do wyłącznych kompetencji Unii, a zatem jedynie TSUE może rozstrzygać o jej zakresie i interpretacji. Zdaniem FTK TSUE w swym wyroku nie dokonał prawidłowej oceny wzajemnego wpływu systemu PSPP na politykę gospodarczą, naruszając zasadę proporcjonalności. FTK podkreślił, że TSUE zawęził ocenę działań EBC do *manifest assessment on the part of the ECB*; tak sformułowany test nie obejmuje działań EBC, które byłyby nieproporcjonalne do zamierzonego celu. Biorąc pod uwagę odpowiedzialność organów RFN za proces integracji europejskiej, rząd federalny i parlament niemiecki są zobowiązane podjąć działania przeciwko programowi EBC w jego obecnej formie. Jest to niezbędne w sytuacji, gdy instytucje unijne w sposób oczywisty i znaczący przekraczają swoje kompetencje. W szczególności muszą one doprowadzić do tego, by EBC przeprowadził ocenę proporcjonalności, a także monitorować nabywanie przez bank obligacji rządowych. Konstytucyjne organy RFN nie mogą wdrażać środków unijnych o charakterze *ultra vires*. W odpowiedzi na

wyrok FTK Trybunał Sprawiedliwości wydał oświadczenie[237] pośrednio odnoszące się do treści wyroku sądu niemieckiego, aczkolwiek zwrócono w nim uwagę, że TSUE nigdy nie komentuje wyroków sądów krajowych. Wskazał, że ma wyłączną kompetencję do interpretowania prawa unijnego, a państwa członkowskie mają obowiązek wykonywać orzeczenia, w tym również wydane w trybie prejudycjalnym.

Orzeczenie stanowi potencjalnie zły przykład dla innych państw członkowskich, m.in. Polski, której rząd już zapowiedział kontrolę przez TK sposobu wykonywania kompetencji przez UE, w tym orzecznictwa TSUE. Zapomniał przy tym (co zresztą w świetle praktyki władz polskich w ostatnich latach nie ma większego znaczenia), że pozycja polskiego sądu konstytucyjnego jest skonstruowana inaczej niż w przypadku FTK. Przede wszystkim TK nie ma kompetencji do badania zgodności z konstytucją aktów stosowania prawa, w tym wyroków innych sądów. Jak się zresztą okazało, to ograniczenie jest z perspektywy pseudo-TK bez znaczenia.

Włoski Sąd Konstytucyjny, również w pytaniu prejudycjalnym, zwrócił się do TSUE z wnioskiem o rewizję dotychczasowego orzecznictwa, wskazując, że pewne rozwiązania przyjęte w orzecznictwie mogłyby naruszać konstytucyjną zasadę legalizmu w prawie karnym. TSUE rzeczywiście zmodyfikował swoje stanowisko (zob. omówione wcześniej wyroki w sprawach C-105/14 *Taricco* i C-42/17 *MAS*), ale Corte Constituzionale mimo to w swoim wyroku 115/2018 podkreślił, że tożsamość konstytucyjna mogłaby ewentualnie stanowić przeszkodę dla stosowania prawa unijnego we Włoszech. Sąd Najwyższy Danii w grudniu 2016 r. podważył wyrok TSUE w sprawie C-441/14 *Dansk Industri ex parte Ajos przeciwko Rasmussenowi*, powołując się na niezgodność orzeczenia dotyczącego dyskryminacji ze względu na wiek w dostępie do niektórych świadczeń socjalnych z podstawowymi zasadami duńskiego systemu prawa pracy. Belgijski sąd konstytucyjny w lipcu 2016 r. odwołał się do tożsamości konstytucyjnej jako ewentualnej przeszkody paktu fiskalnego, przyjętego w związku z kryzysem w strefie euro. Francuska Rada Konstytucyjna w lipcu 2017 r. podważyła niektóre postanowienia umowy CETA (o utworzeniu strefy wolnego handlu między UE i Kanadą) w części dotyczącej kompetencji Francji[238]. *Alkotmánybíróság* (węgierski sąd konstytucyjny) w grudniu 2016 r. odrzucił zasady czasowego rozdziału kontyngentów uchodźców między państwa członkowskie Unii. Sąd odniósł się do tych aspektów decyzji o relokacji, które miały odniesienie do suwerenności i tożsamości węgierskiej. Wskazał, że członkostwo w Unii jest wielkim osiągnięciem historycznej tożsamości Węgier. W konsekwencji nowela konstytucyjna z czerwca 2018 r. podkreśliła, że ochrona tożsamości konstytucyjnej jest obowiązkiem wszystkich organów państwa.

---

[237] https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/cp200058pl.pdf (dostęp: 25.05.2021).

[238] Umowa została zawarta jako umowa mieszana.

Podsumowując, musimy podkreślić, że niemal wszystkie trybunały konstytucyjne państw członkowskich zastrzegły sobie szeroki zakres kontroli w odniesieniu do środków prawnych przyjmowanych przez Unię Europejską, a w szczególności do aktów prawnych stanowionych przez instytucje wspólnotowe. Stąd już tylko krok od poglądu (przyjmowanego przez wymienione sądy), że stanowienie i stosowanie prawa przez Wspólnotę musi być podporządkowane konstytucjom narodowym. Jednoznacznie wskazał na to wyrok francuskiej Rady Stanu z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie *Syndicat national de l'industrie pharmaceutique*, stwierdzając, że (wtórne) prawo wspólnotowe ma moc traktatów założycielskich[239]. Nie ma zatem żadnego powodu, aby podważyło ono w wewnętrznym porządku prawnym najwyższą moc konstytucji. FTK we wspomnianym wyżej orzeczeniu z dnia 12 października 1993 r. w sprawie *traktatu z Maastricht* wyraźnie podkreślił, że w przypadku, gdyby instytucje wspólnotowe wykonywały swe kompetencje w sposób naruszający fundamentalne zasady konstytucyjne RFN (mogłoby do tego dojść, gdyby Unia na mocy własnej decyzji wykroczyła poza przekazane jej przez państwa kompetencje), tego rodzaju działania pozostałyby nieskuteczne w systemie prawnym RFN. W tym samym kierunku wydaje się iść praktyka rządu polskiego po 2015 r., nieuwzględniająca zresztą przepisu art. 9 Konstytucji, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Formuła ta nakazuje dostosowanie Konstytucji do zobowiązań międzynarodowych; normy prawa międzynarodowego stanowią tym samym wyjątek od zasady supremacji Konstytucji.

3.5.3. Orzecznictwo polskiego Trybunału Konstytucyjnego

Na koniec należy krótko przedstawić orzecznictwo polskiego Trybunału Konstytucyjnego w sprawach europejskich. Jest ono dość obszerne i dotyka najistotniejszych kwestii związanych z członkostwem Polski w UE. W najważniejszym wyroku, w sprawie zgodności traktatu akcesyjnego z Konstytucją RP[240], sędziowie wskazali, że traktat nie narusza Konstytucji. TK uznał się za właściwy do oceny zgodności traktatu akcesyjnego z Konstytucją (zarówno materialnoprawnej treści traktatu, jak i procedury jego wejścia w życie). Zwrócił uwagę na hierarchię źródeł prawa, w której prawo międzynarodowe (również unijne) jest podporządkowane Konstytucji – co wynika z systematyki Konstytucji. Podkreślił, że skoro polskie organy państwowe mają wpływ na kształtowanie prawa unijnego, to system ten nie jest prawem obcym w stosunku do prawa wewnętrznego. Procedura przekazania

[239] Pogląd taki jest zgodny z rozumieniem pojęcia umowy międzynarodowej przez powszechne prawo międzynarodowe.

[240] Wyrok z dnia 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04.

kompetencji na rzecz UE również uwzględnia wolę narodu jako suwerena. Trybunał wypowiedział się też w kilku kwestiach szczegółowych dotyczących członkostwa Polski w UE i jego konsekwencji. Orzeczenie w sprawie traktatu akcesyjnego uzupełniają dwa inne rozstrzygnięcia: w sprawie europejskiego nakazu aresztowania (chronologicznie wcześniejsze)[241], w sprawie niedopuszczalności orzekania przez TK o zgodności ustawy krajowej z prawem unijnym[242]. W pierwszym z nich Trybunał uznał, że implementacja decyzji ramowej o europejskim nakazie aresztowania do prawa polskiego była niezgodna z Konstytucją, ponieważ naruszała zakaz ekstradycji obywateli polskich. Wykładnia prawa dokonana przez Trybunał wzbudza bardzo poważne wątpliwości. W drugim postanowieniu TK podkreślił, że kontrola legalności aktów prawa wtórnego jest domeną TSUE, a nie sądu konstytucyjnego państwa. Z tego ostatniego zastrzeżenia Trybunał się jednak wycofał w swoim późniejszym orzecznictwie.

Wyrok w sprawie zgodności traktatu o przystąpieniu Polski do UE z Konstytucją RP[243]

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej nie podważyło nadrzędności Konstytucji w stosunku do całego porządku prawnego w obszarze suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej. Normy Konstytucji, jako aktu nadrzędnego i stanowiącego wyraz suwerennej woli Narodu, nie utraciłyby mocy obowiązującej ani nie uległyby zmianie przez sam fakt powstania nieusuwalnej sprzeczności z określonymi przepisami wspólnotowymi. Gdyby doszło do takiej sprzeczności, podjęcie decyzji o sposobie jej rozwiązania, w tym rozważenie celowości zmiany samej Konstytucji, należałoby do suwerennego ustrojodawcy polskiego. Proces integracji europejskiej, związany z przekazywaniem kompetencji w niektórych sprawach organom wspólnotowym (unijnym), ma oparcie w Konstytucji. Mechanizm przystąpienia Rzeczypospolitej do Unii Europejskiej znajduje wyraźną podstawę prawną w regulacjach konstytucyjnych. W ramach badania konstytucyjności traktatu akcesyjnego jako ratyfikowanej umowy międzynarodowej, w tym aktu o warunkach przystąpienia (stanowiącego integralny składnik traktatu akcesyjnego), dopuszczalne jest także badanie traktatów konstytuujących i modyfikujących Wspólnoty i Unię Europejską, ale tylko w zakresie nieodłącznie związanym ze stosowaniem traktatu akcesyjnego.

Ustawy upoważniające do ratyfikacji umowy międzynarodowej są uchwalane z zachowaniem stosownych wymagań proceduralnych obowiązujących przy podejmowaniu decyzji przez Sejm i Senat. Nie jest dostatecznie uzasadnione twierdzenie, że Wspólnoty i Unia Europejska to „organizacje ponadnarodowe" – kategoria, której

[241] Wyrok z dnia 27 kwietnia 2005 r., sygn. akt P 1/05.

[242] Postanowienie z dnia 19 grudnia 2006 r., sygn. akt P 37/05.

[243] Przytoczono zasadnicze tezy uzasadnienia. Pominięto treść skargi oraz argumentację w postępowaniu przed Trybunałem.

nie przewiduje Konstytucja RP, w której przepisach jest mowa o „organizacji międzynarodowej". Traktat akcesyjny został zawarty między dotychczasowymi państwami członkowskimi Wspólnot i Unii Europejskiej a państwami kandydującymi, w tym Polską. Państwa członkowskie pozostają suwerennymi podmiotami – stronami traktatów założycielskich Wspólnot i Unii Europejskiej. Ani traktat akcesyjny, ani traktaty konstytuujące Wspólnoty i Unię Europejską, ani przepisy pochodnego prawa wspólnotowego nie posługują się pojęciem organizacji ponadnarodowej. Konstytucja w art. 90 ust. 1 upoważnia do przekazania kompetencji organów państwowych jedynie „w niektórych sprawach". Wynika stąd zakaz przekazania ogółu kompetencji organu władzy państwowej lub kompetencji co do istoty spraw określających jego gestię, jak też kompetencji dotyczących całości spraw w danej dziedzinie. Żaden przepis Konstytucji nie upoważnia do przekazania organizacji międzynarodowej kompetencji do stanowienia aktów prawnych lub podejmowania decyzji, które byłyby sprzeczne z Konstytucją, będącą „najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej" (art. 8 ust. 1). Nie upoważniają one także do przekazania kompetencji w zakresie, który oznaczałby, że Rzeczpospolita Polska nie może funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne.

Unormowaniu zawartemu w art. 8 ust. 1 Konstytucji, w myśl którego jest ona „najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej", towarzyszy nakaz respektowania i przychylności wobec właściwie ukształtowanych wiążących Polskę unormowań prawa międzynarodowego (art. 9). Konstytucja zakłada więc, że na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, obok norm ustanowionych przez legislatora krajowego, obowiązują uregulowania kreowane poza systemem krajowych organów prawodawczych. Z racji swej nadrzędnej mocy prawnej (art. 8 ust. 1) Konstytucja korzysta na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z pierwszeństwa obowiązywania i stosowania. Pierwszeństwo stosowania ratyfikowanych umów międzynarodowych przed ustawami nie oznacza analogicznego pierwszeństwa tych umów przed Konstytucją. W państwie członkowskim obowiązują obok siebie dwa autonomiczne porządki prawne. Występowanie względnej autonomii obu porządków prawnych (krajowego i wspólnotowego) nie oznacza braku ich wzajemnego oddziaływania. Nie eliminuje też możliwości pojawienia się kolizji między prawem wspólnotowym a Konstytucją. Kolizja taka nastąpiłaby, gdyby doszło do nieusuwalnej sprzeczności między normą Konstytucji a normą prawa wspólnotowego. Nie mogłaby ona zostać rozwiązana przez uznanie nadrzędności normy wspólnotowej wobec normy konstytucyjnej. W takiej sytuacji Naród jako suweren, lub organ władzy państwowej konstytucyjnie upoważniony do reprezentowania Narodu, musiałby podjąć decyzję albo o zmianie Konstytucji, albo o spowodowaniu zmian w regulacjach wspólnotowych, albo – ostatecznie – o wystąpieniu Polski z Unii Europejskiej.

Zasada wykładni prawa wewnętrznego „przyjaznej prawu europejskiemu" nie może prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm

konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych realizowanych przez Konstytucję. Normy Konstytucji w dziedzinie praw i wolności jednostki wyznaczają minimalny i nieprzekraczalny próg, który nie może ulec obniżeniu ani zakwestionowaniu na skutek wprowadzenia regulacji wspólnotowych. Wspólnoty i Unia Europejska funkcjonują na zasadzie i w obrębie kompetencji powierzonych przez państwa członkowskie tylko w zakresie przewidzianym przez unormowania traktatowe. Państwa członkowskie zachowują prawo do oceny, czy prawodawcze organy unijne, wydając określone przepisy prawa, działały w ramach kompetencji przekazanych i wykonywały je zgodnie z zasadami pomocniczości (subsydiarności) i proporcjonalności. Przepisy wydane z przekroczeniem tych ram nie są objęte zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest głównym, ale nie jedynym depozytariuszem uprawnień w zakresie stosowania traktatów w systemie prawnym Wspólnot i Unii Europejskiej. Dokonywana przez TSUE wykładnia prawa wspólnotowego powinna mieścić się w zakresie funkcji i kompetencji przekazanych przez państwa członkowskie na rzecz Wspólnot. Wykładnia ta powinna być ponadto oparta na założeniu wzajemnej lojalności między instytucjami unijnymi a państwami członkowskimi.

Związanie sędziów polskich sądów i Trybunału Konstytucyjnego normami Konstytucji obejmuje także powinność zastosowania prawa wspólnotowego wiążącego Rzeczpospolitą. Elementem umów jest kompetencja TSUE do dokonywania wiążącej wykładni prawa wspólnotowego, w szczególności poprzez odpowiedzi na pytania prejudycjalne. Bezpośrednie orzekanie o zgodności z Konstytucją RP konkretnych orzeczeń TSUE, jak i wyinterpretowanej z tych orzeczeń „stałej linii orzeczniczej" nie należy do zakresu kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Zasada demokratycznego państwa prawnego odnosi się do funkcjonowania państw, niekoniecznie zaś – organizacji międzynarodowych. Dotyczy to zwłaszcza tego elementu powyższej zasady, jakim jest konstrukcja podziału i równowagi władz: prawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Określone w polskiej Konstytucji wymogi formalne stanowienia prawa polskiego nie odnoszą się wprost do trybu i zasad stanowienia prawa wspólnotowego. Nie wyklucza to możliwości oceny wspólnotowych unormowań prawnych, w tym rozporządzeń wspólnotowych w zakresie ich obowiązywania na terytorium Polski, pod kątem respektowania praw i wolności konstytucyjnych.

Wyrażony w art. 83 Konstytucji obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej obejmuje swym zakresem także postanowienia ratyfikowanych umów międzynarodowych oraz rozporządzeń wspólnotowych. Nie jest funkcją polskiej Konstytucji normowanie wyboru organów Wspólnot i Unii Europejskiej; stanowi to materię umów międzynarodowych konstytuujących Wspólnoty i Unię Europejską. Ustawodawca polski może natomiast uregulować ustawowo sam przebieg wyborów do Parlamentu Europejskiego na terytorium Polski. Unormowanie to musi

uwzględnić zasadę traktatową, będącą konsekwencją istnienia obywatelstwa Unii Europejskiej, że czynne oraz bierne prawo wyborcze do PE na terytoriach wszystkich państw członkowskich służy wszystkim obywatelom europejskim. Przyznanie czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach lokalnych obywatelom UE nieposiadającym obywatelstwa polskiego, lecz mającym miejsce zamieszkania w Polsce nie zagraża Rzeczypospolitej jako dobru wspólnemu wszystkich obywateli polskich i nie stwarza niebezpieczeństwa dla jej niepodległości. Nie jest też sprzeczne z art. 62 ust. 1 Konstytucji, gwarantującym obywatelom polskim prawo wybierania.

Zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, rasę, płeć i inne cechy osobowe należy do podstawowego kanonu reguł prawa, zarówno międzynarodowego, jak i wewnętrznego. Wynika z umów międzynarodowych i przepisów konstytucyjnych. Ponadto zakaz ten stanowi prawną konsekwencję konstytucyjnej zasady równości wobec prawa i został wprost wyrażony w Konstytucji. Przepis art. 105 TWE dotyczący EBC nie stoi w kolizji z Konstytucją, która czyni centralnym bankiem państwa Narodowy Bank Polski, przyznaje mu wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej, jak również obarcza go odpowiedzialnością za wartość polskiego pieniądza. Brak takiej kolizji nie wyklucza celowości i potrzeby rozważenia relacji między unormowaniami wspólnotowymi dotyczącymi Europejskiego Systemu Banków Centralnych, Europejskiego Banku Centralnego i wspólnej polityki pieniężnej a polską Konstytucją przed spodziewanym wprowadzeniem na terytorium Polski wspólnej waluty. Może to wymagać zmiany Konstytucji. Nieuzasadniona jest obawa, że gwarancje prawa własności w prawie UE mogłyby być wykorzystane do prób podważenia praw majątkowych polskich obywateli na ziemiach zachodnich i północnych RP. Wspólnota Europejska nie ingeruje bowiem bezpośrednio w systemy prawa własności państw członkowskich. Prawo wspólnotowe nie może ograniczać swobody państwa członkowskiego w kształtowaniu własności na swoim terytorium, o ile tylko państwo to nie narusza zasady niedyskryminacji i nie wpływa w sposób nieproporcjonalny na korzystanie z posiadanych praw własności i rozporządzanie nimi. Uregulowania wspólnotowe nie mogą dotyczyć regulacji stosunków własnościowych będących następstwem II wojny światowej. Powyższej oceny nie osłabia fakt, że art. 116uz RFN reguluje niemieckie obywatelstwo osób pochodzących z terenów stanowiących obecnie polskie ziemie zachodnie i północne oraz że niektóre z tych osób formułują niekiedy oczekiwania względem mienia znajdującego się na tych ziemiach. Niezależnie od oceny merytorycznej Trybunał Konstytucyjny nie jest władny do orzekania w sprawie konstytucyjności art. 17 KPP. Decyzja ramowa 2002/584/WSiSW w sprawie europejskiego nakazu aresztowania sama w sobie nie podlega kontroli zgodności z konstytucyjnym zakazem ekstradycji obywateli polskich. Ocena przepisów implementujących tę decyzję ramową została dokonana przez TK w wyroku z dnia 27 kwietnia 2005 r., P 1/05.

Trybunał wypowiedział się również na temat procedury przystąpienia, dokonując wykładni przepisów Konstytucji dotyczących referendum. Otworzył w ten sposób drogę do ewentualnego ponownego rozpatrzenia sprawy ratyfikacji traktatu akcesyjnego przez parlament w przypadku, gdyby frekwencja wymagana przez Konstytucję okazała się niewystarczająca.

W odniesieniu do tzw. sporu o krzesła, czyli w istocie fundamentalnego sporu kompetencyjnego pomiędzy Prezydentem a rządem o zakres uprawnień do reprezentowania Polski w stosunkach z UE, TK wskazał na decydującą rolę rządu w kształtowaniu i prowadzeniu polityki unijnej.

Wyrok w sprawie zgodności z Konstytucją traktatu lizbońskiego

Rozważając zagadnienie konstytucyjności traktatu lizbońskiego[244], Trybunał przeprowadził analizę pojęcia suwerenności państwa, zwracając uwagę na ukształtowaną we wcześniejszym orzecznictwie TK zasadę, zgodnie z którą zawarcie umowy międzynarodowej jest wykonaniem tej suwerenności. Zakres kompetencji UE nie uzasadnia tezy, jakoby traktat lizboński naruszał suwerenność Polski. Procedura przekazania kompetencji gwarantuje przestrzeganie woli narodu. Unia opiera się na tych samych wartościach aksjologicznych co Konstytucja polska; traktaty założycielskie gwarantują przy tym zachowanie suwerenności państw członkowskich, określając UE jako organizację międzynarodową. Wyrok potwierdził również nadrzędną rolę Konstytucji w stosunku do prawa unijnego, wskazując, że Konstytucja stanowi także granice przekazania suwerenności.

W swoim orzeczeniu Trybunał wskazał na wiele kwestii szczegółowych, takich jak np. rola parlamentów narodowych w stanowieniu prawa unijnego, zgodność z Konstytucją uproszczonych procedur nowelizacji traktatów założycielskich oraz konstytucyjność przepisów dotyczących kompetencji dorozumianych UE. TK określił również granice możliwości przekazania kompetencji na rzecz Unii, wskazując, że nie mogą one naruszać suwerenności państwa zdefiniowanej w przepisach odzwierciedlających wartości, na których opiera się Konstytucja, a zatem przesądzają o tożsamości konstytucyjnej państwa. Należą do nich: zasada państwa prawnego, zwierzchnictwo narodu, niepodległość i nienaruszalność terytorium, gwarancje konstytucyjnego statusu jednostek (praw i wolności obywatelskich).

Przyznana Trybunałowi Konstytucyjnemu właściwość do orzekania w sprawach „zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją" nie różnicuje wskazanych uprawnień Trybunału w zależności od trybu wyrażania zgody na ratyfikację. TK jest zatem właściwy do badania konstytucyjności umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie (jak i w trybie referendum). Traktat z Lizbony ratyfikowany w tej procedurze korzysta ze szczególnego

[244] Wyrok z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09.

domniemania zgodności z Konstytucją. Uchwalenie ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację tego traktatu nastąpiło po spełnieniu wymagań przewyższających nawet te, które dotyczą zmiany Konstytucji. Sejm i Senat działały w przeświadczeniu o zgodności traktatu z Konstytucją. Prezydent RP, jako zobowiązany do czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji, dokonując ratyfikacji traktatu, dał wyraz swojemu przekonaniu o zgodności ratyfikowanego aktu z ustawą zasadniczą. Oparte na powyższych podstawach domniemanie konstytucyjności traktatu może być obalone jedynie po ustaleniu, że nie istnieje taka interpretacja traktatu i taka interpretacja Konstytucji, które pozwalałyby stwierdzić zgodność postanowień traktatowych z tym aktem. Trybunał Konstytucyjny nie może nie brać pod uwagę kontekstu skutków swojego wyroku z punktu widzenia wartości i zasad ustrojowych, jak i następstw wyroku dla suwerenności państwa i jego tożsamości konstytucyjnej.

W wyroku TK w sprawie traktatu akcesyjnego znalazło wyraz przekonanie, że istnieje ścisły związek zasady nadrzędności Konstytucji z suwerennością RP. TK musiał sprecyzować, jakie są konstytucyjne zasady odnoszące się do stanu suwerenności w warunkach integracji europejskiej w świetle polskiego *acquis constitutionnel.* W przekonaniu TK pojęcie suwerenności jako władzy najwyższej i nieograniczonej, zarówno w stosunkach wewnętrznych państwa, jak i jego stosunkach zewnętrznych, podlega zmianom odpowiadającym przeobrażeniom, które dokonują się w świecie w ostatnich stuleciach. Swoboda działań państwa podlega współcześnie ograniczeniom międzynarodowoprawnym. Suwerenność jest nieodłączną cechą państwa, która pozwala odróżnić je od innych podmiotów prawa międzynarodowego. Do atrybutów suwerenności należą: wyłączna kompetencja jurysdykcyjna odnośnie do własnego terytorium i obywateli, wykonywanie kompetencji w zakresie polityki zagranicznej, decydowanie o wojnie i pokoju, swoboda co do uznania państw i rządów, nawiązywanie stosunków dyplomatycznych, decydowanie o sojuszach wojskowych oraz o członkostwie w międzynarodowych organizacjach politycznych, prowadzenie samodzielnej polityki finansowej, budżetowej i fiskalnej. W doktrynie prawa międzynarodowego znajduje jednak wyraz przekonanie, że pojęcie absolutnej, nieograniczonej suwerenności należy do przeszłości. Odróżnia się ograniczenia suwerenności, wynikające z woli państwa, zgodne z prawem międzynarodowym, od naruszeń suwerenności następujących wbrew woli państwa i niezgodnych z prawem międzynarodowym. Z punktu widzenia wpływu procesów integracyjnych na zakres suwerenności porządek prawny Unii Europejskiej, na tle prawa stanowionego przez organizacje międzynarodowe, wyróżnia szerszy zakres kompetencji Unii w porównaniu z innymi organizacjami międzynarodowymi, wiążący charakter znacznej części prawa unijnego, bezpośredni skutek prawa unijnego w stosunkach wewnętrznych państw członkowskich. Przekazanie wykonywania pewnych kompetencji nie prowadzi do trwałego ograniczenia suwerennych praw tych państw, ponieważ przekazanie kompetencji nie jest

nieodwracalne, a relacje między kompetencjami wyłącznymi i konkurencyjnymi mają charakter dynamiczny. Państwa członkowskie przyjęły jedynie zobowiązanie do wspólnego sprawowania funkcji państwowych w dziedzinach objętych współpracą i dopóki utrzymają pełną zdolność do określania form pełnienia funkcji państwowych, tj. kompetencję do „określania własnych kompetencji", pozostaną w świetle prawa międzynarodowego podmiotami suwerennymi. Państwa te pozostają jednak podmiotami procesu integracji, zachowują „kompetencję kompetencji", a modelem integracji europejskiej pozostaje forma organizacji międzynarodowej.

W przekonaniu TK zaciąganie zobowiązań międzynarodowych i ich wykonywanie nie prowadzi do utraty lub ograniczenia suwerenności państwa, ale jest jej potwierdzeniem, a przynależność do struktur europejskich nie stanowi w istocie ograniczenia suwerenności państwowej, lecz jest jej wyrazem. Państwa należące do Unii Europejskiej zachowują suwerenność ze względu na to, że ich konstytucje, stanowiące wyraz suwerenności państwowej, pozostają w mocy. Suwerenność Rzeczypospolitej wyraża się w nieprzekazywalnych kompetencjach organów władzy państwowej, stanowiących o tożsamości konstytucyjnej państwa. Zasada suwerenności znalazła wyraz nie tylko w postanowieniach preambuły. TK podzielił wyrażony w doktrynie pogląd, że kompetencje objęte zakazem przekazania stanowią o tożsamości konstytucyjnej, a więc odzwierciedlają wartości, na których opiera się Konstytucja. Do materii objętych całkowitym zakazem przekazania należy zaliczyć postanowienia określające zasady naczelne Konstytucji oraz postanowienia dotyczące praw jednostki wyznaczające tożsamość państwa, w tym w szczególności wymóg zapewnienia ochrony godności człowieka i praw konstytucyjnych, zasadę państwowości, zasadę demokracji, zasadę państwa prawnego, zasadę sprawiedliwości społecznej, zasadę pomocniczości, a także wymóg zapewnienia lepszej realizacji wartości konstytucyjnych i zakaz przekazywania władzy ustrojodawczej oraz kompetencji do kreowania kompetencji. Odpowiednikiem pojęcia tożsamości konstytucyjnej w europejskim prawie pierwotnym jest pojęcie tożsamości narodowej, której poszanowanie nakazuje traktat z Lizbony. Podstawę akcesji do Unii Europejskiej stanowi Konstytucja z 1997 r., która określa „zakres i istotę integracji", dopuszczając przekazanie kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach podmiotom wskazanym w ustawie zasadniczej.

Traktat z Lizbony w odniesieniu do zmian postanowień traktatowych wprowadzanych w innym trybie aniżeli zwykła procedura rewizyjna zachowuje zasadę jednomyślności jako gwarancję respektowania suwerenności członków Unii. Postanowienia traktatu w tej dziedzinie są wyrazem kompromisu pomiędzy dążeniem do zapewnienia Unii zdolności reagowania na wyzwania rozwojowe wymagające modyfikacji prawa pierwotnego a zachowaniem konstytucyjnej tożsamości państw członkowskich. Przystąpienie do Unii Europejskiej i związane z tym przekazanie kompetencji nie oznacza wyzbycia się suwerenności na rzecz Unii Europejskiej.

Granicę transferu kompetencji wyznacza suwerenność państwa jako wartość narodowa. TK podkreślił, że podstawowe zasady konstytucyjne wskazane w preambule (demokracja, poszanowanie praw jednostki, współdziałanie władz, dialog społeczny oraz zasada pomocniczości) „należą jednocześnie do fundamentalnych założeń funkcjonowania Wspólnot i Unii Europejskiej".

Zasada zachowania suwerenności w procesie integracji europejskiej wymaga respektowania konstytucyjnych granic przekazywania kompetencji, wyznaczonych przez zawężenie tego przekazania do niektórych spraw, a zatem zapewnienia właściwej równowagi pomiędzy kompetencjami przekazanymi a zachowanymi, polegającej na tym, że w przypadku kompetencji składających się na istotę suwerenności (w tym zwłaszcza stanowienie reguł konstytucyjnych i kontrola ich przestrzegania, wymiar sprawiedliwości, władza nad własnym terytorium państwa, armią i siłami zapewniającymi bezpieczeństwo oraz porządek publiczny) decydujące uprawnienia mają właściwe władze Rzeczypospolitej. Legalność przekazania kompetencji jest uzależniona od przestrzegania specjalnej procedury określonej w art. 90 Konstytucji. Zarówno modyfikacje zakresu kompetencji przekazanych, jak i rozszerzenie katalogu są możliwe tylko w drodze zawarcia umowy międzynarodowej i pod warunkiem jej ratyfikacji przez wszystkie zainteresowane państwa.

Wartości znajdujące wyraz w Konstytucji i w traktacie z Lizbony wyznaczają tożsamość aksjologiczną Polski i Unii Europejskiej. Zamieszczony w traktacie projekt ustroju gospodarczego, społecznego i politycznego, zakładający poszanowanie godności i wolności jednostki, respektowanie tożsamości narodowej krajów członkowskich, jest w pełni zgodny z podstawowymi wartościami Konstytucji potwierdzonymi w preambule ustawy zasadniczej, do których należy wskazanie kontekstu historii, tradycji i kultury wyznaczającego tożsamość narodową. Koncepcja Unii Europejskiej, która znalazła się w traktacie z Lizbony, ma na celu respektowanie zasady zachowania suwerenności w procesie integracji, jak też poszanowanie zasady przychylności wobec procesu integracji europejskiej i współpracy między państwami. W dziedzinie podziału kompetencji pomiędzy Unię a państwa członkowskie główną rolę w perspektywie traktatu z Lizbony odgrywa zasada przyznania, stanowiąca w istocie potwierdzenie suwerenności państw członkowskich w stosunku do Unii, która nie może wykraczać poza przyznane jej kompetencje, a tym samym w swoich działaniach wzmacnia suwerenność państw członkowskich. W przekonaniu TK, z punktu widzenia podstawowych zasad Unii, interpretacja postanowień traktatowych zmierzająca do przekreślenia suwerenności państwowej czy zagrożenia tożsamości narodowej, do pozatraktatowego przejmowania suwerenności w zakresie kompetencji nieprzekazanych, byłaby sprzeczna z traktatem z Lizbony.

Przynależność do Unii Europejskiej rodzi dla każdego z państw członkowskich problem konstytucyjny – relacji między prawem krajowym a prawem unijnym.

Kwestia ta wiąże się z granicami otwarcia porządku krajowego na prawo europejskie. TK stwierdza, że współcześnie porządek prawny w Europie jest – dla państw należących do UE – porządkiem wieloskładnikowym: obejmującym normy traktatowe i stanowione przez instytucje unijne oraz w porządku krajowym. Jest to przy tym system dynamiczny: relacja między porządkiem unijnym i krajowym ewoluuje wraz ze zmianami w prawie unijnym. Kompetencje prawodawcze są atrybutem suwerennego państwa. Tak więc z jednej strony na płaszczyźnie europejskiej, a z drugiej strony w porządku krajowym powstają podstawy kompetencyjne, mechanizmy i procedury zapewniające udział w tworzeniu prawa unijnego i zarazem tworzące gwarancje zachowania pożądanej równowagi.

W uzasadnieniu wyroku TK w sprawie traktatu akcesyjnego znalazło wyraz przekonanie, że ustrojodawca stoi na gruncie jednolitości systemu prawnego bez względu na to, czy składające się na ten system akty prawne stanowią efekt działania prawodawcy krajowego, czy też powstały jako uregulowania międzynarodowe (o różnym zasięgu i charakterze) objęte konstytucyjnym katalogiem źródeł prawa. Prawną konsekwencją art. 9 Konstytucji jest założenie, że na terytorium RP oprócz norm (przepisów) stanowionych przez krajowego legislatora obowiązują uregulowania (przepisy) kreowane poza systemem krajowych (polskich) organów prawodawczych. Ustrojodawca zdecydował, że system prawa obowiązujący na terytorium Rzeczypospolitej będzie miał charakter wieloskładnikowy, obejmujący obok aktów prawnych, stanowionych przez polskie organy prawodawcze, także akty prawa międzynarodowego i wspólnotowego. Prawo wspólnotowe nie jest przy tym prawem w pełni zewnętrznym w stosunku do państwa polskiego. W części stanowiącej prawo traktatowe powstaje bowiem przez akceptowanie traktatów zawartych przez wszystkie państwa członkowskie. W części zaś obejmującej wspólnotowe prawo stanowione (pochodne) kreowane jest przy udziale przedstawicieli rządów państw członkowskich w instytucjach unijnych.

Na gruncie Konstytucji z 1997 r. wprowadzono istotne zabezpieczenia przed zbyt łatwym bądź niewystarczająco legitymowanym przekazaniem kompetencji poza system organów władzy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej. Zabezpieczenia te dotyczą wszystkich przypadków przekazywania kompetencji organom Unii Europejskiej. Przekazanie kompetencji „w niektórych sprawach" rozumiane musi być zarówno jako zakaz przekazania ogółu kompetencji danego organu, przekazania kompetencji w całości spraw w danej dziedzinie, jak i jako zakaz przekazania kompetencji co do istoty spraw określających gestię danego organu władzy państwowej. Konieczne jest więc precyzyjne określenie dziedzin i wskazanie zakresu kompetencji obejmowanych przekazaniem. Przekazanie kompetencji w żadnym razie nie może być rozumiane jako przesłanka dopuszczenia dokonywania dorozumianej zmiany Konstytucji. Instytucja przekazania kompetencji nie stwarza możliwości dokonywania zmian do Konstytucji w drodze wykładni przyjaznej integracji

europejskiej. Przede wszystkim wskazane przez TK unormowania nie mogą posłużyć do przekazania kompetencji w zakresie, który powodowałby, że Rzeczpospolita Polska nie mogłaby funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne. Zagwarantowane w Konstytucji pierwszeństwo stosowania umów ratyfikowanych za zgodą parlamentu przed postanowieniami ustaw w przypadku konfliktów pomiędzy nimi nie prowadzi do uznania analogicznego pierwszeństwa tychże umów przed postanowieniami Konstytucji. Konstytucja pozostaje prawem najwyższym RP w stosunku do wszystkich wiążących państwo umów międzynarodowych. Dotyczy to także ratyfikowanych umów międzynarodowych o przekazaniu kompetencji. Jednakże w zakresie objętym przekazaniem Rzeczpospolita dopuszcza stanowienie przez organy UE na zasadach określonych w traktacie z Lizbony aktów prawnych obowiązujących na terytorium polskim lub wiążących Polskę w stosunkach zewnętrznych. Zaakceptowawszy w referendum obowiązującą Konstytucję, sam naród przesądził, że godzi się także z możliwością związania Rzeczypospolitej prawem stanowionym przez organizację międzynarodową lub organ międzynarodowy, a zatem prawem innym niż traktatowe. Odbywa się to w granicach przewidzianych przez ratyfikowane umowy międzynarodowe. Przekazanie kompetencji nie może naruszać postanowień Konstytucji, a w tym zasady nadrzędności Konstytucji w systemie źródeł prawa. Konstytucja pozostaje – z racji swej szczególnej mocy – prawem najwyższym Rzeczypospolitej Polskiej w stosunku do wszystkich wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych.

Demokratyczne państwo prawne, o którym stanowi art. 2 Konstytucji, jako członek Unii Europejskiej zachowuje w pełni swoją tożsamość konstytucyjną ze względu na zasadniczą jednorodność ustrojowej roli prawa w państwach członkowskich oraz w organizacji, którą one tworzą. Artykuł 90 Konstytucji wyklucza przekazywanie kompetencji bez zachowania przewidzianej w nim podstawy prawnej i demokratycznej procedury jej stanowienia. Zastrzeżenia wnioskodawcy sprowadzały się do twierdzenia, że traktat z Lizbony oznacza przekazanie organom Unii Europejskiej kompetencji do nieograniczonego kształtowania własnych kompetencji, co narusza art. 90(1) i art. 8(1) Konstytucji. Stwierdzenie niezgodności z Konstytucją umowy międzynarodowej nie może polegać na stwierdzeniu zaniechania lub pominięcia w ustawodawstwie krajowym czy też w Konstytucji, skoro umowa nie zawiera zobowiązania do zmiany Konstytucji. W konsekwencji tego rodzaju zobowiązanie nie stanowi przedmiotu orzekania. Zarzuty wnioskodawcy sprowadzają się w istocie do stwierdzenia, że niektóre przewidziane w traktacie lizbońskim procedury podejmowania decyzji, w tym zwłaszcza w zakresie możliwości zmiany postanowień traktatowych, pozbawione są właściwej legitymacji demokratycznej. Jednakże w przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego w świetle postanowień Konstytucji to ustrojodawca i ustawodawca są władni podjąć działania zmierzające do zredukowania tego deficytu w drodze stanowienia prawa krajowego.

W dalszym ciągu wyroku TK ocenił procedury zmiany i modyfikacji traktatu wprowadzone przez traktat lizboński. Obowiązujące postanowienia konstytucyjne (w szczególności art. 90) umożliwiają wykładnię ustawy zasadniczej pozwalającą na uznanie, że modyfikacja postanowień traktatowych bez zmiany traktatu, pociągająca za sobą przekazanie kompetencji organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu na podstawie umowy międzynarodowej, chociaż nie w drodze zmiany jej postanowień w trybie rewizji traktatu, wymaga dopełnienia tych samych rygorów, które art. 90 Konstytucji określa dla umowy międzynarodowej. Szczegółowe rozważania na ten temat pominięto. W konkluzji TK stwierdził zgodność traktatu lizbońskiego z polską Konstytucją.

W dwóch orzeczeniach dotyczących kwestii szczegółowych TK wykazał się jednak pewną niekonsekwencją, jeśli chodzi o wzajemny stosunek prawa polskiego i prawa unijnego. W wyroku w sprawie implementacji przez Polskę rozporządzenia unijnego o organizacji rynku ryb[245] Trybunał wskazał, że Konstytucja RP nie pozwala na wydawanie rozporządzeń rządowych na podstawie rozporządzenia UE. Rozporządzenia rządowe muszą bowiem mieć podstawę w ustawie. Rozwiązanie takie jest wszelako wątpliwe z punktu widzenia prawa unijnego, które nie zezwala państwom członkowskim na wydawanie ustaw regulujących kwestie uprzednio będące przedmiotem rozporządzeń unijnych. W orzeczeniu z listopada 2011 r.[246] Trybunał dopuścił możliwość rozpatrywania zgodności prawa wtórnego UE z Konstytucją. Odstąpił w ten sposób od swego wcześniejszego orzecznictwa. Rozstrzygnięcie to nie ma jednak charakteru absolutnego, gdyż TK ograniczył tę kompetencję do badania tej zgodności w trybie skargi konstytucyjnej (w kontekście zagwarantowania właściwej ochrony praw fundamentalnych). Teza ta jest dyskusyjna, ponieważ odpowiednie gwarancje praw podstawowych obowiązują w prawie unijnym. Akt prawa wtórnego niezgodny z Konstytucją nie może być stosowany w Polsce; należy zatem albo zmienić Konstytucję, albo doprowadzić do zmiany prawa unijnego, albo wreszcie wystąpić z UE (teza ta jest powtórzeniem wyroku w sprawie traktatu akcesyjnego).

TK rozpoznał skargę konstytucyjną dotyczącą wyłączenia udziału dłużnika przed sądem pierwszej instancji w postępowaniu o stwierdzenie wykonalności orzeczenia sądu państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Orzekł, że art. 41 rozporządzenia Rady nr 44/2001 w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych jest zgodny z art. 45 ust. 1 oraz z art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Na wstępie TK dokonał oceny, czy akty prawne stanowione przez instytucje UE mogą być przedmiotem kontroli w trybie skargi konstytucyjnej. Trybunał uznał, że zakres przedmiotowy aktów normatywnych, które można

[245] Wyrok z dnia 13 października 2010 r., sygn. akt Kp 1/09.
[246] Wyrok z dnia 16 listopada 2011 r., SK 45/09.

poddać kontroli ich zgodności z Konstytucją w postępowaniu wszczętym w wyniku złożenia skargi konstytucyjnej, został określony w art. 79 ust. 1 Konstytucji w sposób autonomiczny. Rozpoznawanie skarg konstytucyjnych stanowi osobny rodzaj postępowania. Podstawową funkcją skargi konstytucyjnej jest ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostek. Wobec tego nieuzasadnione byłoby zawężanie jej przedmiotu jedynie do aktów normatywnych wymienionych w art. 188 Konstytucji. Przedmiotem skargi konstytucyjnej może być ustawa lub inny akt normatywny. Zdaniem TK aktem normatywnym może być nie tylko akt normatywny wydany przez któryś z organów polskich, lecz także akt wydany przez organ organizacji międzynarodowej, której członkiem jest Rzeczpospolita Polska. Dotyczy to w pierwszej kolejności aktów należących do prawa Unii Europejskiej, stanowionych przez instytucje tej organizacji. Akty takie wchodzą w skład obowiązującego w Polsce porządku prawnego. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że rozporządzenie unijne wykazuje cechy aktu normatywnego Konstytucji. TK uznał również, że rozporządzenia unijne mogą zawierać normy, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzeka ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach jednostek, określonych w Konstytucji. Rozporządzenia mogą stanowić podstawę prawną decyzji administracyjnych i orzeczeń sądowych w państwach członkowskich, w tym też w Polsce. W postępowaniach przed sądami krajowymi jednostki (osoby fizyczne i prawne) mogą powoływać się normy rozporządzeń unijnych i wywodzić z nich swoje prawa. TK stwierdził, że rozporządzenia unijne są aktami prawnymi, których pozycja w polskim systemie konstytucyjnym została wyznaczona w art. 91 ust. 3 Konstytucji. Jedną z zasad ustrojowych prawa unijnego jest zasada pierwszeństwa prawa unijnego wobec prawa państw członkowskich. Z art. 91 ust. 3 Konstytucji wynika pierwszeństwo norm rozporządzeń unijnych w przypadku kolizji z ustawami. Konstytucja zachowuje natomiast nadrzędność i pierwszeństwo wobec wszystkich aktów prawnych obowiązujących w polskim porządku konstytucyjnym, w tym także prawa unijnego. Taka pozycja Konstytucji wynika z art. 8 ust. 1 Konstytucji i została potwierdzona w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Wobec pozycji Konstytucji jako najwyższego prawa Rzeczypospolitej dopuszczalne jest zatem badanie zgodności z nią norm rozporządzeń unijnych. TK zwrócił uwagę na konieczność rozróżnienia z jednej strony badania zgodności aktów unijnego prawa pochodnego z traktatami, czyli prawem pierwotnym Unii, a z drugiej strony badania zgodności z Konstytucją. Organem, który decyduje ostatecznie o zgodności rozporządzeń unijnych z traktatami, jest Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a o zgodności z Konstytucją – Trybunał Konstytucyjny. TK ma strzec Konstytucji będącej najwyższym prawem RP. TK jest zobowiązany do takiego pojmowania swej pozycji, że w sprawach zasadniczych, o wymiarze konstytucyjno-ustrojowym, zachowa pozycję „sądu ostatniego słowa". Na tym tle może dojść potencjalnie do kolizji pomiędzy rozstrzygnięciami Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Sprawiedliwości. Zdaniem Trybunału wszelkie sprzeczności winny być eliminowane przy zastosowaniu wykładni respektującej względną autonomię prawa europejskiego i prawa krajowego. Sprawowana przez TK kontrola zgodności rozporządzenia unijnego z Konstytucją powinna być traktowana nie tylko jako niezależna, ale również subsydiarna wobec kompetencji orzeczniczych TSUE. Rzeczpospolita Polska, przystępując

do Unii Europejskiej, zaaprobowała podział funkcji w ramach systemu organów Unii Europejskiej. Elementem tego podziału pozostaje przypisanie TSUE kompetencji do ostatecznej interpretacji prawa unijnego i zapewnienia jednolitości tej interpretacji we wszystkich państwach członkowskich, jak też wyłączność decydowania o zgodności aktów prawa pochodnego z traktatami i ogólnymi zasadami prawa unijnego. Trybunał rozważył także skutki wyroku TK w razie ewentualnego orzeczenia o niezgodności z Konstytucją norm unijnego prawa pochodnego. Konsekwencją orzeczenia TK byłoby zatem pozbawienie aktów unijnego prawa pochodnego możliwości stosowania przez organy polskie i wywierania skutków prawnych w Polsce. Niewątpliwie orzeczenie o niezgodności prawa unijnego z Konstytucją powinno mieć charakter ostateczny i wystąpić wówczas, kiedy zawodzą inne sposoby rozstrzygnięcia konfliktu norm różnych porządków prawnych. Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie traktatu akcesyjnego wskazał trzy możliwości reakcji Polski na wystąpienie niezgodności między Konstytucją a prawem unijnym: dokonanie zmian w Konstytucji, podjęcie działań zmierzających do wprowadzenia zmian w przepisach unijnych albo decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej. To ostatnie rozwiązanie powinno być zarezerwowane dla wyjątkowych przypadków najcięższego i nieusuwalnego konfliktu między podstawami porządku konstytucyjnego RP a prawem unijnym. Po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności poszczególnych norm unijnego prawa pochodnego z Konstytucją powinny zostać podjęte działania mające na celu usunięcie tego stanu. Konstytucyjna zasada przychylności Rzeczypospolitej dla integracji europejskiej i traktatowa zasada lojalności państw członkowskich wobec Unii wymagają, aby skutki orzeczenia Trybunału zostały odroczone w czasie. Oceniając zgodność z Konstytucją zaskarżonych przepisów rozporządzenia nr 44/2001, Trybunał stwierdził, że skarżąca kwestionuje w istocie naruszenie prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji w sprawie stwierdzenia wykonalności na terenie Rzeczypospolitej Polskiej orzeczenia sądu zagranicznego, które zapadło przeciwko skarżącej. Co do wzorców kontroli, Trybunał Konstytucyjny uznał za dopuszczalne i uzasadnione przeprowadzenie kontroli kwestionowanej normy z punktu widzenia jej zgodności z art. 45 ust. 1 (prawa do sądu) oraz art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji (zasada równości w kontekście prawa do sądu). Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że sprawiedliwa procedura sądowa powinna zapewniać stronom uprawnienia procesowe stosowne do przedmiotu prowadzonego postępowania. Istotne znaczenie dla oceny sytuacji ma okoliczność, że postępowanie o stwierdzenie wykonalności orzeczenia sądu państwa członkowskiego UE ma charakter pochodny wobec postępowania sądowego, które zakończyło się wydaniem orzeczenia w państwie pochodzenia. W postępowaniu o stwierdzenie wykonalności obowiązuje domniemanie, że w postępowaniu toczącym się przed sądem w państwie pochodzenia obie strony postępowania miały zapewnione prawa procesowe odpowiadające gwarancjom rzetelnej procedury. Domniemanie to jest oparte na wzajemnym zaufaniu do wymiaru sprawiedliwości pomiędzy państwami członkowskimi UE. Prawo do sądu jest gwarantowane w konstytucjach i ustawach państw europejskich, a także w art. 6 EKPCz oraz art. 47 KPP. Jest to również zasada ogólna, która stanowi część prawa Unii Europejskiej. Z powyższych względów Trybunał stwierdził, że

wyłączenie w rozporządzeniu nr 44/2001 możliwości składania oświadczeń przez dłużnika w pierwszej fazie postępowania o stwierdzenie wykonalności orzeczenia sądu zagranicznego realizuje powyżej wskazane istotne cele, nie ma charakteru arbitralnego i nie narusza prawa do sądu. Ze względu na precedensowy charakter sprawy Trybunał Konstytucyjny dokonał dokładnej analizy zgodności z Konstytucją zaskarżonego przepisu rozporządzenia unijnego. Trybunał uznał jednak za pożądane wyznaczenie na przyszłość sposobu badania zgodności z Konstytucją norm prawa unijnego (traktatowego i prawa pochodnego) w trybie skargi konstytucyjnej. Trybunał odniósł się w tym względzie do orzecznictwa trybunałów konstytucyjnych z innych państw członkowskich, stwierdzając, że jedynie wyjątkowo była przeprowadzana bezpośrednia kontrola zgodności aktów unijnego prawa pochodnego z konstytucjami krajowymi. Podobnie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przyjmuje się domniemanie, że prawo unijne oraz Trybunał Sprawiedliwości UE zapewniają ochronę praw człowieka na równoważnym poziomie z tym, którego wymaga EKPCz. Zdaniem TK istnieją przesłanki do przyjęcia analogicznego podejścia przy badaniu zgodności konstytucyjności prawa unijnego w Polsce. Uzasadnieniem takiego podejścia są przedstawione już wyżej racje: szczególna ranga praw podstawowych w unijnym porządku prawnym, konstytucyjna zasada przychylności dla integracji europejskiej oraz zasada lojalności państw członkowskich wobec Unii. Przedstawione tu podejście ma konsekwencje proceduralne. W przypadku wniesienia skargi konstytucyjnej, w której kwestionowana jest zgodność aktu prawa unijnego z Konstytucją, od skarżącego należy wymagać, aby uprawdopodobnił, że akt ten obniża poziom ochrony praw i wolności w porównaniu z tym, który gwarantuje Konstytucja. Wymaganie uprawdopodobnienia obniżenia poziomu ochrony praw i wolności w porównaniu z poziomem konstytucyjnym wynika z rozkładu ciężaru dowodu w postępowaniu wszczynanym w trybie skargi konstytucyjnej. Nie jest to równoznaczne z ewentualnym wykazaniem (udowodnieniem) naruszenia Konstytucji, co jest już zadaniem Trybunału.

Rozdział 4

System źródeł prawa unijnego

Na system prawny UE składają się normy umieszczone na trzech poziomach. Najwyższe miejsce w strukturze systemu prawnego zajmuje prawo pierwotne (w pierwszej kolejności traktaty założycielskie), na następnym poziomie usytuowane są umowy międzynarodowe zawarte przez Unię. Wreszcie na najniższym – znajduje się prawo wtórne, to jest akty prawne stanowione przez instytucje unijne.

Problematyka umów międzynarodowych zostanie omówiona w innym miejscu. Tu ograniczymy się jedynie do wyjaśnienia tego szczególnego umiejscowienia umów w hierarchii źródeł prawa. Z formalnego punktu widzenia podstawą zawarcia umowy międzynarodowej jest zawsze decyzja Rady Unii Europejskiej, czyli akt prawa wtórnego. Musi ona zawsze wskazywać podstawę prawną w postaci przepisu traktatów założycielskich. Tym samym – zgodnie z powszechnie przyjętymi zasadami stosowania prawa – umowy międzynarodowe zawarte na podstawie wspomnianej decyzji powinny mieć rangę samej decyzji. Jednakże przepis art. 216(2) TFUE stwierdza, że umowy zawarte przez Unię wiążą instytucje Unii i państwa członkowskie, co wskazuje na ich nadrzędną wobec prawa wtórnego pozycję w systemie źródeł prawa.

4.1. Prawo pierwotne

Prawo pierwotne jest nadrzędne w stosunku do pozostałych norm prawa unijnego. Nie oznacza to jednak, że wszystkie normy prawa pierwotnego mają jednakową moc prawną. Normy prawa pisanego są usytuowane wyżej niż prawo niepisane (zwłaszcza prawo zwyczajowe; ogólne zasady prawa odgrywają w systemie nieco inną rolę). Brak jest hierarchii norm w obrębie prawa pisanego. Zmiany prawa pierwotnego nie podlegają kontroli merytorycznej TSUE; kontrola taka może dotyczyć jedynie pewnych elementów proceduralnych w przypadkach zmian uproszczonych na podstawie art. 48(6–7) TUE[247].

[247] Wyrok z dnia 27 listopada 2012 r., sprawa C-370/12, *Th. Pringle przeciwko Governement of Ireland i in.*, ECLI:EU:C:2012:756; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-370/12

Irlandia oraz rządy kilku innych państw, Rada Europejska i Komisja twierdziły, że kompetencja TSUE do rozpatrzenia pierwszego z pytań prejudycjalnych zadanych przez irlandzki Supreme Court była niedopuszczalna, jako że pytanie to dotyczyło ważności przepisu prawa pierwotnego. Artykuł 267 TFUE nie nadaje zaś Trybunałowi kompetencji do badania ważności postanowień traktatów. Pytanie odnosi się do ważności decyzji Rady Europejskiej. Ponieważ zaś z jednej strony Rada Europejska figuruje wśród instytucji Unii wymienionych w art. 13 ust. 1 TUE, a z drugiej strony Trybunał jest właściwy na podstawie art. 267 akapit 1 lit. b) TFUE „do orzekania w trybie prejudycjalnym (…) o ważności (…) aktów przyjętych przez instytucje", Trybunał jest co do zasady właściwy do badania ważności decyzji Rady Europejskiej.

Decyzja 2011/199 dotyczy dodania w TFUE nowego postanowienia prawa pierwotnego, a mianowicie ust. 3 w art. 136 TFUE. Rzeczywiście, zgodnie z art. 267 TFUE, badanie ważności przepisów prawa pierwotnego nie leży w kompetencji Trybunału. Jednak po wejściu w życie traktatu z Lizbony, który wprowadził, oprócz zwykłej procedury zmiany TFUE, uproszczoną procedurę zmiany określoną w art. 48 ust. 6 TUE, powstaje pytanie, czy zadaniem Trybunału jest kontrola przestrzegania przez państwa członkowskie warunków ustanowionych w tym postanowieniu przy wprowadzaniu przez nie zmian do TFUE w trybie procedury uproszczonej. Dotyczy ona „zmiany wszystkich lub części postanowień części trzeciej [TFUE], dotyczących wewnętrznych polityk i działań Unii". Rada Europejska może przyjąć decyzję zmieniającą wszystkie lub część postanowień części trzeciej [TFUE]. Decyzja taka nie może zwiększyć kompetencji przyznanych Unii w traktatach. Kontrola przestrzegania powyższych warunków jest niezbędna do ustalenia, czy uproszczona procedura zmiany mogła znaleźć zastosowanie. Z tego względu Trybunał, jako instytucja powołana do zapewniania poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów, jest właściwy do badania ważności decyzji Rady Europejskiej wydanej na podstawie art. 48 ust. 6 TUE. W tym celu Trybunał musi zbadać, po pierwsze, czy dochowano zasad proceduralnych określonych w art. 48 ust. 6 TUE, a po drugie, czy wprowadzone zmiany dotyczą tylko części trzeciej TFUE, a zatem czy nie wprowadzają zmiany żadnych postanowień innych części traktatów stanowiących podstawę Unii oraz czy nie zwiększają powierzonych jej kompetencji. W związku z powyższym Trybunał jest właściwy do badania ważności decyzji 2011/199 w świetle warunków określonych w art. 48 ust. 6 TUE.

Do prawa pierwotnego zalicza się przede wszystkim traktaty założycielskie, czyli Traktat o Unii Europejskiej (traktat z Maastricht) oraz traktaty ustanawiające kolejne Wspólnoty: Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (1951), Europejską Wspólnotę Gospodarczą (1957) oraz Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (również 1957).

Następnie do prawa pierwotnego zaliczane są wszystkie umowy międzynarodowe modyfikujące traktaty założycielskie. Technika zawierania takich umów polega na tym, że uzupełniają one obowiązujące umowy założycielskie, choć nie stanowią tekstów jednolitych obowiązujących traktatów.

Do prawa pierwotnego należą też niektóre inne porozumienia zawarte pomiędzy stronami traktatów założycielskich, w szczególności układ z 1965 r. o fuzji organów (ustanawiający wspólną Radę Ministrów i wspólną Komisję dla wszystkich Wspólnot), Jednolity Akt Europejski (tworzący warunki do utworzenia rynku wewnętrznego), traktat z Maastricht (ustanawiający Unię Europejską, ale wprowadzający również zmiany do TWE), traktat amsterdamski, traktat nicejski oraz traktat lizboński. Ten ostatni akt nadał też rangę prawa pierwotnego Karcie Praw Podstawowych.

Umowy akcesyjne zaliczane są do prawa pierwotnego ze względu na to, że zawierają one postanowienia modyfikujące traktaty założycielskie: dotyczy to zwłaszcza zmian w składzie instytucji oraz w trybie podejmowania decyzji przez Wspólnotę (np. o sposobie obliczania głosów ważonych).

Do prawa pierwotnego zalicza się dwa akty formalnie należące do prawa wtórnego, lecz ze względu na przedmiot regulacji odgrywające rolę konstytucyjną: decyzję o wprowadzeniu wyborów bezpośrednich do Parlamentu Europejskiego oraz decyzję o utworzeniu Sądu Pierwszej Instancji. W obu przypadkach chodzi przy tym o szczególne akty prawne: nie tyle decyzje Rady Ministrów, ile decyzje przedstawicieli państw członkowskich zebranych w Radzie, a więc w gruncie rzeczy specjalnego rodzaju umowy międzynarodowe. Pierwsza z nich zmieniła system powoływania Parlamentu. Poprzednio składał się on z delegowanych przedstawicieli parlamentów państw członkowskich; od roku 1979 – na mocy wspomnianej decyzji z 1976 r. – jest wybierany w wyborach bezpośrednich. Wybory przeprowadzane są zgodnie z krajowymi procedurami wyborczymi. Pomimo prób nie udało się ustanowić ordynacji parlamentarnej w skali ogólnowspólnotowej. Z kolei decyzja z 1988 r. w sprawie powołania Sądu Pierwszej Instancji związana była z koniecznością odciążenia TSUE. Nowy Sąd jako organ pomocniczy Trybunału przejął rozpatrywanie spraw z powództwa podmiotów indywidualnych, przede wszystkim w zakresie prawa konkurencji i pomocy państwa oraz sporów ze stosunków pracy funkcjonariuszy wspólnotowych. Traktat z Nicei zmodyfikował status Sądu, traktując go jako odrębną od Trybunału instytucję Wspólnoty i rozszerzając jego kompetencje.

Wreszcie, do prawa pierwotnego zaliczane są normy niepisane, w pierwszej kolejności prawo zwyczajowe oraz ogólne zasady prawa.

Jeśli chodzi o prawo zwyczajowe, to z jednej strony możliwe jest powoływanie się na normy powszechnego międzynarodowego prawa zwyczajowego, na przykład w zakresie prawa traktatów; z drugiej zaś – na normy powstałe w wyniku działań Wspólnoty lub państw członkowskich. W tym kontekście przywoływane bywają możliwość reprezentowania państwa przez sekretarzy lub podsekretarzy stanu na posiedzeniach Rady Ministrów oraz tzw. kompromis luksemburski (odejście od głosowania większościowego i dążenie do osiągnięcia konsensusu w sytuacjach dotyczących podstawowych interesów poszczególnych państw członkowskich). Warunki powstania prawa zwyczajowego powinny odpowiadać wymogom

wywodzącym się z prawa międzynarodowego, czyli przede wszystkim musi zaistnieć odpowiednia praktyka, zwłaszcza instytucji unijnych, w mniejszym zakresie państw członkowskich, rozciągnięta w czasie (w doktrynie wskazuje się, że powinna trwać kilka lat, acz nie wymaga się zbyt długiego okresu, ale również wyłącza się tzw. *instant customary law*, czyli powstanie normy na podstawie jednego precedensu bez uwzględnienia upływu czasu, znane z doktryny prawa międzynarodowego). Prawo zwyczajowe ma w UE znaczenie mniejsze niż inne normy prawne[248].

Ogólne zasady prawa odgrywają w prawie wspólnotowym trojaką funkcję. Po pierwsze, TSUE formułuje pewne (domniemane) zasady ogólne prawa państw członkowskich, aby wprowadzić pewne normy prawne, dla których nie jest w stanie znaleźć wystarczającej innej podstawy prawnej. I tak np., formułując zasadę niedyskryminacji ze względu na wiek, Trybunał podniósł, że zakaz traktowania dyskryminacyjnego wynika z zasad prawa wspólnych dla państw członkowskich[249]. Po drugie, stanowią one podstawę dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z tytułu deliktów popełnionych przez Wspólnotę lub jej funkcjonariuszy, o czym pisaliśmy już wcześniej. Wreszcie, po trzecie, i tutaj rola ogólnych zasad prawa jest dużo istotniejsza – stanowiły one podstawę wprowadzenia przez TSUE do systemu prawa wspólnotowego ochrony praw człowieka. Odwołanie do ogólnych zasad prawa znajdujemy w przepisie art. 340(2) TFUE w odniesieniu do zasad odpowiedzialności odszkodowawczej Unii. Nie wyklucza to jednak możliwości zastosowania ich również w innych dziedzinach. Zasady ogólne są wskazywane w orzecznictwie sądowym; w doktrynie zaznacza się, że funkcja TSUE polega w tym kontekście nie na „odczytywaniu" czy „odkrywaniu" tych zasad, jakoby obiektywnie istniejących w systemie prawnym, ale raczej na tworzeniu i rozwijaniu prawa. Powołanie się na ogólne zasady prawa następuje w praktyce TSUE wtedy, gdy ze względów funkcjonalnych lub przesłanek słuszności i sprawiedliwości nie można wskazać konkretnego rozwiązania normatywnego, a sprawa wymaga rozstrzygnięcia na gruncie prawnym.

---

[248] Mechanizm tworzenia prawa zwyczajowego pokazuje wyrok TSUE z dnia 2 lutego 1978 r., sprawa 72/77, *Universiteitskliniek Utrecht przeciwko Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen, Utrecht*; Zb. Orz. 1978, s. 189, ECLI:EU:C:1978:21; http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=89542&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=8230298. Przedmiotem sporu była wykładnia pojęcia przyrządu używanego do celów naukowych na potrzeby rozporządzenia nr 1798/75, a konkretnie możliwość zwolnienia z cła spektrofotometru ultrafioletowego używanego do analizy próbek krwi na potrzeby szpitala. Wniosek w tej kwestii został odrzucony przez organ celny, ponieważ wspomniany przyrząd mógłby być wykorzystywany również do celów przemysłowych (gospodarczych). TSUE uznał, że o tym, czy przyrząd podlega zwolnieniu z cła, decyduje praktyka jego użytkowania, a nie tylko cechy obiektywne.

[249] Wyrok z dnia 22 listopada 2005 r., sprawa C-144/04, *W. Mangold przeciwko R. Helmowi*, Zb. Orz. 2005, s. I-9981, ECLI:EU:C:2005:709; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&num=C-144/04

Mechanizm rozumowania Trybunału pokazuje wyrok w sprawie *A. Francovich*[250]. TSUE orzekł, że traktat EWG ustanowił własny porządek prawny, włączony do systemu prawnego państw członkowskich i wiążący dla ich sądów, którego podmiotami są nie tylko państwa członkowskie, lecz także pochodzące z nich jednostki i który nakłada na jednostki nie jedynie zobowiązania, ale może również być źródłem uprawnień stanowiących element statusu prawnego tych jednostek; nie muszą to być uprawnienia nadane wprost w traktacie, lecz powstają one też jako skutek zobowiązań, które traktat nakłada w sposób ściśle określony zarówno na jednostki, jak i na państwa członkowskie oraz instytucje wspólnotowe. Do sądów krajowych, które w ramach swoich kompetencji mają za zadanie stosować przepisy prawa wspólnotowego, należy zapewnienie skuteczności tych norm i ochrona wynikających z nich uprawnień jednostek. Brak możliwości uzyskania przez jednostki odszkodowania w razie spowodowania uszczerbku dla ich uprawnień poprzez naruszenie prawa wspólnotowego, które może być przypisane państwu członkowskiemu, prowadziłby do podważenia pełnej skuteczności norm wspólnotowych oraz osłabienia ochrony praw, których są one źródłem. Możliwość dochodzenia naprawienia przez państwo członkowskie szkody jest szczególnie niezbędna w sytuacji, gdy jak w niniejszej sprawie skuteczność norm wspólnotowych jest uzależniona od działania tego państwa, w związku z czym jednostki nie mogą, w wypadku braku tego działania, powoływać się przed sądami krajowymi na uprawnienia, jakie przyznaje im prawo wspólnotowe. Wynika stąd, że zasada odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone jednostkom poprzez naruszenie prawa wspólnotowego, które może być mu przypisane, jest nieodłączną częścią systemu traktatu. Obowiązek naprawienia przez państwo członkowskie szkody znajduje również podstawę w art. 5 traktatu, zgodnie z którym państwa członkowskie zobowiązane są podjąć wszelkie działania, o charakterze ogólnym lub jednostkowym, niezbędne w celu wywiązania się z zobowiązań, jakie ciążą na nich na mocy prawa wspólnotowego. Wśród zobowiązań tych znajduje się zaś obowiązek usunięcia niezgodnych z prawem skutków naruszenia prawa wspólnotowego. Z całości powyższych rozważań wynika, że prawo wspólnotowe ustanawia zasadę, zgodnie z którą państwa członkowskie zobowiązane są naprawić szkody wyrządzone jednostkom poprzez naruszenie prawa wspólnotowego, które może być tym państwom przypisane.

Tworzenie prawa nie jest zadaniem sądów, w tym przypadku jednak rola Trybunału została zaakceptowana i nie jest podważana mimo pewnych wątpliwości. TSUE wskazał m.in. na zasady państwa prawnego (proporcjonalność, pewność prawa, efektywna ochrona sądowa), zasadę solidarności jako podstawę porządku socjalnego, zasady prawa administracyjnego niezbędne do prawidłowego egzekwowania

[250] Wyrok z dnia 19 listopada 1991 r., sprawy połączone C-6/90 i C-9/90, *A. Francovich i D. Bonifaci i in. przeciwko Włochom*, Zb. Orz. 1991, s. I-5357, ECLI:EU:C:1991:428; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61990CJ0006.

prawa (zasada zaufania, zasada wysłuchania strony przed wydaniem rozstrzygnięcia i in.). Zasady te mają zatem zarówno charakter materialnoprawny, jak i proceduralny. Warunkiem zastosowania ogólnych zasad prawa jest ich powiązanie z zakresem stosowania traktatów założycielskich. Zasady ogólne służą w dużej mierze jako podstawa kontroli sądowej sprawowanej przez sądy unijne. W praktyce Trybunał powoływał się na nie co do zasady w stosunkach wertykalnych (ochrona praw podstawowych, odpowiedzialność odszkodowawcza państwa za naruszenie prawa unijnego)[251]; wyjątek stanowi jednak wspomniany w tym akapicie zakaz dyskryminacji ze względu na wiek. W tym ostatnim przypadku TSUE uznał, że ogólna zasada prawa jest sformułowana również w dyrektywie, która jednak nie weszła jeszcze w życie.

4.2. Prawo wtórne

Pojęcie to obejmuje akty prawne stanowione przez instytucje Wspólnoty, których katalog został sformułowany w sposób otwarty, dopuszczający jeszcze inne kategorie aktów normatywnych (tzw. nietypowych albo nienazwanych). Przepis określający kompetencję do stanowienia prawa przez instytucje Unii został sformułowany dość szkicowo, co pozostawia wiele miejsca na wykładnię:

Art. 288 TFUE Wydawanie rozporządzeń i dyrektyw.

W celu wykonania swych zadań oraz na warunkach przewidzianych w niniejszym Traktacie Parlament Europejski wspólnie z Radą, Rada i Komisja uchwalają rozporządzenia i dyrektywy, podejmują decyzje, wydają zalecenia i opinie. Rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Dyrektywa wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Decyzja wiąże w całości adresatów, do których jest kierowana. Zalecenia i opinie nie mają mocy wiążącej.

[251] Por. wyrok z dnia 18 czerwca 1991 r., sprawa C-260/89, *Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE and Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou przeciwko Dimotiki Etairia Pliroforissis i S. Kouvelasowi i N. Avdellasowi i in. (ERT*), Zb. Orz. 1991, s. I-2925, ECLI:EU:C:1991:254; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61989CJ0260, oraz wyrok z dnia 19 listopada 1991 r., sprawy połączone C-6/90 i C-9/90, *A. Francovich i D. Bonifaci przeciwko Włochom*, Zb. Orz. 1991, s. I-5357, ECLI:EU:C:1991:428; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-6/90&language=pl.

Na gruncie traktatu lizbońskiego został utrzymany podział aktów prawa wtórnego na akty wiążące i niewiążące, nakładający się na nową klasyfikację, dzielącą te akty na akty prawodawcze (ustawodawcze) i nieustawodawcze. Kryterium rozróżnienia jest czysto formalne. Akty ustawodawcze to instrumenty prawne przyjmowane według zwykłej procedury ustawodawczej, odpowiadającej dawnej procedurze współdecydowania – projekt aktu opracowuje Komisja Europejska, a następnie przyjmują go wspólnie Rada i Parlament Europejski. Jest to przy tym procedura, w której Parlament może zablokować przyjęcie aktu normatywnego. W niektórych przypadkach, ściśle określonych traktatem, akty prawodawcze mogą być przyjmowane według procedur specjalnych, tj. przez Radę przy współudziale PE i odwrotnie.

Z kolei wśród aktów nieprawodawczych rozróżniamy akty delegowane (przyjmowane przez Komisję Europejską na podstawie delegacji zawartej w aktach prawodawczych, modyfikujące niektóre – inne niż istotne – elementy tych ostatnich) oraz akty wykonawcze (wydawane przez Radę lub Komisję Europejską w celu zapewnienia jednolitego stosowania aktów prawodawczych). Celem aktów delegowanych jest odciążenie Rady i PE, jako organów stanowiących prawo, przez przerzucenie mniej istotnych lub bardziej szczegółowych regulacji na Komisję. Warunki delegacji muszą być wyraźnie (a właściwie obowiązkowo) określone w akcie ustawodawczym. Akty prawodawcze mają pierwszeństwo przed aktami wykonawczymi wydanymi na ich podstawie. Akty delegowane mogą zostać zablokowane przez wyrażenie sprzeciwu wobec nich czy to przez Radę, czy przez Parlament Europejski, przy czym uchwały w tej sprawie muszą być podejmowane kwalifikowaną większością głosów. Co do aktów wykonawczych, to należy pamiętać, że wykonywanie prawa unijnego co do zasady należy do państw członkowskich działających na podstawie i według prawa wewnętrznego, a instytucje unijne podejmują działania w tej kwestii wyjątkowo. Podstawą prawną aktów wykonawczych nie muszą być akty prawodawcze, lecz mogą ją stanowić wszystkie wiążące instrumenty prawne. Kryterium stanowi cel, w jakim są wydawane (tj. stworzenie jednakowych warunków stosowania prawa unijnego we wszystkich państwach członkowskich). Rozróżnienie aktów delegowanych i wykonawczych sprowadza się do tego, że pierwsze mogą zawierać nowe, uzupełniające regulacje, drugie natomiast służą jedynie wykonaniu regulacji już istniejących.

Pojęcie i charakterystyka aktów wykonawczych były przedmiotem rozstrzygnięcia w sprawie *Telefónica*[252]. Komisja zakwestionowała świadczenia rządu hiszpańskiego na rzecz tego przedsiębiorstwa. Rząd zobowiązał się do odzyskania nienależnych kwot, ale

[252] Wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r., sprawa C-274/12 P, *Telefónica SA przeciwko Komisji Europejskiej*, ECLI:EU:C:2013:852; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=C-274/12%20P&td=ALL

z pewnymi ograniczeniami. Telefónica zaskarżyła decyzję Komisji, która jednak zaprotestowała, twierdząc, że Telefónica nie jest indywidualnie dotknięta decyzją skierowaną do rządu, a ponadto akt ten zawiera środki wykonawcze wyłączone spod regulacji traktatu lizbońskiego dotyczącej możliwości zaskarżania aktów generalnych. Z kolei firma wskazała, że skoro każdy akt implementujący prawo unijne ma charakter wykonawczy, to cała konstrukcja zaskarżenia aktów generalnych o skutkach zindywidualizowanych nie ma sensu. Trybunał ocenił, że termin „akty regulacyjne, które (...) nie wymagają środków wykonawczych", należy interpretować w świetle celu tego postanowienia, który polega na uniknięciu sytuacji, w której jednostka będzie zmuszona do naruszenia prawa, aby móc zwrócić się do sądu. Tymczasem, gdy akt regulacyjny wywiera bezpośrednio skutki na sytuację prawną osoby fizycznej lub prawnej, nie wymagając środków wykonawczych, osoba ta mogłaby zostać pozbawiona skutecznej ochrony sądowej, gdyby nie dysponowała bezpośrednim środkiem zaskarżenia przed sądem Unii w celu podważenia zgodności z prawem rzeczonego aktu regulacyjnego. W wypadku braku środków wykonawczych osoba fizyczna lub prawna, chociaż rzeczony akt dotyczy jej bezpośrednio, byłaby bowiem w stanie doprowadzić do skontrolowania tego aktu przez sąd dopiero po naruszeniu jego przepisów, powołując się na ich niezgodność z prawem w ramach postępowania wszczętego przeciwko niej przed sądem krajowym.

Jeżeli akt regulacyjny wymaga środków wykonawczych, sądowa kontrola poszanowania porządku prawnego Unii zapewniona jest niezależnie od tego, czy środki te przyjmuje Unia, czy państwa członkowskie. Osoby fizyczne lub prawne, które z racji przesłanek dopuszczalności określonych w art. 263 akapit 4 TFUE nie mogą zaskarżyć bezpośrednio do sądu Unii aktu regulacyjnego Unii, są chronione przed stosowaniem wobec nich takiego aktu dzięki możliwości zaskarżenia środków wykonawczych wymaganych przez ten akt. Jeżeli wdrożenie omawianych aktów należy do instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych Unii, to osoby fizyczne lub prawne mogą wnieść skargę bezpośrednią do sądu Unii przeciwko aktom wykonawczym i podnieść na poparcie skargi zarzut niezgodności z prawem danego aktu podstawowego. Jeżeli wdrożenie aktu Unii jest zadaniem państw członkowskich, osoby te mogą podnieść nieważność aktu podstawowego przed sądami krajowymi i spowodować, że sądy te wystąpią z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału. Aby ocenić, czy akt regulacyjny wymaga środków wykonawczych, należy odnieść się do sytuacji osoby powołującej się na prawo do wniesienia skargi do Trybunału. Nie jest więc istotne, czy dany akt wymaga środków wykonawczych względem innych podmiotów prawa. Aby przekonać się, czy zaskarżony akt wymaga środków wykonawczych, należy odnieść się wyłącznie do przedmiotu skargi. Jeśli skarżący wnosi jedynie o częściowe stwierdzenie nieważności, wówczas należy brać pod uwagę jedynie środki wykonawcze wymagane ewentualnie przez tę część aktu.

W konkretnym przypadku przedmiotem kwestionowanej decyzji, skierowanej do Królestwa Hiszpanii, jest wyłącznie stwierdzenie niezgodności spornego systemu ze wspólnym rynkiem. Decyzja ta nie określa konkretnych skutków tego stwierdzenia dla poszczególnych podatników, które to skutki objawią się w aktach administracyjnych takich jak decyzja o wymiarze podatku, stanowiąca jako taka środek wykonawczy „wymagany" przez sporną decyzję. Środki zmierzające do wykonania decyzji o niezgodności

pomocy, w tym w szczególności ten polegający na odrzuceniu wniosku o daną ulgę podatkową, które skarżąca firma będzie mogła również zakwestionować przed sądem krajowym, są środkami wykonawczymi spornej decyzji. Samo to stwierdzenie może uzasadniać odrzucenie podnoszonej przez Telefónicę przed Sądem argumentacji, zgodnie z którą sporna decyzja nie wymaga środków wykonawczych. W związku z tym Sąd słusznie orzekł, że bez względu na to, czy sporna decyzja jest aktem regulacyjnym, przesłanki dopuszczalności określone w art. 263 akapit 4 ostatni człon zdania TFUE[253] nie były w tym przypadku spełnione.

Pewne aspekty rozróżnienia między aktami ustawodawczymi a nieustawodawczymi były przedmiotem wyroku TSUE w sprawach decyzji dotyczących relokacji uchodźców[254]. Wśród kilkunastu zarzutów wysuniętych przed Trybunałem pojawił się ten, że wprawdzie zaskarżona decyzja została przyjęta w trybie procedury nieustawodawczej, to z materialnego punktu widzenia, z uwagi na jej treść i skutki, należy ją mimo wszystko uznać za akt ustawodawczy, ponieważ zmienia ona w zasadniczy sposób wiele aktów ustawodawczych prawa Unii, w tym zwłaszcza przepisy rozporządzenia Dublin III o określeniu właściwości państw do rozpatrywania wniosków uchodźczych.

W postępowaniu podniesiono argument, że przywołany jako podstawa prawna przepis art. 78(3) TFUE przewiduje jedynie możliwość przyjęcia środków wsparcia o charakterze tymczasowym i nadzwyczajnym, mających uzupełniać akty ustawodawcze przyjmowane na podstawie art. 78 ust. 2 TFUE. Nie mogą to być jednak środki ustawodawcze. Wprowadzanie jakichkolwiek, nawet najmniejszych, odstępstw od przepisów aktu ustawodawczego w drodze aktu nieustawodawczego jest niedozwolone, gdyż stanowiłoby to formę obejścia procedury ustawodawczej. Rada podniosła, że z art. 289(3) TFUE wynika, iż kryterium zakwalifikowania danego aktu do kategorii aktów ustawodawczych ma charakter czysto formalny, w tym sensie, że z aktem ustawodawczym mamy do czynienia każdorazowo, gdy traktat przewiduje, iż dany akt przyjmowany jest w ramach „zwykłej procedury ustawodawczej" lub „specjalnej procedury ustawodawczej". Rada nie zgodziła się z zarzutem, że zaskarżona decyzja zmieniła wiele aktów ustawodawczych prawa Unii, w związku z czym sama stanowi – z uwagi na swoją treść – akt ustawodawczy. Nie można też twierdzić, że odstępstwa ustanowione w zaskarżonej decyzji stanowią formę obejścia zwykłej procedury ustawodawczej przewidzianej w art. 78(2) TFUE.

---

[253] Artykuł 263(4) TFUE brzmi: „Każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść, na warunkach przewidzianych w akapitach pierwszym i drugim, skargę na akty, których jest adresatem lub które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie oraz na akty regulacyjne, które dotyczą jej bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych".

[254] Wyrok z dnia 6 września 2017 r., sprawy połączone C-643/15 i C-647/15, *Republika Słowacka i Węgry (popierane przez Polskę) przeciwko Radzie UE*, ECLI:EU:C:2017:631; http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=194081&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=621313

Zdaniem Trybunału, należało zbadać, czy wykładni art. 78(3) TFUE powinno się dokonywać w ten sposób, że akty przyjmowane na podstawie tego postanowienia należy kwalifikować jako akty ustawodawcze. Konkretnie należy rozstrzygnąć, czy przewidziany w tym przepisie wymóg konsultacji z PE stanowi formę udziału tej instytucji Unii, w związku z czym akty takie powinny być przyjmowane w ramach specjalnej procedury ustawodawczej, co w przypadku zaskarżonej decyzji nie miało miejsca. Zgodnie z art. 289(3) TFUE aktami ustawodawczymi są akty prawne przyjmowane w drodze procedury ustawodawczej. *A contrario*, aktami nieustawodawczymi są akty przyjmowane w ramach procedury innej niż procedura ustawodawcza. Rozróżnienie to jest istotne, gdyż tylko akty ustawodawcze muszą być przyjmowane z zachowaniem pewnych szczególnych wymogów (m.in. udziału parlamentów krajowych oraz jawności posiedzeń Rady). Zwykła procedura ustawodawcza znajduje zastosowanie jedynie wówczas, gdy odnośne postanowienia traktatu odwołują się do tej właśnie procedury ustawodawczej. Natomiast specjalna procedura ustawodawcza, która polega na przyjęciu aktu prawa Unii albo przez Parlament z udziałem Rady, albo przez Radę z udziałem Parlamentu ma zastosowanie w szczególnych przypadkach przewidzianych w traktatach. Dany akt prawny można uznać za akt ustawodawczy Unii wyłącznie w sytuacji, gdy został on przyjęty na podstawie postanowienia traktatu, które wyraźnie czyni odwołanie albo do zwykłej procedury ustawodawczej, albo do specjalnej procedury ustawodawczej. Wymóg konsultacji z PE nie przesądza o tym, że akt ten powinien był zostać przyjęty w ramach specjalnej procedury ustawodawczej.

Przepis art. 78(3) TFUE, który przewiduje, że Rada przyjmuje środki tymczasowe na wniosek Komisji oraz po konsultacji z PE, w żaden sposób bezpośrednio nie odwołuje się ani do zwykłej procedury ustawodawczej, ani do specjalnej procedury ustawodawczej. Z kolei art. 78(2) TFUE wyraźnie stanowi, że środki na nim oparte przyjmowane są zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą. Jeżeli środki, których podstawą jest art. 78(3) TFUE, nie są przyjmowane w ramach procedury ustawodawczej, to należy kwalifikować je jako akty nieustawodawcze. Rada prawidłowo uznała, że decyzję należało przyjąć zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, a w konsekwencji – że stanowi ona akt nieustawodawczy prawa Unii. Powstaje pytanie, czy skoro decyzja ta stanowi akt nieustawodawczy, który wprowadza odstępstwa od przepisów zawartych w kilku aktach ustawodawczych, to czy odstępstwa od takich aktów mogą być wprowadzane wyłącznie innymi aktami ustawodawczymi. Decyzja przewidywała jedynie czasowe odstępstwo od aktów ustawodawczych UE. Artykuł 78(3) nie określa, jakie środki tymczasowe mogłyby być przyjęte na jego podstawie. Nie ma przesłanek dla wykładni restryktywnej, która pozwalałaby jedynie na przyjęcie środków uzupełniających środki ustawodawcze, zwłaszcza dotyczące udzielania pomocy finansowej, technicznej lub operacyjnej państwom członkowskim, które znajdą się nadzwyczajnej sytuacji charakteryzującej się nagłym napływem obywateli państw trzecich. Oba sporne ustępy art. 78 stanowią odrębne elementy prawa pierwotnego Unii, służące realizacji odmiennych celów i stanowiące podstawę prawną do przyjęcia, w przypadku art. 78(3) TFUE, środków tymczasowych o charakterze nieustawodawczym, mających na celu jak najszybsze zaradzenie nadzwyczajnej sytuacji, w której znalazły się państwa członkowskie, a w przypadku

art. 78(2) TFUE – aktów o charakterze ustawodawczym, mających na celu trwałe i generalne rozwiązanie problemu strukturalnego, który pojawił się w ramach wspólnej unijnej polityki azylowej. Wąska wykładnia pojęcia środków tymczasowych znacząco zmniejszałaby skuteczność (*effet utile*) reakcji Unii na nadzwyczajną sytuację. Należy jednak uznać, że odstępstwa od aktów ustawodawczych powinny być ściśle określone pod względem przedmiotowym i czasowym. Nie mogą prowadzić do zastąpienia ich w sposób trwały i ogólny, gdyż przeciwne podejście stanowiłoby formę obejścia zwykłej procedury ustawodawczej, przewidzianej w art. 78(2) TFUE.

Traktat z Lizbony wprowadził do prawa unijnego jeszcze jedną nową kategorię aktów prawnych, a mianowicie akty regulacyjne. Dotyczy ona aktów ogólnego stosowania z wyłączeniem aktów ustawodawczych. Różnica między tymi dwoma kategoriami polega na procedurze zaskarżenia ich przed TSUE. Żeby zaskarżyć akt ustawodawczy, trzeba wykazać bezpośredni i indywidualny wpływ aktu na sytuację danego podmiotu. Celem zmiany art. 230(4) było ułatwienie jednostkom zaskarżania aktów powszechnie obowiązujących. Rozważania na temat aktów regulacyjnych i ich roli w systemie prawnym Unii znajdujemy w wyroku w sprawie *Inuit Tapiriit Kanatami*[255]. Postępowanie dotyczyło tego, czy rozporządzenie o połowach fok było aktem ustawodawczym, a w konsekwencji dla jego zaskarżenia niezbędne byłoby wykazanie bezpośredniego i indywidualnego wpływu aktu na podmiot skarżący, czy też było ono aktem innego rodzaju. Skarżący wskazywali, że Sąd, wydający wyrok w pierwszej instancji, popełnił błąd prawny, uznając, że pojęcie aktów regulacyjnych użyte w art. 263 akapit 4 TFUE nie obejmuje aktów ustawodawczych w rozumieniu art. 289 ust. 3 TFUE, jak sporne rozporządzenie.

Trybunał wskazał, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy brać pod uwagę nie tylko jego brzmienie i cele, jakim on służy, lecz także kontekst, w którym występuje, oraz całość przepisów prawa Unii. Geneza przepisu prawa Unii również może dostarczyć informacji istotnych dla jego wykładni. Powinno się zatem zbadać, z użyciem tych metod wykładni, czy Sąd popełnił błąd prawny, uznając, że pojęcie aktów regulacyjnych w rozumieniu art. 263(4) TFUE obejmuje akty o charakterze generalnym z wyjątkiem aktów ustawodawczych. Artykuł 263(1) TFUE określa kategorie aktów Unii, które mogą być przedmiotem zaskarżenia w drodze skargi o stwierdzenie nieważności do sądu Unii. Są to z jednej strony akty ustawodawcze, a z drugiej – inne akty wiążące zmierzające do wywarcia skutków prawnych wobec podmiotów trzecich, przy czym mogą to być akty o charakterze indywidualnym lub generalnym.

Zgodnie z art. 263(2) TFUE akty te można zaskarżyć w związku z brakiem kompetencji, naruszeniem istotnych wymogów proceduralnych, naruszeniem traktatów lub jakiejkolwiek

[255] Por. dalej, sprawa C-583/11P, *Inuit Tapiriit Kanatami i in. przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE*.

normy prawnej dotyczącej ich stosowania albo nadużyciem władzy. Następnie art. 263 TFUE dokonuje wyraźnego rozróżnienia między czynną legitymacją procesową instytucji Unii oraz państw członkowskich z jednej strony a czynną legitymacją procesową osób fizycznych i prawnych z drugiej. Artykuł 263(2) akapit 2 uprawnia więc wymienione tam instytucje Unii oraz państwa członkowskie do zakwestionowania w drodze skargi o stwierdzenie nieważności legalności dowolnego aktu wymienionego w akapicie pierwszym bez konieczności wykazania przez skarżącego interesu prawnego w zaskarżeniu tego aktu. Ponadto zgodnie z art. 263(3) TFUE przedstawione tam instytucje i komitet są uprawnione do wnoszenia do Trybunału skarg o stwierdzenie nieważności omawianych aktów, jeżeli skarga taka zmierza do ochrony ich prerogatyw. W odniesieniu zaś do prawa do zaskarżenia przysługującego osobom fizycznym i prawnym art. 263(4) TFUE stanowi, że każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść, na warunkach przewidzianych w akapitach pierwszym i drugim, skargę na akty, których jest adresatem lub które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie, oraz na akty regulacyjne, które dotyczą jej bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych. Pierwsze dwie części przepisu art. 263(4) TFUE odpowiadają przepisom istniejącym przed wejściem w życie traktatu z Lizbony w traktacie WE. Obie te części przepisu, mówiące ogólnie o „aktach", dotyczą wszelkich aktów Unii wywołujących wiążące skutki prawne. Pojęcie to obejmuje zarówno akty o charakterze generalnym, ustawodawcze oraz inne, jak i akty indywidualne. Druga część przepisu art. 263(4) TFUE dodaje, że jeżeli osoba fizyczna lub prawna wnosząca skargę o stwierdzenie nieważności nie jest adresatem zaskarżonego aktu, to skarga jest dopuszczalna pod warunkiem, iż akt ten dotyczy skarżącego bezpośrednio i indywidualnie. Poza tym na mocy traktatu z Lizbony w art. 263(4) TFUE dodano trzecią część, która uelastycznia warunki dopuszczalności skarg o stwierdzenie nieważności wnoszonych przez osoby fizyczne i prawne. Na podstawie tej części omawianego przepisu osoby fizyczne i prawne mogą bowiem wnosić skargi o stwierdzenie nieważności „aktu regulacyjnego", niewymagającego środków wykonawczych, który dotyczy skarżącego bezpośrednio, a dopuszczalność takiej skargi nie podlega wymaganiu, by akt ten dotyczył skarżącego również indywidualnie. Jeśli chodzi o pojęcie aktów regulacyjnych, ma ono węższy zakres znaczeniowy od pojęcia aktów użytego w częściach pierwszej i drugiej przepisu art. 263(4) TFUE dla określenia innych rodzajów źródeł prawa podlegających zaskarżeniu przez osoby fizyczne i prawne w drodze skargi o stwierdzenie nieważności. Pierwsze z tych pojęć nie może obejmować wszystkich aktów o charakterze generalnym, lecz dotyczy ich węższej kategorii. Przyjęcie odmiennej wykładni powodowałoby bezprzedmiotowość rozróżnienia między pojęciem aktów a pojęciem aktów regulacyjnych.

TSUE odwołał się również do projektu Konstytucji dla Europy, wskazując, że użycie w nim pojęcia aktów regulacyjnych pozwalało określić kategorię aktów, które miały odtąd podlegać zaskarżeniu na mniej restrykcyjnych zasadach niż dotychczas. Sugerowano jednak utrzymanie „restrykcyjnego podejścia, jeśli chodzi o skargi jednostek przeciwko aktom ustawodawczym (dla których warunek »dotyczy bezpośrednio i indywidualnie« miał zostać zachowany)". Tym samym należy uznać, że modyfikacja zasad wykonywania przez osoby fizyczne i prawne prawa do zaskarżenia miała na celu umożliwienie tym osobom wnoszenia na mniej sformalizowanych zasadach skarg o stwierdzenie nieważności

aktów o charakterze generalnym, z wyłączeniem aktów ustawodawczych. Sąd słusznie zatem uznał, że pojęcie aktów regulacyjnych nie obejmuje aktów ustawodawczych.

4.2.1. Ogólne wymogi formalne dotyczące aktów prawa wtórnego

W odniesieniu do wszystkich aktów prawa wtórnego obowiązują trzy wymogi: obowiązek uzasadnienia aktu prawnego, określenia jego podstawy prawnej oraz obowiązek publikacji.

4.2.1.1. Obowiązek uzasadnienia aktu prawnego

Obowiązek uzasadnienia aktu prawnego związany jest z funkcjonowaniem w porządku prawnym Wspólnoty zasad proporcjonalności, niezbędności i konieczności[256]. Każdy akt podlega kontroli Trybunału, który musi mieć możliwość oceny działania instytucji wydającej ten akt. Uzasadnienie powinno być więc tak skonstruowane, by umożliwić Trybunałowi kontrolę, szczególnie w tych przypadkach, w których instytucje wspólnotowe korzystają z kompetencji dyskrecjonalnych, a także wtedy, gdy w grę wchodzi ewentualne naruszenie zasad proporcjonalności i subsydiarności. Uzasadnienie jest ponadto ważne z punktu widzenia obywateli europejskich i postulatu przejrzystości (transparentności) działań Wspólnoty, ponieważ pozwala na przyjrzenie się – i lepsze zrozumienie – działaniom instytucji wspólnotowych, często krytykowanych za niedostatek demokracji. Uzasadnienie powinno każdorazowo odwoływać się do elementów faktycznych oraz wskazywać normy prawne, na których opiera się dany środek prawny. Wyjątkiem jest sytuacja, w której zainteresowany podmiot gospodarczy uczestniczy w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji go dotyczącej. Wówczas wystarczy podanie w uzasadnieniu najważniejszych przesłanek decyzji. Odwrotnie jest w sytuacji, gdy dochodzi do odejścia od obowiązujących uprzednio regulacji prawnych – wtedy konieczna jest bardzo wnikliwa analiza przyczyn leżących u podstaw nowego rozwiązania prawnego. W praktyce uzasadnienie aktu znajdujemy zwykle w jego preambule.

---

[256] Por. np. wyrok z dnia 1 października 2009 r., sprawa C-370/07, *Komisja Wspólnot Europejskich, przeciwko Radzie Unii Europejskiej (konwencja CITES),* Zb. Orz. 2009, s. I-0897, ECLI:EU:C:2009:590; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A62007CC0370, pkt 42: [n]ależy stwierdzić, że uznanie zaskarżonej decyzji za decyzję w rozumieniu art. 249 WE lub decyzję *sui generis* nie jest rozstrzygające w niniejszej sprawie dla kwestii, czy decyzja ta podlega obowiązkowi uzasadnienia. Ten obowiązek, który jest bowiem w szczególności uzasadniony kontrolą sądową, która powinna móc być wykonywana przez Trybunał, należy stosować do każdego aktu, który może być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem aktami zaskarżalnymi w rozumieniu art. 230 WE są wszystkie przepisy przyjęte przez instytucje, bez względu na ich formę, które zmierzają do wywołania wiążących skutków prawnych. Co do zasady wynika z tego, że każdy akt wywołujący skutki prawne podlega obowiązkowi uzasadnienia.

> Trybunał przeanalizował kwestię uzasadnienia rozporządzenia w sprawie *Accrington Beef*[257]. Skarżący w postępowaniu głównym podnieśli zarzut niewłaściwego uzasadnienia rozporządzenia Komisji nr 214/94. Wskazali przede wszystkim, że preambuła rozporządzenia powtarza jedynie stereotypowe uregulowania dotyczące podziału kontyngentów na eksport wołowiny, nie próbując nawet zmodyfikować progów, od których uzależniono nowe kontyngenty. Trybunał powołał się na swoje spójne orzecznictwo, według którego uzasadnienie, na którym opiera się rozporządzenie, nie musi wymieniać często licznych i złożonych materii faktycznych i prawnych, o ile dany akt jest powiązany z generalną regulacją w danej dziedzinie; dla celów art. 190 traktatu wystarczy, że uzasadnienie jest właściwe dla charakteru konkretnego środka. Uzasadnienie musi być jasne i jednoznaczne, aby poinformować zainteresowane osoby o przesłankach danej regulacji prawnej oraz pozwolić Trybunałowi na przeprowadzenie kontroli sądowej. W konkretnym przypadku kwestionowane rozporządzenie nr 214/94 odnosi się wprost do rozporządzenia nr 130/94, które wyjaśnia ogólny cel regulacji oraz ogólne zasady rozdziału kontyngentów. Ponadto preambuła tego rozporządzenia wskazuje na konieczność płynnego przejścia od zarządzania rozdziałem kontyngentu przez państwo członkowskie do zarządzania przez Wspólnotę, biorąc pod uwagę szczególne aspekty obrotu danymi towarami oraz konieczność ograniczenia dostępu do kontyngentów dla podmiotów handlujących znaczną ilością produktu. Preambuła wskazuje też na potrzebę efektywnego zarządzania nadużyciami i ochrony przed nimi. Powody zmiany kryteriów dopuszczenia nowych uczestników rynku zostały jasno i jednoznacznie wyjaśnione w preambule zarówno rozporządzenia nr 130/94, jak i kwestionowanego rozporządzenia nr 214/94. Zarzut braku odpowiedniego uzasadnienia został oddalony.

Inną funkcję niż uzasadnienie aktów generalno-abstrakcyjnych pełni uzasadnienie decyzji. W toku prowadzonego na zlecenie Komisji postępowania antykartelowego firma Hoechst podniosła zarzut niewłaściwego i niedostatecznego uzasadnienia decyzji o przeszukaniu[258].

> Jej zdaniem decyzja w sprawie kontroli narusza przepisy traktatu oraz rozporządzenia nr 17 z 1962 r. w sprawie realizacji art. 85 i 86 TEWG, ze względu na brak precyzji, zwłaszcza w odniesieniu do przedmiotu i celu kontroli. Samo rozporządzenie nr 17 ustala najważniejsze elementy uzasadnienia decyzji nakazującej kontrolę, stanowiąc, że w decyzji określa się przedmiot i cel kontroli, termin jej rozpoczęcia i ewentualne kary przewidziane w przepisach tego aktu, a także prawo poddania decyzji kontroli Trybunału Sprawiedliwości. Wymóg wskazania przez Komisję przedmiotu i celu kontroli stanowi podstawową gwarancję prawa do obrony zainteresowanego przedsiębiorstwa.

---

[257] Wyrok z dnia 12 grudnia 1996 r., sprawa C-241/95, *The Queen przeciwko Intervention Board for Agricultural Produce, ex parte Accrington Beef Co. Ltd i in.*, Zb. Orz. 1996, s. I-6699, ECLI:EU:C:1996:496; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61995CJ0241

[258] Wyrok z dnia 21 września 1989 r., sprawy połączone 46/87 i 227/88, *Hoechst AG przeciwko Komisji WE,* Zb. Orz. 1989, s. 2859, ECLI:EU:C:1989:337; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61987CJ0046

Zakresu obowiązku uzasadnienia nie można więc ograniczać ze względów związanych ze skutecznością dochodzenia. Komisja nie ma obowiązku podawać do wiadomości adresata decyzji o kontroli wszystkich będących w jej posiadaniu informacji na temat domniemanego naruszenia ani dokonywać ścisłej kwalifikacji prawnej tego naruszenia, musi natomiast jasno wskazać przypuszczenia, które zamierza zweryfikować. Jakkolwiek uzasadnienie spornej decyzji o kontroli zostało sformułowane w sposób bardzo generalny i powinno było zostać uszczegółowione, co zasługuje na krytykę, to jednak zawiera ono zasadnicze elementy wymagane przez rozporządzenie nr 17. W decyzji tej stwierdzono bowiem w szczególności pojawienie się informacji wskazujących na istnienie i stosowanie w EWG porozumień i praktyk uzgodnionych między niektórymi producentami i dostawcami PCW i polietylenu w zakresie cen, ilości i zamierzonych wielkości sprzedaży tych produktów. Stwierdzono ponadto, że wymienione porozumienia i praktyki uzgodnione mogą stanowić poważne naruszenie traktatu. Zgodnie z art. 1 omawianej decyzji skarżąca firma jest zobowiązana poddać się kontroli co do jej ewentualnego udziału w tych porozumieniach lub praktykach uzgodnionych, a w związku z tym udostępnić urzędnikom Komisji swoje pomieszczenia, przedstawić i umożliwić skopiowanie dla celów kontroli dokumenty handlowe związane z przedmiotem kontroli. W związku z powyższym, zdaniem TSUE, zarzut oparty na niedostatecznym uzasadnieniu decyzji należało odrzucić.

4.2.1.2. Obowiązek wskazania podstawy prawnej

Obowiązek wskazania podstawy prawnej nawiązuje do zasady prawa międzynarodowego, zgodnie z którą organizacja międzynarodowa może działać tylko wtedy, gdy wskaże konkretne upoważnienie do takiego działania przyznane jej przez państwa członkowskie. Na gruncie prawa unijnego na konieczność wskazania podstawy prawnej wskazują pośrednio art. 4(1), 5(1) TUE oraz art. 2(6) TFUE, które stanowią, że Unia i jej instytucje działają w granicach prawa, zgodnie z zasadą kompetencji powierzonych. Podstawa prawna aktu może być trojaka: szczegółowy przepis traktatu, przepisy o harmonizacji prawa (art. 114–115 TFUE) albo przepis dotyczący kompetencji dorozumianych (art. 352 TFUE).

Jako przykład przepisu szczegółowego można przytoczyć art. 109 TFUE dotyczący pomocy państwa. Stanowi on, że Rada kwalifikowaną większością głosów na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim może wydawać rozporządzenia w celu realizacji art. 107–108[259]. Przepis ten określa organ właściwy do działania (wydania aktu prawnego), tryb podejmowania decyzji, procedurę oraz rodzaj aktu prawnego, który ma zostać przyjęty. Jeżeli powoływany przepis nie wskazuje rodzaju aktu prawnego czy procedury, instytucja stanowiąca prawo powinna dokonać wyboru, opierając się na praktyce unijnej i procedurach charakterystycznych dla danej dziedziny prawa unijnego.

[259] Przepisy te określają zasady dopuszczalności pomocy państwa oraz procedury unijne w tej sprawie.

Drugą możliwość stanowią przepisy o harmonizacji prawa (art. 114–115 TFUE). Jako podstawa prawna odnoszą się one zwłaszcza do dyrektyw zmierzających do zbliżania ustawodawstw. Artykuł 115 znacznie rozszerzył możliwość stanowienia prawa w celu zbliżania ustawodawstw, ułatwiając procedurę (kwalifikowana większość głosów w miejsce jednomyślności) oraz dopuszczając akty inne niż dyrektywy jako instrument harmonizacji.

Do konstrukcji kompetencji dorozumianych w prawie wspólnotowym odwołuje się art. 352 TFUE, który stanowi, że jeżeli traktat nie określa kompetencji Wspólnoty do pewnego działania koniecznego do osiągnięcia jednego z celów w ramach wspólnego rynku, Rada UE na wniosek Komisji Europejskiej i po konsultacji z Parlamentem Europejskim może jednomyślnie zdecydować o przyjęciu odpowiednich przepisów. Rada ma przy tym swobodę oceny co do potrzeby podjęcia działania, ale ta swoboda podlega kontroli ze strony TSUE. Granicą legalności kompetencji dorozumianych jest litera traktatów – Rada nie może przyjmować środków *contra legem*. Doktryna kompetencji dorozumianych była interpretowana przez TSUE w przeszłości na dwa sposoby. Wykładnia wąska zakładała, że istnienie jednej kompetencji do działania musi pociągać za sobą uprawnienie do działania w innych dziedzinach, związanych z tą kompetencją w racjonalny sposób. Z kolei interpretacja szeroka odwołuje się do brzmienia traktatu i pozwala Radzie na podejmowanie wszelkich środków, jakie uzna ona za konieczne dla realizacji celów i zadań określonych – nawet ramowo – w traktacie.

Wśród bogatego orzecznictwa TSUE dotyczącego wyboru podstawy prawnej (a także przy okazji uzasadnienia aktów prawa wtórnego) odwołujemy się do kilku charakterystycznych przykładów. Wskazują one, że problem ten ma nie tylko znaczenie teoretyczne, ale również istotne konsekwencje praktyczne. I tak w wyroku w sporze między Parlamentem a Radą[260], dotyczącym umowy pomiędzy UE i Mauritiusem w sprawie przekazywania osób podejrzanych o piractwo, Trybunał przypomniał ogólną wytyczną, że wybór podstawy prawnej aktu Unii musi być oparty na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej, a do których należą cel i treść tego aktu. Jeżeli analiza danego środka wykaże, że wyznaczono mu dwa cele lub ma on dwa elementy składowe i jeden z tych celów lub elementów składowych można zidentyfikować jako główny, podczas gdy drugi jest jedynie pomocniczy, wówczas ten akt prawny należy wydać na jednej podstawie prawnej, to jest na tej podstawie, która wymagana jest z racji głównego lub dominującego celu lub elementu składowego. Jeżeli natomiast chodzi o środek prowadzący jednocześnie do osiągnięcia kilku celów lub mający kilka elementów składowych powiązanych w sposób nierozłączny, które są równouprawnione w stosunku

[260] Wyrok z dnia 24 czerwca 2014 r., sprawa C-658/11, *Parlament przeciwko Radzie UE*, ECLI:EU:C:2014:2025; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=c-658/11, pkt 43.

do pozostałych, środek taki należy wyjątkowo wydać na różnych, odpowiednich podstawach prawnych.

Praktyczne względy powołania odpowiedniej podstawy prawnej aktu wskazuje też orzeczenie TSUE w sprawie sporu pomiędzy Wielką Brytanią a Radą WE, dotyczącego maksymalnej dopuszczalnej zawartości hormonów w paszy dla zwierząt[261]. Skarżący dowodził, że dyrektywa w tej sprawie została przyjęta na nieprawidłowej podstawie prawnej: Rada powołała się na art. 43 TWE, dotyczący wspólnej polityki rolnej i przewidujący głosowanie większością głosów, podczas gdy prawidłową podstawą prawną powinien być art. 100 TWE, dotyczący harmonizacji prawa, który wymaga jednomyślności w Radzie. Wielka Brytania sprzeciwiała się przyjęciu dyrektywy, zatem wprowadzenie wymogu jednomyślności musiałoby doprowadzić do jej odrzucenia. Rada i Komisja twierdziły, że nawet jeśli jednym z aspektów dyrektywy jest harmonizacja ustawodawstw, to jednak nie powoduje on wyjścia poza ramy art. 43. TSUE podkreślił, że znaczenie wyboru podstawy prawnej nie jest czysto formalne, gdyż przesądza on o treści dyrektywy. Artykuł 43 musi być interpretowany w kontekście art. 39 (celów wspólnej polityki rolnej) i art. 40 (zasad jej wdrożenia). Środki prawne przyjmowane na mocy art. 43 mogą dotyczyć warunków i metod produkcji, jakości produktów rolnych i obrotu nimi. Wspólna organizacja rynku zawiera wiele takich elementów. Trzeba jednak brać pod uwagę takie elementy interesu publicznego jak ochrona konsumentów i ochrona zdrowia i życia ludzi i zwierząt, a także polityka konkurencji. Te przesłanki przesądzają, że art. 43 jest właściwą podstawą prawną wszelkiego ustawodawstwa dotyczącego produkcji i zbytu produktów rolnych. Nie ma potrzeby dodatkowego odwołania się do art. 100 TEWG. Trybunał konsekwentnie już zwracał uwagę w swym orzecznictwie na to, że reguły odnoszące się do polityki rolnej mają pierwszeństwo przed ogólnymi przepisami dotyczącymi wspólnego rynku.

Biorąc to pod uwagę, TSUE wskazał, że wspólna organizacja rynku została wprowadzona dla sektorów wołowiny i cielęciny, wieprzowiny, baraniny i koźliny. Każda wspólna organizacja rynku dla poszczególnych rodzajów mięsa przewiduje możliwość przyjęcia przez Wspólnotę dalszych środków promujących produkcję, przetwarzanie i marketing produktów. W rozpatrywanej dyrektywie znajdują się reguły dotyczące zarządzania pewnymi substancjami zawierającymi hormony, stosowanymi w hodowli zwierząt objętych wspólną organizacją rynku, oraz wymagane środki kontrolne. Celem dyrektywy jest ochrona życia ludzi i interesów konsumentów przy jednoczesnym zamiarze wyeliminowania zakłóceń konkurencji. Tym samym dyrektywa należy do domeny wspólnej polityki rolnej i może zostać wydana na podstawie art. 43 TEWG. Podstawa prawna ma charakter obiektywny, wynika z traktatu i nie może być zmodyfikowana przez widzimisię Rady.

---

[261] Wyrok z dnia 23 lutego 1988 r., sprawa 68/86, *Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie*, Zb. Orz. 1988, s. 855, ECLI:EU:C:1988:85; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61986CJ0068

Z kolei w sprawie ogólnych preferencji celnych[262] Komisja wysunęła argument braku precyzyjnej podstawy prawnej, który spowodował zmianę procedury przyjęcia aktu: wymagał głosowania jednomyślnego zamiast postępowania właściwego dla art. 113 TEWG (który byłby, zdaniem Komisji, właściwą podstawą prawną). Zgodnie z art. 190 TEWG rozporządzenia, dyrektywy i decyzje Rady i Komisji muszą zawierać uzasadnienie, które było podstawą ich przyjęcia. Wymóg ten jest spełniony wtedy, gdy dany akt prawny zawiera przedstawienie faktów i prawa, którymi kierowała się instytucja przy jego przyjęciu, aby warunki te były znane Trybunałowi, państwom członkowskim i ich obywatelom, a tym samym umożliwiały ich ocenę. Zdaniem Rady, jakkolwiek wskazana podstawa prawna nie jest jednoznaczna, to jednak preambuła w całości zawiera wystarczające informacje co do celów zamierzonych przez Radę, zarówno handlowych, jak i polityki rozwoju. Według TSUE postanowienia preambuły nie są jednak wystarczające, ograniczają się bowiem do stwierdzenia, że dotychczasowy system preferencji celnych wykazał swoją przydatność, a stwierdzenie „mając na uwadze traktat" wynika z tego, że Rada nie była w stanie uzgodnić prawidłowej podstawy prawnej. Brak powołania się na konkretny przepis traktatu nie musi stanowić naruszenia procedury, jeżeli taką podstawę można ustalić, opierając się na innych częściach danego aktu prawnego. Wskazanie podstawy jest jednak niezbędne, jeżeli bez niego sąd i inne podmioty pozostają w niepewności co do niej. Rada wskazała, że podstawą kwestionowanej regulacji są art. 113 i 235 TEWG; wyjście poza proponowany przez Komisję art. 113 wynikało stąd, że Rada uważała, iż akt ma na celu nie tylko regulację polityki handlowej, ale również polityki rozwoju. To wymagało wyjścia poza art. 113. Trybunał w uzasadnieniu orzeczenia podkreślił, że wybór podstawy prawnej nie jest jedynie wyrazem przekonania danej instytucji, ale musi być ponadto oparty na czynnikach obiektywnych i podlega kontroli sądowej. W tym konkretnym przypadku wybór podstawy prawnej determinował treść aktu i procedurę jego przyjęcia. Na art. 235 można powołać się tylko wtedy, gdy żaden inny przepis traktatu nie może zostać wskazany jako podstawa kompetencji instytucji do przyjęcia odnośnego środka prawnego. We współczesnych stosunkach międzynarodowych związek między handlem i rozwojem stał się bardzo silny, również w ramach UNCTAD i GATT. Traktat EWG bierze pod uwagę ten rozwój sytuacji w art. 110 i n., odnoszących się do wspólnej polityki handlowej. Dotyczy to nie tylko aktów unijnych i umów zawieranych z państwami nieczłonkowskimi, lecz także współdziałania w ramach organizacji międzynarodowych o charakterze gospodarczym. Z wcześniejszego orzecznictwa TSUE (zwłaszcza z opinii 1/78) wynika, że powiązanie z problematyką rozwoju nie wyłącza danego środka prawnego z zakresu wspólnej polityki

[262] *Wyrok z dnia 26 marca 1987 r., sprawa 45/86, Komisja WE przeciwko Radzie WE*, Zb. Orz. 1987, s. 1493, ECLI:EU:C:1987:163; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:-61986CJ0045&from=EN

handlowej. Ta sama konkluzja musi dotyczyć również kwestionowanego systemu preferencji celnych. Wystarczającą podstawą prawną do niego jest art. 113, a powołanie się na art. 235 było nieuzasadnione. Tym samym kwestionowane akty zostały przyjęte na niewłaściwej podstawie prawnej i muszą zostać uznane za nieważne.

W sprawie *dwutlenku tytanu*[263] Komisja podjęła próbę unieważnienia dyrektywy 89/428/EWG w sprawie harmonizacji programów ograniczenia i ewentualnego wyeliminowania zanieczyszczeń spowodowanych przez odpady przemysłowe zawierające dwutlenek tytanu. Dyrektywa została przyjęta jednomyślnie na podstawie art. 130s TWE. Określiła sposób postępowania z odpadami w zależności od zawartości substancji szkodliwych. Jak stwierdził Trybunał, projekt dyrektywy został przedłożony przez Komisję na podstawie art. 100 i 235 TWE. Po wejściu w życie Jednolitego Aktu Europejskiego Komisja zmodyfikowała podstawę prawną, wskazując na art. 100a. Rada zgodnie oparła jednak dyrektywę na art. 130s TWE, przy sprzeciwie PE, który podtrzymał propozycję przedstawioną przez Komisję. Komisja zaskarżyła dyrektywę przed TSUE ze względu na niewłaściwą podstawę prawną. Trybunał potwierdził, że wybór podstawy prawnej jest uwarunkowany czynnikami obiektywnymi, w tym celem i treścią danego środka prawnego. Jeżeli określony środek prawny ma zostać przyjęty na dwóch podstawach prawnych, konieczne jest przestrzeganie odpowiednich procedur. W danym przypadku art. 100a wymaga głosowania kwalifikowaną większością głosów w procedurze współpracy, podczas gdy art. 130s przewiduje jednomyślność przy konsultacji z Parlamentem. Udział PE jest wyrazem podstawowej zasady demokratycznej, że społeczeństwo uczestniczy w sprawowaniu władzy poprzez swych przedstawicieli w organie parlamentarnym. W tej sytuacji podwójna podstawa prawna jest wykluczona, ponieważ środek wspólnotowy nie może być oparty na art. 130s tylko dlatego, że jego celem jest ochrona środowiska, dyrektywa zaś powinna umożliwić harmonizację ustawodawstw w dziedzinie warunków produkcji dotykających kwestii ochrony środowiska, ale mających znaczenie z perspektywy prawa konkurencji. Takie działania dotyczą budowy rynku wewnętrznego, a zatem powinny być oparte na art. 100a. Ten przepis powinien więc zostać przywołany jako podstawa prawna dyrektywy 89/428.

Wybór właściwej podstawy prawnej ma również znaczenie w stosunkach zewnętrznych UE. W opinii 2/00[264] TSUE rozważał kwestię podstawy prawnej przystąpienia WE do protokołu z Kartageny w sprawie bezpieczeństwa biologicznego.

---

[263] Wyrok z dnia 11 czerwca 1991 r., C-300/89, *Komisja przeciwko Radzie (sprawa odpadów dwutlenku tytanu*), Zb. Orz. 1991, s. I-2867, ECLI:EU:C:1991:244; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61989CJ0300

[264] Opinia 2/00 z dnia 6 grudnia 2001 r., *Protokół z Kartageny*, Zb. Orz. 2001, s. I-9713, ECLI:EU:C:2001:664; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62000CV0002_SUM&from=EN

W tym przypadku wybór podstawy prawnej przesądzał o tym, czy przystąpienie WE do protokołu miałoby wpływ na zakres kompetencji wykonywanych przez państwa członkowskie będące już stronami protokołu. TSUE podkreślił, że wybór podstawy prawnej ma znaczenie konstytucyjne. Użycie niewłaściwej podstawy prawnej powoduje nieważność aktu i stanowi wadę zgody na przystąpienie do umowy. Jest to istotne zwłaszcza wtedy, kiedy Wspólnota nie ma kompetencji do ratyfikowania umowy z udziałem państw niecłonkowskich samodzielnie, lecz dzieli tę kompetencję z państwami członkowskimi; trudności powstają również wówczas, gdy przepis dotyczący podstawy prawnej przewiduje procedurę inną niż zastosowana w rzeczywistości przez instytucje Wspólnoty. Unieważnienie aktu przystąpienia wywołałoby duże komplikacje, którym zapobiega wydanie opinii przez Trybunał. W systemie kompetencji powierzonych wybór podstawy prawnej środków prawnych, w tym zawarcia umowy międzynarodowej, nie wynika jedynie z osobistego przekonania ustawodawcy, ale musi również być oparty na obiektywnych czynnikach podlegających kontroli sądowej. Dotyczą one celu i treści środka. Jeżeli w wyniku badania okaże się, że cele są dwojakie, ale jeden z nich dominuje, a drugi ma charakter pomocniczy czy incydentalny, dany akt musi być oparty na jednej podstawie prawnej. Tylko w wyjątkowych przypadkach podstawa prawna może być dwojaka. Nawet jeżeli procedury kontrolne określone w protokole z Kartageny mają zastosowanie do handlu żywymi, zmodyfikowanymi organizmami, pozostaje faktem, że protokół – w świetle jego kontekstu, celu i treści – ma służyć zwiększeniu biobezpieczeństwa, a nie ułatwieniu handlu. Wiele umów handlowych zawiera elementy ochrony środowiska, ale nie podważa to idei, że podstawowym celem protokołu jest polityka ochrony środowiska. Protokół z Kartageny nie ustanawia tylko zasad współpracy w ochronie środowiska, lecz także określa precyzyjne reguły kontrolne odnoszące się do ruchów transgranicznych, oceny i zarządzania ryzykiem, transportu, opakowania i identyfikacji zmodyfikowanych żywych organizmów. Artykuł 175(1) TWE jest więc właściwą podstawą prawną do zawarcia protokołu w imieniu Wspólnoty. Ponieważ harmonizacja na poziomie wspólnotowym obejmuje jedynie niewielki wycinek domeny stosowania protokołu, Wspólnota i państwa członkowskie dzielą kompetencję do zawarcia protokołu.

4.2.1.3. Publikacja aktu prawnego

Publikacja aktu prawnego jest trzecim niezbędnym warunkiem wywarcia przez ten akt skutku prawnego. Forma publikacji zależy od charakteru aktu. Akty powszechnie obowiązujące (rozporządzenia, dyrektywy adresowane do wszystkich państw członkowskich, a także wszelkie akty przyjmowane w procedurze współdecydowania) są ogłaszane w Dzienniku Urzędowym UE; pozostałe środki prawne powinny być notyfikowane adresatom. Zgodnie z regulaminem wewnętrznym Rady

publikowane powinny być także inne akty prawne (zalecenia, opinie itp.). Publikacja aktu prawnego musi nastąpić we wszystkich językach urzędowych Unii. Wymóg ten doprowadził do kontrowersji w związku z rozszerzeniem Unii w 2004 r., kiedy to Komisja Europejska nie zapewniła tłumaczenia acquis unijnego (m.in. niektórych rozporządzeń oraz starszych orzeczeń TSUE) na języki nowych państw członkowskich. Wątpliwości doprowadziły do rozbieżnego orzecznictwa sądów krajowych. Rozwiązanie sporu stało się możliwe po wydaniu przez TSUE orzeczenia w sprawie *Skoma-Lux*[265]. Sąd krajowy zadał pytanie dotyczące skutków braku publikacji rozporządzeń w zakresie unijnego prawa celnego w języku narodowym (w tym przypadku czeskim). Rząd czeski wskazywał, że brak ten może wpłynąć jedynie na wykładnię prawa, tj. na okres jego stosowania. Z kolei rząd łotewski (interweniujący) uważał, że skutki braku ogłoszenia wobec jednostek są takie same jak skutki nieważności – rozporządzenie jest nieprzeciwstawialne wobec jednostek, których dotyczy (tzn. nie można się na nie powołać w stosunku do jednostek). Zdaniem Komisji, wreszcie, niedostępność wersji językowej w Dzienniku Urzędowym nie może sama w sobie wpłynąć na ważność lub datę wejścia w życie tego rozporządzenia. W rezultacie Komisja sugerowała, że to, czy można powołać się na rozporządzenie wobec jednostki, jeżeli nie zostało ono opublikowane w Dzienniku Urzędowym, jest kwestią wykładni prawa wspólnotowego. Trybunał odpowiedział, że pytanie, jakie zadaje sobie sąd krajowy, obejmuje kwestię, czy rozporządzenie, które nie zostało opublikowane w języku państwa członkowskiego, jest nieważne. Przepisy nie warunkują ważności rozporządzenia znajdującego zastosowanie w państwach członkowskich, w których zostało ono prawidłowo opublikowane. Ponadto okoliczność, że nie można powołać się na to rozporządzenie wobec jednostek w państwie członkowskim, w języku którego nie zostało opublikowane, nie wpływa w żaden sposób na fakt, że stanowiąc część dorobku wspólnotowego, przepisy tego rozporządzenia wiążą zainteresowane państwo członkowskie od dnia przystąpienia do UE. Wykładnia wszystkich przepisów wymienionych przez TSUE w wyroku ma na celu i powoduje odsunięcie w czasie możliwości powołania się na obowiązki, które rozporządzenie wspólnotowe nakłada na jednostki w państwie członkowskim, do chwili, w której mogą one zapoznać się z tym tekstem w oficjalny sposób, pozbawiony wszelkich wątpliwości. Tym samym, orzekając, że nie można powołać się na rozporządzenie wspólnotowe, które nie zostało opublikowane w języku państwa członkowskiego, wobec jednostek w tym państwie członkowskim, Trybunał dokonuje wykładni prawa wspólnotowego w rozumieniu art. 234 WE.

---

[265] Wyrok z dnia 11 grudnia 2007 r., sprawa C-161/06, *Skoma-Lux sro przeciwko Celní ředitelství Olomouc,* Zb. Orz. 2007, s. I-10841, ECLI:EU:C:2007:773; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A62006CJ0161

Znaczenie publikacji aktu prawnego było również przedmiotem rozstrzygnięcia w sprawie *G. Heinrich*[266]. Dotyczyła ona skargi obywatela austriackiego, któremu przy kontroli bezpieczeństwa na lotnisku odmówiono wejścia na pokład samolotu z rakietą tenisową. Podstawą odmowy był niepublikowany załącznik do rozporządzenia nr 622/2003 zawierający listę przedmiotów niedopuszczonych do przewozu samolotem. Sąd w Linzu skierował do TSUE pytanie prawne, czy załącznik, który nie został opublikowany w Dzienniku Urzędowym UE, ma moc wiążącą w zakresie, w jakim zmierza on do nałożenia obowiązków na jednostki.

Wyrok składa się z dwóch części. W pierwszej, zawierającej ogólne rozważania, Trybunał, przywołując cytowane wyżej orzeczenie w sprawie *Skoma-Lux*, przypomniał, że zgodnie z art. 254 ust. 2 WE rozporządzenia Rady i Komisji są publikowane w Dzienniku Urzędowym UE i wchodzą w życie z dniem w nich określonym lub, w jego braku, 20 dnia po ich publikacji. Z samego brzmienia tego postanowienia wynika, że rozporządzenie wspólnotowe może wywołać skutki prawne jedynie wówczas, gdy zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym. Ponadto nie można powoływać się wobec osób fizycznych i prawnych w państwie członkowskim na akt przyjęty przez instytucję wspólnotową, zanim osoby te miały możliwość zapoznania się z nim poprzez prawidłową publikację w Dzienniku Urzędowym. Zasada pewności prawa w szczególności wymaga, aby dane uregulowanie wspólnotowe umożliwiało zainteresowanym dokładne zapoznanie się z zakresem obowiązków, które na nich nakłada. Jednostki powinny bowiem mieć możliwość jednoznacznego poznania swoich praw i obowiązków i podjęcia w związku z tym odpowiednich działań. Środki krajowe, które w wykonaniu uregulowania wspólnotowego nakładają obowiązki na jednostki, powinny zostać opublikowane, aby zainteresowani mogli się z nimi zapoznać. Jest to tym bardziej konieczne w zakresie dotyczącym rozporządzeń wspólnotowych, ponieważ zainteresowani powinni mieć w danym wypadku możliwość weryfikacji przed sądami krajowymi zgodności krajowych środków wykonujących rozporządzenie wspólnotowe z tym rozporządzeniem. Obowiązkiem publikacji jest objęte nie tylko dane uregulowanie krajowe, lecz także rozporządzenie wspólnotowe, które zobowiązuje państwa członkowskie do podjęcia środków nakładających obowiązki na jednostki.

W drugiej części wyroku TSUE odpowiadał na pytanie, czy kwestionowany załącznik do rozporządzenia miał i mógł nałożyć obowiązki na jednostki. Głównym celem rozporządzenia nr 2320/2002 było, według Trybunału, ustanowienie i wykonanie właściwych środków wspólnotowych w celu zapobieżenia aktom bezprawnych ingerencji w lotnictwie cywilnym. Dodatkowym celem tego rozporządzenia było zapewnienie podstawy do wspólnej wykładni odnośnych postanowień konwencji chicagowskiej z dnia 7 grudnia 1944 r. o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, a zwłaszcza jej załącznika nr 17, który przewiduje minimalne normy w celu zapewnienia bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego.

[266] Wyrok z dnia 10 marca 2009 r., sprawa C-345/06, *G. Heinrich*, Zb. Orz. 2009, s. I-1659, ECLI:EU:C:2009:140; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&num=C-345/06

Środki podejmowane dla osiągnięcia tych celów polegają, po pierwsze, na ustaleniu wspólnych podstawowych norm dla bezpieczeństwa lotnictwa i po drugie, na ustanowieniu właściwych mechanizmów monitorowania zgodności. Wszyscy odlatujący pasażerowie wraz z bagażem podlegają kontroli bezpieczeństwa, zabronione przedmioty są konfiskowane (bądź ich posiadacze nie zostają wpuszczeni na pokład samolotu). Wykaz przedmiotów zakazanych znajduje się w załączniku. Nawet jeśli wydaje się, że przepisy te są w pierwszej kolejności skierowane do właściwych władz państw członkowskich, to nie można zaprzeczyć, że mają one również nałożyć obowiązki na jednostki. Rozporządzenie nr 2320/2002 przyznało Komisji kompetencję wykonawczą w zakresie przyjmowania niezbędnych środków dla wykonania i technicznego dostosowania wspólnych norm podstawowych. W wykonaniu tej kompetencji Komisja ustanowiła rozporządzenie nr 622/2003, które ustanawia niezbędne środki dla wykonania i technicznego dostosowania wspólnych podstawowych standardów w zakresie bezpieczeństwa lotniczego. Środki te są wskazane w załączniku i nie zostały opublikowane. Konieczne było ustanowienie zharmonizowanej, powszechnie dostępnej listy wskazującej oddzielnie te przedmioty, których wnoszenie przez pasażerów do stref zastrzeżonych oraz na pokład statku powietrznego jest zabronione. Należy podkreślić oczywistą niezgodność przepisów wykonawczych przyjętych przez Komisję w tym zakresie, ponieważ uznała ona z jednej strony za niezbędne zachowanie tajności środków związanych z przedmiotami zakazanymi, a z drugiej strony wskazała na konieczność ustanowienia zharmonizowanej, powszechnie dostępnej listy tych przedmiotów.

Rozporządzenie nr 2320/2002 szczegółowo określa reżim poufności, wskazując kategorie środków i informacji, które są kwalifikowane jako tajne i nie są publikowane. Jak przyznała sama Komisja w trakcie rozprawy, odpowiadając na pytanie zadane przez Trybunał, lista przedmiotów zakazanych w obszarze objętym ochroną bezpieczeństwa oraz na pokładzie statku powietrznego nie wchodzi w zakres żadnej z tych kategorii. Rozporządzenie nr 2320/2002 nie zawiera w związku z tym podstawy prawnej, która w ramach kompetencji wykonawczej przyznanej Komisji na mocy tego przepisu umożliwiałaby jej zastosowanie reżimu poufności w zakresie dotyczącym środków dostosowujących listę przedmiotów zakazanych załączoną do powołanego rozporządzenia. Z powyższego wynika, że wobec faktu, iż załącznik do rozporządzenia nr 622/2003 nie został opublikowany w Dzienniku Urzędowym UE, brak jest możliwości powoływania się wobec jednostek na środki dostosowujące listę przedmiotów zakazanych w zakresie, w jakim są one zawarte w tym załączniku. Tym samym załącznik do rozporządzenia nr 622/2003 nie ma mocy wiążącej w zakresie, w którym zmierza do nałożenia obowiązków na jednostki.

W gruncie rzeczy rozumowanie Trybunału było podobne do przyjętego w orzeczeniu w sprawie *Kolpinghuis Nijmegen,* dotyczącym wyłączenia bezpośredniego skutku dyrektyw w odniesieniu do nakładania obowiązków na indywidualne osoby. Wyrok podkreśla również wymóg pewności prawa oraz zasadę zaufania jednostek do ustawodawcy.

4.2.2. Typologia aktów wtórnych

Przepis art. 288 TFUE dzieli akty prawne na wiążące i niewiążące. Wśród pierwszych wymienia rozporządzenia, dyrektywy i decyzje. Do aktów niewiążących zaliczane są z kolei opinie i zalecenia. Powoływany przepis pomija tzw. akty nienazwane, do których powrócimy niżej. Zgodnie z art. 296 TFUE wybór odpowiedniej formy aktu prawnego jest dyskrecjonalną kompetencją instytucji stanowiącej prawo, chyba że traktaty założycielskie stanowią inaczej i przewidują obowiązek wydania określonego typu aktu. Przykładowo art. 103 TFUE stwierdza, że Rada wydaje rozporządzenia lub dyrektywy w celu zastosowania zasad konkurencji. Artykuł 207 TFUE podaje, że PE i Rada w trybie zwykłej procedury prawodawczej regulują za pomocą rozporządzeń ramy realizacji wspólnej polityki handlowej. Z kolei na mocy art. 114 TFUE Parlament Europejski i Rada przyjmują środki prawne dotyczące zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich.

4.2.2.1. Rozporządzenia są aktami generalno-abstrakcyjnymi, to jest skierowanymi do nieograniczonej liczby nieokreślonych adresatów i przeznaczonymi do wielokrotnego stosowania. Dotyczy to również sytuacji, kiedy w określonym momencie można dość precyzyjnie wskazać krąg podmiotów związanych danym rozporządzeniem. Tym samym rozporządzenia odpowiadają aktom ustawowym na gruncie prawa krajowego państw członkowskich. Jakkolwiek pojęcie takie pojawiło się w praktyce TSUE bardzo wcześnie, to jednak nie zostało wprowadzone do traktatu lizbońskiego. Rozporządzenia zawsze obowiązują bezpośrednio i co do zasady są bezpośrednio skuteczne. Kluczowe znaczenie ma w tej kwestii wyrok TSUE w sprawie *Fratelli Variola*[267]. Sąd w Trieście spytał TSUE, czy pojęcie opłat równoważnych do ceł powinno być rozumiane w taki sam sposób w TWE i w aktach prawa wtórnego, w konkretnym przypadku – w rozporządzeniach dotyczących wspólnego rynku zbóż. TSUE podkreślił, że rozporządzenia obowiązują bezpośrednio i niezależnie od przyjęcia jakiegokolwiek środka prawa krajowego. Państwa członkowskie zgodnie z zasadą lojalności nie mogą podejmować jakichkolwiek działań podważających bezpośrednie obowiązywanie rozporządzeń ani innych aktów prawa wspólnotowego. Jest to warunek równoczesnego i jednolitego stosowania prawa wspólnotowego we wszystkich państwach członkowskich. Przede wszystkim państwa nie mogą przyjmować środków ograniczających jurysdykcję TSUE w sprawach wykładni lub ważności aktów prawa wspólnotowego.

[267] Wyrok z dnia 10 października 1973 r., sprawa 34/73, *Fratelli Variola S.p.A. przeciwko Amministrazione italiana delle Finanze,* Zb. Orz. 1973, s. 981, ECLI:EU:C:1973:101; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A61973CJ0034

Rozporządzenia obowiązują w prawie krajowym zawsze w takiej formie, w jakiej zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym, w pełni i w całej rozciągłości. Potwierdził to wyrok w sporze pomiędzy Wielką Brytanią a Komisją w sprawie kontroli czasu pracy kierowców[268]. Rozporządzenie wspólnotowe nr 1463/70 nakazywało wprowadzenie tachografów do kontroli czasu pracy kierowców. Wielka Brytania odmówiła jego zastosowania, wskazując, że równie efektywna, a mniej obciążająca jest kontrola na podstawie indywidualnych książeczek pracy prowadzonych przez samych kierowców. TSUE uznał, że przepis art. 189 TWE stanowi, iż rozporządzenia obowiązują w całości w państwach członkowskich. Nie do zaakceptowania byłoby, gdyby państwo członkowskie stosowało w niepewny lub wybiórczy sposób postanowienia rozporządzeń, aby w rzeczywistości pozbawić mocy i skuteczności pewne aspekty ustawodawstwa wspólnotowego, którym się sprzeciwia i które uznaje za niezgodne z jego interesami. Jeśli chodzi o niektóre regulacje dotyczące ogólnych reguł, których celem jest ochrona pracowników przed nadużyciami oraz zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego, w wymaganym terminie i w łączności z innymi państwami członkowskimi, państwo podważające je zmusza pozostałe państwa członkowskie do podejmowania działań mających na celu wyeliminowanie szkodliwych następstw takich zaniechań, jednocześnie odnosząc korzyści ze swego naruszenia prawa. Trudności w realizacji nakazanych środków nie pozwalają na jednostronne uchylenie się od zobowiązań. System instytucjonalny Wspólnoty przewiduje pewne środki pozwalające na uwzględnienie tych trudności przy zabezpieczeniu słusznych interesów innych państw. Jeżeli państwo narusza jednostronnie swe zobowiązania, prowadzi to do naruszenia jedności wszystkich państw członkowskich wobec prawa, a w konsekwencji do dyskryminacji. Takie naruszenie solidarności między państwami członkowskimi, zaakceptowanej poprzez przystąpienie do Wspólnoty, uderza w same korzenie systemu prawnego tejże.

Takie podejście oznacza, że państwa członkowskie nie mogą zmienić w rozporządzeniu ani jednego znaku przestankowego. Co więcej, nie mogą one wydać aktu prawa krajowego wprowadzającego w życie rozporządzenie czy też zmieniającego jego charakter ze wspólnotowego na krajowy. W przypadkach, kiedy po wejściu w życie rozporządzenia obowiązują przepisy krajowe, które pozostają w konflikcie z tym rozporządzeniem lub zmieniają jego oddziaływanie, takie przepisy krajowe powinny zostać zmienione lub uchylone w celu dostosowania ich do rozporządzenia, poprzez wydanie aktów prawnych tej samej rangi i mocy. Nie wystarczy sama praktyka administracyjna lub zarządzenie organów administracji. Nie jest

[268] Por. wyrok z dnia 7 lutego 1979 r., sprawa 128/78, *Komisja WE przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, Zb. Orz. 1979, s. 419, ECLI:EU:C:1979:32; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A61978CJ0128

również dopuszczalne wydawanie przez państwa wytycznych dotyczących wykładni rozporządzeń; zadanie to pozostawiono sądom krajowym. Państwa członkowskie mogą wydać przepisy związane z rozporządzeniami tylko wtedy, gdy samo rozporządzenie przewiduje taką możliwość (co zazwyczaj ma miejsce w razie konieczności wprowadzenia przepisów karnych)[269], albo też gdy konieczne jest określenie instytucji (organów) lub procedur odpowiedzialnych za realizację rozporządzenia w stosunkach krajowych. Tym samym rozporządzenia są jedynym środkiem unifikacji prawa we Wspólnocie[270].

> Sąd w Cagliari zwrócił się do TSUE z pytaniem, czy i pod jakimi warunkami możliwe jest zastosowanie niektórych przepisów rozporządzenia nr 2328/91 do spółek, jeżeli zainteresowane państwo członkowskie nie wydało przepisów niezbędnych do implementacji tego rozporządzenia w porządku wewnętrznym. Trybunał orzekł, że jakkolwiek z samego charakteru i funkcji rozporządzeń w systemie źródeł prawa ich przepisy mają bezpośredni skutek bez konieczności przyjmowania dodatkowych przepisów wykonawczych, to niektóre przepisy rozporządzeń mogą wymagać przyjęcia takich środków przez państwa członkowskie. Dotyczy to m.in. określenia przez państwa członkowskie, jakie kategorie osób prawnych mogą być objęte pojęciem „farmera, którego głównym zajęciem jest uprawianie roli", odnoszącego się do osób fizycznych. Ze względu na margines

[269] Odnośnie do możliwości uzupełnienia rozporządzenia przez instytucje unijne, zob. wyrok z dnia 27 września 1979 r., sprawa 230/78, *SpA Eridania-Zuccherifici nazionali i SpA Società italiana per l'industria degli zuccheri przeciwko Ministro per l'agricoltura e le foreste, Ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato, i SpA Zuccherifici meridionali*, Zb. Orz. 1979, s. 2749, ECLI:EU:C:1979:216; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-230/78. Rozporządzenie nr 3330/74 w sprawie wspólnej organizacji rynku cukru określało zasady podziału kontyngentu cukru pomiędzy państwa członkowskie, nakazując im dokonanie rozdziału puli pomiędzy poszczególne przedsiębiorstwa. Rada WE została upoważniona do wydania przepisów korygujących zasady wynikające z rozporządzenia, na wniosek Komisji. Przepisy rozporządzenia bazowego przewidywały możliwość przyjęcia przepisów derogacyjnych przez Radę według procedury innej niż samego rozporządzenia. Bezpośredni skutek rozporządzenia nie stoi na przeszkodzie regulacji upoważniającej instytucje wspólnotowe lub państwa członkowskie do przyjęcia środków implementacyjnych, z zastrzeżeniem, że w tym ostatnim przypadku sądy krajowe mogą badać zgodność środków krajowych z rozporządzeniem.

Wyrok z dnia 27 lutego 1997 r., sprawa C-177/95, ECLI:EU:C:1997:89; *Ebony Maritime SA i Loten Navigation Co. Ltd przeciwko Prefetto della Provincia di Brindisi i in.,* Zb. Orz. 1997, s. I-1111; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61995CJ0177, pkt 35*:* „Jeżeli rozporządzenie unijne nie określa kar za naruszenie lub odsyła w tej kwestii do prawa krajowego, z zasady lojalności wynika obowiązek przejęcia przez państwo członkowskie środków zapewniających stosowanie i efektywność prawa wspólnotowego. Wybór kar należy do dyskrecji organów krajowych; przyjęte środki powinny być co do meritum i procedury analogiczne do stosowanych wobec podobnych naruszeń prawa krajowego. Kary powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające".

[270] Tak np. wyrok z dnia 11 stycznia 2001 r., sprawa C-403/98, *Azienda Agricola Monte Arcosu Srl przeciwko Regione Autonoma della Sardegna, Organismo Comprensoriale nº 24 della Sardegna i Ente Regionale per l'Assistenza Tecnica in Agricoltura (ERSAT)*, Zb. Orz. 2001, s. I-103, ECLI:EU:C:2001:6; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61998CJ0403&from=EN; pkt 26 i n.

dyskrecji państw nie można przyjąć, że podmioty mogą wywodzić z rozporządzenia prawa, jeżeli przepisy wewnętrzne regulujące tę kwestię nie zostały wydane.

Jednocześnie jednak TSUE nie wykluczył stosowania prawa krajowego do materii będących przedmiotem rozporządzenia, lecz nie objętych jego zakresem przedmiotowym[271].

Firma Amsterdam Bulb próbowała podważyć legalność aktu krajowego rozszerzającego stosowanie rozporządzenia unijnego. Zdaniem TSUE bezpośrednie stosowanie rozporządzenia oznacza, że jego wejście w życie i zastosowanie wobec jednostek jest niezależne od wydania środków prawa krajowego. Państwo członkowskie nie może przyjąć ani też zezwolić jakiemukolwiek organowi lub instytucji krajowej na przyjęcie jakiegokolwiek instrumentu podważającego wspólnotowy charakter lub skutki prawne aktu wobec osób, których on dotyczy. Państwa nie mogą – same lub za pośrednictwem utworzonych przez siebie instytucji – zwolnić jednostek z przestrzegania prawa wspólnotowego. Ceny minimalne produktów określonych w rozporządzeniu nr 369/75 (cebulek kwiatów) mają zastosowanie również do produktów większych niż rozmiar minimalny, ale mniejszych niż wymienione w aneksie do rozporządzenia. Przepisy krajowe określające eksportowe ceny minimalne cebulek innych niż określone w rozporządzeniu nr 369/75 nie mogą zostać uznane za naruszające prawo wspólnotowe, jeżeli tylko nie stwarzają wyjątków od systemu wspólnotowego, nie ograniczają jego zakresu i dążą do osiągnięcia tego samego celu, tj. stabilizacji cen w obrocie z państwami trzecimi. W przypadku braku regulacji wspólnotowej przewidującej sankcje wobec jednostek naruszających te zasady, państwa członkowskie mają kompetencję do przyjmowania takich sankcji, jakie uznają za właściwe.

Rozporządzenia mogą odgrywać istotną rolę nie tylko w praktyce gospodarczej, ale również w życiu codziennym jednostek. Dlatego też niezwykle przydatna jest znajomość prawa, w tym umiejętność korzystania ze źródeł informacji. Znakomitym przykładem jest rozporządzenie (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. ustanawiające wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów[272], które zrewolucjonizowało rynek przewozów lotniczych z punktu widzenia praw pasażerów. Do rozporządzenia wydany został komunikat Komisji określający zasady jego interpretacji i stosowania, m.in. oparty na stale rozwijającym się orzecznictwie TSUE[273].

---

[271] Wyrok z dnia 2 lutego 1977 r., sprawa 50/76, *Amsterdam Bulb BV przeciwko Produktschap voor Siergewassen*. Zb. Orz. 1977, s. 137; EU:C:1977:13; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:61976CJ0050

[272] Dz. Urz. UE L 46 z 17.02.2004 r., s. 1–8.

[273] Wytyczne interpretacyjne dotyczące rozporządzenia (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku

Jakkolwiek nigdy nie kwestionowano w doktrynie obowiązku stosowania rozporządzeń w stosunkach poziomych (tj. pomiędzy dwoma podmiotami gospodarczymi), w orzecznictwie TSUE został on potwierdzony dopiero w roku 2002, w sprawie *A. Muñoz*[274]. Trybunał dopuścił w swym wyroku możliwość dochodzenia odszkodowania w postępowaniu cywilnym przed sądem krajowym przez jedno z przedsiębiorstw handlujących winogronami od innego przedsiębiorstwa, które nie wywiązało się z wynikającego z rozporządzenia obowiązku odpowiedniego oznakowania wprowadzanych do obrotu skrzynek z winogronami. Pytanie zadane przez sąd krajowy dotyczyło tego, czy przestrzeganie regulacji rozporządzeń nr 1035/72 i nr 2200/96 w sprawie jakości warzyw i owoców może być egzekwowane w postępowaniu cywilnym z powództwa sprzedawcy przeciwko konkurentom (w trybie tzw. *private enforcement*). Zdaniem firmy Muñoz niezbędnym i wystarczającym warunkiem bezpośredniego stosowania jest, by przedmiotowy przepis był jasny i bezwarunkowy. Zobowiązanie wynikające z rozporządzenia może mieć charakter ogólny, bez potrzeby zbadania, czy ustawodawca unijny miał zamiar nadać uprawnienie konkretnej grupie osób. Komisja uważała natomiast, że uprawnienie do dochodzenia roszczeń musi być określone w świetle odnośnych rozporządzeń oraz ogólnych zasad wspólnej polityki rolnej. TSUE wskazał, że rozporządzenia mają zasięg ogólny i muszą być stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Przyznają one uprawnienia, które muszą być zagwarantowane i efektywnie chronione przez sądy krajowe. Celem powoływanych rozporządzeń jest stosowanie wspólnych standardów jakościowych produktów, wyeliminowanie towarów niskiej jakości, przy zachowaniu zasad uczciwej konkurencji. Realizacja tych celów wymaga, by były one możliwe do wyegzekwowania na drodze postępowania cywilnego. Tego typu procedury wzmacniają działania Komisji w kierunku przestrzegania w praktyce reguł dotyczących standardów jakościowych.

Pewne trudności może w praktyce sprawiać rozróżnienie między rozporządzeniami a innymi aktami wspólnotowymi. Trybunał wypracował jednak pewne ogólne zasady. Przykładowo jako rozporządzenia traktowane są nie tylko akty generalne skierowane do wszystkich podmiotów, lecz także akty adresowane wyłącznie do instytucji Wspólnoty lub ludności jednego bądź niektórych państw członkowskich. W ten sposób rozporządzenie reguluje status funkcjonariuszy Wspólnoty. Ponadto w praktyce wątpliwości wzbudzają niektóre rozporządzenia, które można traktować

odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów oraz rozporządzenia Rady (WE) nr 2027/97 w sprawie odpowiedzialności przewoźnika lotniczego z tytułu wypadków lotniczych zmienionego rozporządzeniem (WE) nr 889/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. Urz. UE C 214 z 15.06.2016 r., s. 4).

[274] Wyrok z dnia 17 września 2002 r., sprawa C-253/00, *A. Muñoz y Cia SA i Superior Fruiticola SA przeciwko Frumar Ltd i Redbridge Produce Marketing Ltd*., Zb. Orz. 2002, s. I-7289, ECLI:EU:C:-2002:497; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A62000CJ0253

jako zbiór indywidualnych decyzji[275]. W tym przypadku najistotniejszą konsekwencją jest określenie, jakim podmiotom przysługuje prawo zaskarżenia danego aktu przed Trybunałem Sprawiedliwości.

W przywołanej sprawie *Toyo Bearing Company* postępowanie dotyczyło rozporządzenia nakładającego cła antydumpingowe. Rozporządzenia tego rodzaju łączą cechy aktów generalno-abstrakcyjnych (co do formy – zgodnie z rozporządzeniem nr 459/68 Rady WE o ochronie przed dumpingiem i subwencjami ze strony państw trzecich) i konkretno-indywidualnych (co do treści). Rada WE wnioskowała o oddalenie skargi, ponieważ dotyczyła ona przepisu rozporządzenia, a zatem skarżący nie miał legitymacji procesowej. Rozporządzenie dotyczyło bowiem wszystkich produktów danego rodzaju pochodzących z Japonii. Skarżący podkreślił jednak, że jakkolwiek rozporządzenie jest zredagowane jak akt generalny, to jednak dotyczy w sumie czterech japońskich producentów łożysk. Takie podejście wynika również z rozporządzenia nr 1778/77 w sprawie poboru ceł tymczasowych, ograniczonego do głównych producentów i ich europejskich filii. Kwestionowany przepis tym samym ma charakter indywidualnej decyzji przyjętej pod przykrywką rozporządzenia. Co więcej, wszyscy wymienieni producenci są ze sobą powiązani na tyle blisko, że nie ma potrzeby przeprowadzenia analizy, czy rozporządzenie dotyczy ich w sposób zindywidualizowany. Rozporządzenie nakłada cło w wysokości 15 proc., reguluje nadzorowanie produkcji i sprzedaży przez Komisję, która może zawiesić cła, jeśli zostaną spełnione warunki, a także określa sposób poboru nałożonych opłat. Tym samym przepis rozporządzenia stanowi zbiorczą decyzję skierowaną do producentów. Każdy z nich jest więc bezpośrednio i indywidualnie dotknięty rozporządzeniem, co spowodowało dopuszczalność skargi.

Zdaniem Trybunału wyrażonym w wyroku w sprawie *Athinaïki Techniki*[276], z orzecznictwa dotyczącego skargi na nieważność aktu wynika, że w celu kwalifikacji danego aktu należy przyjrzeć się jego treści oraz intencji jego twórców. Co do zasady, decydujący będzie akt przyjęty przez Komisję po zakończeniu procedury administracyjnej i mający wywierać skutki prawne w stosunku do skarżących, a nie środki przyjęte w trakcie postępowania, których celem jest dojście do ostatecznej decyzji. Na zasadzie kontrastu

[275] Wyrok z dnia 13 maja 1971 r., sprawa 41-44/70, *International Fruit Company przeciwko Komisji (No. 1)*, Zb. Orz. 1971, s. 411, ECLI:EU:C:1971:53; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:61970CJ0041. Identyczne rozumowanie przeprowadził TSUE w wyroku z dnia 6 listopada 1990 r., sprawa C-354/87, *Weddel & Co. BV przeciwko Komisji WE*; Zb. Orz. 1990, s. I-3847, ECLI:EU:C:1990:371; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:61987CJ0354, dotyczącym rozdziału kontyngentów na import świeżej i mrożonej wołowiny i cielęciny. Por. również wyrok z dnia 29 marca 1979 r., sprawa 113/77, *NTN Toyo Bearing Company Ltd i inni przeciwko Radzie WE*, Zb. Orz. 1979, s. 1185, ECLI:EU:C:1979:91; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:61977CJ0113

[276] Zob. np. wyrok z dnia 17 lipca 2008 r., sprawa C-521/06P, *Athinaïki Techniki AE przeciwko Komisji WE*; Zb. Orz. 2008, s. I-5829, ECLI:EU:C:2008:422; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A62006CJ0521

forma, w jakiej akt lub decyzja zostały przyjęte, jest bez znaczenia z punktu widzenia prawa do podważenia takiego aktu lub decyzji w drodze powództwa o uchylenie aktu. Dla kwalifikacji takiego aktu nie jest istotne, czy spełnia on pewne wymogi formalne: czy został odpowiednio nazwany, czy wskazuje podstawę prawną i czy jest właściwie uzasadniony. Nie ma też znaczenia, czy odnośny akt został notyfikowany przez Komisję zainteresowanemu państwu członkowskiemu, ponieważ taki błąd nie może zmienić meritum aktu. Gdyby przyjąć inny punkt widzenia, Komisja mogłaby łatwo uniknąć kontroli sądowej poprzez niedopełnienie wymogów formalnych. Ponieważ Wspólnota Europejska jest wspólnotą opartą na prawie, a jej instytucje podlegają kontroli sądowej pod kątem zgodności z traktatami założycielskimi, regulacje prawne dotyczące skargi składanej do sądów wspólnotowych muszą być interpretowane w taki sposób, aby w miarę możliwości zagwarantować osiągnięcie celu, jakim jest skuteczna ochrona sądowa praw jednostek.

Decydującym kryterium przyjmowanym przez TSUE w takiej sytuacji jest wielokrotność stosowania i abstrakcyjne określenie kręgu adresatów[277].

Firma Scholten Honig, będąca producentem glukozy, zakwestionowała przed TSUE ważność jednego z przepisów rozporządzenia Rady nr 1862/76 i rozporządzenia wykonawczego Komisji nr 2158/76, uchylających subsydia produkcyjne ze środków wspólnotowych. Rada i Komisja potraktowały skargę jako niedopuszczalną, ponieważ rozporządzenie było środkiem ogólnym i nie dotyczyło powoda bezpośrednio i indywidualnie. Jak wskazał TSUE, art. 173 TWE upoważnia osoby fizyczne lub prawne do podważenia decyzji (w formie decyzji albo rozporządzenia) skierowanej do innej osoby, która wywiera wobec nich bezpośredni i indywidualny skutek. Przepis ten ma na celu uniknięcie sytuacji, w której instytucje unijne uniemożliwiają przez wybieg formalny (kwalifikację aktu prawnego) jednostkom złożenie skargi na decyzję dotyczącą ich indywidualnie. Wybór formy nie może zmienić charakteru danego środka. Ocena dopuszczalności skargi będzie więc w danym przypadku zależna od określenia, czy kwestionowane środki są rozporządzeniami, czy decyzjami. Rozporządzenie ograniczające subsydia jest ze swej natury aktem ogólnego zastosowania w rozumieniu art. 189 TWE. Faktycznie ma zastosowanie do obiektywnie określonych sytuacji i powoduje skutki prawne wobec kategorii osób określonych w sposób ogólny i abstrakcyjny. Dotyka powoda jako producenta określonego rodzaju glukozy, a nie w innym charakterze. Charakter aktu jako rozporządzenia nie zostaje podważony przez możliwość określenia mniej lub bardziej precyzyjnie kręgu osób, do których w danym momencie rozporządzenie ma zastosowanie, o ile następuje

[277] Zob. wyrok z dnia 5 maja 1977 r., sprawa 101/76, *Koninklijke Scholten Honig NV przeciwko Radzie i Komisji WE*, Zb. Orz. 1977, s. 797, ECLI:EU:C:1977:70; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A61976CJ0101

Zob. również wyrok z dnia 11 lipca 1968 r., sprawa 6/68, *Zuckerfabrik Watenstedt GmbH przeciwko Radzie WE;* Zb. Orz. polskie wydanie specjalne 1968, s. 409, ECLI:EU:C:1968:43; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61968CJ0006

to na podstawie obiektywnych okoliczności faktycznych lub prawnych, określonych w samym rozporządzeniu. Charakter rozporządzenia nie ulega zmianie przez to, że różne podmioty są nim dotknięte w różny sposób. Tym samym Trybunał podtrzymał zastrzeżenia Rady i Komisji dotyczące dopuszczalności skargi.

Z kolei w sprawie *Zuckerfabrik Watenstedt* wnioskodawca zaskarżył przed TSUE jeden z przepisów rozporządzenia nr 1009/67/EWG dotyczącego organizacji rynku cukru. Chodziło o przepis, który ograniczał w czasie interwencyjny skup buraków cukrowych. Pozwany wezwał do oddalenia skargi, ponieważ według niego nie została wydana żadna decyzja, która dotyczyłaby wnioskodawcy bezpośrednio i indywidualnie. TSUE podkreślił, że dopuszczalność skargi zależy od zbadania, czy dany środek jest rozporządzeniem, czy decyzją (w rozumieniu art. 173 i 189 TEWG). Kryterium rozróżnienia stanowi „generalne zastosowanie" odnośnego środka. Kwestionowany przepis jest skierowany do różnych kategorii podmiotów, w tym agencji rolnych, innych sprzedawców i kupujących. Aby określić charakter środka, należy zbadać, jakie ma on znaczenie dla skarżącego albo dla kategorii podmiotów, do których on należy. Celem wspólnej organizacji rynku cukru jest zagwarantowanie odpowiedniego poziomu zatrudnienia oraz standardu życia producentów buraków poprzez ustalenie cen cukru. Kwestionowany przepis reguluje te ceny, a tym samym prawa i obowiązki sprzedawców i kupujących. Przepis ma ogólne zastosowanie, dotyczy sytuacji określonych obiektywnie oraz wywiera skutki w stosunku do podmiotów oznaczonych w ogólny i abstrakcyjny sposób. Skarżący jest nim dotknięty jedynie jako sprzedawca buraków cukrowych. Nie zmienia tej oceny fakt, że możliwe jest mniej lub bardziej dokładne określenie podmiotów, do których ma zastosowanie (a nawet ich indywidualne oznaczenie). Nie jest ważne również to, że skutki stosowania rozporządzenia mogą być zróżnicowane w odniesieniu do różnych podmiotów.

Jest przy tym istotne nie to, w jaki sposób instytucja stanowiąca dany akt prawny go określiła, lecz to, czym jest ten akt w rzeczywistości[278]. W sprawie

[278] Postanowienie z dnia 14 grudnia 1962 r., sprawy połączone 16-17/62, *Confédération Nationale des Producteurs de Fruits et Légumes i in. przeciwko Radzie*, ECLI:EU:C:1962:35; Zb. Orz. 1962, s. 901; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61962CO0016. Postępowanie dotyczyło uchylenia art. 9 rozporządzenia nr 23 EWG, dotyczącego zniesienia ograniczeń ilościowych w obrocie artykułami żywnościowymi. TSUE podkreślił, że zgodnie z art. 173 TEWG skargę o unieważnienie aktu może wnieść każda osoba fizyczna lub prawna, jeżeli akt stanowi decyzję do niej skierowaną albo też ma formę rozporządzenia lub decyzji skierowanej do innego podmiotu, ale dotyczy danej osoby bezpośrednio i indywidualnie. Trybunał odrzucił argument, że pojęcie decyzji może również oznaczać rozporządzenie. Oba te pojęcia muszą być interpretowane jednakowo na potrzeby art. 173 i 189. Kryterium rozróżnienia jest „ogólne zastosowanie" aktu. Decyzja jest skierowana do ograniczonej liczby wskazanych podmiotów, podczas gdy rozporządzenie ma charakter ustawodawczy i adresowane jest do nieograniczonej liczby podmiotów rozumianych abstrakcyjnie. Aby określić charakter kwestionowanego aktu, konieczne jest wykazanie, czy ma on zindywidualizowane znaczenie dla konkretnych jednostek. W danej sprawie akt prawny został określony jako rozporządzenie. Środek mający zastosowanie do obiektywnie określonych sytuacji, wywołujący bezpośrednie konsekwencje prawne dla kategorii podmiotów zdefiniowanych w ogólny i abstrakcyjny sposób, nie może zostać uznany za decyzję, chyba że można wykazać, iż ma zindywidualizowane znaczenie dla pewnych

International Fruit Company rozporządzenie uznano za wiązankę decyzji. Skarga dotyczyła uchylenia decyzji podjętej przez Komisję na podstawie przepisu rozporządzenia nr 459/70, odmawiającej przyznania licencji na import jabłek deserowych. Komisja wskazała, że w tej sprawie nie wydała żadnych decyzji indywidualnych, a jedynym aktem prawnym było samo rozporządzenie. W związku z tym „decyzje" były aktami ogólnego zastosowania, a jednostki nie mają uprawnienia do zaskarżenia rozporządzenia. Komisja miała przyznawać w każdym miesiącu, na wniosek państw członkowskich, kontyngenty importowe jabłek w celu ochrony rynku wspólnotowego. Przepisy rozporządzenia dokładnie określały rozmiary kontyngentów. System został uzupełniony przez kolejne rozporządzenia, w tym nr 565/70 oraz nr 983/70. TSUE stwierdził zatem, że aby ocenić charakter aktu, należy zbadać, czy jego postanowienia odnoszą się bezpośrednio i indywidualnie do skarżących. Sąd podkreślił, że w momencie przyjęcia rozporządzenia liczba wniosków o przyznanie kontyngentów była ustalona. Nie było możliwości dołączenia nowych wniosków. Komisja podejmowała odrębne decyzje w stosunku do każdego z wnioskodawców. Tym samym art. 1 rozporządzenia nr 983/70 nie miał ogólnego zastosowania w rozumieniu art. 189 TEWG, ale musi być traktowany jako konglomerat indywidualnych decyzji podejmowanych przez Komisję. Każda z tych decyzji dotyczyła indywidualnie każdego z wnioskodawców. Ponadto organy krajowe nie miały żadnych kompetencji decyzyjnych w stosunku do wniosków o licencje, były jedynie przekaźnikami wniosków do Komisji, która podejmowała rozstrzygnięcia. W tej sytuacji decyzje odmowne w sprawie licencji importowych są powiązane z samymi decyzjami wskazanymi w powoływanych rozporządzeniach. W tych okolicznościach skargi na decyzje zawarte w rozporządzeniu są dopuszczalne.

Jak dotąd tylko wyjątkowo Trybunał dopuścił skargę jednostek przeciwko rozporządzeniu, przy czym wydanie orzeczenia zajęło sędziom cztery lata, a i tak nie udało im się uzgodnić spójnego wyroku. Sprawa dotyczyła rozporządzenia o nazwach win musujących[279]. Trybunał dopuścił indywidualną skargę przeciwko rozporządzeniu i zastosował test bezpośredniego zainteresowania, tj. zbadał, czy dany podmiot jest indywidualnie dotknięty rozporządzeniem w sposób wyróżniający go spośród innych podmiotów. W tym przypadku TSUE uznał, że firma była bezpośrednio dotknięta w taki sposób, że rozporządzenie zabraniało używania nazwy

konkretnych osób. W tym przypadku rozporządzenie dotyka skarżących tak samo *jak innych producentów rolnych we Wspólnocie. Stowarzyszenie reprezentuje ponadto różnych farmerów, więc nie może być indywidualnie dotknięte. Określenie aktu przez Radę Ministrów jako rozporządzenie było więc prawidłowe.*

[279] Wyrok z dnia 18 maja 1994 r., sprawa C-309/89, *Codorniu SA przeciwko Komisji*, Zb. Orz. 1994, s. I-1853, ECLI:EU:C:1994:197; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A61989CJ0309

produktu zarejestrowanej w 1924 r. i używanej tradycyjnie przed tą datą i po niej. Co ciekawe, podobne sprawy po wydaniu omawianego orzeczenia znalazły się w kompetencji Sądu Pierwszej Instancji, który nie był skłonny odstąpić od tak zakreślonego testu[280]. W równej mierze dotyczy to decyzji Komisji – np. Sąd nie uznał kompetencji organizacji Greenpeace do zakwestionowania decyzji Komisji o przyznaniu rządowi Hiszpanii pomocy finansowej na budowę elektrowni na Wyspach Kanaryjskich, podkreślił jedynie ogólne zainteresowanie tejże sprawami ochrony środowiska[281]. Wreszcie, specyficzny charakter mają rozporządzenia nakładające cła antydumpingowe, łącząc elementy rozporządzenia i decyzji. Jeżeli rozporządzenia takie wymieniają konkretne podmioty, na których produkty nałożono cło, Trybunał skłonny jest uznać je za „zbiorową decyzję" i przyznać wszystkim zainteresowanym stronom *locus standi* do zaskarżenia rozporządzenia. Interesujące, że w odniesieniu do innych rozporządzeń bodaj tylko w dwóch przypadkach zastosował podobną konstrukcję – w obu decydujące o kwalifikacji aktu było to, że krąg adresatów był precyzyjnie określony.

4.2.2.2. Decyzje są aktami konkretno-indywidualnymi wydawanymi zarówno przez Radę UE, jak i przez Komisję oraz Europejski Bank Centralny. Zawsze skierowane są do jednoznacznie określonej grupy adresatów – wszystkich państw członkowskich (tak zazwyczaj w praktyce Rady), niektórych państw członkowskich czy podmiotów indywidualnych. Decyzje skierowane do państw członkowskich mają

---

[280] Sąd Pierwszej Instancji odrzucił legitymację podmiotu indywidualnego do zaskarżenia rozporządzenia w postanowieniu w sprawie T-173/98, *Union de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie* (Zb. Orz. 1999, s. II-3357), ECLI:EU:T:1999:296. Sąd zwrócił uwagę na to, że odmowa dopuszczenia skargi podmiotu prywatnego przeciwko rozporządzeniu naruszała wprawdzie zasadę skutecznej ochrony sądowej jednostki, ponieważ podmiot prywatny (UPA) nie miałby żadnego środka zaskarżenia rozporządzenia (w tym przypadku akt ten ograniczał pomoc dla producentów oliwek); Sąd Pierwszej Instancji nie jest jednak władny dokonać modyfikacji traktatów założycielskich. Pomimo odmiennego stanowiska rzecznika generalnego orzeczenie to zostało podtrzymane przez TSUE (sprawa C-50/00, wyrok z dnia 22 lipca 2002 r., ECLI:EU:C:2002:462; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-50/00). SPI zmienił zdanie w wyroku w sprawie T-177/01 *Jégo-Quéré przeciwko Komisji* z maja 2002 r., uznając konieczność zagwarantowania praw procesowych jednostek. Również w tym przypadku jednak orzeczenie to zakwestionował TSUE (wyrok z dnia 1 kwietnia 2004 r., sprawa C-263/02 P, *Komisja WE przeciwko Jégo-Quéré & Cie SA*, Zb. Orz. 2004, s. I-3425, ECLI:EU:C:-2004:210; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-263/02), który podtrzymał swoje dotychczasowe stanowisko, wymagające indywidualnego i bezpośredniego wpływu na pozycję jednostki. Jednocześnie Trybunał wskazał, że państwo członkowskie ma obowiązek wprowadzenia do systemu prawa wewnętrznego skutecznych środków gwarantujących jednostkom możliwość dochodzenia uprawnień wynikających z rozporządzeń wspólnotowych.

[281] Postanowienie z dnia 9 sierpnia 1995 r., sprawa T-585/93, *Greenpeace i inni przeciwko Komisji*, Zb. Orz. 1995, s. II-2205, ECLI:EU:T:1995:147; http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=103417&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1516810

charakter zbliżony do aktów generalnych. Ta określoność adresatów jest istotnym kryterium odróżniającym decyzje od rozporządzeń, aczkolwiek zdarza się niekiedy, że Trybunał powołuje się na cel danego aktu jako podstawę kwalifikacji. Należy zwrócić jeszcze uwagę na fakt jednakowego interpretowania pojęcia decyzji we wszystkich przepisach traktatu. Traktat lizboński nieco zmodyfikował konstrukcję decyzji[282], która obecnie na gruncie art. 288 ust. 3 TFUE obejmuje wszystkie akty prawa wtórnego niepoddające się innej kwalifikacji. Pierwsza kategoria to decyzje klasyczne, adresowane do konkretnych podmiotów. Mogą one wywierać skutek bezpośredni, ale warunkiem tego jest ich doręczenie odbiorcy. Druga kategoria to nowy rodzaj decyzji, które wiążą w całości, jednakże nie są skierowane do konkretnych adresatów. Warunkiem ich skuteczności jest publikacja w organie promulgacyjnym (Dzienniku Urzędowym). Decyzja taka musi być jednak wydana przez instytucje unijne, a nie przez państwa członkowskie (co ogranicza funkcjonujące wcześniej decyzje przedstawicieli państw członkowskich zebranych w Radzie)[283].

> Trybunał rozróżnił w powoływanym orzeczeniu skutki prawne obu rodzajów aktów. O ile powództwo o nieważność jest dopuszczalne w przypadku wszystkich środków przyjmowanych przez instytucje wspólnotowe, bez względu na ich charakter, formę lub brzmienie, które mają wywierać skutki prawne, o tyle akty przyjmowane przez przedstawicieli państw członkowskich działających nie w charakterze członków Rady, lecz jako przedstawiciele ich rządów, i zbiorowo wykonujących kompetencje państw członkowskich nie podlegają kontroli sądowej Trybunału. Decyzje przedstawicieli państw członkowskich w sprawie pomocy humanitarnej dla państwa niecłonkowskiego, w dziedzinie, w której Wspólnota nie ma kompetencji wyłącznej, nie są zatem środkiem wspólnotowym, przeciwko któremu można wnieść skargę o nieważność. Nie zmienia tego to, że decyzja odnosi się do propozycji Komisji, ponieważ taka propozycja niekoniecznie musi być wnioskiem w rozumieniu art. 149 TWE, ani to, że pomoc będzie zarządzana przez Komisję, ponieważ art. 155 nie stoi na przeszkodzie powierzeniu przez państwa członkowskie Komisji zadania koordynowania działań podejmowanych zbiorowo na podstawie aktu ich przedstawicieli zebranych w Radzie, ani też to, że wpłaty państw członkowskich są określone według formuły identycznej z przyjętą dla wpłat do budżetu Wspólnoty, ponieważ nic nie zabrania zastosowaniu takiej formuły w odniesieniu do działań podjętych przez przedstawicieli państw członkowskich; ani że część pomocy może być określona jako pozycja w budżecie Wspólnoty, ponieważ taka wpłata, zresztą nie wymagana w danym przypadku, nie może wpłynąć na sposób, w jaki jest zakwalifikowana. Pozycja budżetu, dotycząca wpływów i wydatków związanych z pomocą przyznaną w ramach kolektywnego działania państw członkowskich i bezpośrednio przez

[282] W niemieckiej wersji TFUE funkcjonują dwa pojęcia: *Entscheidung* i *Beschluss*; w pozostałych wersjach językowych nie wprowadzono podobnego rozróżnienia.

[283] Wyrok z dnia 30 czerwca 1993 r., sprawy połączone C-181/91 i C-248/91, *Parlament Europejski przeciwko Radzie WE i Komisji WE*, Zb. Orz. 1993, s. I-3685, ECLI:EU:C:1993:271; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:61991CJ0181

nie finansowana, nie może naruszać prerogatyw budżetowych Parlamentu i nie może być kwestionowana na podstawie powództwa Parlamentu z art. 173.

Wpłaty państw członkowskich z tytułu pomocy nie są dochodami Wspólnoty w rozumieniu art. 199 traktatu ani też wydatki z tego tytułu nie stanowią wydatków Wspólnoty. Wkład odpowiednich sum do budżetu Wspólnoty nie zmienia budżetu, a tym samym nie wymaga interwencji PE na mocy kompetencji nadanych mu przez art. 203 traktatu.

W celu podjęcia decyzji należy wskazać, po pierwsze, że na gruncie art. 173 funkcją Trybunału jest „kontrola legalności aktów Rady i Komisji innych niż opinie i zalecenia". Ze sformułowania tego przepisu jest oczywiste, że akty przyjęte przez przedstawicieli państw członkowskich działających nie w charakterze członków Rady, lecz jako przedstawiciele ich rządów, i w ten sposób wspólnie wykonujących kompetencje państw członkowskich, nie podlegają kontroli Trybunału. Nie jest istotne, czy taki akt zostanie określony jako „akt państw członkowskich zebranych w Radzie" czy też jako „akt przedstawicieli państw członkowskich zebranych w Radzie". Wszelako Trybunał konsekwentnie utrzymywał, że powództwo o unieważnienie jest dopuszczalne w odniesieniu do wszystkich środków przyjętych przez instytucje, bez względu na ich charakter i formę, które mają wywierać skutki prawne. W konsekwencji dla wyłączenia takiego aktu spod kontroli sądowej nie wystarczy, aby został on określony jako „decyzja państw członkowskich". W celu wyłączenia go spod kontroli należy jeszcze określić, czy biorąc pod uwagę jego treść i wszystkie okoliczności przyjęcia, dany akt nie jest w rzeczywistości decyzją Rady.

Z formalnego punktu widzenia decyzjami są również różnego rodzaju akty przyjmowane w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, bez względu na ich formalne określenie. Decyzje wiążą także instytucje Wspólnoty i jej funkcjonariuszy, acz nie są do nich skierowane. Mają na celu załatwienie określonej sprawy.

Tradycyjne decyzje wiążą jedynie bezpośrednich adresatów. Co do zasady nie wywołują one skutków prawnych w stosunku do podmiotów trzecich; zdarzają się jednak sytuacje wyjątkowe. W orzeczeniu w sprawie *F. Grad*[284] Trybunał wypowiedział się na temat konsekwencji niewykonania przez RFN decyzji nakazującej zastąpienie wszystkich podatków obrotowych w transporcie podatkiem od wartości dodanej. Powodowa firma transportowa odmówiła zapłaty nałożonego na nią podatku obrotowego i odwołała się do sądu. Sąd w Monachium skierował do TSUE pytanie prejudycjalne, czy jednostka może powołać się wobec państwa na uprawnienia wynikające z decyzji skierowanej do tego państwa, lecz przez nie niewykonanej. Sędziowie luksemburscy nie mieli wątpliwości, że pozbawienie decyzji bezpośredniej skuteczności musiałoby negatywnie wpłynąć na efektywność prawa wspólnotowego. Tym samym jednostka musi mieć do dyspozycji środek ochrony przeciwko niewywiązaniu się przez państwo z jego zobowiązań. Orzeczenie

[284] Wyrok z dnia 6 października 1970 r., sprawa 9/70, *F. Grad przeciwko Finanzamt Traunstein*, Zb. Orz. 1970, s. 825, s. 149, ECLI:EU:C:1970:78; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61970CJ0009

w sprawie *F. Grad* zostało następnie potwierdzone przez kolejne rozstrzygnięcia TSUE; podkreślono w nich przy tym, że skutki decyzji wobec osób trzecich mogą gwarantować im jedynie uprawnienia, lecz nie mogą nakładać na nie obowiązków. Przykładowo w sprawie *Carp*[285] Trybunał odniósł się do kwestii bezpośredniego skutku horyzontalnego decyzji. Przed ustosunkowaniem się do pytań Tribunale ordinario di Novara sędziowie luksemburscy musieli rozważyć, czy można powołać się na decyzję 1999/93 w sporze pomiędzy jednostkami. Bez konieczności wcześniejszego badania ważności decyzji 1999/93 należy w tym względzie przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem dyrektywa nie może samoistnie tworzyć obowiązków po stronie jednostki, zatem nie można powoływać się na nią przeciwko tej jednostce. Wynika z tego, że nawet jasny, precyzyjny i bezwarunkowy przepis dyrektywy mający na celu przyznanie jednostkom praw lub nałożenie na nie obowiązków nie może być stosowany w ramach sporu zawisłego wyłącznie pomiędzy jednostkami. Decyzja 1999/93 została przyjęta na podstawie dyrektywy 89/106 i jest skierowana do państw członkowskich. Stanowi ona akt o charakterze generalnym, który określa rodzaje procedur zaświadczania zgodności znajdujące zastosowanie w odniesieniu do drzwi, okien, okiennic, żaluzji, bram i powiązanych z nimi okuć budowlanych oraz upoważnia CEN/Cenelec do zdefiniowania treści tych procedur w stosownych normach zharmonizowanych, które zostaną następnie transponowane przez instytucje normalizacyjne wszystkich państw członkowskich. Decyzja 1999/93 wiąże wyłącznie państwa członkowskie, które są jej jedynymi adresatami. W tej sytuacji spostrzeżenia wynikające z orzecznictwa w odniesieniu do dyrektyw zachowują ważność odpowiednio w zakresie możliwości powołania się na rzeczoną decyzję przeciwko jednostce.

Konstrukcja przyjęta przez Trybunał w sprawie *F. Grad* potwierdziła wcześniejsze orzeczenie *Plaumann*[286], wskazująca na możliwość przyznania osobom trzecim, to jest niebędącym adresatami decyzji, prawa do zaskarżenia tej decyzji przed TSUE. Warunkiem jest jednak, by dana decyzja miała dla jednostki indywidualne znaczenie w tym sensie, że dotyczy jej sytuacji faktycznej lub prawnej w sposób zindywidualizowany, tj. wyróżniający ją spośród wszystkich podobnych podmiotów. Według TSUE decyzja dotyczyła firmy Plaumann tylko ze względu na prowadzoną przez nią działalność gospodarczą (import klementynek z państw trzecich), która może być prowadzona przez każdego. Każdy z podejmujących taką działalność byłby dotknięty przez decyzję Komisji w taki sam sposób jak Plaumann; nie

[285] Wyrok z dnia 7 czerwca 2007 r., sprawa C-80/06, *Carp snc di L. Moleri e V. Corsi przeciwko Ecorad Srl.,* Zb. Orz. 2007, s. I-4473, ECLI:EU:C:2007:327; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A62006CJ0080

[286] Wyrok z dnia 15 lipca 1963 r., sprawa 25/62 h, *Plaumann przeciwko Komisji*, Zb. Orz. 1963, s. 95, ECLI:EU:C:1963:17; http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?language=PL&critereEcli=-ECLI:EU:C:1963:17

było więc szczególnych powodów, dla których firma Plaumann byłaby dotknięta decyzją w sposób inny niż pozostali importerzy. Inna sprawa, że Trybunał nie udzielił dalszych wskazówek co do tego, jak można rozpoznać takie zróżnicowanie, ponieważ w tej konkretnej sprawie uznał, że firma Plaumann nie została indywidualnie dotknięta decyzją Komisji odmawiającą rządowi RFN zgody na obniżenie cła na mandarynki, gdyż w identycznej sytuacji były również inne firmy importujące te owoce.

Pełny wywód bezpośredniego i indywidualnego wpływu aktu prawnego na pozycję prawną jednostek we współczesnym jego rozumieniu znajdujemy w dwóch wyrokach, w sprawach *Jégo-Quéré*[287] oraz *Union de Pequeños Agricultores*[288].

W grudniu 2000 r. Komisja i Rada zdecydowały o podjęciu działań w celu ochrony i odbudowania pogłowia morszczuka. Ogólną podstawą było rozporządzenie nr 3760/92, a bezpośrednią regulacją dotyczącą morszczuka – rozporządzenie Komisji nr 1162/2001 ustanawiające m.in. minimalne rozmiary oczek sieci do połowu ryb na Morzu Irlandzkim. Firma Jégo-Quéré dokonująca połowów u wybrzeży Irlandii, dotknięta tym rozporządzeniem, podjęła próbę zaskarżenia go przed Sądem Pierwszej Instancji. Komisja zaprotestowała, wskazując, że rozporządzenie nr 1162/2001 jest środkiem ogólnego zastosowania, nie zezwala na jakiekolwiek derogacje, i nie dotyczy firmy indywidualnie, a więc nie ma ona legitymacji procesowej. Rozporządzenie nie dotyka wszystkich armatorów z różnych państw członkowskich, ale samo w sobie nie przesądza, że firma Jégo-Quéré jest dotknięta wspomnianą regulacją w sposób indywidualny. Armator twierdził z kolei, że regulacja dotycząca morszczuka wywiera też skutki w stosunku do innych gatunków ryb, w tym witlinka, który poławiają kutry należące do Jégo-Quéré. Rozporządzenie nie spełnia wymogu proporcjonalności, a do tego jest raczej serią decyzji indywidualnych, odnoszących się do poszczególnych państw. Komisja przy stanowieniu prawa powinna była uwzględnić zróżnicowaną sytuację rybaków.

Sąd stwierdził, że rozporządzenie jest adresowane do różnych podmiotów określonych grupowo i ma zastosowanie ogólne. Nie wyklucza to jednak, żeby rozporządzenie nie mogło dotykać powoda i niektórych innych podmiotów gospodarczych bezpośrednio i indywidualnie. W tym przypadku akt ten wpływa bezpośrednio na sytuację prawną jednostki i nie pozostawia swobody egzekwowania jego postanowień przez uprawnione organy w sposób niejako automatyczny, wynikający

---

[287] Wyrok SPI z dnia 3 maja 2002 r., sprawa T-177/01, *Jégo-Quéré & Cie SA przeciwko Komisji WE*, Zb. Orz. 2002, s. II-2365, ECLI:EU:T:1999:296; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62001TJ0177; wyrok apelacyjny TSUE z dnia 1 kwietnia 2004 r.; sprawa C-263/02 P, *Komisja WE przeciwko Jégo-Quéré & Cie SA,* Zb. Orz. 2004, s. I-3425, ECLI:EU:C:2004:210; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-263/02

[288] Wyrok z dnia 22 lipca 2002 r., sprawa C-50/00, *Union de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie,* Zb. Orz. 2002, s. I-6677, ECLI:EU:C:2002:462; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-50/00;

z przepisów unijnych. W podobnej sytuacji mogą być jednak inne podmioty gospodarcze. Komisja powinna była wziąć pod uwagę wyjątkową sytuację firmy przed wydaniem kontestowanych przepisów. Nie była jednak do tego zobowiązana na podstawie jakichkolwiek obowiązujących przepisów prawnych. Fakt uczestniczenia przedstawicieli firmy w pracach przygotowawczych nad rozporządzeniem nie nadaje jej szczególnych uprawnień i nie wyróżnia jej indywidualnie. Firma nie wykazała w postępowaniu przed sądem, na czym miałaby polegać jej specjalna sytuacja. Tym samym, zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem, firma nie mogła być traktowana jako dotknięta indywidualnie. Jeśli chodzi o dostęp do wymiaru sprawiedliwości, należy pamiętać, że jest to istotny element wspólnoty opartej na prawie i gwarantowany przez system prawny oparty na traktatach założycielskich, które stworzyły kompletny system środków pozwalających na kontrolę sądową aktów instytucji. Należy rozstrzygnąć, czy jeśli powód podważa legalność środka ogólnego zastosowania, który wpływa na jego sytuację prawną, odmowa dopuszczenia powództwa o nieważność nie pozbawia go prawa do skutecznego środka ochrony prawnej. Traktat przewiduje dwie inne drogi podważenia aktu prawnego: postępowanie prejudycjalne i powództwo o odpowiedzialność deliktową Unii. W tym konkretnym przypadku brak jest możliwości zadania pytania przez sąd krajowy, a powództwo o odszkodowanie nie chroni jednostki w wystarczający sposób. W związku z tym obie wymienione procedury nie mogą zostać uznane za skuteczne środki w rozumieniu art. 6 i 13 EKPCz oraz art. 47 KPP. Konieczne jest zatem nowe podejście do zasady bezpośredniego i indywidualnego znaczenia aktu prawnego dla jednostki. Sąd Pierwszej Instancji dopuścił tym samym skargę na rozporządzenie.

Wyrok Sądu Pierwszej Instancji został jednak uchylony w postępowaniu odwoławczym przez TSUE. Trybunał w znacznym stopniu zgodził się z argumentacją Sądu, przywołując istotne fragmenty wyroku, doszedł jednak do odmiennej konkluzji. Wskazał, że TWE ustanowił zupełny system środków prawnych pozwalających na kontrolę legalności aktów unijnych. Jednostki mogą zainicjować takie postępowanie kontrolne przed Trybunałem (o ile spełniają określone warunki) albo też zwrócić się o taką kontrolę pośrednio przez postępowanie przed sądem krajowym i pytanie prejudycjalne. Zadaniem państw członkowskich jest ustanowienie takiego systemu środków prawnych i procedur, które zapewnią poszanowanie prawa do skutecznej ochrony sądowej. Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy sądy krajowe muszą tak dalece, jak to jest możliwe, interpretować i stosować krajowe reguły proceduralne, żeby umożliwić osobom fizycznym i prawnym zaskarżenie każdej decyzji lub innego aktu krajowego dotyczącego stosowania aktu wspólnotowego o powszechnym stosowaniu przez podważenie ważności takiego aktu. Jednakże nie byłoby właściwe dopuszczenie skargi o nieważność w postępowaniu przed sądami wspólnotowymi na korzyść jednostki, która nie wyróżnia się indywidualnie spośród pozostałych adresatów aktu o zastosowaniu ogólnym, także wtedy,

gdy Trybunał UE po zbadaniu krajowych reguł proceduralnych uznałby, że prawo państwa członkowskiego nie gwarantuje skutecznego środka prawnego na rzecz jednostki. Nawet jeżeli uznać zasadę, że podmiot dotknięty indywidualnie i bezpośrednio powinien mieć prawo do skutecznej skargi bezpośrednio przed TSUE (co wymagałoby reinterpretacji zasady skutecznej ochrony prawnej), byłaby to wykładnia traktatów założycielskich *contra legem*. Trybunał zgodził się z Sądem, jeśli chodzi o zdefiniowanie kryterium *direct and individual concern* (które oznaczałoby wskazanie bezpośredniego wpływu na sytuację prawną skarżącego), że współudział danego podmiotu w pracach Komisji nad rozporządzeniem nie stanowi elementu wyróżniającego indywidualnie, lecz także co do znaczenia procedury prejudycjalnej i procedury o odszkodowanie za szkodę wyrządzoną przez działanie lub zaniechanie instytucji Unii. Tym samym Trybunał przerzucił odpowiedzialność za zapewnienie skutecznego środka dochodzenia praw na państwo członkowskie.

Wyrok w sprawie *Union de Pequeños Agricultores* został wydany w postępowaniu prowadzonym ze skargi stowarzyszenia handlarzy oliwą. Sąd Pierwszej Instancji oddalił skargę bez rozpoznania ze względu na brak indywidualnego skutku; ponadto wskazał, że zainteresowana organizacja mogłaby próbować unieważnić sporne rozporządzenie nr 1638/98 w postępowaniu przed sądem krajowym i za pomocą pytania prejudycjalnego. Rzecznik generalny F. Jacobs w postępowaniu apelacyjnym był skłonny przyznać rację poglądowi o dopuszczalności skargi bezpośredniej do TSUE, przyznanej jednostce dotkniętej bezpośrednio i indywidualnie danym aktem prawnym. Trybunał podkreślił, że organizacja wnosząca odwołanie nie kwestionuje stwierdzenia Sądu, że zaskarżone rozporządzenie ma charakter generalny. Nie zakwestionowała ona również tego, że jej własne interesy nie zostały naruszone zaskarżonym rozporządzeniem, ani wreszcie tego, że zaskarżone rozporządzenie nie dotyczy jej członków z powodu pewnych cech im właściwych lub sytuacji faktycznej wyodrębniającej ich z kręgu wszystkich innych osób. Pozostawało zbadać, czy wnosząca odwołanie organizacja (korporacja) jako podmiot reprezentujący interesy swoich członków może mimo to wnieść skargę o stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia na tej jedynie podstawie, że wymagałoby tego prawo do skutecznej ochrony sądowej, biorąc pod uwagę podnoszony brak środków odwoławczych do sądu krajowego.

Trybunał wskazał, że jest właściwy do orzekania w zakresie skarg podnoszących zarzut braku kompetencji, naruszenia istotnych wymogów proceduralnych, naruszenia traktatu lub jakiejkolwiek normy prawnej związanej z jego stosowaniem lub nadużycia władzy, wniesionych przez państwo członkowskie, Radę lub Komisję oraz także przez Parlament Europejski, Trybunał Obrachunkowy i Europejski Bank Centralny, jeżeli zmierzają one do zapewnienia ochrony ich prerogatyw. Każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść, na tych samych warunkach, skargę na decyzje, których jest adresatem, oraz na decyzje, które mimo przyjęcia w formie

rozporządzenia lub decyzji skierowanej do innej osoby dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie. Niemniej akt o charakterze generalnym, taki jak rozporządzenie, może w pewnych okolicznościach dotyczyć indywidualnie pewnych osób fizycznych lub prawnych, nabierając w ten sposób wobec nich charakteru decyzyjnego. Tak jest w przypadku, gdy dany akt dotyczy osoby fizycznej lub prawnej z powodu pewnych cech jej właściwych lub sytuacji faktycznej wyodrębniającej ją z kręgu wszystkich innych osób i w związku z tym indywidualizuje ją w sposób podobny jak adresata decyzji.

Trybunał następnie podkreślił, że Wspólnota Europejska jest wspólnotą prawa, w ramach której jej instytucje poddane są kontroli zgodności ich aktów z traktatem i ogólnymi zasadami prawa, do których należą też prawa podstawowe. Jednostki powinny mieć zatem możliwość korzystania ze skutecznej ochrony sądowej praw, które wywodzą ze wspólnotowego porządku prawnego, ponieważ prawo do takiej ochrony stanowi część ogólnych zasad prawa, które wynikają ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich. Prawo to zostało uregulowane również w art. 6 i 13 EKPCz. Traktat ustanowił wyczerpujący system środków odwoławczych oraz procedur służących zapewnieniu kontroli legalności aktów instytucji, powierzając ją sądowi wspólnotowemu. W ramach tego systemu osoby fizyczne lub prawne, które nie mogą ze względu na warunki dopuszczalności określone w traktacie zaskarżyć bezpośrednio aktów wspólnotowych o charakterze generalnym, mają możliwość podniesienia nieważności takich aktów, w zależności od przypadku, albo przed sądem wspólnotowym w sposób incydentalny, albo przed sądami krajowymi, skłaniając te sądy, jako niemające kompetencji do stwierdzenia nieważności takich aktów, do zwrócenia się z tą kwestią do Trybunału w drodze pytań prejudycjalnych.

To na państwach członkowskich ciąży zatem obowiązek ustanowienia systemu środków odwoławczych i procedur, który zapewni poszanowanie prawa do skutecznej ochrony sądowej. W końcu należy dodać, że zgodnie z systemem kontroli legalności ustanowionym w traktacie osoba fizyczna lub prawna może wnieść skargę jedynie wówczas, gdy rozporządzenie dotyczy jej nie tylko bezpośrednio, ale również indywidualnie. Chociaż ten ostatni warunek należy interpretować w świetle zasady skutecznej ochrony sądowej z uwzględnieniem rozmaitych okoliczności, które mogą indywidualizować skarżącego, wykładnia ta nie może jednak prowadzić do pominięcia tej przesłanki, wyraźnie przewidzianej w traktacie, bez przekroczenia granic kompetencji przyznanych sądom wspólnotowym w traktacie. Jakkolwiek można wyobrazić sobie inny system kontroli legalności aktów wspólnotowych o charakterze generalnym niż system ustanowiony przez pierwotny traktat, którego zasady nigdy nie zostały zmienione, to jednak trzeba wziąć pod uwagę, że zreformowanie systemu aktualnie obowiązującego należy w danym przypadku do państw członkowskich, a nie do TSUE. Sąd nie naruszył więc prawa,

orzekając niedopuszczalność skargi wniesionej przez wnoszącą odwołanie bez zbadania, czy w tym przypadku istniał środek odwoławczy do sądu krajowego, umożliwiający kontrolę ważności zaskarżonego rozporządzenia.

Pojęcie *direct and individual concern* zostało doprecyzowane w dalszych rozstrzygnięciach TSUE.

Pierwszym przykładem jest wyrok w sprawie *Deutz und Geldermann*[289]. To oraz kolejne orzeczenie (*Codorniu*) było skutkiem wejścia w życie rozporządzenia nr 3309/85, które zabroniło producentom win musujących posługiwania się pojęciem metody szampańskiej, zastrzeżonej dla ściśle określonych wyrobów. Firma Deutz und Geldermann zaskarżyła ważność rozporządzenia przed TSUE. Zdaniem Komisji i Rady wniosek dotyczył aktu ustawodawczego o charakterze ogólnym, a zatem był niedopuszczalny. Powód wskazywał natomiast, że wszyscy producenci używający tradycyjnie metody szampańskiej są bezpośrednio i indywidualnie dotknięci kwestionowanymi przepisami, które odpowiadają zakazowi nałożonemu metodą administracyjną. Zgodnie ze spójnym orzecznictwem traktat uzależnia dopuszczalność powództwa wszczętego przez jednostkę od spełnienia warunku, że kontestowany środek, aczkolwiek w formie rozporządzenia, jest w istocie decyzją dotyczącą jej bezpośrednio i indywidualnie. Celem tego rozwiązania jest uniknięcie, by instytucje unijne, wybierając formę rozporządzenia, uniemożliwiły jednostce złożenie skargi o nieważność. W każdym razie skarga jednostki przeciwko rozporządzeniu nie jest dopuszczalna. Test rozróżnienia pomiędzy rozporządzeniem a decyzją opiera się na ogólnym zastosowaniu środka. Ocena wymaga zbadania charakteru wybranego środka prawnego, a zwłaszcza skutków prawnych, które wywołuje potencjalnie lub rzeczywiście. Rozporządzenie nie zmienia swego charakteru nawet wtedy, gdy jest możliwość określenia liczby, a nawet tożsamości osób, do których ma zastosowanie. Akt dotyczy bezpośrednio osób, do których się stosuje, jeżeli dotyka ich sytuacji prawnej ze względu na okoliczności faktyczne, które odróżniają je od wszystkich innych adresatów. W niniejszym postępowaniu strony różniły się odnośnie do tego, czy zakaz ustanowiony przez rozporządzenie jest adresowany do wszystkich producentów i dystrybutorów win musujących we Wspólnocie, czy tylko do producentów używających metody szampańskiej. Nawet jeżeli przyjąć to drugie rozwiązanie, nie zmieniłoby to charakteru danego aktu normatywnego. Każdy inny producent wina musującego byłby dotknięty aktem prawnym w taki sam sposób jak powód. Trybunał odrzucił na tej podstawie skargę.

W sprawie *Codorniu*[290], podobnie jak w powyżej wymienionej sprawie *Deutz und Geldermann*, chodziło o ustalenie zakresu stosowania rozporządzenia nr 3309/85. W tym przypadku TSUE uznał powództwo za dopuszczalne. Firma Codorniu SA wykazała, że

[289]Wyrok z dnia 24 lutego 1987 r., sprawa 26/86, *Deutz und Geldermann Sektkellerei Breisach (Baden) GmbH przeciwko Radzie*, Zb. Orz. 1987, s. 941, ECLI:EU:C:1987:102; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/uri=CELEX:61986CJ0026_SUM&from=EN

[290] Wyrok z dnia 18 maja 1994 r., sprawa C-309/89, *Codorniu przeciwko Radzie*, Zb. Orz. 1994, s. I-1853, ECLI:EU:C:1994:197; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A61989CJ0309

została dotknięta rozporządzeniem bezpośrednio i indywidualnie, ponieważ z powodu podporządkowania się rozporządzeniu musiałaby zrezygnować z marki używanej od 1924 r., a tym samym z wypracowanej pozycji rynkowej. Trybunał uznał zatem, że pozycja firmy różni się od pozycji innych producentów. W ten sposób można mówić o uznaniu przez TSUE „hybrydy legislacyjnej".

Sprawa *Freistaat Sachsen przeciwko Komisji*[291] dotyczyła pomocy państwa dla koncernu Volkswagen Union w związku ze zjednoczeniem Niemiec. VW zobowiązał się do przejęcia wielu zakładów na terenie Saksonii i zagwarantowania miejsc pracy zagrożonych wskutek spadku sprzedaży samochodów Trabant. W tym celu otrzymał istotną pomoc państwa. Komisja zakwestionowała część tej pomocy jako niezgodnej z TWE. Kraj związkowy Saksonia złożył skargę do Sądu Pierwszej Instancji o unieważnienie decyzji 96/666/WE w tej sprawie.

Sąd wskazał, że kraj Saksonia posiada osobowość prawną na gruncie prawa niemieckiego, a tym samym, jak każda osoba fizyczna i prawna, może wnieść skargę do sądu na decyzję do niego skierowaną oraz na decyzję (w formie decyzji lub rozporządzenia) skierowaną do innej osoby, ale dotyczącą go bezpośrednio i indywidualnie. Decyzja 96/666 skierowana była do RFN, konieczne jest zatem stwierdzenie, czy dotyczy ona bezpośrednio i indywidualnie kraju związkowego Saksonia. Zgodnie z art. 173 TWE podmioty inne niż adresat mogą zaskarżyć decyzję, jeśli dotyka ich ona ze względu na pewne cechy albo jeżeli ze względu na okoliczności wyróżnia je indywidualnie spośród innych podmiotów. Celem jest zapewnienie ochrony prawnej dotkniętym nią osobom. W danym przypadku decyzja dotyczy pomocy udzielonej przez Saksonię, częściowo ze środków własnych. Co więcej, ogranicza swobodę podejmowania decyzji. Zgodnie z konstytucją niemiecką pomoc regionalna co do zasady jest udzielana ze środków krajowych, nawet jeżeli w pewnym zakresie może w niej uczestniczyć rząd federalny. Ponadto decyzja zobowiązuje rząd Saksonii do wszczęcia postępowania o zwrot nielegalnie udzielonej pomocy. Wynika stąd, że Saksonia jest indywidualnie dotknięta przedmiotową decyzją. Nawet jeżeli decyzja została skierowana do rządu RFN, nie ma on żadnego marginesu swobody co do kwestii przekazania jej rządowi krajowemu. To potwierdza, ze Saksonia jest bezpośrednio dotknięta aktem. Saksonia podejmuje działania na podstawie swojej autonomii finansowej i ustawodawczej, a tym samym jej interes w uchyleniu decyzji różni się od interesu rządu federalnego. Zastrzeżenia Komisji co do dopuszczalności skargi zostają tym samym oddalone. Trybunał uznał więc, że zakres autonomii Saksonii pozwala na uznanie jej bezpośredniego i indywidualnego interesu, jeśli chodzi o złożenie skargi do Sądu, pomimo że decyzja nie jest adresowana do rządu krajowego.

W sprawie *Inuit Tapiriit Kanatami*[292] skarżący wnieśli w odwołaniu o uchylenie postanowienia Sądu Unii Europejskiej z dnia 6 września 2011 r. w sprawie T-18/10,

---

[291] Wyrok z dnia 15 grudnia 1999 r., sprawy połączone T-132/96 i T-143/95, *Freistaat Sachsen przeciwko Komisji*, Zb. Orz. 1999, s. II-3663, ECLI:EU:T:1999:326; http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=T-132/96

[292] Wyrok z dnia 3 października 2013 r., sprawa C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami i in. przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE*, ECLI:EU:C:2013:625; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62011CJ0583

w którym odrzucił on jako niedopuszczalną skargę o stwierdzenie nieważności rozporządzenia nr 1007/2009 w sprawie handlu produktami z fok. W odniesieniu do spornego rozporządzenia Sąd uznał, że wpływa ono na sytuację prawną tylko tych wnoszących odwołanie, którzy prowadzą działalność w zakresie wprowadzania do obrotu na terytorium Unii produktów z fok. Rozporządzenie to nie zakazuje polowania na foki, co w dodatku odbywa się poza terytorium Unii, ani używania lub konsumpcji produktów z fok, jeżeli produkty te nie są wprowadzane do obrotu. Jakkolwiek nie można wykluczyć, że przewidziany w spornym rozporządzeniu generalny zakaz wprowadzania do obrotu produktów z fok może wywierać skutki odczuwalne przez osoby działające na wcześniejszym lub późniejszym od wprowadzania do obrotu etapie, skutków takich nie można uznać za wynikające bezpośrednio z tego rozporządzenia. Ponadto ewentualne konsekwencje gospodarcze tego zakazu wpływają jedynie na sytuację faktyczną wnoszących odwołanie, a nie na ich sytuację prawną.

Wnoszący odwołanie zarzucili w istocie Sądowi, że popełnił błąd prawny, uznając, iż nie spełniają oni przesłanek wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności, gdyż sporne rozporządzenie nie dotyczy ich bezpośrednio i indywidualnie. W odniesieniu do warunku, by zaskarżony akt dotyczył skarżącego indywidualnie, należy zauważyć, że wnoszący odwołanie nie tyle zarzucają Sądowi błędne zastosowanie kryteriów oceny wynikających z orzecznictwa Trybunału w kwestii tego warunku dopuszczalności utrwalonego od czasu ww. wyroku w sprawie *Plaumann przeciwko Komisji*, ile wprost żądają od Trybunału zmiany tych kryteriów i zastąpienia ich kryterium „istotnego niekorzystnego oddziaływania". W świetle rozwoju postanowień traktatowych trzeba uznać, że istota warunku, by zaskarżony akt dotyczył skarżącego indywidualnie, zgodnie z jego wykładnią przyjętą w orzecznictwie Trybunału od czasu wyroku w sprawie *Plaumann*, nie zmieniła się w związku z wejściem w życie traktatu z Lizbony. Sąd nie popełnił więc błędu prawnego, stosując kryteria oceny przyjęte w tym orzecznictwie. Zgodnie z tym orzecznictwem osoby fizyczne i prawne spełniają omawiany warunek, jeżeli zaskarżony akt ma wpływ na ich sytuację ze względu na szczególne dla nich cechy charakterystyczne lub na sytuację faktyczną, która odróżnia je od wszelkich innych osób i w związku z tym indywidualizuje w sposób podobny jak adresata. Należy stwierdzić, że sporne rozporządzenie nie indywidualizuje żadnego z wnoszących odwołanie w sposób analogiczny do adresata w rozumieniu utrwalonym od wyroku w sprawie *Plaumann*. Ustanowiony w spornym rozporządzeniu zakaz wprowadzania do obrotu produktów z fok został bowiem sformułowany w sposób generalny i znajduje zastosowanie bez rozróżnienia do każdego podmiotu gospodarczego mieszczącego się w zakresie jego obowiązywania. Osoba fizyczna lub prawna może dochodzić stwierdzenia nieważności aktu, którego nie jest adresatem i który nie jest aktem regulacyjnym, tylko pod warunkiem, że akt ten dotyczy jej zarówno bezpośrednio, jak i indywidualnie. Ponieważ zatem warunki, by zaskarżony akt odnosił się do skarżącego bezpośrednio i indywidualnie, są warunkami łącznymi, niespełnienie jednego z nich skutkuje niedopuszczalnością skargi o stwierdzenie nieważności tego aktu. Wobec powyższego należało oddalić zarzut w całości.

Postępowanie w sprawie *Microban*[293] procedura dotyczyła odmowy wpisania przez Komisję triclosanu, związku chemicznego używanego jako środek ochronny, na listę substancji dopuszczonych przy produkcji materiałów i wyrobów z tworzyw sztucznych przeznaczonych do kontaktu ze środkami spożywczymi. Nie podnosząc formalnie zarzutu niedopuszczalności, Komisja utrzymywała, że skarga była niedopuszczalna, biorąc pod uwagę, że zaskarżona decyzja nie jest aktem regulacyjnym, który nie wymaga środków wykonawczych w rozumieniu art. 263 akapit 4 TFUE, oraz że nie dotyczy ona skarżących indywidualnie. Każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść skargę na akty, których jest adresatem lub które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie, oraz na akty regulacyjne, które dotyczą jej bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych. W tym konkretnym przypadku było bezsporne, że zaskarżona decyzja nie była skierowana do skarżących, nie byli więc adresatami tego aktu. W tych okolicznościach firmy skarżące mogą wnieść skargę o stwierdzenie nieważności wspomnianego aktu tylko pod warunkiem bądź że stanowi on akt regulacyjny, który dotyczy ich bezpośrednio i który nie wymaga środków wykonawczych, bądź że dotyczy on ich bezpośrednio i indywidualnie.

Przede wszystkim należało zbadać, czy zaskarżona decyzja stanowi akt regulacyjny w rozumieniu art. 263 akapit 4 TFUE. Zgodnie z orzecznictwem, pojęcie aktu regulacyjnego powinno być rozumiane jako odnoszące się do każdego aktu o charakterze generalnym z wyjątkiem aktów prawodawczych. W niniejszym przypadku podstawą prawną powołaną w zaskarżonej decyzji jest przepis rozporządzenia nr 1935/2004, który stanowi, że środek przyjęty przez Komisję na jego podstawie jest podejmowany zgodnie z procedurą przewidzianą w decyzji Rady 1999/468/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. ustanawiającej warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji. Zaskarżona decyzja została więc wydana przez Komisję w ramach kompetencji wykonawczych, a nie legislacyjnych. Decyzja stosuje się do wszystkich osób fizycznych lub prawnych, których działalność polega na produkcji lub sprzedaży triclosanu, jak też materiałów i wyrobów zawierających tę substancję. W związku z tym istnieje podstawa, aby uznać, że zaskarżona decyzja jest aktem regulacyjnym w rozumieniu art. 263 akapit 4 TFUE. Jeśli chodzi o pojęcie bezpośredniego oddziaływania, zostało rozstrzygnięte, że warunek ten wymaga, po pierwsze, aby odnośny akt oddziaływał bezpośrednio na sytuację prawną jednostki i, po drugie, by nie pozostawiał żadnej swobody oceny swoim adresatom, których obowiązkiem jest go wykonać, co ma mieć charakter czysto automatyczny i wynikać z samego tego uregulowania, bez stosowania żadnych norm pośrednich. W niniejszym przypadku konsekwencją zaskarżonej decyzji jest zakaz sprzedaży materiałów i wyrobów zawierających triclosan przeznaczonych do kontaktu ze środkami spożywczymi. Zaskarżona decyzja oddziałuje bezpośrednio na sytuację prawną podmiotów kupujących triclosan i wykorzystujących go w działalności gospodarczej. Co więcej, należy stwierdzić, że zaskarżona decyzja nie pozostawia żadnej swobody oceny państwom członkowskim, które są jej adresatami i z tego tytułu są zobowiązane do jej

[293] Wyrok z dnia 25 października 2011 r., sprawa T-262/10, *Microban International Ltd i Microban (Europe) Ltd przeciwko Komisji Europejskiej,* Zb. Orz. 2011, s. II-7697, ECLI:EU:T:2011:623; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A62010TJ0262

wykonania. Tym samym zaskarżona decyzja dotyczy skarżących bezpośrednio w rozumieniu pojęcia bezpośredniego oddziaływania. Z wcześniejszego orzecznictwa wynika, że zezwalając osobie fizycznej lub prawnej na wniesienie skargi na akty regulacyjne, które dotyczą jej bezpośrednio i które nie wymagają środków wykonawczych, art. 263 akapit 4 TFUE służy złagodzeniu wymogów wnoszenia skarg bezpośrednich. Odnośnie do kwestii, czy zaskarżona decyzja wymaga środków wykonawczych, Trybunał powtórzył, że przedmiotem tej decyzji jest niewłączenie triclosanu do wykazu pozytywnego. W konsekwencji w zaskarżonej decyzji zarządzono również wycofanie tej substancji z wykazu tymczasowego. Co więcej, w celu ułatwienia realizacji decyzji o niewłączeniu do wykazu pozytywnego oraz związanego z tym wycofania z wykazu tymczasowego w zaskarżonej decyzji ustanowiono, pomocniczo, okres przejściowy, podczas którego sprzedaż materiałów i wyrobów zawierających triclosan mogła być dopuszczona. Ani niewłączenie do wykazu pozytywnego, ani wycofanie z wykazu tymczasowego nie wymaga środków wykonawczych ze strony państw członkowskich. Dodatek zostaje wycofany z wykazu tymczasowego, gdy Komisja wyda decyzję o niewłączaniu go do wykazu pozytywnego. Zatem bezpośrednim skutkiem decyzji o niewłączeniu było wycofanie z wykazu tymczasowego i zakaz sprzedaży triclosanu bez konieczności zastosowania przez państwa członkowskie jakiegokolwiek środka wykonawczego. Wynika z tego, że decyzja ta stanowi akt regulacyjny, który dotyczy skarżących bezpośrednio i nie wymaga środków wykonawczych. Dlatego też zarzut niedopuszczalności skargi podniesiony przez Komisję należało oddalić.

4.2.2.3. Dyrektywy to najciekawsze akty prawa wspólnotowego. Adresowane są do państw członkowskich (wszystkich lub – rzadziej – niektórych), określają cele lub zadania, które państwa powinny osiągnąć, oraz czas, w którym muszą one zostać zrealizowane. Sposób działania pozostawiony jest do dyskrecji państwa członkowskiego, jakkolwiek niejednokrotnie – zwłaszcza w przypadku dyrektyw zawierających normy techniczne – akty te są tak szczegółowe, że swoboda działania państw jest niewielka, a nawet iluzoryczna. Realizacja polega na wydaniu odpowiednich aktów prawa wewnętrznego przy zachowaniu pewnych wymogów, które zostały sformułowane w orzecznictwie TSUE.

W okresie poprzedzającym upływ terminu na implementację dyrektywy jest ona bezpośrednio obowiązująca, tj. stwarza zobowiązanie po stronie państwa członkowskiego do wdrożenia jej. W tym czasie na państwach członkowskich spoczywają już pewne obowiązki. Dotyczą one przede wszystkim zakazu udaremniania celu i przedmiotu dyrektywy, a w szczególności zakazu wydawania takich przepisów prawnych, które byłyby niezgodne z założeniami tej dyrektywy; organy państwowe nie mogą stosować takich przepisów prawa wewnętrznego w praktyce[294].

[294] Wyroki: z dnia 18 grudnia 1997 r., sprawa C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie przeciwko Regionowi Walonia*, Zb. Orz. 1997, s. I-7411, ECLI:EU:C:1997:628; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A61996CJ0129, oraz z dnia 14 czerwca 2007 r., sprawa C-422/05,

Co więcej, nie można stosować prawa krajowego niezgodnego z dyrektywą, nawet jeśli nie upłynął jeszcze termin jej implementacji, jeżeli ustawodawstwo takie naruszałoby unijne prawa podstawowe. Teza ta została sformułowana przez TSUE w związku z zakazem dyskryminacji ze względu na wiek, aczkolwiek argumentacja Trybunału nie była do końca przekonująca[295]. Jeszcze dalej poszedł TSUE w wyroku w sprawie *Adeneler*[296], nakazując sądom państw członkowskich (i innym organom władzy publicznej) wykładnię prawa krajowego w okresie poprzedzającym termin implementacji dyrektywy w sposób zgodny z dyrektywą (także w tym przypadku, jak w poprzednich, chodziło o zawieranie terminowych umów o pracę). Trybunał odwołał się do obowiązującego w prawie międzynarodowym (ale również wynikającego z zasady lojalnej współpracy) obowiązku powstrzymania się od działania, które mogłoby zagrozić osiągnięciu celu założonego przez dyrektywę. Nakaz ten różni się od wykładni zgodnej tym, że zabrania nieudaremniania celu, podczas gdy wykładnia zgodna nakazuje maksymalne zbliżenie porządków krajowego i wspólnotowego.

> Pytanie pierwsze sądu odsyłającego (Monomeles Protodikeio Thessalonikis) zmierzało do ustalenia, z jaką chwilą – w sytuacji dokonania transpozycji dyrektywy do porządku prawnego danego państwa członkowskiego po upływie terminu oraz braku bezpośredniego skutku istotnych postanowień dyrektywy – sądy krajowe są zobowiązane do dokonywania wykładni przepisów prawa wewnętrznego w sposób zgodny z tymi postanowieniami dyrektywy. Sąd krajowy zastanawia się w tym kontekście w szczególności nad znaczeniem dla sprawy daty opublikowania rzeczonej dyrektywy w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich, która odpowiada dacie wejścia w życie dyrektywy w stosunku do będących jej adresatami państw członkowskich, daty upływu terminu na dokonanie transpozycji dyrektywy oraz daty wejścia w życie przepisów krajowych wykonujących postanowienia dyrektywy.
>
> Stosując prawo wewnętrzne, sądy krajowe zobowiązane są tak dalece, jak jest to możliwe, dokonywać jego wykładni w świetle brzmienia i celu rozpatrywanej dyrektywy, by osiągnąć przewidziany w niej rezultat. Obowiązek zgodnej wykładni dotyczy wszystkich krajowych przepisów prawnych, zarówno wcześniejszych, jak i późniejszych w stosunku do rozpatrywanej dyrektywy. Spoczywający na sądzie krajowym obowiązek

---

Komisja przeciwko Belgii, Zb. Orz. 2007, s. I-4749, ECLI:EU:C:2007:342; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-422/05

[295] Wyrok z dnia 22 listopada 2005 r., sprawa C-144/04, *W. Mangold przeciwko R. Helmowi*, Zb. Orz. 2005, s. I-9981, ECLI:EU:C:2005:709; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&num=C-144/04; wyrok z dnia 19 stycznia 2010 r., sprawa C-555/07, *S. Kücükdeveci przeciwko Swedex GmbH/Co. KG*, ECLI:EU:C:2010:21; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX-%3A62007CJ0555

[296] Wyrok z dnia 4 lipca 2006 r., sprawa C-212/04, *K. Adeneler i in. przeciwko Ellinikos Organismos Galaktos (ELOG)*, Zb. Orz. 2006, s. I-6057, ECLI:EU:C:2006:443; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&num=C-212/04

odniesienia się do treści dyrektywy przy dokonywaniu wykładni i stosowaniu odpowiednich przepisów prawa krajowego jest ograniczony przez ogólne zasady prawa, a zwłaszcza przez zasadę pewności prawa i nieretroakcji prawa, i nie może służyć jako podstawa do dokonywania wykładni prawa krajowego *contra legem*. Zasada zgodnej wykładni wymaga jednak, aby sądy krajowe czyniły wszystko, co leży w zakresie ich kompetencji, z uwzględnieniem wszelkich przepisów prawa i zastosowaniem uznanych w porządku krajowym metody wykładni, by zapewnić pełną skuteczność rozpatrywanej dyrektywy i dokonać rozstrzygnięcia zgodnego z realizowanymi przez nią celami. Jeżeli rezultat, który przewiduje dyrektywa, nie może zostać osiągnięty w drodze wykładni, prawo wspólnotowe nakłada na państwa członkowskie obowiązek naprawienia szkody wyrządzonej jednostkom wskutek braku transpozycji tej dyrektywy. W celu bardziej precyzyjnego określenia daty, w której po stronie sądu krajowego powstaje obowiązek stosowania zasady zgodnej wykładni, należy podkreślić, że obowiązek ten został nałożony w szczególności w przypadku braku bezpośredniej skuteczności postanowień dyrektywy, czy to wobec okoliczności, że odpowiedni przepis dyrektywy nie jest wystarczająco jasny, precyzyjny i bezwarunkowy dla bezpośredniej skuteczności, czy też wobec okoliczności, że stronami sporu są wyłącznie jednostki.

Przed upływem terminu wyznaczonego na dokonanie transpozycji dyrektywy państwom członkowskim nie można zarzucić, że nie ustanowiły jeszcze w swych porządkach prawnych środków wykonujących dyrektywę. Wynika z tego, że w razie spóźnionej transpozycji dyrektywy ciążący na sądach krajowych ogólny obowiązek dokonywania wykładni prawa krajowego w sposób zgodny z dyrektywą powstaje z chwilą upływu terminu na dokonanie transpozycji dyrektywy. W przypadku transpozycji dyrektywy dokonanej po terminie data wskazana przez sąd krajowy, z którą krajowe środki służące transpozycji wchodzą w życie w państwie członkowskim, którego dotyczy postępowanie, nie stanowi odpowiedniego kryterium. Rozwiązanie takie podważyłoby bowiem pełną skuteczność prawa wspólnotowego oraz jednolitość jego stosowania, zwłaszcza za pomocą dyrektyw. Obowiązek podjęcia przez państwo członkowskie wszelkich środków koniecznych do osiągnięcia rezultatu wskazanego w tej dyrektywie wiąże wszystkie władze krajowe, włącznie z władzą sądowniczą w zakresie jej właściwości. Dyrektywy są publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej i wchodzą w życie w dniu w nich określonym lub – w przypadku braku takiego wskazania – w 20. dniu po ich publikacji, bądź są notyfikowane ich adresatom i stają się skuteczne wraz z tą notyfikacją. W świetle powyższego dyrektywa rodzi skutki prawne w odniesieniu do państwa członkowskiego będącego jej adresatem, a więc wszelkich władz krajowych, w zależności od konkretnego przypadku, po jej opublikowaniu lub z datą notyfikacji.

Dyrektywa 1999/70 stanowi, że wchodzi w życie w dniu jej opublikowania w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich. W okresie przewidzianym na dokonanie transpozycji dyrektywy będące jej adresatami państwa członkowskie są zobowiązane do powstrzymania się od przyjmowania przepisów, których charakter poważnie zagraża osiągnięciu rezultatu wskazanego przez tę dyrektywę. W tym kontekście nie ma znaczenia, czy sporny przepis prawa krajowego, przyjęty po wejściu w życie niniejszej dyrektywy, służy jej transponowaniu, czy też nie. W świetle powyższego, począwszy od daty wejścia

> w życie dyrektywy, sądy państw członkowskich zobowiązane są tak dalece, jak jest to możliwe, do powstrzymania się od dokonywania wykładni prawa wewnętrznego w sposób, który poważnie zagrażałby – po upływie terminu jej transpozycji – osiągnięciu wskazanego w niej rezultatu.

Przede wszystkim państwa członkowskie zobowiązane są wydać w celu implementacji dyrektywy przepisy prawne, i to o charakterze powszechnie obowiązującym. Sama praktyka administracyjna nie jest wystarczająca. Jeżeli odpowiednie przepisy obowiązywały już w danym państwie przed terminem implementacji dyrektywy, i tak należy wydać akt prawny, który będzie odsyłał do tej dyrektywy – w miarę możności do konkretnych przepisów. Przepisy realizujące dyrektywę powinny być notyfikowane Komisji Europejskiej, która nadzoruje działania państw i w razie potrzeby wszczyna postępowanie przed TSUE o niewywiązanie się państwa ze zobowiązań, tj. w tym przypadku o nieimplementowaniu albo niewłaściwym implementowaniu dyrektywy. Jeżeli dyrektywa przewiduje możliwość wyboru przez państwa jednego z kilku proponowanych sposobów działania, państwa zobowiązane są dokonać takiego wyboru; jednocześnie muszą one uznać jednak skutki regulacji prawnych innych państw różniących się od wybranych przez siebie, lecz zgodnych z dyrektywą. W przypadku wprowadzenia zmiany w przepisach prawnych dotyczących implementacji albo konieczności dostosowania prawa do zmienionej dyrektywy modyfikacja musi być wprowadzona przepisami identycznej rangi jak przepisy implementujące dyrektywę.

Dyrektywy – podobnie jak inne akty prawa wspólnotowego – są bezpośrednio obowiązujące. Jest to jednak szczególna forma polegająca na tym, że wraz z wejściem w życie dyrektywy powstaje zobowiązanie po stronie państwa do wydania odpowiednich przepisów wewnętrznych. Jeśli chodzi o bezpośrednią skuteczność, ukształtowała się ona w orzecznictwie TSUE. We wcześniejszych orzeczeniach z połowy lat 70. (zwłaszcza *Y. van Duyn przeciwko Home Office* z 1974 r. oraz *Prokuratura przeciwko Rattiemu* z 1979 r.) Trybunał odwoływał się do dyrektyw, aby dodatkowo wesprzeć swe rozstrzygnięcia oparte na przepisach traktatów założycielskich.

Klasyczne stwierdzenie dotyczące bezpośredniej skuteczności dyrektyw możemy znaleźć w orzeczeniu w sprawie *U. Becker*[297]. Pani Becker, doradczyni podatkowa, uzyskała na podstawie dyrektywy wspólnotowej prawo do odpisów podatkowych. RFN nie implementowała dyrektywy, a urząd skarbowy odmówił uznania odpisów. W postępowaniu sądowym sąd krajowy zadał pytanie prejudycjalne Trybunałowi Sprawiedliwości. TSUE wyszedł od przepisu art. 189 akapit 3 TWE,

[297] Wyrok z dnia 18 stycznia 1982 r., sprawa 8/81, *U. Becker przeciwko Urzędowi Finansowemu Münster-Innenstadt*, Zb. Orz. 1982, s. 53, ECLI:EU:C:1982:7; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-8/81

według którego dyrektywa wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest skierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma zostać osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Na państwach będących adresatami dyrektywy ciąży zatem zobowiązanie rezultatu (w postaci przyjęcia określonych przepisów krajowych wdrażających dyrektywę), które musi zostać wykonane w terminie wyznaczonym przez samą dyrektywę. Wynika stąd, że we wszystkich przypadkach prawidłowego wykonania dyrektywy wywiera ona skutki wobec jednostek poprzez przepisy wykonawcze wydane przez dane państwo członkowskie. Problemy szczególnego rodzaju powstają natomiast w przypadku, gdy państwo członkowskie nie zapewniło poprawnego wykonania przepisów dyrektywy, a zwłaszcza gdy przepisy dyrektywy nie zostały wykonane mimo upływu wyznaczonego na to terminu. O ile rozporządzenia są bezpośrednio stosowane, a w konsekwencji ze względu na swój charakter mogą być bezpośrednio skuteczne, o tyle jednak nie wynika z tego, że inne kategorie aktów, do których odnosi się ten artykuł, nie mogą nigdy wywołać analogicznych skutków. Byłoby bowiem niezgodne z wiążącym charakterem dyrektyw, gdyby jednostki pozbawione były możliwości powoływania się na obowiązki ustanowione w dyrektywie. Dotyczy to zwłaszcza przypadku, gdy władze wspólnotowe nałożyły dyrektywą na państwa członkowskie obowiązek podjęcia określonych działań. Skuteczność (*effet utile*) takiego aktu zostałaby osłabiona, gdyby zainteresowane podmioty nie mogły powołać się na ten akt przed sądem, a sądy krajowe nie mogły uwzględnić go jako elementu prawa wspólnotowego. Nie jest możliwa do zaakceptowania sytuacja, w której państwo członkowskie, które nie wydało w wyznaczonym terminie przepisów wykonawczych wymaganych przez dyrektywę, mogło się powołać na własne zaniechanie, aby pozbawić jednostki uprawnień przysługujących im na mocy dyrektywy. Jeśli przepisy dyrektywy z punktu widzenia ich treści są bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne, to w przypadku niewydania w wyznaczonych terminach przepisów wykonawczych można się na nie powołać w celu pominięcia wszelkich przepisów prawa krajowego niezgodnych z dyrektywą, zwłaszcza gdy przepisy dyrektywy pozwalają określić uprawnienia, jakich jednostki mogą dochodzić od państwa. Tym samym Trybunał ogólnie uznał możliwość pionowego bezpośredniego skutku dyrektywy w stosunku do państwa członkowskiego. Następnie w odniesieniu do konkretnej dyrektywy, której dotyczyło pytanie prejudycjalne (szósta dyrektywa Rady 77/388/EWG w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednolicona podstawa wymiaru podatku), TSUE wskazał, że nie można powoływać się na ogólny charakter omawianej dyrektywy, ani na margines swobody regulacji, jaki pozostawia ona państwom członkowskim, w celu pozbawienia skuteczności przepisów, na które ze względu na ich przedmiot można się skutecznie powoływać przed sądem, mimo że dyrektywa nie została w całości wdrożona.

Ostatnie dwie sprawy dotyczą odpowiedzialności państwa za niewywiązanie się z obowiązków wynikających z dyrektywy. W pierwszym, powszechnie znanym orzeczeniu w sprawie *A. Francovich*[298] Trybunał uznał, że jeżeli państwo nie implementuje w terminie dyrektywy (w tym konkretnym przypadku chodziło o dyrektywę 80/987 w sprawie utworzenia funduszu gwarancyjnego dla pracowników bankrutujących zakładów pracy), a jednostka poniesie z tego powodu szkodę, to państwo ma obowiązek pokrycia tej szkody. Warunkiem jest jednak, by uprawnienie wynikało jednoznacznie z dyrektywy, by było w tej dyrektywie wystarczająco określone oraz żeby pomiędzy szkodą a naruszeniem prawa istniał związek przyczynowy. Z kolei z orzeczenia w sprawie *P. Faccini-Dori*[299] wynika, że jeżeli państwo nie implementowało dyrektywy w terminie, a jednostka poniosła szkodę w wyniku nawiązania stosunku prawnego o charakterze poziomym (w tym przypadku – stosunku sprzedaży), to jednostka nie może wprawdzie powołać się wobec drugiej strony tego stosunku prawnego na postanowienia dyrektywy, ale może skierować roszczenie odszkodowawcze przeciwko państwu z tytułu strat poniesionych w wyniku niewywiązania się przez nie ze zobowiązania. Roszczenia takie powinny być dochodzone przed sądami wewnętrznymi i według procedur krajowych.

Tak więc orzecznictwo TSUE ukształtowało zasadę bezpośredniej skuteczności dyrektyw, nawet jeżeli nie wynika ona z traktatów założycielskich. Jednocześnie jednak podejmowane są pewne próby wzmocnienia pozycji jednostek w przypadku niewłaściwego wdrożenia dyrektyw czy też braku implementacji w ogóle. Posłużyły do tego cztery mechanizmy: szeroka wykładnia pojęcia państwa na potrzeby pionowego skutku bezpośredniego, egzekwowanie odpowiedzialności państwa za nieprawidłową implementację oraz bardzo szerokie podejście do koncepcji prowspólnotowej wykładni prawa krajowego (a więc pośredniej skuteczności dyrektyw); ponadto TSUE rozwinął i zmodyfikował koncepcję skutku bezpośredniego dyrektyw. I tak w wyroku w sprawie *Wells*[300] Trybunał podkreślił, że jednostka może powoływać się na uprawnienia wynikające z nieprawidłowo implementowanej dyrektywy, jeżeli nakłada ona na państwo określone zobowiązania. W tym konkretnym przypadku rząd brytyjski winien był wydać przepisy nakazujące przy wznowieniu pewnych form działalności gospodarczej przeprowadzenie

[298] Wyrok z dnia 19 listopada 1991 r., sprawy połączone C-6/90 i C-9/90, *A. Francovich i D. Bonifaci przeciwko Włochom*, Zb. Orz. 1991, s. I-5357, ECLI:EU:C:1991:428; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61990CJ0006

[299] Wyrok z dnia 14 lipca 1994 r., sprawa C-91/92, *P. Faccini-Dori przeciwko Recreb*, Zb. Orz. 1994, s. I-3325, ECLI:EU:C:1994:292; https://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-PL-ARRET-C-0091-1992-200406762-05_00.html

[300] Wyrok z dnia 7 stycznia 2004 r., sprawa C-201/02, *The Queen, ex parte D. Wells przeciwko Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions*, Zb. Orz. 2004, s. I-723, ECLI:-EU:C:2004:12; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-201/02

oceny wpływu tej działalności na środowisko. Pani Wells mieszkała w pobliżu opuszczonych kamieniołomów, które miały być ponownie eksploatowane – jedyną możliwością zablokowania ponownej działalności było odwołanie się do litery dyrektywy. W opinii Trybunału zasada pewności prawa nie pozwala na nakładanie obowiązków na jednostki, możliwe jest jedynie nadanie praw. Jednostka nie może powołać się na dyrektywę przeciwko państwu członkowskiemu, jeżeli w grę wchodzi obowiązek państwa w stosunku do podmiotu trzeciego. W konkretnej sprawie obowiązek państwa zapewnienia oceny środowiskowej pracy kamieniołomów nie jest powiązany z jakimkolwiek obowiązkiem po stronie właściciela kamieniołomów. Dotyczy to m.in. wstrzymania eksploatacji złoża, które nie może być kwalifikowane jako odwrotny bezpośredni skutek dyrektywy. TSUE wskazał też, że zgodnie z zasadą lojalnej współpracy państwa mają obowiązek zlikwidowania bezprawnych konsekwencji naruszenia prawa wspólnotowego. Jest on nałożony na wszystkie organy państwa członkowskiego i to na nich państwa spoczywa – w ramach ich kompetencji – podjęcie wszelkich środków niezbędnych do zapewnienia, że wszystkie projekty są oceniane z punktu widzenia oddziaływania na środowisko. Środki te powinny być podjęte z zachowaniem zasady autonomii proceduralnej państwa członkowskiego. Państwo ma obowiązek naprawienia wszystkich szkód wynikłych w związku z nieprzeprowadzeniem oceny wpływu na środowisko. Szczegółowe określenie, czy udzielona zgoda na eksploatację może być wycofana oraz czy jednostka może uzyskać odszkodowanie za poniesione szkody, należy do państwa członkowskiego.

W sprawach połączonych *B. Pfeiffer i in.*[301] sąd luksemburski wyłączył bezpośredni skutek poziomy dyrektywy, jednocześnie znacznie rozszerzając zobowiązanie do prowspólnotowej wykładni prawa wewnętrznego (wszystkich źródeł formalnych) w taki sposób, by osiągnąć wszystkie cele wyznaczone przez dyrektywę. W istocie – pomimo zdecydowanego rozróżnienia przez TSUE wykładni i skutku poziomego dyrektywy – orzeczenie to zrównuje obie te instytucje, jeśli chodzi o ich skutki. Według TSUE, jeżeli właściwy przepis krajowy nie jest zgodny z wymaganiami dyrektywy 93/104 odnośnie do maksymalnego tygodniowego czasu pracy, należy w dalszej kolejności zbadać, czy przepis dyrektywy wywołuje skutek bezpośredni. Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że we wszystkich wypadkach, w których pojawiają się przepisy danej dyrektywy, z punktu widzenia ich treści bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne, podmioty prywatne mogą powoływać się na nie przed sądem krajowym przeciwko państwu, jeśli to państwo nie transponowało dyrektywy do prawa krajowego w wyznaczonym terminie lub jeśli

[301] Wyrok z dnia 5 października 2004 r., sprawy połączone C-397-401/01, *B. Pfeiffer i in. przeciwko Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut*, Zb. Orz. 2004, s. I-8835, ECLI:EU:C:2004:584; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A62001CJ0397

dokonało niewłaściwej transpozycji. Powoływane przepisy dyrektywy 93/104 spełniają te kryteria z uwagi na to, że nakładają na państwa członkowskie w jednoznaczny sposób wyraźny obowiązek osiągnięcia określonego rezultatu, który nie jest obarczony warunkiem co do stosowania zasady, którą ustanawia, dotyczącej progu 48 godzin łącznie z godzinami nadliczbowymi przeciętnego tygodniowego czasu pracy.

Nawet jeśli dyrektywa pozostawia państwom członkowskim pewien zakres uznania co do przyjęcia zasad i sposobu jej wprowadzenia w życie, oraz jeśli zezwala ona ponadto na odstępstwo od niektórych jej przepisów, te okoliczności nie mają wpływu na precyzyjny i bezwarunkowy charakter dyrektywy. Wciąż pozostają do określenia skutki prawne, jakie sąd krajowy powinien wyciągnąć z tej wykładni w takich okolicznościach, które dotyczy podmiotów prywatnych. Odnośnie do tego Trybunał orzekał niezmiennie, że dana dyrektywa nie może sama z siebie tworzyć obowiązków dla podmiotów prywatnych i nie może być zatem powoływana przeciwko nim. Z tego wynika, że nawet jasny, precyzyjny i bezwarunkowy przepis dyrektywy mający na celu tworzenie praw lub obowiązków dla podmiotów prywatnych nie może być stosowany w ramach sporu zawisłego wyłącznie pomiędzy podmiotami prywatnymi. Jednakże wynikający z dyrektywy obowiązek państw członkowskich w zakresie osiągnięcia rezultatu przewidzianego przez tę dyrektywę wiąże władze państw członkowskich, w tym, w ramach ich właściwości, władze sądowe.

W istocie to na sądach krajowych spoczywa w szczególności obowiązek zapewnienia ochrony prawnej gwarantowanej podmiotom prywatnym poprzez przepisy prawa wspólnotowego oraz zapewnienie pełnej skuteczności tych przepisów. Tak jest tym bardziej w przypadku, gdy sąd krajowy rozpatruje spór dotyczący stosowania przepisów krajowych, które zostały wprowadzone specjalnie po to, by transponować dyrektywę tworzącą prawa dla podmiotów prywatnych. Sąd ten musi założyć, że państwo członkowskie, korzystając z zakresu uznania przyznanego mu na mocy tego przepisu, miało zamiar wywiązać się w pełni z zobowiązań stworzonych w ramach danej dyrektywy. Dlatego stosując prawo krajowe, a zwłaszcza przepisy uregulowania przyjętego specjalnie w celu wprowadzenia wymagań dyrektywy, sąd krajowy jest zobowiązany interpretować prawo krajowe w najszerszym możliwym zakresie w świetle brzmienia i celu danej dyrektywy, aby osiągnąć rezultat przez nią przewidziany. Wymóg dokonywania wykładni zgodnej prawa krajowego jest związany z systemem traktatu, gdyż zezwala sądowi krajowemu na zapewnienie, w ramach jego właściwości, pełnej skuteczności prawa wspólnotowego, gdy ten rozpatruje spór przed nim zawisły.

Chociaż zasada dokonywania wykładni zgodnej prawa krajowego dotyczy głównie przepisów krajowych przyjętych w celu transponowania danej dyrektywy, to nie ogranicza się ona jednak do wykładni tych przepisów, ale sąd krajowy powinien

brać pod uwagę całość norm prawa krajowego przy ocenie tego, w jaki sposób mogą być stosowane, aby nie osiągnąć rezultatu sprzecznego z celem dyrektywy. W tym kontekście, jeśli prawo krajowe, stosując uznane przez nie metody wykładni, zezwala w pewnych okolicznościach na taką wykładnię przepisu krajowego porządku prawnego, w wyniku której można uniknąć konfliktu z inną normą prawa krajowego, bądź też na ograniczenie w tym celu zakresu danego przepisu przez stosowanie go tylko wtedy, jeżeli jest zgodny z tą normą, sąd krajowy jest zobowiązany przyjąć te same metody w celu osiągnięcia rezultatu wytyczonego przez dyrektywę. Zasada dokonywania wykładni zgodnej prawa krajowego wymaga zatem, aby sąd krajowy czynił wszystko, co leży w zakresie jego właściwości, biorąc pod uwagę całość norm prawa krajowego, żeby zagwarantować pełną skuteczność dyrektywy 93/104 i zapobiec przekraczaniu maksymalnego tygodniowego czasu pracy w niej ustalonego. W rezultacie należy uznać, że rozpatrując spór zawisły wyłącznie pomiędzy podmiotami prywatnymi, sąd krajowy jest zobowiązany przy stosowaniu przepisów prawa krajowego, przyjętych w celu transpozycji zobowiązań przewidzianych w dyrektywie, brać pod uwagę całość norm prawa krajowego oraz interpretować je, w najszerszym możliwym zakresie, w świetle brzmienia i celu tej dyrektywy, aby osiągnąć rozwiązanie zgodne z celem przez nią wytyczonym.

Szczególny charakter mają rozwiązania dotyczące dyrektyw zawierających tzw. przepisy techniczne. Warunkiem prawidłowej implementacji jest w odniesieniu do nich notyfikowanie przez państwo członkowskie przepisów krajowych wdrażających dyrektywę Komisji Europejskiej. Trzy orzeczenia w sprawach: *Lemmens*, *CIA Security* oraz *Unilever,* dotyczą tego właśnie zagadnienia.

Sąd holenderski (Arrondissementsrechtbank, Maastricht) skierował do TSUE dwa pytania dotyczące wykładni dyrektywy 83/189/EEC ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych. Pytania te powstały w kontekście *postępowania karnego przeciwko J.M. Lemmensowi*[302], oskarżonemu o prowadzenie samochodu w stanie nietrzeźwości. Sprawca zarzucił policji używanie alkomatów, które nie zostały notyfikowane Komisji Europejskiej, a tym samym nie były zaakceptowane do obrotu. Rząd holenderski twierdził, że przepisy odnoszące się do alkomatów nie są przepisami technicznymi i w związku z tym nie wymagają notyfikacji. Co więcej, WE nie ma kompetencji w tej kwestii, ponieważ dotyczy ona prawa karnego, należącego do kompetencji państw członkowskich.

> Pojęcie przepisu technicznego jest zdefiniowane w art. 1 pkt 5 dyrektywy 83/189 jako „specyfikacje techniczne, włącznie z odpowiednimi przepisami administracyjnymi, których przestrzeganie jest obowiązkowe, *de iure* lub *de facto*, w przypadku wprowadzenia

[302] Wyrok z dnia 16 czerwca 1998 r., sprawa C-226/97, *Postępowanie karne przeciwko J.M. Lemmensowi*, Zb. Orz. 1998, s. I-03711, ECLI:EU:C:1998:296; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-226/97

do obrotu lub stosowania w państwie członkowskim lub w znacznej części tego państwa, z wyjątkiem tych, które zostały ustalone przez władze lokalne". Zgodnie z pkt 1 tego artykułu przez „»specyfikacje techniczne« rozumie się specyfikacje zawarte w dokumencie, który określa wymagane cechy produktu, takie jak poziom jakości lub wydajności, bezpieczeństwo, wymiary, włącznie z wymaganiami mającymi zastosowanie do produktu w zakresie terminologii, symboli, badań i metod badania, opakowania, oznakowania i etykietowania".

Prawdą jest, że prawo karne materialne i prawo procesowe należą do właściwości państw członkowskich. Nie znaczy to, że prawo wspólnotowe nie wpływa na tę gałąź prawa. Dyrektywa w żaden sposób nie sugeruje, że przepisy techniczne są wyłączone spod obowiązku notyfikacji tylko dlatego, że dotyczą prawa karnego. Przeciwnie, dyrektywę stosuje się do przepisów technicznych niezależnie od powodów ich przyjęcia. Pewne wymogi mogą być nałożone na produkt w kontekście celu, w jakim są używane (również z perspektywy szczególny sposób określonej grupy użytkowników). Specyfikacja techniczna może być wówczas uzależniona od specyficznych celów realizowanych przez takie grupy, a które mogą być bardzo oddalone od produkcji i sprzedaży produktów, aby mogły być one uznane za przepisy techniczne. W rozpatrywanej sprawie taka sytuacja nie występuje. Pozostaje faktem, że wymogi techniczne określone przez regulacje prawne muszą być przestrzegane przez dostawców urządzeń dla policji, która jest głównym użytkownikiem sprzętu na rynku holenderskim. Należy wyjaśnić, czy dyrektywa powinna być interpretowana w taki sposób, że jeżeli obowiązek notyfikacji specyfikacji technicznej alkomatów nie został dopełniony, to nie jest dopuszczalne powołanie się wobec jednostek oskarżonych o naruszenie zakazu prowadzenia samochodu po spożyciu alkoholu na dowód uzyskany w ten sposób. Komisja uważa, że prawo wspólnotowe nie zakazuje stosowania prawa krajowego. Jest to dopuszczalne, jeżeli naruszenie obowiązku notyfikacji przepisów technicznych nie zakłada niestosowania ustawodawstwa regulującego prowadzenie pod wpływem alkoholu, zakładając, że oskarżony nie może powołać się na naruszenie podobnego obowiązku na gruncie prawa krajowego.

Dyrektywa ma na celu ochronę poprzez kontrolę prewencyjną swobody przepływu towarów, która jest jedną z podstaw Wspólnoty. Przepisy techniczne mogą stanowić taką przeszkodę, są więc dopuszczalne jedynie wtedy, gdy mają na celu ochronę wymogów imperatywnych dotyczących interesu publicznego. Obowiązek notyfikacji ma zasadnicze znaczenie dla sprawowania przez Wspólnotę kontroli. Skuteczność takiej kontroli będzie większa, jeżeli naruszenie obowiązku notyfikacji zostanie uznane za wadę proceduralną, uniemożliwiającą powoływanie się na przepisy techniczne wobec jednostek.

W postępowaniu karnym przepisy stosowane w stosunku do oskarżonych są tego rodzaju, że po pierwsze, zabraniają prowadzenia samochodu po spożyciu alkoholu, a po drugie, wymagają od kierowcy dmuchnięcia w aparat w celu kontroli zawartości alkoholu w wydychanym powietrzu. Wynik testu może stanowić dowód w postępowaniu karnym. Nie są to więc przepisy tego rodzaju, że nie można się na nie powoływać w stosunku do jednostek, jeżeli nie były notyfikowane Komisji. O ile zaniechanie notyfikacji przepisów technicznych powoduje niemożność powołania się na te przepisy, jeśli prowadziłoby to do ograniczenia obrotu tymi produktami, o tyle nie skutkuje to nielegalnością użytkowania

urządzeń zgodnych z tymi przepisami, ale które nie zostały notyfikowane. Użycie takich produktów przez władze publiczne, jak w rozpatrywanej sprawie, nie może prowadzić do stworzenia przeszkód w obrocie, których można by uniknąć, gdyby procedura notyfikacji została dopełniona.

W sprawie *CIA Security*[303] sąd belgijski (Tribunal de commerce de Liège) skierował do Trybunału sześć pytań prejudycjalnych dotyczących wykładni art. 30 traktatu oraz dyrektywy Rady 83/189/EWG ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych. Pytania te zostały przedstawione w toku postępowań między spółką CIA Security International a spółkami Signalson i Securitel, przy czym te trzy spółki są agencjami ochrony w rozumieniu belgijskiej ustawy z 1990 r. o agencjach ochrony oraz o wewnętrznych służbach ochrony. Trzy spółki skarżące w postępowaniach przed sądem krajowym są konkurentami, gdyż ich działalność handlowa polega na produkcji i sprzedaży systemów i central alarmowych. CIA Security wniosła pozew do Tribunal de commerce de Liège, domagając się nakazania spółkom Signalson i Securitel zaniechania nieuczciwych praktyk. CIA Security zarzuciła spółkom Signalson i Securitel zniesławienie polegające na twierdzeniu, iż system antywłamaniowy, który sprzedaje (tj. system Andromeda) nie spełnia wymogów ustawodawstwa belgijskiego w dziedzinie systemów bezpieczeństwa. Firmy Signalson i Securitel wniosły powództwa wzajemne, wnosząc o zakazanie spółce CIA Security dalszego wykonywania działalności, ponieważ nie ma ona zezwolenia na prowadzenie agencji ochrony i sprzedaje niezatwierdzone systemy alarmowe.

Sąd krajowy chciał ustalenia, czy takie przepisy jak art. 4 i 12 ustawy o ochronie oraz dekret z 1991 r. stanowią przepisy techniczne, które należy wcześniej notyfikować Komisji zgodnie z dyrektywą 83/189/EWG. Pojęcie przepisu technicznego jest zdefiniowane w art. 1 pkt 5 dyrektywy 83/189 jako „specyfikacje techniczne, włącznie z odpowiednimi przepisami administracyjnymi, których przestrzeganie jest obowiązkowe, *de iure* lub *de facto*, w przypadku wprowadzenia do obrotu lub stosowania w państwie członkowskim lub w znacznej części tego państwa, z wyjątkiem tych, które zostały ustalone przez władze lokalne". Zgodnie z pkt 1 tego artykułu przez „»specyfikacje techniczne« rozumie się specyfikacje zawarte w dokumencie, który określa wymagane cechy produktu, takie jak poziom jakości lub wydajności, bezpieczeństwo, wymiary, włącznie z wymaganiami mającymi zastosowanie do produktu w zakresie terminologii, symboli, badań i metod badania, opakowania, oznakowania i etykietowania". Artykuł 4 ustawy o ochronie nie jest przepisem technicznym w rozumieniu dyrektywy 83/189, jako że przepisy techniczne są specyfikacjami określającymi cechy produktów, podczas gdy ten

[303] Wyrok z dnia 30 kwietnia 1996 r., sprawa C-194/94, *CIA Security International SA przeciwko Signalson SA i Securitel SPRL,* Zb. Orz. 1996, s. I-2201, ECLI:EU:C:1996:172; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61994CJ0194

przepis określa warunki niezbędne do założenia agencji ochrony. Dekret z 1991 r. wskazuje warunki dotyczące testów jakościowych i prawidłowego funkcjonowania, jakie muszą zostać spełnione, aby system lub centrala alarmowa zostały zatwierdzone i mogły być wprowadzane do obrotu w Belgii. Przepisy te są więc przepisami technicznymi w rozumieniu dyrektywy 83/189. Artykuł 12 ustawy o ochronie przewiduje, że wymienione w ustawie produkty mogą zostać wprowadzone do obrotu jedynie po uprzednim zatwierdzeniu zgodnie z procedurą ustanowioną przez króla, która została wprowadzona dekretem z 1991 r. Przepis uznaje się za przepis techniczny w rozumieniu dyrektywy 83/189, jeżeli wywołuje on samodzielnie skutki prawne. Jeśli na mocy prawa krajowego przepis stanowi tylko podstawę wydania przepisów administracyjnych zawierających normy mające dla zainteresowanych wiążące skutki, a sam z siebie nie wywołuje żadnego skutku prawnego wobec jednostek, to przepis ten nie jest przepisem technicznym w rozumieniu dyrektywy. Przepis jednak należy uznać za przepis techniczny w rozumieniu dyrektywy 83/189, jeżeli wymaga on od zainteresowanych przedsiębiorstw złożenia wniosku o uprzednie zatwierdzenie ich sprzętu, nawet jeśli odpowiednie przepisy administracyjne nie zostały wydane.

Sąd krajowy zmierzał również do ustalenia, czy przepisy dyrektywy 83/189 są na tyle bezwarunkowe i dostatecznie precyzyjne, by jednostki mogły się na nie powołać w postępowaniu przed sądem krajowym, na którym ciąży obowiązek odmowy zastosowania krajowego przepisu technicznego, który nie został notyfikowany zgodnie z dyrektywą. Trybunał odwołał się do komunikatu Komisji 86/C 245/05. Stwierdzał on, po pierwsze, że dyrektywa przyznaje zarówno jej, jak i państwom członkowskim ważną rolę w zapobieganiu tworzeniu nowych przeszkód technicznych w wymianie handlowej, oraz po drugie, że zobowiązania państw członkowskich wynikające z dyrektywy są jasne i jednoznaczne, ponieważ: państwa członkowskie muszą notyfikować wszelkie projekty przepisów technicznych objętych zakresem dyrektywy; muszą automatycznie odroczyć zatwierdzenie projektu przepisów technicznych o trzy miesiące oraz muszą odroczyć zatwierdzenie projektu przepisów technicznych o dalsze trzy do dziewięciu miesięcy, jeśli podniesione zostały zastrzeżenia lub jeśli rozważane jest wydanie wspólnotowego aktu prawnego. Komisja wskazała też, że gdyby państwa członkowskie nie przestrzegały zobowiązań wynikających z dyrektywy, przeszkodziłoby to poważnie procesowi zakończenia tworzenia rynku wewnętrznego, czemu towarzyszyłoby ryzyko wystąpienia negatywnych skutków dla wymiany handlowej.

Jeśli państwo członkowskie przyjmuje przepisy techniczne objęte zakresem przepisów dyrektywy 83/189, nie notyfikując projektu Komisji i nie przestrzegając zasady *stand still*, to przyjęty w ten sposób przepis nie może być skutecznie egzekwowany wobec osób trzecich w systemie prawnym danego państwa członkowskiego. Komisja uważa więc, że strony sporu mają prawo oczekiwać od krajowych sądów, iż odmówią one zastosowania krajowych przepisów technicznych, które nie zostały notyfikowane, jak tego wymaga prawo wspólnotowe. Dyrektywa 83/189 ma na celu ochronę swobodnego przepływu towarów, który jest jedną z podstaw Wspólnoty. Kontrola ta jest użyteczna, ponieważ przepisy techniczne wynikające z dyrektywy mogą stanowić przeszkodę w wymianie handlowej między państwami członkowskimi, przy czym ich wprowadzenie jest

dopuszczalne tylko wtedy, gdy są one niezbędne do spełnienia nadrzędnych wymogów służących interesowi ogólnemu. Kontrola ustanowiona przez dyrektywę jest skuteczna, gdyż wszelkie projekty przepisów technicznych objętych dyrektywą muszą być notyfikowane i ponieważ ich wydanie oraz wprowadzenie w życie musi być odroczone na czas określony. Notyfikacja i okres odroczenia dają więc Komisji i pozostałym państwom członkowskim, po pierwsze, możliwość zbadania, czy projekt tworzy niezgodne z TWE przeszkody dla wymiany handlowej bądź przeszkody, których należy unikać poprzez podejmowanie wspólnych lub zharmonizowanych działań, a po drugie, możliwość zaproponowania wprowadzenia zmian do planowanych przepisów krajowych. Procedura ta pozwala ponadto Komisji zaproponować lub wydać wspólnotowe normy regulujące kwestię stanowiącą przedmiot zamierzonego przepisu.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, zawsze gdy przepisy dyrektywy z punktu widzenia ich treści wydają się bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne, można się na nie powołać wobec wszelkich przepisów prawa krajowego niezgodnych z dyrektywą. Dyrektywa 83/189 ustanawia dla państw członkowskich konkretny obowiązek notyfikacji Komisji projektów przepisów technicznych jeszcze przed ich wydaniem. Ponieważ, z punktu widzenia treści tych artykułów, są one bezwarunkowe i dostatecznie precyzyjne, jednostki mogą się na nie powoływać przed sądem krajowym.

Powstaje również pytanie, czy dyrektywę 83/189 należy interpretować w ten sposób, że uchybienie obowiązkowi notyfikacji stanowiące uchybienie proceduralne przy przyjmowaniu danych przepisów technicznych powoduje bezskuteczność tych przepisów technicznych, a więc nie można się na nie powołać wobec jednostek. Rządy: niemiecki, niderlandzki i Zjednoczonego Królestwa, uważały, że przedmiotem dyrektywy 83/189 są jedynie stosunki pomiędzy państwami członkowskimi a Komisją, że ogranicza się ona do ustanowienia obowiązków proceduralnych, których państwa członkowskie muszą dopełnić podczas wydawania przepisów technicznych, przy czym ich prawo do wydania takich przepisów po okresie odroczenia nie jest podważane, i wreszcie, że nie zawiera ona żadnego przepisu wyraźnie odnoszącego się do ewentualnych skutków sankcjonujących nieprzestrzeganie wymienionych obowiązków proceduralnych. Wskazane powody nie stoją na przeszkodzie temu, by naruszenie dyrektywy 83/189 powodowało bezskuteczność spornych przepisów technicznych.

Taki właśnie skutek naruszenia obowiązków wynikających z dyrektywy 83/189 nie zależy od żadnego wyraźnego przepisu, który by go przewidywał. Celem dyrektywy jest ochrona swobodnego przepływu towarów poprzez uprzednią kontrolę o charakterze prewencyjnym. Obowiązek notyfikacji stanowi zasadniczy sposób wykonywania tej kontroli wspólnotowej. Skuteczność tej kontroli jest tym silniejsza, że dyrektywę należy interpretować w ten sposób, iż naruszenie obowiązku notyfikacji stanowi poważne uchybienie proceduralne, powodujące bezskuteczność spornych przepisów technicznych wobec jednostek. Jednakże w niniejszej sprawie celem dyrektywy jest nie samo informowanie Komisji, lecz bardziej ogólny cel eliminowania lub ograniczania przeszkód w wymianie handlowej, informowania pozostałych państw członkowskich o przepisach technicznych zamierzonych przez dane państwo, a także przyznanie Komisji i pozostałym państwom członkowskim niezbędnego czasu na zajęcie stanowiska i zaproponowanie

zmian umożliwiających zmniejszenie ograniczeń w swobodnym przepływie towarów, wynikających z zamierzonego przepisu, oraz pozostawienie Komisji czasu niezbędnego do wniesienia projektu dyrektywy harmonizującej. Ponadto brzmienie dyrektywy 83/189 jest jasne, ponieważ przewiduje ona procedurę kontroli wspólnotowej dla projektów przepisów krajowych oraz uwarunkowanie ich wejścia w życie zgodą Komisji lub brakiem jej sprzeciwu.

W tej kwestii podniesione zostało, że bezskuteczność takich przepisów wobec osób trzecich stworzyłaby lukę w krajowym porządku prawnym i mogłaby tym samym powodować poważne trudności, zwłaszcza gdy bezskuteczność dotyczy przepisów w dziedzinie bezpieczeństwa.

Trybunał uznał, że nie można zgodzić się z taką argumentacją. Państwo członkowskie może się bowiem odwołać do trybu pilnego przewidzianego w przepisie dyrektywy 83/189, gdy z powodów określonych tym przepisem uważa za niezbędne opracowanie przepisów technicznych w bardzo krótkim okresie, aby natychmiast je wydać i wdrożyć, przy czym brak jest możliwości przeprowadzenia jakichkolwiek konsultacji. Dyrektywa 83/189 powinna być interpretowana w ten sposób, że naruszenie obowiązku notyfikacji powoduje bezskuteczność przepisów technicznych, co oznacza, że nie można się na nie powołać wobec jednostek.

Sąd krajowy spytał też, czy art. 30 traktatu stoi na przeszkodzie obowiązywaniu przepisów krajowych takich jak art. 4 i 12 ustawy o ochronie i dekret z 1991 r. Ponieważ sporny przepis art. 4 ustawy o ochronie ustanawia warunek, który należy spełnić, aby możliwe było założenie przedsiębiorstwa i wykonywanie przez nie działalności agencji ochrony, nie należy on bezpośrednio do zakresu art. 30 traktatu, który dotyczy swobodnego przepływu towarów między państwami członkowskimi. Poza tym należy stwierdzić, że akta sprawy nie wskazują w najmniejszym stopniu na to, by przepis taki wywoływał skutki ograniczające swobodny przepływ towarów lub był w inny sposób sprzeczny z prawem wspólnotowym.

W orzeczeniu w sprawie *Unilever*[304] Trybunał podkreślił z kolei, że w odniesieniu do dyrektyw, które nie gwarantują określonych uprawnień jednostkom, lecz jedynie nakładają pewne obowiązki na organy państwowe (nie wymagają zatem szczegółowej implementacji), skutek bezpośredni określa się w inny sposób niż w przypadku dyrektyw, które nie zostały wdrożone w terminie. Naruszenie przez państwo członkowskie obowiązków wynikających z dyrektywy może prowadzić do odmowy zastosowania przepisów krajowych, w tym także w stosunkach między jednostkami. W gruncie rzeczy oznacza to potwierdzenie pośredniego skutku horyzontalnego dyrektywy.

[304] Wyrok z dnia 26 września 2000 r., sprawa C-443/98, *Unilever Italia przeciwko Central Food*, Zb. Orz. 2000, s. I-7535, ECLI:EU:C:2000:496; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-443/98

Spór pomiędzy dwoma podmiotami prywatnymi dotyczył wykonania umowy o sprzedaż oliwy. Nabywca zwrócił uwagę na nieprawidłowy wzór etykiety, niezgodny z ustawą, i zażądał wymiany etykiet. Sprzedawca (Unilever) argumentował, że Komisja Europejska zakazała Włochom uchwalenia nowej ustawy o etykietowaniu oliwy do momentu przyjęcia w materii obrotu oliwą regulacji wspólnotowych. Sąd krajowy spytał TSUE, czy wobec powyższego do czasu wydania przepisów przez Wspólnotę ustawa włoska nie może być stosowana.

Jak stwierdził Trybunał, pytanie sądu odsyłającego dotyczyło kwestii, czy sąd krajowy w postępowaniu cywilnym między dwoma podmiotami ma obowiązek niestosowania krajowej regulacji technicznej, przyjętej w okresie karencji przewidzianej przez dyrektywę 83/189. Unilever utrzymywał, że środki krajowe przyjęte z naruszeniem zobowiązań wynikających z dyrektywy 83/189 nie mogą w żadnych okolicznościach być przeciwstawiane jednostkom. Komisja stała na stanowisku, że niestosowanie przepisów technicznych jest niedopuszczalne w sytuacji naruszenia obowiązku notyfikacji regulacji technicznych i przyjęcia ich w okresie karencji, ponieważ pociąga za sobą powstanie przeszkód w obrocie wewnątrzwspólnotowym identycznych z tymi, jakie wynikają z wprowadzenia regulacji technicznych z pominięciem obowiązkowej notyfikacji. Interweniujące rządy włoski i duński twierdziły, że nałożenie obowiązków na jednostki na podstawie nieimplementowanej dyrektywy wykraczałoby poza uprawnienia traktatowe Wspólnoty.

Według Trybunału, należało zbadać, czy skutki prawne zaniechania obowiązków wynikających z dyrektywy 83/189 są identyczne w odniesieniu do obowiązku poszanowania okresu karencji na podejmowanie krajowej regulacji prawnej oraz obowiązku notyfikacji środków krajowych. Wyrok w sprawie *CIA Securities* dotyczył regulacji technicznych. Jeżeli regulacje takie nie były notyfikowane Komisji, nie mogą być stosowane. W uzasadnieniu Trybunał wskazał, biorąc pod uwagę tekst dyrektywy, że zobowiązania z art. 8 i 9 muszą być traktowane w taki sam sposób. Aby zapewnić skuteczność dyrektywy, wszystkie projekty regulacji technicznych muszą być notyfikowane Komisji i nie mogą wejść w życie przed wypowiedzeniem się na ich temat przez Komisję. Notyfikacja i okres karencji pozwalają Komisji i państwom członkowskim na przeanalizowanie projektowanych przepisów i odpowiednią reakcję, np. na zaproponowanie regulacji wspólnotowej w postaci dyrektywy harmonizacyjnej. Zapobiega to powstaniu przeszkód w obrocie towarów. Przepisy dyrektywy 83/189 są jasne co do procedury kontroli wspólnotowej projektów regulacji krajowych, których data wejścia w życie jest uzależniona od zgody lub braku sprzeciwu Komisji. Celem dyrektywy 83/189 jest ochrona swobody przepływu towarów poprzez kontrolę prewencyjną. Skuteczność kontroli byłaby znacząco większa, jeżeli dyrektywa byłaby interpretowana w ten sposób, że brak notyfikacji przepisów technicznych stanowi istotny błąd proceduralny, który prowadzi do zakazu powoływania się na dane przepisy techniczne w stosunku do jednostek. To samo dotyczy obowiązku odroczenia wejścia w życie przepisów technicznych, którego naruszenie również stanowi istotny błąd proceduralny prowadzący do niestosowania tych przepisów.

Należy następnie przeanalizować, czy niestosowanie przepisów technicznych przyjętych z naruszeniem dyrektywy 83/189 może być przywołane w postępowaniu cywilnym między jednostkami w sprawie dotyczącej praw i obowiązków umownych. Zastosowanie

takich przepisów może być przeszkodą w obrocie produktami, które nie spełniają wymogów określonych w takich przepisach. Z taką sytuacją mamy do czynienia w postępowaniu głównym, ponieważ zastosowanie przepisów włoskich stanowi przeszkodę dla obrotu oliwą extra virgin oferowaną przez Unilever do sprzedaży. Z orzecznictwa Trybunału wynika więc, że niezastosowanie nienotyfikowanych przepisów technicznych może być przywołane w postępowaniu między jednostkami. To samo dotyczy okresu karencji w wejściu w życie przepisów technicznych. Nie ma powodu, aby traktować spory między jednostkami dotyczące nieuczciwej konkurencji inaczej niż spory dotyczące praw i obowiązków wynikających z umowy między nimi. Prawdą jest, że dyrektywa nie może nakładać obowiązków na jednostki. Zasady tej nie stosuje się jednak w sytuacji, gdy w związku z naruszeniem przepisów dyrektywy 83/189 stanowiącym istotny błąd proceduralny nie mają zastosowania regulacje techniczne przyjęte z naruszeniem tej dyrektywy. W takich okolicznościach, inaczej niż w przypadku nieimplementowania dyrektywy, dyrektywa 83/189 w żaden sposób nie określa zakresu przepisu, na podstawie którego sąd krajowy musi rozstrzygnąć przedstawiony mu spór. Nie tworzy ona ani praw, ani obowiązków. Sąd krajowy nie może zatem stosować przepisów przyjętych z naruszeniem okresu karencji określonego w dyrektywie 83/189.

Wreszcie, w orzeczeniu w sprawie *elektrowni atomowej Grosskrotzenburg*[305] Trybunał potwierdził, że skutek bezpośredni mogą wywierać również dyrektywy nie te nadające uprawnienia jednostkom, lecz jedynie nakładające na państwo członkowskie pewne zobowiązania; organy państwowe mają obowiązek stosowania tego rodzaju dyrektyw, nawet jeżeli nie zostały prawidłowo implementowane, pod warunkiem wszelako, iż są one wystarczająco precyzyjne i bezwarunkowe, a termin ich wdrożenia już upłynął. Dotyczy to zwłaszcza dyrektyw w dziedzinie ochrony środowiska.

Już po wydaniu wyroku w sprawie *Faccini Dori* pojawiły się również orzeczenia TSUE, które wydają się osłabiać zasadę braku horyzontalnego skutku bezpośredniego, nawet jeżeli werbalnie negują taki skutek dyrektyw. W żadnym z orzeczeń Trybunał nie przyznał wprost, że jest on możliwy, nawet jeżeli podejmował pewne usiłowania w tym kierunku. Zazwyczaj kończyły się one jednak na jednoznacznym odrzuceniu skutku horyzontalnego dyrektyw[306].

---

[305] Wyrok z dnia 11 sierpnia 1995 r., sprawa C-431/92, *Komisja przeciwko Niemcom* (elektrownia atomowa Grosskrotzenburg), Zb. Orz. 1995, s. I-2189, ECLI:EU:C:1995:260; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=C-431/92&td=ALL

[306] Por. wyroki: z dnia 7 marca 1996 r., sprawa C-192/94, *El Corte Inglés SA przeciwko C. Blázquez Rivero,* ECLI:EU:C:1996:88; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:61994CJ0192; z dnia 12 marca 1996 r., sprawa C-441/93, *P. Pafitis i in. przeciwko Trapeza Kentrikis Ellados A.E. i in.*, Zb. Orz. 1996, s. I-1347, ECLI:EU:C:1996:92; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-441/93; z dnia 24 października 1996 r., sprawa 72/95, *Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV e.a. przeciwko Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland*, Zb. Orz. 1996, s. I-5403, ECLI:EU:C:1996:404; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=C-72/95&td=ALL;

Skutek bezpośredni dyrektyw jest ograniczony do sytuacji, w których dyrektywy przewidują przyznanie jednostkom uprawnień. Orzecznictwo TSUE wykluczyło możliwość powołania się na nieimplementowaną dyrektywę nakładającą na podmioty indywidualne obowiązki. W sprawie *Kolpinghuis Nijmegen*[307] prokuratura oskarżyła właściciela kawiarni o sprzedawanie jako wody mineralnej zwykłej kranówki nasyconej dwutlenkiem węgla, niezgodnie z literą dyrektywy. TSUE w swym wyroku podkreślił, że wymogi traktatów założycielskich wykluczają sytuację, w której podmioty inne niż państwa członkowskie mogłyby powoływać się przed sądami na obowiązki wynikające z nieprawidłowo implementowanej dyrektywy. Państwo ma obowiązek interpretować prawo wewnętrzne w sposób zapewniający jego zgodność z wymogami dyrektywy. Obowiązek ten dotyczy wszystkich organów państwa, w tym także sądów. Granicą interpretacji jest jednak jej zgodność z ogólnymi zasadami prawa wspólnymi dla wszystkich państw członkowskich, jak np. zasadą niedziałania prawa wstecz czy zasadą pewności prawa. Sama dyrektywa nie może jednak uzasadniać nałożenia obowiązków na jednostki. Oczywiście opisana tu sytuacja ma miejsce jedynie wtedy, gdy państwo nie implementuje w terminie w prawidłowy sposób dyrektywy.

Ilustracją takiej sytuacji jest wyrok dotyczący postępowania karnego przeciwko byłemu premierowi Włoch S. Berlusconiemu[308]. Trybunał orzekł, że na mocy art. 2 włoskiego kodeksu karnego, który ustanawia zasadę retroaktywnego stosowania kary łagodniejszej, w przedmiotowej sprawie należałoby zastosować nowe przepisy włoskiego kodeksu cywilnego, nawet jeśli weszły w życie dopiero po tym, jak doszło do popełnienia czynów, które spowodowały wszczęcie postępowania w sprawach toczących się przed sądami krajowymi. W tym względzie przypomnieć należy, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem prawa podstawowe stanowią integralną część ogólnych zasad prawa, nad których przestrzeganiem czuwa Trybunał. W tym zakresie Trybunał opiera się na tradycjach konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim oraz wskazówkach zaczerpniętych z umów międzynarodowych dotyczących ochrony praw człowieka, w których zawarciu państwa członkowskie uczestniczyły lub do których przystąpiły. Zasada retroaktywnego stosowania kary łagodniejszej stanowi część tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim. Wspomnianą zasadę należy uważać za część ogólnych zasad prawa wspólnotowego, których sędzia krajowy musi przestrzegać, gdy stosuje prawo

oraz z dnia 28 stycznia 1999 r., sprawa C-77/97, *Unilever GmbH przeciwko Smithkline Beecham Markenartikel GmbH*, Zb. Orz. 1999, s. I-431, ECLI:EU:C:1999:30; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-77/97

[307] Wyrok z dnia 8 października 1987 r., sprawa 80/86, *Postępowanie karne przeciwko Kolpinghuis Nijmegen BV*, Zb. Orz. 1987, s. 3969, ECLI:EU:C:1987:431; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61986CJ0080

[308] Wyrok z dnia 3 maja 2005 r., sprawy połączone C-387/02, C-391/02 i C-403/02, *Postępowanie karne przeciwko S. Berlusconiemu i in.*, Zb. Orz. 2005, s. I-3565, ECLI:EU:C:2005:270; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-387/02

krajowe ustanowione w celu realizacji przepisów prawa wspólnotowego, a w niniejszym przypadku w szczególności dyrektyw w sprawie spółek.
Powstaje jednak pytanie, czy zasadę retroaktywnego stosowania kary łagodniejszej należy zastosować, jeżeli kara ta jest sprzeczna z innymi normami prawa wspólnotowego. Jeśli sądy krajowe doszłyby do wniosku, że przepisy włoskiego kodeksu cywilnego nie spełniają wymogu prawa wspólnotowego, aby kary były odpowiednie, miałyby one z własnej inicjatywy obowiązek niestosowania nowych przepisów bez potrzeby zwracania się do sądu konstytucyjnego, ani oczekiwania, aż zostaną one uprzednio usunięte w drodze ustawodawczej lub w ramach innej procedury konstytucyjnej. Jednak Trybunał orzekał konsekwentnie, że dyrektywa nie może samoistnie tworzyć po stronie jednostki obowiązków i zatem nie może być samodzielnie powoływana wobec tej jednostki. Tym samym nie może samoistnie skutkować, niezależnie od wewnętrznej ustawy państwa członkowskiego wydanej w celu jej wykonania, ustaleniem lub zaostrzeniem odpowiedzialności karnej osób, które naruszyły tę dyrektywę. W danym przypadku powołanie się na dyrektywę w celu kontroli zgodności nowych przepisów kodeksu cywilnego z przepisem tej dyrektywy mogłoby skutkować wyłączeniem stosowania systemu łagodniejszych kar przewidzianego w tych przepisach i koniecznością zastosowania sankcji karnej, oczywiście surowszej, przewidzianej przez prawo obowiązujące w czasie, gdy popełnione zostały czyny powodujące wszczęcie postępowań w sprawach toczących się przed sądami krajowymi. Tego rodzaju konsekwencja byłaby sprzeczna z ograniczeniami wynikającymi z samej istoty każdej dyrektywy. Dyrektywa nie może bowiem być podstawą ustalenia lub zaostrzenia odpowiedzialności karnej oskarżonych. Mając na względzie powyższe rozważania, na pytania prejudycjalne należy odpowiedzieć w ten sposób, że organy państwa członkowskiego nie mogą powołać wobec oskarżonych w postępowaniu karnym wyłącznie pierwszej dyrektywy w sprawie spółek, albowiem dyrektywa nie może samoistnie i niezależnie od wewnętrznej ustawy państwa członkowskiego wydanej w celu jej wykonania być podstawą ustalenia lub zaostrzenia odpowiedzialności karnej oskarżonych.

Dyrektywy mogą wszelako wywierać również skutek pośredni. Jest to sytuacja, w której akty te nie zostały prawidłowo implementowane do prawa krajowego państwa członkowskiego; na państwie tym ciąży jednak wynikający z zasady lojalnej współpracy obowiązek zapewnienia pełnej skuteczności prawa unijnego. W orzecznictwie[309] Trybunał sformułował zasadę tzw. pośredniego skutku poziomego dyrektywy. Ponownie przedmiotem orzeczenia była dyrektywa 76/207, a w szczególności pytanie, czy dyrektywa ta stwarza po stronie zainteresowanej osoby roszczenia o nawiązanie stosunku pracy, jeżeli w postępowaniu kwalifikacyjnym naruszona została zasada równouprawnienia. TSUE nie miał wątpliwości, że skoro dyrektywa jest skierowana do państw członkowskich, to jednostka nie może się na

[309] Wyrok z dnia 10 kwietnia 1984 r., sprawa 14/83, *S. von Colson i E. Kamann przeciwko Krajowi federalnemu Północna Nadrenia-Westfalia*, Zb. Orz. 1984, s. 1891, ECLI:EU:C:1984:153; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A61983CJ0014

nią powołać wobec innych podmiotów, zwłaszcza w stosunkach horyzontalnych. Państwo nie może stosować przepisów prawnych niezgodnych z dyrektywą, a także ma obowiązek tak interpretować prawo krajowe, by umożliwić osiągnięcie skutku zamierzonego przez dyrektywę. Co więcej, w swym późniejszym orzecznictwie Trybunał podkreślił, że zasada zgodnej z dyrektywą wykładni rozciąga się również na normy wewnętrzne wydane przed przyjęciem przez Wspólnotę dyrektywy. Z kolei do czasu prawidłowego implementowania dyrektywy państwo nie może powoływać się na nią w celu egzekwowania nałożonych na jej podstawie na jednostkę zobowiązań.

Orzeczenia prejudycjalne w sprawach *D.A. Popławskiego* dotyczyły obywatela polskiego mieszkającego w Królestwie Niderlandów. Został on skazany wyrokiem sądu polskiego na karę pozbawienia wolności. Polska wydała europejski nakaz aresztowania mający na celu przekazanie skazanego do kraju w celu odbycia kary. Prawo niderlandzkie zabraniało przekazywania rezydentów do innych państw. Sąd (Rechtbank) w Amsterdamie zadał Trybunałowi Sprawiedliwości pytania prejudycjalne dotyczące konsekwencji regulacji prawa unijnego, a zwłaszcza zasad pośredniego stosowania prawa unijnego oraz zasady pierwszeństwa prawa unijnego w szczególnym przypadku aktów, które nie wywierają bezpośredniego skutku[310].

W sprawie C-579/15 pytania dotyczyły zgodności z decyzją ramową 2002/584 ustawodawstwa krajowego, które już nie obowiązuje ze względu na jego uchylenie i zastąpienie przez środki krajowe mające na celu wprowadzenie w życie decyzji ramowej 2008/909. Przede wszystkim chodziło o to, czy przepisy decyzji ramowej 2002/584 mogą wywierać bezpośredni skutek, a jeśli nie, czy prawo niderlandzkie może podlegać wykładni zgodnej z prawem Unii w tym rozumieniu, że w przypadku, gdy państwo członkowskie uzależnia przejęcie wykonania kary pozbawienia wolności od istnienia podstawy prawnej w konwencji międzynarodowej, ta decyzja ramowa stanowi podstawę wymaganą w prawie krajowym.

W opinii Trybunału decyzja ramowa 2002/584 nie wywiera bezpośredniego skutku, Została ona bowiem przyjęta na podstawie dawnego trzeciego filaru Unii Europejskiej. Odnośny przepis TUE wyłączał bezpośredni skutek decyzji ramowych. Zgodnie z art. 9 Protokołu (nr 36) w sprawie postanowień przejściowych skutki prawne aktów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przyjętych na podstawie traktatu UE przed wejściem w życie traktatu z Lizbony zostały utrzymane do czasu uchylenia, unieważnienia lub zmiany tych aktów w zastosowaniu traktatów. Nie nastąpiło to w odniesieniu do decyzji ramowej 2002/584. O ile przepisy decyzji ramowej 2002/584 nie mogą zatem wywierać bezpośredniego

[310] Wyrok z dnia 29 czerwca 2017 r., sprawa C-579/15, *Openbaar Ministerie przeciwko D.A. Popławskiemu*, ECLI:EU:C:2017:503; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-579/15&language=PL

Zob. także wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., sprawa C-573/17, *D.A. Popławski*, ECLI:EU:C:2019:530; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-573/17

skutku, o tyle decyzja ta wiąże państwa członkowskie w odniesieniu do rezultatu, jaki należy osiągnąć, jednocześnie pozostawiając organom krajowym kompetencje w zakresie formy i środków. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału państwa członkowskie będą podejmować wszelkie właściwe środki ogólne lub szczególne celem zapewnienia wypełniania swoich zobowiązań wynikających z decyzji ramowej.

Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika przede wszystkim, że wiążący charakter decyzji ramowej powoduje powstanie po stronie organów krajowych, a w szczególności sądów krajowych, obowiązku zgodnej z prawem Unii wykładni prawa krajowego. Stosując prawo krajowe, sądy krajowe są zobowiązane dokonywać jego wykładni w miarę możliwości w świetle brzmienia i celu decyzji ramowej, tak aby osiągnąć przewidziany w niej skutek. Ten wymóg dokonywania wykładni prawa krajowego zgodnej z prawem Unii jest nierozerwalnie związany z systemem TFUE, gdyż pozwala sądom krajowym na zapewnienie, w ramach ich właściwości, pełnej skuteczności prawa Unii przy rozpoznawaniu zawisłych przed nimi sporów. Oczywiście zasada wykładni zgodnej z prawem Unii podlega pewnym ograniczeniom. Tak więc spoczywający na sądzie krajowym obowiązek uwzględnienia treści decyzji ramowej przy dokonywaniu wykładni i stosowaniu odpowiednich przepisów swego prawa krajowego podlega ograniczeniom wynikającym z ogólnych zasad prawa, w tym zwłaszcza z zasady pewności prawa i niedziałania prawa wstecz. Zasady te stoją na przeszkodzie między innymi temu, aby na podstawie decyzji ramowej i niezależnie od ustawy wprowadzającej ją w życie wspomniany obowiązek mógł doprowadzić do ustalenia bądź zaostrzenia odpowiedzialności karnej osób naruszających przepisy prawa karnego. Poza tym zasada wykładni zgodnej z prawem Unii nie może służyć jako podstawa do wykładni prawa krajowego *contra legem*.

Niemniej jednak zasada wykładni zgodnej z prawem Unii wymaga, by sądy krajowe czyniły wszystko, co leży w zakresie ich kompetencji, uwzględniając wszystkie przepisy prawa krajowego i stosując uznane w porządku krajowym metody wykładni, by zapewnić pełną skuteczność rozpatrywanej decyzji ramowej i dokonać rozstrzygnięcia zgodnego z realizowanymi przez nią celami. Wymóg dokonywania wykładni zgodnej z prawem Unii może w danym wypadku obejmować konieczność zmiany utrwalonego orzecznictwa przez sądy krajowe, jeżeli opiera się ono na wykładni prawa krajowego, której nie da się pogodzić z celami decyzji ramowej. W przypadku, gdy sąd krajowy twierdzi, że nie ma możliwości dokonania wykładni przepisu prawa krajowego zgodnie z decyzją ramową ze względu na fakt, iż jest związany wykładnią nadaną temu przepisowi krajowemu przez krajowy sąd najwyższy w wyroku interpretacyjnym, do tego sądu należy zapewnienie pełnej skuteczności decyzji ramowej, w razie potrzeby z odstąpieniem z własnej inicjatywy od stosowania wykładni przyjętej przez krajowy sąd najwyższy, jeśli wykładnia ta jest niezgodna z prawem Unii.

TSUE uzupełnił swój wywód wyrokiem w sprawie C-573/17. Pytania dotyczyły wykładni zasady pierwszeństwa prawa Unii oraz decyzji ramowej Rady 2008/909/WSiSW o stosowaniu zasady wzajemnego uznawania do wyroków skazujących na karę pozbawienia wolności lub inny środek polegający na pozbawieniu wolności – w celu wykonania tych wyroków w Unii Europejskiej, a konkretnie kwestii, czy na podstawie zasady pierwszeństwa prawa Unii możliwe jest odstąpienie od stosowania przepisów prawa niderlandzkiego sprzecznych z przepisami decyzji ramowej 2002/584, nawet jeśli te ostatnie przepisy nie wywierają skutku bezpośredniego.

Prawo Unii charakteryzuje się tym, że pochodzi z niezależnego źródła, jakie stanowią traktaty, że ma pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich oraz że wiele przepisów mających zastosowanie do obywateli państw członkowskich i do samych tych państw jest bezpośrednio skutecznych. Te podstawowe cechy prawa Unii doprowadziły do powstania ustrukturyzowanej sieci zasad, przepisów i wzajemnie zależnych od siebie stosunków prawnych wiążących wzajemnie samą Unię i jej państwa członkowskie, jak również te państwa między sobą. Zasada pierwszeństwa prawa Unii ustanawia prymat prawa Unii nad prawem państw członkowskich. Zasada ta nakłada zatem na wszystkie organy państw członkowskich obowiązek zapewnienia pełnej skuteczności różnych norm prawa Unii, a prawo państw członkowskich nie może mieć wpływu na skuteczność przyznaną tym różnym normom w obrębie terytorium tych państw. Zasada wykładni prawa wewnętrznego zgodnej z prawem Unii, na podstawie której sąd krajowy jest zobowiązany do dokonywania wykładni prawa krajowego w możliwie największym zakresie zgodnej z prawem Unii, jest nierozłącznie związana z systemem traktatów, gdyż pozwala sądom krajowym na zapewnienie, w ramach ich właściwości, pełnej skuteczności prawa Unii przy rozpoznawaniu zawisłych przed nimi sporów. Podobnie brak możliwości uzyskania przez jednostki odszkodowania w przypadku spowodowania uszczerbku dla ich uprawnień poprzez naruszenie prawa Unii, które może być przypisane państwu członkowskiemu, prowadziłby do podważenia pełnej skuteczności norm prawa Unii oraz osłabienia ochrony praw, których są one źródłem.

Z powyższego wynika, że w celu zapewnienia skuteczności wszystkich przepisów prawa Unii zasada pierwszeństwa wymaga w szczególności dokonywania przez sądy krajowe wykładni ich prawa krajowego w możliwie największym zakresie zgodnej z prawem Unii i przyznania jednostkom możliwości uzyskania odszkodowania w przypadku, gdy ich prawa zostały naruszone przez naruszenie prawa Unii, które można przypisać państwu członkowskiemu. Ponadto, zgodnie z zasadą pierwszeństwa, w razie niemożności dokonania wykładni uregulowania krajowego w sposób zgodny z wymogami określonymi w prawie Unii sąd krajowy, do którego należy w ramach jego kompetencji stosowanie przepisów prawa Unii, zobowiązany jest zapewnić pełną ich skuteczność, w razie konieczności z własnej

inicjatywy, nie stosując wszelkich sprzecznych z nimi przepisów prawa krajowego, także późniejszych, bez konieczności żądania lub oczekiwania na uprzednie uchylenie tych przepisów w drodze ustawodawczej lub w jakimkolwiek innym trybie konstytucyjnym. Mając to na względzie, należy jeszcze wziąć pod uwagę inne podstawowe cechy charakterystyczne prawa Unii, a zwłaszcza uznanie bezpośredniego skutku jedynie w odniesieniu do części przepisów tego prawa.

Zasada pierwszeństwa prawa Unii nie może zatem prowadzić do podważenia zasadniczego rozróżnienia między z jednej strony przepisami prawa Unii, które wywierają bezpośredni skutek, a z drugiej strony przepisami, które nie wywierają takiego skutku, ani w związku z tym do ustanowienia jednolitego systemu stosowania wszystkich przepisów prawa Unii przez sądy krajowe. W tym względzie należy podkreślić, że każdy sąd krajowy, orzekający w ramach swoich kompetencji jako organ państwa członkowskiego, jest zobowiązany odstąpić od stosowania wszelkiego przepisu prawa krajowego sprzecznego z bezpośrednio skutecznym przepisem prawa Unii w ramach toczącego się przed tym sądem sporu. Nie można natomiast powoływać się na przepis prawa unijnego, który nie wywiera bezpośredniego skutku, w ramach sporu podlegającego prawu Unii w celu wyłączenia stosowania sprzecznego z nim przepisu prawa krajowego. Sąd krajowy nie jest zatem zobowiązany odstąpić od stosowania przepisu prawa krajowego sprzecznego z postanowieniem Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, który nie wywiera bezpośredniego skutku. Podobnie powołanie się na przepis dyrektywy, który nie jest wystarczająco jasny, precyzyjny i bezwarunkowy, aby można było przyznać mu bezpośrednią skuteczność, nie może prowadzić jedynie na podstawie prawa Unii do wyłączenia stosowania przepisu prawa krajowego przez sąd państwa członkowskiego.

Ponadto, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, dyrektywa nie może sama z siebie nakładać obowiązków na jednostkę, w związku z czym nie można powoływać się na nią wobec jednostki w postępowaniu przed sądem krajowym. W tym względzie należy przypomnieć, że na mocy art. 288 akapit 3 TFUE prawnie wiążący charakter dyrektywy, na którym oparta jest możliwość powołania się na nią, istnieje wyłącznie w stosunku do „każdego państwa członkowskiego, do którego jest ona skierowana", oraz że Unia ma uprawnienia do nakładania w sposób ogólny, abstrakcyjny i bezpośrednio skuteczny zobowiązań na jednostki wyłącznie w obszarach, w których powierzono jej uprawnienie do wydawania rozporządzeń. Z powyższego wynika, że nawet jasny, precyzyjny i bezwarunkowy przepis dyrektywy nie pozwala sądowi krajowemu na odstąpienie od stosowania przepisu prawa krajowego, który jest z nim sprzeczny, jeżeli w wyniku tego zostałby nałożony na jednostkę dodatkowy obowiązek.

O ile ciążący na sądzie krajowym obowiązek odstąpienia od stosowania przepisu prawa krajowego sprzecznego z przepisem prawa Unii wynika z przyznanego

temu ostatniemu przepisowi pierwszeństwa, o tyle jednak jest on uzależniony od bezpośredniej skuteczności wspomnianego przepisu w sporze zawisłym przed tym sądem. Sąd krajowy nie jest zatem zobowiązany odstąpić – jedynie na podstawie prawa Unii – od stosowania przepisu prawa krajowego sprzecznego z przepisem prawa Unii, jeżeli ten ostatni przepis nie wywiera bezpośredniego skutku. Ani decyzja ramowa 2002/584, ani decyzja ramowa 2008/909 nie wywierają bezpośredniego skutku. Te decyzje ramowe zostały bowiem przyjęte na podstawie dawnego trzeciego filaru Unii. Tymczasem postanowienie to przewidywało, po pierwsze, że decyzje ramowe wiążą państwa członkowskie w odniesieniu do rezultatu, jaki należy osiągnąć, jednocześnie pozostawiając organom krajowym kompetencje w zakresie formy i środków, a po drugie, że decyzje ramowe nie mogą wywierać bezpośredniego skutku. W tym zakresie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 9 Protokołu (nr 36) w sprawie postanowień przejściowych, załączonego do traktatów, skutki prawne aktów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przyjętych na podstawie traktatu UE przed wejściem w życie traktatu z Lizbony zostają utrzymane do czasu uchylenia, unieważnienia lub zmiany tych aktów w zastosowaniu traktatów. Ponieważ decyzje ramowe 2002/584 i 2008/909 nie zostały uchylone, unieważnione ani zmienione, nadal wywierają one skutki prawne. Ponieważ wspomniane decyzje ramowe nie wywierają bezpośredniego skutku na podstawie samego traktatu UE, sąd państwa członkowskiego nie jest zobowiązany odstąpić – jedynie na podstawie prawa Unii – od stosowania przepisu prawa krajowego sprzecznego z tymi decyzjami ramowymi.

W trzeciej kolejności Trybunał przypomniał, że o ile decyzje ramowe nie mogą wywoływać bezpośrednich skutków, o tyle jednak ich wiążący charakter powoduje powstanie po stronie organów krajowych obowiązku zgodnej z prawem Unii wykładni prawa krajowego od dnia upływu terminu transpozycji tych decyzji ramowych. Stosując prawo krajowe, organy te są zobowiązane dokonywać jego wykładni w miarę możliwości w świetle brzmienia i celu decyzji ramowej, tak aby osiągnąć przewidziany w niej skutek. Zasada wykładni zgodnej prawa krajowego ma jednak pewne granice. Tym samym ogólne zasady prawa, w tym w szczególności zasady pewności prawa i niedziałania prawa wstecz, stoją na przeszkodzie między innymi temu, aby na podstawie decyzji ramowej i niezależnie od ustawy wprowadzającej ją w życie wspomniany obowiązek mógł doprowadzić do ustalenia bądź zaostrzenia odpowiedzialności karnej osób, które popełniły przestępstwo. Podobnie zasada wykładni zgodnej nie może stanowić podstawy do dokonywania wykładni prawa krajowego *contra legem*. Innymi słowy, obowiązek wykładni zgodnej przestaje obowiązywać w chwili, gdy prawo krajowe nie może być zastosowane w sposób, który doprowadziłby do rezultatu zgodnego z celem wyznaczonym przez daną decyzję ramową. Niemniej zasada wykładni zgodnej z prawem Unii wymaga uwzględnienia wszystkich przepisów prawa krajowego i stosowania uznanych

w porządku krajowym metod wykładni, by zapewnić pełną skuteczność danej decyzji ramowej i przyjąć rozstrzygnięcie zgodne z realizowanymi przez nią celami. W tym kontekście Trybunał już orzekł, że wymóg wykładni zgodnej może w danym wypadku obejmować konieczność zmiany utrwalonego orzecznictwa przez sądy krajowe, jeżeli opiera się ono na wykładni prawa krajowego, której nie da się pogodzić z celami decyzji ramowej, oraz odstąpienia od stosowania, z własnej inicjatywy, wszelkiej wykładni przyjętej przez sąd wyższej instancji, którą sądy te powinny stosować na podstawie prawa krajowego, jeżeli wykładnia ta nie jest zgodna z daną decyzją ramową. Sąd krajowy nie może skutecznie stwierdzić, że nie można dokonać wykładni przepisu prawa krajowego zgodnie z prawem Unii jedynie ze względu na to, że do tej pory niezmiennie interpretowano ten przepis w sposób niezgodny z prawem Unii lub że był stosowany w taki sposób przez właściwe organy krajowe.

4.2.2.4. Jeśli chodzi o **akty niewiążące**, to oprócz środków wymienionych wyraźnie w TWE mamy do czynienia w prawie wspólnotowym także z tzw. aktami nienazwanymi. Wszystkie one mają jedną wspólną cechę: podlegają kontroli Trybunału Sprawiedliwości. Przykładowo jedno z najważniejszych orzeczeń TSUE w sprawie ERTA, dotyczącej podziału kompetencji między Wspólnotę i państwa członkowskie oraz kompetencji dorozumianych do zawierania umów międzynarodowych, zapadło w związku z wydaniem przez Radę Ministrów aktu nienazwanego – instrukcji negocjacyjnej dla państw członkowskich w związku z rokowaniami dotyczącymi zawarcia umowy międzynarodowej. Wśród innych aktów nienazwanych możemy wymienić: konkluzje i uchwały Rady UE (jeżeli te ostatnie wykraczają poza zakres kompetencji wspólnotowych, określa się je jako uchwały Rady i przedstawicieli państw członkowskich zebranych w Radzie), umowy między instytucjami Wspólnoty (mające zwykle jako przedmiot uściślenie procedur), a także komunikaty Komisji. Ewentualny charakter wiążący tych aktów wyinterpretowuje się każdorazowo z tekstu, biorąc pod uwagę hipotetyczną wolę odpowiedniej instytucji, która je wydaje. Należy wszelako pamiętać, że TSUE tylko raz[311] analizował charakter prawny i moc wiążącą zaleceń Komisji. Podkreślił wówczas, że wprawdzie z zalecenia nie mogą wynikać prawa podmiotowe jednostek, lecz samo zalecenie powinno być uwzględniane w procesie prowspólnotowej wykładni prawa krajowego (zwłaszcza aktów krajowych przyjętych w celu wykonania prawa unijnego) lub też wykładni prawa wspólnotowego przez sądy krajowe.

[311] Wyrok z dnia 13 grudnia 1989 r., sprawa C-322/88, *Grimaldi przeciwko Fonds des maladies professionnelles*, Zb. Orz. 1989, s. I-4407, ECLI:EU:C:1989:646; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=322/88&td=ALL

TSUE odwołał się do swego spójnego poglądu, że skoro rozporządzenia są bezpośrednio obowiązujące i mają bezpośredni skutek, to nie oznacza to, że inne akty wymienione w tym przepisie [art. 189 TWE] nie mogą wywierać podobnych skutków. Kluczowa dla odpowiedzi na pytania sądu krajowego jest ocena, czy zalecenia mogą być wiążące. Zalecenia są przyjmowane przez instytucje wtedy, gdy instytucje te nie mają kompetencji traktatowej do wydawania aktów wiążących albo kiedy nie byłoby właściwe przyjęcie bardziej wiążących reguł. Wybór formy sam w sobie nie może określać jego charakteru. Należy zatem sprawdzić, z jakim aktem mamy w rzeczywistości do czynienia. Potwierdza to uzasadnienie zaleceń, które odwołują się do art. 155 TWE nadającego Komisji ogólną kompetencję do wydawania zaleceń oraz do art. 117 i 118 TWE, które z kolei nie wkraczają w zastrzeżoną dla współpracy między państwami członkowskimi dziedzinę polityki społecznej. Nie ma zatem wątpliwości, że w obu przypadkach (zalecenia z dnia 23 lipca 1962 r. w sprawie europejskiego wykazu chorób zawodowych oraz zalecenia 66/462 z dnia 20 lipca 1966 r. o świadczeniach dla osób dotkniętych chorobami zawodowymi) chodzi rzeczywiście o zalecenia. Są to środki, które nie wywołują skutków wiążących, nawet wobec adresatów, a zatem nie mogą tworzyć uprawnień, które można byłoby dochodzić przed sądami krajowymi. Nie oznacza to wszelako, że nie powodują żadnych skutków prawnych. Przede wszystkim sądy krajowe muszą brać je pod uwagę w postępowaniach, w szczególności gdy zachodzi konieczność interpretacji w ich kontekście środków krajowych przyjętych dla ich wdrożenia.

W innym orzeczeniu (*Expedia*[312]) Trybunał analizował skutki prawne obwieszczenia w sprawie porozumień *de minimis*. Podkreślił, że jakkolwiek krajowe organy ochrony konkurencji powinny kierować się wskazówkami Komisji wynikającymi ze wspomnianego obwieszczenia, to jednak nie są nimi bezwzględnie związane.

Trybunał wskazał, że obwieszczenie [komunikat] Komisji w sprawie porozumień o mniejszym znaczeniu, które nie ograniczają odczuwalnie konkurencji na mocy art. 81(1) WE (*de minimis*), stanowi w pkt 4: W przypadkach objętych niniejszym komunikatem Komisja nie będzie wszczynać postępowania ani na wniosek, ani z urzędu. Jeżeli przedsiębiorstwa zakładają w dobrej wierze, iż porozumienie jest objęte niniejszym komunikatem, Komisja nie będzie nakładała kar. Aczkolwiek niniejszy komunikat nie jest dla nich wiążący, jego zamiarem jest zapewnienie wytycznych sądom i władzom państw członkowskich co do stosowania przez nie art. 81 WE. Jeśli chodzi o treść komunikatu *de minimis*, to brak jej wiążącego charakteru, zarówno dla organów ochrony konkurencji, jak i dla sądów państw członkowskich, podkreślony został w pkt 4 zdanie trzecie tego komunikatu. Z przedstawionego w pkt 4 komunikatu *de minimis* opisu celów, jakim ten komunikat służy, wynika również, że akt ten nie ma być wiążący dla organów ochrony konkurencji ani sądów państw członkowskich. Z punktu tego wynika bowiem z jednej strony,

[312] Wyrok z dnia 13 grudnia 2012 r., sprawa C-226/11, *Expedia Inc. przeciwko Autorité de la concurrence i in.*, ECLI:EU:C:2012:795; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%-3A62011CJ0226

że celem komunikatu jest przedstawienie sposobu, w jaki sama Komisja – działając jako organ ochrony konkurencji Unii – stosować będzie art. 101 TFUE. W konsekwencji, wydając komunikat *de minimis*, Komisja sama sobie wyznacza granice uznania, wobec czego nie może ona odstąpić od treści tego komunikatu bez naruszenia ogólnych zasad prawa, takich jak zasada równego traktowania czy zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań. Z drugiej strony Komisja zmierza do udzielenia sądom i władzom państw członkowskich wskazówek odnośnie do stosowania wskazanego artykułu. Wynika stąd, że komunikat Komisji taki jak komunikat *de minimis* nie wiąże państw członkowskich.

Aktami niewiążącymi nienazwanymi są przykładowo zielona księga (*Green Paper*) oraz biała księga (*White Paper*) Komisji. Celem publikacji zielonej księgi jest rozpoczęcie konsultacji publicznych w sprawie ważnego zagadnienia będącego przedmiotem zainteresowania Unii poprzez przedstawienie stanu jakiejś kwestii wraz z sugestiami rozwiązania ewentualnych problemów. Komisja prowadzi konsultacje w formie debaty zamkniętej, z udziałem zaproszonych podmiotów i ekspertów, oraz w formie debaty jawnej, otwartej dla wszystkich stron. Po przeanalizowaniu głosów w dyskusji Komisja dokonuje analizy oraz ewentualnie przedstawia wnioski w przedmiocie inicjatywy ustawodawczej. Przykładem może być zielona księga Komisji dotycząca odpadów z tworzyw sztucznych[313], której celem było zapoczątkowanie głębokiej refleksji na temat możliwych sposobów rozwiązania problemów w polityce publicznej powodowanych przez odpady z tworzyw sztucznych do tej pory nieuwzględnionych w przepisach Unii dotyczących odpadów[314]. W styczniu 2007 r. Komisja przyjęła zieloną księgę w sprawie Europy wolnej od dymu tytoniowego (opcji politycznych na poziomie UE)[315]. W odpowiedzi nadeszło około 300 materiałów i uwag od instytucji unijnych, państw członkowskich, sektora zdrowia publicznego, producentów tytoniu, korporacji i osób indywidualnych.

Z kolei biała księga jest dokumentem, w którym są zawarte w miarę szczegółowe propozycje zamierzeń legislacyjnych w danej sprawie. Stanowi deklarację prowadzenia pewnej polityki Komisji i próbę wprowadzenia rozwiązań prawnych. Biała księga zazwyczaj zawiera dość precyzyjne propozycje aktywności UE w jakiejś specyficznej dziedzinie życia społeczno-gospodarczego. Jest przygotowywana na podstawie wcześniej prowadzonych konsultacji, Komisja powinna mieć zatem sprecyzowane zdanie na temat danego zagadnienia. Biała księga odpowiada także na pytanie, czy Komisja powinna się angażować w jakiś problem, a jeśli tak,

---

313 Zielona księga w sprawie europejskiej strategii dotyczącej odpadów z tworzyw sztucznych w środowisku, COM (2013) 123 final, Bruksela, 7.03.2013.

314 Brussels, 8.03.2006 COM(2006) 105 final GREEN PAPER A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy

315 https://ec.europa.eu/health/archive/ph_determinants/life_style/tobacco/documents/smoke_free_frep_en.pdf; https://ec.europa.eu/health/archive/ph_determinants/life_style/tobacco/documents/gp_smoke_en.pdf

to za pomocą jakich środków i na jakiej podstawie prawnej. Wtedy biała księga przedstawia w miarę szczegółowe propozycje aktu prawnego. Białe księgi są często ważnymi dokumentami programowymi Komisji i UE, ponieważ ukazują perspektywę działania Unii w jakimś obszarze jej funkcjonowania. Przykładem może być biała księga Komisji zatwierdzona i opublikowana 3 maja 1995 r., dotycząca przygotowań do członkostwa w UE krajów stowarzyszonych Europy Środkowo-Wschodniej z Unią Europejską w dziedzinie integracji rynku wewnętrznego. Dokument zawierał analizę sposobu, w jaki kraje te miały dostosować się do reguł rynku wewnętrznego, a nie samego wejścia do Unii. Chodziło o to, by przygotować je od strony prawnej i sukcesywnie wspierać w przyjęciu dorobku prawnego (*acquis communautaire*) w dziedzinie rynku wewnętrznego. Działania te miały na celu zachętę do wprowadzenia wielu koniecznych reform przez państwa Europy Środkowo-Wschodniej i ich dostosowania do prawa wspólnotowego. W białej księdze sugerowano, jakie cele powinny zostać osiągnięte, aby mogło nastąpić zbliżenie systemów prawodawczych. W aneksie Komisja umieściła szczegółową listę zagadnień legislacyjnych niezbędnych do pełnej integracji tych krajów ze Wspólnotami Europejskimi w dziedzinie rynku wewnętrznego. Lista zawierała 23 zagadnienia do uregulowania. Ponieważ Polska była największym krajem Europy Środkowo-Wschodniej, który wyrażał wolę wstąpienia do Unii Europejskiej, w białej księdze poświęcono jej nieco więcej miejsca. Wynikały z niej pewne implikacje dla Polski oraz innych kandydatów do członkostwa w UE. W białej księdze zawarto sugestie co do rozwiązań prawnych i wymieniono dziedziny do zreformowania. Zaznaczono też, że Polska i każdy kraj kandydujący może sam decydować, jakie metody prawne i środki gospodarcze przyjąć, aby osiągnąć właściwy cel.

Wśród nowych białych ksiąg Komisji wymienić można przykładowo dokument o sztucznej inteligencji[316] oraz dokument o przyszłości Unii Europejskiej[317].

Jednym z często stosowanych aktów nienazwanych są komunikaty Komisji. Mają one na celu wskazanie adresatom (a dokładnie: podmiotom, których mogą one dotyczyć) wytycznych, jakimi będzie kierować się Komisja Europejska przy wykonywaniu swoich kompetencji w dziedzinach nimi objętych.

Przykładowo w ostatnim czasie komunikaty dotyczyły: przestrzegania praworządności w państwach członkowskich[318], Europejskiego Zielonego Ładu[319], definicji pomocy państwa[320], tymczasowych ram środków pomocy państwa w celu

[316] Brussels, 19.02.2020 COM(2020) 65 final; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_en.pdf

[317] Komisja Europejska COM(2017) 2025 z dnia 1 marca 2017 r., https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/biala_ksiega_w_sprawie_przyszlosci_europy_pl.pdf

[318] COM(2014)0158 final oraz COM(2019)163 final.

[319] COM(2019) 640 final.

[320] COM(2016)2946 final.

wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19[321]. Co do zasady, komunikaty Komisji nie są wiążące, stanowią jednak pewnego rodzaju gwarancję, że w razie ich przestrzegania poszczególne podmioty nie będą narażone na postępowanie ze strony Komisji i ewentualne sankcje.

Innym rodzajem dokumentów Komisji są komunikaty (*Communications*) albo oświadczenia, w których Komisja zwykle przedstawia nowe programy polityczne lub wypowiada się na ważne tematy. Wraz z ogłoszeniem rocznego planu pracy na rok 2013 Komisja wydała komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów odnośnie do rocznego planu pracy Komisji na rok 2013[322].

W komunikacie opisano fundamentalne inicjatywy ustawodawcze na rok 2013 oraz do końca kadencji PE i Komisji w 2014 r. Dotyczą one budowania unii gospodarczo-społecznej, zwiększania konkurencyjności przez realizację polityki jednolitego rynku i polityki przemysłowej, wzrostu gospodarczego i liczby miejsc pracy, bezpiecznej Europy, zwiększania znaczenia Europy na scenie światowej i innych zagadnień. Dokument ukazuje dotychczasowe braki w realizacji zadań i daje nowe konkretne propozycje działania. Komisja za pośrednictwem komunikatów przekazuje innym instytucjom nowe programy działania na przyszłość oraz nowe założenia polityczne. Komunikaty mogą dotyczyć istotnych spraw społecznych, gospodarczych i politycznych Unii mających wpływ na jej obywateli. Przedstawiają jakiś problem oraz ewentualne propozycje jego rozwiązania. Przykładem może być komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady na temat imigracji i azylu w UE na rok 2012[323].

Komisja może również za pomocą komunikatów udzielać odpowiedzi na opinie i rezolucje Parlamentu i Rady. Dotyczą one głównie rezolucji ustawodawczych w pierwszym czytaniu zwykłej procedury legislacyjnej. Komisja podkreśla swoje stanowisko, np. akceptuje poprawki lub kompromis przyjęty przez PE. W stosunku do rezolucji nielegislacyjnych Komisja udziela odpowiedzi ogólnych. Jeśli nie będą one tematem dalszych rozważań prawnych, Komisja uzasadnia swoje stanowisko[324].

---

[321] COM2020(C 91 I)01 final.

[322] Communication from the Commission Work Programme 2013 EC, Strasbourg, 23.10.2012, COM, (2012), 629, Final, vol. 1/2.

[323] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, czwarte sprawozdanie roczne na temat imigracji i azylu za rok 2012, sygn. SWD (2013) 210 final, Bruksela, 17.06.2013, COM(2013) 422 final, wersja PL, s. 1–22.

[324] Communication de la Commission sur les suites données aux avis et résolutions adoptés par le PE lors de la session de mai 2013 (Komunikat Komisji odnośnie do opinii i rezolucji przyjętych przez PE na sesji majowej 2013). Komisja Europejska, Sekretariat Generalny, Dyrekcja G. Bruksela, 26.06.2013. SP (2013) 473.

Znaczenie prawne komunikatów Komisji było przedmiotem analizy TSUE. W wyroku w sprawie *T. Kotnik i inni*[325] Trybunał podkreślił, że ocena zgodności pomocy państwa z prawem należy do wyłącznej kompetencji Komisji, nawet jeśli podlega kontroli sądów unijnych. Komisja ma w tej kwestii szeroki margines uznania. Przy wykonywaniu kompetencji uznaniowej Komisja może wydawać wytyczne w celu ustalania kryteriów, na podstawie których zamierza oceniać zgodność z rynkiem wewnętrznym środków pomocy planowanych przez państwa członkowskie. W ten sposób Komisja zakreśla granice stosowania kompetencji uznaniowej. Nie oznacza to jednak rezygnacji z kompetencji. Przyjęcie komunikatu, takiego jak komunikat dotyczący sektora bankowego, nie zwalnia zatem Komisji z obowiązku zbadania wyjątkowych okoliczności, na które powołuje się dane państwo członkowskie w konkretnym przypadku w celu żądania bezpośredniego zastosowania zasad pomocy państwa, i uzasadnienia, w razie potrzeby, odmowy uwzględnienia takiego żądania. Z powyższego wynika, po pierwsze, że skutek przyjęcia norm postępowania zawartych we wspomnianym komunikacie ogranicza się do samoograniczenia się Komisji w wykonywaniu przysługującej jej kompetencji uznaniowej w tym znaczeniu, że jeżeli państwo członkowskie notyfikuje Komisji projekt pomocy państwa, który jest zgodny z tymi normami, Komisja musi zasadniczo wyrazić zgodę na ten projekt. Po drugie, państwa członkowskie zachowują uprawnienie do notyfikowania Komisji projektów pomocy, które nie spełniają kryteriów przewidzianych w tym komunikacie, i Komisja może zezwolić na takie projekty w wyjątkowych okolicznościach. Konkludując, Trybunał orzekł, że komunikat bankowy należy interpretować w ten sposób, iż nie ma on wiążącego skutku wobec państw członkowskich. Jeżeli jednak komunikat stanowi wyraz kompromisu pomiędzy Komisją i państwami członkowskimi, może zostać potraktowany jako akt o charakterze wiążącym[326]. W powoływanej sprawie *CIRFS* Trybunał wskazał, że Komisja przesłała państwom członkowskim informację o znacznych nadwyżkach mocy produkcyjnych w przemyśle włókien sztucznych we Wspólnocie i zasugerowała ograniczenie produkcji w kolejnych latach. Państwa członkowskie potwierdziły zasady proponowane przez Komisję (w tym regulację dotyczącą planowanej pomocy państwa dla przedsiębiorstw z tego sektora), co TSUE uznał za formę porozumienia co do meritum sprawy.

---

[325] Wyrok z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie C-526/14, *T. Kotnik i in. przeciwko Državni zbor Republike Slovenije*, ECLI:EU:C:2016:570; http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=181842&pageIndex=0&doclang=PL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=7360369

[326] Wyrok z dnia 24 marca 1993 r., sprawa C-313/90, *Comité International de la Rayonne et des Fibres Synthétiques (CIRFS) i in. przeciwko Komisji WE,* Zb. Orz. 1993, s. I-1125, ECLI:EU:C:1993:111; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A61990CJ0313

4.2.3. Porozumienia międzyinstytucjonalne

Instrumenty te były przyjmowane w prawie europejskim od dawna. Traktat z Lizbony podniósł je jednak do rangi aktów nazwanych. Zgodnie z art. 17 TUE oraz art. 295 TFUE Rada, KE i PE wzajemnie się konsultują w celu zapewnienia sprawnego wykonywania swoich zadań. W związku z tym mogą zawierać porozumienia międzyinstytucjonalne, określające ramy i warunki współpracy, mające charakter wiążący. Porozumienia te mają na celu koordynację działań instytucji i sposoby uzgadniania zasad realizacji celów politycznych. Oparte są na zasadzie lojalnej współpracy, nie mogą zmieniać ani uzupełniać traktatów założycielskich. Porozumienia międzyinstytucjonalne dotyczą m.in. kwestii budżetowych, pomocniczości i transparentności działań unijnych.

Rozdział 5

Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej

Unia Europejska wielokrotnie przy różnych okazjach podkreślała, że jest organizacją demokratyczną, opartą na przestrzeganiu praworządności i praw człowieka. W początkowym okresie funkcjonowania Unii znalazło to jednak wyraz nie w prawie pozytywnym, lecz jedynie w orzecznictwie TSUE – i to w interesującym dialogu z sądami konstytucyjnymi państw członkowskich, zwłaszcza z niemieckim FTK.

5.1. Praktyka TSUE w odniesieniu do ochrony praw podstawowych – próba sformułowania doktryny

Pierwszym orzeczeniem nawiązującym do ochrony praw człowieka był wyrok w sprawie *E. Stauder*[327]. Spór dotyczył wykonania decyzji Komisji w sprawie sprzedaży osobom uprawnionym do pomocy socjalnej masła po obniżonej cenie. RFN wykonała tę decyzję w sposób wymagający ujawnienia nazwisk beneficjentów, co jeden z nich, E. Stauder, uznał za naruszenie prawa do prywatności, będącego jednym z praw fundamentalnych. W wyniku postępowania prejudycjalnego TSUE wskazał, że z tekstu odnośnej decyzji Komisji nie wynika obowiązek identyfikacji osoby uprawnionej z nazwiska (aczkolwiek sama decyzja również tego nie wykluczała). Każde państwo członkowskie samo określało sposób jej wykonania; w żadnym razie jednak decyzja nie zezwalała na naruszenie praw podstawowych, będących ogólnymi zasadami prawa wspólnotowego i podlegających ochronie Trybunału.

Doniosłe znaczenie dla koncepcji ochrony praw podstawowych we Wspólnocie Europejskiej miał wyrok w sprawie *Internationale Handelsgesellschaft*[328]. Trybunał

[327] Wyrok z dnia 12 listopada 1969 r., sprawa 29/69, *E. Stauder przeciwko Stadt Ulm – Sozialamt*, Zb. Orz. 1969, s. 419, ECLI:EU:C:1969:57; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=29-69&td=ALL

[328] Wyrok z dnia 17 grudnia 1970 r., sprawa 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft przeciwko Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide*, Zb. Orz. 1970, s. 1125, ECLI:EU:C:1970:114; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en,T,F&num=11-70

na wniosek sądu niemieckiego musiał wypowiedzieć się w kwestii zgodności dwóch rozporządzeń wspólnotowych: o ustanowieniu wspólnej organizacji rynku zbóż oraz o ustanowieniu systemu licencji eksportowych i importowych, z przepisami ustawy zasadniczej (konstytucji RFN) dotyczącymi praw zasadniczych[329]. Jak już wspomnieliśmy w innym miejscu, TSUE nie miał wątpliwości, że zasada pierwszeństwa norm wspólnotowych przed krajowymi dotyczy wszystkich norm prawa krajowego i wszystkich norm prawa wspólnotowego, bez względu na rangę aktów prawnych, w których zostały zawarte. Tym samym normy wspólnotowe mogą wpływać na stosowanie norm konstytucyjnych. Jednocześnie jednak sędziowie luksemburscy podkreślili, że prawa fundamentalne należą do wspólnego dziedzictwa konstytucyjnego państw członkowskich, stanowią więc ogólne zasady prawa i jako takie muszą być chronione przez instytucje wspólnotowe, w tym TSUE.

W swoich kolejnych orzeczeniach Trybunał rozwinął koncepcję ochrony praw podstawowych (zasadniczych, fundamentalnych), traktując ją jako jedną z zasad prawa wspólnotowego. Odwołał się przy tym do umów międzynarodowych dotyczących praw człowieka, których stronami były państwa członkowskie lub w których przygotowaniu brały one udział, w szczególności do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, która stanowi standard ochrony, tym bardziej że wszystkie państwa członkowskie są jej stronami. Przedstawimy teraz najważniejsze (subiektywnie) wyroki kształtujące podejście Wspólnoty do praw podstawowych.

W wyroku w sprawie *J. Nold*[330] Trybunał wypowiedział się po raz pierwszy w kwestii zastrzeżenia co do zgodności regulacji Komisji z prawami podstawowymi w kontekście umów międzynarodowych. Skarżący w postępowaniu głównym podniósł, że środki przyjęte przez Komisję w odniesieniu do zasad handlu prowadzą do ograniczenia swobodnego rozwoju działalności gospodarczej firmy w sposób zagrażający jej istnieniu. W związku z tym reguły wprowadzone w decyzji Komisji naruszają prawo własności i prawo do prowadzenia działalności biznesowej gwarantowane przez ustawę zasadniczą i konstytucje innych państw członkowskich oraz przez różne umowy międzynarodowe, zwłaszcza Konwencję europejską o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (1950 r.) oraz pierwszy protokół do niej (1952 r.). Trybunał odwołał się do swego orzecznictwa wskazującego, że prawa podstawowe stanowią element ogólnych zasad prawa. Gwarantując owe prawa, Trybunał jest zobowiązany czerpać ze wspólnej tradycji konstytucyjnej

[329] Przypominamy, że formuła użyta przez nas w tekście ma charakter potoczny. TSUE nie ma kompetencji do badania zgodności prawa krajowego z prawem wspólnotowym, lecz jedynie może dokonać wykładni prawa wspólnotowego i ewentualnie oceny ważności aktów prawa wspólnotowego. W podtekście pytań prejudycjalnych kierowanych przez sądy krajowe do Trybunału leży jednak zazwyczaj kwestia stosunku prawa krajowego do prawa wspólnotowego.

[330] Wyrok z dnia 14 maja 1974 r., sprawa 4/73, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung przeciwko Komisji WE*, Zb. Orz. 1974, s. 491, ECLI:EU:C:1974:51; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en,T,F&num=C-4/73

państw członkowskich, a tym samym nie może utrzymać w mocy środków niezgodnych z prawami podstawowymi. Podobnie umowy międzynarodowe o ochronie praw człowieka mogą dostarczyć wskazówek, które powinny być przestrzegane w prawie wspólnotowym. Trybunał dokonał analizy działań Komisji z tej właśnie perspektywy. Prawo własności jest chronione przez konstytucje państw członkowskich, podobnie jak prawo prowadzenia działalności gospodarczej. Prawa te muszą być rozpatrywane pod kątem ich społecznej funkcji. Mogą być poddane ograniczeniom koniecznym ze względu na interes publiczny. Dotyczy to również oceny sytuacji z punktu widzenia prawa wspólnotowego, które może ograniczać prawa podstawowe ze względu na nadrzędne cele realizowane przez Wspólnotę, pod warunkiem że ograniczenia pozostawiają nietkniętą istotę tych praw. W odniesieniu do poszczególnych przedsiębiorstw obowiązek poszanowania praw podstawowych nie może chronić ich praw w sposób, który całkowicie zabezpieczałby je przed ryzykiem gospodarczym. Wysuwane w skardze w postępowaniu głównym zarzuty dotyczą nie decyzji Komisji, ale zmian w systemie gospodarki. Skarżący powinien dostosować politykę przedsiębiorstwa do bieżących potrzeb gospodarki. Tym samym skarga powinna zostać odrzucona.

W sprawie *L. Hauer*[331] sąd administracyjny nabrał wątpliwości co do zgodności rozporządzenia nr 1162/76 z postanowieniami ustawy zasadniczej, tj. z prawem własności oraz prawem do swobodnego wykonywania działalności zawodowej. Trybunał na wstępie podkreślił, że kwestia ewentualnego naruszenia praw podstawowych przez akt wydany przez instytucje Wspólnoty nie może być rozpatrywana inaczej jak tylko w kontekście samego prawa wspólnotowego. Odwołanie do konstytucji określonego państwa członkowskiego powodowałoby naruszenie jednolitości materialnej i skuteczności prawa wspólnotowego, a tym samym naruszałoby jednolitość wspólnego rynku oraz stanowiło zagrożenie dla spójności Wspólnoty. Trybunał wskazał już w swym orzecznictwie, że prawa podstawowe stanowią integralną część ogólnych zasad prawa, których poszanowanie gwarantuje Trybunał, że zapewniając ochronę tych praw, Trybunał zobowiązany jest czerpać ze wspólnych dla państw członkowskich tradycji konstytucyjnych, by nie dopuścić we Wspólnocie do wydania przepisów sprzecznych z prawami podstawowymi, gwarantowanymi w konstytucjach tych państw, że międzynarodowe akty dotyczące ochrony praw człowieka, w ramach których państwa członkowskie współpracują lub do których przystąpiły, mogą również dostarczyć wskazówek, które należy wziąć pod uwagę w kontekście prawa wspólnotowego. Koncepcja taka została następnie przyjęta we wspólnej deklaracji Zgromadzenia, Rady oraz Komisji z dnia 5 kwietnia 1977 r., która odnosi się do praw zagwarantowanych w konstytucjach państw członkowskich oraz do Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r.

Wątpliwości wyrażone przez Verwaltungsgericht co do zgodności przepisów rozporządzenia nr 1162/76 z zasadami dotyczącymi ochrony praw podstawowych należy rozumieć jako kwestionujące ważność tego rozporządzenia w systemie prawa Wspólnoty.

---

[331] Wyrok z dnia 13 grudnia 1979 r., sprawa 44/79, *L. Hauer przeciwko Krajowi Nadrenia-Palatynat,* Zb. Orz. 1979, s. 3727, ECLI:EU:C:1979:290; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-44/79

Prawo własności jest zagwarantowane we wspólnotowym porządku prawnym zgodnie z ideami wspólnymi konstytucjom państw członkowskich, co znajduje także odzwierciedlenie w protokole pierwszym do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Regulacja ta przewiduje dwie możliwe formy ograniczenia praw właściciela, to jest: pozbawienie właściciela jego praw lub ograniczenie możliwości korzystania z nich. W niniejszym przypadku zakazu zakładania nowych winnic nie można uznać za akt pozbawiający własności, skoro właściciel może swobodnie dysponować swoją rzeczą i przeznaczyć ją do korzystania w każdy inny dozwolony prawem sposób. Natomiast niewątpliwie zakaz ten ogranicza możliwość korzystania z własności. Artykuł 1 akapit 2 protokołu do EKPCz przyznaje państwom prawo do „stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym". Tym samym uznaje się za co do zasady dopuszczalne ograniczenia możliwości korzystania z prawa własności, jeżeli są one niezbędne do zapewnienia ochrony interesu powszechnego. Pewne wskazania wynikają z zasad i praktyk konstytucyjnych przyjętych w dziewięciu państwach członkowskich, które zezwalają ustawodawcy krajowemu na reglamentację w interesie ogólnym korzystania z własności prywatnej. W tym celu niektóre konstytucje odwołują się do obowiązków przynależnych prawu własności (niemiecka ustawa zasadnicza), do funkcji społecznej własności (konstytucja włoska), do podporządkowania korzystania z własności wymaganiom dobra publicznego (niemiecka ustawa zasadnicza oraz konstytucja Irlandii) lub wreszcie do zasady sprawiedliwości społecznej (konstytucja Irlandii). We wszystkich państwach członkowskich funkcja społeczna prawa własności znalazła wyraz w licznych, szczegółowych aktach prawnych w dziedzinach: gospodarki rolnej i leśnej, systemu wód, ochrony środowiska naturalnego, zagospodarowania przestrzennego i urbanistyki, które nakładają ograniczenia, czasami znaczące, na korzystanie z własności nieruchomej. Regulacje prawne w krajach, w których uprawa winorośli odgrywa znaczącą rolę, nakładają w pewnym, zróżnicowanym stopniu ograniczenia na uprawę winorośli, dobór uprawianych gatunków oraz metody uprawy. Nigdzie nie są one traktowane jako niezgodne z zasadą poszanowania prawa własności. Ograniczenia zakładania winnic są powszechnie znane i dopuszczone jako zgodne z prawem, w identycznej lub podobnej formie, w porządkach konstytucyjnych wszystkich państw członkowskich. Należy zbadać, czy ograniczenia nałożone przez sporne regulacje są rzeczywiście zgodne z interesem ogólnym realizowanym przez Wspólnotę i czy nie stanowią nieproporcjonalnej ingerencji w prawa właściciela, która stanowiłaby naruszenie samej istoty prawa własności.

Przepisy rozporządzenia nr 1162/76 należy rozpatrywać w kontekście wspólnej organizacji rynku wina, zwłaszcza rozporządzenia nr 816/70, jak również rozporządzenia nr 337/79 w sprawie wspólnej organizacji rynku wina, które jest kodyfikacją wszystkich przepisów regulujących wspólną organizację tego rynku (w tym zasady produkcji wina i kontroli rozwoju winnic). Innym elementem pozwalającym na określenie polityki Wspólnoty w tej dziedzinie jest rezolucja Rady z dnia 21 kwietnia 1975 r. dotycząca przyjęcia nowych wytycznych, których celem jest stabilizacja rynku win stołowych. Polityka Wspólnoty polega na wspólnej organizacji rynków i dąży do osiągnięcia dwóch celów, to jest równowagi ilościowej na rynku wina przy poziomie cen, które byłyby opłacalne

dla producentów i sprawiedliwe dla konsumentów, oraz uzyskania poprawy jakości win w obrocie handlowym. Rozporządzenie nr 1162/76 zostało przyjęte w celu natychmiastowego powstrzymania ciągłego wzrostu nadwyżek wina oraz umożliwienia instytucjom wspólnotowym w pewnym okresie wprowadzenia polityki strukturalnej, która sprzyjałaby wysokiej jakości produkcji, przy równoczesnym poszanowaniu specyfiki i potrzeb różnych regionów produkujących we Wspólnocie wina, w których prowadzona jest uprawa winorośli, poprzez właściwy dobór odmian oraz gruntów pod uprawę winorośli, jak również przez właściwe uregulowanie metod produkcji. Aby zapewnić realizację tych dwóch celów, Rada ustanowiła w rozporządzeniu nr 1162/76 całkowity zakaz zakładania nowych winnic.

Ograniczenie korzystania z prawa własności przez wprowadzenie rozporządzeniem nr 1162/76 na czas określony zakazu zakładania nowych winnic usprawiedliwione jest interesem ogólnym Wspólnoty (wyeliminowanie nadprodukcji wina) i nie narusza istoty prawa własności uznawanego i zagwarantowanego przez wspólnotowy porządek prawny. Skarżąca przed sądem krajowym ocenia również, że zakaz zakładania nowych winnic wprowadzony rozporządzeniem nr 1162/76 narusza prawa podstawowe, ponieważ ogranicza wolność wykonywania zawodu polegającego na uprawie winorośli. Uprawnienie to nie ma charakteru bezwzględnego i powinno też być rozpatrywane pod kątem funkcji społecznej chronionej działalności. Kwestionowany przepis wspólnotowy nie ogranicza w żaden sposób dostępu do działalności zawodowej polegającej na uprawie winorośli ani swobodnego wykonywania tego zawodu na terenach przeznaczonych obecnie pod uprawę winorośli. Zakaz zakładania nowych winnic ma wpływ na wolność wykonywania zawodu w dziedzinie uprawy winorośli, jest on jedynie konsekwencją ograniczenia możliwości korzystania z prawa własności. Tym samym badanie rozporządzenia nr 1162/76 pod kątem wyrażonych przez sąd krajowy wątpliwości nie wykazało żadnego elementu, który mógłby podważyć jego ważność, ze względu na sprzeczność z prawami podstawowymi.

Pytania prejudycjalne w sprawie *H. Wachauf*[332] zostały skierowane do TSUE przez sąd administracyjny we Frankfurcie nad Menem w postępowaniu dotyczącym wykładni przepisów rozporządzenia nr 857/84. H. Wachauf, dzierżawca gospodarstwa produkującego mleko, wystąpił po zakończeniu dzierżawy o odszkodowanie należne na podstawie przepisów prawa niemieckiego z tytułu zaprzestania produkcji mleka na sprzedaż. Odpowiednia agencja rządu niemieckiego odmówiła wypłaty. Farmer odwołał się do sądu, który musiał rozstrzygnąć spór na gruncie prawa wspólnotowego. Sąd krajowy powziął wątpliwości co do zgodności prawa niemieckiego z prawami podstawowymi w rozumieniu prawa Wspólnoty. Trybunał przypomniał swe dotychczasowe orzecznictwo dotyczące praw podstawowych, zwracając uwagę na ich charakter jako ogólnych zasad prawa, które są gwarantowane przez Trybunał. Wywodzą się one ze wspólnej tradycji konstytucyjnej. Środki niezgodne z prawami podstawowymi nie mogą być akceptowane przez Wspólnotę. Wytyczne dla wykładni praw podstawowych znajdują się również w umowach międzynarodowych. Prawa podstawowe uznane przez Trybunał nie mają jednak

[332] Wyrok z dnia 13 lipca 1989 r., sprawa 5/88, *H. Wachauf przeciwko Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, Zb. Orz. 1989, s. 2609, ECLI:EU:C:1989:321; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-5/88.

charakteru absolutnego, lecz muszą być rozpatrywane w stosunku do ich funkcji społecznej. Korzystanie z nich może więc być ograniczone, w szczególności w kontekście wspólnej organizacji rynku, pod warunkiem, że te ograniczenia są zgodne z ogólnym interesem Wspólnoty i nie stanowią nieproporcjonalnej i nieuzasadnionej ingerencji w te uprawnienia, naruszającej samą ich istotę. Biorąc pod uwagę te kryteria, należy zauważyć, że regulacje wspólnotowe, które po wygaśnięciu stosunku dzierżawy wywierają skutek w postaci pozbawienia dzierżawcy owoców jego pracy i inwestycji w działalność gospodarczą, byłyby niezgodne z prawami podstawowymi chronionymi przez Wspólnotę, Zasada ta wiąże także państwa członkowskie, które muszą ją stosować w praktyce.

W sprawie *Hoechst*[333] Trybunał przeprowadził analizę zasad postępowania Komisji w sprawach dotyczących ochrony konkurencji, w tym również zasad współpracy pomiędzy instytucjami unijnymi i organami krajowymi. Spółka Hoechst AG wniosła dwie skargi mające na celu stwierdzenie nieważności trzech decyzji Komisji wydanych w sprawach na podstawie rozporządzenia Rady nr 17 z dnia 6 lutego 1962 r. w sprawie implementacji prawa konkurencji. Decyzje nakładały na firmę kary pieniężne w związku z postępowaniem kartelowym, w wyniku kontroli w licznych przedsiębiorstwach, w tym w Hoechst. Zarzut dotyczył nielegalności przeprowadzonej kontroli. Trybunał zaznaczył, że uprawnienia Komisji na gruncie rozporządzenia nr 17 muszą być interpretowane w sposób dający wynik niesprzeczny z ogólnymi zasadami prawa wspólnotowego, a w szczególności z prawami podstawowymi. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem prawa podstawowe stanowią integralną część ogólnych zasad prawa, których poszanowanie Trybunał zapewnia w zgodzie z tradycjami konstytucyjnymi wspólnymi dla państw członkowskich oraz z aktami międzynarodowymi, w których ramach państwa członkowskie współpracują lub do których przystąpiły, zwłaszcza z Europejską Konwencją

---

[333] Wyrok z dnia 21 września 1989 r., sprawy połączone 46/87 i 227/88, *Hoechst AG przeciwko Komisji WE,* Zb. Orz. 1989, s. 2859, ECLI:EU:C:1989:337; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61987CJ0046

TSUE zmienił swoje stanowisko w kwestii przeszukania biura w swym późniejszym wyroku, biorąc pod uwagę ewolucję orzecznictwa ETPCz. Por. wyrok z dnia 22 października 2002 r., sprawa C-94/00, *Roquette Frères SA przeciwko Directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes*; wyrok z dnia 22 października 2002 r., Zb. Orz. 2002, s. I-9011, ECLI:EU:C:-2002:603; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&jur=C,T,F&num=C-94/00&td=ALL; pkt 27–29: [W] wyroku w sprawie Hoechst przeciwko Komisji Trybunał uznał, iż potrzeba ochrony przed arbitralnymi lub dysproporcjonalnymi ingerencjami władzy publicznej w sferę prywatnej działalności osoby, zarówno fizycznej, jak i prawnej, stanowi ogólną zasadę prawa wspólnotowego. Stwierdził także, że obowiązek poszanowania tej ogólnej zasady ciąży na właściwych władzach państwa członkowskiego w przypadku, gdy są one wzywane do nadania biegu wnioskowi o udzielenie wsparcia złożonemu przez Komisję na podstawie rozporządzenia nr 17. Przy określaniu zakresu omawianej zasady w odniesieniu do ochrony pomieszczeń spółek należy uwzględnić orzecznictwo ETPCz wydane po ww. wyroku w sprawie *Hoechst przeciwko Komisji*, to jest orzecznictwo, z którego wynika z jednej strony, że ochrona mieszkania, o której mowa w art. 8 EKPCz, może zostać rozciągnięta w pewnych okolicznościach na takie pomieszczenia (zob. w szczególności wyrok ETPCz z dnia 16 kwietnia 2002 r. w sprawie *Colas Est i in. przeciwko Francji*), oraz z drugiej strony, że prawo ingerencji dopuszczalne na podstawie EKPCz „może sięgać znacznie dalej w przypadku pomieszczeń zawodowych lub handlowych bądź w przypadku działalności zawodowej lub handlowej aniżeli w innych przypadkach".

Praw Człowieka. Interpretacja rozporządzenia nr 17 wymaga uwzględnienia przede wszystkim wymogów wynikających z prawa do obrony, którego podstawowe znaczenie było wielokrotnie podkreślane w orzecznictwie Trybunału. O ile niektóre uprawnienia wynikające z prawa do obrony dotyczą wyłącznie postępowania spornego, następującego po przedstawieniu zarzutów, o tyle innych uprawnień – na przykład prawa do obrońcy i prawa do zachowania poufności korespondencji między obrońcą a klientem – należy przestrzegać już na etapie wstępnego dochodzenia.

Skarżąca powołała się również na wymogi wynikające z prawa do nienaruszalności mieszkania. O ile poszanowanie tego prawa w odniesieniu do prywatnego mieszkania osób fizycznych jest w prawie wspólnotowym konieczne, gdyż stanowi zasadę wspólną dla prawa państw członkowskich, o tyle sytuacja przedstawia się odmiennie w odniesieniu do przedsiębiorstw, ponieważ w systemach prawnych państw członkowskich występują istotne różnice w sposobie i stopniu ochrony lokali użytkowych w stosunku do ingerencji władz publicznych. Z art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, dotyczącego prawa do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji, nie można wyciągać odmiennego wniosku. Przedmiotem ochrony na mocy tego artykułu jest sfera osobistej wolności człowieka i nie można jej rozciągać na lokale użytkowe. Należy ponadto stwierdzić brak orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w tym zakresie. Ingerencja władz publicznych w dziedzinę prywatnej działalności jakiejkolwiek osoby, czy to fizycznej, czy prawnej, musi mieć podstawę prawną i być uzasadniona względami określonymi w prawie. Poszczególne systemy prawne ustanawiają, jakkolwiek na różnorodnych zasadach, ochronę przed ingerencją arbitralną lub nieproporcjonalną do celu. Wymóg istnienia takiej ochrony należy więc uznać za ogólną zasadę prawa wspólnotowego. Charakter i zakres uprawnień kontrolnych Komisji wynikających z rozporządzenia nr 17 należy zatem badać w świetle przytoczonych powyżej zasad ogólnych. Kontrolę przeprowadza się po przedstawieniu pisemnego upoważnienia lub na podstawie decyzji zobowiązującej przedsiębiorstwo do poddania się kontroli. Komisja ma wybór spośród tych dwóch możliwości zależnie od szczególnych okoliczności każdego przypadku. Zarówno pisemne upoważnienie, jak i decyzja winny wskazywać przedmiot i cel kontroli. Niezależnie od trybu postępowania Komisja ma obowiązek poinformować uprzednio właściwy organ państwa członkowskiego, na którego terytorium kontrola ma zostać przeprowadzona. Organ ten może wspierać urzędników Komisji w wykonywaniu powierzonych im zadań. Wsparcie to może mieć miejsce zarówno na wniosek tego organu, jak Komisji. Z rozporządzenia nr 17 wynika, że uprawnienia udzielone Komisji mają na celu pozwolić jej wypełnić powierzone w traktacie EWG zadanie zapewnienia poszanowania na wspólnym rynku zasad konkurencji, które służą zapobieganiu zakłóceniu konkurencji ze szkodą dla interesu ogólnego przedsiębiorstw i konsumentów. Potencjalny zakres kontroli jest zakreślony bardzo szeroko. Szczególne znaczenie ma prawo dostępu do pomieszczeń, gdyż ma ono pozwolić Komisji na zgromadzenie dowodów naruszenia zasad konkurencji w miejscach, gdzie dowody takie zwykle się znajdują, to znaczy na terenie lokali użytkowych należących do przedsiębiorstw. Prawo to oznacza możliwość poszukiwania różnorodnych elementów informacji, które są jeszcze nieznane lub nie w pełni

zidentyfikowane. Bez takiej możliwości Komisja nie byłaby w stanie zgromadzić informacji niezbędnych do kontroli w przypadku odmowy współpracy lub obstrukcji ze strony zainteresowanego przedsiębiorstwa. Wykonywanie uprawnień śledczych podlega zasadom mającym za zadanie zapewnienie poszanowania praw zainteresowanych przedsiębiorstw. Na Komisji ciąży obowiązek wskazania przedmiotu i celu kontroli. Obowiązek ten stanowi podstawowy wymóg mający na celu nie tylko wykazanie uzasadnionego charakteru ingerencji na terenie przedsiębiorstwa, lecz także określenie zakresu jego zobowiązania do współpracy przy jednoczesnym zapewnieniu prawa do obrony. Jeżeli Komisja działa – jak w tej sprawie – na podstawie nakazu zawartego w decyzji o kontroli, urzędnicy Komisji są między innymi uprawnieni do otrzymania żądanych dokumentów, do wstępu do wskazanych pomieszczeń oraz do zbadania zawartości wskazanych przez nich mebli. Nie mogą natomiast włamywać się do pomieszczeń ani mebli lub zmuszać do tego pracowników przedsiębiorstwa, nie mogą też przeprowadzać rewizji bez zgody kierownictwa przedsiębiorstwa. Natomiast w sytuacji sprzeciwu zainteresowanych przedsiębiorstw urzędnicy Komisji mogą poszukiwać, bez współpracy przedsiębiorstwa, wszelkich informacji niezbędnych do kontroli z pomocą władz krajowych, które zobowiązane są udzielić im wsparcia koniecznego w celu wykonania ich zadań. Każde z państw członkowskich winno unormować zasady, na jakich udziela urzędnikom Komisji wsparcia organów krajowych, które muszą gwarantować poszanowanie praw przedsiębiorstw. Gdy Komisja zamierza przeprowadzić z pomocą władz krajowych czynności kontrolne bez współpracy zainteresowanego przedsiębiorstwa, zobowiązana jest do poszanowania gwarancji proceduralnych przewidzianych w takich sytuacjach w prawie krajowym. Komisja winna zapewnić, by organ właściwy, zgodnie z prawem krajowym, dysponował wszelkimi informacjami niezbędnymi do sprawowania kontroli, do której jest uprawniony. Podkreślić trzeba, że organ ten – sądowy lub nie – nie może podejmować samodzielnie oceny co do niezbędnego charakteru nakazanej kontroli i w ten sposób podważać oceny Komisji. Ustalenia faktyczne i prawne Komisji podlegają wyłącznie kontroli zgodności z prawem sprawowanej przez Trybunał Sprawiedliwości. Organ krajowy ma natomiast prawo badać, po ustaleniu autentyczności decyzji o kontroli, czy planowane środki przymusu nie mają charakteru arbitralnego lub nie są niewspółmierne do przedmiotu kontroli, oraz zapewnić poszanowanie przepisów prawa krajowego przy stosowaniu tych środków. Czynności, do jakich sporna decyzja o kontroli upoważnia urzędników Komisji, nie wykraczają poza zakres uprawnień, jakimi dysponują oni na mocy rozporządzenia nr 17. Zarzut przekroczenia zakresu uprawnień kontrolnych Komisji należy zatem oddalić.

Fundamentalne znaczenie dla ochrony praw podstawowych miało orzeczenie w sprawie *ERT*[334]. Dotyczyło ono państwowego monopolu telewizyjnego w Grecji.

[334] Wyrok z dnia 18 czerwca 1991 r., sprawa C-260/89, *Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE i Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou przeciwko Dimotiki Etairia Pliroforissis i S. Kouvelasowi, N. Avdellasowi i in. (ERT)*, Zb. Orz. 1991, s. I-2925, ECLI:EU:C:1991:254; http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-260/89. Zob. również wyrok z dnia 26 czerwca 1997 r., sprawa C-368/95, *Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH przeciwko Heinrich Bauer Verlag*, Zb. Orz.

Ustawodawstwo dopuszczało jedynie działalność stacji telewizyjnych, które nie mogły emitować programów innych niż lokalne. Stacja w Salonikach rozpoczęła nadawanie programów przesyłanych łączami telewizyjnymi z innych państw członkowskich, na co telewizja państwowa zażądała zaprzestania tej praktyki jako niezgodnej z prawem. Stacja w Salonikach broniła się przed sądem, że monopol państwowy narusza zasadę swobody przepływu usług, a do tego również swobodę informacji z art. 10 EKPCz. Trybunał nałożył na sędziego krajowego obowiązek każdorazowego badania z urzędu, czy stosowane środki prawne są zgodne z prawami fundamentalnymi. Nie miał wątpliwości, że nadawanie programów telewizyjnych jest usługą w rozumieniu prawa wspólnotowego, a więc musi także podlegać ocenie z punktu widzenia swobody dostępu do informacji. Trybunał podkreślił, że zgodnie z jego wcześniejszym orzecznictwem prawa podstawowe stanowią element ogólnych zasad prawa, wywodzący się ze wspólnej tradycji konstytucyjnej państw członkowskich oraz z umów międzynarodowych, których państwa członkowskie są stronami. Istotne znaczenie ma w tej mierze Europejska Konwencja Praw Człowieka. Jednak sam Trybunał w swoim orzecznictwie wcześniej orzekł, że nie ma prawa badania zgodności środków krajowych poszczególnych państw z konwencją europejską, jeżeli wykraczają one poza zakres prawa wspólnotowego. Jeżeli wszakże takie środki podlegają prawu wspólnotowemu, TSUE na wniosek prejudycjalny złożony przez sąd państwa członkowskiego musi zapewnić temu sądowi wszystkie wskazówki interpretacji, aby mógł on określić, czy normy krajowe są zgodne z prawami podstawowymi, w tym zwłaszcza z Europejską Konwencją

1997, s. I-3689, ECLI:EU:C:1997:325; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=de&jur=C,T,F-&num=C-368/95; w którym TSUE podtrzymał to stanowisko. Postępowanie dotyczyło legalności sprzedaży w Austrii niemieckiego magazynu „Laura" wydawanego przez Bauer Verlag. Czasopismo zawierało gry (krzyżówki itp.), w których można było wygrać nagrody pieniężne. Tego rodzaju działalność była niezgodna z austriacką ustawą o nieuczciwej konkurencji. Sąd w Wiedniu (Handelsgericht) rozpatrujący spór pomiędzy wydawnictwami powziął wątpliwości co do zgodności wspomnianej ustawy z funkcjonowaniem rynku wewnętrznego, zwłaszcza że zasady sprzedaży „Laury" były zgodne z prawem niemieckim (w grę wchodziła zasada wzajemnego uznania standardów). Jedną z kwestii rozpatrywanych przez TSUE była zgodność ewentualnych wymogów imperatywnych, na które powoływała się Austria, wprowadzając ograniczenia w obrocie, z ogólnymi zasadami prawa, w tym prawami podstawowymi. Prawa te obejmują swobodę wypowiedzi określoną w art. 10 EKPCz. Zakaz sprzedaży czasopism oferujących udział w grach i konkursach może potencjalnie naruszać art. 10 EKPCz. Przepis ten dopuszcza jednak derogacje od tej swobody w celu utrzymania różnorodności na rynku prasowym pod warunkiem, że są one przewidziane przez ustawę i są niezbędne w społeczeństwie demokratycznym. TSUE wskazał, że konieczne jest zanalizowanie, czy zakaz będący przedmiotem postępowania głównego jest proporcjonalny i czy celu w postaci utrzymania różnorodności prasy nie można osiągnąć środkami mniej restrykcyjnymi dla handlu wspólnotowego i swobody wypowiedzi. Zadaniem sądu krajowego jest ustalenie w drodze analizy austriackiego rynku prasy, czy czasopisma oferujące konkursy konkurują na rynku z mniejszymi wydawcami, którzy nie mogą zaoferować podobnych propozycji po podobnych cenach, a także czy proponowane gry i konkursy są istotnym czynnikiem zachęcającym do zakupu czasopism.

Praw Człowieka. W szczególności kiedy państwo członkowskie przyjmuje środki mogące przeszkodzić w korzystaniu ze swobody świadczenia usług i powołuje się przy tym na wyjątki określone w traktacie (art. 56 i 66 TWE), muszą one być interpretowane w świetle ogólnych zasad prawa, w tym praw podstawowych. Tym samym powoływane środki muszą być interpretowane w świetle wszystkich norm prawa wspólnotowego, w tym zasady swobody wypowiedzi sformułowanej w art. 10 EKPCz.

Jednocześnie Trybunał w swym orzecznictwie wyznaczył granice ochrony praw człowieka. W sprawie *Grogan i in*.[335] podkreślił, że ochrona praw człowieka interesuje go tylko w takim zakresie, w jakim dotyczy prawa wspólnotowego. W konkretnym przypadku chodziło o odpowiedź na pytanie prejudycjalne skierowane do TSUE przez High Court (sąd najwyższy Irlandii), czy działalność studentów uniwersytetu w Dublinie, rozpowszechniających ulotki z adresami klinik brytyjskich, w których można dokonać zabiegu przerywania ciąży, jest usługą i czy jest w związku z tym chroniona przez wspomniany wyżej art. 10 EKPCz. Jak wiadomo, aborcja była w owym czasie w Irlandii zakazana. Trybunał uznał, że o ile aborcja jest usługą w rozumieniu prawa gospodarczego (swobód wspólnego rynku), o tyle rozdawanie ulotek nie spełnia przesłanek usługi, ponieważ studenci rozpowszechniali informacje z własnej inicjatywy, a nie na zamówienie klinik brytyjskich, a także bezpłatnie. Tym samym czynność ta nie była usługą w rozumieniu prawa wspólnotowego i nie była chroniona przez art. 10, lecz podlegała irlandzkiemu prawu krajowemu. Dodajmy, że w podobnej sprawie Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu orzekł, iż uniemożliwiając rozpowszechnianie informacji, władze irlandzkie naruszyły przepisy EKPCz[336]. Różnica w podejściu polegała więc na tym, że TSUE oceniał stosowanie konwencji europejskiej wyłącznie w kontekście prawa wspólnotowego, ETPCz natomiast zwracał uwagę na naruszenie konwencji bez względu na kontekst. W kolejnej sprawie dotyczącej ograniczeń w powoływaniu się na prawa podstawowe, *F. Kremzow*[337], przedmiotem oceny przez TSUE było rzekome naruszenie przez Austrię prawa do swobodnego przepływu osób w wyniku

[335] Wyrok z dnia 4 października 1991 r., sprawa 159/90, *Society for Protection of Unborn Children przeciwko S. Groganowi i in*., Zb. Orz. 1991, s. I-4685, ECLI:EU:C:1991:378; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61990CJ0159.

[336] Sprawa *Open Door and Dublin Well Woman przeciwko Irlandii*, skarga nr 14234/88; wyrok z dnia 29 października 1992 r.

[337] Wyrok z dnia 29 maja 1997 r., sprawa C-299/95, *F. Kremzow przeciwko Republice Austriackiej*, Zb. Orz. 1997, s. I-2629, ECLI:EU:C:1997:254; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-299/95. Trybunał nawiązał do swego wcześniejszego orzecznictwa, zgodnie z którym prawa podstawowe stanowią integralną część ogólnych zasad prawa, których poszanowanie Trybunał zapewnia w zgodzie z tradycjami konstytucyjnymi wspólnymi dla państw członkowskich oraz z aktami międzynarodowymi, w których ramach państwa członkowskie współpracują lub do których przystąpiły, zwłaszcza z Europejską Konwencją Praw Człowieka. Nie mogą zostać uznane za zgodne z prawem środki, które naruszają prawa człowieka. Dalej Trybunał stwierdził, że w ramach procedury prejudycjalnej musi dać sądowi krajowemu wytyczne, na podstawie których sąd ten rozstrzygnie postępowanie główne;

skazania emerytowanego sędziego o nazwisku Kremzow na karę pozbawienia wolności z naruszeniem prawa do obrony, czyli w sposób niezgodny z wymogami Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Zdaniem Trybunału czysto hipotetyczny związek pomiędzy skazaniem Kremzowa i uniemożliwieniem mu korzystania ze swobody przepływu osób nie jest wystarczający do uznania naruszenia konwencji i konieczności wypłaty odszkodowania na gruncie prawa wspólnotowego.

5.2. Karta Praw Podstawowych

Zasadniczym krokiem w kierunku zapewnienia ochrony praw podstawowych w Unii Europejskiej stało się opracowanie przez Konwent, a następnie przyjęcie Karty Praw Podstawowych. Została ona uchwalona w czasie konferencji nicejskiej; w traktacie z Lizbony włączono ją do prawa pierwotnego Unii. Znaczenie jej polega na skodyfikowaniu wszystkich praw cywilnych, politycznych, gospodarczych i socjalnych w jednym instrumencie prawnym. Artykuł 6 ust 1 TUE potwierdza moc wiążącą karty w stosunku do UE. Uprawnionymi na mocy karty są wszyscy obywatele Unii, obywatele państw trzecich zrównani z obywatelami europejskimi na podstawie umów międzynarodowych zawartych przez Unię, a także osoby prawne przynależne do Unii, jeżeli pozwala na to charakter danych praw i wolności. Karta pełni funkcję gwarancyjną. Uprawnienia wynikające z karty możemy podzielić na prawa podmiotowe (potwierdzające wcześniejsze zobowiązania wynikające z innych przepisów unijnych) oraz zasady prawne, które powinny być urzeczywistnione na podstawie szczegółowych aktów unijnych lub państw członkowskich. Wszystkie prawa określone w KPP zostały pogrupowane w siedmiu częściach dotyczących odpowiednio: godności ludzkiej (w tym ochrony życia ludzkiego), wolności jednostek (ochrony życia prywatnego, swobód religijnych, swobody opinii), równości i niedyskryminacji, solidarności i praw socjalnych, praw obywatelskich (np. praw wyborczych), wymiaru sprawiedliwości (prawa do efektywnej ochrony prawnej, prawa do sądu sprawiedliwego procesu, prawa do obrony) i postanowień ogólnych. Z punktu widzenia Polski na uwagę zasługuje tzw. protokół polsko-brytyjsko-czeski, który potwierdza wyłączną kompetencję wewnętrzną odnośnych państw w kwestiach światopoglądowych oraz wyłącza możliwość kontroli przez TSUE zgodności ustawodawstwa wewnętrznego tych państw pod kątem zgodności

wytyczne mogą dotyczyć również praw podstawowych. Jurysdykcja Trybunału nie rozciąga się jednak na kwestie leżące poza zakresem prawa wspólnotowego. Skarżący nie znajduje się w sytuacji, która wykazuje związek z prawem wspólnotowym. Niesłuszne skazanie na karę więzienia pozbawia faktycznie możliwości swobodnego przepływu, ale nie ustanawia wystarczającego związku z prawem wspólnotowym. Przepisy karne, na podstawie których został skazany, należą do prawa krajowego. Sytuacja Kremzowa nie podlega ocenie z punktu widzenia prawa wspólnotowego.

z Kartą Praw Podstawowych. Z kolei tzw. protokół irlandzki, zawarty w związku z traktatem lizbońskim, stanowi gwarancję nienaruszalności regulacji konstytucyjnych tego państwa, m.in. w przedmiocie dopuszczalności aborcji.

Najistotniejsze orzeczenia dotyczące ochrony praw podstawowych po wejściu w życie KPP wydał Trybunał w sprawach *Melloni* i *Åkerberg Fransson*[338]. W sprawie *Melloni* Trybunał miał wypowiedzieć się w kwestii zgodności decyzji ramowej 2002/584 o ENA z przepisami KPP: art. 47 dotyczącego skutecznej ochrony sądowej i sprawiedliwego procesu oraz art. 48 dotyczącego prawa do obrony. Zdaniem Trybunału prawo do sprawiedliwego procesu może podlegać ograniczeniom, zwłaszcza jeśli chodzi o prawo do udziału w rozprawie. Oskarżony może swobodnie z tego prawa zrezygnować. Podobna konkluzja wynika z orzecznictwa ETPCz, np. w sprawach *Medenica przeciwko Szwajcarii*, skarga nr 20491/92, *Sejdovic przeciwko Włochom*, skarga nr 56581/00, oraz *Haralampiev przeciwko Bułgari*i, skarga nr 29648/03. Realizowana przez decyzję ramową 2009/299 harmonizacja przesłanek wykonywania europejskich nakazów aresztowania zmierza do wzmocnienia praw procesowych osób, wobec których toczy się postępowanie karne, i do usprawnienia wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych przez państwa członkowskie. Zdaniem Trybunału art. 4a decyzji ramowej 2002/584 nie narusza zatem ani prawa do skutecznej ochrony sądowej i sprawiedliwego procesu, ani prawa do obrony zagwarantowanych, odpowiednio, przez art. 47 i 48 KPP. Trybunał podkreślił też, że nie do przyjęcia jest wykładnia, zgodnie z którą art. 53 KPP zezwalałby w sposób ogólny państwu członkowskiemu na stosowanie standardu ochrony praw podstawowych gwarantowanego konstytucją, jeśli jest on wyższy od standardu wynikającego z karty, i na sprzeciwienie się w razie potrzeby stosowaniu przepisów prawa Unii. Taka wykładnia umożliwiałaby w szczególności państwu członkowskiemu uzależnienie wykonania europejskiego nakazu aresztowania wydanego w celu wykonania wyroku orzeczonego zaocznie od warunków gwarantujących uniknięcie ograniczenia lub naruszenia praw zagwarantowanych w konstytucji, choćby nawet stosowanie takich warunków nie było dozwolone przez decyzję ramową 2002/584. Wspomniana wykładnia karty naruszałaby bowiem zasadę pierwszeństwa prawa Unii w zakresie, w jakim pozwalałaby, aby państwo członkowskie tworzyło przeszkodę w stosowaniu aktów prawa unijnego w pełni zgodnych z kartą w wypadku braku poszanowania przez te akty praw podstawowych gwarantowanych konstytucją tego państwa. Z utrwalonego orzecznictwa wynika bowiem, że na mocy zasady pierwszeństwa prawa unijnego, która jest istotną cechą porządku prawnego Unii, okoliczność powoływania się przez państwo członkowskie na przepisy prawa krajowego, nawet rangi konstytucyjnej, nie może mieć wpływu

[338] Wyrok z dnia 26 lutego 2013 r., sprawa C-617/10, *Åklagaren przeciwko H. Åkerberg Fransson*, ECLI:EU:C:2013:105; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A62010CJ0617

na skuteczność prawa Unii na terytorium tego państwa. Artykuł 53 karty potwierdza wprawdzie, że gdy akt prawa Unii wymaga przyjęcia aktów krajowych, organy i sądy krajowe są uprawnione do stosowania krajowych standardów ochrony praw podstawowych, o ile tych standardów nie podważa to poziomu ochrony wynikającego z karty stosownie do wykładni Trybunału, ani pierwszeństwa, jednolitości i skuteczności prawa Unii. W rezultacie zezwolenie państwu członkowskiemu na powołanie się na art. 53 KPP w celu uzależnienia przekazania osoby skazanej zaocznie od nieprzewidzianego w decyzji ramowej 2009/299 warunku prowadziłoby, poprzez podważenie jednolitości standardu ochrony praw podstawowych określonego w decyzji ramowej, do naruszenia zasad wzajemnego zaufania i wzajemnego uznawania, do których wzmocnienia dąży wspomniana decyzja ramowa, i w konsekwencji do zagrożenia jej skuteczności.

Z kolei w sprawie *H. Fransson* Trybunał wypowiedział się na temat charakteru prawnego zobowiązań podatkowych i zastosowania karty do postępowań skarbowych. Ścigany karnie w postępowaniu głównym H. Åkerberg Fransson został oskarżony między innymi o popełnienie poważnych przestępstw skarbowych. Zgodnie z aktem oskarżenia przestępstwa zostały uznane za szczególnie niebezpieczne, po pierwsze, z uwagi na znaczną wysokość należnych kwot, a po drugie, miały znaczne rozmiary i ciągły charakter. Urząd skarbowy nałożył na Franssona dodatkowe zobowiązanie podatkowe, przy czym decyzja została uzasadniona w taki sam sposób, jaki przyjęła prokuratura w akcie oskarżenia w postępowaniu karnym (tj. zarzutem złożenia fałszywych zeznań). W postępowaniu głównym została podniesiona kwestia, czy akt oskarżenia przeciwko H. Åkerbergowi Franssonowi nie powinien zostać oddalony z tego względu, że w ramach innego postępowania przeciwko niemu zastosowano już sankcje za te same czyny, w związku z czym istnieje ryzyko naruszenia zakazu ponownego karania (*ne bis in idem*) ustanowionego w Protokole nr 7 do EKPCz i w art. 50 KPP. W postępowaniu przed Trybunałem rządy kilku państw i Komisja Europejska zakwestionowały dopuszczalność pytań prejudycjalnych, ponieważ postępowanie karne nie dotyczyło prawa Unii. Tym samym nie było objęte zasadą *ne bis in idem*. Trybunał przypomniał, że zakres zastosowania karty w odniesieniu do działań państw członkowskich został określony w jej art. 51, zgodnie z którym postanowienia karty mają zastosowanie do państw członkowskich tylko w sytuacji, gdy stosują one prawo Unii. Wskazane postanowienie karty potwierdza zatem orzecznictwo Trybunału dotyczące sytuacji, w których działania państw członkowskich muszą spełniać wymagania wynikające z praw podstawowych chronionych w porządku prawnym Unii. Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika bowiem, że prawa podstawowe chronione w porządku prawnym Unii znajdują zastosowanie we wszystkich sytuacjach podlegających prawu Unii, ale nie poza takimi sytuacjami. Z tego względu Trybunał przypomniał,

że nie jest władny oceniać zgodności z kartą przepisów krajowych, które nie mieszczą się w zakresie zastosowania prawa Unii. Natomiast jeżeli przepisy takie wchodzą w zakres zastosowania tego prawa, Trybunał, rozpatrując pytanie prejudycjalne, powinien udzielić wszelkich wyjaśnień interpretacyjnych koniecznych do oceny przez sąd krajowy zgodności tych przepisów z prawami podstawowymi, których ochronę zapewnia. Karta nie rozszerza zakresu zastosowania prawa Unii poza kompetencje Unii, nie ustanawia nowych kompetencji ani zadań Unii ani też nie zmienia kompetencji i zadań powierzonych jej w traktatach.

Wszczęte przeciwko Franssonowi postępowanie karne było po części związane z niedopełnieniem przez niego obowiązku przekazania prawidłowych informacji dotyczących podatku VAT. Każde państwo członkowskie jest zobowiązane podjąć wszelkie działania ustawodawcze i administracyjne niezbędne do zapewnienia na jego terytorium poboru w pełnej wysokości należnego podatku VAT i zwalczania przestępczości podatkowej. Art. 325 TFUE zobowiązuje państwa członkowskie do zwalczania nielegalnych działań naruszających interesy finansowe Unii za pomocą odstraszających i skutecznych środków, a w szczególności do stosowania takich samych środków w celu zwalczania przestępczości powodującej naruszenie interesów finansowych Unii, jakie stosują one w celu zwalczania przestępczości powodującej naruszenie ich własnych regulacji. Dodatkowe zobowiązania podatkowe i postępowanie karnoskarbowe, a więc środki, jakie zastosowano wobec oskarżonego w sprawie głównej z powodu nieprawdziwych informacji podanych przez niego w odniesieniu do podatku VAT, stanowią wykonanie dyrektywy 2006/112 oraz art. 325 TFUE, a zatem są aktem stosowania prawa Unii w rozumieniu art. 51 karty. Nie podważa powyższego wniosku okoliczność, że przepisy krajowe służące za podstawę tych zobowiązań podatkowych i postępowania karnego nie zostały wydane w celu transpozycji dyrektywy 2006/112. Ich zastosowanie stanowi sankcję za naruszenie przepisów tej dyrektywy, ma więc na celu wypełnienie nałożonego na państwa członkowskie w traktatach obowiązku skutecznego sankcjonowania działań mogących naruszać interesy finansowe Unii. Gdy sąd państwa członkowskiego przystępuje do kontroli zgodności z prawami podstawowymi przepisu prawa krajowego lub działania organów krajowych stanowiącego akt stosowania prawa Unii, organy i sądy krajowe są uprawnione do stosowania krajowych standardów ochrony praw podstawowych, o ile nie podważa to poziomu ochrony wynikającego z karty w świetle wykładni Trybunału ani pierwszeństwa, jednolitości i skuteczności prawa Unii. W tym celu sądy krajowe, dokonując wykładni postanowień karty, mają możliwość, a w niektórych wypadkach obowiązek, zwrócić się do Trybunału w trybie prejudycjalnym.

Trybunał rozpatrzył również kwestię oceny zgodności z prawem Unii krajowej praktyki sądowej, która uzależnia obowiązek niezastosowania przez sąd krajowy przepisu sprzecznego z prawem podstawowym chronionym na mocy EKPCz i karty

od spełnienia warunku, by sprzeczność ta wynikała w sposób oczywisty z tych aktów lub z dotyczącego ich orzecznictwa. Jakkolwiek prawa podstawowe chronione na mocy EKPCz są częścią prawa Unii jako jego zasady ogólne, a sama karta nakazuje jednakową interpretację praw wynikających jednocześnie z KPP i EKPCz, to jednak konwencja ta, do czasu przystąpienia do niej Unii, nie stanowi aktu prawnego formalnie obowiązującego w porządku prawnym Unii. W związku z tym prawo Unii nie reguluje stosunków między EKPCz a porządkami prawnymi państw członkowskich ani nie określa skutków, jakie sąd krajowy powinien wywieść ze sprzeczności między normą prawa krajowego a prawami chronionymi na mocy tej konwencji. Sąd krajowy, stosując w ramach swojej właściwości przepisy prawa Unii, ma obowiązek zapewnić pełną skuteczność tych przepisów i odmówić w razie potrzeby z urzędu zastosowania wszelkich sprzecznych z nimi przepisów krajowych, nawet późniejszych, bez konieczności żądania lub oczekiwania na uprzednie uchylenie tych przepisów w drodze ustawodawczej lub w jakimkolwiek innym trybie konstytucyjnym. Byłoby bowiem sprzeczne z wymogami wynikającymi z samej natury prawa Unii, gdyby w krajowym porządku prawnym obowiązywały jakiekolwiek przepisy albo praktyka ustawodawcza, administracyjna lub sądowa, które prowadziłyby do ograniczenia skuteczności prawa Unii poprzez to, że sąd krajowy nie miałby możliwości pominięcia krajowych przepisów ustawowych mogących uniemożliwiać pełną skuteczność prawa Unii. Prawo Unii stoi więc na przeszkodzie krajowej praktyce sądowej, która uzależnia obowiązek niezastosowania przez sąd krajowy przepisu sprzecznego z prawem podstawowym chronionym na mocy karty od spełnienia warunku, by sprzeczność ta wynikała w sposób oczywisty z karty lub z dotyczącego jej orzecznictwa. Praktyka ta uniemożliwiałaby bowiem sądowi krajowemu dokonanie kompletnej oceny zgodności tego przepisu krajowego z kartą. W razie potrzeby sąd krajowy może skonsultować się w trybie prejudycjalnym z Trybunałem.

Interesującym zagadnieniem jest możliwość horyzontalnego stosowania Karty Praw Podstawowych. Trybunał ustosunkował się do niej przykładowo w omówionej wyżej sprawie C-414/16 *Egenberger*, a także w sprawach połączonych C-569/16 i 570/16 *M.E. Bauer i V. Willmeroth*[339] oraz C-193/17 *Cresco Investigation*[340].

Przedmiotem obu postępowań, w których Federalny Trybunał do spraw Pracy (Bundesarbeitsgericht, RFN) zadał pytania prejudycjalne, był spór o wypłatę

[339] Wyrok z dnia 6 listopada 2018 r., sprawy połączone C-569/16 i 570/16, *Miasto Wuppertal przeciwko M.E. Bauer oraz V. Willmeroth przeciwko M. Broßonn*, ECLI:EU:C:2018:871; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-569/16&language=en

[340] Wyrok z dnia 22 stycznia 2019 r., sprawa C-193/17, *Cresco Investigation GmbH przeciwko M. Achatziemu*, ECLI:EU:C:2019:43; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-193/17&language=PL

ekwiwalentu za urlop niewykorzystany przez zmarłego współmałżonka. Przepisy niemieckie w tej materii, które przewidywały, że prawo do corocznego płatnego urlopu wygasa, a prawo do ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop nie powstaje w sytuacji, gdy stosunek pracy ustaje wskutek śmierci pracownika, były niezgodne z dyrektywą 2003/88, a także z art. 31(2) KPP. Sąd odsyłający zadał pytanie, czy dyrektywa wywiera skutek bezpośredni oraz czy zaliczenie ekwiwalentu za urlop do masy spadkowej jest możliwe również w stosunkach horyzontalnych (między dwiema jednostkami). Trybunał wykorzystał okazję, aby przypomnieć zasady stosowania różnych źródeł prawa unijnego, a zwłaszcza aby ustalić, czy w przypadku niemożności oparcia skargi jednostki bezpośrednio na przepisach dyrektywy i niewystarczającej ochrony praw jednostek w trybie wykładni zgodnej (pośredniego skutku dyrektywy) możliwe jest dochodzenie roszczenia pomiędzy jednostkami wprost na podstawie Karty Praw Podstawowych.

TSUE doprecyzował pytania zadane przez sąd odsyłający, który – jego zdaniem – zmierzał zasadniczo do ustalenia, czy wykładni dyrektywy 2003/88 i art. 31 ust. 2 karty należy dokonywać w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, takiemu jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, na którego podstawie, gdy stosunek pracy ustaje z powodu śmierci pracownika, nabyte zgodnie z tymi przepisami prawo do corocznego płatnego urlopu, który nie został wykorzystany przez pracownika przed jego śmiercią, wygasa i nie powstaje prawo do ekwiwalentu pieniężnego za taki urlop, które mogłoby zostać przeniesione na następców prawnych pracownika w drodze dziedziczenia. Trybunał orzekł już w innej sprawie na podstawie tych samych przepisów, że wykładni dyrektywy 2003/88 należy dokonywać w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie krajowym przepisom prawa lub praktyce, które stanowią, iż prawo do corocznego płatnego urlopu wygasa, a prawo do ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop nie powstaje w sytuacji, gdy stosunek pracy ustaje wskutek śmierci pracownika. Sąd odsyłający nabrał jednak wątpliwości, ponieważ uznał, że cele prawa do corocznego płatnego urlopu, polegające na umożliwieniu pracownikowi odpoczynku oraz zapewnieniu mu okresu wytchnienia i wolnego czasu, nie wydają się już możliwe do osiągnięcia, gdy dana osoba umrze. Prawo do corocznego płatnego urlopu każdego pracownika należy uważać za zasadę prawa socjalnego Unii o szczególnej wadze, której wdrażanie przez właściwe organy krajowe może odbywać się tylko w granicach wyraźnie wytyczonych w dyrektywie 2003/88. Ponieważ akt ten stanowi, że minimalny okres corocznego płatnego urlopu nie może być zastąpiony ekwiwalentem pieniężnym z wyjątkiem sytuacji, gdy stosunek pracy ustał, przepis ten ma na celu zapewnienie, by pracownik mógł korzystać z rzeczywistego odpoczynku, w trosce o skuteczną ochronę jego bezpieczeństwa i zdrowia. Powód ustania stosunku pracy nie ma znaczenia w kontekście prawa do ekwiwalentu pieniężnego, o którym mowa w dyrektywie 2003/88.

Nabyte przez pracownika prawo do corocznego płatnego urlopu, rozpatrywane w aspekcie finansowym, ma charakter ściśle majątkowy. Tym samym prawo do pieniężnego odszkodowania w wypadku, gdy stosunek pracy ustał wskutek śmierci pracownika, wydaje się niezbędne do zapewnienia skuteczności prawa do corocznego płatnego urlopu przyznawanego pracownikowi. Prawo do corocznego płatnego urlopu wypoczynkowego, jako zasada prawa socjalnego Unii, nie tylko ma szczególną wagę, lecz zostało także uznane w sposób wyraźny w art. 31(2) karty, która ma tę samą moc prawną co traktaty. Tymczasem prawa podstawowe chronione w porządku prawnym Unii znajdują zastosowanie we wszystkich sytuacjach podlegających jej prawu. Jako że rozpatrywane w postępowaniu głównym uregulowanie krajowe wykonuje dyrektywę 2003/88, w sprawach w postępowaniu głównym można zatem stosować art. 31(2) karty. Artykuł 31(2) KPP jest oparty zarówno na dyrektywie 93/104, jak i na art. 2 Europejskiej Karty Socjalnej, oraz na pkt 8 Wspólnotowej Karty Socjalnych Praw Podstawowych Pracowników. Dyrektywa 2003/88 stanowi kodyfikację dyrektywy 93/104. Prawo do urlopu musi być interpretowane tak samo w obu dyrektywach i KPP. Artykuł 31(2) karty, w szczególności w odniesieniu do sytuacji objętych jego zakresem, skutkuje tym, że niedopuszczalne jest przyjęcie przez państwa członkowskie przepisów, w wyniku których śmierć pracownika pozbawia go z mocą wsteczną korzyści z prawa do corocznego płatnego urlopu, które nabył przed śmiercią, a tym samym jego następców prawnych korzyści z ekwiwalentu pieniężnego, który zastępuje urlop jako majątkowy komponent tego prawa.

Sąd odsyłający chciał także ustalić, czy taka wykładnia tych przepisów prawa Unii musi w takim wypadku również obowiązywać w kontekście sporu między następcą prawnym zmarłego pracownika a byłym pracodawcą zmarłego pracownika, jeżeli pracodawca jest podmiotem prywatnym. Kwestia, czy należy odstąpić od stosowania przepisu krajowego w zakresie, w jakim jest on sprzeczny z prawem Unii, pojawia się dopiero z chwilą, gdy okaże się, że nie jest możliwa żadna wykładnia tego przepisu zgodna ze wspomnianym prawem. W tym względzie należy podkreślić, że stosując prawo wewnętrzne, sądy krajowe są zobowiązane tak dalece, jak jest to możliwe, dokonywać jego wykładni w świetle brzmienia i celu rozpatrywanej dyrektywy, by osiągnąć przewidziany w niej rezultat. Jak orzekł Trybunał, wymóg dokonywania takiej wykładni zgodnej może w danym wypadku obejmować konieczność zmiany krajowego orzecznictwa przez sądy krajowe, jeżeli opiera się ono na interpretacji prawa krajowego, której nie da się pogodzić z celami dyrektywy.

Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że w każdym przypadku, gdy przepisy dyrektywy okazują się, ze względu na swoją treść, bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne, jednostki mają prawo powoływać się na nie przed sądami krajowymi wobec państwa, zarówno jeżeli zaniechało ono dokonania w terminie transpozycji dyrektywy do prawa krajowego, jak i gdy dokonało nieprawidłowej

transpozycji. Ponadto, gdy podsądni mogą powoływać się na dyrektywę względem państwa, to mogą to czynić niezależnie od charakteru, w jakim państwo występuje, czy to jako pracodawca, czy też organ władzy publicznej. W obu wypadkach należy bowiem unikać sytuacji, w której państwo mogłoby odnieść korzyść z naruszenia prawa Unii. Trybunał orzekł wcześniej, że przepis dyrektywy 2003/88 dotyczący płatnego urlopu spełnia kryteria bezwarunkowego i dostatecznie jasnego charakteru, a tym samym może wywoływać skutek bezpośredni. W rozpatrywanych przypadkach, w odniesieniu do sprawy C-569/16, bezsporne jest, po pierwsze, że mąż M.E. Bauer do dnia swojej śmierci, która spowodowała ustanie wiążącego go stosunku pracy z miastem Wuppertal, nie wykorzystał całego corocznego płatnego urlopu, do którego był uprawniony w tym dniu, a po drugie, że wspomniany pracodawca jest organem lokalnej władzy publicznej. W rezultacie mąż M.E. Bauer albo, w związku z jego śmiercią, jego następczyni prawna mają prawo do uzyskania od miasta Wuppertal ekwiwalentu pieniężnego za nabyty na podstawie wspomnianego przepisu coroczny płatny urlop, niewykorzystany przez zainteresowanego, a sądy krajowe są w tym zakresie zobowiązane do odstąpienia od stosowania przepisów krajowych, takich jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, które wykluczają uzyskanie takiego ekwiwalentu. W odniesieniu natomiast do sporu w postępowaniu głównym w sprawie C-570/16 pomiędzy M. Broßonn, jako następczynią prawną zmarłego męża, a jego byłym pracodawcą V. Willmerothem należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału dyrektywa nie może sama z siebie tworzyć obowiązków po stronie jednostki, a zatem nie można się na dyrektywę – jako taką – powoływać przeciwko tej jednostce. Rozszerzenie możliwości powołania się na przepis nieprzetransponowanej lub nieprawidłowo transponowanej dyrektywy na dziedzinę stosunków między jednostkami sprowadzałoby się bowiem do przyznania Unii uprawnienia do nakładania w sposób bezpośrednio skuteczny zobowiązań na jednostki, podczas gdy ma ona tę kompetencję wyłącznie w obszarach, w których powierzono jej uprawnienie do wydawania rozporządzeń. Tym samym nawet jasny, precyzyjny i bezwarunkowy przepis dyrektywy mający na celu przyznanie jednostkom praw lub nałożenie na nie obowiązków nie może być jako taki stosowany w ramach sporu zawisłego wyłącznie pomiędzy jednostkami.

Trybunał zadał zatem sobie pytanie, czy roszczenie w sprawie C-570/16 może być oparte wprost na przepisie art. 31(2) KPP. Prawo do corocznego płatnego urlopu stanowi podstawową zasadę prawa socjalnego Unii. Zasada ta jest zakorzeniona zarówno w instrumentach opracowanych przez państwa członkowskie na szczeblu Unii, takich jak Wspólnotowa Karta Socjalnych Praw Podstawowych Pracowników, wspomniana również w art. 151 TFUE, jak i w instrumentach międzynarodowych, przy których państwa członkowskie współpracowały lub do których przystąpiły. Wśród nich znajduje się Europejska Karta Społeczna, której stronami

są wszystkie państwa członkowskie. Trzeba też wspomnieć o konwencji nr 132 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej corocznych płatnych urlopów (zrewidowanej), określającej zasady wspomnianej organizacji. Przepisy dyrektywy 93/104 i dyrektywy 2003/88 nie ustanowiły zatem same z siebie prawa do corocznego płatnego urlopu, mającego swoje źródło w różnych instrumentach międzynarodowych i posiadającego, jako podstawowa zasada socjalnego prawa Unii, charakter bezwzględnie wiążący. Artykuł 31(2) KPP stanowi w sposób bezwzględnie wiążący, że „każdy pracownik" ma „prawo" „do corocznego płatnego urlopu". Prawo do corocznego płatnego urlopu, przyznanego wszystkim pracownikom przez art. 31(2) karty, ma w związku z tym, w odniesieniu do samego swojego istnienia, zarówno charakter imperatywny, jak i bezwarunkowy, a to istnienie nie wymaga uszczegółowienia w przepisach prawa Unii ani prawa krajowego, Tym samym KPP wyłącza stosowanie przepisów krajowych pozbawiających spadkobierców zmarłego pracownika prawa do ekwiwalentu za niewykorzystany urlop.

Jeśli chodzi o skutek art. 31(2) karty odnośnie do prywatnych pracodawców, należy zauważyć, że o ile art. 51 karty stanowi, że jej postanowienia mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, zgodnie z zasadą pomocniczości, oraz do państw członkowskich tylko wtedy, gdy wdrażają one prawo Unii, o tyle omawiany art. 51 nie odnosi się do kwestii, czy takie osoby mogą, w stosownych przypadkach, być bezpośrednio związane niektórymi postanowieniami wspomnianej karty, a zatem nie można go interpretować w ten sposób, że systematycznie wyklucza taką ewentualność. Okoliczność, że niektóre przepisy prawa pierwotnego mają zastosowanie w pierwszej kolejności do państw członkowskich, nie wyklucza, że mogą one znajdować zastosowanie w stosunkach między jednostkami. Prawo każdego pracownika do corocznego płatnego urlopu implikuje ze względu na swój charakter odpowiedni obowiązek po stronie pracodawcy, a mianowicie przyznania takich okresów płatnego urlopu. W sytuacji, gdy sąd odsyłający nie mógłby zinterpretować uregulowania krajowego rozpatrywanego w postępowaniu głównym w taki sposób, aby zapewnić zgodność z art. 31(2) karty, musiałby zapewnić w ramach swojej właściwości ochronę prawną wynikającą z omawianego przepisu oraz zagwarantować pełną skuteczność tego artykułu, w razie konieczności przez odstąpienie od stosowania wspomnianego uregulowania krajowego. Jeżeli nie jest możliwe dokonanie wykładni uregulowania krajowego z prawem unijnym, w tym KPP, sąd krajowy, rozpatrujący spór między następcą prawnym zmarłego pracownika a byłym pracodawcą tego pracownika, musi odstąpić od stosowania wspomnianego uregulowania krajowego i zapewnić, aby wspomnianemu następcy prawnemu przyznać na koszt tego pracodawcy ekwiwalent pieniężny za coroczny płatny urlop nabyty zgodnie z prawem, a niewykorzystany przez tego pracownika przed jego śmiercią. Obowiązek ten spoczywa na sądzie krajowym na mocy dyrektywy 2003/88 oraz art. 31 karty w przypadku, gdy

spór dotyczy następcy prawnego i pracodawcy posiadającego status organu publicznego, oraz na mocy drugiego z tych przepisów w przypadku, gdy spór powstaje między następcą prawnym a pracodawcą prywatnym.

Pytania prejudycjalne w tej drugiej z wymienionych spraw zostały skierowane do TSUE przez austriacki sąd najwyższy (Oberster Gerichtshof). Dotyczyły ewentualnej dyskryminacji osób bezwyznaniowych w stosunku do członków Kościołów protestanckich. Na mocy ustawy austriackiej Arbeitsruhegesetz (ARG; ustawy o czasie wolnym od pracy) Wielki Piątek (jako najważniejsze święto kościelne w Kościele protestanckim) jest odpłatnym dniem wolnym od pracy, z okresem odpoczynku w wymiarze 24 godzin, dla członków Kościołów ewangelickich wyznania augsburskiego i helweckiego, Kościoła starokatolickiego i Kościoła ewangelicko-metodystycznego. Jeżeli członek któregoś z tych Kościołów pracuje jednak w tym dniu, ma prawo do dodatkowego wynagrodzenia za ten dzień wolny od pracy. M. Achatzi jest pracownikiem Cresco, agencji prywatnych detektywów, i nie jest członkiem żadnego z Kościołów wskazanych w ARG. Uważa on, że został w dyskryminujący sposób pozbawiony dodatku za dzień wolny od pracy za pracę świadczoną w Wielki Piątek 2015 r., i domagał się z tego tytułu od pracodawcy zapłaty ekwiwalentu pieniężnego.

Rozpoznając środek odwoławczy wniesiony przez Cresco od tego orzeczenia sądu apelacyjnego, Oberster Gerichtshof (austriacki sąd najwyższy) zauważył najpierw, że na 13 dni wolnych od pracy określonych w prawie austriackim wszystkie – z wyjątkiem 1 maja i 26 października, które są pozbawione jakiegokolwiek charakteru religijnego – mają związek z chrześcijaństwem, przy czym dwa z nich są związane wyłącznie z katolicyzmem. We wszystkie te dni wolne od pracy wszyscy pracownicy są odpłatnie zwolnieni z obowiązku świadczenia pracy, niezależnie od ich przynależności religijnej. Specjalne uregulowanie prawne ma na celu umożliwienie członkom każdego z Kościołów wskazanych w tym przepisie wykonywania praktyk religijnych w dzień świąteczny mający dla nich szczególne znaczenie. Przyznanie dodatkowego dnia wolnego od pracy jest uzależnione od religii pracowników, co ma taki skutek, że osobom nienależącym do Kościołów wskazanych w ustawie przysługuje o jeden odpłatny dzień wolny od pracy mniej niż członkom któregoś z tych Kościołów, co zasadniczo stanowi mniej korzystne traktowanie ze względu na religię. Sąd odsyłający ma jednak wątpliwości, czy sytuacja tych dwóch kategorii pracowników jest porównywalna. ARG zmierza do umożliwienia pracownikom, którzy są członkami któregoś ze wskazanych w niej Kościołów, wykonywania ich praktyk religijnych w Wielki Piątek bez konieczności uzgodnienia z ich pracodawcą dnia urlopu w tym celu. Z tej możliwości korzystają zaś pracownicy, którzy są stanowiącymi większość społeczeństwa austriackiego członkami Kościoła rzymskokatolickiego, z uwagi na to, że dni wolne od pracy, które przypadają w ich święta religijne, mają wszyscy pracownicy. Sąd odsyłający uważa, że dla celów

oceny zgodności przepisów krajowych rozpatrywanych w postępowaniu głównym z dyrektywą 2000/78 należy wziąć pod uwagę okoliczność, że potrzeby religijne niektórych pracowników nie są uwzględniane przez te przepisy. Wprawdzie niektóre układy zbiorowe zawierają przepisy podobne do przepisów ARG, zwłaszcza w odniesieniu do Dnia Pojednania obchodzonego w judaizmie lub Święta Reformacji obchodzonego w Kościołach protestanckich, lecz w innych przypadkach pracownicy są w dużym stopniu zdani na życzliwość swojego pracodawcy. Odmienne traktowanie rozpatrywane w postępowaniu głównym mogłoby podlegać prawu Unii w ramach sporu między podmiotami prywatnymi takiego jak w sprawie głównej tylko w razie, gdyby prawo to miało bezpośrednie zastosowanie. Podkreśla on w istocie, że dyrektywa 2000/78 została transponowana na mocy ustawy o równym traktowaniu, której nie przysługuje żadne pierwszeństwo przed ARG, a jasne brzmienie ARG stoi na przeszkodzie wykładni zgodnej z prawem Unii, która rozszerzyłaby uregulowanie dotyczące Wielkiego Piątku na pracowników niebędących członkami Kościołów wskazanych w ARG.

Dyrektywa 2000/78 nie narusza środków przewidzianych przepisami krajowymi, które w społeczeństwie demokratycznym są niezbędne między innymi do ochrony praw i wolności innych osób. Sąd odsyłający podkreśla też, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału wolność religii i swoboda wykonywania praktyk religijnych należą do podstaw społeczeństwa demokratycznego. Powstaje pytanie, czy uregulowanie przewidziane w ARG należy uznać za środek konieczny do ochrony wolności religii i swobody wykonywania praktyk religijnych pracowników będących członkami któregoś z Kościołów wskazanych w ARG. Wprawdzie na austriackim rynku pracy nie istnieją co do zasady strukturalne niedogodności w odniesieniu do pracowników, którzy są członkami któregoś z Kościołów wymienionych w ARG, to jednak zmuszanie tych pracowników do świadczenia pracy w jeden z najważniejszych dni w ich religii, podczas gdy nie jest tak w przypadku na przykład członków Kościoła rzymskokatolickiego, którego wielkie święta stanowią dni wolne od pracy dla wszystkich pracowników, może być uważane za taką niedogodność, której zrekompensowanie miałaby na celu ARG. Istotne jest też, czy w przypadku, gdyby ustawowe uregulowanie dotyczące Wielkiego Piątku naruszało dyrektywę 2000/78, naruszenie to należy zrekompensować przez nałożenie na pracodawcę, spółkę prawa prywatnego, obowiązku zapewnienia wszystkim pracownikom dnia wolnego od pracy, mimo że ustawodawca austriacki zmierzał do wzięcia pod uwagę wymogów uzasadnionych względami religijnymi tylko w odniesieniu do dokładnie wyznaczonej grupy pracowników w celu ochrony interesów pracodawców stojących na przeszkodzie nadmiernemu rozszerzeniu ogólnego uregulowania dotyczącego dni wolnych od pracy.

Rząd polski w swym stanowisku wskazał, że na mocy art. 17 ust. 1 TFUE przyznanie przez państwo członkowskie dnia wolnego od pracy w celu umożliwienia

obchodzenia święta religijnego nie jest objęte prawem Unii, wobec czego Trybunał nie jest właściwy do udzielenia odpowiedzi na pytania prejudycjalne, które skierował do niego sąd odsyłający. Według TSUE Unia szanuje status przyznany na mocy prawa krajowego Kościołom i stowarzyszeniom lub wspólnotom religijnym w państwach członkowskich i nie narusza tego statusu. Przepis ten nie skutkuje jednak tym, by odmienne traktowanie zawarte w przepisach krajowych przewidujących przyznanie niektórym pracownikom dnia wolnego od pracy w celu umożliwienia obchodzenia przez nich święta religijnego zostało wykluczone z zakresu stosowania dyrektywy 2000/78 oraz by zgodność takiego odmiennego traktowania z tą dyrektywą nie podlegała skutecznej kontroli sądowej. Po pierwsze, brzmienie art. 17 TFUE odpowiada bowiem w istocie brzmieniu deklaracji nr 11 w sprawie statusu kościołów i organizacji niewyznaniowych, załączonej do aktu końcowego traktatu z Amsterdamu. Okoliczność zaś, że w art. 24 dyrektywy 2000/78 bezpośrednio powołano się na tekst tej deklaracji, niezbicie pokazuje, że prawodawca Unii siłą rzeczy musiał uwzględnić ten akt w kontekście przyjmowania tej dyrektywy. Po drugie, art. 17 TFUE stanowi wprawdzie wyraz neutralności Unii względem sposobu, w jaki państwa członkowskie regulują swoje stosunki z Kościołami, organizacjami i wspólnotami religijnymi, to jednak przepisy rozpatrywane w postępowaniu głównym mają na celu nie uregulowanie stosunków między państwem członkowskim a Kościołami, lecz jedynie udzielenie pracownikom będącym członkami niektórych Kościołów dodatkowego dnia wolnego od pracy przypadającego w ważne dla tych Kościołów święto religijne. Zarzut braku właściwości podniesiony przez rząd polski należy zatem oddalić.

Odpowiadając na pytania prejudycjalne, Trybunał w odniesieniu do trzech z nich doprecyzował, że sąd odsyłający chciałby uzyskać wskazówki co do kwestii wykładni art. 21 KPP oraz dyrektywy 2000/78 ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, a przede wszystkim tego, czy przepisy krajowe, na mocy których, po pierwsze, Wielki Piątek jest dniem wolnym od pracy tylko dla pracowników będących członkami niektórych Kościołów chrześcijańskich, a po drugie, jedynie ci pracownicy mają prawo – jeżeli są zobowiązani pracować w ten wolny dzień – do dodatku za dzień wolny od pracy, ustanawiają bezpośrednią dyskryminację ze względu na religię. W razie odpowiedzi twierdzącej sąd ten pyta również o to, czy środki przewidziane przez te przepisy krajowe można uznać za środki konieczne do ochrony praw i wolności innych osób w rozumieniu wspomnianej dyrektywy lub za szczególne środki mające zrekompensować niedogodności, u podstaw których leży religia.

Dyrektywa 2000/78 ma na celu wyznaczenie ogólnych ram walki z dyskryminacją ze względu na religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną w odniesieniu do zatrudnienia i pracy, aby urzeczywistnić w państwach członkowskich zasady równego traktowania. „Zasada równego traktowania"

oznacza brak jakichkolwiek form bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji z przyczyn określonych w tej dyrektywie. Dyskryminacja bezpośrednia występuje w przypadku, gdy osobę traktuje się mniej przychylnie, niż traktuje się inną osobę w porównywalnej sytuacji, z jakiejkolwiek przyczyny wymienionej w dyrektywie, wśród których widnieje religia. W tym kontekście należy, po pierwsze, określić, czy z ustawodawstwa rozpatrywanego w postępowaniu głównym wynika odmienne traktowanie pracowników ze względu na wyznawaną przez nich religię. ARG przyznaje prawo do dnia wolnego od pracy w Wielki Piątek jedynie pracownikom będącym członkami któregoś z Kościołów wskazanych w ARG. Wynika stąd, że dodatek za dzień wolny od pracy, do którego może zgłaszać roszczenie pracownik zobowiązany do wykonywania swojej działalności zawodowej w dzień wolny od pracy, przysługuje pracownikom, którzy wykonują swoją działalność zawodową w Wielki Piątek, tylko jeśli są oni członkami któregoś z tych Kościołów. Tym samym ustawodawstwo rozpatrywane w postępowaniu głównym wprowadza odmienne traktowanie bezpośrednio oparte na religii pracowników. Kryterium zróżnicowania, które jest stosowane przez to ustawodawstwo, wynika bowiem bezpośrednio z przynależności pracowników do określonej religii. Po drugie, trzeba zbadać, czy takie odmienne traktowanie dotyczy kategorii pracowników znajdujących się w porównywalnych sytuacjach. W tym względzie w celu ustalenia, czy ma miejsce naruszenie zasady równego traktowania, oceny wymogu związanego z podobieństwem sytuacji należy dokonywać z uwzględnieniem całościowej charakterystyki tych sytuacji, w szczególności w świetle przedmiotu i celu przepisów krajowych ustanawiających dane rozróżnienie. Należy również uściślić, po pierwsze, że nie tyle wymaga się, by sytuacje były identyczne, lecz by były one porównywalne, oraz po drugie, że badanie porównywalności powinno zostać dokonane nie w sposób ogólny i abstrakcyjny, lecz w sposób szczególny i konkretny w odniesieniu do danego świadczenia. ARG przyznaje w Wielki Piątek nieprzerwany okres odpoczynku w wymiarze 24 godzin tylko pracownikom będącym członkami któregoś z Kościołów wskazanych w tej ustawie. Przepis ten ustanawia odmienne traktowanie odnośnie do przyznania dnia wolnego od pracy pomiędzy tymi pracownikami a wszystkimi pozostałymi pracownikami. Okres odpoczynku w wymiarze 24 godzin przyznany w Wielki Piątek pracownikom będącym członkami któregoś z Kościołów wskazanych w ARG jest uzasadniony przez właściwe organy krajowe znaczeniem, jakie taki dzień ma dla tych wspólnot religijnych. Jednakże, jak wynika z postanowienia odsyłającego, przyznanie dnia wolnego od pracy w Wielki Piątek pracownikowi będącemu członkiem któregoś z Kościołów wskazanych w ARG nie podlega warunkowi wywiązania się przez pracownika z określonego obowiązku religijnego w ciągu tego dnia, lecz jest zależne wyłącznie od formalnej przynależności wspomnianego pracownika do któregoś z tych Kościołów. Pracownik ten ma zatem swobodę dysponowania według własnego uznania okresem przypadającym

w ten dzień wolny od pracy, na przykład dla celów odpoczynku i rekreacji. Sytuacja takiego pracownika nie różni się w tym zakresie od sytuacji innych pracowników pragnących dysponować okresem odpoczynku lub rekreacji w Wielki Piątek, którym nie przysługuje jednak odpowiedni dzień wolny od pracy. Tylko pracownikom będącym członkami któregoś z Kościołów wskazanych w ARG może przysługiwać dodatek za dzień wolny od pracy, jeśli pracują w Wielki Piątek. Wspomniany pracownik jest zatem uprawniony do wspomnianego dodatku, jeśli pracował w Wielki Piątek, choć nawet nie odczuwał obowiązku lub potrzeby obchodzenia tego święta religijnego. Jego sytuacja nie różni się zatem od sytuacji pozostałych pracowników, którzy pracowali w Wielki Piątek, nie będąc uprawnionymi do takiego dodatku. Ustawodawstwo krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym skutkuje więc odmiennym traktowaniem porównywalnych sytuacji w zależności od religii. Wprowadza ono zatem bezpośrednią dyskryminację ze względu na religię w rozumieniu dyrektywy 2000/78.

W drugiej kolejności należało ustalić, czy taka bezpośrednia dyskryminacja może być uzasadniona. Według Trybunału, dyrektywa 2000/78 nie narusza środków przewidzianych przepisami krajowymi, które w społeczeństwie demokratycznym są niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, utrzymania porządku i zapobiegania działaniom podlegającym sankcjom karnym, ochrony zdrowia i ochrony praw i wolności innych osób. W niniejszym przypadku należy podkreślić, że środki rozpatrywane w postępowaniu głównym, a mianowicie uznanie Wielkiego Piątku za dzień wolny od pracy dla pracowników będących członkami któregoś z Kościołów wskazanych w ARG oraz przyznanie tym pracownikom dodatku za dzień wolny od pracy, w razie gdy są oni zobowiązani pracować podczas okresu odpoczynku przypadającego w ten dzień wolny od pracy, są przewidziane w przepisach krajowych w rozumieniu dyrektywy 2000/78. Przyznanie dnia wolnego od pracy w Wielki Piątek pracownikom będącym członkami któregoś z Kościołów wskazanych w ARG ma na celu uwzględnienie szczególnego znaczenia dla członków tych Kościołów uroczystości religijnych związanych z takim dniem. Wolność religii należy do praw i podstawowych wolności uznanych w prawie Unii, przy czym pojęcie religii należy interpretować jako obejmujące zarówno *forum internum*, czyli fakt posiadania przekonań, jak i *forum externum*, czyli publiczne uzewnętrznianie wyznawanej wiary religijnej. Wynika z tego, że cel zamierzony przez ustawodawcę austriackiego jest objęty dyrektywą 2000/78.

Kolejnym etapem rozumowania TSUE było zbadanie, czy opisane wyżej środki są konieczne do ochrony wolności religii rozpatrywanych pracowników. Możliwość obchodzenia przez pracowników nienależących do Kościołów wskazanych w ARG święta religijnego nieprzypadającego w jednym z dni wolnych od pracy jest uwzględniona w prawie austriackim nie przez przyznanie dodatkowego dnia wolnego od pracy, lecz zasadniczo za pomocą obowiązku dbałości pracodawców

o dobro ich pracowników, w ramach którego ci ostatni mają możliwość uzyskania w stosownym przypadku prawa do powstrzymania się od pracy na czas konieczny do odprawienia pewnych obrzędów religijnych. Środków krajowych analizowanych w postępowaniu głównym nie można więc było uznać za konieczne do ochrony wolności religii w rozumieniu dyrektywy 2000/78.

Pozostaje pytanie, czy przepisy rozpatrywane w postępowaniu głównym mogą być uzasadnione na mocy dyrektywy 2000/78. Z jej przepisów wynika, że zasada równości traktowania nie stoi na przeszkodzie utrzymywaniu lub przyjmowaniu przez państwo członkowskie w celu zapewnienia całkowitej równości w życiu zawodowym szczególnych środków mających zapobiegać lub wyrównywać niedogodności, u podstaw których leży jedna z przyczyn określonych w art. 1 tej dyrektywy. Przepisy rozpatrywane w postępowaniu głównym przyznają okres odpoczynku w wymiarze 24 godzin w Wielki Piątek pracownikom będącym członkami któregoś z Kościołów wskazanych w ARG, podczas gdy pracownicy należący do innych religii, których ważne święta nie przypadają w ustawowe dni wolne od pracy, mogą co do zasady powstrzymać się od wykonywania pracy w celu odprawienia obrzędów religijnych związanych z tymi świętami jedynie na podstawie upoważnienia udzielonego przez ich pracodawcę w ramach obowiązku dbałości. Wynika stąd, że środki rozpatrywane w postępowaniu głównym wykraczają poza to, co konieczne dla zrekompensowania takiej zakładanej niedogodności, i że wprowadzają odmienne traktowanie pracowników podlegających porównywalnym obowiązkom religijnym, które nie gwarantuje tak dalece, jak to możliwe, przestrzegania zasady równości.

Podsumowując odpowiedź Trybunału na trzy pierwsze pytania prejudycjalne, orzekł on, że: 1) dyrektywę 2000/78 powinno się interpretować w ten sposób, że przepisy krajowe, na mocy których, po pierwsze, Wielki Piątek jest dniem wolnym od pracy tylko dla pracowników będących członkami niektórych Kościołów chrześcijańskich, a po drugie, jedynie ci pracownicy mają prawo – jeżeli są zobowiązani pracować w ten dzień wolny od pracy – do dodatku za dzień wolny od pracy, stanowią bezpośrednią dyskryminację ze względu na religię; 2) środków przewidzianych przez te przepisy krajowe nie można uznać za środki konieczne do ochrony praw i wolności innych osób w rozumieniu wspomnianej dyrektywy ani za szczególne środki mające zrekompensować niedogodności, u podstaw których leży religia, w rozumieniu tejże dyrektywy.

Poprzez kolejne, czwarte pytanie sąd odsyłający dążył – według TSUE – do ustalenia, czy prawo Unii należy interpretować w ten sposób, że dopóki zainteresowane państwo członkowskie w celu przywrócenia równości traktowania nie zmieni przepisów przyznających prawo do dnia wolnego od pracy w Wielki Piątek tylko pracownikom będącym członkom niektórych Kościołów chrześcijańskich, dopóty prywatny pracodawca podlegający tym przepisom ma obowiązek przyznać również

swoim pozostałym pracownikom prawo do dnia wolnego od pracy w Wielki Piątek i w konsekwencji uznać, że jeśli są oni zobowiązani pracować w tym dniu, to przysługuje im prawo do dodatku za dzień wolny od pracy.

Z odpowiedzi udzielonej na trzy pierwsze pytania wynika, że dyrektywę 2000/78 należy interpretować tak, że stoi ona na przeszkodzie odmiennemu traktowaniu ze względu na religię. Należy jednak zauważyć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału dyrektywa nie może sama z siebie tworzyć obowiązków po stronie jednostki, a zatem nie można się na dyrektywę – jako taką – powoływać przeciwko tej jednostce. Rozszerzenie możliwości powoływania się na nieprzetransponowane lub niewłaściwie transponowane dyrektywy na dziedzinę stosunków między jednostkami sprowadzałoby się bowiem do przyznania Unii uprawnienia do nakładania w sposób bezpośrednio skuteczny zobowiązań na jednostki, podczas gdy ma ona tę kompetencję wyłącznie w obszarach, w których powierzono jej uprawnienie do wydawania rozporządzeń. I tak nie można się powoływać na dyrektywę w sporze między jednostkami w celu wyłączenia stosowania uregulowania państwa członkowskiego sprzecznego z tą dyrektywą.

Sądy krajowe powinny, przy uwzględnieniu wszystkich norm prawa krajowego i na podstawie uznanych w krajowym porządku prawnym metod wykładni, rozstrzygnąć, czy oraz w jakim zakresie wykładni przepisu prawa krajowego można dokonać zgodnie z dyrektywą 2000/78 bez dokonywania wykładni *contra legem* tego przepisu krajowego. W razie gdyby nie było możliwe dokonanie przez sąd odsyłający wykładni zgodnej, należy uściślić, że dyrektywa 2000/78 sama w sobie nie ustanawia zasady równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, mającej swoje źródło w różnych instrumentach międzynarodowych i we wspólnych tradycjach konstytucyjnych państw członkowskich, lecz ma jedynie na celu ustanowienie w tych dziedzinach ogólnych ram dla walki z dyskryminacją z różnych przyczyn, między innymi ze względu na religię lub przekonania.

Jako jedna z ogólnych zasad prawa Unii zakaz wszelkiej dyskryminacji ze względu na religię lub przekonania jest normą o charakterze bezwzględnie wiążącym. Ten zapisany w art. 21 ust. 1 karty zakaz samoistnie przyznaje jednostkom prawo, na które mogą się one bezpośrednio powoływać w sporze dotyczącym jednej z dziedzin objętych prawem Unii. Z uwagi na swój bezwzględnie wiążący charakter, art. 21 karty nie różni się od poszczególnych postanowień traktatów założycielskich zakazujących dyskryminacji z różnych względów, nawet jeżeli te przypadki dyskryminacji wynikają z umów zawieranych przez jednostki. Tym samym, gdyby miało się okazać, że przepisów krajowych nie da się interpretować w sposób zgodny z dyrektywą 2000/78, sąd odsyłający byłby jednak obowiązany do zapewnienia ochrony prawnej pracownikom wynikającej z art. 21 karty oraz do zagwarantowania pełnej skuteczności tego artykułu.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, w wypadku stwierdzenia istnienia dyskryminacji niezgodnej z prawem Unii, dopóki nie zostaną przyjęte środki zmierzające do przywrócenia równego traktowania, poszanowanie zasady równego traktowania może zostać zapewnione jedynie w drodze przyznania osobom należącym do grupy gorzej traktowanej takich samych korzyści, jakie przysługują osobom uprzywilejowanym. Osoby będące w niekorzystnej sytuacji powinny zatem znaleźć się w takiej samej sytuacji jak osoby, którym przysługuje omawiana korzyść. Wobec tego sąd krajowy jest zobowiązany do niestosowania wszelkich dyskryminujących przepisów krajowych, bez konieczności żądania uprzedniego uchylenia tych przepisów przez ustawodawcę – lub oczekiwania na nie – a także do zastosowania względem osób należących do gorzej traktowanej grupy przepisów obowiązujących wobec osób należących do drugiej kategorii. Obowiązek ten spoczywa na sądzie krajowym niezależnie od istnienia w prawie krajowym przepisu przyznającego mu taką kompetencję. Zatem dopóki ustawodawca krajowy nie przyjmie środków przywracających równość traktowania, dopóty na pracodawcach spoczywa obowiązek zapewnienia pracownikom nienależącym do żadnego z tych Kościołów traktowania identycznego z traktowaniem zastrzeżonym przez przepisy rozpatrywane w postępowaniu głównym dla pracowników będących członkami któregoś ze wspomnianych Kościołów. Z właściwego ustawodawstwa krajowego wynika, że ci ostatni pracownicy są zobowiązani poinformować pracodawcę o swojej przynależności do któregoś z Kościołów wskazanych w ARG, aby mógł on z góry uwzględnić ich nieobecność w Wielki Piątek. Z tego względu dopóki nie uregulowano tej kwestii ustawowo w sposób jednolity dla wszystkich, pracodawca musi na mocy art. 21 karty przyznać pracownikom nienależącym do żadnego ze wspomnianych Kościołów prawo do dnia wolnego od pracy w Wielki Piątek, o ile pracownicy ci poinformują przed tym dniem pracodawcę o tym, że mają zamiar nie pracować w tym dniu. Wynika z tego również, że pracownik nienależący do żadnego z Kościołów wskazanych w ARG jest uprawniony do uzyskania od pracodawcy wypłaty dodatku, jeżeli pracodawca ten odmówi uwzględnienia jego prośby o zwolnienie z obowiązku pracy w tym dniu. Należy przypomnieć, że pracodawcy muszą wywiązywać się z nałożonych na nich w tej kwestii obowiązków, ustawodawca krajowy nie przyjmie przepisów zmierzających do przywrócenia równego traktowania. O ile bowiem na państwach członkowskich ciąży obowiązek uchylenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych sprzecznych z zasadą równego traktowania, o tyle jednak przepis ten nie zobowiązuje ich do przyjęcia określonych środków w wypadku naruszenia zakazu dyskryminacji, lecz pozostawia im swobodę wyboru spośród różnych rozwiązań właściwych do zrealizowania zamierzonego przez ten przepis celu takiego rozwiązania, które wydaje się im najlepiej do tego dostosowane, w zależności od sytuacji, jakie mogą wystąpić. Na pytanie czwarte należy odpowiedzieć, że art. 21 karty powinno się

interpretować w ten sposób, że dopóki zainteresowane państwo członkowskie w celu przywrócenia równości traktowania nie zmieni przepisów przyznających prawo do dnia wolnego od pracy w Wielki Piątek tylko pracownikom będącym członkom niektórych Kościołów chrześcijańskich, dopóty prywatny pracodawca podlegający tym przepisom ma obowiązek przyznać również swoim pozostałym pracownikom prawo do dnia wolnego od pracy w Wielki Piątek, o ile pracownicy ci uprzednio zwrócili się do tego pracodawcy o zwolnienie z obowiązku pracy w tym dniu, i w konsekwencji uznać, że pracownikom tym przysługuje prawo do dodatku za dzień wolny od pracy.

Przyjęcie KPP oznaczało istotny element konstytucjonalizacji prawa unijnego. Wydawało się, że rozwój integracji europejskiej nie będzie hamowany i doprowadzi w perspektywie do przekształcenia Unii w europejskie państwo federalne, co było możliwe na gruncie poprzednio obowiązującej wersji traktatów założycielskich. Trend federalistyczny został jednak odrzucony przez obywateli Unii, czego wyrazem były wyniki referendum w sprawie przyjęcia Traktatu Konstytucyjnego we Francji i w Królestwie Niderlandów. Ratując Unię, państwa członkowskie wynegocjowały i zaakceptowały traktat lizboński reformujący Unię. Nadał on Unii podmiotowość prawną, przekształcając ją w organizację międzynarodową, wprowadził wiele zmian w funkcjonowaniu instytucji unijnych, lecz jednocześnie wzmocnił rolę państw narodowych i podkreślił gwarancje suwerenności. Oczywiście miało to istotny wpływ na charakter praw podstawowych.

5.3. Dyskusja nad przystąpieniem Wspólnoty/Unii do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka

Przystąpienie do konwencji było przedmiotem opinii 2/94[341] wydanej przez TSUE na wniosek Rady na gruncie traktatów w pierwotnej wersji. Opinia została przyjęta nie na podstawie analizy tekstu umowy akcesyjnej (gdyż takiego jeszcze nie było), lecz na podstawie analizy rozwiązań traktatowych w UE. TSUE miał wątpliwość, czy wobec braku projektu umowy o przystąpieniu może wydać opinię prawną, uznał jednak, że będzie to dopuszczalne na bazie dotychczasowej dyskusji w ramach Wspólnoty Europejskiej. Trybunał sformułował swą opinię po zapoznaniu się ze stanowiskami instytucji Wspólnoty oraz państw członkowskich. Wskazał, że z przystąpieniem Wspólnoty do konwencji wiążą się dwa zasadnicze problemy: kwestia kompetencji Wspólnoty do zawarcia takiej umowy oraz kwestia zgodności przystąpienia z postanowieniami traktatu, w szczególności dotyczącymi kompetencji

[341] Opinia 2/94 z dnia 28 marca 1996 r., ECLI:EU:C:1996:140; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:61994CV0002

Trybunału. Trybunał pominął natomiast w swych rozważaniach sprawę kompetencji ETPCz i wzajemnego stosunku obu trybunałów międzynarodowych, ponieważ nie otrzymał informacji na temat propozycji przyszłego jej uregulowania.

Jeśli chodzi o kompetencję do przystąpienia do EKPCz, Trybunał przypomniał, że podstawą działania Wspólnoty jest zasada kompetencji powierzonych, która dotyczy zarówno działań wewnętrznych Wspólnoty, jak i działań na płaszczyźnie międzynarodowej. Kompetencje te mogą wynikać wprost z określonych postanowień traktatu bądź też mogą być w nich zawarte w sposób dorozumiany. Zasady te dotyczą także sfery stosunków międzynarodowych Wspólnoty. W każdym przypadku powierzenia przez prawo wspólnotowe instytucjom Wspólnoty kompetencji na gruncie wewnętrznym pozwalających na realizację określonego celu Wspólnocie przysługują też kompetencje do podjęcia zobowiązań międzynarodowych niezbędnych do realizacji tego celu, nawet w razie braku postanowienia dającego jej wprost takie kompetencje. Żadne z postanowień traktatu nie powierza instytucjom Wspólnoty w sposób generalny uprawnień do wydawania norm w dziedzinie praw człowieka ani do zawierania umów międzynarodowych w tym zakresie. Wobec braku konkretnych, wyrażonych wprost lub w sposób dorozumiany kompetencji do zawarcia takich umów ustalić należy, czy podstawę prawną przystąpienia może stanowić art. 235 traktatu (dotyczący kompetencji dorozumianych). Przepis ten ma służyć uzupełnieniu braku uprawnień do działania nadanych instytucjom Wspólnoty w konkretnych postanowieniach traktatu w sytuacji, gdy uprawnienia te okazują się jednak niezbędne, by Wspólnota mogła wypełniać swoje zadania i zrealizować jeden z celów wyznaczonych w traktacie. Postanowienie to, będące częścią porządku instytucjonalnego opartego na zasadzie kompetencji powierzonych, nie może stanowić podstawy do rozszerzenia zakresu kompetencji Wspólnoty poza ogólne ramy wynikające z całości postanowień traktatu, a zwłaszcza określających zadania i działania Wspólnoty. Nie może w żadnym razie służyć za podstawę wydania przepisów, które miałyby w istocie za skutek zmianę traktatu z pominięciem przewidzianej w nim w tym celu procedury. Wagę poszanowania praw człowieka podkreślano w licznych deklaracjach państw członkowskich oraz instytucji Wspólnoty. Artykuł F stanowił, że Unia Europejska przestrzega praw podstawowych. Prawa podstawowe są integralną częścią ogólnych zasad prawa, których poszanowanie Trybunał zapewnia. Wywodzi je z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, a także z międzynarodowych aktów dotyczących praw człowieka, w ramach których państwa członkowskie współpracują lub do których przystąpiły. Szczególne znaczenie ma tu – według orzecznictwa Trybunału – EKPCz. Przystąpienie do konwencji doprowadziłoby do zasadniczej modyfikacji obecnego wspólnotowego modelu ochrony praw człowieka przez umieszczenie Wspólnoty w odrębnym, międzynarodowym systemie instytucjonalnym i wprowadzenie całości postanowień konwencji do wspólnotowego porządku prawnego. Podobna

modyfikacja zasad ochrony praw człowieka we Wspólnocie miałaby charakter ustrojowy i wykraczałaby ze swej istoty poza zakres zastosowania art. 235. Dokonać jej można jedynie w drodze zmiany traktatu. Tym samym w obecnym stanie prawa wspólnotowego Wspólnota nie ma kompetencji, by przystąpić do konwencji.

Traktat z Lizbony wprowadził do TUE przepis art. 6(2) przewidujący przystąpienie Unii do EKPCz. Szczegóły zostały określone w Protokole nr 8 do traktatu lizbońskiego. Jakkolwiek można odnieść wrażenie, że w pierwszym odruchu działanie to zostało podjęte w celach bardziej politycznych niż rzeczywiście niezbędnych dla zapewnienia ochrony praw podstawowych, należy zwrócić uwagę, że stanowiłoby to rewolucję w odniesieniu do zasad ochrony prawnej w Unii. Przede wszystkim oznaczałoby poddanie aktów unijnych kontroli Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Do tej pory sąd ten zajmował uprzywilejowane stanowisko, będąc najwyższą instancją sądową w Unii. Przystąpienie do EKPCz tę pozycję by podważyło. Trybunały strasburski i luksemburski zachowywały życzliwą wzajemną neutralność. Kluczową formułą była przy tym zasada ekwiwalentności ochrony systemu praw podstawowych w UE i Radzie Europy. Przykładem jest sprawa *Bosphorus*, która była rozpatrywana zarówno przez TSUE[342], jak i przez ETPCz[343], pozwoliła ona na sformułowanie zasady ekwiwalentności (równoważności) ochrony praw podstawowych pomiędzy obydwoma sądami. Przedmiotem rozstrzygnięć była realizacja przez Unię i jej państwa członkowskie embarga nałożonego przez Radę Bezpieczeństwa ONZ na Jugosławię. Bosphorus Airways zakwestionowały bezprawne – zdaniem skarżącej firmy – zajęcie samolotu wyczarterowanego przez tureckie linie lotnicze Bosphorus Hava Yollari samolotu należącego do jugosłowiańskich linii lotniczych JAT. Podstawą zajęcia było rozporządzenie unijne nr 990/93, implementujące sankcje Rady Bezpieczeństwa przeciwko Jugosławii. Sąd najwyższy Irlandii zadał pytania prejudycjalne, a następnie wydał wyrok zgodny ze wskazówkami udzielonymi przez TSUE. Jedno z pytań dotyczyło ochrony praw podstawowych i zasady proporcjonalności.

Bosphorus Airways twierdziły, że zajęcie samolotu niepodlegającego kontroli operacyjnej Federalnej Republiki Jugosławii lub należących do niej podmiotów narusza prawa podstawowe spółki, a zwłaszcza prawo korzystania z własności i prowadzenia działalności komercyjnej. Narusza także zasadę proporcjonalności ze szkodą dla spółki, która nie ponosiła żadnej odpowiedzialności za wydarzenia w Jugosławii. Prawa podstawowe przywoływane przez Bosphorus Airways nie są absolutne i bezwarunkowe, lecz mogą podlegać ograniczeniom w ogólnym interesie

---

[342] Wyrok z dnia 30 lipca 1996 r., sprawa C-84/95, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS przeciwko Minister for Transport, Energy and Communications i in.,* Zb. Orz. 1996, s. I-3953; ECLI:EU:C:1996:312; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61995CJ0084

[343] Sprawa *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi przeciwko Irlandii* (skarga nr 45036/98), wyrok EKPCz dnia 30 czerwca 2005 r.; por. niżej.

publicznym. Sankcje z definicji ograniczają prawo własności i swobodę prowadzenia handlu lub interesów, wyrządzając szkodę podmiotom, których dotykają. Szkody te są jednak usprawiedliwione nadrzędnością celów, jakim służyło rozporządzenie nr 990/93. Jak wynika z preambuły do tego aktu, miał on w założeniu wdrożyć na poziomie wspólnotowym sankcje nałożone na Federalną Republikę Jugosławii przez Radę Bezpieczeństwa ONZ. W świetle tych okoliczności cel, jakiemu służą sankcje, nabiera szczególnego znaczenia. Chodziło bowiem o zniechęcenie Federalnej Republiki Jugosławii do podejmowania działań naruszających integralność i bezpieczeństwo Bośni i Hercegowiny. Tak fundamentalny dla społeczności międzynarodowej cel, jakim było zakończenie wojny i ustanie masowych naruszeń praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego w regionie, powodował, że zajęcie samolotu jugosłowiańskiego nie mogło być traktowane jako niewłaściwe lub nieproporcjonalne. Konkludując, Trybunał stwierdził, że zajęcie samolotu będącego własnością firmy jugosłowiańskiej podlegało rozporządzeniu nr 990/93, nawet jeżeli został on wyczarterowany i nie był kontrolowany przez Federalną Republikę Jugosławii lub przynależne do niej podmioty.

Opinia 2/13[344] w sprawie przystąpienia Unii do EKPCz rozstrzygnęła wątpliwości powstałe na tle postanowień traktatu z Lizbony. Trybunał sformułował swe stanowisko w dwóch kwestiach: dopuszczalności wydania opinii (aspekt formalny) oraz zgodności akcesji z prawem unijnym (aspekt merytoryczny). Jeśli chodzi o legalność opinii, Trybunał podkreślił, że niektóre państwa członkowskie uczestniczące w postępowaniu wyraziły wątpliwości co do dopuszczalności wniosku Komisji o wydanie opinii w zakresie, w jakim zawiera on oceny dotyczące przepisów wewnętrznych. W powyższym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 218 ust. 11 TFUE Parlament, Rada, Komisja lub państwo członkowskie mogą uzyskać opinię Trybunału w sprawie zgodności przewidywanej umowy z traktatami. Postanowienie to ma zatem służyć unikaniu komplikacji, które mogłyby wyniknąć z kwestionowania przed sądami zgodności z traktatami umów międzynarodowych wiążących Unię. Trybunał powinien mieć informacje na temat ewentualnego porozumienia akcesyjnego i takie, wynegocjowane dotąd warunki umowy zostały przekazane przez Komisję. Brak natomiast propozycji przepisów wewnątrzunijnych, które miałyby regulować zasady przystąpienia, ale nie stanowi to przeszkody w ocenie aspektu międzynarodowoprawnego akcesji. W swej konkluzji TSUE orzekł, że przewidywane porozumienie akcesyjne może naruszać szczególne cechy i autonomię prawa Unii, gdyż nie zapewnia koordynacji między art. 53 EKPCz i art. 53 KPP, nie zapobiega ryzyku naruszenia zasady wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi w prawie Unii i nie określa w ogóle stosunku między mechanizmem

[344] Opinia 2/13 z dnia 18 grudnia 2014 r., ECLI:EU:C:2014:2454; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/txt/pdf/?uri=CELEX:62013CV0002&from=pl

ustanowionym w Protokole nr 16 a procedurą odesłania prejudycjalnego; może naruszać art. 344 TFUE, gdyż nie wyklucza możliwości wnoszenia do ETPCz sporów między państwami członkowskimi lub między nimi a Unią dotyczących stosowania EKPCz w ramach przedmiotowego zakresu stosowania prawa Unii; nie przewiduje zasad funkcjonowania mechanizmu współpozwania i procedury wcześniejszego zaangażowania Trybunału, które to zasady pozwalałyby zachować szczególne cechy Unii i jej prawa, oraz nie uwzględnia szczególnych cech prawa Unii w odniesieniu do kontroli sądowej aktów, działań lub zaniechań Unii w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB), gdyż powierza kontrolę sądową niektórych tych aktów, tych działań lub tych zaniechań wyłącznie organowi zewnętrznemu w stosunku do Unii, nie jest zgodne z art. 6 ust. 2 TUE ani z Protokołem nr 8 UE. W konsekwencji Trybunał uznał, że proponowane porozumienie w sprawie przystąpienia Unii Europejskiej do Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności nie jest zgodne z art. 6 ust. 2 TUE ani z Protokołem (nr 8) dotyczącym art. 6 ust. 2 TUE w sprawie przystąpienia Unii do Europejskiej konwencji.

Po rozważeniu aspektu formalnego (kompetencji do wydania opinii) Trybunał przeszedł do kwestii merytorycznych, którym poświęcił obszerne rozważania. Wskazał, że w odróżnieniu od stanu prawa wspólnotowego obowiązującego w chwili, gdy Trybunał wydał opinię 2/94 (przedstawioną powyżej), przystąpienie Unii do EKPCz ma od momentu wejścia w życie traktatu z Lizbony jednoznaczną podstawę prawną w art. 6 TUE. Akcesja UE wymagała zmiany samej konwencji, której stronami uprzednio mogły być tylko państwa. Ponadnarodowy charakter Unii i jej porządku prawnego odgrywa istotną rolę w kontekście procedury i warunków przystąpienia do EKPCz. Przystąpienie nie może wpływać na kompetencje Unii przyznane jej w traktatach, musi też odzwierciedlać konieczność zachowania specyficznych cech Unii i jej prawa oraz zagwarantować, że przystąpienie nie będzie miało wpływu na kompetencje Unii lub na uprawnienia jej instytucji ani na szczególną sytuację państw członkowskich w odniesieniu do EKPCz.

Na Trybunale ciąży obowiązek przeprowadzenia kontroli, czy warunki prawne proponowane w odniesieniu do przystąpienia Unii do EKPCz są zgodne ze wskazanymi wymogami, a zwłaszcza z podstawową kartą konstytucyjną, jaką stanowią traktaty. Konstrukcja systemu prawnego UE opiera się na zasadniczym założeniu, zgodnie z którym każde państwo członkowskie dzieli ze wszystkimi innymi państwami członkowskimi – i uznaje, że państwa te dzielą z nim – wiele wspólnych wartości, na których opiera się Unia. Rdzeń omawianej konstrukcji prawnej stanowią prawa podstawowe uznane w Karcie Praw Podstawowych – która zgodnie z art. 6 ust. 1 TUE ma taką samą moc prawną jak traktaty – przy czym przestrzeganie tych praw stanowi przesłankę zgodności z prawem aktów Unii, tak że środki, które są nie do pogodzenia z tymi prawami, są niedopuszczalne w Unii. Realizację celów Unii, które zostały przypomniane w art. 3 TUE, zapewniono przez wiele podstawowych postanowień takich jak te przewidujące swobodę przepływu towarów, usług, kapitału i osób, obywatelstwo Unii, przestrzeń wolności,

bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz politykę konkurencji. Państwa członkowskie są zobowiązane – między innymi zgodnie z zasadą lojalnej współpracy – zapewnić na swym terytorium stosowanie i poszanowanie prawa Unii. Aby zagwarantować zachowanie szczególnych cech i autonomii porządku prawa, o którym mowa, w traktatach ustanowiono system sądowniczy mający na celu zapewnienie spójności i jednolitego charakteru wykładni prawa Unii. W takich ramach do sądów krajowych i Trybunału należy zapewnienie pełnego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich, jak również ochrony sądowej praw, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii. Zasadniczym elementem tak ukształtowanego systemu sądowniczego jest procedura odesłania prejudycjalnego, która ustanawiając dialog między poszczególnymi sądami, zwłaszcza między Trybunałem a sądami państw członkowskich, ma na celu zapewnienie jednolitej wykładni prawa Unii, umożliwiając tym samym zapewnienie jego spójności, pełnej skuteczności i autonomii oraz wreszcie szczególnego charakteru prawa ustanowionego w traktatach.

Przypomniawszy w skrócie czynniki przesądzające o szczególnym charakterze systemu stworzonego przez Unię, Trybunał przeanalizował proponowane porozumienie o przystąpieniu do EKPCz z punktu widzenia specyfiki prawa UE oraz autonomii tego prawa. Prawa podstawowe zagwarantowane w EKPCz stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne. Jednak do czasu przystąpienia Unii do tej konwencji nie stanowi ona aktu prawnego, który został formalnie włączony do porządku prawnego Unii. W wyniku przystąpienia konwencja będzie wiązać instytucje Unii i państwa członkowskie i będzie integralną częścią prawa Unii. Unia, tak jak każda inna układająca się strona, będzie podlegała kontroli zewnętrznej ze strony ETPCz w kwestiach przestrzegania praw i wolności gwarantowanych przez konwencję. Co do zasady, nie jest to sytuacja niezgodna z traktatem i nieznana prawu unijnemu. Unia musi jednak przestrzegać kompetencji TSUE wynikających z traktatów założycielskich. Przede wszystkim ETPCz nie mógłby narzucać Trybunałowi Sprawiedliwości określonej wykładni prawa unijnego; z kolei dokonywana przez TSUE wykładnia EKPCz w kontekście prawa unijnego powinna być respektowana przez Trybunał w Strasburgu. Artykuł 53 KPP gwarantuje, że przyznane przez nią prawa podstawowe nie będą ograniczane przez prawo międzynarodowe, EKPCz czy konstytucje państw członkowskich. Należy zapewnić koordynację między art. 53 EKPCz – który pozwala na ustalenie wyższych standardów praw przyznanych przez konwencję na mocy m.in. konstytucji państw – i art. 53 KPP. Chodzi o uniknięcie sytuacji, w której poziom ochrony przewidziany w Karcie Praw Podstawowych, jak również pierwszeństwo, jednolitość i skuteczność prawa Unii zostałyby zagrożone. W wynegocjowanym porozumieniu o przystąpieniu brak takich gwarancji i mechanizmów koordynacji.

Trybunał podkreślił następnie szczególną rolę zasady wzajemnego zaufania, która umożliwia utworzenie i utrzymywanie przestrzeni bez granic wewnętrznych. Zasada ta wymaga – zwłaszcza w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, by każde z tych państw uznawało – z zastrzeżeniem wyjątkowych okoliczności – że wszystkie inne państwa członkowskie przestrzegają prawa Unii, a szczególnie praw podstawowych uznanych w tym prawie. A zatem przy wykonywaniu prawa Unii państwa członkowskie są związane domniemaniem, że inne państwa członkowskie przestrzegają

praw podstawowych, tak że nie tylko nie mogą one żądać od innego państwa członkowskiego wyższego poziomu ochrony krajowej praw podstawowych od poziomu zapewnionego w prawie Unii, lecz także – z zastrzeżeniem wyjątkowych przypadków – nie mogą one sprawdzać, czy to inne państwo członkowskie rzeczywiście przestrzegało w konkretnym wypadku praw podstawowych zagwarantowanych przez Unię. Proponowane porozumienie akcesyjne ignorowało – zdaniem TSUE – specyficzny charakter Unii, a zwłaszcza nie uwzględniało okoliczności, że państwa członkowskie z racji ich przynależności do Unii zaakceptowały, iż w dziedzinach, w których kompetencje zostały przeniesione z państw członkowskich na Unię, stosunki między nimi są regulowane prawem Unii z wyłączeniem – o ile prawo Unii tego wymaga – wszelkiego innego prawa.

Sądy najwyższe państw członkowskich, zgodnie z Protokołem nr 16 do EKPCz, będą uprawnione do zwracania się do ETPCz z wnioskami o wydanie opinii doradczej w zasadniczych kwestiach dotyczących wykładni lub stosowania praw i wolności zagwarantowanych w EKPCz, chociaż prawo Unii wymaga, by w tym celu te same sądy występowały do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Mogłoby to prowadzić do zakłócenia mechanizmu prejudycjalnego w UE. Przystąpienie Unii do EKPCz na podstawie proponowanego porozumienia może godzić w szczególne cechy prawa Unii i autonomię jej prawa. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału umowa międzynarodowa nie może naruszać struktury kompetencyjnej określonej w traktatach i tym samym autonomii systemu prawnego Unii, nad której przestrzeganiem Trybunał czuwa. Zasada ta została w szczególności wyrażona w art. 344 TFUE, zgodnie z którym państwa członkowskie zobowiązują się nie poddawać sporów dotyczących wykładni lub stosowania traktatów procedurze rozstrzygania innej niż przewidziana w tych traktatach. W sytuacji, gdy kwestionowane jest prawo Unii, Trybunał powinien być wyłącznie właściwy do rozpoznawania wszelkich sporów między państwami członkowskimi oraz między nimi a Unią w przedmiocie przestrzegania m.in. EKPCz. Sama EKPCz przewiduje mechanizm rozstrzygania sporów międzypaństwowych, który mógłby podważyć wyłączną kompetencję TSUE w sprawach z pogranicza prawa unijnego i EKPCz. Samo istnienie takiej możliwości narusza wymóg ustanowiony w art. 344 TFUE.

Następnie poddano analizie mechanizm współpozwania wprowadzony przez porozumienie o akcesji. Ma on na celu zapewnienie, by skargi państw niebędących państwami członkowskimi i skargi indywidualne były kierowane prawidłowo przeciwko państwom członkowskim lub Unii, w zależności od danego przypadku. Cel ten musi być jednak realizowany w taki sposób, by można go było pogodzić z wymogiem zapewnienia, że szczególne cechy prawa Unii zostaną zachowane. Projekt porozumienia przewiduje, że układająca się strona staje się współpozwaną bądź poprzez przyjęcie zaproszenia wystosowanego przez ETPCz, bądź w drodze decyzji ETPCz wydanej na wniosek samej układającej się strony. Instytucja współpozwania jest powiązana z przepisami prawa Unii dotyczącymi rozdziału kompetencji między Unię i jej państwa członkowskie oraz kryteriów możliwości przypisania aktu lub zaniechania mogącego stanowić naruszenie EKPCz. Decyzja w kwestii współpozwania każdorazowo zakłada nieuchronnie ocenę prawa Unii oraz kryteriów przypisania aktów lub zaniechań, aby móc wydać ostateczną

decyzję w tym względzie, która wiązałaby zarówno państwa członkowskie, jak i Unię. Taka kontrola ze strony ETPCz może kolidować z rozdziałem kompetencji między Unię i jej państwa członkowskie. Decyzja dotycząca podziału między Unię i jej państwa członkowskie odpowiedzialności z tytułu aktu lub zaniechania stanowiącego naruszenie EKPCz, stwierdzone przez ETPCz, także opiera się na ocenie przepisów prawa Unii regulujących rozdział kompetencji między Unię i jej państwa członkowskie oraz możliwość przypisania tego aktu lub zaniechania. Zasady funkcjonowania mechanizmu współpozwania określone w przewidywanym porozumieniu nie gwarantują więc, że szczególne cechy Unii i jej prawa zostaną zachowane. Kolejna trudność związana jest z procedurą określoną w porozumieniu o przystąpieniu jako procedura wcześniejszego zaangażowania Trybunału. Jest ona również konieczna do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania systemu sądowniczego Unii. TSUE musi mieć gwarancję, że w sprawie, która została wniesiona do ETPCz i w której kwestionowane jest prawo Unii, będzie miał możliwość wypowiedzenia się. Odpowiada to wymogowi zachowania kompetencji Unii i uprawnień jej instytucji, zwłaszcza Trybunału. Orzecznictwo TSUE nie mogłoby być interpretowane przez Trybunał w Strasburgu. Przewidywane porozumienie wyklucza możliwość wniesienia sprawy do Trybunału, aby wypowiedział się on w kwestii wykładni lub ważności prawa wtórnego za pomocą procedury wcześniejszego zaangażowania. Tymczasem, gdyby Trybunał nie mógł dokonać ostatecznej wykładni prawa wtórnego i gdyby ETPCz, przeprowadzając badanie zgodności tego prawa z EKPCz, miał sam wybrać jedną wykładnię spośród tych, które są wiarygodne, zasada wyłącznej właściwości Trybunału do dokonywania ostatecznej wykładni prawa Unii zostałaby z pewnością naruszona. Zasady funkcjonowania procedury wcześniejszego zaangażowania Trybunału określone w przewidywanym porozumieniu nie pozwalają zachować szczególnych cech Unii i jej prawa.

Wątpliwości Trybunału wzbudziła wreszcie kwestia jego kompetencji do orzekania w sprawach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Trybunał jest właściwy tylko do kontrolowania przestrzegania art. 40 TUE i do kontroli legalności decyzji przewidujących środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych, przyjętych przez Radę na podstawie tytułu V rozdział 2 traktatu UE. Trybunał nie miał jeszcze okazji, by określić dokładnie zakres ograniczeń jego kompetencji wynikających w zakresie WPZiB. W obecnym stanie prawa Unii niektóre akty wydane w ramach WPZiB nie są objęte kontrolą sądową Trybunału. Jednak w wyniku przystąpienia, tak jak zostało ono określone w przewidywanym porozumieniu, ETPCz będzie uprawniony do orzekania w przedmiocie zgodności z EKPCz niektórych aktów, działań lub zaniechań mających miejsce w ramach WPZiB, zwłaszcza tych, w odniesieniu do których Trybunał nie jest właściwy, by skontrolować ich legalność w świetle praw podstawowych. Taka sytuacja oznaczałaby powierzenie kontroli sądowej wspomnianych aktów, działań lub zaniechań Unii wyłącznie organowi zewnętrznemu w stosunku do Unii, nawet jeśli kontrola ta miałaby być ograniczona do zgodności z prawami zagwarantowanymi w EKPCz. I w tym aspekcie porozumienie nie uwzględnia szczególnych cech prawa Unii w odniesieniu do kontroli sądowej aktów, działań lub zaniechań Unii w zakresie WPZiB.

Od czasu wydania przez Trybunał opinii 2/13 przystąpieniu Unii do EKPCz poświęca się zdecydowanie mniej uwagi.

Wielowątkowy i skomplikowany był toczący się przed Trybunałem spór pomiędzy Y.A. Kadim a Radą i Komisją Europejską[345]. W niniejszym opracowaniu pominięty został wyrok Sądu Pierwszej Instancji; skoncentrowano się na rozstrzygnięciu sprawy przez TSUE jako sąd odwoławczy. W tym miejscu przedstawimy te elementy wyroku Trybunału, które odnoszą się do ochrony praw podstawowych. Postępowanie przed TSUE dotyczyło skargi o uchylenie wyroków Sądu Pierwszej Instancji, który oddalił wnioski Y.A. Kadiego oraz Al Barakaat o stwierdzenie nieważności rozporządzenia Rady (WE) nr 881/2002, wprowadzającego szczególne środki ograniczające (sankcje) skierowane przeciwko niektórym osobom i podmiotom związanym z Osamą bin Ladenem, siecią Al-Kaida i talibami, a uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 467/2001 zakazujące wywozu niektórych towarów i usług do Afganistanu, wzmacniające zakaz lotów i rozszerzające zamrożenie funduszy i innych środków finansowych w odniesieniu do talibów w Afganistanie. Zdaniem Trybunału należało oddalić zarzut niedopuszczalności argumentacji Y.A. Kadiego zawartej w jego replice, zgodnie z którą zgodność z prawem każdego uregulowania przyjętego przez instytucje wspólnotowe w celu wykonania rezolucji Rady Bezpieczeństwa podlega – na podstawie prawa wspólnotowego i niezależnie od jego pochodzenia – pełnej kontroli Trybunału. Przy wykonywaniu rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ w drodze działań prawodawczych Wspólnota ma obowiązek czuwania nad tym, by przepisy, które zamierza w ten sposób wprowadzić, nie naruszały minimalnych kryteriów w dziedzinie praw człowieka. Należało przeprowadzić analizę zarzutów, w których wnoszący odwołanie kwestionują twierdzenie Sądu, że z zasad dotyczących związku między międzynarodowym porządkiem prawnym Organizacji Narodów Zjednoczonych a wspólnotowym porządkiem prawnym wynika, że sporne rozporządzenie, wykonujące rezolucję Rady Bezpieczeństwa ONZ uchwaloną na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych i niepozostawiające żadnego marginesu w tej mierze, nie może być przedmiotem kontroli sądowej co do jego wewnętrznej zgodności z prawem, z wyjątkiem zgodności z normami *ius cogens*, i w tym zakresie korzysta z immunitetu jurysdykcyjnego.

Trybunał nawiązał do swego wcześniejszego orzecznictwa i podkreślił, że Wspólnota jest wspólnotą prawa. Tym samym zarówno państwa członkowskie, jak i instytucje podlegają kontroli zgodności wydanych przez nie aktów z podstawową kartą konstytucyjną, jaką stanowi TWE. Traktat ten ustanowił zupełny system

[345] Wyrok z 3 września 2008 r., sprawy połączone C-402/05P oraz C-415/05 P, *Y.A. Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie Unii Europejskiej i Komisji Wspólnot Europejskich*, Zb. Orz. 2008, s. I-6351, ECLI:EU:C:2008:461; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-402/05&language=pl

środków prawnych i procedur w celu powierzenia Trybunałowi Sprawiedliwości kontroli zgodności z prawem aktów instytucji. Umowa międzynarodowa nie może naruszać struktury kompetencyjnej określonej w traktatach, a więc niezależności wspólnotowego systemu prawnego, nad której przestrzeganiem czuwa Trybunał zgodnie z wyłączną kompetencją, w którą jest wyposażony i która stanowi jeden z fundamentów Wspólnoty. Prawa podstawowe stanowią integralną część ogólnych zasad prawa, nad których przestrzeganiem czuwa Trybunał. W tym zakresie Trybunał opiera się na tradycjach konstytucyjnych, wspólnych państwom członkowskim, oraz na wskazówkach zaczerpniętych z umów międzynarodowych dotyczących ochrony praw człowieka, przy których tworzeniu państwa członkowskie współpracowały lub do których przystąpiły. EKPCz ma tutaj znaczenie szczególne. Przestrzeganie praw człowieka stanowi przesłankę zgodności z prawem aktów wspólnotowych. Środki, które są nie do pogodzenia z poszanowaniem tych praw, są we Wspólnocie niedopuszczalne. Zobowiązania nałożone umową międzynarodową nie mogą więc skutkować naruszeniem zasad konstytucyjnych TWE, wśród których znajduje się zasada, zgodnie z którą wszystkie akty wspólnotowe powinny przestrzegać praw podstawowych, przy czym przestrzeganie to stanowi przesłankę ich zgodności z prawem, a kontrola, czy przesłanka ta jest spełniona, należy do Trybunału w ramach zupełnego systemu środków prawnych ustanowionego w tym traktacie. Kontrola zgodności z prawem, jaką powinien zapewnić sąd wspólnotowy, dotyczy aktu wspólnotowego służącego wykonaniu danej umowy międzynarodowej, a nie umowy jako takiej.

Co się tyczy konkretnie aktu wspólnotowego, który służy wykonaniu rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ uchwalonej w trybie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych, Trybunał nie może, w ramach właściwości wyłącznej, kontrolować legalności takiej rezolucji uchwalonej przez ten organ, nawet jeżeli miałaby ona dotyczyć jedynie jej zgodności z *ius cogens*. Ponadto ewentualny wyrok sądu wspólnotowego stwierdzający, że akt wspólnotowy służący wykonaniu takiej rezolucji jest sprzeczny z nadrzędną normą wspólnotowego porządku prawnego, mógłby podważyć pierwszeństwo tej rezolucji na poziomie prawa międzynarodowego. Należy zatem zbadać, czy z relacji pomiędzy porządkiem prawnym Organizacji Narodów Zjednoczonych a wspólnotowym porządkiem prawnym rzeczywiście wynika, że kontrola sądowa wewnętrznej zgodności z prawem spornego rozporządzenia w świetle praw podstawowych jest co do zasady wyłączona, niezależnie od okoliczności, że taka kontrola stanowi gwarancję konstytucyjną należącą do fundamentów Wspólnoty. Kompetencje Wspólnoty powinny być wykonywane z poszanowaniem praw podstawowych.

Trybunał uściślił też, że akt wydany na podstawie tych kompetencji należy interpretować w świetle właściwych norm prawa międzynarodowego, w tym zobowiązań wynikających z Karty Narodów Zjednoczonych, włączając rezolucje Rady

Bezpieczeństwa ONZ przyjęte na mocy rozdziału VII karty, a dotyczące utrzymania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Kompetencje przewidziane w art. 60 WE i 301 WE mogą być wykonywane wyłącznie po przyjęciu wspólnego stanowiska lub wspólnego działania na podstawie postanowień traktatu UE dotyczących WPZiB, która przewiduje działanie Wspólnoty. Karta Narodów Zjednoczonych nie narzuca z góry określonego modelu wykonania rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ uchwalonych w trybie rozdziału VII karty; każde państwo wybiera swój model implementacji tych rezolucji do wewnętrznego porządku prawnego. Przyjęcie określonej rezolucji Rady Bezpieczeństwa nie oznacza, że kontrola sądowa zgodności z prawem spornego rozporządzenia w świetle praw podstawowych jest wyłączona. Konieczność wykonania rezolucji Rady Bezpieczeństwa może czynić niezbędnymi odstępstwa od prawa pierwotnego (w tym wspólnej polityki handlowej) oraz dopuścić do zakłóceń we wspólnym rynku. Nie jest jednak dopuszczalne odstępstwo od zasad wolności, demokracji, jak też poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności. Nie można zgodzić się na podważenie zasad należących do fundamentów wspólnotowego porządku prawnego, które obejmują kontrolę przez sąd wspólnotowy zgodności z prawem aktów wspólnotowych.

Immunitet jurysdykcyjny spornego rozporządzenia w zakresie kontroli jego zgodności z prawami podstawowymi, którego źródłem miałoby być bezwzględne pierwszeństwo rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ, których wykonaniu służy to rozporządzenie, nie mógłby także znaleźć uzasadnienia w usytuowaniu obowiązków wynikających z Karty Narodów Zjednoczonych w hierarchii norm tworzących wspólnotowy porządek prawny. Sądy wspólnotowe (podobnie jak wcześniej ETPCz w odniesieniu do rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ przyjętych na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych) powinny powstrzymać się od kontrolowania zgodności z prawem spornego rozporządzenia w świetle praw podstawowych, skoro akt ten służy wykonaniu takich rezolucji. W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że spornego rozporządzenia nie można przypisać bezpośrednio ONZ jako działania jednego z jej organów pomocniczych utworzonych w ramach rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych lub mieszczącego się w ramach wykonywania uprawnień skutecznie delegowanych przez Radę Bezpieczeństwa na podstawie tego samego rozdziału. Kwestia właściwości Trybunału sytuuje się bowiem w ramach wewnętrznego i autonomicznego porządku Wspólnoty, w którym mieści się sporne rozporządzenie i w którym Trybunał jest właściwy do kontrolowania ważności aktów wspólnotowych z perspektywy praw podstawowych.

W postępowaniu postulowano – mając na względzie poszanowanie, jakie instytucje wspólnotowe powinny okazywać instytucjom Organizacji Narodów Zjednoczonych – że Trybunał powinien zrezygnować z kontroli zgodności z prawami podstawowymi spornego rozporządzenia, nawet jeżeli taka kontrola byłaby możliwa. W ramach systemu sankcji wprowadzonego przez ONZ prawa podstawowe są

bowiem dostatecznie chronione. O ile jednak system sankcji ONZ został zmieniony w kwestii umieszczania w wykazie zbiorczym określonych podmiotów, jak i skreślania z niego, o tyle zmiany te nastąpiły po przyjęciu spornego rozporządzenia. Tym samym, co do zasady, nie można ich uwzględnić w ramach niniejszych postępowań odwoławczych. Procedura rewizji w sposób oczywisty bowiem gwarancji ochrony sądowej nie oferuje. Sądy wspólnotowe powinny więc zapewnić w ramach swych kompetencji, co do zasady, pełną kontrolę zgodności z prawem ogółu aktów wspólnotowych w świetle praw podstawowych, w tym również tych aktów wspólnotowych, które służą wykonaniu rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ uchwalonych na mocy rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych. Tym samym, twierdząc, że skoro kwestionowane rozporządzenie wykonuje rezolucję Rady Bezpieczeństwa ONZ uchwaloną na podstawie rozdziału VII karty, to powinno korzystać z immunitetu jurysdykcyjnego i nie podlegać kontroli legalności, z wyjątkiem zgodności z normami *iuris cogentis*, Sąd naruszył prawo. Zaskarżone wyroki należy w tej kwestii uchylić.

W przypadku uchylenia orzeczenia Sądu Trybunał może wydać orzeczenie ostateczne w przedmiotowej sprawie. TSUE powinien zatem zbadać zarzuty dotyczące naruszenia prawa do obrony oraz prawa do skutecznej kontroli sądowej, które to naruszenie wynikało z zamrożenia funduszy. *Prima facie* wymienione prawa nie były przestrzegane. Zasada skutecznej ochrony sądowej jest zasadą ogólną prawa wspólnotowego. Skuteczność kontroli sądowej oznacza, że dany organ wspólnotowy jest zobowiązany do poinformowania o tych motywach zainteresowanej osoby lub zainteresowanego podmiotu przed wpisaniem ich na listę podmiotów objętych sankcjami w celu umożliwienia tym adresatom skorzystania w terminie z prawa do wniesienia skargi. Jest to konieczne zarówno z punktu widzenia zainteresowanych podmiotów, jak i dla umożliwienia w pełni sądowi dokonania kontroli zgodności z prawem danego aktu wspólnotowego, do czego jest zobowiązany na podstawie TWE. Co się tyczy prawa do obrony, to jeśli chodzi o środki ograniczające, nie można wymagać od organów wspólnotowych, by informowały o tych motywach przed pierwotnym umieszczeniem osoby lub podmiotu w tym wykazie. Wcześniejsze poinformowanie mogłoby zagrozić skuteczności środków w postaci zamrożenia funduszy i zasobów gospodarczych, które nakłada sporne rozporządzenie. Takie środki powinny ze swej istoty stanowić zaskoczenie i być stosowane ze skutkiem natychmiastowym.

Ponadto, co się tyczy aktu wspólnotowego służącego wykonaniu rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ uchwalonej w ramach walki z terroryzmem, względy nadrzędne dotyczące bezpieczeństwa lub utrzymywania stosunków międzynarodowych Wspólnoty i jej państw członkowskich mogą stać na przeszkodzie informowaniu zainteresowanych o niektórych okolicznościach. Nie oznacza to jednak, że

nie podlegają jakiejkolwiek kontroli sądu wspólnotowego, zwłaszcza kiedy służą walce z terroryzmem. Skoro Rada ani nie poinformowała wnoszących odwołanie o dowodach zgromadzonych przeciwko nim, uzasadniających nałożenie na nich środków ograniczających, ani nie przyznała im prawa do zapoznania się z tymi dowodami w rozsądnym terminie po nałożeniu tych środków, wnoszący odwołanie nie mieli możliwości przedstawienia swojego stanowiska w tej kwestii. Tym samym ich prawo do obrony, w szczególności prawo do bycia wysłuchanym, nie było przestrzegane. W konsekwencji należy stwierdzić również naruszenie prawa do skutecznej ochrony sądowej.

Należało zbadać także zarzut dotyczący naruszenia prawa do poszanowania własności, spowodowanego nałożonym przez sporne rozporządzenie zamrożeniem funduszy. Prawo własności należy do podstawowych zasad prawa wspólnotowego. Zasady te nie stanowią jednak praw absolutnych, lecz muszą być widziane w perspektywie ich funkcji społecznej. Wobec tego wykonywanie prawa własności może zostać poddane ograniczeniom, pod warunkiem że ograniczenia te rzeczywiście odpowiadają celom Wspólnoty Europejskiej służącym dobru ogólnemu i nie stanowią, w stosunku do swego celu, ingerencji nieproporcjonalnej i niemożliwej do przyjęcia, która naruszałaby istotę tego prawa. Zamrożenie majątku jest środkiem, który ma na celu pozbawienie tych osób ich własności. Niezaprzeczalnie obejmuje ograniczenie korzystania z prawa własności. Takie ograniczenie korzystania z prawa własności może być uzasadnione pod warunkiem zachowania proporcjonalności między zastosowanymi środkami a zamierzonym celem oraz wyważenia między wymogami interesu ogólnego a interesem zainteresowanej osoby lub osób. Kompetencje prawodawcy mają charakter dyskrecjonalny. W świetle celu interesu ogólnego o znaczeniu tak podstawowym dla wspólnoty międzynarodowej jak walka wszelkimi środkami, zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych, z zagrożeniami dla pokoju międzynarodowego i bezpieczeństwa międzynarodowego, jakie niosą akty terrorystyczne, zamrożenie funduszy, środków finansowych i innych zasobów gospodarczych osób zidentyfikowanych przez Radę Bezpieczeństwa ONZ lub Komitet ds. Sankcji jako powiązane z Osamą bin Ladenem, siecią Al-Kaida i talibami nie może samo w sobie uchodzić za niewłaściwe lub nieproporcjonalne. Zaskarżone rozporządzenie zezwala właściwym organom krajowym na odmrożenie części funduszy koniecznych do pokrycia podstawowych wydatków, w tym uiszczenia płatności za środki spożywcze, wynajem, leczenie, podatki i opłaty na rzecz przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Środki ograniczające nałożone spornym rozporządzeniem są takimi ograniczeniami prawa własności, które co do zasady można uznać za uzasadnione. Środki przewidziane w rozporządzeniu i zastosowane wobec Y.A. Kadiego co do ograniczenia prawa własności były jednak nieuzasadnione. Tym samym wskazana podstawa odwoławcza dotycząca naruszenia prawa podstawowego poszanowania własności jest uzasadniona.

Z kolei *p*ozwani w postępowaniu toczącym się przed Pretura circondariale di Roma[346] stali na stanowisku, że TSUE nie może udzielić odpowiedzi na pytania prejudycjalne sądu, ponieważ odnośne przepisy prawa regionalnego nie wchodzą w zakres prawa wspólnotowego. Skarżący natomiast wskazywał, że Trybunał powinien powołać się na ogólne zasady porządku prawnego Wspólnoty i odpowiedzieć na pytanie o wykładnię tych zasad.

> W opinii Trybunału, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, prawa podstawowe stanowią integralną część zasad ogólnych prawa, których poszanowanie zapewnia Trybunał i które wywodzą się z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich oraz wytycznych zawartych w umowach międzynarodowych dotyczących ochrony praw człowieka, w których tworzeniu państwa członkowskie współuczestniczyły lub do których przystąpiły. EKPCz ma w tym kontekście szczególną wagę. Podejmowanie we Wspólnocie środków sprzecznych z poszanowaniem uznanych w ten sposób praw człowieka jest niedopuszczalne. Jeżeli ustawodawstwo krajowe dotyczy zakresu prawa wspólnotowego, Trybunał musi udzielić sądowi krajowemu wszelkich wskazówek umożliwiających ocenę zgodności tego ustawodawstwa z prawami podstawowymi. Trybunał nie ma jednak jurysdykcji w odniesieniu do prawa krajowego dotyczącego kwestii wykraczających poza zakres prawa wspólnotowego. Konieczne jest sprawdzenie, czy ustawodawstwo krajowe, takie jak akt regionalny w postępowaniu głównym, mieści się w ramach prawa wspólnotowego. Działalność Wspólnoty obejmuje implementację wspólnej polityki w sferach rolnictwa i środowiska, pewne działania w dziedzinie kultury z włączeniem ochrony dziedzictwa kulturalnego o zasięgu europejskim. Prawo wspólnotowe natomiast nie wpływa na systemy prawa krajowego dotyczącego prawa własności. Wspólna organizacja rynków rolnych musi wykluczać jakąkolwiek dyskryminację między producentami a konsumentami we Wspólnocie, co wynika z ogólnego nakazu równego traktowania. Odnosi się to do wszystkich środków polityki rolnej, bez względu na to, kto je realizuje. Zakaz dyskryminacji dotyczy celów wspólnej organizacji rynków, a nie warunków produkcji wynikających z reguł krajowych o charakterze ogólnym i realizujących inne cele. Z analizy sytuacji wynika, że nic nie wskazuje na to, aby ustawodawstwo regionalne miało implementować prawo wspólnotowe w sferze rolnictwa, środowiska czy kultury. Nawet jeżeli to ustawodawstwo wpływa na wspólną organizację rynków rolnych, bezsporne jest, że park archeologiczny, który był przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, został utworzony w celu ochrony środowiska i dziedzictwa kulturowego, a zatem ma cele inne niż wynikające ze wspólnej polityki rolnej. Prawo regionalne ma zastosowanie do sytuacji wykraczającej poza prawo wspólnotowe, a tym samym Trybunał nie ma jurysdykcji w zakresie pytań prejudycjalnych przedstawionych w tej sprawie.

---

[346] Wyrok z dnia 18 grudnia 1997 r., sprawa C-309/96, *D. Annibaldi przeciwko Sindaco del Comune di Guidonia i Presidente Regione Lazio,* Zb. Orz. 1997, s. I-07493, ECLI:EU:C:1997:631; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:61996CJ0309

Jeszcze w okresie poprzedzającym uchwalenie Karty Praw Podstawowych Trybunał miał kolejne okazje wypowiedzieć się na temat znaczenia EKPCz dla ochrony praw podstawowych w Unii. Spośród tych już nieco starszych z dzisiejszej perspektywy orzeczeń odwołamy się do dwóch rozstrzygnięć ze względu na ciekawe stany faktyczne. Sprawa *M. Carpenter*[347] dotyczyła konfliktu pomiędzy ochroną życia rodzinnego a wymogami bezpieczeństwa i porządku publicznego, ze swobodami rynku wewnętrznego w tle. Trybunał orzekł, że prawa podstawowe muszą być brane pod uwagę przy stosowaniu prawa unijnego w zakresie imigracji i sytuacji prawnej niektórych kategorii cudzoziemców.

Wniosek prejudycjalny skierował do TSUE brytyjski Immigration Appeal Tribunal. Spór dotyczył obywatela brytyjskiego, który ożenił się z obywatelką państwa trzeciego (niecłonkowskiego). Małżeństwo zawarto po wygaśnięciu jej prawa pobytu w Wielkiej Brytanii. Organ właściwy do spraw imigracji zdecydował, że M. Carpenter odgrywała istotną rolę w wychowywaniu dzieci męża z poprzedniego związku i pośrednio pomagała mu w prowadzeniu interesów. Jej małżonek miał również prawo do tego, by towarzyszyła mu w podróżach biznesowych do innych państw członkowskich. Sąd imigracyjny potwierdził też, że małżeństwo Carpenterów było rzeczywiste, a nie fikcyjne. Uznał, że odmowa wyrażenia przez urząd imigracyjny zgody na pozostanie M. Carpenter w Wielkiej Brytanii była ingerencją w życie rodzinne i miała nieproporcjonalny charakter. Pytania do TSUE miały na celu wyjaśnienie, czy nie doszło do naruszenia swobody przepływu usług. Trybunał Sprawiedliwości przypomniał, że postanowienia traktatu dotyczące swobody świadczenia usług oraz przepisy przyjęte w celu ich wykonania mają zastosowanie jedynie do sytuacji, które zawierają jakiś element transgraniczny, a tym samym podlegają prawu wspólnotowemu. Znaczną część działalności zawodowej P. Carpentera stanowiło odpłatne świadczenie usług ogłoszeniodawcom, którzy prowadzą działalność gospodarczą w innym państwie członkowskim. P. Carpenter korzystał w ten sposób z prawa do swobodnego świadczenia usług gwarantowanego przez art. 49 WE. Prawo to może zostać podniesione przez usługodawcę wobec państwa, w którym ustanowił działalność gospodarczą, jeśli świadczy on usługi usługobiorcom, którzy ustanowili działalność gospodarczą w innym państwie członkowskim. Dyrektywa 73/148/EWG stosuje się do przypadków, kiedy obywatel państwa członkowskiego opuszcza państwo swojego pochodzenia i udaje się do innego państwa członkowskiego, w którym ustanawia działalność gospodarczą celem świadczenia lub otrzymywania usług. Dyrektywa rozciąga na małżonków obywateli państw członkowskich prawo przemieszczania się i prawo pobytu w innym państwie członkowskim bez względu na ich obywatelstwo. Prawa te zostały im przyznane po to, aby mogli oni towarzyszyć współmałżonkom, gdy przemieszczają się oni lub przebywają w innym państwie członkowskim niż ich państwo pochodzenia i wykonują tam prawa, które wywodzą z traktatu. Ponieważ dyrektywa nie

[347] Wyrok z dnia 11 lipca 2002 r., sprawa C-60/00, *M. Carpenter przeciwko Secretary of State for the Home Department*, Zb. Orz. 2002, s. I-6279, ECLI:EU:C:2002:434; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-60/00

reguluje prawa pobytu członków rodziny usługodawcy w państwie członkowskim jego pochodzenia, odpowiedź na pytanie prejudycjalne zależy od rozstrzygnięcia kwestii tego, czy w takiej sytuacji jak w tym postępowaniu przed sądem krajowym prawo pobytu małżonka może zostać wyprowadzone z zasad lub innych przepisów prawa wspólnotowego. P. Carpenter wykonywał prawo do swobodnego świadczenia usług uregulowane w art. 49 WE. Usługi świadczone przez niego stanowiły znaczną część jego działalności gospodarczej, którą prowadził on zarówno na terytorium państwa swojego pochodzenia na rzecz osób, które ustanowiły działalność gospodarczą na terytorium innych państw członkowskich, jak i na terytorium tych innych państw członkowskich. Ustawodawca wspólnotowy uznał zapewnienie ochrony życia rodzinnego obywateli państw członkowskich za element istotny dla usunięcia przeszkód w wykonywaniu podstawowych swobód zagwarantowanych traktatem. Separacja małżonków Carpenter zaszkodziłaby ich życiu rodzinnemu, a co za tym idzie, również warunkom wykonywania jednej z podstawowych swobód przez P. Carpentera. Państwo członkowskie może powołać się na względy interesu ogólnego dla uzasadnienia środka krajowego, który może ograniczyć korzystanie ze swobody świadczenia usług jedynie wtedy, gdy środek ten jest zgodny z prawami podstawowymi, nad których przestrzeganiem czuwa Trybunał. Decyzja o wydaleniu M. Carpenter stanowi ingerencję w wykonywanie przez P. Carpentera prawa do poszanowania jego życia rodzinnego w rozumieniu EKPCz, które stanowi część praw podstawowych chronionych przez wspólnotowy porządek prawny. Nawet jeśli konwencja nie gwarantuje cudzoziemcowi prawa wjazdu lub pobytu na terytorium danego państwa, usunięcie osoby z państwa, w którym mieszkają najbliżsi członkowie jej rodziny, może stanowić ingerencję w prawo do poszanowania życia rodzinnego. Decyzja o wydaleniu M. Carpenter nie zapewniała właściwej równowagi między ścierającymi się interesami, tj. prawem P. Carpentera do poszanowania jego życia rodzinnego z jednej strony, a ochroną porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego z drugiej strony. Mimo że M. Carpenter naruszyła przepisy dotyczące imigracji, jej zachowanie od momentu przyjazdu do Zjednoczonego Królestwa nie było przedmiotem żadnego innego zarzutu, który wskazywałby, że stanowi ona zagrożenie dla porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego. Małżeństwo państwa Carpenter jest małżeństwem rzeczywistym. W tych warunkach decyzja o wydaleniu M. Carpenter stanowi ingerencję nieproporcjonalną do zamierzonego celu.

Z kolei w sprawie *Schmidberger*[348] Trybunał stwierdził, że swoboda przepływu towarów jako ważny element konstrukcji rynku wewnętrznego może podlegać pewnym ograniczeniom, w tym wynikającym z korzystania przez obywateli z praw podstawowych. Wolność zgromadzeń i wypowiedzi jest jednym z najważniejszych praw jednostek, stanowi część prawa unijnego, a obowiązkiem instytucji unijnych i państw członkowskich jest zapewnienie możliwości korzystania z nich – zwłaszcza

[348] Wyrok z dnia 12 czerwca 2003 r., sprawa C-112/00, *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge przeciwko Republice Austrii*, Zb. Orz. 2003, s. I-5659, ECLI:EU:C:2003:333; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?ri=CELEX:62000CJ0112

że władze austriackie podjęły działania mające na celu zminimalizowanie niekorzystnych skutków demonstracji.

Firma Schmidberger, przedsiębiorstwo transportu międzynarodowego, pozwała rząd austriacki o odszkodowanie za szkodę powstałą wskutek zarzucanego naruszenia prawa wspólnotowego. Polegało ono na tym, że władze tego państwa członkowskiego nie zakazały zgromadzenia powodującego przejściowo całkowite zablokowanie ruchu na autostradzie Brenner. Rozpatrujący sprawę wyższy sąd krajowy (Oberlandesgericht) w Innsbrucku skierował do TSUE pytania prejudycjalne, chciał bowiem m.in. ustalić, czy cel zgromadzenia w którego toku manifestanci pragnęli zwrócić uwagę opinii publicznej na zagrożenie zdrowia i środowiska naturalnego na autostradzie Brenner oraz spowodować, by właściwe władze zaostrzyły środki ograniczające ruch samochodów ciężarowych, może prowadzić do naruszenia obowiązków wynikających z prawa wspólnotowego w zakresie swobodnego przepływu towarów. Trybunał przypomniał na wstępie warunki odpowiedzialności państwa członkowskiego, która powstaje, jeżeli dopuściło się ono naruszenia prawa wspólnotowego, a działania i zaniechania powodujące szkodę można przypisać temu państwu członkowskiemu. Należy więc zbadać wyłącznie cel działania władz krajowych towarzyszący dorozumianej decyzji o udzieleniu zgody lub o niezakazywaniu tego zgromadzenia. Władze austriackie kierowały się względami związanymi z poszanowaniem praw podstawowych manifestantów w zakresie swobody wypowiedzi i wolności zgromadzeń ustanowionych i zagwarantowanych przez EKPCz i konstytucję austriacką. Sąd krajowy postawił kwestię, czy zasada swobodnego przepływu towarów zagwarantowana w traktacie przeważa nad powyżej wskazanymi prawami podstawowymi. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem prawa podstawowe stanowią integralną część zasad ogólnych prawa, których poszanowanie zapewnia Trybunał i które wywodzą się z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich oraz wytycznych zawartych w umowach międzynarodowych dotyczących ochrony praw człowieka, w tworzeniu których państwa członkowskie współuczestniczyły lub do których przystąpiły. EKPCz ma w tym kontekście szczególną wagę. Podejmowanie we Wspólnocie środków sprzecznych z poszanowaniem uznanych w ten sposób praw człowieka jest niedopuszczalne. Jako że do przestrzegania praw podstawowych zobowiązana jest zarówno Wspólnota, jak i jej państwa członkowskie, ochrona tych praw stanowi uzasadniony interes, który co do zasady usprawiedliwia ograniczenie obowiązków nałożonych prawem wspólnotowym, również w kwestii swobody przepływu towarów. Jeżeli okoliczności zaistniałe w państwie członkowskim objęte są zakresem stosowania prawa wspólnotowego, Trybunał, odpowiadając na pytania prejudycjalne, powinien przedstawić sądowi krajowemu wszystkie elementy wykładni niezbędne do dokonania oceny zgodności tych okoliczności z prawami podstawowymi. W danym przypadku władze krajowe, zezwalając na ograniczenie jednej z podstawowych swobód przewidzianych traktatem, oparły się na potrzebie poszanowania praw podstawowych zagwarantowanych zarówno przez EKPCz, jak i konstytucję Austrii. Postępowanie dotyczyło więc kwestii niezbędnego pogodzenia wymogów w zakresie ochrony praw podstawowych we Wspólnocie (swobody

wypowiedzi i zgromadzeń) z wymogami wynikającymi z podstawowej swobody przyznanej na mocy traktatu (przepływu towarów).

Zarówno swoboda przepływu towarów na gruncie TWE, jak i swoboda zgromadzeń na gruncie EKPCz mogą podlegać pewnym ograniczeniom w interesie ogólnym, pod warunkiem zachowania proporcjonalności. Należy wyważyć powyżej wskazane interesy i stwierdzić, czy zachowano właściwą równowagę między nimi. Zgromadzenie będące przedmiotem postępowania przed sądem krajowym miało miejsce na podstawie zgody właściwych władz opartej na prawie krajowym. Z powodu obecności manifestantów na autostradzie Brenner ruch drogowy został wstrzymany na jednej trasie, w związku z jednym wydarzeniem, na prawie 30 godzin. Przeszkoda w swobodnym przepływie towarów spowodowana tym zgromadzeniem miała ograniczony zasięg. Poprzez udział w tym zgromadzeniu obywatele wykonywali swoje prawa podstawowe, wyrażając publicznie opinie, które uznali za istotne dla społeczeństwa; bezsporne jest również, że celem tej demonstracji nie było utrudnienie handlu towarami szczególnego typu lub o szczególnym pochodzeniu. Właściwe władze austriackie i lokalne w Tyrolu podjęły różnego rodzaju środki o charakterze administracyjnym i pomocniczym w celu ograniczenia w takim zakresie, w jakim było to możliwe, zakłóceń w ruchu drogowym. Mogły ocenić, sądząc po okolicznościach protestu, że jednoznaczne zakazanie zgromadzenia mogłoby stanowić niedopuszczalną ingerencję w prawa podstawowe manifestantów do zgromadzenia się oraz pokojowego i publicznego wyrażenia swej opinii. Choć jest prawdą, że działania tego typu powodują zwykle pewne niedogodności dla osób, które w nich nie uczestniczą, są one co do zasady dopuszczalne, o ile celem, który realizują, jest przede wszystkim publiczne i zgodne z prawem wyrażenie opinii. Wszelkie alternatywne rozwiązania, które można było zastosować, powodowałyby ryzyko wystąpienia trudnych do kontrolowania reakcji, które mogłyby prowadzić do jeszcze poważniejszych zakłóceń w wymianie wewnątrzwspólnotowej i porządku publicznym. Władze krajowe mogły słusznie stwierdzić, że realizowany uzasadniony cel zgromadzenia nie mógł w niniejszej sprawie zostać osiągnięty za pomocą środków mniej restrykcyjnych dla wymiany wewnątrzwspólnotowej. Tym samym nie doszło do naruszenia przepisów TWE.

5.4. Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej – perspektywa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Jakkolwiek przedmiotem niniejszego opracowania jest orzecznictwo sądów unijnych, niezbędne wydaje się w tym miejscu przedstawienie punktu widzenia ETPCz w kwestii skutków EKPCz w prawie unijnym. Oba trybunały – strasburski i luksemburski – starają się przestrzegać zasady wzajemnie życzliwego rozdziału. Początkowo przejawiała się ona w konsekwentnej odmowie stosowania przez ETPCz konwencji w odniesieniu do potencjalnych naruszeń praw podstawowych przez Unię, co jest całkowicie zrozumiałe, skoro Wspólnota nie była stroną europejskiej konwencji. Europejska Komisja Praw Człowieka odrzuciła skargę *CFDT*

przeciwko Wspólnotom Europejskim[349], wskazując, że nie ma kompetencji *ratione personae* do badania zgodności postępowań i decyzji organów Wspólnot Europejskich, gdyż nie są one stroną EKPCz. Podobne postanowienie wydała Komisja w sprawie *Dufay*[350]. Przełom nastąpił w roku 1989 wraz z rozstrzygnięciem sprawy *Melchers*[351]. Skarżący zarzucił naruszenie nie Wspólnocie, lecz odpowiedzialnemu bezpośrednio za nie państwu członkowskiemu, w konkretnym przypadku – RFN. Komisja Praw Człowieka wskazała, że nie jest właściwa do rozstrzygania skarg przeciwko aktom Wspólnoty Europejskiej, ale przeniesienie kompetencji na organizację międzynarodową nie oznacza automatycznie wyłączenia odpowiedzialności państwa za naruszenie Konwencji w sprawie przekazanych uprawnień. Państwa członkowskie UE nie mogą zatem uwolnić się od zobowiązań wynikających z konwencji. W konkretnym przypadku (chodziło o postępowanie karne antymonopolowe prowadzone przez organy niemieckie na zlecenie Komisji Europejskiej) Komisja Praw Człowieka doszła do wniosku, że wykonanie decyzji może być przypisane państwu. Jednak skarga przeciwko państwu byłaby dopuszczalna tylko wtedy, gdyby organizacja międzynarodowa nie zapewniała ochrony praw podstawowych ekwiwalentnych do EKPCz. Ponieważ w sprawie *Melchers* wypowiedział się wcześniej TSUE, a Wspólnota chroni prawa podstawowe, gdyby doszło do ich naruszenia, Trybunał na pewno by to zauważył. Podsumowując, Komisja stwierdziła, że nie jest dopuszczalna kontrola sądowa aktów państwa członkowskiego, które są podejmowane w wykonaniu prawa unijnego w sposób niepozostawiający dyskrecji wyboru państwom członkowskim, przynajmniej tak długo, jak UE gwarantuje ochronę praw podstawowych ekwiwalentną do systemu EKPCz. Również i w tym przypadku organy strasburskie kontynuowały swą politykę poszanowania kompetencji i orzecznictwa TSUE.

W sprawie *Cantoni przeciwko Francji*[352] ETPCz zbadał przepisy francuskiego kodeksu zdrowia publicznego i stwierdził, że był on oparty niemal dosłownie na dyrektywie 65/65. Ta okoliczność nie zwalniała jednak Francji z ewentualnej odpowiedzialności za naruszenie art. 7 EKPCz. Sytuacja była o tyle wyjątkowa, że Francja miała pewien margines swobody, jeśli chodzi o sposób implementacji tej dyrektywy, a tym samym kompetencja Trybunału do podważenia aktu krajowego nie była kwestionowana. Inna sprawa, że ETPCz nie zróżnicował pomiędzy aktem wydanym przez instytucję unijną a aktami państwa członkowskiego implementującymi prawo wspólnotowe. Sprawa *Cantoni* po raz pierwszy pozwoliła więc na

[349] Sprawa *CFDT przeciwko Wspólnotom Europejskim*, skarga 8030/77, postanowienie z dnia 10 lipca 1978 r.

[350] Sprawa *Dufay przeciwko Wspólnotom Europejskim*, skarga nr 13539/88, postanowienie z dnia 19 grudnia 1988 r.

[351] Sprawa *M. & Co. przeciwko RFN*, skarga nr 13258/87, postanowienie z dnia 9 lutego 1990 r.

[352] Sprawa *Cantoni przeciwko Francji*, skarga nr 17862/91, wyrok z dnia 11 listopada 1996 r.

zakwestionowanie przed ETPCz aktu krajowego opartego na prawie wspólnotowym, którego to aktu nie udało się podważyć w trybie procedury prejudycjalnej (TSUE uznał akt za ważny). Tym samym Trybunał w Strasburgu mógł zbadać, czy akt krajowy nie narusza EKPCz i czy stopień ochrony praw podstawowych na gruncie prawa unijnego jest porównywalny z wymogami konwencji.

W dwóch sprawach – *Waite i Kennedy przeciwko Niemcom*[353] oraz *Beer i Regan przeciwko Niemcom* [1999][354] – ETPCz rozważył, czy Niemcy naruszyły art. 6 EKPCz (prawo do sprawiedliwego procesu) przez niedopuszczenie dwóch skarg w sprawach pracowniczych ze względu na immunitet Europejskiej Agencji Kosmicznej (ESA). Zdaniem ETPCz możliwość uwolnienia się od zobowiązań wynikających z konwencji ze względu na inne zobowiązania międzynarodowe byłaby niezgodna z celem i przedmiotem konwencji, zwłaszcza że ma ona służyć zagwarantowaniu rzeczywistych i praktycznych, a nie tylko teoretycznych czy iluzorycznych uprawnień jednostek. Mimo to Trybunał uznał, że skarżący byli chronieni na podstawie prawa niemieckiego w stopniu ekwiwalentnym do ochrony konwencyjnej; nie wypowiedział się też jednoznacznie co do tego, czy RFN nie miała innego wyjścia jak uznanie immunitetu organu międzynarodowego ze względu na brzmienie statutu ESA. Tym samym nie wyjaśnił, czy państwa członkowskie UE, które podpisały statut agencji jako instytucji unijnej, mogą odpowiadać za naruszenie europejskiej konwencji. Generalne konkluzje co do orzecznictwa ETPCz w ewentualnych przyszłych sprawach przeciwko państwom członkowskim dotyczących aktów instytucji unijnych powodują spory doktrynalne.

W tym samym roku (1999) ETPCz rozpatrywał sprawę *Matthews przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, nieco poszerzając pole orzecznictwa w kwestii kontroli aktów unijnych. Przedmiotem skargi było wyłączenie możliwości głosowania mieszkańców Gibraltaru w wyborach do Parlamentu Europejskiego w wyniku wykładni prawa przyjętej przez sądy brytyjskie. ETPCz skrytykował takie podejście, wskazując, że było ono równoważne z pozbawieniem prawa do udziału w wyborach z art. 3 Protokołu nr 1 do konwencji. Trybunał podkreślił, że przyznanie pewnych kompetencji organizacji międzynarodowej czy ponadnarodowej nie może prowadzić do ograniczenia praw jednostek wynikających z konwencji. W doktrynie podkreśla się wszelako, że podtrzymanie przez Trybunał odpowiedzialności państw członkowskich mimo przekazania kompetencji dotyczyło prawa pierwotnego, a nie prawa wtórnego. Z orzecznictwa tego wynika również ze znacznym prawdopodobieństwem, że skarga przeciwko instytucjom unijnym nadal zostałaby odrzucona przez Trybunał w Strasburgu ze względu na brak jurysdykcji; jedyną drogą pozostałoby pozwanie poszczególnych państw członkowskich. W ostatnich swoich

[353] Sprawa *Waite i Kennedy przeciwko RFN*, skarga 26083/94, wyrok z dnia 18 lutego 1999 r.
[354] Sprawa *Beer i Regan przeciwko RFN*, skarga 28934/95, wyrok z dnia 18 lutego 1999 r.

rozstrzygnięciach związanych z prawem wtórnym UE sędziowie strasburscy mieli okazję wypowiedzieć się z jednej strony w sprawie skargi przeciwko wszystkim państwom członkowskim z tytułu naruszenia przez akt UE prawa do informacji (*Société Guérin Automobiles przeciwko Francji*), z drugiej – w sprawach ewentualnego naruszenia konwencji przez prawo wtórne. Konsekwentnie Trybunał unikał konfrontacji z prawem unijnym uciekał się do pewnych sztuczek formalnych (np. *Ermesa Sugar przeciwko Holandii*), zwykle uznając jurysdykcję, ale stwierdzając brak naruszenia. Konkludując, ETPCz był skłonny uznać odpowiedzialność państw członkowskich za naruszenia konwencji europejskiej na gruncie prawa pierwotnego; co do prawa wtórnego, to nie wykluczał takiej odpowiedzialności tylko wtedy, gdy przedmiotem skargi był akt prawa krajowego implementujący prawo unijne, wydany z uwzględnieniem pewnego marginesu swobody decyzyjnej.

W ostatnich latach utrwaliła się linia orzecznicza dotycząca wzajemnego stosunku pomiędzy trybunałami luksemburskim i strasburskim. Jej wyrazem są dwa orzeczenia ETPCz: w sprawach *Bosphorus* oraz *Avotiņš*[355]. Pierwsza z tych spraw dotyczyła skargi Bosphorus Airways złożonej do ETPCz na naruszenie przez Irlandię prawa własności. Firma Bosphorus zarzuciła państwu irlandzkiemu naruszenie prawa własności (art. 1 Protokołu nr 1 do EKPCz) przez uniemożliwienie korzystania z wyczarterowanego legalnie samolotu. W orzeczeniu irlandzkiego sądu najwyższego, opartego na odpowiedzi TSUE na pytania prejudycjalne, oraz w odpowiedziach TSUE na pytania prejudycjalne wskazano, że nie doszło do naruszenia prawa unijnego. Trybunał strasburski orzekł, że rząd irlandzki był związany postanowieniami rozporządzenia nr 990/93 i nie mógł od nich odejść. Również sąd najwyższy Irlandii musiał zastosować prawo unijne. Zajęcie samolotu było związane nie z wykonaniem dyskrecjonalnej kompetencji rządu, lecz z zastosowaniem rozporządzenia unijnego. Poziom ochrony praw podstawowych w UE był ekwiwalentny z poziomem wymaganym przez EKPCz. Należało domniemywać, że Irlandia nie odeszła od postanowień konwencji, wywiązując się ze swoich zobowiązań wynikających z członkostwa w UE. Sytuacja byłaby inna, gdyby Unia nie zapewniała ochrony praw podstawowych. Wówczas konwencja musiałaby odegrać swoją rolę jako konstytucyjny instrument europejskiego porządku publicznego w sferze praw człowieka. ETPCz wziął pod uwagę także wyroki sądu najwyższego i TSUE. W konkluzji Trybunał stwierdził, że nie doszło do naruszenia konwencji. Jak z tego wynika, Trybunał musiał znaleźć złoty środek pomiędzy swoją wcześniejszą linią orzeczniczą dotyczącą odpowiedzialności państwa za kompetencje przekazane na rzecz Unii (żeby uniknąć dania Unii *carte blanche* w odniesieniu do wszystkich przyjmowanych instrumentów prawnych dotykających praw podstawowych) a kwestią kompetencji państw członkowskich do badania zgodności prawa unijnego z EKPCz.

[355] Sprawa *Avotiņš przeciwko Łotwie*, skarga 17502/07, wyrok z dnia 23 maja 2016 r.

O ile podtrzymana została zasada, że trybunał strasburski nie ma prawa kontrolowania prawa unijnego wprost, o tyle może to czynić pośrednio. Wyrok pozostawił również wiele otwartych problemów, które powinna była rozwiązać akcesja Unii do EKPCz, odsunięta w czasie ze względu na opinię 2/2013 (omówioną wcześniej). Chodzi np. o to, czy wyroki TSUE będą traktowane jako element wyczerpania drogi krajowej w rozumieniu EKPCz, czy zasada prymatu prawa unijnego nadal nie będzie kwestionowana, czy ograniczony dostęp jednostek do postępowań bezpośrednich przed TSUE nie będzie naruszał zasady ekwiwalentności ochrony prawnej itp.

W drugiej sprawie skarżący, obywatel Łotwy, dowodził przed sądem, że sąd cypryjski wydał wyrok bez właściwego powiadomienia go o postępowaniu i bez zagwarantowania mu prawa do obrony, a zatem z naruszeniem prawa do uczciwego procesu przewidzianego w art. 6 EKPCz. P. Avotiņš zawarł ze spółką L.H. Ltd zarejestrowaną na Cyprze umowę notarialną, w której zobowiązał się do spłaty zaciągniętego długu w wysokości 100 tys. dol. Kontrakt podlegał prawu cypryjskiemu i jurysdykcji sądów na Cyprze. W 2003 r. wierzyciel pozwał Avotiņša do sądu w Limassol, zarzucając mu, że nie spłacił długu. Sąd wydał wyrok zaoczny, zasądzając zapłatę długu z odsetkami i kosztami sądowymi. Firma L.H. Ltd zwróciła się do sądu w Rydze o uznanie i wykonanie orzeczenia sądu cypryjskiego. Sąd łotewski postanowił o wykonaniu wyroku. Avotiņš nie odwołał się od wyroku sądu na Cyprze, złożył natomiast apelację do sądu łotewskiego przeciwko postanowieniu o wykonaniu orzeczenia sądu cypryjskiego. Jego apelacja została odrzucona. Sąd Najwyższy Łotwy zarządził wykonanie spornego wyroku i obciążenie długiem majątku dłużnika w księdze wieczystej. Avotiņš spłacił dług i wpis został usunięty. Zainteresowany złożył skargę do ETPCz, zarzucając Łotwie, że przez wykonanie oczywiście bezprawnego – jego zdaniem – wyroku sądu cypryjskiego sądy łotewskie naruszyły art. 6(1) EKPCz. Trybunał strasburski uznał, ze skarga przeciwko Cyprowi się przedawniła. Jeśli chodzi o skargę przeciwko Łotwie, sędziowie podkreślili, że wykonanie zobowiązania do uznania zagranicznego wyroku wynikało z członkostwa w UE i nastąpiło w interesie publicznym. Avotiņš podniósł przed Trybunałem argument, że sądy łotewskie powinny były wziąć pod uwagę, iż sąd cypryjski nie zapewnił mu prawa do obrony. W konsekwencji powinny były odmówić uznania i wykonania sądu cypryjskiego. ETPCz podkreślił, że skarżący nie podjął próby odwołania się od wyroku sądu cypryjskiego do sądu wyższej instancji. Zawierając kontrakt, zobowiązał się z własnej woli do spłacenia długu. Powinien był zdawać sobie sprawę z konsekwencji niespłacenia długu. Nie przedstawił też ani przed sądami łotewskimi, ani przed ETPCz jakichkolwiek dowodów na nieprawidłowe działanie sądu cypryjskiego. W tej sytuacji Łotwa i jej sądy miały obowiązek zapewnić wykonanie zobowiązania wynikającego z członkostwa w UE. Trybunał orzekł, że nie doszło do naruszenia prawa do uczciwego procesu.

Interesująca ze względu na stosunki pomiędzy obydwoma trybunałami jest sprawa B. Connolly'ego, pracownika Komisji Europejskiej zwolnionego w związku z opublikowaniem przez niego serii artykułów podważających stanowisko prezentowane przez zatrudniającą go instytucję. W postępowaniu przed unijnymi sądami odmówiono mu prawa do ustosunkowania się do opinii rzecznika generalnego, skutkiem czego podstawą skargi było rzekome naruszenie prawa do sprawiedliwego procesu, gwarantowanego na mocy art. 6 EKPCz. Trybunał strasburski[356] uznał skargę za niedopuszczalną, gdyż sytuacja nie podlegała jurysdykcji żadnej ze stron konwencji, niemożliwe było ustalenie istnienia relacji pomiędzy ponadnarodowym aktem a państwem-stroną EKPCz. Brak interwencji któregokolwiek z państw w ramach postępowania zarówno dyscyplinarnego, jak i sądowego nie pozwolił na pociągnięcie ich do odpowiedzialności.

[356] Sprawa *B. Connolly przeciwko 15 państwom członkowskim UE*, skarga 73274/01, postanowienie z dnia 9 grudnia 2008 r.

Rozdział 6

Zasady ochrony prawnej w prawie Unii Europejskiej

6.1. Uwagi ogólne

Unia Europejska jest wspólnotą prawa. Rządy prawa (praworządność) są jedną z wartości wymienionych w art. 2 TUE. Jednolite stosowanie prawa w całej UE, ale również gwarancje skutecznej ochrony prawnej oraz niezawisłości i niezależności sądów w postępowaniach pomiędzy podmiotami gospodarczymi i państwem członkowskim są warunkami funkcjonowania rynku wewnętrznego. Duże znaczenie dla funkcjonowania systemu prawnego Unii ma art. 19 TUE, który z jednej strony określa zasady powoływania i działania sądów unijnych, a z drugiej strony gwarantuje prawa obywateli UE w związku z wymiarem sprawiedliwości. Wzmocnieniem regulacji TUE jest przepis art. 47 KPP gwarantujący dostęp do sądu.

Jedną z cech UE jako organizacji ponadnarodowej jest zasada autonomii sądowej. Oznacza ona, że jedynym organem uprawnionym do rozstrzygania sporów dotyczących stosowania prawa unijnego jest Trybunał Sprawiedliwości. Przede wszystkim spory wynikające z prawa UE nie mogą być poddawane pod rozstrzygnięcie innych organów sądowych. Zasada ta utrudniła w praktyce utworzenie Europejskiego Obszaru Gospodarczego, a także doprowadziła do konfliktów między sądami unijnymi a Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu.

Trybunał kilkakrotnie przy różnych okazjach wypowiadał się na temat konstrukcji systemu ochrony prawnej w Unii, przypominając jej podstawowe elementy. Jako przykład możemy przytoczyć wyrok w sprawie *Inuit Tapiriit Kanatami*[357]. W części wprowadzającej do orzeczenia Trybunał przypomniał – odwołując się do swego wcześniejszego orzecznictwa – że jak wynika z art. 19 ust. 1 TUE, sądową kontrolę poszanowania systemu prawnego Unii zapewniają Trybunał oraz sądy państw członkowskich. Ponadto Unia jest unią prawa, w której akty instytucji podlegają kontroli pod względem zgodności między innymi z traktatami, ogólnymi

[357] Wyrok z dnia 3 października 2013 r., sprawa C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami i in. przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie,* UE.ECLI:EU:C:2013:625.

zasadami prawa oraz prawami podstawowymi. W tym celu w traktatach założycielskich ustanowiono kompletny system środków prawnych i procedur zapewniający kontrolę legalności aktów Unii, powierzając ją sądom Unii. Osoby fizyczne i prawne, które nie mogą skarżyć bezpośrednio aktów Unii o charakterze generalnym, są chronione przed stosowaniem wobec nich takich aktów. Jeżeli wdrożenie tych aktów należy do instytucji Unii, to osoby te mogą wnieść skargę bezpośrednią do Sądu Unii przeciwko aktom wykonawczym i podnieść na poparcie skargi zarzut niezgodności z prawem aktu o charakterze generalnym. Jeżeli wdrożenie aktu Unii jest zadaniem państw członkowskich, mogą one dochodzić stwierdzenia jego nieważności przed sądami krajowymi i spowodować, że sądy te wystąpią z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału. Jednostki mają prawo zakwestionować przed sądem w postępowaniu krajowym legalność każdej decyzji lub każdego innego aktu wydanych wobec nich w wykonaniu aktu Unii o charakterze generalnym, powołując się na niezgodność z prawem tego ostatniego aktu. W związku z tym odesłanie prejudycjalne w kwestii ważności aktu stanowi, podobnie jak skarga o stwierdzenie nieważności, środek kontroli legalności aktów Unii. Jeżeli sąd krajowy uzna zarzut lub zarzuty niezgodności z prawem aktu Unii podniesione przez stronę lub ewentualnie z urzędu za zasadne, powinien zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym w kwestii ważności tego aktu, gdyż tylko Trybunał jest kompetentny do ewentualnego stwierdzenia jego nieważności. Celem art. 47 KPP nie jest zmiana systemu kontroli sądowej ustanowionego w traktatach, w tym w szczególności przesłanek dopuszczalności skarg wnoszonych bezpośrednio do sądów Unii. Przesłanki dopuszczalności skargi określone w TFUE należy interpretować w świetle podstawowego prawa do skutecznej ochrony sądowej, jednak w sposób niepowodujący pominięcia przesłanek wyraźnie przewidzianych w tym traktacie.

Odnośnie do funkcji sądów krajowych, to wykonują one we współpracy z Trybunałem wspólne zadania służące zapewnieniu poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów. Państwa członkowskie są więc zobowiązane do ustanowienia systemu środków prawnych i procedur pozwalających zapewnić poszanowanie podstawowego prawa do skutecznej ochrony sądowej. W związku z tym w razie braku uregulowań prawa Unii w tej dziedzinie to porządek prawny każdego z państw członkowskich powinien wskazywać sądy oraz przepisy proceduralne właściwe do postępowań mających na celu zapewnienie poszanowania uprawnień, jakie dla podmiotów prawa wynikają z prawa Unii. W TFUE ustanowiono wiele bezpośrednich środków prawnych, z jakich w razie potrzeby mogą korzystać osoby fizyczne i prawne przed sądami Unii, traktaty natomiast nie zmierzają do stworzenia w celu zapewnienia poszanowania prawa Unii innych środków prawnych przed sądami krajowymi niż ustanowione w prawie krajowym. Inaczej mogłoby być tylko w sytuacji, gdyby w określonym krajowym porządku prawnym nie było żadnego

środka pozwalającego, choćby w trybie wpadkowym, zapewnić ochronę uprawnień wynikających dla jednostek z prawa Unii albo gdyby jedynym sposobem dostępu jednostki do sądu było uprzednie naruszenie przez nią prawa. Ochrona przewidziana przez Kartę Praw Podstawowych nie wymaga, by każdy podmiot prawa mógł w sposób bezwarunkowy wnosić bezpośrednio do sądów Unii skargi o stwierdzenie nieważności aktów ustawodawczych.

System ochrony prawnej oparty jest na współpracy pomiędzy sądami unijnymi i sądami krajowymi, które odgrywają istotną rolę w egzekwowaniu prawa UE. Z tej perspektywy sądy krajowe są w istocie elementem struktury sądowniczej Unii, a sędziowie krajowi pozostają sędziami europejskimi. Ma to szczególne znaczenie w kontekście konieczności zagwarantowania niezależności i niezawisłości sądów krajowych. Potwierdził to *expressis verbis* Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu w sprawie *Factortame*[358]. W dość skomplikowanym stanie faktycznym chodziło o kompetencję sądu krajowego do zastosowaniu środka tymczasowego (zawieszenia postępowania głównego) w celu uzyskania rozstrzygnięcia prejudycjalnego Trybunału, mimo że prawo krajowe nie pozwalało na zastosowanie tego środka. Trybunał orzekł, że poprzez zadanie pytania prejudycjalnego sąd krajowy zmierzał do ustalenia, czy sądy krajowe rozstrzygające spory dotyczące prawa wspólnotowego zobowiązane są nie zastosować normy prawa krajowego, jeżeli jedynie ona stanowi przeszkodę dla zarządzenia przez nie środków tymczasowych. TSUE powołał się na wyrok w sprawie 106/77 *Simmenthal*, w którym orzekł, że bezpośrednio skuteczne normy prawa wspólnotowego winny wywierać w całości właściwe im skutki prawne, w sposób jednolity we wszystkich państwach członkowskich, od momentu wejścia w życie i przez cały okres ich obowiązywania, oraz że zgodnie z zasadą prymatu prawa wspólnotowego postanowienia traktatu oraz akty prawa wtórnego wydawane przez instytucje powodują, że wszelkie sprzeczne z nimi normy prawa krajowego stają się nieskuteczne. Zapewnienie podmiotom prawa ochrony prawnej wynikającej z bezpośredniej skuteczności przepisów prawa wspólnotowego jest na mocy zasady lojalnej współpracy zadaniem sądów krajowych. Trybunał orzekł również, że niezgodne z prawem wspólnotowym będą wszelkie przepisy i praktyki obowiązujące w krajowym porządku prawnym, a powodujące ograniczenie skuteczności tego prawa przez odmowę przyznania sądowi uprawnienia do zapewnienia wszystkiego, co niezbędne do pominięcia krajowych przepisów ustawowych stojących na przeszkodzie, nawet tymczasowo, pełnej skuteczności prawa wspólnotowego**.** Skuteczność prawa wspólnotowego zostałaby ograniczona także w przypadku, gdyby norma prawa krajowego mogła uniemożliwić

[358] Wyrok z dnia 19 czerwca 1990 r., sprawa C-213/89, *The Queen przeciwko Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd i in.*, Zb. Orz., s. 2433, ECLI:EU:C:1990:257; https://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-PL-ARRET-C-0213-1989-200407016-06_00.html

sądowi rozpatrującemu spór podlegający prawu wspólnotowemu zarządzenie środków tymczasowych prowadzących do zapewnienia skutecznego wykonania przyszłego orzeczenia. Dlatego sąd zobowiązany jest nie zastosować takiej normy. Wykładnię tę potwierdza system pytań prejudycjalnych, którego skuteczność zostałaby ograniczona, gdyby sąd krajowy nie mógł zarządzić środków tymczasowych do czasu wydania orzeczenia opartego na odpowiedzi Trybunału.

Zasada autonomii sądowej Unii Europejskiej odgrywa znaczącą rolę również w stosunkach zewnętrznych Unii. W wielu umowach międzynarodowych zawartych przez Unię (a także projektów umów) znajdowały się rozwiązania dotyczące powołania nowych organów sądowych lub też zmiany zakresu kompetencji sądów już działających. Ocena tego typu regulacji ze strony TSUE, wyrażona w jego opiniach, była zwykle krytyczna. Przykładem jest opinia 1/09[359]. Dotyczyła ona możliwości utworzenia na mocy umowy międzynarodowej nowego organu: sądu patentowego, który rozpatrywałby spory odnoszące się do własności intelektualnej. Rada przekazała TSUE projekt odpowiedniej umowy do oceny.

> Trybunał na wstępie ustosunkował się do zarzutów niektórych państw członkowskich, zgodnie z którymi na przeszkodzie zamierzonemu przekazaniu kompetencji nowemu sądowi mogłyby stać art. 262 TFUE i 344 TFUE. Jeżeli chodzi o art. 262 TFUE, postanowienie to nie może stać na przeszkodzie utworzeniu sądu patentowego. Artykuł 262 TFUE przewiduje możliwość rozszerzenia właściwości sądów Unii na spory związane ze stosowaniem aktów UE, które tworzą europejskie tytuły własności intelektualnej. W konsekwencji nie ustanawia on monopolu Trybunału w rozpatrywanej dziedzinie i nie przesądza o wyborze systemu sądowniczego, w ramach którego winny być rozstrzygane spory między jednostkami w zakresie tytułów własności intelektualnej. Chociaż wymieniony artykuł pozwala na powierzenie Trybunałowi niektórych kompetencji, które miałyby zostać przekazane sądowi patentowemu, to jednak powołanie jednolitego sądownictwa w dziedzinie patentów jest możliwe także w trybie innym niż przewidziany w powyższym postanowieniu. Utworzeniu sądu patentowego nie może również stanąć na przeszkodzie art. 344 TFUE, ponieważ postanowienie to ogranicza się do zakazania państwom członkowskim poddawania sporów dotyczących wykładni lub stosowania traktatów procedurze rozstrzygania innej niż w nich przewidziana. Właściwość sądu patentowego dotyczyłaby natomiast jedynie związanych z patentami sporów między jednostkami.
>
> Ponieważ omawiany projekt porozumienia ustanawia zasadniczo nową strukturę sądownictwa, w pierwszej kolejności należy przypomnieć podstawowe elementy porządku prawnego i systemu sądowniczego Unii w kształcie, jaki został im nadany na mocy traktatów założycielskich i rozwinięty przez orzecznictwo Trybunału, co pozwoli na dokonanie oceny zgodności utworzenia sądu patentowego z tymi elementami.

[359] Opinia 1/09 z dnia 8 marca 2011 r., Zb. Orz. 2011, s. I-1137, ECLI:EU:C:2011:123; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&jur=C,T,F&num=1/0&td=ALL&dates=$type=pro$mode=-on$on=2011.03.08#

Traktaty założycielskie Unii ustanawiają, w odróżnieniu od zwykłych umów międzynarodowych, nowy porządek prawny, dysponujący własnymi instytucjami, na rzecz którego państwa ograniczają coraz bardziej swoje prawa suwerenne i którego podmiotami są nie tylko państwa członkowskie, ale i pochodzące z nich jednostki. Podstawowymi cechami utworzonego w ten sposób porządku prawnego Unii są w szczególności jego nadrzędność względem prawa krajowego państw członkowskich oraz bezpośrednia skuteczność wielu przepisów znajdujących zastosowanie do pochodzących z nich jednostek i nich samych. Trybunał i sądy państw członkowskich czuwają nad poszanowaniem tego porządku prawnego i systemu sądowniczego Unii. Ponadto do Trybunału należy zapewnienie przestrzegania autonomii porządku prawnego Unii w kształcie, w jakim został on ustanowiony w traktatach. Państwa członkowskie są zobowiązane między innymi, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy, zapewnić na swym terytorium stosowanie i poszanowanie prawa Unii. Ponadto państwa członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne, które są odpowiednie do zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z traktatów lub aktów instytucji Unii. W tych ramach do sądów krajowych i Trybunału należy zapewnienie pełnego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich, jak również ochrony sądowej praw podmiotowych wywodzonych z prawa Unii. Sąd krajowy wypełnia bowiem we współpracy z Trybunałem powierzone im wspólnie zadania w celu zapewnienia przestrzegania prawa przy wykładni i stosowaniu traktatów. System sądowniczy Unii ponadto wspiera się na kompletnym systemie środków odwoławczych i procedur mających na celu zapewnienie kontroli zgodności z prawem aktów wydawanych przez instytucje.

Sąd patentowy znajduje się poza ramami instytucjonalnymi i systemem sądowniczym Unii. Nie jest on bowiem częścią systemu sądowniczego przewidzianego w art. 19 ust. 1 TUE. Jest on organem dysponującym własną osobowością prawną na mocy prawa międzynarodowego. Sądowi patentowemu przysługiwałaby wyłączna właściwość do rozstrzygania licznych rodzajów powództw wnoszonych przez jednostki w dziedzinie patentów. Właściwość ta obejmowałaby w szczególności powództwa odnoszące się do faktycznych lub potencjalnych naruszeń patentów, w tym roszczenia wzajemne dotyczące licencji, powództwa dotyczące stwierdzenia braku naruszenia prawa, powództwa w sprawie środków i nakazów tymczasowych i zabezpieczających, powództwa lub roszczenia wzajemne dotyczące unieważnienia patentów, powództwa o odszkodowanie lub naprawienie szkody wynikające z ochrony tymczasowej udzielonej w związku z publikacją wniosku patentowego, powództwa dotyczące stosowania wynalazku przed udzieleniem patentu lub dotyczące prawa opartego na wcześniejszym stosowaniu patentu, wnioski o udzielenie lub cofnięcie licencji przymusowych w odniesieniu do patentów wspólnotowych, a także powództwa o naprawienie szkody związane z licencjami. W tym zakresie sądy umawiających się państw, w tym państw członkowskich, zostałyby pozbawione wspomnianej właściwości i zachowałyby jedynie kompetencje w obszarze, który nie byłby objęty wyłączną właściwością sądu patentowego. Sąd patentowy przy wykonywaniu swych funkcji byłby zobowiązany do dokonywania wykładni i stosowania prawa Unii. Sądowi temu zostałaby przyznana zasadnicza część przysługujących zwykle sądom krajowym kompetencji materialnych do rozstrzygania sporów z zakresu patentu

wspólnotowego i zapewnienia pełnego stosowania prawa Unii w tej dziedzinie, jak również ochrony sądowej praw podmiotowych wywodzonych z prawa Unii.

Co się tyczy umów międzynarodowych przewidujących ustanowienie organu sądowego, który miałby dokonywać wykładni ich postanowień, Trybunał orzekł, że takie umowy nie są co do zasady niezgodne z prawem Unii. Kompetencje Unii w dziedzinie stosunków międzynarodowych i przysługująca jej zdolność do zawierania umów międzynarodowych obejmują w sposób konieczny uprawnienie do związania się orzeczeniami organu sądowego, stworzonego lub wyznaczonego na mocy takich umów, w zakresie wykładni i stosowania ich postanowień. Umowy międzynarodowe zawierane z państwami trzecimi mogą przyznawać Trybunałowi nowe kompetencje sądownicze, pod warunkiem że nie naruszy to istoty jego funkcji wynikającej z TUE i TFUE. Mogą wywoływać następstwa także w sferze własnych kompetencji Trybunału, pod warunkiem jednak, że zostaną spełnione podstawowe przesłanki zachowania istoty wspomnianych kompetencji, tak aby nie została podważona autonomia porządku prawnego Unii. Jednak systemy sądownicze, które miały być utworzone na podstawie umów międzynarodowych, dotyczyły rozstrzygania sporów z zakresu wykładni lub stosowania samych umów, na mocy których je powołano. Systemy te stwarzały dla sądów państw trzecich szczególne uprawnienie do występowania do Trybunału z odesłaniami prejudycjalnymi, ale nie wpływały one na właściwość sądów państw członkowskich w zakresie dokonywania wykładni i stosowania prawa Unii ani na przysługującą im możliwość tudzież ciążący na nich obowiązek wystąpienia do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym czy na właściwość tego ostatniego do udzielenia odpowiedzi na taki wniosek.

Międzynarodowy organ sądowy przewidziany w rozpatrywanym projekcie porozumienia miałby dokonywać wykładni i stosować nie tylko postanowienia tego porozumienia, lecz także przyszłe rozporządzenie w sprawie patentu wspólnotowego oraz inne instrumenty prawa Unii, w szczególności rozporządzenia i dyrektywy, w związku z którymi w danym wypadku miałoby być stosowane wspomniane rozporządzenie, mianowicie przepisy odnoszące się do innych systemów własności intelektualnej oraz reguły TFUE dotyczące rynku wewnętrznego i prawa konkurencji. Jednocześnie mogłoby się zdarzyć, że sąd patentowy byłby zmuszony rozstrzygnąć zawisły przed nim spór pod kątem praw podstawowych i ogólnych zasad prawa Unii, a nawet zbadać ważność aktu Unii. Z przedstawionego Trybunałowi do oceny projektu porozumienia wynika, że sąd patentowy (a) miałby zastąpić sądy krajowe w zakresie objętym przysługującą mu właściwością wyłączną określoną w art. 15 tego projektu porozumienia, (b) miałby pozbawić te ostatnie możliwości zwracania się do Trybunału z odesłaniami prejudycjalnymi w omawianej dziedzinie, (c) stałby się w zakresie objętym przysługującą mu właściwością wyłączną jedynym sądowniczym partnerem dialogu z Trybunałem, w ramach trybu prejudycjalnego, w kwestiach wykładni i stosowania prawa Unii oraz (d) miałby za zadanie w ramach wspomnianej właściwości, zgodnie z art. 14a tego projektu, dokonywać wykładni prawa Unii i je stosować. Trybunał nie jest właściwy do rozstrzygania skarg bezpośrednich wnoszonych w ramach sporów między jednostkami w zakresie patentów, ponieważ właściwość ta przysługuje sądom państw członkowskich. Te ostatnie jednak

nie mogą przenieść właściwości do rozstrzygania takich sporów na organ sądowy utworzony w drodze umowy międzynarodowej, która pozbawiłaby sądy krajowe ich zadania stosowania prawa Unii i – co za tym idzie – możliwości/obowiązku wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym w rozpatrywanej dziedzinie. Tymczasem omawiany projekt porozumienia przewiduje mechanizm odesłania prejudycjalnego, który w zakresie stosowania tego porozumienia zastrzega możliwość wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym dla sądu patentowego, pozbawiając zarazem takiej możliwości sądy krajowe.

Wynikająca z projektu porozumienia pozycja sądu patentowego różniłaby się od pozycji Cour de justice Benelux (trybunału sprawiedliwości Beneluksu). Ten ostatni sąd jest bowiem sądem wspólnym dla kilku państw członkowskich, a zatem jest osadzony w systemie sądowniczym Unii, w związku z czym jego orzeczenia podlegają mechanizmom pozwalającym na zapewnienie pełnej skuteczności norm prawa Unii.

Artykuł 267 TFUE, zasadniczy z punktu widzenia zachowania wspólnotowego charakteru prawa ustanowionego w traktatach, ma na celu zapewnienie, że prawo to będzie wywoływać, niezależnie od okoliczności, te same skutki we wszystkich państwach członkowskich. Ustanowiony w ten sposób mechanizm odesłania prejudycjalnego ma na celu zapobieżenie rozbieżnościom w wykładni prawa Unii, które ma być stosowane przez sądy krajowe, i służy zapewnieniu takiego stosowania, stwarzając sądowi krajowemu możliwość wyeliminowania trudności związanych z wymogiem nadania prawu Unii pełnej skuteczności w ramach systemów sądowniczych państw członkowskich. Ponadto sądy krajowe mają bardzo szerokie uprawnienia, a wręcz obowiązek zwrócenia się do Trybunału, gdy uznają, że w zawisłej przed nimi sprawie pojawiły się kwestie związane z wykładnią lub oceną ważności przepisów prawa Unii, wymagające rozstrzygnięcia z ich strony. Ustanowiony w art. 267 TFUE system powołuje zatem do życia bezpośrednią współpracę między Trybunałem a sądami krajowymi, w ramach której te ostatnie ściśle uczestniczą w prawidłowym stosowaniu i jednolitej wykładni prawa Unii, a także w zapewnieniu ochrony prawom przyznanym przez ten porządek prawny jednostkom. Z powyższego wynika, że funkcje powierzone odpowiednio sądom krajowym i Trybunałowi są kluczowe dla zachowania samej istoty prawa ustanowionego przez traktaty.

W tym względzie Trybunał sprecyzował, że zasada, według której państwo członkowskie jest zobowiązane naprawić szkody wyrządzone jednostkom w związku z naruszeniem prawa Unii, za które ponosi odpowiedzialność, dotyczy każdego wypadku naruszenia tego prawa, niezależnie od organu państwa, którego działanie lub zaniechanie jest źródłem uchybienia, przy czym wspomniana zasada ma zastosowanie także, pod pewnymi szczególnymi warunkami, do organów sądowych. W wypadku, gdy naruszenia prawa Unii dopuszcza się sąd krajowy, postanowienia art. 258–260 TFUE przewidują możliwość wystąpienia do Trybunału celem stwierdzenia takiego uchybienia ze strony danego państwa członkowskiego. Orzeczenie sądu patentowego, które naruszałoby prawo Unii, nie mogłoby być natomiast przedmiotem postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego ani prowadzić do powstania jakiejkolwiek odpowiedzialności majątkowej jednego lub kilku państw członkowskich. W konsekwencji planowane porozumienie, przewidując przyznanie wyłącznej właściwości do rozstrzygania określonych rodzajów powództw wnoszonych przez jednostki w dziedzinie patentu

wspólnotowego oraz do dokonywania wykładni i stosowania prawa Unii w tej dziedzinie międzynarodowemu organowi sądowemu, który nie jest osadzony w instytucjonalnych i sądowniczych ramach Unii, pozbawiłoby sądy państw członkowskich ich kompetencji w zakresie dokonywania wykładni i stosowania prawa Unii, Trybunał natomiast – jego właściwości do udzielania w ramach trybu prejudycjalnego odpowiedzi na zadawane przez te sądy pytania, a w rezultacie zmieniłoby kluczowe dla zapewnienia istoty prawa Unii kompetencje instytucji Unii i państw członkowskich przyznane im na mocy traktatów.

6.2. Prawo do sądu (kontroli sądowej)

Opierając się na tak zakreślonych zasadach, Trybunał w swoim orzecznictwie zakreślił ramy systemu ochrony prawnej. Z punktu widzenia gwarancji praw wynikających z prawa unijnego najważniejsze wydaje się prawo do sądu, czyli do kontroli sądowej aktów prawnych i administracyjnych przyjmowanych nie tylko przez instytucje unijne, ale również przez państwa członkowskie w ramach wykonania prawa unijnego. Najważniejsze elementy prawa do kontroli sądowej sformułował TSUE w sprawie *M. Johnston*[360]. Sąd w Belfaście zadał pytania prejudycjalne w ramach sporu między M. Johnston a Chief Constable z Royal Ulster Constabulary (szefem lokalnej policji) jako pracodawcą pomocniczych pracowników sił policyjnych. Przepisy prawa dotyczące służby w policji nie wprowadzały żadnego rozróżnienia między kobietami a mężczyznami. Ze względu na objęcie policji zakazem dyskryminacji kobiety i mężczyźni nie powinni byli być traktowani w tym zakresie w sposób różny, z wyjątkiem wymogów dotyczących wzrostu, umundurowania, wyposażenia oraz dodatków przyznawanych na umundurowanie i wyposażenie. W Zjednoczonym Królestwie policjanci nie nosili zwykle przy sobie broni palnej podczas pełnienia obowiązków, oprócz akcji szczególnych, i nie czyniono tu rozróżnienia między kobietami a mężczyznami. Z powodu znacznej liczby zamachów, których ofiarami w Irlandii Północnej od wielu lat byli policjanci, Chief Constable z Royal Ulster Constabulary uznał utrzymanie tej praktyki za niemożliwe. Postanowił, że mężczyźni będą wyposażeni w broń palną w trakcie pełnienia zwykłych obowiązków, kobiety natomiast nie zostaną w nią wyposażone. W ten sposób ograniczył możliwość zatrudnienia kobiet w policji. Zakaz ten został zakwestionowany przez M. Johnston, która wskazała ponadto, że ustawodawstwo brytyjskie wyłączało kontrolę sądową w odniesieniu do pewnych kwestii związanych ze stosowaniem dyrektywy, w tym bezpieczeństwa narodowego i publicznego. Rząd brytyjski podniósł z kolei, że dyrektywa nie nakazuje wprowadzenia kontroli sądowej.

[360] Wyrok z dnia 15 maja 1986 r., sprawa 222/84, *M. Johnston przeciwko Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary, Z*b. Orz. 1986, s. 1651, ECLI:EU:C:1986:206; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61984CJ0222

TSUE przypomniał, że dyrektywa nakłada na państwa członkowskie obowiązek wprowadzenia do krajowego porządku prawnego przepisów niezbędnych w celu umożliwienia każdemu, kto czuje się poszkodowany z powodu dyskryminacji, dochodzenia swoich praw przed sądem, a ponadto skutecznych środków prawnych. Kontrola sądowa wymagana na mocy tego artykułu jest wyrazem ogólnej zasady prawa podstawowej dla tradycji konstytucyjnej wspólnej państwom członkowskim. Zasada ta została również potwierdzona w art. 6 i 13 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Zgodnie z przepisami dyrektywy, interpretowanymi w świetle wspomnianej zasady ogólnej, każdy ma prawo skutecznie zaskarżyć do właściwego sądu akty, które, jego zdaniem, naruszają równość traktowania kobiet i mężczyzn, określoną w dyrektywie 76/207. Zadaniem państw członkowskich jest zapewnienie skutecznej kontroli sądowej poszanowania stosownych przepisów prawa wspólnotowego i ustawodawstwa krajowego, mających na celu realizację praw przewidzianych w dyrektywie. Krajowy akt prawny, który dopuszcza wystąpienie odstępstwa od zasady równego traktowania i pozwala właściwym organom pozbawić osobę fizyczną możliwości dochodzenia na drodze sądowej praw mających źródło w dyrektywie, jest sprzeczny z zasadą skutecznej kontroli sądowej ustanowioną w art. 6 dyrektywy.

Konkluzje orzeczenia w sprawie *M. Johnston* Trybunał powtórzył i doprecyzował w wyroku w sprawie *G. Heylens*[361]. Postępowanie karne przeciwko trenerowi piłkarskiemu G. Heylensowi i kilku działaczom klubu piłkarskiego Lille Olympique Sporting Club dotyczyło naruszenia francuskiej ustawy o organizacji działalności sportowej oraz przepisu kodeksu karnego o bezprawnym posługiwaniu się tytułem zawodowym. Heylens wykonywał zawód trenera, nie mając francuskiego dyplomu wymaganego przez obowiązujące we Francji prawo – miał jedynie dyplom belgijski, który nie został uznany we Francji bez podania uzasadnienia. Heylens nadal wykonywał zawód, został więc oskarżony przez francuski związek zawodowy trenerów. Sąd w Lille miał wątpliwość co do zgodności regulacji francuskiej ze wspólnotową swobodą przepływu osób. Wniósł o rozstrzygnięcie, czy decyzja o odmowie uznania dyplomu powinna być poddana kontroli sądowej i czy powinna być uzasadniona. TSUE wskazał, że swobodny przepływ pracowników zakłada eliminację przeszkód w tym względzie. Fakt, że nie zostały wydane dyrektywy dotyczące uznania dyplomów, nie uprawnia państw członkowskich do pozbawienia jednostek możliwości korzystania z prawa do swobodnego przepływu. Zasada lojalności nakazuje realizację tej swobody na podstawie przepisów prawa krajowego. Następnie Trybunał wskazał, że skoro prawo do zatrudnienia jest prawem podstawowym każdego pracownika we Wspólnocie, kluczowe dla skutecznej ochrony tego prawa jest zapewnienie środka o charakterze sądowym przeciwko wszelkim decyzjom władz krajowych

[361] Wyrok z dnia 15 października 1987 r., sprawa 222/86, *Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) przeciwko G. Heylensowi i in.*, Zb. Orz. 1987, s. 4097, ECLI:EU:C:1987:442; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-222/86

odmawiającym korzystania z tego prawa. Wynika to z ogólnej zasady prawa WE opartej na wspólnej tradycji konstytucyjnej państw członkowskich oraz skodyfikowanej Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Skuteczna kontrola sądowa zakłada badanie legalności kwestionowanych decyzji, do czego konieczne jest ich uzasadnienie.

Zasada kontroli sądowej aktów prawa unijnego oraz działań organów krajowych stosujących prawo unijne lub prawo krajowe mające na celu wdrożenie prawa unijnego po wejściu w życie traktatu lizbońskiego rozciąga się także na obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Przykładem jest wyrok TSUE w sprawie *S. El Hassani*[362].

Obywatel marokański S. El Hassani wystąpił do konsula polskiego w Rabacie o wydanie mu wizy Schengen dla celów odwiedzenia swojej żony i swojego dziecka będących obywatelami polskimi. W przedmiocie tego wniosku konsul wydał decyzję odmowną. El Hassani złożył wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez konsula, który znów odmówił wydania wizy, gdyż uznał, że brak jest pewności, że El Hassani opuści terytorium Polski przed upływem terminu ważności wizy. Skarżący w postępowaniu głównym wniósł wówczas skargę na tę decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. WSA odrzucił skargę, orzekając, że sprawa ze skargi wniesionej na decyzję o odmowie wydania przez konsula wizy Schengen nie należy do właściwości sądu administracyjnego. Ponadto sąd ten odmówił zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału. S. El Hassani wniósł skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA), podnosząc, że jako obywatel państwa trzeciego niebędący członkiem rodziny obywatela państwa członkowskiego Unii w rozumieniu ustawy o wjeździe na terytorium został pozbawiony prawa do skutecznego środka odwoławczego do sądu, co stanowi naruszenie art. 13 EKPCz oraz art. 32 ust. 3 kodeksu wizowego w związku z art. 47 KPP UE, które gwarantują prawo do skutecznego środka odwoławczego do sądu. Według sądu odsyłającego w polskim porządku prawnym możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego decyzji w sprawach wiz jest uzależniona zarówno od tego, który organ wydał kwestionowaną decyzję, jak i od statusu osoby wnoszącej skargę. O ile bowiem decyzje krajowych organów o odmowie wydania wizy wydane przez komendanta placówki Straży Granicznej albo Ministra Spraw Zagranicznych oraz o odmowie przedłużenia wizy wydane przez wojewodę podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego, o tyle nie zawsze tak jest w wypadku decyzji o odmowie wydania wizy, w tym wizy Schengen, wydanej przez konsula. Obywatel państwa trzeciego może wnieść skargę do sądu administracyjnego na taką decyzję, tylko wtedy, gdy jest członkiem rodziny mieszkającego w Polsce obywatela państwa członkowskiego Unii, państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG) lub Konfederacji Szwajcarskiej. Pozostałym

[362] Wyrok z dnia 13 grudnia 2017 r., sprawa C-403/16 S, *El Hassani przeciwko Ministrowi Spraw Zagranicznych (RP)*, ECLI:EU:C:2017:960; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-403/16&language=PL

obywatelom państw trzecich przysługuje wyłącznie administracyjny środek odwoławczy, mianowicie wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ. NSA w swym pytaniu prejudycjalnym spytał, czy taka regulacja jest zgodna z prawem unijnym, tj. czy art. 32 ust. 3 kodeksu wizowego, z uwagi na art. 47 KPP, należy rozumieć w ten sposób, że nakłada na państwo członkowskie obowiązek zagwarantowania środka zaskarżenia do sądu.

Zdaniem TSUE sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy art. 32 ust. 3 kodeksu wizowego w świetle art. 47 karty należy interpretować w ten sposób, że nakłada on na państwa członkowskie obowiązek zagwarantowania środka odwoławczego do sądu. W wypadku ostatecznej decyzji o odmowie wydania wizy przepis ten wyraźnie przyznaje osobom ubiegającym się o wizę możliwość odwołania się zgodnie z prawem krajowym państwa członkowskiego, które podjęło tę decyzję. Wobec braku norm Unii w tej dziedzinie na mocy zasady autonomii proceduralnej do wewnętrznego porządku prawnego każdego państwa członkowskiego należy uregulowanie szczegółowych zasad proceduralnych dotyczących środków prawnych mających na celu ochronę uprawnień przysługujących podmiotom prawa, pod warunkiem jednak, że zasady te nie są mniej korzystne niż te odnoszące się do podobnych sytuacji podlegających prawu krajowemu (zasada równoważności) oraz że w praktyce nie uniemożliwiają lub nie czynią nadmiernie uciążliwym wykonywania uprawnień przyznanych w prawie Unii (zasada skuteczności). Te wymogi równoważności i skuteczności wyrażają ogólny obowiązek państw członkowskich polegający na zapewnieniu ochrony sądowej uprawnień podmiotom prawa wynikających z prawa Unii. Do sądu odsyłającego, jako jedynego właściwego do interpretacji prawa krajowego, należy określenie, czy i w jakim zakresie będąca przedmiotem postępowania głównego instytucja ponownego rozpatrzenia sprawy spełnia te wymagania.

Wykładni przepisów kodeksu wizowego należy dokonywać z poszanowaniem praw podstawowych i zasad uznanych w KPP. W danym przypadku jest bezsporne, że przedstawiona na standardowym formularzu określonym w kodeksie wizowym odmowa wydania wizy, o którą ubiegał się skarżący w postępowaniu głównym, została oparta na jednej z podstaw wymienionych w art. 32 ust. 1 tego kodeksu. Kodeks wizowy reguluje przesłanki wydawania, unieważniania i cofnięcia wiz jednolitych. Właściwe organy państw członkowskich nie mogą odmówić wydania wizy jednolitej na podstawie innej niż podstawy przewidziane przez kodeks wizowy. O ile w toku rozpatrywania wniosków o wydanie wizy organom krajowym przysługuje szeroki zakres uznania w odniesieniu do przesłanek stosowania podstaw odmowy przewidzianych przez kodeks wizowy i do oceny istotnego stanu faktycznego, o tyle jednak taki zakres uznania nie ma żadnego wpływu na okoliczność, że organy te stosują bezpośrednio przepis prawa Unii. Karta ma zastosowanie, gdy państwo członkowskie przyjmuje decyzję o odmowie wydania wizy na mocy kodeksu wizowego. Artykuł 47 karty, który stanowi potwierdzenie zasady skutecznej ochrony sądowej, stwierdza, że każdy, czyje prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, na warunkach przewidzianych w tym artykule. Zgodnie z tym przepisem każdy ma prawo do rozpatrzenia jego sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd. Poszanowanie tego prawa zakłada, że decyzja organu administracji, który sam nie spełnia wymogu

niezawisłości i bezstronności, zostaje poddana późniejszej kontroli przez organ sądowy, który powinien w szczególności być właściwy w zakresie rozstrzygania każdej istotnej kwestii. Organ jest niezawisły, jeżeli jest podmiotem trzecim w stosunku do organu, który wydał zaskarżoną decyzję. Artykuł 47 karty nakłada zatem na państwa członkowskie obowiązek zagwarantowania na pewnym etapie postępowania możliwości skierowania do sądu sprawy dotyczącej ostatecznej decyzji o odmowie wydania wizy.

Zasady organizacji i funkcjonowania ochrony prawnej w UE (w świetle zasady skutecznej ochrony sądowej) Trybunał Sprawiedliwości podsumował w wyroku w sprawie *Unibet*[363]. Sąd szwedzki (Högsta domstolen) zwrócił się o rozstrzygnięcie, czy unijna zasada skutecznej ochrony sądowej wymaga wprowadzenia do prawa krajowego państw członkowskich odrębnej procedury dochodzenia roszczeń. TSUE podkreślił, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada skutecznej ochrony sądowej jest zasadą ogólną prawa wspólnotowego wynikającą ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, chronioną na mocy art. 6 i 13 EKPCz, potwierdzoną również w art. 47 KPP UE. Sądy krajowe, zgodnie z zasadą lojalności, mają za zadanie zapewnić ochronę sądową uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa wspólnotowego. Jeżeli nie ma uregulowań unijnych w tej dziedzinie, zadaniem wewnętrznego porządku prawnego każdego z państw członkowskich jest wyznaczenie właściwych sądów i określenie zasad postępowania w sprawach mających za przedmiot ochronę uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa wspólnotowego. Chociaż TWE ustanawia wprawdzie pewne rodzaje skarg, które podmioty prywatne mogą wnosić bezpośrednio do sądów wspólnotowych, jego celem nie było jednak wprowadzanie innych środków prawnych wnoszonych do sądów krajowych w celu zapewnienia ochrony prawa wspólnotowego niż środki przewidziane w prawie krajowym. Sytuacja byłaby inna tylko wtedy, gdyby w prawie krajowym brakowało środka prawnego pozwalającego zapewnić ochronę uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa wspólnotowego. Bez względu na kształt regulacji prawnej krajowej dotyczącej prawa do sądu prawo wspólnotowe wymaga, by przepisy krajowe nie naruszały prawa do skutecznej ochrony sądowej. Państwa członkowskie mają obowiązek ustanowić system środków prawnych i procedur zapewniających poszanowanie tego prawa. Zasady postępowania w sprawach mających na celu zagwarantowanie ochrony uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa wspólnotowego nie mogą być mniej korzystne niż w przypadku podobnych postępowań o charakterze wewnętrznym (zasada równoważności) i nie mogą powodować w praktyce, że korzystanie z uprawnień

[363] Wyrok z dnia 13 marca 2007 r., sprawa C-432/05, *Unibet (London) Ltd i Unibet (International) Ltd przeciwko Justitiekanslern*, Zb. Orz. 2007, s. I-2271, ECLI:EU:C:2007:163; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-432/05. Orzeczenie zostanie omówione również w innym kontekście dalej, tutaj zwracamy uwagę tylko na jeden jego aspekt.

wynikających z prawa unijnego stanie się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione (zasada skuteczności).

6.3. Zasada autonomii proceduralnej

Prawo procesowe w UE nie zostało dotąd ani zunifikowane, ani zharmonizowane. Oczywiście nie oznacza to, że nie wprowadzono żadnych regulacji prawnych dotyczących standardu postępowań. Możemy tu wskazać chociażby dyrektywę 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi czy też dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej. Są to jednak w dalszym ciągu rozwiązania wyjątkowe. W tej sytuacji zasadnicze znaczenie dla dochodzenia roszczeń obywateli państw członkowskich opartych na prawie unijnym ma zasada autonomii proceduralnej. Oznacza ona w ogólnym sensie, że postępowanie w poszczególnych państwach odbywa się zgodnie z prawem procesowym tych państw w sprawach podobnych do prowadzonych w nich na podstawie prawa krajowego.

Generalne rozwiązania dotyczące tej zasady zostały sformułowane w wyrokach TSUE w rozstrzygniętych w tym samym dniu sprawach *Rewe*[364] i *Comet*[365], opartych na podobnym stanie faktycznym. W pierwszym orzeczeniu sąd krajowy zgodził się z tezą skarżących, że opłaty za badania fitosanitarne nałożone na firmę Rewe w związku z importem jabłek do Niemiec stanowiły opłaty o skutku równoważnym z cłem, a tym samym były niezgodne z traktatową regulacją swobody przepływu towarów. Odpowiedni przepis TEWG był bezpośrednio skuteczny i nadawał jednostkom uprawnienia, które powinny być chronione przed sądami krajowymi. Nałożone opłaty zostały dodatkowo zdelegalizowane na mocy rozporządzenia nr 159/66/EWG. Ponieważ odnośny organ niemiecki odmówił zwrotu nienależnych opłat ze względu na przekroczenie wyznaczonego terminu, uprawnione firmy zaskarżyły odmowę przed sądem krajowym. W ocenie Trybunału, zgodnie z zasadą lojalności, to na sądach krajowych spoczywa odpowiedzialność za ochronę praw wynikających z bezpośrednio skutecznych postanowień prawa wspólnotowego.

[364] Wyrok z dnia 16 grudnia 1976 r., sprawa 33/76, *Rewe-Zentralfinanz eG i Rewe-Zentral AG przeciwko Landwirtschaftskammer für das Saarland,* Zb. Orz. 1976, s. 1989, ECLI:EU:C:1976:188; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61976CJ0033

[365] Wyrok z dnia 16 grudnia 1976 r., sprawa 45/76, *Comet BV przeciwko Produktschap voor Siergewassen,* Zb. Orz. 1976, s. 2043, ECLI:EU:C:1976:191; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61976CJ0045

Wobec braku reguł wspólnotowych domeną systemów prawnych poszczególnych państw członkowskich jest wyznaczenie właściwych sądów wykonujących jurysdykcję i określenie zasad procedury w sprawach dotyczących praw wynikających z bezpośrednio skutecznych norm wspólnotowych. Tak ustalone warunki nie mogą być mniej korzystne niż rządzące podobnymi powództwami na gruncie prawa krajowego. W razie konieczności odpowiednie środki dochodzenia roszczeń mogą zostać przyjęte na podstawie wspólnotowych przepisów dotyczących harmonizacji prawa lub kompetencji dorozumianych. Wyznaczenie limitów czasowych dla wszczęcia postępowań o charakterze fiskalnym jest dopuszczalne jako wyraz zasady pewności prawa chroniącej w równej mierze podatnika, jak i organ administracji finansowej.

Z kolei w sprawie *Comet* Trybunał musiał ustosunkować się do problemu, czy w przypadku dochodzenia przed sądem krajowym roszczeń wynikających z bezpośrednio skutecznych norm prawa wspólnotowego terminy prekluzyjne (ograniczające wniesienie powództwa) są regulowane przez przepisy proceduralne odnośnego państwa, czy też są określane w sposób autonomiczny przez prawo wspólnotowe. Niemiecka firma Comet zgłosiła roszczenie do agencji holenderskiej o zwrot niesłusznie (błędnie) uiszczonych opłat eksportowych, których niezgodność z prawem wspólnotowym nie była zresztą kontestowana. Otrzymała odpowiedź odmowną ze względu na przekroczenie terminu wyznaczonego na dochodzenie roszczenia i wszczęła postępowanie przed sądem holenderskim. TSUE orzekł, że zgodnie z traktatową zasadą lojalnej współpracy dochodzenie przez jednostki roszczeń opartych na prawie wspólnotowym następuje przed sądem krajowym. Przy braku odpowiednich regulacji wspólnotowych właściwość sądu i reguły procedury określa prawo krajowe. Nie mogą one być mniej korzystne niż zasady dochodzenia takich samych roszczeń opartych na prawie krajowym. Przepisy dotyczące harmonizacji prawa i kompetencji dorozumianych (odpowiednio art. 100–102 i 235 TWE) pozwalają na podjęcie działań w celu wyeliminowania różnic między regulacjami prawnymi i administracyjnymi państw członkowskich, jeżeli ich istnienie mogłoby prowadzić do zaburzeń w funkcjonowaniu wspólnego rynku. Jeśli tego rodzaju środki nie zostały przyjęte, ochrona uprawnień jednostek następuje na gruncie prawa krajowego. Wyjątek stanowiłaby sytuacja, w której rozwiązania dotyczące terminu wniesienia skargi w praktyce uniemożliwiałyby korzystanie z praw, które sądy krajowe mają chronić. Nie ma to jednak zastosowania w stosunku do racjonalnie określonych terminów dochodzenia roszczeń, wyznaczonych przez prawo krajowe. Odgrywają one bowiem istotną rolę w kontekście podstawowej zasady pewności prawa. Tym samym Trybunał orzekł, że ograniczenie terminów wprowadzone przez prawo krajowe nie stanowi naruszenia zasady ochrony praw nabytych na podstawie prawa wspólnotowego.

Zasada ekwiwalentności dostępnych środków ochrony prawnej oznacza, że środki ochrony prawa krajowego i prawa unijnego muszą być takie same. Jest to, po pierwsze, pewien wyraz zasady niedyskryminacji; po drugie, zasada praktycznej możliwości, która powinna zapewnić efektywny dostęp do realizacji praw (*equivalence and effectiveness*).

Dochodzenie roszczeń opartych na prawie unijnym prowadzi do postawienia ważnego pytania, czy w tym celu państwa członkowskie powinny stworzyć specjalne środki prawne (zwłaszcza procedury) swoim prawie krajowym. Orzecznictwo TSUE w tej materii nie było jednolite ani spójne. Początkowo w sprawie tzw. *Butterfahrten*[366] Trybunał uznał, że każda procedura dochodzenia roszczeń wynikająca z prawa krajowego powinna być dostępna na takich samych warunkach dla dochodzenia podobnych roszczeń opartych na prawie wspólnotowym.

Sprawa dotyczyła legalności rejsów „turystycznych" organizowanych przez niemieckich armatorów po Morzu Północnym, w czasie których statki wypływały poza niemieckie morze terytorialne, a na pokładzie klienci mogli kupować różnorakie towary, jak masło, mięso, perfumy, alkohol, wyroby tytoniowe itp., po preferencyjnych cenach bezcłowych. Skarżący w postępowaniu głównym zażądali od urzędu celnego w Kilonii uznania rejsów za nielegalne i mające na celu obejście prawa.

Trzy pytania zadane przez Finanzgericht (sąd finansowy) w Hamburgu dotyczyły praw osób, które zostały niekorzystnie dotknięte przez ustawodawstwo krajowe niezgodne z prawem wspólnotowym albo przez stosowanie niezgodnych z prawem środków wspólnotowych. Chodziło przede wszystkim o wyjaśnienie, czy osoby takie mogą dochodzić przed sądami krajowymi uznania środków niezgodnych z prawem wspólnotowym za bezskuteczne. Według prawa niemieckiego ustawodawstwo regulujące gospodarkę, przyjęte w interesie indywidualnych grup lub zmieniające sytuację w zakresie konkurencji, narusza zasadę równości, jeżeli nie jest konieczne w interesie publicznym oraz jeżeli w arbitralny sposób narusza interesy innych osób, które zasługują na ochronę. W takich przypadkach na gruncie prawa niemieckiego każda osoba ma prawo do wniesienia skargi (powództwa) o udzielenie ochrony. Sąd krajowy chciał uzyskać odpowiedź, czy ta zasada dotyczy roszczeń opartych na prawie wspólnotowym, a w szczególności – czy jeżeli poszczególne osoby, do których stosuje się prawo wspólnotowe, są dotknięte przez nieprzestrzeganie tego prawa przez podmioty trzecie, osoby te mogą wszcząć postępowanie przed sądami krajowymi państwa członkowskiego, aby zmusić władze państwowe do podjęcia działań w celu wyegzekwowania przestrzegania prawa. Jednostki mogą opierać swoje prawa bezpośrednio na rozporządzeniu wspólnotowym. Również bezpośredni skutek dyrektywy oznacza, że organy państwowe nie mogą stosować wobec jednostek krajowych środków ustawowych lub administracyjnych niezgodnych z przepisami dyrektywy, jeśli może ona wywierać skutek bezpośredni. Prawa

[366] Wyrok z dnia 7 lipca 1981 r., sprawa 158/80, *Rewe-Handelsgesellschaft Nord mbH i Rewe-Markt Steffen przeciwko Hauptzollamt Kiel*, Zb. Orz. 1981, s. 1805, ECLI:EU:C:1981:163; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-158/80

> jednostek wynikające z aktów wspólnotowych muszą być chronione przed sądami krajowymi. Jeśli chodzi o uprawnienie uczestnika obrotu do żądania od władz państwa członkowskiego wymuszenia przestrzegania prawa wspólnotowego przez podmioty trzecie w sytuacji, w której wspomniany uczestnik nie jest stroną stosunku prawnego, ale jest ekonomicznie dotknięty przez fakt nieprzestrzegania prawa wspólnotowego, należy przede wszystkim zauważyć, że jakkolwiek traktat przewiduje kilka możliwości wszczęcia postępowania bezpośrednio przed Trybunałem, to jednak nie zakłada utworzenia nowych procedur zapewniających przestrzeganie prawa wspólnotowego, innych niż już dostępne w prawie krajowym. System ochrony prawnej przewidziany w traktacie zakłada, że każda procedura przewidziana przez prawo krajowe powinna być dostępna na tych samych zasadach w celu zapewnienia przestrzegania bezpośrednio skutecznych norm prawa wspólnotowego.

W kolejnym orzeczeniu – w sprawie *San Giorgio*[367] – Trybunał, odpowiadając na pytanie prejudycjalne przekazane przez Tribunale Civile e Penale w Trydencie (Trento), musiał ustosunkować się do rozwiązań prawa włoskiego, uzależniających zwrot nienależnie (niezgodnie z prawem wspólnotowym) pobranych opłat z tytułu inspekcji sanitarnych produktów żywnościowych importowanych z innych państw członkowskich od przedstawienia dowodu, że w rozliczeniach opłaty te nie zostały przerzucone na podmioty trzecie. Trybunał wskazał, że w sytuacji, w której środki dochodzenia roszczeń są zróżnicowane w zależności od rodzaju opłaty pobranej przez państwo członkowskie, dochodzenie roszczeń opartych na prawie wspólnotowym nie może opierać się na wspólnym standardzie minimalnym ustalonym dla wszystkich opłat. Nie jest wystarczające, że dla poszczególnych typów opłat reguły dochodzenia roszczeń opartych na prawie wspólnotowym będą takie same jak opartych na prawie krajowym. Musi być przestrzegana zasada, że dochodzenie roszczeń wspólnotowych nie może być uniemożliwione lub nadmiernie utrudnione. Trybunał wydawał się sugerować konieczność wprowadzenia w porządkach krajowych specjalnych procedur dla roszczeń wspólnotowych.

> Pytania dotyczyły kwestii, czy państwo członkowskie może w sposób niezgodny z prawem wspólnotowym uzależnić zwrot opłat krajowych od udowodnienia, że nie zostały one przerzucone na osoby trzecie, jeżeli wymogi dowodowe są skonstruowane w taki sposób, że skorzystanie z tego prawa jest praktycznie niemożliwe, zasady te zaś nie dotyczą zwrotu innych bezprawnie nałożonych opłat, podatków lub należności. Trybunał orzekł, że obowiązek zwrotu opłat pobranych przez państwo członkowskie niezgodnie z prawem wspólnotowym jest konsekwencją regulacji wspólnotowych nadających uprawnienia jednostkom (zakazu opłat o skutku równoważnym z cłami czy też opodatkowania

[367] Wyrok z dnia 9 listopada 1983 r., sprawa 199/82, *Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko SpA San Giorgio*, Zb. Orz. 1983, s. 3595, ECLI:EU:C:1983:318; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A61982CJ0199

dyskryminacyjnego). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zwrot odbywa się zgodnie z zasadami określonymi w prawie krajowym, lecz warunki zwrotu nie mogą być mniej korzystne niż dotyczące podobnych roszczeń wynikających z prawa krajowego i nie mogą uniemożliwiać korzystania z praw nadanych przez prawo wspólnotowe. Prawo wspólnotowe nie zakazuje jednak ograniczeń zwrotu bezprawnie pobranych opłat, jeżeli prowadziłoby to do bezpodstawnego wzbogacenia się odbiorców. Dotyczy to również zwrotu opłat, jeżeli zostały przerzucone na inne osoby. Takie rozwiązania nie są niezgodne z prawem wspólnotowym. Natomiast wymóg przeprowadzenia dowodu, który skutkowałby w praktyce niemożnością lub nadmiernym utrudnieniem zwrotu opłat niezgodnych z prawem wspólnotowym, naruszałby to prawo. Dotyczy to np. systemu domniemań lub innych dowodów. Sąd musi mieć swobodę podejmowania decyzji, czy ciężar opłat nie został przeniesiony na inne osoby. Zasady zwrotu nienależnych opłat mogą być zróżnicowane zarówno pomiędzy państwami, jak i w obrębie jednego państwa – różne regulacje mogą dotyczyć poszczególnych opłat, podatków i innych ciężarów. Wymóg niedyskryminacji nie może być rozumiany jako wykluczający środki prawne mające uniemożliwić zwrot opłat pobranych niezgodnie z prawem wspólnotowym, nawet jeżeli taka sama regulacja zostałaby rozciągnięta na podobne roszczenia wynikające z prawa krajowego.

Obecnie obowiązująca linia została potwierdzona w cytowanym wyżej wyroku w sprawie *Unibet*. Postępowanie dotyczyło skargi firmy Unibet na działania państwa szwedzkiego, które na podstawie ustawy o loteriach i grach losowych wszczęło postępowanie karne przeciwko tej spółce za prowadzenie działalności polegającej na przyjmowaniu zakładów w internecie. Zdaniem tej ostatniej przepisy szwedzkie były niezgodne ze swobodą świadczenia usług. W osobnej skardze spółka Unibet wniosła o stwierdzenie, że przepisy ustawy o loteriach są niezgodne z prawem unijnym. Sądy szwedzkie orzekły, że spółce nie przysługuje taka skarga, ale może ona podważyć legalność prawa szwedzkiego w ramach prowadzonych przeciwko niej postępowań karnego i administracyjnego. Sąd Najwyższy skierował do TSUE pytanie prejudycjalne, czy prawo unijne wymaga wprowadzenia do prawa krajowego specjalnej skargi dotyczącej stwierdzania niezgodności prawa krajowego z unijnym, czy wystarczające jest postępowanie wpadkowe. Trybunał nawiązał do wcześniejszego, spójnego orzecznictwa, według którego zasada skutecznej ochrony sądowej jest zasadą ogólną prawa wspólnotowego wynikającą ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, chronioną na mocy art. 6 i 13 EKPCz. Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy sądy krajowe mają obowiązek zapewnić ochronę sądową uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa wspólnotowego. Wobec braku uregulowań wspólnotowych w tej dziedzinie zadaniem wewnętrznego porządku prawnego każdego z państw członkowskich jest wyznaczenie właściwych sądów i określenie zasad postępowania w sprawach mających za przedmiot ochronę uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa

wspólnotowego. Prawo unijne musiałoby wkroczyć tylko wtedy, gdyby z konstrukcji krajowego porządku prawnego wynikało, że brak w nim środka prawnego pozwalającego, choćby w sposób incydentalny, zapewnić ochronę uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa wspólnotowego. Prawo wspólnotowe wymaga zwłaszcza, by przepisy krajowe nie naruszały prawa do skutecznej ochrony sądowej. Zasady postępowania w sprawach wynikających z prawa wspólnotowego muszą spełniać omówione wyżej warunki równoważności/ekwiwalentności oraz skuteczności. Kontrola zgodności przepisów prawa krajowego z normami wyższego rzędu unormowana jest w konstytucji szwedzkiej. Zgodnie z tym artykułem, jeżeli sąd uzna przepis prawa krajowego za niezgodny z normą rangi konstytucyjnej lub inną normą wyższego rzędu, powinien odmówić jego zastosowania. Zasada skutecznej ochrony sądowej nie wymaga sama z siebie istnienia odrębnego środka prawnego mającego za główny przedmiot kontrolę zgodności przepisów prawa krajowego z prawem wspólnotowym, jeżeli w wewnętrznym systemie środków prawnych zapewnione jest poszanowanie zasad równoważności i skuteczności. Prawo szwedzkie nie przewiduje tego rodzaju odrębnego środka prawnego niezależnie od tego, czy norma, o której ochronę chodzi, ma charakter krajowy czy wspólnotowy. W przypadku obu rodzajów norm prawo szwedzkie pozwala jednak podmiotom prawa uzyskać rozpatrzenie kwestii zgodności w ramach postępowań przed sądami powszechnymi lub administracyjnymi. W takich okolicznościach sąd rozpatrujący sprawę może być zmuszony w trybie incydentalnym do zbadania zgodności z normą wyższego rzędu obowiązującego przepisu ustawowego, którego zastosowania powinien ewentualnie odmówić. Może to nastąpić w ramach postępowania o odszkodowanie przed sądami powszechnymi, postępowania karnego o naruszenie ustawy przeciwko spółce lub postępowania administracyjnego o odejście od stosowania ustawy w konkretnym przypadku. Trybunał orzekł, że w postępowaniu sądowym firma Unibet będzie mogła podnieść zarzut niezgodności przepisów ustawy o grach losowych z prawem wspólnotowym. Właściwy sąd zobowiązany będzie ewentualnie odmówić zastosowania przepisów tej ustawy, które uzna za niezgodne z prawem wspólnotowym. Kontrola sądowa stanowi środek prawny zapewniający skuteczną ochronę sądową jej uprawnień wynikających z prawa wspólnotowego. TSUE wskazał, że spółce Unibet przysługują środki prawne zapewniające skuteczną ochronę sądową jej uprawnień wynikających ze wspólnotowego porządku prawnego. Ochrona sądowa nie byłaby zapewniona jednak wtedy, gdyby jedyną drogą zakwestionowania zgodności przepisów prawa krajowego z prawem wspólnotowym było wszczęcie w stosunku do firmy Unibet postępowania administracyjnego lub karnego, z narażeniem na mogące z nich wynikać sankcje.

Podsumowując, Trybunał odpowiedział na pytanie sądu krajowego, że zasadę skutecznej ochrony sądowej uprawnień podmiotów prawa, mających źródło

w prawie wspólnotowym, należy interpretować w ten sposób, iż nie wymaga ona istnienia w porządku prawnym państwa członkowskiego odrębnego środka prawnego, którego głównym przedmiotem byłaby kontrola zgodności przepisów prawa krajowego z prawem unijnym. Warunkiem jest wszelako, by inne środki prawne, nie mniej korzystne niż w przypadku podobnych spraw o charakterze krajowym, pozwalały przeprowadzić taką kontrolę w sposób incydentalny, co ustalić winien sąd krajowy. Następnie Trybunał rozpatrzył drugi aspekt sprawy, a mianowicie czy zasada skutecznej ochrony sądowej uprawnień podmiotów prawa, mających źródło w prawie wspólnotowym, wymaga istnienia w porządku prawnym państwa członkowskiego możliwości skorzystania ze środków tymczasowych polegających na zawieszeniu stosowania przepisów krajowych do czasu wydania przez właściwy sąd rozstrzygnięcia w przedmiocie ich zgodności z prawem wspólnotowym. Trybunał potwierdził możliwość jako niezbędną, gdy zastosowanie środków tymczasowych byłoby konieczne w celu zapewnienia całkowitej skuteczności przyszłego orzeczenia w przedmiocie istnienia uprawnień dochodzonych na podstawie prawa wspólnotowego. Środki te podlegają kryteriom wspólnotowym lub krajowym w zależności od tego, czy dotyczą zawieszenia stosowania przepisu krajowego wydanego na podstawie uregulowań wspólnotowych, których zgodność z prawem została zakwestionowana, czy też stosowania uregulowania krajowego, którego zgodności z prawem wspólnotowym dotyczy wątpliwość. Zastosowanie zatem środków tymczasowych w celu zawieszenia stosowania przepisów prawa krajowego do czasu wydania przez właściwy sąd rozstrzygnięcia w przedmiocie ich zgodności z prawem wspólnotowym podlega kryteriom określonym w prawie krajowym, na podstawie którego sąd ten orzeka. Kryteria te jednak nie mogą być mniej korzystne niż w przypadku podobnych wniosków o charakterze wewnętrznym (zasada równoważności) ani powodować w praktyce, że tymczasowa ochrona uprawnień wynikających z prawa wspólnotowego stanie się niemożliwa lub nadmiernie utrudniona (zasada skuteczności).

Po zapoznaniu się z wieloma orzeczeniami, w których TSUE starał się wypracować równowagę pomiędzy zasadą skutecznej ochrony sądowej i autonomią proceduralną państw członkowskich, możemy stwierdzić, że zostały określone standardy postępowania sądów. Równowagi tej dotyczyły zwłaszcza wyroki związane z wypłatą świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego, poczynając od sprawy *Dekker*, po wyroki w sprawach: *Emmott*, *Marshall* i *Sutton*.

W sprawie *E.J.P. Dekker*[368] TSUE uznał, że wymagana przez prawo krajowe konieczność wykazania winy państwa jako warunku uznania roszczenia ewentualnie

[368] Wyrok z dnia 8 listopada 1990 r., sprawa C-177/88, *E.J.P. Dekker przeciwko Stichting Vormingscentrum voor Jong Volwassenen (VJV-Centrum) Plus,* Zb. Orz. 1990, s. I-3941, ECLI:EU:C:1990:383; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61988CJ0177

możliwość uwzględnienia innych przesłanek egzoneracyjnych (usprawiedliwiających określone działanie lub zaniechanie) podważa skuteczność dyrektywy. Pytania dotyczyły kwestii, czy państwo członkowskie może w sposób niezgodny z prawem wspólnotowym uzależnić zwrot opłat krajowych od udowodnienia, że nie zostały one przerzucone na osoby trzecie, jeżeli wymogi dowodowe są skonstruowane w taki sposób, że skorzystanie z tego prawa jest praktycznie niemożliwe, a zasady te nie dotyczą zwrotu innych bezprawnie nałożonych opłat, podatków lub należności. Trybunał orzekł, że obowiązek zwrotu opłat pobranych przez państwo członkowskie niezgodnie z prawem wspólnotowym jest konsekwencją regulacji wspólnotowych nadających uprawnienia jednostkom (zakazu opłat o skutku równoważnym z cłami czy też opodatkowania dyskryminacyjnego). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zwrot odbywa się zgodnie z zasadami określonymi w prawie krajowym, lecz warunki zwrotu nie mogą być mniej korzystne niż dotyczące podobnych roszczeń wynikających z prawa krajowego i nie mogą uniemożliwiać korzystania z praw nadanych przez prawo wspólnotowe. Prawo wspólnotowe nie zakazuje jednak ograniczeń zwrotu bezprawnie pobranych opłat, jeżeli prowadziłoby to do bezpodstawnego wzbogacenia odbiorców. Dotyczy to również zwrotu opłat, jeżeli zostały przerzucone na inne osoby. Takie rozwiązania nie są niezgodne z prawem wspólnotowym. Natomiast wymóg przeprowadzenia dowodu, który skutkowałby w praktyce niemożnością lub nadmiernym utrudnieniem zwrotu opłat niezgodnych z prawem wspólnotowym, naruszałby to prawo. Dotyczy to np. systemu domniemań lub innych dowodów. Sąd musi mieć swobodę podejmowania decyzji, czy ciężar opłat nie został przeniesiony na inne osoby. Zasady zwrotu nienależnych opłat mogą być zróżnicowane zarówno pomiędzy państwami, jak i w obrębie jednego państwa – różne regulacje mogą dotyczyć poszczególnych opłat, podatków i innych ciężarów. Wymóg niedyskryminacji nie może być rozumiany jako wykluczający środki prawne mające uniemożliwić zwrot opłat pobranych niezgodnie z prawem wspólnotowym, nawet jeżeli taka sama regulacja zostałaby rozciągnięta na podobne roszczenia wynikające z prawa krajowego.

Wysoka Rada (sąd najwyższy) Królestwa Niderlandów skierowała do TSUE cztery pytania prejudycjalne dotyczące wykładni dyrektywy 76/207 w sprawie implementacji zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet. Związane one były z postępowaniem w sprawie odmowy zatrudnienia E.J.P. Dekker na stanowisku instruktora-wychowawcy w ośrodku dla dorosłych ze względu na ciążę, co wymagałoby rzekomo skomplikowanych rozliczeń finansowych z instytucją ubezpieczeniową.

Punktem wyjścia rozważań Trybunału było stwierdzenie, że celem dyrektywy było zobowiązanie państw członkowskich do pełnego urzeczywistnienia zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet w kontekście zatrudnienia (zakazu dyskryminacji). Powstaje pytanie, czy odmowa zatrudnienia ze względu na ciążę kandydatki stanowi bezpośrednią dyskryminację ze względu na płeć w rozumieniu dyrektywy. Odpowiedź zależy od tego,

czy powód odmowy zatrudnienia dotyczy obu płci, czy tylko jednej z nich. Trybunał podkreślił, że jedynie kobiety mogą być dyskryminowane ze względu na ciążę (która zresztą na potrzeby holenderskiego prawa o zabezpieczeniu społecznym była traktowana na równi z chorobą). Stanowi to przykład dyskryminacji bezpośredniej. Odmowa zatrudnienia z powodu ciąży nie może być usprawiedliwiona ewentualnymi stratami finansowymi powstałymi na skutek niewypłacenia przez instytucję ubezpieczeniową refundacji świadczeń chorobowych. Jest to więc dyskryminacja bezpośrednia, a tym samym naruszenie dyrektywy o równouprawnieniu. Drugie pytanie sprowadza się do kwestii, czy niezgłoszenie się męskich kandydatów do pracy mogłoby zmienić odpowiedź na pytanie pierwsze. Trybunał wskazał, że zależy to od powodu odmowy zatrudnienia. Ponieważ powodem tym jest ciąża, w każdej sytuacji będzie to przypadek bezpośredniej dyskryminacji, niezależnej od zgłoszenia się lub nie kandydatów płci męskiej. Z przepisów dyrektywy wynika również, że odpowiedzialność za dyskryminację nie jest uzależniona od winy czy też braku okoliczności uwalniającej od odpowiedzialności. Przepisy dyrektywy uznają istnienie praw na rzecz ofiar dyskryminacji, które mogą być dochodzone w postępowaniu prawnym (sądowym). Jakkolwiek prawidłowa implementacja dyrektywy nie wymaga wprowadzenia żadnej szczególnej sankcji za nielegalną dyskryminację, to mimo wszystko niezbędne jest, by sankcja gwarantowała rzeczywistą i skuteczną ochronę. Ponadto musi mieć rzeczywiście odstraszający efekt wobec pracodawców. Jeżeli odpowiedzialność pracodawcy miałaby być uzależniona od przypisania mu winy, skutek taki byłby znacząco podważony. To samo dotyczyłoby wprowadzenia znanych prawu krajowemu możliwych przesłanek egzoneracyjnych. Konkludując, w odpowiedzi na pytanie prejudycjalne TSUE stwierdził, że dyrektywa 76/207 daje państwom członkowskim wybór metody karania naruszeń zakazu dyskryminacji. Jeśli dane państwo członkowskie zdecyduje się na sankcję w trybie odpowiedzialności cywilnej, prawo wspólnotowe wymaga, aby każde naruszenie zakazu dyskryminacji samo w sobie prowadziło do odpowiedzialności osoby winnej naruszenia, bez możliwości powołania się na przesłanki zwolnienia od odpowiedzialności przewidziane w prawie wewnętrznym.

W sprawie *T. Emmott*[369] TSUE podkreślił, że państwo członkowskie nie może odrzucić roszczenia jednostki opartego na bezpośrednio skutecznych przepisach dyrektywy, jeżeli dyrektywa ta nie została prawidłowo wdrożona.

High Court of Ireland skierował do TSUE pytanie prejudycjalne, czy w przypadku nieprawidłowej implementacji dyrektywy 79/7 upływ terminu prekluzyjnego wyznaczonego przez prawo krajowe dla wniesienia roszczeń wyklucza możliwość wszczęcia postępowania w celu ochrony praw opartych na dyrektywie, jeżeli jej przepisy są wystarczająco precyzyjne i bezwarunkowe. Skarga T. Emmott, powódki w postępowaniu głównym,

[369] Wyrok z dnia 25 maja 1991 r., sprawa C-208/90, *T. Emmott przeciwko Minister for Social Welfare i Attorney General,* Zb. Orz. 1991, s. I-4269, ECLI:EU:C:1991:333; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61990CJ020869

dotyczyła dodatkowych korzyści socjalnych wynikających z dyrektywy. Dyrektywa zakazuje wszelkich form dyskryminacji ze względu na płeć, w tym przypadku chodziło o naliczanie zasiłków na rzecz współmałżonka i innych uprawnionych zstępnych. Ustawa irlandzka implementująca dyrektywę wprowadziła zróżnicowany sposób naliczania i wypłaty zasiłków w odniesieniu do kobiet i mężczyzn pozostających w związku małżeńskim. TSUE orzekł już wcześniej, że bezpośredni skutek postanowień dyrektywy powoduje wyłączenie stosowania przepisów krajowych z nimi niezgodnych; w razie braku przepisów implementacyjnych powoduje to, że w stosunku do kobiet należy stosować takie same przepisy, jakie dotyczą mężczyzn będących w podobnej sytuacji. Dyrektywa nie przewiduje żadnych wyjątków od tej zasady. Potwierdziło to wcześniejsze orzecznictwo TSUE w sprawach wykładni przepisów dyrektywy 79/7. Zasada ta musi być zrealizowana, nawet jeżeli byłaby sprzeczna z zakazem bezpodstawnego wzbogacenia przewidzianym przez państwo członkowskie. Państwo członkowskie nie może utrzymywać po upływie terminu implementacji dyrektywy jakichkolwiek regulacji, które prowadziłyby do nierównego traktowania.

High Court dopuścił możliwość zgłoszenia roszczenia wyrównawczego przez panią Emmott, jednocześnie jednak nie wyłączył uprawnienia pozwanej instytucji ubezpieczeniowej do przedstawienia zarzutu niedotrzymania terminów ustawowych. Pytanie sądu krajowego dotyczyło kwestii, czy dopuszczalne jest przeciwstawienie sobie wspólnotowego prawa materialnego, gwarantującego prawa podmiotowe, i krajowego prawa procesowego, które uniemożliwiłoby dochodzenie wspomnianych roszczeń opartych na dyrektywie. TSUE odwołał się do omówionego wcześniej orzeczenia w sprawie *Rewe*: Wobec braku reguł wspólnotowych, domeną systemów prawnych poszczególnych państw członkowskich jest wyznaczenie właściwych sądów wykonujących jurysdykcję i określenie zasad procedury w sprawach dotyczących praw wynikających z bezpośrednio skutecznych norm wspólnotowych. Tak ustalone warunki nie mogą być mniej korzystne niż rządzące podobnymi powództwami na gruncie prawa krajowego ani nie mogą uniemożliwiać dochodzenia roszczeń. Wyznaczenie racjonalnych terminów na zgłoszenie roszczenia spełnia te przesłanki i nie jest niedopuszczalne. Należy jednak wziąć pod uwagę szczególne cechy dyrektyw. Jakkolwiek państwa mają swobodę wyboru metody implementacji, muszą jednak wywiązać się z obowiązku zapewnienia pełnej skuteczności dyrektywy, zgodnie z celami, które ma osiągnąć. Oznacza to, że państwa mają zagwarantować w jasny i precyzyjny sposób prawa wynikające z dyrektywy, zapewnić pełny zakres tych praw i pełną ochronę przed sądami krajowymi. Jedynie w sytuacjach braku terminowej i pełnej implementacji dopuszczalne jest oparcie się na dyrektywie przeciwko państwu. Dopóki dyrektywa nie zostanie transponowana do porządku krajowego, jednostka nie ma pewności co do swej sytuacji prawnej, nawet wtedy, gdy TSUE potwierdzi uprawnienia indywidualne w swoim wyroku. Tylko właściwa transpozycja zakończy ten stan niepewności. Do czasu pełnej implementacji państwo nie może w stosunku do uprawnionej jednostki powoływać się na ograniczenia terminów zgłaszania roszczeń.

W orzeczeniu w sprawie *H. Marshall*[370] Trybunał uznał, że sąd krajowy ma obowiązek niestosowania dwóch rozwiązań krajowych uniemożliwiających dochodzenie roszczeń opartych na dyrektywie: przepisu materialnego ograniczającego wysokość odszkodowania w sprawach regulowanych prawem wspólnotowym oraz przepisu proceduralnego dotyczącego możliwości przyznania odsetek, ponieważ osłabiają one skuteczność prawa wspólnotowego.

Przedmiotem postępowania przed Izbą Lordów była ocena zgodności z prawem unijnym (dyrektywą 76/207) regulacji brytyjskich ograniczających wysokość odszkodowania dla osób będących przedmiotem dyskryminacji ze względu na płeć, a także określających metodę obliczania odszkodowania. Powstał też problem, czy w przypadku nieimplementowania dyrektywy we właściwy sposób osoba będąca ofiarą dyskryminacji może powołać się wprost na przepis dyrektywy dotyczący odszkodowań w stosunku do instytucji będącej emanacją państwa (jaką jest pozwany w postępowaniu głównym). H. Marshall została bezprawnie zwolniona z pracy, co potwierdził TSUE we wcześniejszym orzeczeniu (sprawa 152/84 *Marshall No. 1*). Pozwała pracodawcę o odszkodowanie, ale to zostało jej wypłacone w zaniżonej kwocie, zgodnie z ustawodawstwem krajowym. W trybie odwoławczym sprawa trafiła do Izby Lordów, która zadała pytania prejudycjalne sprowadzające się do tego, czy ofiara dyskryminacji powinna otrzymać pełne odszkodowanie za poniesione szkody, z pominięciem regulacji krajowych. Zdaniem Trybunału zadaniem państwa jest pełna i skuteczna implementacja dyrektywy, przy czym metoda i środki wdrożenia należą do kompetencji państw członkowskich. Celem dyrektywy jest realizacja w państwie członkowskim równego traktowania kobiet i mężczyzn w stosunkach pracy. Na odnośne przepisy dyrektywy dotyczące zakazu wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć mogą być przeciwstawiane państwu jako pracodawcy, o ile spełniają wymagane warunki bezpośredniego skutku. Pracodawca nie może powołać się na jakikolwiek przepis prawa krajowego, który mógłby prowadzić do dyskryminacji. Dyrektywa nie przewiduje żadnych szczególnych środków, które powinny zostać podjęte w przypadku dyskryminacji, pozostawiając swobodę reakcji państwu. Muszą to być jednak środki przywracające rzeczywistą równość traktowania, zapewniające kontrolę sądową i odstraszające w stosunku do potencjalnych sprawców. W razie nielegalnego zwolnienia takim środkiem może być przywrócenie do pracy lub wypłata odszkodowania. Taka wykładnia prowadzi do konkluzji, że dyrektywa nie jest prawidłowo implementowana, jeżeli prawo krajowe zawiera regulacje ograniczające wysokość odszkodowania. Podsumowując, z dyrektywy wynikają uprawnienia, których osoba poszkodowana w wyniku dyskryminacji może dochodzić przed sądami krajowymi, również przeciwko państwu i organom będącym jego emanacją. Możliwość wyboru przez państwo pomiędzy kilkoma możliwościami wdrożenia dyrektywy nie może prowadzić do pozbawienia jednostek ich uprawnień. W razie potrzeby jednostka może oprzeć się na bezpośrednio skutecznych postanowieniach dyrektywy.

[370] Wyrok z dnia 2 sierpnia 1993 r., sprawa C-271/91, *Ms. H. Marshall przeciwko Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority* (*Marshall No. 2*), ECLI:EU:C:1993:335; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A61991CJ0271

Wyrok w sprawie *E. Sutton*[371] wprowadzał jeszcze inną nowość: Trybunał wskazał, że środki krajowe mające na celu zagwarantowanie skuteczności prawa wspólnotowego mogą być zróżnicowane w zależności od charakteru dochodzonych uprawnień.

> E. Sutton dochodziła przed sądem odsetek od świadczeń, które zostały jej wypłacone z opóźnieniem, ze względu na naruszenie prawa przez instytucję ubezpieczeniową, która dopuściła się dyskryminacji w rozumieniu dyrektywy 79/7. Zdaniem TSUE z przepisów dyrektywy i wcześniejszego orzecznictwa nie wynika, że pełna rekompensata za poniesione szkody nie zawsze jest możliwa, lecz trzeba brać pod uwagę dodatkowe elementy (jak upływ czasu i inflacja). Wypłacone kwoty nie stanowią jedynie odszkodowania za poniesione szkody. Chociaż dyrektywa 79/7 wymaga od państw członkowskich przyjęcia środków pozwalających na wypłacenie odszkodowania za dyskryminacyjne traktowanie, to jednak odsetki nie mogą być traktowane jako składnik uprawnienia jednostki. Kwoty wypłacone w postaci zasiłków z tytułu zabezpieczenia społecznego nie mają charakteru kompensacyjnego, a to nie oznacza obowiązku wypłacenia odsetek od zaległych wypłat. Inną sprawą jest dochodzenie odszkodowania za naruszenie przez państwo prawa unijnego, w tym przypadku za nieprawidłową implementację dyrektywy. Tego typu roszczenie może obejmować również odsetki od zaległych zasiłków. Odpowiedzialność odszkodowawcza jest nieodłączną częścią składową systemu prawa unijnego; wymaga jedynie spełnienia znanych warunków (nadanie prawa, powaga naruszenia, związek przyczynowy między naruszeniem a szkodą). Sposób dochodzenia roszczeń reguluje prawo krajowe, które musi jednak zapewnić warunki nie mniej korzystne niż prawo unijne. O odszkodowaniu decyduje sąd krajowy, który bada spełnienie przesłanek i określa wysokość odszkodowania. Obowiązek wypłaty odsetek wynika więc nie z dyrektywy, ale z zasad odpowiedzialności odszkodowawczej państwa.

Wszystkie te rozstrzygnięcia (oraz wiele innych) bardzo wzmacniały pozycję prawa wspólnotowego, jednocześnie prowadząc do pewnej relatywizacji zasady autonomii proceduralnej państw członkowskich. Trybunał każdorazowo podkreślał przy tym istotną rolę sądów krajowych, które powinny kreatywnie (w razie potrzeby) stosować prawo krajowe. Rozwiązanie takie wydaje się logiczne. Przecież sędziowie krajowi najlepiej znają własny system prawny i są w stanie dopasować najbardziej odpowiednie do danej sytuacji rozwiązanie.

TSUE wycofał się z tak zakreślonej zasady w wyroku w sprawie *H. Steenhorst-Neerings*[372]. Sąd do spraw Ubezpieczeń Społecznych w 's-Hertogenbosch (Królestwo

---

[371] Wyrok z dnia 22 kwietnia 1997 r., sprawa C-66/95, *The Queen przeciwko Secretary of State for Social Security, ex parte E. Sutton*, Zb. Orz. 1997, s. I-2163, ECLI:EU:C:1997:207; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-66/95

[372] Wyrok z dnia 27 października 1993 r., sprawa C-338/91, *H. Steenhorst-Neerings przeciwko Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor Detailhandel, Ambachten en Huisvrouwen,* Zb. Orz. 1993, s. I-5475, ECLI:EU:C:1993:857; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61991CJ0338

Niderlandów) przesłał do TSUE dwa pytania prejudycjalne dotyczące stopniowego urzeczywistniania zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet w sprawach zabezpieczenia społecznego, a dokładnie uprawnień do niektórych rodzajów zasiłków dla mężatek i kobiet niezamężnych. Trybunał potraktował sytuację inaczej niż w uprzednim orzecznictwie, wskazując, że w konkretnym przypadku chodziło nie o całkowite wykluczenie świadczeń naliczanych z mocą wsteczną (jak ocenił w sprawie *Emmott*), ale o zrównoważenie świadczeń w sytuacji, w której zasiłki powinny być wypłacane z bieżących wpływów składkowych. Dopuszczenie roszczenia wstecznego zaburzyłoby tę równowagę. Wcześniejsze orzecznictwo podkreślało również, że państwo ponosiło odpowiedzialność za własne zaniechania, co nie miało miejsca w sprawie *Steenhorst-Neerings*. Pomimo to trudno nie zgodzić się z tezą, że rozwiązanie przyjęte przez TSUE w tej ostatniej sprawie znacząco ograniczało pełną skuteczność prawa wspólnotowego.

Zdaniem sędziów luksemburskich w pierwszym pytaniu sąd odsyłający dążył do wyjaśnienia, czy prawo unijne wyklucza stosowanie prawa krajowego przewidującego wypłatę zasiłków z tytułu niezdolności do pracy, jeżeli jednostka opiera swoje roszczenia bezpośrednio na przepisach dyrektywy 79/7, a w chwili dochodzenia tych roszczeń państwo nie implementowało dyrektywy w terminie. Na podstawie przepisów dyrektywy państwo członkowskie nie może po upływie terminu jej implementacji utrzymać w mocy jakiegokolwiek zróżnicowania prowadzącego do nierównego traktowania, wynikającego z poprzednio obowiązujących przepisów. Z mocy samej dyrektywy jej przepisy mogą być bezpośrednio skuteczne. Uprawnienie do dochodzenia roszczeń z tytułu zasiłków na tych samych warunkach dla kobiet i mężatek musi być realizowane na warunkach określonych przez prawo krajowe, a warunki nie są mniej korzystne niż te, które są wyznaczone dla podobnych roszczeń opartych na prawie krajowym, i nie prowadzą w praktyce do uniemożliwienia wykonywania praw nadanych przez prawo unijne. Reguła krajowa ograniczająca retroaktywne skutki wspomnianych roszczeń spełnia tak zakreślone warunki.

Trybunał w swym orzecznictwie wskazał, że dopóki państwo nie wdroży prawidłowo dyrektywy, dopóty jednostki nie mogą w pełni korzystać ze swoich praw; aby je zagwarantować, państwo nie może powoływać się na zwłokę uprawnionej jednostki do wniesienia roszczenia. Trybunał następnie rozróżnił sytuację prawną w sprawach *Emmott* i *Steenhorst-Neerings*. W pierwszej chodziło o ograniczenie możliwości powołania się na dyrektywę 79/7 ze względu na postępowanie toczące się przed sądem krajowym; ponadto, mimo że dyrektywa nie została prawidłowo implementowana, organ krajowy oddalił roszczenie z uwagi na upływ terminu jego zgłoszenia. W drugiej sprawie prawo do oparcia skargi przed sądem krajowym na dyrektywie nie było kwestionowane, ale chodziło o ograniczenie skutku retroaktywnego roszczeń (skarga nie mogła dotyczyć roszczeń za okres miniony). Według TSUE ograniczenie w czasie możliwości dochodzenia roszczeń służy zapewnieniu, by legalność decyzji administracyjnych nie była kwestionowana bez końca. Wyrok w sprawie *Emmott* potwierdził wszelako, że wymóg pewności prawa nie może przeważać nad koniecznością ochrony praw jednostek wynikających

z dyrektywy, jeżeli dane państwo członkowskie nie implementowało prawidłowo dyrektywy do prawa krajowego. Cel reguły ograniczającej retroaktywny skutek roszczeń z tytułu niezdolności do pracy jest inny niż zasady ograniczającej czasowo wniesienie powództwa. Pierwsza ma na celu ułatwienie administracji skarbowej zarządzania finansami. W dalszym ciągu wyroku Trybunał przypomniał, że z jego orzecznictwa konsekwentnie wynika, iż w postępowaniu prejudycjalnym nie ma on kompetencji do wypowiadania się na temat zgodności prawa krajowego z prawem wspólnotowym. Może jedynie przekazać sądowi krajowemu wytyczne do wykładni prawa wspólnotowego, niezbędne do rozstrzygnięcia zawisłego przed nim sporu.

Drugie pytanie sądu krajowego dotyczyło tego, czy dyrektywa 79/7 wyklucza możliwość odebrania zasiłku z tytułu niezdolności do pracy kobietom, którym przyznano rentę wdowią, jeśli tej samej zasady nie stosuje się wobec mężczyzn. Zdaniem TSUE dyrektywa zakazuje wszelkich form dyskryminacji ze względu na płeć, w tym zwłaszcza w dostępie do zasiłków. Kobietom przysługują takie same świadczenia z tytułu niezdolności do pracy jak mężczyznom. Zasada ta obejmuje również warunki ich uzyskania. Pozbawienie kobiet możliwości dochodzenia roszczeń stanowi zakazaną dyskryminację. Implementacja dyrektywy polega na przyjęciu przez państwo takiego ustawodawstwa, które całkowicie spełnia wymóg pewności prawa. Państwo nie może utrzymywać w mocy ustawodawstwa, które prowadzi do dyskryminacji. Jeżeli sądy krajowe nie stosują takich przepisów w praktyce i zapewniają równe traktowanie kobiet i mężczyzn, mogą nadal stosować te praktyczne rozwiązania wynikające z orzecznictwa, dopóki państwo członkowskie nie przyjmie ustawodawstwa w pełni implementującego dyrektywę.

Na gruncie prawa wspólnotowego nie ma bezwzględnej jasności co do tego, czy sądy krajowe mają obowiązek stosowania prawa unijnego z urzędu (*ex proprio motu*), jeżeli oparte na nim argumenty nie zostały podniesione przez zainteresowane strony. Kwestia ta jest pośrednio związana z rolą sądu w postępowaniach różnego rodzaju (cywilnych, administracyjnych, karnych) – w niektórych systemach prawnych sąd powinien pozostać bierny i ograniczyć się do rozstrzygnięcia sprawy na podstawie dowodów przedstawionych przez strony (mówimy wtedy o zasadzie prawdy formalnej), w innych zaś sąd powinien być aktywny i współpracować ze stronami postępowania w celu uzyskania pełnej i obiektywnej informacji na temat stanu prawnego i faktycznego (zasada prawdy materialnej). Musimy również pamiętać o znanej jeszcze z prawa rzymskiego zasadzie *iura novit curia* (sąd zna prawo), która powinna zapewnić słuszne i sprawiedliwe rozstrzygnięcie, które będzie chroniło prawa i interesy wszystkich stron.

Klasyczne orzeczenie dotyczące tej kwestii zostało wydane w sprawie *J. van Schijndel*[373]. Powodowie w postępowaniu głównym, fizjoterapeuci van Veen i van

[373] Wyrok z dnia 14 grudnia 1995 r., sprawy połączone C-430/93 i C-431/93, *J. van Schijndel i J.N.C. van Veen przeciwko Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten,* Zb. Orz. 1995, s. I-4705, ECLI:EU:C:1995:441, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61993CJ0430

Schijndel, bezskutecznie wnioskowali o zwolnienie ich z obowiązkowego uczestnictwa w branżowym systemie emerytalnym. Zaskarżyli odnośne decyzje, ale ich skargi zostały oddalone. W postępowaniu przed sądem kasacyjnym wysunęli po raz pierwszy argument, że sądy niższej instancji powinny z urzędu zbadać zgodność przymusowego udziału w funduszu emerytalnym z mającymi hierarchicznie wyższą moc prawną unijnymi zasadami konkurencji. Sąd kasacyjny poddał tę kwestię ocenie prejudycjalnej TSUE. Trybunał wskazał, że reguły konkurencji są wiążącymi normami bezpośrednio stosowanymi w krajowym systemie prawnym. Jeżeli sąd krajowy obowiązany jest podnieść z urzędu elementy prawne wynikające z prawa krajowego, które nie zostały podniesione przez strony, obowiązek ten rozciąga się także na normy prawa wspólnotowego. Taka sama zasada dotyczy sytuacji, w której prawo krajowe powierza władzę dyskrecjonalną do zastosowania z urzędu norm prawnych. Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy organy krajowe muszą zapewnić ochronę praw wynikających z prawa WE. Pytanie drugie dotyczyło tego, czy obowiązek stosowania prawa wspólnotowego istnieje również wtedy, gdy w celu zastosowania z własnej inicjatywy prawa wspólnotowego sąd musiałby porzucić wyznaczoną mu, bierną rolę i wyjść poza tę przypisaną mu przez strony albo też wziąć pod uwagę fakty i okoliczności inne niż te, które przywołuje strona wysuwająca roszczenie. Przy braku regulacji wspólnotowej w danej kwestii każde państwo samo wyznacza właściwe sądy i trybunały oraz określa szczegółowe reguły procedury w celu zagwarantowania jednostkom praw wynikających z bezpośrednio skutecznych norm wspólnotowych. Reguły takie nie mogą być mniej korzystne niż rządzące podobnymi powództwami prawa krajowego ani nie mogą uniemożliwiać lub nadmiernie utrudniać korzystanie z praw nadanych przez prawo wspólnotowe. Każda sprawa, w której prawo krajowe mogłoby uniemożliwiać lub utrudniać dochodzenie roszczeń, musi być analizowana z punktu widzenia roli odnośnych przepisów w postępowaniu, przebiegu procedury i jej szczególnych cech, z perspektywy całego postępowania. Należy wziąć pod uwagę zasady krajowego systemu prawnego, jak prawo do obrony, zasadę pewności prawa i prawidłowy przebieg postępowania. W przedłożonej sprawie zasada prawa krajowego, zgodnie z którą sąd w postępowaniu cywilnym musi lub może podnieść pewne kwestie z własnej inicjatywy, jest ograniczona przez obowiązek trzymania się przedmiotu sprawy i oparcia decyzji na przedstawionych faktach. Ograniczenie jest uzasadnione tym, że w sprawie cywilnej inicjatywa procesowa należy do stron, sąd zaś może działać z urzędu tylko w wyjątkowych sytuacjach, kiedy wymaga tego interes publiczny. Takie podejście reprezentuje większość ustawodawstw państw członkowskich w sprawach pomiędzy państwem a jednostką; gwarantuje ono prawo do obrony i zapewnia prawidłowy przebieg postępowania, m.in. przez ochronę przed zwłoką nieuniknioną w przypadkach pojawienia się nowych argumentów. W konkluzji TSUE uznał, że prawo wspólnotowe nie wymaga od sądów krajowych zastosowania

z urzędu przepisów wspólnotowych, jeżeli spowodowałoby to konieczność porzucenia biernej roli sądu przewidzianej przez prawo krajowe.

Problem obowiązku (ale i uprawnienia) sądu krajowego stosowania z urzędu prawa unijnego w kontekście ewentualnej niezgodności prawa narodowego z unijnym był również przedmiotem rozważań sądu w kolejnych orzeczeniach. Trybunał powtórzył i uzupełnił argumentację w sprawie *Peterbroeck*[374].

> Belgijski Cour d'Appel (sąd apelacyjny) spytał o możliwość dokonania z urzędu oceny zgodności prawa krajowego z prawem wspólnotowym. Problem w postępowaniu głównym dotyczył opodatkowania podmiotów zagranicznych (niemających siedziby w Belgii). Po wyczerpaniu drogi administracyjnej sprawa trafiła do Cour d'Appel. Dopiero na tym etapie postępowania firma Peterbroeck podniosła kwestię, że opodatkowanie firmy mającej siedzibę w Królestwie Niderlandów i według wyższej stawki niż firm belgijskich stanowi przeszkodę w swobodzie przedsiębiorczości i tym samym jest niezgodne z prawem unijnym. Rząd belgijski odrzucił ten argument, wskazując, że jest to nowe roszczenie, niedopuszczalne na tym etapie procedury. Cour d'Appel uznał, że nie mógł podnieść tej kwestii z urzędu, gdyż nie pozwalało na to prawo belgijskie, ale powziął wątpliwość co do tego, czy regulacja ta nie jest niezgodna z prawem wspólnotowym, zwłaszcza że prawo belgijskie dopuszczało pewne wyjątki od zakazu podnoszenia nowych kwestii w postępowaniu odwoławczym. TSUE zaczął swój wywód od pytania, czy prawo wspólnotowe wyłącza stosowanie krajowego prawa procesowego, które wyklucza możliwość badania przez sąd odwoławczy zgodności prawa krajowego z prawem wspólnotowym, jeżeli zarzut taki nie został podniesiony we wcześniejszych stadiach postępowania. Następnie TSUE podkreślił, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem to państwa członkowskie zapewniają ochronę praw wywodzących się z bezpośrednio skutecznych norm wspólnotowych. Przy braku norm wspólnotowych to państwo członkowskie ma obowiązek zapewnić odpowiednie procedury ochrony praw. Reguły takie nie mogą być mniej korzystne niż rządzące podobnymi powództwami prawa krajowego ani nie mogą uniemożliwiać korzystania – lub nadmiernie utrudniać – z praw nadanych przez prawo wspólnotowe. Każda sprawa, w której prawo krajowe mogłoby uniemożliwiać lub utrudniać dochodzenie roszczeń, musi być analizowana z punktu widzenia roli odnośnych przepisów w postępowaniu, przebiegu procedury i jej szczególnych cech, z perspektywy całego postępowania. Trybunał zwrócił uwagę na pewne kwestie szczególne. Po pierwsze, Cour d'Appel był pierwszym organem, który miał prawo zadać w tej sprawie pytanie prejudycjalne (poprzednie decyzje wydawały organy administracji). Po drugie, z przyczyn formalnych termin na podniesienie nowych argumentów upłynął, zanim sąd apelacyjny mógł zastanowić się nad kwestią zgodności prawa krajowego ze wspólnotowym. Po trzecie, żaden inny sąd nie mógłby w tym postępowaniu zadać pytania prejudycjalnego. Wreszcie, po czwarte, niemożność podniesienia z urzędu argumentów opartych

[374]Wyrok z dnia 14 grudnia 1995 r., sprawa C-312/93, *Peterbroeck, Van Campenhout & Cie SCS przeciwko Belgii,* Zb. Orz. 1995, s. I-4599, ECLI:EU:C:1995:437; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61993CJ0312

na prawie wspólnotowym nie da się uzasadnić wymogami pewności prawa ani właściwym tokiem postępowania. W konkluzji Trybunał uznał, że prawo wspólnotowe wyłącza możliwość stosowania prawa krajowego ograniczającego podniesienie przez sąd krajowy z urzędu kwestii prawa wspólnotowego, które nie zostały wcześniej zgłoszone przez uczestników postępowania.

Podsumowanie i aktualnie obowiązująca wykładnia prawa unijnego w tym aspekcie zasady autonomii proceduralnej zostały sformułowane w związku z pytaniami prejudycjalnymi w sprawie *J. van der Weerd i in.*[375].

W lutym 2001 r. stwierdzono w Królestwie Niderlandów wybuch epidemii pryszczycy. W okresie tym skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym zajmowali się hodowlą bydła. Po przebadaniu próbek przez laboratorium organ do spraw weterynarii nakazał ubój zwierząt z ich gospodarstw ze względu na podejrzenie zakażenia pryszczycą. Skarżący zakwestionowali tę decyzję, podnosząc zarzut, że badania wykonało nieuprawnione laboratorium, a ponadto brak uprawnień powinien zostać zbadany przez sąd z urzędu. TSUE zaznaczył, że z jego orzecznictwa wynika, iż w razie braku uregulowań wspólnotowych w danym zakresie do wewnętrznego porządku prawnego każdego państwa członkowskiego należy wyznaczenie właściwych sądów oraz ustanowienie zasad proceduralnych, dotyczących wnoszenia środków odwoławczych, mających zapewnić ochronę praw jednostek wynikających z prawa wspólnotowego w taki sposób, aby po pierwsze, zasady te nie były mniej korzystne od zasad dotyczących podobnych środków w prawie krajowym (zasada równoważności), a po drugie, aby nie czyniły one wykonywania praw przyznanych przez wspólnotowy porządek prawny praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym (zasada skuteczności). W odniesieniu do zasady równoważności College van Beroep voor het bedrijfsleven jest uprawniony do uwzględnienia z urzędu zarzutów naruszenia reguł porządku publicznego, dotyczących uprawnień organów administracyjnych oraz uprawnień samego sądu, a także przepisów regulujących kwestie dopuszczalności. Właśnie te reguły stanowią podstawę procedur krajowych, ponieważ określają one warunki, w których można wszcząć takie postępowania, oraz władze, które są w swym zakresie właściwe, aby określić zakres praw i obowiązków jednostek. Nie można natomiast traktować w taki sposób przepisów dyrektywy 85/511. Zastosowanie zasady równoważności nie pociąga zatem za sobą w rozpatrywanych sprawach powstania po stronie sądu krajowego obowiązku dokonania z urzędu kontroli zgodności z prawem rozpatrywanych aktów administracyjnych.

---

[375] Wyrok z dnia 7 czerwca 2007 r., sprawy połączone C-222-225/05, *J. van der Weerd i in. przeciwko Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*, Zb. Orz. 2007, s. I-4233, ECLI:EU:C:2007:318; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-222/05&language=pl

Co do zasady skuteczności, to z orzecznictwa Trybunału wynika, że w każdym przypadku analiza kwestii, czy przepis krajowego prawa procesowego powoduje, iż stosowanie prawa wspólnotowego staje się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, uwzględniać musi miejsce tego przepisu w całym postępowaniu, tryb tego postępowania i jego szczególne cechy przed różnymi sądami krajowymi. Z tej perspektywy należy uwzględnić zasady, które stanowią podstawę krajowego systemu sądowniczego. We wcześniejszych sprawach Trybunał przeanalizował, czy zgodna z zasadą skuteczności jest zasada prawa krajowego, zgodnie z którą uprawnienie sądu do uwzględnienia z urzędu w postępowaniu krajowym zarzutów jest ograniczone przez ciążący na nim obowiązek trzymania się przedmiotu sporu i oparcia swego rozstrzygnięcia na przedstawionych mu okolicznościach. Trybunał stwierdził, że inicjatywa procesowa należy do stron, a zatem sąd może działać z urzędu jedynie w wyjątkowych przypadkach, w interesie publicznym. Zasada skuteczności nie stoi zatem w sprzeczności z przepisem krajowym uniemożliwiającym sądom krajowym uwzględnienie z urzędu zarzutu naruszenia przepisów wspólnotowych, jeśli analiza takiego zarzutu zmuszałaby je do rezygnacji z przypisanej im biernej roli poprzez wyjście poza granice sporu wyznaczone przez jego strony oraz oparcie się na okolicznościach innych niż przywoływane przez zainteresowane strony. W tym przypadku College van Beroep voor het bedrijfsleven podkreślił, że zawisłe przed nim postępowanie nie różni się w tym względzie od postępowania rozpatrywanego w ww. wyroku w sprawach połączonych *van Schijndel i van Veen*, w szczególności zaś przeprowadzona z urzędu analiza zarzutów, które nie zostały podniesione przez skarżących w postępowaniu przed sądem krajowym, przekracza granice sporu, jaki zawisł przed tym sądem. Z powyższego wynika, że z zasady skuteczności nie wynika obowiązek sądu uwzględnienia z urzędu zarzutu opartego na prawie wspólnotowym, niezależnie od jego znaczenia dla wspólnotowego porządku prawnego, jeśli strony mają rzeczywistą możliwość podniesienia przed sądem krajowym zarzutu mającego podstawy w prawie wspólnotowym. Ponieważ skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym mieli rzeczywistą możliwość poniesienia zarzutów opartych na dyrektywie 85/511, zasada skuteczności nie nakłada na sąd krajowy obowiązku dokonania z urzędu analizy zarzutu opartego na przepisach dyrektywy.

Na ważny aspekt zastosowania zasady efektywności Trybunał zwrócił uwagę w sprawie *J. Steffensen*[376]. Sąd w Szlezwiku zadał Trybunałowi dwa pytania prejudycjalne w postępowaniu dotyczącym grzywny nałożonej na podsądnego ma podstawie ustawy niemieckiej o produktach żywnościowych. Drugie pytanie odnosiło się do wykorzystania dowodów w postępowaniu przed sądem krajowym, mającym na celu podważenie decyzji

[376] Wyrok z dnia 10 kwietnia 2003 r., sprawa C-276/01, *J. Steffensen,* Zb. Orz. 2003, s. I-3735, ECLI:EU:C:2002:605; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-276/01

administracyjnej. Trybunał stwierdził, że reguły dotyczące dowodów nie są regulowane przez prawo wspólnotowe, a tym samym podlegają prawu krajowemu. Musi ono jednak przestrzegać zasad ekwiwalentności i efektywności. Zdaniem TSUE nic nie wskazuje na ewentualne naruszenie zasady ekwiwalentności, chociaż każdorazowo sąd krajowy jest zobowiązany do oceny sytuacji zgodnie ze wszystkimi dostępnymi dowodami faktycznymi i prawnymi. Co do zasady efektywności (skuteczności), to TSUE odwołał się do swego poprzedniego orzecznictwa, że w każdym przypadku podejrzenia, że krajowe przepisy proceduralne uniemożliwiają lub nadmiernie utrudniają stosowanie prawa wspólnotowego, należy ocenić te przepisy z punktu widzenia ich roli w procedurze i szczególnego ich charakteru, z perspektywy całego postępowania przed różnymi instancjami. Zawsze należy brać pod uwagę podstawowe zasady systemu prawnego, jak pewność prawa i prawo do obrony. W takim kontekście powinno się oceniać niemieckie reguły proceduralne odnoszące się do dowodów uzyskanych w trakcie wadliwej procedury administracyjnej, co do których rząd niemiecki twierdzi, że można je uzasadnić ogólnymi zasadami prawa, dotyczącymi postępowania z urzędu i swobodnej oceny dowodów. Przede wszystkim należy ocenić, czy konieczność przedstawienia dowodów, których uzyskanie jest utrudnione, może uzasadniać odejście od pewnych standardowych wymogów. Ponadto prawa fundamentalne są integralną częścią ogólnych zasad prawa, których przestrzeganie zapewnia Trybunał. Jeśli ustawodawstwo krajowe reguluje kwestie należące do stosowania prawa wspólnotowego, Trybunał może przekazać sądowi krajowemu wskazówki dotyczące ochrony praw podstawowych, w tym Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Reguła ta obejmuje postępowanie w kwestii dowodów. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na zasadę sprawiedliwego procesu z art. 6 EKPCz. Konwencja nie reguluje wprost zasad postępowania dowodowego, ocena dowodów i sposobu ich uzyskania należy do sądu krajowego. Należy zagwarantować, aby strona przedstawiająca dowody miała okazję zaprezentować własne stanowisko w tej kwestii, istotne zwłaszcza wtedy, gdy sąd krajowy nie ma szczegółowej wiedzy na temat danej dziedziny (np. technicznej). Sąd krajowy musi ocenić dopuszczenie dowodu w perspektywie zasady sprawiedliwego procesu. Konkludując, Trybunał stwierdził, że to sąd krajowy rozstrzyga w przedmiocie dopuszczalności dowodów, biorąc pod uwagę zasady ekwiwalentności i skuteczności oraz wymogi przestrzegania praw podstawowych, w tym prawa do sprawiedliwego procesu.

Drugim wymogiem sformułowanym przez TSUE w kwestii ochrony roszczeń wynikających z prawa unijnego jest zasada ekwiwalentności. Stanowi ona, że sądy krajowe, rozpatrując sprawy z zastosowaniem prawa unijnego, muszą kierować się tymi samymi przesłankami, jakie dotyczą dochodzenia analogicznych roszczeń opartych na prawie wewnętrznym. Sposób jej rozumienia i stosowania przedstawił Trybunał w orzeczeniu w sprawie *Edis*[377].

[377] Wyrok z dnia 15 września 1998 r., sprawa C-231/96, *Edilizia Industriale Siderurgica Srl (Edis) przeciwko Ministero delle Finanze,* Zb. Orz. 1998, s. I-4951, ECLI:EU:C:1998:401; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61996CJ0231

Sąd w Genui zadał pytania prejudycjalne dotyczące wykładni prawa wspólnotowego w przedmiocie zwrotu sum nadpłaconych na podstawie regulacji krajowych niezgodnych z dyrektywą 69/355. Firma Edis dochodziła zwrotu opłat rejestracyjnych pobranych za wpis do rejestru przedsiębiorstw. Spór dotyczył prawa włoskiego, które przewidywało ograniczenie zwrotu nadpłaconych kwot do okresu trzech lat wstecz, przy zwykłym terminie przedawnienia roszczeń cywilnych wynoszącym 10 lat. Sąd włoski powziął wątpliwości co do zgodności takiego rozwiązania z dyrektywą, gdyż ograniczało ono w czasie skutek wcześniejszego wyroku TSUE w innej sprawie. Trybunał przywołał na wstępie swoje orzecznictwo, według którego wykładnia przepisu prawa wspólnotowego, dokonana w postępowaniu prejudycjalnym, powinna być stosowana od momentu wejścia tego przepisu w życie, czyli również do stosunków prawnych powstałych przed wydaniem przez TSUE orzeczenia. W wyjątkowych sytuacjach Trybunał może ograniczyć skutki orzeczenia w czasie. Zasady krajowego prawa procesowego powinny być dostosowane do tego wymogu.

Nawiązując do wcześniejszego orzecznictwa, Trybunał wskazał, że wobec braku regulacji wspólnotowej dotyczącej zwrotu nadpłaconych podatków każde państwo samo wyznacza właściwe sądy i trybunały oraz określa szczegółowe reguły procedury w celu zagwarantowania jednostkom praw wynikających z bezpośrednio skutecznych norm wspólnotowych. Reguły takie nie mogą być mniej korzystne niż rządzące podobnymi powództwami prawa krajowego ani nie mogą uniemożliwiać korzystania – lub nadmiernie go utrudniać – z praw nadanych przez prawo wspólnotowe. Trybunał przyznał, że państwo bez naruszenia prawa wspólnotowego może ustanowić rozsądne ograniczenia terminów dochodzenia roszczeń w interesie pewności prawa. Z poprzednich wyroków Trybunału wynika, że państwo członkowskie nie może przyjąć przepisów ograniczających zwrot należności podatkowych nadpłaconych niezgodnie z prawem wspólnotowym w sposób różny od generalnie określonych w prawie krajowym terminów prekluzyjnych. Porównanie regulacji narodowych pozwala Trybunałowi na stwierdzenie, że przyjęte rozwiązania w kwestii refundacji nienależnych podatków są zróżnicowane, zależnie od rodzaju roszczeń i regulacji proceduralnych, w tym określających terminy prekluzyjne. To zróżnicowanie potwierdza, że wobec braku uregulowań wspólnotowych państwa członkowskie mają swobodę regulacji, z zastrzeżeniem zasad efektywności i ekwiwalentności. Termin trzyletni na dochodzenie roszczeń Trybunał uznał za rozsądny. Zasada ekwiwalentności zakłada, że procedura dochodzenia roszczeń opartych na prawie krajowym i wspólnotowym powinna być taka sama. Ta konstatacja nie może być interpretowana jako zobowiązanie państwa do rozciągnięcia najkorzystniejszych zasad zwrotu nadpłaty znanych prawu krajowemu na wszystkie roszczenia wynikające z prawa wspólnotowego. W postępowaniu głównym chodzi o ocenę ograniczenia w czasie dochodzenia zwrotu wszystkich nadpłaconych opłat nałożonych przez rząd. Z żadnego przepisu nie wynika, że ograniczenie na mocy prawa krajowego dotyczy tylko roszczeń wynikających z prawa wspólnotowego. Trybunał podkreślił wreszcie, że rząd włoski miał prawo wprowadzić termin prekluzyjny, mimo że przedmiotowa dyrektywa nie została prawidłowo implementowana. W odróżnieniu od sprawy *Emmott*, Trybunał wskazał, że wprowadzenie terminu prekluzyjnego nie było równoznaczne z pozbawieniem skarżących możliwości dochodzenia roszczeń przed sądem krajowym.

Zgodnie z zasadami prawa UE jedynie Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy do stwierdzenia nieważności aktu prawa unijnego. Następuje to według specjalnej procedury omówionej dalej. Postępowanie to jest jednak długotrwałe, co może powodować nieodwracalne szkody dla podmiotów indywidualnych. W tej sytuacji została podniesiona kwestia środków tymczasowych, które byłyby nakładane przez sąd krajowy i obowiązywałyby do czasu podjęcia ostatecznej decyzji przez TSUE. Odpowiednie rozwiązania znajdujemy w orzecznictwie Trybunału w sprawach *Zuckerfabrik Süderdithmarschen*[378] oraz *Atlanta Fruchtgesellschaft*[379]. Pierwsza sprawa dotyczyła sytuacji, w której konieczne było zawieszenie aktu prawa krajowego, druga zaś wymagała pozytywnego działania ze strony państwa członkowskiego.

Finanzgericht (sąd finansowy) w Hamburgu zwrócił się z pytaniem, czy sąd krajowy może zawiesić wykonanie krajowego aktu administracyjnego wydanego na podstawie rozporządzenia wspólnotowego. Czynność taka opóźniłaby tylko wykonanie decyzji na poziomie krajowym i nie podważyłaby ważności rozporządzenia wspólnotowego. Sąd był przy tym świadomy, że orzeczenie zawieszenia może stanowić przeszkodę dla pełnej skuteczności rozporządzeń we wszystkich państwach członkowskich. W opinii TSUE w przypadkach, gdy władze krajowe są odpowiedzialne za administracyjne wykonanie rozporządzeń wspólnotowych, ochrona prawna gwarantowana przez prawo wspólnotowe obejmuje prawo jednostek do zakwestionowania w toku postępowania legalności takich rozporządzeń przed sądem krajowym oraz doprowadzenia do przedłożenia przez niego pytań prejudycjalnych Trybunałowi. Prawo to doznałoby uszczerbku, gdyby do czasu wydania wyroku przez Trybunał, który jest wyłącznie właściwy do stwierdzenia nieważności rozporządzenia wspólnotowego, jednostka nie mogła uzyskać orzeczenia o zawieszeniu, które umożliwiłoby wstrzymanie w stosunku do niej skutków spornego rozporządzenia. Spójność systemu tymczasowej ochrony prawnej wymaga, aby sąd krajowy mógł również orzec o zawieszeniu wykonania krajowego aktu administracyjnego wydanego na podstawie rozporządzenia wspólnotowego, którego legalność jest kwestionowana. Kompetencja sądu krajowego jest taka sama w przypadkach kwestionowania zgodności przepisów prawa krajowego z prawem wspólnotowym oraz ważności aktów wspólnotowych prawa pochodnego.

Trybunał następnie określił, jakie przesłanki muszą zostać spełnione, aby sąd krajowy mógł orzec o zawieszeniu wykonania krajowego aktu administracyjnego

---

[378] Wyrok z dnia 21 lutego 1991 r., sprawy połączone C-143/88 i C-92/89, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG przeciwko Hauptzollamt Itzehoe oraz Zuckerfabrik Soest GmbH przeciwko Hauptzollamt Paderborn*, Zb. Orz. 1991, s. I-415, ECLI:EU:C:1991:65; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-143/88&language=en

[379] Wyrok Trybunału z dnia 9 listopada 1995 r., sprawa C-465/93, *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH i inni przeciwko Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*. Zb. Orz. 1995, s. I-3761, ECLI:EU:C:1995:369; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A61993CJ0465

wydanego na podstawie rozporządzenia wspólnotowego z uwagi na wątpliwości, jakie ma on odnośnie do ważności tego rozporządzenia. Sąd musi mieć poważne i uzasadnione wątpliwości co do ważności rozporządzenia wspólnotowego, na podstawie którego został wydany zaskarżony akt administracyjny. Co do pozostałych przesłanek zawieszenia, to Trybunał podkreślił, że występują znaczne różnice w kwestiach proceduralnych między poszczególnymi państwami członkowskimi, które mogą potencjalnie zakłócić jednolite stosowanie prawa wspólnotowego. Jednolite stosowanie jest bowiem podstawowym wymogiem wspólnotowego porządku prawnego. Zawieszenie wykonania aktów administracyjnych wydanych na podstawie rozporządzenia wspólnotowego, które chociaż podlega krajowym zasadom proceduralnym dotyczącym w szczególności wnoszenia i rozpoznawania wniosku, powinno we wszystkich państwach członkowskich spełniać przynajmniej przesłanki zastosowania zawieszenia, które byłyby jednolite. Sądy krajowe powinny stosować zawieszenie wyłącznie w razie spełnienia przesłanek stosowania przez Trybunał środków tymczasowych. Sprawa musi więc mieć pilny charakter, a środki tymczasowe są niezbędne, aby strona, która o nie wnosi, uniknęła poważnej i nieodwracalnej szkody. Szkoda o charakterze wyłącznie majątkowym nie może być, co do zasady, uznana za nieodwracalną. Jednakże to do sądu krajowego orzekającego w przedmiocie środka tymczasowego należy każdorazowo zbadanie okoliczności danej sprawy, a zwłaszcza należyte rozważenie interesu Wspólnoty[380].

W sprawie *Atlanta* Verwaltungsgericht (sąd administracyjny) we Frankfurcie nad Menem spytał, czy w razie zaistnienia poważnych wątpliwości co do ważności rozporządzenia wspólnotowego sąd krajowy może wydać zarządzenie tymczasowe w celu wstępnego rozwiązania sporu między zainteresowanymi podmiotami, a także jakie muszą być spełnione przesłanki wydania takiego zarządzenia. Trybunał powtórzył wstępne rozważania określone w orzeczeniu w omówionej wcześniej sprawie *Zuckerfabrik Süderdithmarschen* na temat warunków ochrony jednostek w prawie unijnym. Traktat pozwala Trybunałowi na wydanie zarządzenia tymczasowego w celu ochrony interesów strony w postępowaniu o unieważnienie aktu prawnego. Spójność systemu prawnego wymaga, by analogiczne prawo zawieszenia środków administracyjnych przyjętych w celu wykonania rozporządzenia unijnego uzyskał sąd krajowy. TSUE powołał się również na wcześniejsze orzeczenie w sprawie *Factortame*. Prawo zawieszenia środków administracyjnych

[380] W dalszym ciągu wyroku, odpowiadając merytorycznie na połączone ze względów proceduralnych pytania sądów finansowych w Hamburgu i Düsseldorfie, Trybunał rozważył ważność zaskarżonego rozporządzenia nr 1914/87 ustalającego specjalną opłatę eliminacyjną w sektorze cukru na rok gospodarczy 1986/1987 z punktu widzenia zasady niedziałania prawa wstecz oraz zasady niedyskryminacji, a także ryzyka gospodarczego w sektorze produkcji cukru, naruszenia prawa własności i swobody wykonywania działalności gospodarczej, stwierdzając w konkluzji, że badanie przedłożonych pytań nie wykazało istnienia okoliczności, które mogłyby wpłynąć na ważność rozporządzenia Rady (EWG) nr 1914/87.

dotyczy zarówno postępowania o nieważność aktu prawnego, jak i o zgodność prawa krajowego z prawem unijnym. Jeśli chodzi o możliwość tymczasowego uregulowania sporu, TSUE wskazał, że jego kompetencja obejmuje wszelkie środki tymczasowe. To samo dotyczy kompetencji sądu krajowego, który musi zapewnić ochronę prawną jednostek (także tymczasową). Sąd musi każdorazowo wyważyć interes Wspólnoty (pewności prawa) oraz interesy jednostek. Jeśli zaś chodzi o przesłanki wydania zarządzenia tymczasowego, Trybunał wymienił poważne wątpliwości co do ważności aktu prawnego (które sąd krajowy musi przedstawić Trybunałowi), groźbę powstania nieodwracalnej szkody oraz uwzględnienie interesu wspólnotowego. Wykorzystał okazję, aby doprecyzować te warunki.

Zdaniem Trybunału poważne wątpliwości sądu krajowego oznaczają, że musi on przedstawić argumenty na rzecz nieważności, biorąc pod uwagę margines dyskrecji ustawodawcy unijnego. Zarządzenie musi być tymczasowe, tj. obowiązywać do wydania przez TSUE rozstrzygnięcia. Warunki określone w zarządzeniu muszą korespondować z warunkami, jakie określa w swej praktyce TSUE. Środki tymczasowe muszą być pilne, to jest niezbędne dla wydania ostatecznej decyzji i pozwalające na uniknięcie poważnej i niemożliwej do naprawienia szkody. Szkoda musiałaby powstać przed wydaniem orzeczenia przez TSUE. Co do zasady, szkoda materialna nie spełnia przesłanki nieodwracalności. Sąd krajowy musi wziąć pod uwagę interes wspólnotowy, tj. przede wszystkim zapewnić gwarancje funkcjonowania systemu prawnego dla całej Wspólnoty, również w przypadku uchylenia rozporządzenia unijnego. Musi zastanowić się, jakie byłyby konsekwencje tego, że większa liczba sądów wydałaby zarządzenia tymczasowe, a także ocenić ewentualną szczególną pozycję wnioskodawcy, inną niż pozostałych podmiotów. Jeśli uzna to za konieczne, może zarządzić złożenie depozytu gwarancyjnego na pokrycie strat lub kosztów poniesionych przez Wspólnotę. Przy ocenie przesłanek wprowadzenia środków tymczasowych sądy krajowe są zobowiązane do poszanowania orzecznictwa TSUE. Nie mogą zatem zarządzić tych środków, jeżeli kwestia ważności aktu unijnego została rozstrzygnięta przez Trybunał, chyba że powody wprowadzenia środków tymczasowych są inne niż wskazane w postępowaniu przed TSUE i przez niego uwzględnione jako podstawa uchylenia aktu prawa wtórnego.

6.4. Wymiar sprawiedliwości – sądy unijne

Łączna nazwa Trybunału Sprawiedliwości UE obejmuje: TSUE, Sąd UE (ustanowiony w 1988 r. jako Sąd Pierwszej Instancji) oraz sądy wyspecjalizowane (w latach 2004–2016 funkcjonował Sąd do spraw Służby Publicznej. Jego funkcje przejął następnie Sąd; innych organów sądowych nie powołano). Zadania Trybunału to zapewnienie poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu prawa unijnego, przestrzegania prawa przez państwa członkowskie oraz kontrola legalności działania

instytucji unijnych. W skład TSUE wchodzą sędziowie (w Trybunale jest po jednym z każdego państwa członkowskiego, w Sądzie po dwóch z każdego państwa członkowskiego), wspierani przez 11 rzeczników generalnych, powoływani przez rządy państw członkowskich w drodze wspólnego porozumienia na kadencje sześcioletnie z prawem reelekcji spośród osób o niekwestionowanej niezależności, mających kwalifikacje do zajmowania najwyższych stanowisk sędziowskich w swoich krajach.

Trybunał – podobnie jak wszystkie pozostałe instytucje unijne – działa na zasadzie kompetencji przyznanych. Właściwość TSUE do rozstrzygania poszczególnych kategorii spraw powoduje, że jego charakter prawny jest trudny do jednoznacznego zakwalifikowania. Łączy w sobie cechy kilku różnych sądów: trybunału konstytucyjnego (m.in. w zakresie skarg o nieważność aktu i o naruszenie prawa unijnego przez państwo członkowskie, a także w sprawach opinii dotyczących umów międzynarodowych), sądu najwyższego (sądu odwoławczego – Trybunał rozpatruje również odwołania od orzeczeń Sądu UE w kwestiach prawnych), sądu administracyjnego (w ramach orzekania w przedmiocie aktów konkretno-indywidualnych oraz odszkodowania za delikty popełnione przez Unię i jej instytucje) oraz sądu arbitrażowego.

Ustrój sądów unijnych określają przepisy art. 19 TUE oraz art. 251nn TFUE, statut TSUE (zawarty w formie odrębnej umowy międzynarodowej – protokołu z dnia 26 lutego 2001 r., podlegający zmianom w trybie zwykłej procedury ustawodawczej) oraz regulaminy Trybunału (w wersji z 29 września 2012 r.) i Sądu (z 4 marca 2015 r.). Oprócz tego jako pomoc praktyczna dla stron postępowania zostały wydane wskazówki oraz wytyczne w sprawie przedstawienia pytań prejudycjalnych.

Rozstrzygnięcia Trybunału mają charakter ostateczny, są natychmiast prawomocne i nie mogą być podważane przez jakikolwiek sąd krajowy, włącznie z sądem konstytucyjnym. Wyrok wywiera skutki z momentem wydania, możliwe są jednak wyjątki od tej zasady. Ze względów pewności prawa wyroki (zwłaszcza prejudycjalne) wywierają skutki na przyszłość, możliwe są jednak inne rozstrzygnięcia, określające skuteczność orzeczenia.

Tylko TSUE ma kompetencję do orzekania w sprawie ważności aktów prawa unijnego. Wyłączną kompetencję w tym zakresie potwierdził sam Trybunał w wyroku w sprawie *Foto Frost*[381]. Finanzgericht (sąd finansowy) w Hamburgu zwrócił się z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie kilku pytań dotyczących, po pierwsze, wykładni art. 177 traktatu, rozporządzenia nr 1697/79 Rady w sprawie retrospektywnego pokrycia należności celnych przywozowych lub wywozowych, których nie zażądano od osoby odpowiedzialnej za zgłoszenie towarów do procedury celnej przewidującej obowiązek uiszczenia

[381] Wyrok z dnia 22 października 1987 r., sprawa 314/85, *Foto-Frost przeciwko Hauptzollamt Lübeck-Ost*, Zb. Orz. 1987, s. 4199, ECLI:EU:C:1987:452; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=314/85&td=ALL

takich należności, oraz Protokołu z dnia 25 marca 1957 r. dotyczącego niemieckiego handlu wewnętrznego i zagadnień pokrewnych, a po drugie, ważności decyzji, skierowanej do Republiki Federalnej Niemiec, w której Komisja stwierdziła, że w konkretnym przypadku należało dokonać retrospektywnego pokrycia należności celnych przywozowych. Pytania zostały zadane w ramach sporu pomiędzy firmą Foto-Frost a urzędem celnym w Lubece (Lübeck-Ost) w związku ze wspomnianą decyzją Komisji. Firma Foto-Frost sprowadziła z Danii i Wielkiej Brytanii i wprowadziła do obrotu sprzęt optyczny pochodzący z Niemieckiej Republiki Demokratycznej. Spór dotyczył pobrania zaległych opłat celnych – z zastrzeżeniem, że w podobnych przypadkach poprzednio opłaty takie nie były naliczane. Foto-Frost zwróciła się do sądu finansowego w Hamburgu o stwierdzenie nieważności decyzji urzędu celnego retrospektywnie określającej należności celne. Sąd uznał, że unieważnienie decyzji dopuszczalne byłoby tylko w przypadku, gdyby decyzja Komisji stanowiąca jej podstawę była nieważna. Zwrócił się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym o ważność decyzji i o kompetencję sądu krajowego do jej oceny.

Trybunał stwierdził, że traktat uprawnia go do orzekania w trybie prejudycjalnym zarówno o wykładni traktatów i aktów prawnych wydanych przez instytucje wspólnotowe, jak i w sprawie ważności tych aktów. Traktat nie rozstrzygnął kwestii uprawnienia sądów krajowych do samodzielnego orzekania o nieważności aktów wydawanych przez instytucje wspólnotowe. Sądy krajowe mogą badać ważność aktów wspólnotowych, a jeśli nie uznają za uzasadnione zgłaszanych przez strony zarzutów dotyczących ich nieważności, mogą odrzucić te zarzuty, stwierdzając, że akt prawny jest w pełni ważny. Działając w ten sposób, nie podważają bowiem istnienia aktu wspólnotowego. Sądy krajowe natomiast nie mają prawa orzekać o nieważności aktów wydawanych przez instytucje wspólnotowe. Sądy krajowe mają przede wszystkim zapewnić jednolite stosowanie prawa wspólnotowego. Wymóg jednolitości ma szczególne znaczenie w przypadku, gdy kwestionowana jest ważność aktu wspólnotowego. Rozbieżności w zakresie ważności tych aktów między sądami krajowymi groziłyby naruszeniem jedności samego wspólnotowego porządku prawnego i podstawowego wymogu pewności prawa. Odesłanie prejudycjalne dotyczące oceny ważności jest instrumentem kontroli ważności aktów wydawanych przez instytucje wspólnotowe. Trybunał posiada wyłączną właściwość w zakresie stwierdzania nieważności aktu instytucji wspólnotowej. Spójność systemu wymaga, aby uprawnienie do orzekania o nieważności tego aktu, jeśli jest ona podnoszona przed sądem krajowym, było zarezerwowane również wyłącznie dla Trybunału. Instytucje wspólnotowe, których akty są kwestionowane, mają prawo występowania przed Trybunałem celem obrony ważności tych aktów.

6.4.1. Postępowania sporne: skarga przeciwko państwu członkowskiemu na uchybienie zobowiązaniom unijnym (art. 258–260 TFUE)

Fundamentem funkcjonowania UE jest przestrzeganie przez wszystkie państwa członkowskie prawa unijnego. Nadzór nad tym procesem sprawuje Komisja Europejska. W przypadku niewywiązywania się przez państwo członkowskie ze zobowiązań przysługuje skarga do TSUE. Może ona zostać wniesiona albo przez Komisję Europejską (art. 258), albo przez inne państwo członkowskie (art. 259). W praktyce często spotykana jest kombinacja obu tych sytuacji, tzn. państwo członkowskie[382] wysyła donos do Komisji na naruszające prawo działanie lub zaniechanie innego państwa członkowskiego. Znaczącą rolę odgrywają również informacje kierowane do Komisji przez obywateli europejskich (w 1999 r. opracowana została modelowa skarga do Komisji na działania lub zaniechania państwa członkowskiego). Komisja wszczyna i prowadzi postępowanie we własnym imieniu, działając w trybie nadzoru, jako organ, na którym spoczywa obowiązek kontroli przestrzegania prawa unijnego. Ma przy tym swobodę podejmowania decyzji w przedmiocie naruszenia prawa przez państwo członkowskie[383]. Także w procedurze prowadzonej na wniosek państwa członkowskiego konieczne jest powiadomienie Komisji, która ma prawo przyłączyć się do postępowania. W praktyce Komisji podkreślano, że celem postępowania jest nie naprawienie szkody wyrządzonej jednostkom, ale obiektywne stwierdzenie naruszenia prawa (niejako napiętnowanie działania lub zaniechania państwa niezgodnego z prawem unijnym).

Do tej pory (październik 2020 r.) postępowanie międzypaństwowe toczyło się w dziesięciu sprawach, z czego w ośmiu zapadły wyroki, dwie pozostałe zostały skreślone z listy[384]. Najbardziej spektakularne było powództwo Węgier

[382] Państwo to nie musi mieć bezpośredniego interesu ani ponieść szkody (w rozumieniu prawa międzynarodowego). Zobowiązania na tle prawa unijnego nie mają charakteru wzajemnego, jak inne zobowiązania międzynarodowoprawne.

[383] Wyrok z dnia 21 czerwca 1988 r., sprawa 416/85, *Komisja WE przeciwko ZK*, Zb. Orz. 1988, s. 3127, ECLI:EU:C:1988:321; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61985CJ0416: Wielka Brytania uważała, że skarga Komisji do Trybunału jest uwarunkowana politycznie. W istocie Komisja zamierzała poprzez wszczęcie postępowania osiągnąć cel, który powinien zostać zrealizowany na drodze ustawodawczej poprzez działanie Rady Ministrów. Trybunał stwierdził jednak, że skarga Komisji przeciwko państwu członkowskiemu na niewywiązanie się ze zobowiązań jest całkowicie obiektywna. Komisja ma pełną dyskrecję, jeśli chodzi o jej wszczęcie. W kontekście zasady równowagi instytucjonalnej nie jest kompetencją Trybunału badanie, jakie cele Komisja ma zamiar osiągnąć poprzez skargę. Ma on tylko zbadać, czy rzeczywiście doszło do naruszenia prawa.

[384] Sprawa 58/77 *Irlandia przeciwko Francji* dotyczyła dopłat nakładanych przez Francję na import jagnięciny i baraniny, aby wyrównać ceny mięsa importowanego i produkowanego lokalnie. Sprawa C-340/92 *Hiszpania przeciwko ZK* z kolei dotyczyła opodatkowania dyskryminacyjnego importowanej do Wielkiej Brytanii sherry (taki sam trunek produkowany na miejscu był obciążony w mniejszym stopniu).

przeciwko Słowacji[385], wynikłe na tle odmowy prawa wjazdu na Słowację prezydenta Węgier L. Sólyoma na uroczystości organizowane przez mniejszość węgierską w mieście Komárno. Władze słowackie nie zgodziły się na jego wizytę. Węgry pozwały Słowację z tytułu naruszenia art. 21 TFUE i dyrektywy 2004/38 w sprawie swobodnego przepływu osób. Trybunał uznał jednak, że jakkolwiek każdy obywatel UE ma prawo przemieszczania się na terytorium Unii, to jednak w przypadku prezydenta państwa może ono podlegać ograniczeniom i wymogom wynikającym z prawa międzynarodowego. Na mocy norm zwyczajowych powszechnego prawa międzynarodowego oraz na mocy umów wielostronnych głowa państwa korzysta w stosunkach międzynarodowych ze szczególnego statusu, obejmującego między innymi przywileje i immunitety. Nakłada to na państwo przyjmujące obowiązek zapewnienia ochrony osoby pełniącej tę funkcję niezależnie od celu jej pobytu. W związku z tą specyfiką osoba korzystająca z takiego statusu odróżnia się od wszystkich innych obywateli Unii Europejskiej, a prawo wjazdu takiej osoby na terytorium innych państw członkowskich nie podlega takim samym zasadom jak te, które znajdują zastosowanie do pozostałych obywateli. W związku z tym okoliczność, że obywatel Unii Europejskiej piastuje urząd głowy państwa, uzasadnia oparte na prawie międzynarodowym ograniczenie swobody przemieszczania się, jaką zapewnia mu art. 21 TFUE. Przy tej okazji TSUE podkreślił, że postępowanie z art. 259 TFUE ma na celu stwierdzenie rzeczywistego naruszenia prawa unijnego przez państwo członkowskie. Skarga oparta na art. 259 TFUE dotycząca przyszłych i ewentualnych uchybień lub ograniczona do żądania wykładni prawa Unii Europejskiej jest niedopuszczalna. Węgry, po pierwsze, zarzuciły jedynie istnienie niebezpieczeństwa przyszłych naruszeń art. 3 TUE i art. 21 TFUE oraz dyrektywy 2004/38, a po drugie, nie twierdziły, że niebezpieczeństwo to, nawet gdyby je uznać za stwierdzone, stanowi samo z siebie naruszenie prawa Unii Europejskiej. Nie wnosiły więc do Trybunału o stwierdzenie uchybienia przez Republikę Słowacką jej zobowiązaniom, lecz domagały się tylko dokonania wykładni prawa Unii Europejskiej. Ponadto wykładnia ta miałaby być niezbędna w celu zastosowania tego prawa do innej sytuacji faktycznej niż rozpatrywana w odnośnej sprawie. Okoliczności incydentu między Węgrami a Republiką Słowacką z 21 sierpnia 2009 r. dotyczyły bowiem wyłącznie prezydenta Węgier, a nie innych kategorii obywateli.

Spór między Francją a Wielką Brytanią[386] dotyczył brytyjskiego zarządzenia w sprawie minimalnych rozmiarów oczek sieci rybackich. Przepisy te miały na celu ochronę żywych zasobów morza. TSUE wskazał, że polityka rybołówstwa była domeną Wspólnoty, a do

[385] Wyrok z dnia 16 października 2012 r., sprawa C-364/10, *Węgry przeciwko Republice Słowackiej*, http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-364/10&language=EN

[386] Wyrok z dnia 15 lutego 2001 r., sprawa 141/78 *Francja przeciwko ZK*, Zb. Orz. 1979, s. 2923, *ECLI*:EU:C:1979:225; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&num=141/78

tego Wielka Brytania nie notyfikowała proponowanych regulacji Komisji. W sprawie *Belgia przeciwko Hiszpanii*[387] TSUE wskazał, że kwestionowany przez Belgię zakaz używania określenia wina rioja w odniesieniu do wina butelkowanego poza regionem jest usprawiedliwiony dążeniem do zachowania odpowiedniej jakości wina i nie stanowi środka o skutku analogicznym do ograniczeń ilościowych ze względu na zachowanie zasady proporcjonalności. Wyrok z dnia 12 września 2006 r., w sprawie *Hiszpania przeciwko ZK*[388], był jedynym, któremu można przypisać pewne tło polityczne. Trybunał uznał, ze ustawodawstwo brytyjskie przyznające czynne i bierne prawo wyborcze w Gibraltarze obywatelom Commonwealth, niebędącym obywatelami Unii, nie narusza prawa unijnego. Jest to ważne stwierdzenie, ponieważ w odniesieniu do postępowań o naruszenie prawa Komisja konsekwentnie twierdziła, że decyzja o wszczęciu postępowania jest oparta na obiektywnych przesłankach i nie stoją za nią względy polityczne[389].

Dwukrotnie TSUE rozstrzygał spory pomiędzy Austrią a Niemcami[390].

Sprawa C-457/18[391] dotyczyła sporu między Słowenią a Chorwacją na tle umowy arbitrażowej w sprawie delimitacji granicy pomiędzy tymi państwami. Chorwacja odmówiła wykonania orzeczenia, podważając jego ważność; w odpowiedzi Słowenia zarzuciła Chorwacji naruszenie prawa UE. TSUE uznał się za niewłaściwy do orzekania

---

[387] Wyrok z dnia 16 maja 2000 r., sprawa C-388/95, *Belgia przeciwko Hiszpanii*, Zb. Orz. 2000, s. I-3123, ECLI:EU:C:2000:244; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=C-388/95&td=ALL

[388]Wyrok z dnia 12 września 2006 r., w sprawie C-145/04, *Hiszpania przeciwko ZK*, Zb. Orz. 2006, s. I-7917, ECLI:EU:C:2006:543; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62004CJ0145

[389] Por. wyrok z dnia 21 czerwca 1988 r., sprawa 416/85, *Komisja przeciwko ZK*, Zb. Orz. 1988, s. 3127, ECLI:EU:C:1988:321; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61985CJ0416, pkt 8–9: Zjednoczone Królestwo twierdzi, że za skargą Komisji do Trybunału kryją się motywy polityczne, które nie mogą stanowić podstawy do tej skargi. Komisja chce w ten sposób zrealizować cel, który może być osiągnięty wyłącznie przez działanie wspólnotowego ustawodawcy. Zjednoczone Królestwo podnosi więc, że nie jest zadaniem Trybunału zastępowanie procedur politycznych. Zdaniem Trybunału argumentu tego nie można utrzymać. W kontekście równowagi pomiędzy instytucjami ustanowionej przez traktat nie jest rolą TSUE rozstrzyganie, jakie cele są realizowane przez skargę o naruszenie zobowiązań. Jego zadaniem jest ocena, czy państwo członkowskie naruszyło swe obowiązki, jak twierdzi skarżący. Powództwo o niewywiązanie się ze zobowiązań, do wniesienia którego kompetencja Komisji ma charakter dyskrecjonalny, ma charakter obiektywny.

[390] Wyrok z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie C-591/17, *Republika Austriacka przeciwko RFN,* ECLI:EU:C:2019:504; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=de&num=C-591/17, dotyczył wprowadzenia przez RFN opłaty autostradowej w formie eurowiniet. Trybunał uznał, że dyskryminacją było obciążenie samochodów osobowych opłatą, która miała zostać zrekompensowana właścicielom samochodów zarejestrowanych w Niemczech. Z kolei wyrok z dnia 12 września 2017 r., sprawa C-648/15, *Republika Austriacka przeciwko RFN*, ECLI:EU:C:2017:664; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=de&td=ALL&num=C-648/15, został wydany w szczególnym trybie: TSUE działał jako sąd arbitrażowy na podstawie kompromisu zawartego pomiędzy obydwoma zainteresowanymi państwami, rozstrzygając spór dotyczący wykładni umowy o podwójnym opodatkowaniu.

[391] Wyrok z dnia 31 stycznia 2020 r., ECLI:EU:C:2020:65; http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=223863&mode=req&pageIndex=5&dir=&occ=first&part=1&text=Schengen&doclang=PL&cid=21660913#ctx1)

w przedmiocie skargi wniesionej przez Słowenię na podstawie art. 259 TFUE, zmierzającej do uznania, że Chorwacja uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na podstawie prawa Unii Europejskiej, gdyż naruszyła zobowiązania wynikające dla tego drugiego państwa członkowskiego z umowy o arbitraż zawartej ze Słowenią, mającej na celu rozwiązanie sporu granicznego toczącego się między tymi dwoma państwami, jak również z wyroku sądu polubownego wytyczającego granicę morską i lądową między tymi państwami. Wspomniana umowa arbitrażowa nie stanowiła części prawa unijnego. Trybunał uściślił, że ten brak właściwości pozostaje bez uszczerbku dla wszelkich wynikających z art. 4 ust. 3 TUE zobowiązań każdego z obu tych państw członkowskich, zarówno w ich wzajemnych stosunkach, jak i wobec Unii oraz pozostałych państw członkowskich, do działania w sposób lojalny w celu znalezienia ostatecznego rozwiązania prawnego zgodnego z prawem międzynarodowym, aby zapewnić skuteczne i niezakłócone stosowanie prawa Unii na danych obszarach. Aby to osiągnąć, mogą one przyjąć taki lub inny sposób rozstrzygnięcia toczącego się między nimi sporu, w tym ewentualnie przedłożyć ten spór Trybunałowi na mocy kompromisu na podstawie art. 273 TFUE.

W październiku 2020 r. Czechy zapowiedziały wszczęcie postępowania przeciwko Polsce i skierowały do Komisji Europejskiej skargę dotyczącą ochrony środowiska, a w szczególności gospodarki zasobami wodnymi w związku z eksploatacją złóż węgla brunatnego w Worku Turoszowskim. W dniu 24 maja 2021 r. TSUE wydał zarządzenie zabezpieczające, nakazujące natychmiastowe zaprzestanie wydobycia węgla brunatnego. Rząd polski odmówił jego wykonania i podjął rokowania z Czechami w sprawie wycofania skargi. W listopadzie 2020 r. Królestwo Niderlandów podjęło działanie w kierunku zaskarżenia Polski przed TSUE o naruszenia praworządności. Obie sprawy są rozwojowe.

Naruszenia prawa unijnego będące podstawą skargi Komisji i przedmiotem postępowania przed Trybunałem są bardzo zróżnicowane. Najczęściej skargi dotyczą niewłaściwej (niewystarczającej) implementacji prawa UE przez organy krajowe oraz systemowych i trwałych (uporczywych) naruszeń prawa unijnego przez państwa członkowskie. W pierwszych przypadkach instytucje unijne biorą pod uwagę fakt, że wdrożenie i stosowanie prawa unijnego należy do kompetencji państw członkowskich, a zatem brak jest uniwersalnego modelu implementacji. Trybunał bada więc adekwatność środków podejmowanych przez państwa w zindywidualizowany sposób, na tle konkretnych okoliczności[392].

Skonfrontowany ze sprzecznymi opiniami Trybunał uważa za konieczne przypomnienie, że zgodnie z art. 189 TEWG dyrektywa jest wiążąca, jeśli chodzi o osiągnięcie przez państwa członkowskie rezultatu, ale pozostawia władzom krajowym wybór formy i metod. Z tego przepisu wynika, że implementacja dyrektywy nie wymaga koniecznie

[392] Wyrok z dnia 23 maja 1985 r., sprawa 29/84, *Komisja WE przeciwko RFN,* Zb. Orz. 1985, s. 1661, ECLI:EU:C:1985:229; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61984CJ0029

działania legislacyjnego w każdym państwie członkowskim. Istnienie ogólnych zasad prawa konstytucyjnego lub administracyjnego może uczynić implementację poprzez ustawodawstwo zbyteczną, z zastrzeżeniem jednak, że zasady te gwarantują, że organy krajowe będą stosowały dyrektywę w pełni, a jeśli dyrektywa ma w zamierzeniu ustanowić prawa dla jednostek, sytuacja prawna wynikająca z tych zasad jest wystarczająco precyzyjna i jasna, jednostki są w pełni świadome swoich praw i jeśli to właściwe, muszą mieć możliwość oparcia się na nich przed sądami krajowymi. Ostatni warunek jest szczególnie istotny, jeżeli odnośna dyrektywa ma na celu przyznanie praw obywatelom innego państwa członkowskiego, ponieważ takie osoby zwykle nie są świadome tego rodzaju zasad.

Ocena systemowych naruszeń jest również trudna do oceny *a priori*; najczęściej obejmuje badanie praktyki administracyjnej, na którą może się składać wiele stosunkowo nieznaczących, indywidualnych naruszeń[393].

Trybunał orzekał już wielokrotnie, że Komisja może żądać stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, polegającego na nieosiągnięciu w danym przypadku rezultatu określonego w dyrektywie mimo szeroko sformułowanych żądań w tym punkcie skargi. W postępowaniu przed Trybunałem Komisja wskazała w wyraźny sposób, że wniesiona przez nią skarga nie ma na celu poddania ocenie Trybunału w ramach różnych zarzutów poszczególnych kwestii podnoszonych w indywidualnych przypadkach, lecz chodzi o wykazanie, że uregulowanie niemieckie transponuje w niedostateczny sposób wymogi określone w prawie wspólnotowym, co prowadzi do rozwoju praktyki administracyjnej niezgodnej z prawem wspólnotowym. W tym celu Komisja przedstawiła pewną liczbę przypadków wyłącznie w celu podania przykładów i zilustrowania pewnych typów decyzji i praktyk administracyjnych, które stanowią podstawę zarzutu skierowanego przez nią przeciwko Republice Federalnej Niemiec w rozpatrywanej skardze. Okoliczność, że Komisja przywołuje te konkretne przypadki, nie wyklucza istnienia również innych naruszeń prawa wspólnotowego.

Przebieg postępowania. Postępowanie rozpoczyna faza przedsądowa. Komisja przedstawia danemu państwu członkowskiemu zarzuty w trybie nieformalnym, zwracając uwagę na uchybienia w postaci naruszenia prawa pierwotnego lub wtórnego przez organy państwowe. Co do zasady, nie jest przy tym związana żadnym terminem, aczkolwiek zbyt długi upływ czasu między naruszeniem prawa a wszczęciem postępowania może być ważkim argumentem na rzecz obrony. Pojęcie organu państwa jest przy tym interpretowane ekstensywnie. Przedstawienie zarzutów ma na celu precyzyjniejsze określenie przedmiotu sporu oraz wstępne wysłuchanie argumentów państwa członkowskiego, które może w wyznaczonym terminie (co

[393] Wyrok z dnia 27 kwietnia 2006 r., sprawa C-441/02, *Komisja WE przeciwko RFN*, Zb. Orz. 2006, s. I-3449, ECLI:EU:C:2006:253; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-441/02

do zasady dwóch miesięcy, aczkolwiek Komisja ma tu kompetencję dyskrecjonalną) odrzucić zarzuty, złożyć wyjaśnienia albo zaakceptować skargę i zmienić swoje postępowanie. Jeżeli Komisja nie jest usatysfakcjonowana odpowiedzią, kieruje do państwa członkowskiego tzw. uzasadnioną opinię, w której – opierając się wyraźnie na art. 258 TFUE[394] – ponownie określa przedmiot sporu i przedstawia argumenty wspierające jej stanowisko, a także wzywa państwo do zaprzestania naruszeń. Opinia wyznacza zakres argumentacji w przyszłym postępowaniu przed TSUE[395]. Jeżeli państwo członkowskie nie udzieli odpowiedzi, Komisja ma otwartą drogę do postępowania przed Trybunałem. Nie jest związana w tej mierze żadnym terminem. Uzasadniona opinia nie podlega kontroli sądowej, ponieważ nie jest oficjalnym, wiążącym dokumentem kończącym postępowanie[396]. Wyrok uwzględnia stan prawny w momencie wniesienia skargi. Ma charakter deklaratywny: stwierdza istnienie naruszenia, ale nie uchyla sprzecznego z prawem unijnym środka krajowego. W przypadku niewykonania ciążącego na państwie członkowskim na mocy wyroku obowiązku restytucji (przywrócenia stanu zgodnego z prawem) możliwe jest zasądzenie kary pieniężnej. Może ona mieć formę ryczałtu (za naruszenia przeszłe) lub środka wymuszającego wykonanie orzeczenia (obliczanego według stawki dziennej za każdy dzień przyszłego naruszenia). Obliczenia kary dokonuje się przez pomnożenie stawki podstawowej (obecnie 640 euro) przez współczynniki wskazujące powagę naruszenia i zdolność płatniczą danego państwa członkowskiego. Kara może być nałożona na podstawie nowego postępowania przed TSUE. W 2016 r. Komisja ogłosiła zasady prowadzenia postępowania

[394] Wyrok z dnia 15 lutego 2001 r., sprawa C-230/99, *Komisja przeciwko Francji (sprawa wyrobów gumowych)*, Zb. Orz. 2001, s. I-1169, ECLI:EU:C:2001:100; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?lgrec=fr&td=;ALL&language=en&num=C-230/99&jur=C, TSUE podkreślił, że notyfikacja przez Komisję ewentualnego naruszenia dyrektywy 83/189 nie może być uznana za równoznaczną z uzasadnioną opinią wydaną na podstawie art. 258.

[395] Wyrok z dnia 18 czerwca 1998 r., sprawa C-35/96, *Komisja przeciwko Włochom (sprawa agentów celnych),* Zb. Orz. 1998, s. I-3851, ECLI:EU:C:1998:303; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61996CJ0035; wyrok z dnia 15 stycznia 2002 r., sprawa C-439/99, *Komisja przeciwko Włochom* (sprawa targów i jarmarków), Zb. Orz. 2002, s. I-305, ECLI:EU:C:2002:14; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?lgrec=fr&td=;ALL&language=en&num=C-439/99&jur=C. Możliwe jest natomiast ograniczenie zakresu postępowania przed sądem – wyrok z dnia 1 lutego 2005 r., sprawa C-203/03, *Komisja przeciwko Austrii* (sprawa ograniczenia dostępu kobiet do niektórych zawodów), Zb. Orz. 2005, s. I-935, ECLI:EU:C:2005:76; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?lgrec=fr&td=;ALL&language=en&num=C-203/03&jur=C

[396] Tak wyrok z dnia 1 marca 1966 r., sprawa 48/65, *A. Lütticke GmbH przeciwko Komisji*, Zb. Orz., s. 27 (wersja francuska), ECLI:EU:C:1966:8; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:61965CJ0048. Firma powodowa doniosła do Komisji na naruszenie prawa przez RFN, która nałożyła opłaty na importowane mleko w proszku. Dotknęło to powoda, który był importerem tego produktu. W międzyczasie RFN wycofała się z opłat, w wyniku kompromisu wynegocjowanego z Komisją, która zdecydowała się nie wszczynać formalnej procedury.

i naliczania kar[397]; wytyczne te nie są jednak wiążące dla Trybunału. Brak jest mechanizmu egzekwowania kar pieniężnych w przypadku odmowy zapłaty kary przez państwo. Wynika to z przekonania, że państwa przyjmując zobowiązania międzynarodowe działają w dobrej wierze i wykonują obowiązki prawne. Zwykle w ostatecznym rozrachunku państwa rzeczywiście płacą zasądzone kary.

Skarga wniesiona do TSUE nie powoduje sama z siebie zawieszenia środka krajowego będącego przedmiotem postępowania. Trybunał może jednak zarządzić środki tymczasowe nakazujące niestosowanie spornego prawa (art. 278–279 TFUE).

6.4.2. Skarga o stwierdzenie nieważności aktu prawnego Unii Europejskiej (art. 263–264, 266 TFUE)

Legalność aktu prawnego wydanego przez instytucje unijne może być podważona na kilka różnych sposobów. Zasadnicze znaczenie ma jednak procedura bezpośredniej skargi na nieważność aktu. Jest ona o tyle istotna, że jedynie TSUE ma prawo kontroli legalności aktów unijnych; w żadnym razie kompetencja do uchylenia czy też unieważnienia aktu prawa wtórnego nie przysługuje organom krajowym – ani ustawodawczym, ani sądowym. Wyrok TSUE w tej sprawie jest ostateczny.

Dla procedury określonej w tych przepisach największe znaczenie mają zatem trzy kwestie: po pierwsze, jakie podmioty mogą wszcząć postępowanie (zakwestionować akt prawny); po drugie, jakie akty podlegają kontroli sądowej; po trzecie, na jakiej podstawie możliwe jest unieważnienie aktu unijnego.

Podmioty uprawnione do wszczęcia postępowania o unieważnienie aktu prawa wtórnego możemy podzielić na dwie grupy: podmioty uprzywilejowane i podmioty nieuprzywilejowane. Pierwsze mogą wystąpić o unieważnienie każdego aktu prawnego; te drugie natomiast mają kompetencję do wszczęcia postępowania odnośnie do aktów, które są do nich skierowane albo dotyczą ich bezpośrednio i indywidualnie. Podmiotami uprzywilejowanymi są instytucje UE (Komisja, Rada UE, Parlament Europejski[398]) oraz państwa członkowskie. Wszystkie inne podmioty są nieuprzywilejowane. W tej sytuacji istotne znaczenie ma interpretacja

---

[397] COM(2016) 5091 final, zmodyfikowany przez Komunikat Komisji – aktualizacja danych wykorzystywanych do obliczania kar ryczałtowych i okresowych kar pieniężnych wskazywanych Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej przez Komisję w ramach postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (2019/C 309/01).

[398] Parlament Europejski musiał wywalczyć sobie stanowisko podmiotu uprzywilejowanego i *locus standi* przed Trybunałem. Jeśli chodzi o legitymację bierną, zob. wyrok z dnia 23 kwietnia 1986 r., sprawa 294/83, *Parti écologiste „Les Verts" przeciwko Parlamentowi Europejskiemu,* Zb. Orz. 1986, s. 1339, ECLI:EU:C:1986:166; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A61983CJ0294, odnośnie do legitymacji czynnej por. wyroki z dnia 27 września *1988 r.,* sprawa 302/87, *Parlament Europejski przeciwko Radzie WE,* Zb. Orz. 1988, s. 5615, ECLI:EU:C:1988:263; https://eur-

zwrotu „bezpośrednio i indywidualnie", któremu poświęcone zostały liczne orzeczenia TSUE.

Pojęcie państwa członkowskiego na potrzeby tej skargi jest interpretowane restryktywnie, nie obejmuje regionów ani podmiotów autonomicznych. Trybunał odrzucił przykładowo skargę Walonii przeciwko Komisji[399], wspólnoty Kantabria przeciwko Radzie[400] oraz rządu lokalnego Gibraltaru przeciwko Radzie[401].

W sprawie *skargi Walonii* TSUE orzekł, że Jurysdykcja Trybunału jest ograniczona do skarg wniesionych przez państwo członkowskie lub instytucję Wspólnoty. Pojęcie państwa członkowskiego na potrzeby przepisów instytucjonalnych, a w szczególności procedur sądowych, odnosi się tylko do władz rządowych i nie obejmuje rządów regionów ani wspólnot samorządowych niezależnie od ich kompetencji. W przeciwnym przypadku prowadziłoby to do naruszenia równowagi instytucjonalnej przewidzianej przez traktaty, które regulują, w jakim stopniu państwa członkowskie uczestniczą w funkcjonowaniu instytucji wspólnotowych. Nie jest możliwe, by Wspólnoty Europejskie liczyły więcej państw, niż ustalono w traktatach. Tym samym TSUE nie ma jurysdykcji w sprawach skarg o unieważnienie aktu prawnego wniesionych przez osoby prawne takie jak regionalne organy państwa federalnego. W sprawie Kantabrii, zdaniem TSUE, skarżący nie mógł – jako wspólnota samorządowa – oprzeć swego powództwa o unieważnienie aktu prawnego na art. 173 TWE. Koncepcja państwa członkowskiego w rozumieniu uprawnienia do wniesienia środków prawnych ma zastosowanie tylko do organów rządowych państw członkowskich i nie może rozciągać się na rządy regionalne lub wspólnoty samorządowe. Skarżący może jednak jako osoba prawna wnieść powództwo, korzystając z tego, że akt jest do niego adresowany albo dotyczy go bezpośrednio i indywidualnie. Wprawdzie kwestionowane rozporządzenie upoważnia Komisję do podejmowania decyzji skierowanych do rządów Niemiec, Grecji i Hiszpanii, to jednak skarżący nie są ich adresatami ani nie są nimi dotknięte bezpośrednio i indywidualnie. Sam fakt, że decyzja ma wpływ na sytuację prawną pewnej kategorii przedsiębiorstw, nie oznacza, że są one indywidualnie dotknięte. Również wpływ na zatrudnienie w regionie i socjalno-gospodarcze reperkusje przyjętych aktów sam w sobie nie oddziałuje na sytuację prawną poszczególnych podmiotów. Tym samym skarga musi zostać uznana za niedopuszczalną.

---

lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61987CJ0302, oraz z dnia 22 maja 1990 r., sprawa C-70/88, *Parlament Europejski przeciwko Radzie WE*, Zb. Orz. 1990, s. I-2041, ECLI:EU:C:1990:217; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61988CJ0070

[399] Postanowienie z dnia 21 marca 1997 r., sprawa C-95/97, *Région wallonne przeciwko Komisji W*E, Zb. Orz. 1997, s. I-1787, ECLI:EU:C:1997:184; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61997CO0095

[400] Postanowienie Sądu Pierwszej Instancji z dnia 16 czerwca 1998 r., sprawa T-238/97, *Comunidad Autónoma de Cantabria przeciwko Radzie UE*, ECLI:EU:T:1998:126; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:61997TO0238

[401] Wyrok z dnia 29 czerwca 1993 r., sprawa C-298/89, *Government of Gibraltar przeciwko Radzie WE,* ECLI:EU:C:1993:267; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:61989CJ0298

Wreszcie w sprawie gibraltarskiej rząd Gibraltaru wniósł skargę o unieważnienie jednego z przepisów dyrektywy 89/463/EWG w sprawie zezwolenia na uruchomienie międzyregionalnych połączeń lotniczych w celu transportu pasażerów, poczty i cargo między państwami członkowskimi. Stosowanie dyrektywy zostało zawieszone do czasu zawarcia porozumień o współpracy między rządami hiszpańskim i brytyjskim. Rada, Komisja i interweniujące rządy Zjednoczonego Królestwa i Hiszpanii twierdziły, że skarga jest niedopuszczalna; rząd Gibraltaru natomiast ją podtrzymywał. Ponieważ skarżący nie jest wymieniony wśród podmiotów uprzywilejowanych, jego *locus standi* – zdaniem Trybunału – musi być oceniane pod kątem warunków dopuszczalności skargi dla podmiotów nieuprzywilejowanych. Dyrektywa już we wcześniejszym orzecznictwie została uznana za środek ogólnego zastosowania. Takiego jej charakteru nie zmienia fakt, że można określić mniej lub bardziej dokładnie krąg podmiotów, których dotyczy. Przepisy zawieszające pewne regulacje prawne również mają taki sam charakter jak cały akt prawny. Kwestionowana dyrektywa jest aktem ogólnego zastosowania i odnosi się do systemu zezwoleń na połączenia lotnicze między państwami członkowskimi. Obejmuje wszystkie połączenia między portami lotniczymi we Wspólnocie a Gibraltarem. Tym samym ma zastosowanie do obiektywnie określonych sytuacji. Dyrektywa obejmuje też loty do i z innych lotnisk we Wspólnocie (między wyspami greckimi, Azorami i Porto). Uruchomienie połączeń z Gibraltarem jest uzależnione od rozwiązania kwestii technicznych w drodze porozumienia między Wielką Brytanią a Hiszpanią. W tym sensie kwestionowany przepis dyrektywy nie ma charakteru indywidualnej decyzji, lecz jest tak samo ogólny jak cała dyrektywa. Skarga została zatem oddalona.

Grupa podmiotów półuprzywilejowanych obejmuje Trybunał Obrachunkowy, Europejski Bank Centralny (EBC) i Komitet Regionów. TSUE ma jurysdykcję w stosunku do aktów koniecznych dla ochrony ich prerogatyw.

Podmioty nieuprzywilejowane mogą natomiast zaskarżyć jedynie akty do nich skierowane, a więc przede wszystkim akty konkretno-indywidualne (decyzje), ale również akty adresowane do innych podmiotów lub generalno-abstrakcyjne (regulacyjne), o ile wykażą, że dotyczą ich one bezpośrednio i indywidualnie (przykłady wskazane wcześniej).

Skarga na nieważność aktu prawnego może być wniesiona do Trybunału w ciągu dwóch miesięcy od dnia publikacji aktu (w praktyce dotyczy to aktów ustawodawczych), jego notyfikacji adresatowi, ewentualnie od dnia, w którym powziął on wiedzę o przyjęciu aktu. Po upływie tego terminu pozostanie możliwość podważenia aktu w ewentualnym postępowaniu prejudycjalnym przed sądem krajowym. Taka konstrukcja wymaga jednak dodatkowych uściśleń. Po pierwsze, konieczne byłoby prowadzenie postępowania w konkretnej sprawie, która wymagałoby zastosowania prawa unijnego i do tego uprawdopodobniłoby nieważność aktu prawnego. Po drugie, w toku postępowania konieczne byłoby przekonanie sądu o konieczności przekazania sprawy do rozstrzygnięcia Trybunałowi, co wcale nie musiałoby być proste i bezdyskusyjne.

Przepis art. 263 TFUE wylicza akty podlegające zaskarżeniu. Należą do nich akty ustawodawcze Rady, Komisji i Europejskiego Banku Centralnego, inne niż zalecenia i opinie, a także akty Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej, mające wywrzeć skutki prawne wobec do podmiotów trzecich. O ile pojęcie aktów ustawodawczych nie budzi wątpliwości (są to akty przyjęte według zwykłej procedury ustawodawczej), o tyle kontrowersyjna okazała się kompetencja w stosunku do innych instrumentów prawnych. Po części została ona omówiona wyżej w kontekście źródeł prawa. W tym fragmencie opracowania przedstawiono przykładowy, oparty na subiektywnej ocenie wybór orzeczeń TSUE dotyczących dopuszczalności skargi (a tym samym kontroli sądowej) różnego rodzaju nietypowych aktów prawa unijnego.

W wyroku w sprawie *konwencji CITES*[402] Trybunał podkreślił (powtarzając zresztą podobną tezę w innych orzeczeniach), że uznanie zaskarżonej decyzji za decyzję w rozumieniu art. 249 WE lub decyzję *sui generis* nie jest rozstrzygające dla kwestii, czy decyzja ta podlega obowiązkowi uzasadnienia. Ten obowiązek, który jest bowiem w szczególności uzasadniony kontrolą sądową, która powinna móc być wykonywana przez Trybunał, należy stosować do każdego aktu, który może być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem aktami zaskarżalnymi są wszystkie przepisy przyjęte przez instytucje, bez względu na ich formę, które zmierzają do wywołania wiążących skutków prawnych. Co do zasady wynika z tego, że każdy akt wywołujący skutki prawne podlega obowiązkowi uzasadnienia.

Wyrok w sprawie *ERTA* (Europejska umowa o transporcie drogowym)[403], jedno z najważniejszych, konstytucyjnych rozstrzygnięć Trybunału, potwierdził kompetencje TSUE w odniesieniu do aktów regulujących stosunki zewnętrzne Wspólnoty. Rada przyjęła instrukcję negocjacyjną upoważniającą państwa członkowskie do rokowań ze Szwajcarią w sprawie umowy o czasie pracy kierowców. W skali wspólnotowej kwestia ta była uregulowana rozporządzeniem. Komisja zaskarżyła instrukcję przed Trybunałem, wskazując, że zgodnie z teorią zajętego pola zawarcie umowy powinno należeć do kompetencji Wspólnoty, a negocjacje powinna prowadzić Komisja. Trybunał potwierdził, że kompetencji wewnątrzwspólnotowej odpowiada kompetencja zewnętrzna, a zatem Rada nie miała prawa przyjąć instrukcji w takim kształcie.

Zdaniem Rady uchwała negocjacyjna nie stanowiła aktu podlegającego zaskarżeniu, ponieważ ani ze względu na swoją formę, ani przedmiot, ani treść nie jest ona rozporządzeniem, decyzją czy dyrektywą, lecz w rzeczywistości stanowi

---

[402] Wyrok z dnia 1 października 2009, sprawa C-370/07, *Komisja WE przeciwko Radzie UE,* Zb. Orz. 2009, s. I-8917, ECLI:EU:C:2009:590; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-370/07

[403] Wyrok z dnia 31 marca 1971 r., sprawa 22/70, *Komisja WE przeciwko Radzie WE*, Zb. Orz. 1971, s. 263, ECLI:EU:C:1971:32; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsftd=ALL&language=en&jur=C,T,F&num=22/70

jedynie polityczne uzgodnienie między państwami członkowskimi w ramach Rady, które samo w sobie nie nadaje żadnych uprawnień, nie nakłada zobowiązań ani nie powoduje zmiany żadnej sytuacji prawnej. Trybunał ocenił, że jego zadaniem jest kontrola zgodności z prawem aktów Rady innych niż zalecenia i opinie. Traktat poddaje skardze wszelkie akty wydawane przez instytucje i mające na celu wywołanie skutków prawnych. Skarga na nieważność ma służyć zapewnieniu poszanowania prawa w interpretacji i stosowaniu traktatu, a zawężająca wykładnia przesłanek dopuszczalności skargi, ograniczająca jej zakres jedynie do kategorii aktów określonych w art. 189, byłaby sprzeczna z tym celem. Możliwość wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności obejmować powinna wszelkie akty instytucji mające na celu wywołanie skutków prawnych, niezależnie od ich charakteru i formy. Charakter spornej uchwały oceniać należy w świetle powyższych rozważań. Rada określiła stanowisko negocjacyjne, zgodnie z którym należało zmierzać do dostosowania postanowień ERTA do przepisów rozporządzenia wspólnotowego, z zastrzeżeniem możliwości przyjęcia pewnych odstępstw od rozporządzenia, na które zgodę wyrazić musiałaby Wspólnota. Państwa członkowskie w procesie negocjowania i zawierania umowy miały działać wspólnie, w ścisłej współpracy z instytucjami Wspólnoty. Komisja zgłosiła zastrzeżenia wobec sposobu określenia przez Radę celów negocjacji. Uznała jednak stanowisko przyjęte przez Radę co do procedury negocjacji za niezgodne z traktatem. Zdaniem TSUE uchwała Rady dotyczyła dziedziny objętej kompetencją wspólnotową, w związku z czym państwa członkowskie nie miały prawa działać poza ramami instytucjonalnymi Wspólnoty. Uchwała tym samym nie mogła być, w odniesieniu do celów negocjacji wyznaczonych przez Radę, jedynie wyrazem lub stwierdzeniem faktu dobrowolnej koordynacji, lecz chodziło też o określenie linii postępowania wiążącej zarówno instytucje, jak i państwa członkowskie oraz mogącej następnie wywrzeć wpływ na treść rozporządzenia. W części wniosków dotyczącej procedury negocjacji Rada ustaliła zasady mogące ewentualnie stanowić odstępstwo od określonych w traktacie procedur negocjacji z państwami trzecimi i zawierania umów. Uchwała wywoływała więc określone skutki prawne w sferze stosunków między Wspólnotą a państwami członkowskimi oraz między instytucjami.

Z kolei firma IBM zaskarżyła przed TSUE pismo Komisji w sprawie ewentualnego naruszenia prawa konkurencji. Do listu dołączona była lista zastrzeżeń wraz z żądaniem udzielenia na nie odpowiedzi. Komisja argumentowała, że rzeczone pismo nie jest aktem prawnym podlegającym kontroli sądowej. Trybunał musiał ocenić, czy skarga była dopuszczalna[404].

[404] Wyrok z dnia 11 listopada 1981 r., sprawa 60/81, *International Business Machines Corporation przeciwko Komisji WE*, Zb. Orz. 1981, s. 2639, ECLI:EU:C:1981:264; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=60/81&td=ALL

> Zdaniem Trybunału, aby ocenić, czy zaskarżone akty podlegają kontroli sądowej, należy zbadać ich treść. Zgodnie ze spójnym orzecznictwem każdy środek wywierający skutki prawne, który ma charakter wiążący i mogący dotykać interesów skarżącego poprzez zmianę jego sytuacji prawnej, jest aktem lub decyzją podlegającą kontroli sądowej, który może zostać uznany za nieważny. Forma aktu nie ma przy tym znaczenia. W przypadku procedury kilkuetapowej co do zasady akt podlega kontroli tylko wtedy, gdy jest środkiem ostatecznie określającym stanowisko Komisji lub Rady co do zamknięcia procedury, a nie tylko wtedy, gdy otwiera drogę do ostatecznej decyzji. Inna konkluzja byłaby możliwa jedynie wówczas, gdyby akt lub decyzja przyjęte w postępowaniu przygotowawczym nie tylko charakteryzowały się sformułowanymi wyżej cechami, ale również zostały wydane w kulminacji specjalnej procedury innej niż prowadząca do podjęcia ostatecznej decyzji merytorycznej przez Komisję lub Radę. Ponadto należy wskazać, że o ile środki prawne o charakterze czysto przygotowawczym nie mogą zostać zaskarżone, o tyle argumenty przeciwko nim mogą zostać podniesione w skardze podważającej akt kończący postępowanie.

Charakter prawny pisma kwalifikującego wstępnie rozstrzygnięcie w przedmiocie kwalifikacji określonego działania państwa jako pomocy publicznej nie został uznany przez Sąd Pierwszej Instancji jako decyzja, a zatem zaskarżenie go było niedopuszczalne. Przeciwko takiej interpretacji prawa zainteresowana firma Athinaïki Techniki odwołała się do TSUE[405]. Skarżąca firma twierdziła, że ostateczne i uzasadnione stanowisko w przedmiocie kwalifikacji zarzucanej pomocy państwa, tak jak w rozpatrywanej sprawie, stanowi uzasadnioną, acz dorozumianą decyzję w rozumieniu art. 230 WE. W dodatku – zdaniem skarżącej – Komisja celowo sporządziła sporne pismo w lakoniczny sposób, aby uniknąć ujawnienia ewentualnego naruszenia uregulowań z zakresu zamówień publicznych. Z kolei według Komisji kwalifikacja spornego pisma oparta jest na rozporządzeniu nr 659/1999, które pozwala uniknąć uruchomienia mechanizmu decyzyjnego w razie braku jakichkolwiek istotnych i szczegółowych informacji, których skarżąca firma nie dostarczyła w terminie. Adresatami decyzji Komisji w sprawie pomocy państwa są państwa członkowskie. Komisja podnosi, że rozróżnienie między decyzjami a pismami informacyjnymi znajduje potwierdzenie w utrwalonym orzecznictwie Sądu. Pismo informacyjne, takie jak sporne pismo, nie wywołuje wiążących skutków prawnych i nie może wobec tego być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności. Ponieważ sporne pismo nie zawiera uzasadnienia, należy je uznać za nieistniejącą decyzję, która nie wywołuje per se żadnych skutków prawnych i która w związku z tym nie może być niekorzystna dla Athinaïki Techniki. Trybunał ocenił, że w spornym piśmie Komisja zawiadomiła firmę, że na podstawie dostępnych jej informacji nie

[405] Wyrok z dnia 17 lipca 2008 r., sprawa C-521/06 P, *Athinaïki Techniki AE przeciwko Komisji WE*, Zb. Orz. 2008, s. I-5829, ECLI:EU:C:2008:422; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=C-521/06&td=ALL

było wystarczających powodów, by kontynuować badanie tej sprawy. Ze względu na brak dodatkowych informacji uzasadniających kontynuowanie dochodzenia Komisja umorzyła postępowanie administracyjne w sprawie. Pismo to stanowi akt wstępny, poprzez który Komisja dopełniła ciążącego na niej obowiązku, wynikającego z tego przepisu, poinformowania zainteresowanej strony, że nie zamierza ona wydawać rozstrzygnięcia w sprawie. W konsekwencji Athinaïki Techniki miała możliwość przekazania Komisji dodatkowych informacji. Komisja postanowiła w ten sposób zakończyć wstępne postępowanie wyjaśniające zainicjowane przez firmę Athinaïki Techniki. Wydając ten akt, Komisja stwierdziła, że wszczęte dochodzenie nie pozwoliło ustalić istnienia pomocy, i odmówiła w dorozumiany sposób wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego. W opinii Trybunału Sąd naruszył prawo, uznając, że Athinaïki Techniki wniosła skargę o stwierdzenie nieważności aktu, który nie wywołuje skutków prawnych i nie może być zatem przedmiotem skargi w trybie art. 230 WE.

W ocenie Trybunału *z* utrwalonego orzecznictwa wynika, że przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności są wszystkie akty wydane przez instytucje, bez względu na ich charakter lub formę, zmierzające do wywołania wiążących skutków prawnych mogących naruszać interesy skarżących przez istotną zmianę ich sytuacji prawnej. Skarga do Sądu Pierwszej Instancji o stwierdzenie nieważności wniesiona przez Athinaïki Techniki nie dotyczyła spornego pisma jako takiego, lecz odnosiła się do stwierdzenia nieważności decyzji dyrekcji generalnej ds. konkurencji o umorzeniu postępowania w sprawie wniesionej przez skarżącą firmę skargi do Komisji dotyczącej pomocy państwa przyznanej przez Republikę Grecką konsorcjum Hyatt Regency. Athinaïki Techniki została poinformowana o tym zaskarżonym akcie w spornym piśmie. Dlatego też to pismo jest jedynie informacją o samej decyzji. Jeżeli bez wszczynania formalnego postępowania wyjaśniającego Komisja stwierdza w drodze decyzji, że środek państwowy nie stanowi pomocy niezgodnej ze wspólnym rynkiem, osoby, na rzecz których ustanowiono te gwarancje proceduralne, mogą wyegzekwować ich poszanowanie jedynie wtedy, gdy mają one możliwość zaskarżenia tej decyzji do sądu wspólnotowego. W ramach postępowania w sprawie kontroli pomocy państwa (art. 88 WE i rozporządzenie nr 659/1999) należy wyróżnić dwa etapy: po pierwsze, badanie wstępne, które ma na celu wyłącznie umożliwienie Komisji sformułowania pierwszej opinii na temat częściowej lub całkowitej zgodności danej pomocy ze wspólnym rynkiem, a po drugie, właściwe postępowanie wyjaśniające mające na celu umożliwienie Komisji uzyskania pełnych informacji dotyczących wszystkich danych w sprawie.

Postępowanie szczegółowe w drugim etapie jest nieodzowne wtedy, gdy Komisja napotka poważne trudności w ocenie zgodności pomocy ze wspólnym rynkiem. Jeśli wynik wstępnego badania jest niejasny lub potrzebne są dodatkowe informacje, Komisja ma obowiązek zebrania wszelkich niezbędnych opinii i wszczęcia w tym celu drugiej fazy postępowania. Już w toku postępowania wstępnego zainteresowani nie mogą

powoływać się na prawo do obrony, niemniej jednak posiadają oni prawo do włączenia się do sprawy we właściwym zakresie, przy uwzględnieniu okoliczności danego przypadku. Po przedstawieniu uzupełniających uwag lub po upływie rozsądnego terminu na ich dostarczenie, wyznaczonego przez Komisję, Komisja ma obowiązek zamknięcia etapu badania wstępnego przez wydanie decyzji stwierdzającej, że pomoc nie występuje, albo decyzji o niewnoszeniu zastrzeżeń, albo wreszcie decyzji w sprawie wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego. Kwestia, czy akt spełnia, czy też nie, określone wymogi formalne, nie ma wpływu na jego kwalifikację. Dotyczy to przykładowo tego, czy został należycie nazwany przez autora aktu, czy jest wystarczająco uzasadniony lub czy wskazuje na przepisy, które stanowią jego podstawę prawną i czy został we właściwy sposób doręczony adresatowi. Gdyby było inaczej, Komisja mogłaby uniknąć kontroli sądu wspólnotowego przez zwykłe naruszenie takich wymogów formalnych. Należy więc sprawdzić, mając na względzie istotę tego aktu i zamiar Komisji, czy po zakończeniu etapu badania wstępnego ostatecznie określiła ona w badanym akcie swoje stanowisko w przedmiocie środka wskazanego w skardze do Komisji, a zatem czy Komisja uznała, że ten środek stanowił lub nie pomoc państwa, że nie budził on wątpliwości co do jego zgodności ze wspólnym rynkiem albo że budził on takie wątpliwości. Z orzecznictwa wynika, że w takiej sytuacji osoby, na rzecz których ustanowiono gwarancje proceduralne przewidziane w tym przepisie, mogą wyegzekwować ich poszanowanie jedynie wtedy, gdy mają one możliwość zaskarżenia tej decyzji do sądu wspólnotowego. Zasada ta znajduje zastosowanie zarówno w wypadku, gdy decyzja zostaje wydana z tego względu, że Komisja uważa, iż pomoc jest zgodna ze wspólnym rynkiem, jak i w wypadku, gdy Komisja uważa, że należy wykluczyć samo istnienie pomocy.

Nie można uznać zaskarżonego aktu za akt wstępny lub przygotowawczy, ponieważ w ramach wszczętego postępowania administracyjnego nie zostanie po nim wydany żaden inny akt, który mógłby stanowić przedmiot skargi o stwierdzenie nieważności. Jeśli zainteresowana strona przekazuje dodatkowe informacje po umorzeniu postępowania, Komisja może być zobowiązana, stosownie do okoliczności, do otwarcia nowego postępowania administracyjnego. Wspomniane informacje nie mają natomiast wpływu na fakt, że pierwsze wstępne postępowanie wyjaśniające jest już zamknięte. Wynika stąd, że wbrew temu, co orzekł Sąd Pierwszej Instancji, Komisja zajęła ostateczne stanowisko w sprawie wniosku Athinaïki Techniki zmierzającego do stwierdzenia naruszenia art. 87 WE i 88 WE. Komisja zajęła takie stanowisko z tego względu, iż omawiany środek państwowy nie stanowił pomocy państwa. Należy więc uznać zaskarżony akt za decyzję w tej kwestii. Ponieważ ten akt uniemożliwił Athinaïki Techniki przedstawienie uwag w ramach formalnego postępowania wyjaśniającego, wywołał on wiążące skutki prawne mogące naruszać interesy tej spółki. Zaskarżony akt jest więc zaskarżalny do TSUE.

Interpretacja pojęcia aktu zaskarżalnego w rozumieniu art. 263 TFUE była również przedmiotem oceny Trybunału w postępowaniu odwoławczym od orzeczenia Sądu Pierwszej Instancji w sporze o kwalifikację aktów prawnych w postępowaniu

w sprawie pomocy państwa udzielonej poczcie niemieckiej[406]. Na poparcie swych skarg spółka Deutsche Post i Republika Federalna Niemiec podniosły, że w zaskarżonych wyrokach Sąd wielokrotnie dopuścił się obrazy prawa poprzez niewłaściwą wykładnię pojęcia aktu zaskarżalnego w rozumieniu art. 263 TFUE. Wnoszące odwołanie przedstawiły w tym celu pięć zarzutów. RFN i spółka Deutsche Post twierdziły, że rozporządzenie nr 659/1999 wyraźnie upoważniało Komisję do wydania formalnej decyzji. Tego rodzaju decyzja jest w całości wiążąca i wobec tego stanowi, ze swej natury, akt zaskarżalny. Zdaniem RFN fakt, że sporny akt stanowi akt pośredni w ramach procedury badania pomocy państwa, nie jest przeszkodą, by uznać go za akt zaskarżalny. Możliwość zaskarżenia decyzji końcowej nie byłaby bowiem wystarczająca do zabezpieczenia interesu podmiotów zainteresowanych. Skarżący wskazali następnie, że niezależnie od formy spornego aktu nakaz udzielenia informacji wywiera wiążące skutki prawne, które obejmują państwo członkowskie oraz zainteresowane przedsiębiorstwa. Tego rodzaju decyzja zamyka postępowanie administracyjne w dziedzinie pomocy państwa, gdyż pozwala ona Komisji – w sytuacji, gdy zainteresowane państwo członkowskie nie podporządkuje się wskazanemu nakazowi – rozstrzygnąć sprawę na podstawie informacji znajdujących się w aktach sprawy. Komisja odpierała te argumenty, twierdząc, że zgodnie z ustalonym orzecznictwem skargę o stwierdzenie nieważności na mocy art. 263 TFUE można wnosić na akty lub decyzje, które wywierają wiążące skutki prawne, mogące wpłynąć na interes skarżącej (Deutsche Post), zmieniając w określony sposób jej sytuację prawną. Decyzja w rozumieniu art. 288 TFUE niekoniecznie wywołuje takie efekty. Zdaniem Komisji nie forma spornego aktu lub decyzji, ale jego lub jej istota decydują o zaskarżalności. W konsekwencji skarga o stwierdzenie nieważności decyzji w rozumieniu art. 288 TFUE lub aktu mającego inną formę jest dopuszczalna jedynie wówczas, gdy taka decyzja lub akt wywiera skutki prawne względem osób trzecich. Sąd trafnie orzekł, że sporny akt nie wywiera wiążących skutków prawnych, które mogłyby wpłynąć na interes skarżących. Komisja wyjaśniła w tym względzie, że w ramach procedury w sprawie pomocy państwa członkowskie są zobowiązane przekazywać jej wszelkie informacje, które są jej potrzebne w celu dokonania oceny, czy występuje pomoc państwa. Komisja wskazała, że w prawie pomocy państwa nie dysponuje ona, w odróżnieniu od prawa konkurencji, żadną kompetencją śledczą przed wydaniem decyzji końcowej. Komisja nie może więc poznać stanu faktycznego bez lojalnej współpracy państw członkowskich. A zatem to nie nakaz udzielenia informacji, ale odmowa państwa członkowskiego podporządkowania się takiemu nakazowi pozwala Komisji na

[406] Wyrok z dnia 13 października 2011 r., sprawy połączone C-463/10 P i C-475/10 P, *Deutsche Post AG i RFN przeciwko Komisji Europejskiej*, Zb. Orz. 2011, s. I-9639, ECLI:EU:C:2011:656; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-463/10%20P

wydanie decyzji opartej na dostępnych danych. Podkreśliła ona wreszcie, że niepodporządkowanie się nakazowi udzielenia informacji nie niesie ze sobą żadnych sankcji. Nie podporządkowując się nakazowi, państwo członkowskie w sposób dorozumiany wskazuje Komisji, że informacje, jakimi ona dysponuje, są wystarczające i że może ona, opierając się na nich, wydać decyzję. W zaskarżonych postanowieniach Sąd uznał zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Komisję za zasadny i orzekł, że sporny akt nie podlega zaskarżeniu na mocy art. 263 TFUE. Aby właściwie ocenić rozstrzygnięcie Sądu, należy w świetle orzecznictwa zbadać, czy taki nakaz stanowi akt mający na celu wywołanie wiążących skutków prawnych. W konkluzji swego wywodu Trybunał stwierdził, że Sąd, orzekając, iż sporny akt, ze względu na swój charakter przygotowawczy, nie podlega zaskarżeniu w rozumieniu orzecznictwa, dopuścił się obrazy prawa. Z całości powyższych rozważań wynika, że należy uwzględnić odwołanie i uchylić zaskarżone postanowienie.

TSUE zaczął swój wywód od nawiązania do utrwalonego orzecznictwa rozwiniętego w ramach skarg o stwierdzenie nieważności, z którego wynika, że za akty zaskarżalne uważa się wszelkie przepisy wydane przez instytucje, bez względu na ich formę, które mają na celu wywołanie wiążących skutków prawnych. Z orzecznictwa wynika nadto, że państwo członkowskie posiada legitymację procesową czynną do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności aktu wywołującego wiążące skutki prawne bez potrzeby wykazywania, że ma w tym interes prawny. Jeżeli skarga o stwierdzenie nieważności aktu wydanego przez instytucje została złożona przez osobę fizyczną lub prawną, Trybunał wielokrotnie orzekał, że legitymacja procesowa czynna przysługuje takiej osobie jedynie w wypadku, gdy wiążące skutki prawne tego aktu są tego rodzaju, iż mogą wpłynąć na interes skarżącej, zmieniając w określony sposób jej sytuację prawną. W sytuacji, gdy skarga o stwierdzenie nieważności zostaje złożona przez podmiot nieuprzywilejowany na akt, który nie jest do niej skierowany, wymóg, aby wiążące skutki prawne zaskarżonego aktu były tego rodzaju, że mogą wpłynąć na interes skarżącej w taki sposób, iż zmienią w określony sposób jej sytuację prawną, pokrywa się częściowo z wymogiem indywidualnego interesu.

Rozporządzenie nr 659/1999 przewiduje procedurę dwuetapową, mającą na celu umożliwienie Komisji uzyskania od zainteresowanego państwa członkowskiego niezbędnych informacji dotyczących rzekomo nielegalnej pomocy, tak by mogła ona ocenić charakter środka i jego zgodność z rynkiem wewnętrznym. W pierwszym etapie Komisja może domagać się od zainteresowanego państwa członkowskiego dostarczenia jej informacji o pomocy. W ramach drugiego etapu, jeżeli państwo członkowskie pomimo skierowanego do niego wezwania nie dostarczy w terminie żądanych informacji, Komisja może w formie decyzji wymagać ich dostarczenia. Stwierdzając, że nakaz udzielenia informacji wydaje się w formie decyzji, ustawodawca Unii miał na celu przypisanie temu aktowi wiążącego charakteru, a więc wywołanie wiążących skutków prawnych. Tym samym na taką decyzję przysługuje skarga do sądu. Środki pośrednie, których celem jest

przygotowanie decyzji końcowej, nie stanowią, co do zasady, aktów zaskarżalnych za pomocą skargi o stwierdzenie nieważności. Akty pośrednie to przede wszystkim akty wyrażające tymczasowe stanowisko danej instytucji. Aktu pośredniego również nie można zaskarżyć, jeżeli zostanie wykazane, że bezprawność, jaką jest on dotknięty, może być także powołana w ramach skargi o stwierdzenie nieważności decyzji końcowej, względem której akt ten ma charakter aktu przygotowawczego. W takich bowiem okolicznościach skarga na decyzję kończącą postępowanie zapewnia wystarczającą ochronę sądową. Jeżeli jednak ta ostatnia przesłanka nie jest spełniona, należy uznać, że akt pośredni wywiera samodzielne skutki prawne i wobec tego jest zaskarżalny za pomocą skargi o stwierdzenie nieważności. W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że nakaz udzielenia informacji wywiera samodzielne skutki prawne.

W ramach skargi o stwierdzenie uchybienia państwo członkowskie będące adresatem decyzji, takiej jak nakaz udzielenia informacji, nie może w sposób ważny uzasadniać niepodporządkowania się jej poprzez wskazanie na rzekomą jej bezprawność. Kwestionowanie legalności takiego nakazu powinno odbywać się w ramach procedury odrębnej, tj. procedury ze skargi o stwierdzenie nieważności. Skutki ewentualnej bezprawności, jaką dotknięty jest akt pośredni, nie mogą więc zostać usunięte za pomocą skargi o stwierdzenie nieważności decyzji końcowej. Uchybienie zobowiązaniom, jakie ciążą na państwie członkowskim, które nie podporządkowuje się nakazowi udzielenia informacji, może zostać stwierdzone niezależnie od rezultatu ewentualnej skargi o stwierdzenie nieważności decyzji końcowej. Wynika stąd, że Sąd, orzekając, iż sporny akt nie może być podważony za pomocą skargi o stwierdzenie nieważności, dopuścił się obrazy prawa.

Osoba fizyczna lub prawna może wnieść skargę na decyzję skierowaną do innej osoby wyłącznie w sytuacji, gdy decyzja ta dotyczy jej bezpośrednio i indywidualnie. Jeśli chodzi, po pierwsze, o ustalenie, czy sporny akt – którego adresatem jest Republika Federalna Niemiec – dotyczy spółki Deutsche Post w sposób bezpośredni, należy wskazać, że z utrwalonego orzecznictwa wynika, iż przesłanka ta wymaga łącznego spełnienia dwóch kryteriów: (a) zaskarżony akt musi wywierać bezpośredni wpływ na sytuację prawną jednostki i (b) nie pozostawia żadnego zakresu swobodnego uznania swoim adresatom, których obowiązkiem jest go wykonać. Wykonanie to ma mieć charakter automatyczny i wynikać z samego aktu Unii bez stosowania innych przepisów pośrednich. W rozpatrywanej sprawie należy stwierdzić, że sporny akt dotyczy bezpośrednio spółki Deutsche Post. W tym względzie trzeba podnieść, że okoliczność, iż sporny akt nie jest skierowany do spółki Deutsche Post, pozbawiona jest znaczenia dla oceny, czy dotyczy on tego przedsiębiorstwa indywidualnie. Nakaz udzielenia informacji powiązany jest z procedurą badania domniemanej pomocy państwa, której beneficjentem miałaby być spółka Deutsche Post. Informacje objęte spornym aktem dotyczą jedynie spółki Deutsche Post. Akt ten odnosi się do niej w sposób indywidualny.

W postępowaniu w sprawie *NDSHT*[407] skarżący próbował podważyć przed TSUE decyzję Sądu Pierwszej Instancji, dotyczącą niesformalizowanego aktu Komisji. Trybunał uznał go za decyzję w rozumieniu prawa o pomocy państwa.

W toku postępowania firma NDSHT zakwestionowała odrzucenie przez Komisję skargi na postępowanie w sprawie pomocy państwa. Sąd Pierwszej Instancji odmówił uznania skargi, twierdząc, że akt przyjęty przez Komisję nie posiadał cech decyzji wywołującej wiążące skutki prawne mogące naruszyć jej interesy, a tym samym nie był aktem zaskarżalnym w rozumieniu art. 230 WE. Sąd przyjął, że sporny akt nie stanowił ostatecznej decyzji, lecz był aktem przygotowawczym. Tymczasem Komisja – zdaniem skarżącej firmy – zakończyła swe badanie i wydała decyzję, której przedmiotem było odrzucenie złożonej do niej skargi ze względu na to, że przyznana pomoc była zgodna ze wspólnym rynkiem, nie formalizując jej jednak. Z kolei Komisja stwierdziła, że nie wydała decyzji i ograniczyła się do pobieżnej oceny. Ponadto w odniesieniu do istniejącej pomocy Komisja nie może natychmiast wydać decyzji, lecz jeśli uważa, że dane środki są niezgodne ze wspólnym rynkiem, musi poinformować zainteresowane państwo członkowskie, zanim ewentualnie zaleci właściwe środki.

Trybunał wskazał, że najważniejsza dla rozstrzygnięcia jest kwestia, czy dokonana przez Sąd Pierwszej Instancji ocena, iż sporne pisma nie posiadały charakteru aktu zaskarżalnego w rozumieniu art. 230 WE, była zgodna z prawem. Trybunał wielokrotnie orzekał, że przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności są wszystkie akty wydane przez instytucje, bez względu na ich charakter lub formę, zmierzające do wywołania wiążących skutków prawnych mogących naruszać interesy skarżących poprzez istotną zmianę ich sytuacji prawnej. Z utrwalonego orzecznictwa dotyczącego dopuszczalności skarg o stwierdzenie nieważności wynika również, że należy skupić się na samej istocie zaskarżonych aktów w celu ich zaklasyfikowania, natomiast forma, w której wydano akt czy decyzję, jest co do zasady obojętna z punktu widzenia dopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności. W zasadzie nie ma więc wpływu na kwalifikację danego aktu kwestia, czy ten akt spełnia czy też nie określone wymogi formalne, mianowicie w szczególności czy został należycie nazwany przez autora aktu lub czy wskazuje na przepisy, które stanowią jego podstawę prawną. Nie ma też znaczenia fakt, że Komisja, naruszając art. 25 tego rozporządzenia, nie notyfikowała danego aktu zainteresowanemu państwu członkowskiemu, ponieważ takie uchybienie nie zmienia istoty rzeczonego aktu. Ponadto co do zasady aktami zaskarżalnymi są akty, które określają w sposób definitywny stanowisko Komisji po zakończeniu postępowania administracyjnego i które zmierzają do wywołania wiążących skutków prawnych mogących naruszać interesy skarżącego, z wyłączeniem aktów tymczasowych służących przygotowaniu wydania ostatecznej decyzji, które nie wywołują takich skutków.

W ramach procedury badania legalności pomocy państwa Komisja nie może przeciągać postępowania, lecz po zakończeniu poszczególnych etapów badań musi wydać

[407] Wyrok z dnia 18 listopada 2010 r., sprawa C-322/09 P, *NDSHT Nya Destination Stockholm Hotell & Teaterpaket AB przeciwko Komisji Europejskiej*, Zb. Orz. 2010, s. I-11911, ECLI:EU:C:2010:701; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-322/09%20P

> decyzję (wszczynającą kolejny etap badania pomocy nielegalnej albo umarzającą postępowanie, jeżeli nie dopatrzyła się naruszenia). W sytuacji, gdy Komisja stwierdza w wyniku badania złożonej do niej skargi, że dochodzenie nie może prowadzić do wniosku, iż występuje pomoc państwa, odmawia w sposób dorozumiany wszczęcia szczegółowego postępowania wyjaśniającego. Taka decyzja ma charakter ostateczny i nie można zakwalifikować jej jako zwykłego środka tymczasowego. W takiej sytuacji osoby, na rzecz których ustanowiono gwarancje proceduralne, mogą wyegzekwować ich poszanowanie jedynie wtedy, gdy mają możliwość zaskarżenia tej decyzji do sądu Unii. Należy zatem uznać za dopuszczalną skargę o stwierdzenie nieważności decyzji o odmowie wszczęcia postępowania przewidzianego wniesioną przez zainteresowaną stronę w wypadku, gdy skarżący dąży, poprzez jej wniesienie, do ochrony swych praw procesowych, które wywodzi z tego postanowienia.

Przedmiotem dyskusji Sądu Pierwszej Instancji w sprawie *Assicurazioni Generali*[408] była wydana przez Komisję decyzja w postępowaniu w sprawie fuzji przedsiębiorstw w ramach rozporządzenia nr 4064/89. Komisja podniosła argument, że decyzja zakwestionowana przez skarżących miała charakter tymczasowy, wpadkowy. Nie wywierała skutków wpływających na sytuację prawną skarżących, lecz jedynie określała dalszy tryb postępowania, w dodatku wskazywała, że wnioskowana fuzja nie podlega ocenie wspomnianego rozporządzenia, ponieważ nie osiąga wymiaru wspólnotowego. Z kolei skarżący twierdzili, że kwestionowana decyzja jest ostateczna. Trybunał zgodził się z poglądem wyrażonym w skardze.

> TSUE wyszedł od stwierdzenia, że każdy środek, który wprowadza zmianę sytuacji prawnej zainteresowanych przedsiębiorstw i wywiera skutki prawne, jest decyzją podlegającą kontroli sądowej. Akt przyjęty według specjalnej procedury określonej w rozporządzeniu o kontroli fuzji (4064/89) i określający sposób postępowania Komisji w danej sprawie nie jest tylko środkiem przygotowawczym, wobec którego strony byłyby skutecznie chronione przez skargę na decyzję ostateczną. Decyzja wydana przez Komisję mogłaby bowiem prowadzić do nieodwracalnych skutków. Zaskarżona przed Sądem Pierwszej Instancji decyzja, która wskazuje, że utworzenie wspólnego przedsiębiorstwa nie stanowi fuzji w rozumieniu rozporządzenia nr 4064/89, przenosi całą sprawę na grunt zakazu karteli. Co więcej, decyzja określa kryteria oceny legalności operacji, o której mowa, zastosowaną procedurę i ewentualne sankcje. Zmienia więc sytuację prawną skarżących, ponieważ pozbawia ich prawa do stosowania kontrolnej procedury uproszczonej. Tym samym jest decyzją ostateczną, która może być przedmiotem skargi o unieważnienie aktu.

---

[408] Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 4 marca 1999 r., sprawa T-87/96, *Assicurazioni Generali SpA and Unicredito SpA przeciwko Komisji WE*, Zb. Orz. 1999, s. II-203, ECLI:EU:T:1999:37; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=T-87/96

W kolejnej sprawie[409] Trybunał miał za zadanie wypowiedzieć się na temat charakteru prawnego obwieszczenia Komisji, sformułowanego w sposób sugerujący jego zobowiązującą moc. TSUE unieważnił komunikat Komisji, uznał bowiem, ze został on wydany z naruszeniem kompetencji. Nie miał wątpliwości, że komunikat podlegał kontroli sądowej.

W 1991 r. Komisja przedstawiła Radzie projekt dyrektywy dotyczącej swobody zarządzania funduszami emerytalnymi i ich inwestowania. Ponieważ projekt ten nie uzyskał akceptacji, został wycofany, a w to miejsce Komisja opublikowała w Dzienniku Urzędowym UE w 1994 r. komunikat odnoszący się do przedmiotu niedoszłej dyrektywy. Francja wsparta przez Hiszpanię zakwestionowała legalność tego komunikatu. Komisja podniosła argument, że nie jest on aktem podlegającym zaskarżeniu w rozumieniu ówczesnego art. 173 TWE, gdyż nie ma on wywołać skutków prawnych, a zwłaszcza nałożyć obowiązków na państwa członkowskie. Trybunał wskazał, że zaskarżony może zostać każdy akt wydany przez instytucje unijne, bez względu na jego charakter i formę, jeżeli tylko ma wywierać skutki prawne. Akt będący przedmiotem sporu (komunikat Komisji ogłoszony w serii C Dziennika Urzędowego) ma na celu przedstawienie stanowiska Komisji co do stosowania regulacji dotyczących emerytur. Francja podniosła, że ogłoszenie komunikatu po wycofaniu propozycji dyrektywy wskazuje, że Komisja zamierzała przeforsować proponowane przez siebie regulacje prawne. Komisja podtrzymała swój pogląd, że chodzi nie o akt wiążący, lecz jedynie o doprecyzowanie zasad wynikających z traktatów. Zdaniem Trybunału komunikat pozwala na wyłączenie niektórych instytucji zarządzających funduszami emerytalnymi spod proponowanych regulacji. TSUE podkreślił w tym punkcie, że odnoszące się do tej kwestii sformułowania mają brzmienie imperatywne. Treść komunikatu również nie pozwala na uznanie go za powtórzenie postanowień traktatowych dotyczących swobód rynku wewnętrznego ani za wyjaśnienie zasad ich prawidłowego stosowania. Trybunał podsumował swe rozważania w ten sposób, że komunikat Komisji stanowi akt prawny, który sam z siebie ma powodować skutki prawne, niezależnie od regulacji traktatowych dotyczących czterech swobód. Kompetencja do wydania takiego aktu nie jest przewidziana w traktacie. Skarga Francji o unieważnienie komunikatu była dopuszczalna i uzasadniona.

Pewnego rodzaju ciekawostką jest w kontekście aktów przywoływanych w niniejszym opracowaniu sprawa związana z pozbawieniem mandatu w PE francuskiego deputowanego, J.M. Le Pena[410]. Le Pen żądał w odwołaniu uchylenia wyroku Sądu Pierwszej Instancji z dnia 10 kwietnia 2003 r. w sprawie T-353/00 *Le Pen*

[409] Wyrok z dnia 20 marca 1997 r., sprawa C-57/95, *Francja przeciwko Komisji WE,* Zb. Orz. 1997, s. I-1627, ECLI:EU:C:1997:164; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61995CJ0057

[410] Wyrok z dnia 7 lipca 2005 r., sprawa C-208/03 P, *J.-M. Le Pen przeciwko Parlamentowi Europejskiemu*, Zb. Orz. 2005, s. I-6051, ECLI:EU:C:2005:429; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-208/03%20P

przeciwko Parlamentowi, odrzucającego jako niedopuszczalną wniesioną przez niego skargę o stwierdzenie nieważności decyzji wydanej w formie oświadczenia przewodniczącej Parlamentu Europejskiego z dnia 23 października 2000 r. o utracie przez wnoszącego odwołanie mandatu posła do Parlamentu. Podstawą sporu było wydanie przez francuski wymiar sprawiedliwości wyroku skazującego Le Pena za napaść na funkcjonariusza publicznego m.in. na utratę biernego prawa wyborczego. Konieczne było również rozstrzygnięcie w przedmiocie konsekwencji skazania dla sprawowania mandatów wyborczych – między innymi mandatu posła do Parlamentu Europejskiego – które w prawie francuskim wynikają z wydania takiego wyroku. Le Pen zaskarżył domniemaną decyzję przewodniczącej Parlamentu Europejskiego przed Sądem Pierwszej Instancji. Jednak w zaskarżonym wyroku Sąd odrzucił skargę J.M. Le Pena jako niedopuszczalną i obciążył go jego własnymi kosztami postępowania, a także kosztami, które Parlament poniósł podczas sporu głównego oraz w postępowaniu w przedmiocie środków tymczasowych. Sąd doszedł do takiego wniosku, opierając się jedynie na okoliczności, że sporny akt (tj. oświadczenie przewodniczącej PE), ze względu na swój szczególny charakter, nie mógł stanowić przedmiotu skargi o stwierdzenie nieważności. Tę okoliczność podniósł Le Pen w postępowaniu odwoławczym. TSUE podkreślił, że wobec braku jednolitej ordynacji wyborczej na szczeblu unijnym procedura uzyskania, ale i utraty mandatu, jest rządzona prawem wewnętrznym poszczególnych państw. Jeżeli wynika z niego, że brak biernego prawa wyborczego pociąga za sobą stwierdzoną przez dekret wydany na gruncie prawa krajowego utratę mandatu posła do PE, Parlament musi niezwłoczne przyjąć do wiadomości stwierdzenie wakatu, przy czym stwierdzenie takie dotyczy sytuacji prawnej istniejącej uprzednio i wynikłej jedynie z decyzji tych władz. W tej szczególnej sytuacji rola Parlamentu polega bowiem nie na stwierdzeniu wakatu na funkcji, lecz na zwykłym przyjęciu do wiadomości wakatu, który został już stwierdzony przez władze krajowe. Rola Parlamentu Europejskiego jest inna w pozostałych przypadkach utraty mandatu, między innymi w przypadku zrzeczenia się mandatu przez jednego z posłów lub też jego śmierci. Instytucja ta odgrywa bardziej aktywną rolę, ponieważ sama stwierdza wakat na funkcji i informuje o nim państwo członkowskie. Tym samym odwołanie J.-M. Le Pena zostało przez Trybunał oddalone.

> Trybunał zaczął od wskazania ogólnych ram prawnych wynikających z prawa unijnego. Stwierdził, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 230 WE mogą być jedynie te akty, które wyraźnie zmieniając sytuację prawną wnoszącego odwołanie, wywierają dotyczące jego interesu wiążące skutki prawne. Przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności mogą zatem być, niezależnie od ich treści i formy, wszystkie przyjęte przez instytucje akty zmierzające do wywarcia skutków prawnych. W niniejszej sprawie [sporny] akt to złożone na posiedzeniu

plenarnym 23 października 2000 r. oświadczenie przewodniczącej Parlamentu Europejskiego, w którym Parlament przyjmuje do wiadomości zawiadomienie rządu francuskiego o utracie przez J.M. Le Pena mandatu. Należy zatem zbadać, czy oświadczenie to wywarło wiążące skutki prawne, wyraźnie zmieniając sytuację prawną skarżącego. Należy uznać za zasadne twierdzenie, zgodnie z którym o tym, czy dane akty mogą stanowić przedmiot skargi na podstawie art. 230 WE, rozstrzyga ich istota oraz zamiar ich autora. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem forma, w której wydano akt czy decyzję, jest bowiem – z punktu widzenia możliwości podważenia tego aktu czy decyzji w drodze skargi o stwierdzenie nieważności – co do zasady obojętna.

Traktat wymienia cztery przesłanki unieważnienia aktu prawnego: (a) naruszenie procedury (prawa do wysłuchania, prawa do konsultacji, naruszenie obowiązku uzasadnienia aktu); (b) naruszenie prawa materialnego; (c) brak kompetencji; (d) nadużycie władzy, również w związku z naruszeniem zasady proporcjonalności[411]. Jeśli chodzi o zarzut naruszenia prawa, odnosi się on przede wszystkim do niezgodności z prawem traktatowym, ale również do naruszenia ogólnych zasad prawa. Liczne przykłady stosowania zasad ogólnych zostały już omówione wcześniej[412], ograniczymy się w tym miejscu tylko do dwóch kwestii, z których jedna jest oczywista i znana we wszystkich systemach prawnych (w prawie krajowym i prawie międzynarodowym), druga natomiast wywodzi się z prawa niemieckiego, a jej charakter może powodować pewne kontrowersje. Obowiązywanie zasady niedziałania prawa wstecz (nieretroakcji) zostało potwierdzone przez TSUE w sprawie *K. Kirka*[413].

Sprawa dotyczyła postępowania karnego przeciwko szyprowi duńskiego statku, prowadzącego połowy na wodach angielskich niezgodnie z ustawą brytyjską (Sea Fish Order), która wprowadzała pewne elementy działania prawa wstecz. Trybunał wskazał, że retroaktywność ustawy nie może konwalidować *ex post facto* środków krajowych wprowadzających z mocą wsteczną karalność działań, które w momencie ich podejmowania nie były zabronione. Taki byłby skutek tego, że w czasie popełnienia przestępstwa środek krajowy byłby nieważny z powodu niezgodności z prawem wspólnotowym. Zasada nieretroakcji prawa karnego jest wspólna wszystkim porządkom prawnym państw

[411] Jedynym znanym przykładem unieważnienia aktu z powodu nadużycia władzy jest wyrok w sprawie *Giuffrida* (wyrok z dnia 29 września 1976 r., sprawa 195/75, *F. Giuffrida przeciwko Radzie*, Zb. Orz. 1976, s. 1395, ECLI:EU:C:1976:128; https://eur-lex.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A61975CJ0105). Trybunał unieważnił decyzję o zatrudnieniu (awansie) funkcjonariusza Rady ze względu na to, że wprawdzie na dane stanowisko został rozpisany konkurs, ale warunki (m.in. staż pracy w określonym charakterze w służbach administracyjnych instytucji wspólnotowych) zostały sformułowane w taki sposób, że spełniała je tylko jedna osoba.

[412] Zob. też rozdział 2 i powoływane tam orzecznictwo.

[413] Wyrok z dnia 10 lipca 1984 r., sprawa 63/83, *Regina przeciwko K. Kirkowi*, Zb. Orz. 1984, s. 2689, ECLI:EU:C:1984:255; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-63/83

członkowskich i znajduje wyraz jako prawo podstawowe w art. 7 EKPCz. Jest również ogólną zasadą prawa, której przestrzeganie gwarantuje TSUE.

Drugą ze wspomnianych zasad jest pewność prawa i zasada zaufania (uzasadnionych oczekiwań). Zgodnie z nią jednostki mają prawo oczekiwać, że państwo będzie prowadziło stabilną politykę i nie będzie wprowadzało nieoczekiwanych zmian w prawie. Na gruncie wspólnotowym zasadę tę potwierdził wyrok w sprawie *J. Mulder*[414].

Skarżący wskazywał, że rozporządzenie nr 857/84 narusza wymienione zasady, ponieważ narusza pewność prawa i oczekiwanie, że po wygaśnięciu środków nadzwyczajnych (mających na celu ograniczenie produkcji mleka) farmerzy nie tylko otrzymają obiecane świadczenia, ale również będą mogli wznowić produkcję. Mulder twierdził, że w istocie użyto narzędzi pararynkowych, aby wprowadzić zmiany strukturalne w rolnictwie i hodowli zwierząt. Rząd holenderski i Komisja negowały takie rozumienie rozporządzeń. Z jednej strony Trybunał przyznał im w tym zakresie rację, z drugiej – stwierdził jednak, że producent, który w interesie ogólnym zrezygnował z części produkcji w wyniku zachęty ze strony Komisji i otrzymał za to premię finansową, mógł oczekiwać, że nie będzie poddany dalszym restrykcjom, które miały swe źródło w wykorzystaniu przez niego z uprawnień stworzonych przez prawo wspólnotowe. Taki właśnie był efekt środków przyjętych przez Wspólnotę, które w żaden sposób nie ostrzegały o możliwości utrzymania ograniczeń poza okres przyjęty pierwotnie. Taki skutek narusza zasadę uprawnionych oczekiwań, co musi prowadzić do nieważności przyjętego w ramach projektu rozporządzenia (nr 857/84).

6.4.3. Skarga na bezczynność instytucji Unii Europejskiej

Skarga na zaniechanie i tym samym niedopełnienie obowiązku została przewidziana w art. 265 TFUE, jako *pendant* do skargi o unieważnienie aktu z art. 263. Wzajemny stosunek obu skarg pokazuje sprawa *Eridania*[415]. W postępowaniu chodziło o uchylenie decyzji Komisji przyznających pomoc ze środków polityki rolnej dla niektórych cukrowni włoskich oraz decyzji odrzucających wnioski o pomoc, które oparte były rzekomo na milczeniu Komisji w sprawie pozasądowych wniosków o uchylenie decyzji pomocowych. Zdaniem Trybunału skarga o zaniechanie ma na celu ustalenie braku działania instytucji z naruszeniem traktatu. Skarżący

[414] Wyrok z dnia 28 kwietnia 1988 r., sprawa 120/86, *J. Mulder przeciwko Minister van Landbouw en Visserij,* ECLI:EU:C:1988:213; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:619-86CJ0120

[415] Wyrok z dnia 10 grudnia 1969 r., sprawy połączone 10 i 18/68, *Società „Eridania" Zuccherifici Nazionali i in. przeciwko Komisji WE,* ECLI:EU:C:1969:66; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61968CJ0010

nie wskazali, na podstawie jakich przepisów traktatu Komisja była zobowiązana do uchylenia lub odwołania odnośnych decyzji. Ograniczyli się do ogólnego stwierdzenia, że zostały one przyjęte z naruszeniem traktatu i ten fakt sam w sobie miałby być wystarczającą podstawą stwierdzenia zaniechania ze strony Komisji. Traktat przewiduje jednak inne środki prawne, za pomocą których możliwe jest podważenie i ewentualne uchylenie rzekomo nielegalnych aktów prawnych na wniosek odpowiednio uprawnionej strony. Przychylenie się do wniosku skarżących, jakoby zainteresowane strony mogły zwrócić się do instytucji wspólnotowej o uchylenie środka prawnego, a w przypadku odmowy ze strony Komisji skierować skargę do Trybunału o zaniechanie, byłoby równoznaczne z otwarciem nowej drogi prawnej równoległej do skargi o unieważnienie aktu prawnego, która nie była poddana rygorom traktatowym dla takiego postępowania. Tym samym skarga powinna zostać uznana za niedopuszczalną.

Skarga na bezczynność jest ukształtowana w podobny (*mutatis mutandis*) sposób jak skarga o unieważnienie aktu prawnego. Ma na celu uregulowanie skutków bezprawnego zaniechania ze strony organów unijnych. Zaniechanie oznacza niewydanie aktu prawa wtórnego, do którego przyjęcia dana instytucja była zobowiązana, co musi wynikać z traktatów założycielskich. Biorąc pod uwagę znaczący margines swobody decyzyjnej, zwłaszcza w przypadku Komisji, wykazanie zaniechania może być utrudnione. Trudności z oceną obowiązku działania instytucji pokazuje chyba najbardziej znana sprawa o zaniechanie, związana z niewprowadzeniem przez Radę wspólnej polityki transportowej[416]. TEWG przewidywał realizację tej polityki, Rada jednak konsekwentnie odmawiała zajęcia się sprawą. Przyjęła jedynie nieliczne akty prawne, które nie odpowiadały wymogom wspólnego rynku, nie podejmując działań w stosunku do innych, istotnych propozycji legislacyjnych Komisji (która przedstawiła 16 projektów aktów, z których Rada przyjęła jeden). W konsekwencji Parlament Europejski zaskarżył postępowanie Rady do Trybunału.

Trybunał na wstępie odrzucił dwa argumenty Rady, która powoływała się na niedopuszczalność skargi. Pierwszy wskazywał, że Parlament za pomocą skargi próbował zwiększyć swe wpływy polityczne, drugi zaś podnosił niedopełnienie wymogów proceduralnych w fazie przedsądowej. Następnie TSUE ustosunkował się do dwóch odrębnych skarg przedłożonych przez Parlament. Pierwsza dotyczyła zaniechania w kwestii wprowadzenia wspólnej polityki transportowej, a druga – niepodjęcia prac legislacyjnych na podstawie propozycji Komisji. Tylko w odniesieniu do pierwszej z nich można mówić o zaniechaniu uprawniającym do skargi

[416] Wyrok z dnia 22 maja 1985 r., sprawa 13/83, *Parlament przeciwko Radzie* (wspólna polityka transportowa), Zb. Orz. 1985, s. 1513, ECLI:EU:C:1985:220; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A61983CJ0013

w rozumieniu art. 175 TEWG. Rada podniosła argument, że PE nie wskazał wystarczająco szczegółowo, na czym polegało zaniechanie. Można byłoby o nim mówić jedynie wtedy, gdyby wykazano, czy wspólna polityka transportowa istnieje, czy nie. Trybunał ocenił, że brak jest spójnego zespołu reguł, które można by określić jako taką politykę, zwłaszcza zaś nie zostały uregulowane podstawowe problemy dotyczące transportu. TSUE odrzucił argument Rady dotyczący obiektywnych trudności uniemożliwiających regulację polityki transportowej, ponieważ traktat nie przewiduje takiego usprawiedliwienia. Z tej perspektywy stwierdzenie braku regulacji prawnej ma charakter zobiektywizowany.

Według TSUE uzasadniony był natomiast inny argument Rady, a mianowicie, że traktat przyznaje Radzie dyskrecję co do celów i środków regulacji wspólnej polityki transportowej. TEWG zobowiązuje Radę do podjęcia działań, ale ich terminarz oraz treść aktów prawnych pozostawiono do decyzji Rady. Z kolei PE nie przedstawił nawet swojej wizji kalendarza prac ustawodawczych. Trybunał stwierdził także, że naruszeniem traktatu jest nieuregulowanie przez Radę problemów związanych z zapewnieniem swobody świadczenia usług w transporcie międzynarodowym oraz dopuszczenia przewoźników do przewozów kabotażowych w poszczególnych państwach członkowskich. Odnośnie do drugiej skargi, Trybunał podkreślił znaczny stopień autonomii Rady w kwestii liberalizacji wspólnej polityki transportowej, zauważył też, że nieuchwalenie aktów proponowanych przez Komisję mieści się już w stwierdzeniu naruszenia traktatu przez zaniechanie regulacji wspólnej polityki.

Krąg potencjalnych skarżących kształtuje się analogicznie do podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi o unieważnienie aktu prawnego. Podmiotami uprzywilejowanymi są instytucje unijne (z wyjątkiem Trybunału) oraz państwa członkowskie. Mogą one zaskarżyć zaniechanie związane z niewydaniem aktu prawnego wywierającego skutki prawne, tj. podlegającego kontroli sądowej. Od zasady tej zdarzały się pojedyncze wyjątki. Nieuprzywilejowane pozostają jednostki w sprawach dotyczących niewydania aktu adresowanego do nich lub do innych podmiotów, czyli w praktyce decyzji[417].

> Skarżący wnioskował o uchylenie komunikatu Komisji, w którym odmówiła ona wprowadzenia sugerowanych przez wnioskodawców zmian w strukturze wspólnej taryfy celnej. Alternatywnie skarżący wniósł o stwierdzenie przez sąd, że Komisja nie wydała decyzji w tej sprawie, naruszając traktat. Trybunał zdecydował o rozważeniu dopuszczalności

[417] Wyrok z dnia 8 marca 1972 r.. sprawa 42/71, *Nordgetreide GmbH & Co. Kg przeciwko Komisji WE*, ECLI:EU:C:1972:16; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61971CJ0042

Zob. także postanowienie Sądu Pierwszej Instancji z dnia 27 maja 1994 r., sprawa T-5/94, *J przeciwko Komisji WE,* Zb. Orz. 1994, s. II-391, ECLI:EU:T:1994:58; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/T,XT/?uri=CELEX%3A61994TO0005%2801%29

skargi, nie wchodząc w kwestie merytoryczne. Zdaniem Trybunału, skoro Komisja w wyznaczonym przez TWE terminie zajęła stanowisko merytoryczne i w wydanym komunikacie, dopuszczalność skargi powinna być oceniana wyłącznie w świetle przepisu art. 173. Skoro określenie przez Komisję jej stanowiska było równoznaczne z odrzuceniem, należy je oceniać w świetle przedmiotu żądania, na które stanowiło odpowiedź. Wniosek dotyczył włączenia do aneksu do rozporządzeń nr 1014/71 i 1272/71 produktów, które interesowały wnioskodawcę. Musiałoby to nastąpić w drodze rozporządzenia modyfikującego rozporządzenie wyjściowe. Nowa regulacja obejmowałaby wszystkich importerów i eksporterów, do których miałby zastosowanie system dopłat wyrównawczych. Dotyczyłoby to wnioskodawcy tylko dlatego, że należy do pewnej określonej abstrakcyjnie kategorii (grupy) podmiotów; nie dotyczy go natomiast indywidualnie. Skarga była zatem niedopuszczalna.

Z kolei w powoływanym postanowieniu T-5/94 Trybunał podkreślił, że skarga ma na celu doprowadzenie do uzyskania deklaracji, że Komisja zaniechała działania przez to, że nie wszczęła postępowania przeciwko RFN o niewywiązanie się ze zobowiązań. Zaniechanie Komisji stanowiło naruszenie traktatu. Należy wskazać, że osoby fizyczne lub prawne mogą wszcząć postępowanie przed sądami Unii tylko w celu uzyskania deklaracji o niewydaniu – z naruszeniem traktatu – aktu, którego dane podmioty byłyby potencjalnymi adresatami. Na gruncie procedury naruszeniowej jedyne środki, które Komisja miałaby obowiązek przyjąć, są adresowane do państw członkowskich. W konsekwencji skarga jest niedopuszczalna w takim zakresie, w jakim ma na celu ustalenie zaniechania ze strony Komisji.

Wiele skarg zostało odrzuconych przez TSUE, bo skarżący nie wskazali, że akt, który powinien zostać wydany, dotyczyłby ich indywidualnie i bezpośrednio[418].

Wyrok w sprawie *Bundesverband der Bilanzbuchhalter* został wydany w postępowaniu odwoławczym od postanowienia Sądu Pierwszej Instancji (w sprawie T-84/94), który uznał za niedopuszczalną skargę na decyzję Komisji w sprawie uznania za niezgodną z prawem unijnym niemieckiej ustawy o doradztwie podatkowym z 1975 r. Skarżący (związek księgowych) oparł apelację na zarzucie nieuwzględnienia przez Sąd nadużycia władzy przez Komisję, która błędnie oceniła fakty i nie podjęła działania pomimo posiadania wiedzy na temat możliwej sprzeczności ustawy z prawem unijnym. Jego zdaniem Komisja miała obowiązek podjęcia postępowania, jeżeli nastąpiło ewidentne naruszenie traktatu. Zdaniem TSUE Sąd prawidłowo zastosował dotychczasowe orzecznictwo Trybunału, według którego jednostki nie mają uprawnienia do wszczęcia

[418] Por. wyrok z dnia 20 lutego 1997 r., sprawa C-107/95 P, *Bundesverband der Bilanzbuchhalter e.V. przeciwko Komisji WE*, Zb. Orz. 1997, s. I-947, ECLI:EU:C:1997:71; http://curia.europa.eu/juris/celex.jsfcelex=61995CJ0107&lang1=en&lang2=PL&type=TXT&ancre=

Zob. także wyrok z dnia 10 czerwca 1982 r., sprawa 246/81, *N.W. Lord Bethell przeciwko Komisji WE,* Zb. Orz. 1982, s. 2277, ECLI:EU:C:1982:224; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61981CJ0246

postępowania przeciwko Komisji w przypadku odmowy przez nią wszczęcia procedury o naruszenie prawa przeciwko państwu członkowskiemu. Tym samym skarga była niedopuszczalna.

W sprawie 246/81 N.W. Lord Bethell, deputowany do Parlamentu Europejskiego i członek Izby Lordów, a jednocześnie przewodniczący Freedom of the Skies Campaign, był zaangażowany w zwalczanie praktyk antykonkurencyjnych z udziałem linii lotniczych w Europie. W maju 1981 r. skierował do KE list, w którym zarzucił jej brak jakiegokolwiek przeciwdziałania tej sytuacji i zagroził – w razie dalszego braku działania – skargą do TSUE na bezczynność Komisji. Dyrekcja do spraw konkurencji ustosunkowała się do tego listu, wskazując na liczne trudności związane z oceną sytuacji oraz przedstawiając propozycje dalszych działań na przyszłość. Lord Bethell nie był usatysfakcjonowany odpowiedzią i skierował do TSUE skargę opartą na art. 175 (dotyczącym zaniechania Komisji) lub – alternatywnie – na art. 173 TWE (prawie każdej osoby do zaskarżenia aktu prawnego, który jej dotyczy). Dla dopuszczalności skargi lord Bethell musiałby wykazać, że spełnia warunki określone w tych przepisach. Podstawową kwestią jest zatem, czy Komisja była zobowiązana do podjęcia działania i wydania odpowiedniego aktu prawnego (decyzji) w rozumieniu roszczenia skarżącego wyrażonego w piśmie do niej. Z treści listu i wyjaśnień złożonych w trakcie postępowania wyciągnięto wniosek, że skarżący zażądał przeprowadzenia śledztwa w sprawie naruszeń prawa konkurencji. Chodziło więc nie o decyzję skierowaną do Bethella, ale o postępowanie w stosunku do osób trzecich, do których miałyby być skierowane decyzje. Pośrednio sprawa dotyczy więc skarżącego jako klienta linii. Nie znajdował się on jednak dokładnie w sytuacji prawnej rzeczywistego adresata decyzji, która miałaby być unieważniona (w rozumieniu art. 173), ani też potencjalnego adresata decyzji, do wydania której byłaby zobowiązana Komisja (w rozumieniu art. 175). Tym samym TSUE uznał skargę za niedopuszczalną.

Dopiero z upływem czasu sądy wspólnotowe złagodziły ścisłe wymogi traktatowe i dopuściły skargi na zaniechanie ze strony podmiotów innych niż potencjalny adresat konkretnego aktu. Miało to miejsce jednak w sytuacjach szczególnych i związanych z aktami, które dotyczą danej osoby bezpośrednio i indywidualnie[419]). Narzuca się więc znaczące podobieństwo do podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi na nieważność aktu prawnego.

W sprawie *Gestevision Telecinco* skarga dotyczyła domniemanego zaniechania ze strony Komisji, która odmówiła wszczęcia postępowania w sprawie subwencji przekazanych na rzecz telewizyjnych nadawców publicznoprawnych. Skargę wniosła stacja prywatna, która subwencji nie otrzymała. Sąd dopuścił skargę. Podkreślił, że zgodnie z TWE każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść do Trybunału skargę przeciwko instytucji

[419] W kontekście skargi na bezczynność zob. wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 15 września 1998 r., sprawa T-95/96, *Gestevision Telecinco SA przeciwko Komisji WE*; Zb. Orz. 1998, s. II-3407, ECLI:EU:T:1998:206; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=T-95/96

Wspólnoty, która nie wydała adresowanego do niej aktu prawnego innego niż zalecenie lub opinia. Skoro podmiot dotknięty bezpośrednio i indywidualnie może zaskarżyć legalność aktu nieskierowanego do niego, ale bezpośrednio i indywidualnie jego dotyczącego, te same wymogi powinny być związane ze skargą na zaniechanie. Tym samym nie można oddalić skargi tylko na podstawie tego, że odnośny akt prawny nie jest skierowany do danej osoby. Analizy wymaga zatem kwestia, czy akt, którego Komisja nie wydała, dotyczy jej wprost i indywidualnie. Przesłanka bezpośredniości jest spełniona, skoro ewentualna decyzja Komisji dotyczyła pomocy państwa już przyznanej przez organy publiczne. Zgodnie z orzecznictwem decyzja dotyczy danego podmiotu indywidualnie ze względu na jego cechy albo też ze względu na okoliczności faktyczne odróżniające go od innych osób. Należy zbadać, czy skarżący byłby indywidualnie dotknięty decyzją podjętą przez Komisję w stosunku do państwa członkowskiego w początkowej fazie postępowania wyjaśniającego. Decyzja taka może stwierdzić brak pomocy państwa albo jej zgodność ze wspólnym rynkiem. W przypadku wydania takiej decyzji zainteresowane osoby mogą korzystać z gwarancji proceduralnych tylko wtedy, gdy mogą zaskarżyć ją przed sądami wspólnotowymi. Podmiotami dotkniętymi indywidualnie i bezpośrednio przez decyzję będą wszystkie osoby, przedsiębiorstwa lub związki przedsiębiorstw, których interesy mogą być dotknięte przez udzieloną pomoc, w szczególności konkurenci na rynku. Skarżący spełnia ten warunek. Pozycję skarżącego wzmacnia dodatkowo wniesienie skargi do Sądu Pierwszej Instancji na odmowę wszczęcia postępowania wyjaśniającego przez Komisję w sprawie grantów przyznanych innym nadawcom telewizyjnym wobec braku jurysdykcji sądów krajowych. W tej sytuacji zaniechanie Komisji podjęcia postępowania musi zostać uznane za dotyczące skarżącego wprost i indywidualnie. Skarga była zatem dopuszczalna.

Kolejna sprawa[420] *d*otyczyła zakresu uprawnień sądów krajowych do wydania środków tymczasowych, które miałyby chronić interesy stron postępowania do czasu wydania ostatecznego orzeczenia przez TSUE. Sąd administracyjny wnioskował o rozstrzygnięcie, czy traktat pozwala sądom krajowym na zarządzenie środków tymczasowych, dopóki Komisja nie przyjmie środków prawnych regulujących trudności stron w obrocie. Jeżeli instytucja unijna dopuści się zaniechania, adresat środka, który powinien był zostać przyjęty przez Komisję, lub podmiot, który byłby nim bezpośrednio i indywidualnie dotknięty, może wszcząć postępowanie przed Sądem Pierwszej Instancji. Traktat upoważnia zainteresowany podmiot do wszczęcia postępowania, jeżeli zaniechanie dotyczyłoby aktu innego niż opinia czy zalecenie. Powództwo o zaniechanie jest procedurą podobną do postępowania o unieważnienie aktu. Możliwość ochrony praw jednostek nie może być uzależniona od podjęcia lub niepodjęcia działania przez odnośną instytucję unijną. W sprawach

[420] *Wyrok z dnia 26 listopada 1996 r., sprawa C-68/95, T. Port GmbH & Co. KG przeciwko Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*, Zb. Orz. 1996, s. I-6065, ECLI:EU:C:1996:452; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61995CJ0068

o zaniechanie Trybunał mógłby na wniosek skarżącego przyjąć środki tymczasowe. Przepisy dotyczące tego postępowania są zakreślone dość ogólnikowo i nie wykluczają szczególnych działań. Nie budzi wątpliwości, że w postępowaniu o wydanie orzeczenia deklaratoryjnego Trybunał może zarządzić środki tymczasowe. Jeżeli Komisja wyraźnie odmawia działania albo przyjmuje środki inne niż wnioskowane przez skarżącego, ten ostatni może próbować je uchylić w postępowaniu przed TSUE. Konkludując, Trybunał orzekł, że sąd państwa członkowskiego nie może wydać nakazu tymczasowego, dopóki Komisja nie przyjmie aktu wywierającego skutki prawne.

Procedurę wszczyna podmiot zainteresowany wydaniem aktu przez wezwanie instytucji do działania. Termin wezwania nie jest określony, aczkolwiek powinno ono być zakomunikowane w rozsądnym terminie. Wezwana instytucja powinna w ciągu dwóch miesięcy odpowiedzieć albo wydać akt prawny, albo zająć inne stanowisko. Skutki prawne zajęcia stanowiska nie są jednoznacznie określone, można jednak sugerować, że kończy ono postępowanie[421].

> Skarżący w piśmie skierowanym do Komisji zażądali wydania przez Komisję decyzji stwierdzającej, że nałożenie dodatkowego podatku obrotowego przez RFN na import mleka w proszku stanowi naruszenie traktatu. Komisja powinna wszcząć postępowanie o naruszenie prawa przeciwko Niemcom. W odpowiedzi Komisja poinformowała, że nie stwierdziła naruszenia zakazu opodatkowania dyskryminacyjnego. Skarżący wszczęli postępowanie o uchylenie tego stanowiska. Komisja wniosła o uznanie skargi przeciwko temu stanowisku za niedopuszczalną. Skarżący wnieśli ponownie przed TSUE o nakazanie wszczęcia postępowania przez Komisję. Według Trybunału Komisja jest uprawniona do wszczęcia postępowania przeciwko państwu członkowskiemu, które w razie pozytywnego rozstrzygnięcia Trybunału musiałoby podjąć odpowiednie kroki w celu wykonania wyroku. Pierwsza faza tego postępowania ma charakter administracyjny i daje zainteresowanemu państwu możliwość dostosowania swego postępowania do wymogów traktatu. W tym stadium Komisja przekazuje państwu swoją opinię, dając możliwość ustosunkowania się do niej. Żaden środek podjęty wówczas przez Komisję nie ma charakteru wiążącego. W konsekwencji skarga o uchylenie środków podjętych przez Komisję jest niedopuszczalna.

Jeżeli instytucja nadal będzie odmawiała działania albo nie udzieli satysfakcjonującej odpowiedzi, zainteresowana osoba powinna w ciągu następnych dwóch miesięcy skierować sprawę do Trybunału. W przypadku pozytywnego dla skarżącego orzeczenia instytucja jest zobowiązana podjąć odpowiednie działanie; traktat nie przewiduje sankcji za zaniechanie, w tym sankcji finansowych. W praktyce

[421] Wyrok z dnia 1 marca 1966 r., sprawa 48/65, *A. Lütticke GmbH przeciwko Komisji EWG*, ECLI:EU:C:1966:8; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:61965CJ0048

postępowania w sprawach dotyczących zaniechania legislacyjnego są stosunkowo (a nawet bardzo) rzadkie.

6.4.4. Postępowanie niesporne: procedura prejudycjalna (art. 267 TFUE)

Jak już wskazano w rozdziale trzecim, procedura prejudycjalna jest środkiem służącym zapewnieniu jednolitego stosowania prawa unijnego we wszystkich państwach członkowskich. Pytania prejudycjalne są formą dialogu sędziowskiego pomiędzy sądami krajowymi i TSUE.

Stosowanie prawa unijnego powierzono w pierwszej kolejności sądom państw członkowskich. Zarówno przygotowanie zawodowe prawników, metodologia stosowania prawa, jak i orzecznictwo sądowe (na styku prawa krajowego i unijnego) są przez to narażone na daleko idące rozbieżności. Aby to zjawisko wyeliminować, każdy sąd krajowy, który w rozpatrywanej sprawie napotka problem wymagający interpretacji prawa unijnego albo ważności aktu prawa wtórnego UE, ma możliwość – a w pewnych sytuacjach obowiązek – zawieszenia postępowania krajowego i skierowania pytania prawnego do TSUE. Wspomniany obowiązek dotyczy sądu, od którego orzeczenia w konkretnej sprawie nie ma możliwości odwołania się w trybie instancyjnym. Analizę tej kwestii znajdujemy w wyroku w sprawie *Lyckeskog*[422]. Postępowanie wszczęte na wniosek Hovrätt för Västra Sverige (sądu apelacyjnego dla Szwecji Zachodniej) dotyczyło wykładni rozporządzenia nr 918/83 w wersji uzupełnionej rozporządzeniem nr 355/94. Podsądnym w postępowaniu głównym był K.R. Lyckeskog, oskarżony o próbę przemytu 500 kg ryżu z Norwegii do Szwecji. Skazany w pierwszej instancji, odwołał się do sądu apelacyjnego. Ten z kolei wprawdzie nie miał wątpliwości odnośnie do wykładni prawa unijnego, ale zastanawiał się, czy nie powinien uznać się za sąd ostatniej instancji, który byłby zobowiązany do zadania pytania prejudycjalnego, ponieważ warunki określone w wyroku w sprawie 283/81 *CILFIT* nie zostały spełnione.

Według procedury szwedzkiej sąd najwyższy może rozpatrzyć odwołanie w trybie instancyjnym tylko wtedy, gdy uzna odwołanie za dopuszczalne. Stąd pytanie, czy sąd rozpatrujący odwołanie w drugiej instancji może być traktowany jako sąd ostatniej instancji, skoro postępowanie przed sądem najwyższym nie jest automatyczne ani obowiązkowe. Zdaniem Trybunału obowiązek sądu ostatniej instancji zadania pytania prejudycjalnego ma na celu zapewnienie właściwej i jednolitej wykładni prawa unijnego przez wszystkie sądy. Decyzje sądu apelacyjnego, od

[422] Wyrok z dnia 4 czerwca 2002 r., sprawa C-99/00, *Postępowanie karne przeciwko K.R. Lyckeskog*, Zb. Orz. 2002, s. I-4839, ECLI:EU:C:2002:329; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=C-99/00&td=ALL

których przysługuje odwołanie do sądu najwyższego, nie są decyzjami sądu ostatniej instancji. Instytucja przedsądu (regulująca dopuszczalność postępowania apelacyjnego) sama w sobie nie pozbawia stron środka prawnego. Jeżeli Sąd Najwyższy miałby wątpliwości co do wykładni prawa unijnego, musiałby sam zadać odpowiednie pytanie prejudycjalne. W konsekwencji sąd apelacyjny nie jest sądem ostatniej instancji w rozumieniu TWE. Tym samym TSUE interpretuje pojęcie sądu ostatniej instancji restryktywnie i funkcjonalnie.

Zgodnie z traktatami założycielskimi to właśnie Trybunał Sprawiedliwości jest jedynym organem uprawnionym do dokonywania wykładni prawa unijnego oraz rozstrzygania o ważności aktów prawnych UE. Orzeczenie TSUE jest wiążące dla sądu krajowego zadającego pytanie, ale autorytet Trybunału powoduje, że w praktyce orzeczenie takie będzie miało skutek *erga omnes* (w stosunku do wszystkich podmiotów)[423]. Trybunał wychodzi jednak niekiedy poza tak zakreślone ramy procedury prejudycjalnej.

W sprawie C-8/08 *T-Mobile Netherlands* TSUE wypowiedział się na temat charakteru prawnego domniemania związku przyczynowego między praktyką uzgodnioną a zachowaniem rynkowym oraz wykorzystywania przez przedsiębiorstwa informacji uzyskanych od partnerów zmowy kartelowej. Sąd odsyłający zastanawiał się, czy domniemanie ma charakter materialnoprawny, czy też jest zasadą proceduralną. W tym drugim przypadku zastosowanie tego domniemania byłoby uznaniowe, zgodnie z zasadą autonomii procesowej państw członkowskich. Niejako *en passant* Trybunał przypomniał, że art. 81 WE z jednej strony wywołuje bezpośrednie skutki w stosunkach między jednostkami i przyznaje im prawa, które sądy krajowe są zobowiązane chronić, i że z drugiej strony stanowi przepis polityki publicznej, niezbędny do wykonania zadań powierzonych Wspólnocie Europejskiej, który musi być stosowany z urzędu przez sądy krajowe. Tym samym, jeżeli chodzi o stosowanie art. 81 WE, wykładnia nadana mu przez Trybunał jest wiążąca dla wszystkich sądów krajowych państw członkowskich. Wskazał więc, że znaczenie wykładni dokonanej przez TSUE wykracza poza postępowanie główne, w ramach którego skierowane zostało pytanie prejudycjalne.

6.4.4.1. Ogólny schemat postępowania prejudycjalnego

Filozofię postępowania prejudycjalnego przedstawił TSUE np. w sprawie 166/73 *Rheinmühlen-Düsseldorf*[424]. Według Trybunału procedura prejudycjalna ma

[423] Por. przykładowo wyrok z dnia 4 czerwca 2009 r., sprawa C-8/08, *T-Mobile Netherlands BV, KPN Mobile NV, Orange Nederland NV i Vodafone Libertel NV przeciwko Raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit*, Zb. Orz. 2009, s. I-4529, ECLI:EU:C:2009:343; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-8/08

[424] Wyrok z dnia 12 lutego 1974 r., sprawa 166/73, *Rheinmühlen-Düsseldorf przeciwko Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*; Zb. Orz. 1974, s. 33, ECLI:EU:C:1974:3; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-166/73

podstawowe znaczenie dla zachowania wspólnotowego charakteru prawa ustanowionego przez traktaty i ma na celu zapewnienie, że we wszystkich okolicznościach prawo wspólnotowe będzie takie samo we wszystkich państwach członkowskich. Niezależnie od unikania rozbieżności w wykładni prawa wspólnotowego daje ona sędziom krajowym środki do wyeliminowania trudności, które podważałyby obowiązek zapewnienia pełnej skuteczności prawa wspólnotowego w prawie krajowym. System pytań prejudycjalnych, który umożliwia każdemu sędziemu zwrócenie się do TSUE, jeżeli uzna on, że jest to konieczne do wydania orzeczenia, musi być rozpatrywane w takim kontekście. Przepisy traktatu dotyczące pytań prejudycjalnych są bezwzględnie wiążące dla każdego sędziego. Wynika stąd, że sądy krajowe mają najszerszą dyskrecję w przekazywaniu spraw do TSUE, jeśli uważają, że sprawy będące przedmiotem postępowania przed nimi podnoszą kwestie wykładni lub ważności prawa wspólnotowego. Norma prawa krajowego, według której sąd niższej instancji jest związany co do prawa przez orzeczenie sądu wyższej instancji, nie może pozbawić sądu niższego prawa do zadania pytania prejudycjalnego.

Wykład ten Trybunał powtarzał przy innych okazjach, także o dużym znaczeniu politycznym, jak na przykład w sprawie procedury wystąpienia Wielkiej Brytanii z UE[425] oraz w sprawie polskiej dotyczącej hipotetycznej odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów za zadanie pytania prejudycjalnego i za orzekanie nie po myśli rządu[426]. W pierwszym z powoływanych orzeczeń Trybunał uznał, że w związku ze sporem prawnym zawisłym przed sądem szkockim co do dopuszczalności wycofania wniosku o brexit, pytanie nie ma *prima facie* charakteru hipotetycznego, nawet jeżeli nie wywoła żadnego wiążącego skutku w odniesieniu do stron sporu w postępowaniu głównym. Jedynie do sądu krajowego, przed którym zawisł spór i na którym spoczywa odpowiedzialność za wydanie orzeczenia, należy zarówno ocena, czy do wydania wyroku jest mu niezbędne uzyskanie orzeczenia prejudycjalnego, jak i ocena znaczenia pytań, które przedkłada Trybunałowi. W konsekwencji, jeśli postawione pytania dotyczą wykładni przepisu prawa Unii, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia. Pytania odnoszące się do prawa Unii korzystają z domniemania posiadania znaczenia dla sprawy. Odmowa wydania przez Trybunał rozstrzygnięcia w przedmiocie postawionego przez sąd krajowy pytania prejudycjalnego jest możliwa tylko wtedy, gdy oczywiste jest, że wykładnia przepisu prawa Unii, o którą się zwrócono, nie ma żadnego związku ze stanem

[425] Wyrok z dnia 10 grudnia 2018 r., sprawa C-621/18, *A. Wightman, i in. przeciwko Secretary of State for Exiting the European Union* (sąd szkocki), ECLI:EU:C:2018:999; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&td=ALL&num=C-621/18

[426] Wyrok z dnia 26 marca 2020 r., sprawy połączone C-558/18 i C-563/18, *Miasto Łowicz przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie Łódzkiemu i Prokurator Generalny przeciwko VX i in.*, ECLI:EU:C:2020:234; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-558/18

faktycznym lub z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego, które są niezbędne do udzielenia przydatnej odpowiedzi na przedstawione mu pytania. *Ratio* odesłania prejudycjalnego jest nie wydawanie opinii w kwestiach generalnych lub hipotetycznych, lecz rzeczywista potrzeba związana ze skutecznym rozstrzygnięciem określonego sporu.

W tym przypadku do sądu odsyłającego została wniesiona apelacja od orzeczenia sądu pierwszej instancji wydanego w postępowaniu zainicjowanym w celu uzyskania wyroku ustalającego w kwestii, czy notyfikacja zamiaru wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii, złożona na podstawie art. 50 TUE, może zostać jednostronnie wycofana przed upływem dwuletniego okresu przewidzianego w rzeczonym artykule, z tym skutkiem, że w razie jej wycofania Zjednoczone Królestwo pozostałoby w Unii. Sąd odsyłający wskazał w tym zakresie, że ma obowiązek rozstrzygnięcia kwestii prawnej, rzeczywistej i aktualnej, będącej źródłem sporu, której praktyczne znaczenie jest istotne. Do Trybunału nie należy ani kwestionowanie dokonanej przez sąd odsyłający oceny dopuszczalności powództwa w postępowaniu głównym, która to ocena w ramach postępowania prejudycjalnego należy do właściwości sądu krajowego, ani ustalanie, czy orzeczenie sądu odsyłającego zapadło zgodnie z krajowymi przepisami dotyczącymi zasad ustroju i procedury sądowej. Sąd odsyłający nie uwzględnił w tej sprawie zastrzeżeń co do dopuszczalności zgłoszonych przed nim przez rząd Zjednoczonego Królestwa, a dotyczących hipotetycznego lub akademickiego charakteru powództwa w postępowaniu głównym. Przesłane pytanie dotyczy wykładni jednego z postanowień prawa Unii, w niniejszej sprawie prawa pierwotnego, oraz stanowi dokładnie przedmiot sporu w postępowaniu głównym. Nie można więc stwierdzić, że postawione pytanie, dotyczące wykładni art. 50 TUE, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu w postępowaniu głównym lub że dotyczy ono problemu hipotetycznego. Pytanie prejudycjalne było więc dopuszczalne.

W drugiej sprawie Trybunał wykorzystał okazję, aby raz jeszcze wyłożyć swe podejście do pytań prejudycjalnych, nawet jeżeli jego konkluzja odnośnie do ich dopuszczalności w konkretnej sytuacji była ostatecznie negatywna. Wyrok ma tym samym walor wychowawczy i stanowi pouczenie dla rządu polskiego (i ewentualnie innych zainteresowanych podmiotów) co do roli procedury prejudycjalnej. Sądy okręgowe w Łodzi i Warszawie rozpatrywały powództwa jednostek samorządu terytorialnego przeciwko Skarbowi Państwa o zapłatę z tytułu dotacji celowych na wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Materiał dowodowy wskazywał, że istniało prawdopodobieństwo, że przyszły wyrok w sprawie będzie dla Skarbu Państwa niekorzystny. We wnioskach o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wyrażono obawę, że jeżeli sędziowie rozstrzygający w składzie jednego sędziego sprawy w postępowaniach głównych orzekną na

niekorzyść Skarbu Państwa, to może wobec nich zostać wszczęte postępowanie dyscyplinarne. Obawy związane były z tym, że zdaniem sądów odsyłających w następstwie niedawnych różnorodnych zmian ustawowych wprowadzonych w Polsce nie będzie już zagwarantowana obiektywność i bezstronność postępowań dyscyplinarnych prowadzonych wobec sędziów, a tym samym naruszona zostanie niezależność tych sądów.

> Problem związany był ze składem Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. Po pierwsze, sędziowie zasiadający w Izbie Dyscyplinarnej zostali powołani przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (Polska) (KRS), która w następstwie niedawnej nowelizacji ustawy o KRS nie jest już, zdaniem sądów odsyłających, organem niezależnym od władzy politycznej. Po drugie, nowe przepisy dotyczące postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów sądów powszechnych oddały Ministrowi Sprawiedliwości, sprawującemu zarazem urząd Prokuratora Generalnego, praktycznie nieograniczoną władzę w tym zakresie. Przyznane Ministrowi Sprawiedliwości dużych możliwości wywierania wpływu nie zostały obwarowane odpowiednimi gwarancjami, w szczególności ustawowa definicja przewinień mogących stanowić podstawę wymierzenia sędziom kar dyscyplinarnych jest nieprecyzyjna; postępowania dyscyplinarne mogą być prowadzone pomimo usprawiedliwionej nieobecności obwinionego sędziego lub jego obrońcy; w następstwie wprowadzonych zmian w ramach takich postępowań można wykorzystywać dowody uzyskane w sposób nielegalny. Sądy odsyłające stały na stanowisku, że taki model postępowań dyscyplinarnych stanowi dla władzy ustawodawczej i wykonawczej środek do usunięcia sędziów, których rozstrzygnięcia są dla nich niewygodne, i – dzięki skutkowi odstraszającemu – do wpływania na wydawane przez nich orzeczenia. Pytania prejudycjalne dotyczyły więc kwestii, czy zasada skutecznej ochrony sądowej z art. 19 TUE prowadzi do nielegalności polskich przepisów istotnie zwiększających ryzyko naruszenia gwarancji niezależnego postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów w Polsce poprzez wpływ polityczny na prowadzenie postępowań dyscyplinarnych, powstanie ryzyka wykorzystywania systemu środków dyscyplinarnych do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych oraz możliwość wykorzystania w postępowaniach dyscyplinarnych przeciwko sędziom dowodów uzyskanych za pomocą przestępstwa.

Rząd polski podniósł brak właściwości Trybunału do rozpoznania wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, wskazując w istocie na to, że zarówno spory w postępowaniach głównych, które mają charakter czysto wewnętrzny i nie dotyczą dziedzin objętych prawem Unii, jak i przepisy krajowe regulujące ustrój sądów krajowych oraz ustanawiające środki dyscyplinarne wobec sędziów, należące do wyłącznej kompetencji państw członkowskich, nie mieszczą się w zakresie stosowania prawa Unii. Trybunał uznał jednak, że na podstawie art. 19 TUE obowiązek państw członkowskich obejmuje ustanowienie systemu środków odwoławczych i procedur zapewniających skuteczną kontrolę sądową

w tych dziedzinach[427]. Artykuł 19 TUE dotyczy „dziedzin objętych prawem Unii" niezależnie od tego, w jakiej sytuacji państwa członkowskie stosują to prawo. Ma zatem między innymi zastosowanie w stosunku do każdego organu krajowego, który może rozstrzygać jako sąd kwestie dotyczące stosowania lub wykładni prawa Unii. Tak jest w przypadku sądów odsyłających, które jako polskie sądy powszechne mogą orzekać o kwestiach związanych ze stosowaniem lub z wykładnią prawa Unii i należą do polskiego systemu środków prawnych „w dziedzinach objętych prawem Unii" w rozumieniu art. 19 TUE, skutkiem czego powinny odpowiadać wymogom skutecznej ochrony sądowej. Chociaż organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych ostatnich, to wciąż przy wykonywaniu tej kompetencji mają one obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii, a w szczególności z art. 19 TUE. Z powyższego wynika, że Trybunał jest właściwy do dokonania wykładni art. 19 TUE.

Rząd polski i Komisja Europejska podniosły również niedopuszczalność wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, ponieważ sądy odsyłające nie wykazały związku, jaki istnieje między przepisem prawa Unii, o którego wykładnię się zwrócono, a uregulowaniami krajowymi, które znajdują zastosowanie w postępowaniu głównym. Co istotne, przedstawione pytania nie wykazują żadnego związku z procedurą i przedmiotem sporu w postępowaniach głównych i mają charakter ogólny i hipotetyczny, ponieważ ani przepisy krajowe dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, ani art. 19 TUE nie podlegają zastosowaniu przez sądy odsyłające w tych sporach. Odpowiedź na te pytania musi być niezbędna do rozstrzygnięcia tych spraw. Zdaniem TSUE w swoich wnioskach o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym sądy odsyłające, po pierwsze, w wystarczającym stopniu przedstawiły okoliczności sporów w postępowaniach głównych, a po drugie, wskazały w sposób szczegółowy przepisy stanowiące nowe krajowe ramy prawne systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. W pytaniach sformułowane zostały powody ich zadania, w szczególności związek, jaki istnieje między art.19 traktatu a przepisami krajowymi, które w ich ocenie mogą mieć wpływ na postępowanie sądowe prowadzące do wydania przez sądy odsyłające orzeczenia, a w rezultacie na rozstrzygnięcie zawisłych przed nimi spraw. Ponadto domniemywa się, że pytania dotyczące wykładni prawa Unii, z którymi zwrócił się sąd krajowy w ramach stanu prawnego i faktycznego, za którego ustalenie jest on odpowiedzialny i którego prawidłowość nie podlega ocenie Trybunału, mają znaczenie dla sprawy. Należy jednak pamiętać, że procedura ustanowiona w art. 267 TFUE jest instrumentem współpracy pomiędzy Trybunałem i sądami krajowymi, dzięki któremu

[427] Trybunał odwołał się do wyroków C-64/16 *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* oraz C-192/18 *Komisja przeciwko Polsce* (niezależność sądów powszechnych), omówionych w innym miejscu, oraz powoływanego w nich orzecznictwa.

Trybunał dostarcza sądom krajowym elementów wykładni prawa Unii, które są im niezbędne do rozstrzygnięcia zawisłych przed nimi sporów. Odesłanie prejudycjalne nie ma służyć wydawaniu opinii doradczych w przedmiocie kwestii ogólnych i hipotetycznych, lecz ma być podyktowane rzeczywistą potrzebą skutecznego rozstrzygnięcia sporu. W ramach takiej procedury konieczne jest zatem zaistnienie między tym sporem a przepisami prawa Unii, o których wykładnię się zwrócono, łącznika przejawiającego się w tym, że wykładnia ta jest obiektywnie niezbędna z punktu widzenia orzeczenia, jakie ma wydać sąd odsyłający. W tym konkretnym przypadku spory w postępowaniach głównych nie wykazują pod względem materialnoprawnym żadnego łącznika z prawem Unii, w szczególności z art. 19 TUE, którego dotyczą pytania prejudycjalne, oraz sądy odsyłające nie są w związku z tym zobowiązane do zastosowania tego prawa, aby móc rozstrzygnąć te spory co do istoty (inaczej niż w sprawie C-64/16 *Associação Sindical dos Juízes Portugueses)*. Pytania prejudycjalne przedstawione w ramach niniejszych spraw połączonych nie dotyczą wykładni przepisów proceduralnych prawa Unii, które sąd odsyłający powinien zastosować, wydając wyrok. Nie wydaje się ponadto, by odpowiedź, jakiej miałby udzielić Trybunał na te pytania, mogła dostarczyć sądom odsyłającym taką wykładnię prawa Unii, która pozwoliłaby im rozstrzygnąć kwestie proceduralne prawa krajowego przed wydaniem orzeczenia co do istoty zawisłych przed nimi sporów. Tym samym sytuacja w rozstrzyganym postępowaniu różni się od spraw: C-585/18, C-624/18 i C-625/18 *A.K. i in.* (sprawa niezależności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), w których wykładnia prawa unijnego była w stanie wpłynąć na kwestię ustalenia sądu właściwego do merytorycznego rozpoznania sporów mających związek z prawem Unii. W tych okolicznościach z postanowień odsyłających nie wynika, by między postanowieniem prawa Unii, którego dotyczą rozpatrywane tu pytania prejudycjalne, a sporami w postępowaniach głównych istniał łącznik. Pytania te nie dotyczą zatem wykładni prawa Unii, która byłaby obiektywnie niezbędna do rozstrzygnięcia tych sporów, lecz mają charakter generalny.

Trybunał przypomniał, że procedura odesłania prejudycjalnego jest kluczowym elementem systemu sądowniczego ustanowionego w traktatach, ponieważ poprzez ustanowienie dialogu między sądami, zwłaszcza między Trybunałem a sądami państw członkowskich, ma ona na celu zapewnienie jednolitej wykładni prawa Unii i umożliwienie tym samym zapewnienia jego spójności, pełnej skuteczności i autonomii oraz wreszcie odrębnego charakteru prawa ustanowionego w traktatach. Artykuł 267 TFUE przyznaje sądom krajowym jak najszersze uprawnienie do wystąpienia do Trybunału, jeśli uznają one, że w zawisłej przed nimi sprawie pojawiły się pytania związane z wykładnią lub oceną ważności przepisów prawa Unii wymagające udzielenia odpowiedzi w celu rozstrzygnięcia rozpatrywanego przez te sądy sporu. Sądy krajowe mają ponadto swobodę w wykonywaniu tego uprawnienia na każdym etapie postępowania, który uznają za stosowny. Przepis

prawa krajowego nie może zatem stanowić przeszkody, by sąd krajowy mógł skorzystać z tego uprawienia, a na pewno nie są dopuszczalne przepisy krajowe, z których wynikałoby, że sędziowie krajowi mogą być narażeni na postępowania dyscyplinarne w konsekwencji wystąpienia do Trybunału z odesłaniem prejudycjalnym. Już sama bowiem wizja wszczęcia w danym wypadku postępowania dyscyplinarnego w następstwie takiego wystąpienia lub zdecydowania się na późniejsze podtrzymanie go może negatywnie wpłynąć na faktyczne wykonywanie przez sędziów krajowych ich uprawnień i pełnienie funkcji. Zapewnienie, by sędziowie ci nie byli narażeni na postępowania lub sankcje dyscyplinarne z racji skorzystania z uprawnienia do zwrócenia się do Trybunału, która to decyzja leży wyłącznie w ich gestii, stanowi ponadto gwarancję nierozłącznie związaną z ich niezawisłością, która ma zasadnicze znaczenie w szczególności dla prawidłowego funkcjonowania systemu współpracy sądowej pod postacią mechanizmu odesłania prejudycjalnego. Z powyższych rozważań wynika, że wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedłożonych Trybunałowi sprawach połączonych należy uznać za niedopuszczalne.

6.4.4.2. Pojęcie sądu na potrzeby pytań prejudycjalnych

TFUE nie definiuje w sposób abstrakcyjny pojęcia sądu dla celów przepisu art. 267 traktatu; w swym orzecznictwie wskazał jednak wiele warunków, które powinny być spełnione, aby wniosek o rozpatrzenie pytania prejudycjalnego został przyjęty. Nie ulega wątpliwości, że sądami w rozumieniu prawa unijnego są sądy powszechne (z wyjątkiem przypadków, w których wykonują funkcje rejestrowe w procedurze niespornej) oraz sądy administracyjne. Sądy arbitrażowe będą traktowane jako sądy uprawnione do zadawania pytań prejudycjalnych, jeżeli mają charakter permanentny (nie są utworzone *ad hoc* na podstawie kompromisu arbitrażowego zawartego przez strony sporu), orzekają na podstawie przepisów prawa, a wykonanie orzeczenia jest zapewnione przez państwo. Pojęcie sądu obejmuje również trybunały konstytucyjne państw członkowskich, aczkolwiek i w tym przypadku powstają pewne wątpliwości – sądy konstytucyjne rzadko rozstrzygają sprawy sporne. Jednakże w ostatnich latach TSUE przyjmuje do rozpoznania w coraz szerszym zakresie pytania prejudycjalne kierowane do niego przez sądy konstytucyjne.

W opisanej wyżej sprawie *VQ przeciwko krajowi federalnemu Hesja*[428] TSUE potwierdził kryteria niezależności i niezawisłości, jakie powinien spełniać sąd przedstawiający do rozstrzygnięcia kwestie prejudycjalne. Sąd administracyjny w Wiesbaden zaczął się zastanawiać, czy może zostać uznany za „sąd" w rozumieniu

[428] Wyrok z dnia 20 lipca 2020 r., sprawa C-272/19 *VQ przeciwko krajowi federalnemu Hesja*, ECLI:EU:C:2020:535; https://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-272/19

art. 267 TFUE w związku z art. 47 KPP w świetle kryteriów wypracowanych w tym względzie przez Trybunał, w związku z wpływem władz administracyjnych na jego funkcjonowanie. Wyrok rozwiał jednak te wątpliwości.

Oprócz wyżej wymienionych w poszczególnych państwach członkowskich funkcjonują różnego rodzaju i proweniencji organy, których zadaniem jest rozstrzyganie sporów. Uznanie ich uprawnienia do zadawania pytań prejudycjalnych było niejednokrotnie przedmiotem orzeczeń TSUE. Przykładowo wymogi, które powinien spełniać sąd krajowy, zostały sprecyzowane m.in. w wyroku w sprawie *K. Abrahamsson*[429]. Przedmiotem postępowania głównego była kwestia równouprawnienia kobiet i mężczyzn w procesie zatrudnienia pracowników Uniwersytetu w Göteborgu, w kontekście akcji afirmatywnej (wyrównania szans kobiet i mężczyzn) prowadzonej na tej uczelni, a także oceny kompetencji mężczyzn i kobiet ubiegających się o określone stanowisko profesorskie. Konkretna wątpliwość dotyczyła tego, czy Överklagandenämnden, instytucja utworzona przez szwedzką ustawę o szkolnictwie wyższym w celu rozpatrywania niektórych sporów prawnych na uczelniach, jest sądem uprawnionym do zadania pytania prawnego, w tym przypadku dotyczącego interpretacji dyrektywy o równouprawnieniu kobiet i mężczyzn z 1976 r. TSUE wskazał, że kwestia zakwalifikowania danego organu jako sądu należy do prawa unijnego, a nie prawa krajowego. TSUE bierze przy tym pod uwagę takie elementy, jak: powołanie organu na podstawie ustawy, jego trwały charakter, obligatoryjny charakter jurysdykcji, kontradyktoryjna procedura, oparcie postępowania na przepisach prawa oraz niezależność i niezawisłość organu. W wyniku analizy ustawodawstwa szwedzkiego Trybunał potwierdził, że Överklagandenämnden spełnia przesłanki sądu, zwłaszcza że składa się on w znacznej części z prawników (w tym czynnych sędziów), a przy rozpatrywaniu spraw nie jest zależny od jakiejkolwiek instytucji, włączając parlament oraz uczelnie wyższe. W konkluzji stwierdził, że jakkolwiek jest to organ administracji publicznej, pełni również funkcje sądownicze.

Sporna była ocena charakteru prawnego Scheidsgerecht van het Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf (Trybunał Arbitrażowy do spraw Funduszu Pracowników Górnictwa)[430]. Powódka w postępowaniu głównym wnosiła przed wspomnianym Trybunałem Arbitrażowym o przywrócenie jej na listę członków funduszu ubezpieczeniowego uprawnionych do otrzymywania świadczeń chorobowych dla emerytów (w tym przypadku również wdów po członkach funduszu). W trakcie

[429] Wyrok z dnia 6 lipca 2000 r., sprawa C-407/98, *K. Abrahamsson i L. Anderson przeciwko E. Fogelqvist*, Zb. Orz. 2000, s. I-05539, ECLI:EU:C:2000:367; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A61998CJ0407

[430] *Wyrok z dnia 30 czerwca 1966 r., sprawa 61/65, G. Vaassen (née Göbbels) przeciwko Management of the Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf, Heerlen*, Zb. Orz. 1966, s. 583, ECLI: ECLI:EU:C:1966:39; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61965CJ0061&from=EN

postępowania okazało się bowiem, że została ona wykreślona z funduszu w związku z przeprowadzką za granicę (rezydenci zagraniczni nie mogli być członkami funduszu). Wniosek został oddalony przez fundusz. Trybunał Arbitrażowy zadał w tej sprawie pytanie prejudycjalne. Zostało ono zakwestionowane przez pozwanego w toku procedury przed TSUE. Trybunał Sprawiedliwości przeanalizował stan prawny i wskazał, że Scheidsgerecht został ustanowiony na podstawie ustawy holenderskiej regulującej stosunki pomiędzy funduszem a ubezpieczonymi w nim osobami w celu rozstrzygania sporów. Regulacje prawne dotyczące funduszu (w tym proceduralne) są zatwierdzane przez kilku ministrów właściwych rzeczowo. Członków powołuje minister właściwy do spraw resortu górnictwa. Scheidsgerecht ma charakter stały, a procedura przed nim jest kontradyktoryjna. Tym samym jest on sądem w rozumieniu obecnego art. 267 TFUE.

Na równi z sądem – acz tylko w pewnym zakresie – została potraktowana działająca w Królestwie Niderlandów Komisja do spraw Zawodu Lekarza[431]. Jest to organ utworzony przez organizację zawodową (stowarzyszenie lekarzy), w którego skład wchodzą osoby powoływane przez ministrów właściwych do spraw szkolnictwa wyższego i zdrowia. Oznacza to, że na jego kształt mają znaczący wpływ władze publiczne. Komisja rozpatruje spory w postępowaniu kontradyktoryjnym. Wpis do rejestru prowadzonego przez Komisję jest warunkiem dopuszczenia do praktyki lekarskiej w charakterze lekarza ogólnego, a osoba niewpisana do niego nie może leczyć pacjentów na koszt instytucji ubezpieczeniowej. Każdy lekarz, który chce praktykować, musi złożyć odpowiedni wniosek do Komisji. Decyzje samej Komisji i organu odwoławczego od jej rozstrzygnięć nie były nigdy kwestionowane przed sądami powszechnymi. W ten sposób Komisja stosuje w pewnym zakresie prawo wspólnotowe, a w szczególności podejmuje decyzje w sprawie praw jednostek wynikających z prawa UE. W celu zapewnienia jednolitego stosowania prawa wspólnotowego konieczne jest umożliwienie zadawania pytań prejudycjalnych przez Komisję do TSUE; w tym kontekście należy ją traktować jako sąd lub Trybunał.

Powyższe orzeczenie zostało doprecyzowane w wyroku w sprawie *Nordsee DH*[432]. Trzy grupy armatorów zawarły porozumienie w sprawie budowy pewnej liczny trawlerów-przetwórni. Kontrakt zawierał klauzulę arbitrażową. Doszło do sporu między partnerami kontraktu. Utworzony zgodnie z przepisami niemieckiego kodeksu procedury cywilnej trybunał arbitrażowy zadał pytanie prejudycjalne

[431] Wyrok z dnia 6 października 1981 r., sprawa 246/80, *C. Broekmeulen przeciwko Huisarts Registratie Commissie,* ECLI:EU:C:1981:218, Zb. Orz. 1981, s. 2311; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61980CJ0246

[432] Wyrok z dnia 23 marca 1982 r., sprawa 102/81, *Nordsee Deutsche Hochseefischerei GmbH przeciwko Reederei Mond,* Zb. Orz. 1982, s. 1095, *ECLI:EU:C:1982:107,* https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61981CJ0102

Trybunałowi Sprawiedliwości. Trybunał luksemburski stwierdził, że umowa między stronami przewidywała alternatywnie drogę sądową lub arbitrażową. Strony sporu zdecydowały się na postępowanie arbitrażowe, które toczyło się bez udziału organów państwa niemieckiego.

W polskim systemie prawnym jako organy sądowe powinny być traktowane: zespól arbitrów przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych, izby morskie oraz sądy dyscyplinarne, a w przypadkach, gdy orzekają o prawie wykonywania zawodu: sądy lekarskie, sądy lekarsko-weterynaryjne, sądy pielęgniarek i położnych, sądy aptekarskie, sądy dyscyplinarne dla adwokatury i radców prawnych, rzeczników patentowych, doradców podatkowych, biegłych rewidentów; dyskusyjny jest natomiast charakter Urzędu Patentowego RP w sprawach, w których działa on w trybie spornym.

6.4.4.3. Wymogi szczególne i formalne dotyczące pytań prejudycjalnych

Prawo unijne wymaga, aby pytanie prejudycjalne postawione przez sąd krajowy było powiązane z postępowaniem toczącym się przed tym sądem, a rozstrzygnięcie (wykładnia prawa unijnego, kwestia ważności aktu prawnego UE) było niezbędne dla wydania orzeczenia w postępowaniu głównym. Tym samym nie jest dopuszczalne kierowanie do TSUE pytań fikcyjnych lub niepowiązanych z prawem unijnym. Najczęściej przywoływanym przykładem rozstrzygnięcia TSUE dotyczącego tej kwestii jest wyrok w sprawie *P. Foglia przeciwko M. Novello*[433]. Foglia, włoski handlarz winem, wysłał na zlecenie M. Novello wino do Francji, zlecając transport firmie Danzas. Na tę ostatnią francuscy celnicy nałożyli opłatę na granicy. Novello odmówiła zwrotu pobranej należności, twierdząc, że cło zostało pobrane bezprawnie, a jej kontrakt z Foglią przewidywał, że nie może zostać obciążona żadnymi opłatami sprzecznymi z zasadą swobodnego przepływu towarów. Przy okazji procesu między Foglią a Novello sąd włoski (Pretura di Bra) zadał pytanie prejudycjalne o zgodność prawa francuskiego z TEWG.

Trybunał nie miał wątpliwości, że strony w postępowaniu głównym były zgodne co do tego, że podatek francuski od włoskiego wina miał charakter dyskryminacyjny, i nakłaniały sąd włoski do uwzględnienia tej kwestii w wyroku. Danzas nie wszczęła postępowania o zwrot podatku, mimo że była do tego uprawniona, Foglia zaś opłacił pełną fakturę, nie kwestionując podatku. Spór miał więc charakter pozorny. Jeżeli Trybunał zostałby zobowiązany przez porozumienie między stronami do rozstrzygnięcia postawionego pytania, mogłoby to podważyć cały system środków

[433] Wyrok z dnia 11 marca 1980 r., sprawa 104/79, *P. Foglia przeciwko M. Novello*, Zb. Orz. 1980, s. 745; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-104/79

prawnych dostępnych jednostkom w celu ochrony ich przed niezgodnymi z traktatem przepisami podatkowymi. Tym samym pytania postawione przez sąd krajowy wykraczały poza obowiązki Trybunału w postępowaniu prejudycjalnym.

Problem łącznika pomiędzy prawem unijnym a sporem przed sądem krajowym i postępowaniem prejudycjalnym pojawił się w interesujący sposób w omówionych wyżej sprawach połączonych dotyczących pytań skierowanych przez sądy okręgowe w Warszawie i Łodzi. Pytania odnosiły się do hipotetycznej odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów na gruncie nowego polskiego ustawodawstwa w przypadku wydania przez sąd orzekający w postępowaniu głównym wyroku niepożądanego dla Skarbu Państwa.

Interesującym, acz spornym i dyskusyjnym problemem związanym z instrumentalnym wykorzystaniem procedury prejudycjalnej jest możliwość jej zastosowania dla podważenia aktu prawa unijnego. Trybunał dokonał oceny takiej sytuacji w wyroku w sprawie pomocy publicznej dla zakładów włókienniczych TWD Textilwerke Deggendorf[434]. Wyższy Sąd Administracyjny dla kraju Północna Nadrenia-Westfalia skierował do TSUE dwa pytania odnoszące się do ostatecznego charakteru decyzji Komisji 86/509 dotyczącej pomocy udzielonej przez Niemcy producentom przędzy poliamidowej i poliestrowej. Komisja uznała pomoc za niezgodną ze wspólnym rynkiem i nakazała zwrot sumy pomocy. Skarżący twierdził, że decyzja rządu niemieckiego o odwołaniu pomocy była niezgodna z prawem. Podstawowym pytaniem było, czy pośrednia (w trybie prejudycjalnym) skarga o nieważność aktu była dopuszczalna. Wymaga tego zasada pewności prawa. Trybunał orzekł, że w świetle orzecznictwa decyzja niezaskarżona przez adresata w terminie staje się ostateczna i wiążąca. Skarżący miał prawo zaskarżyć decyzję przed Trybunałem, nawet jeżeli była ona adresowana do państwa członkowskiego. Po upływie terminu zaskarżenia nie ma możliwości podważenia decyzji. Skoro skarżący miał możliwość zaskarżenia decyzji w postępowaniu bezpośrednim o uchylenie aktu i z takiej możliwości nie skorzystał, zarzut w postępowaniu prejudycjalnym był niedopuszczalny. Przeciwne rozwiązanie podważyłoby ostateczny charakter prawomocnej decyzji.

W sprawie *Eurotunnel*[435] Trybunał potwierdził, że jednostki mogą zaskarżyć przepisy dyrektywy przed sądem krajowym, jednak ostateczne rozstrzygnięcie w danej sprawie należy do wyłącznej kompetencji TSUE. W konkretnej sprawie

[434] Wyrok z dnia 9 marca 1994 r., sprawa C-188/92, *TWD Textilwerke Deggendorf GmbH przeciwko RFN*, Zb. Orz. 1994, s. 846, ECLI:EU:C:1994:90; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A61992CJ0188

[435] Wyrok z dnia 11 listopada 1997 r., sprawa C-408/95, *Eurotunnel SA i in. przeciwko SeaFrance*, Zb. Orz. 1997, s. I-6315, ECLI:EU:C:1997:532; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61995CJ0408

chodziło o zakwestionowanie przepisów dyrektyw 77/388/EWG i 92/12/EWG w związku z praktykami armatorów promów, obsługujących linie między portami francuskimi i brytyjskimi, prowadzącymi na promach sprzedaż bezcłową różnych towarów. Działalność ta została potraktowana przez skarżących jako czyn nieuczciwej konkurencji. Sąd krajowy miał wątpliwości co do możliwości zaskarżenia dyrektyw, skoro powód nie wszczął postępowania o unieważnienie aktu prawnego w przewidzianym terminie dwóch miesięcy. We wspomnianej już sprawie *TWD* firma była uprawniona do zaskarżenia decyzji. W rozpatrywanej w postępowaniu głównym chodziło jednak o dyrektywę, czyli akt skierowany do państw członkowskich, a nie do osób fizycznych czy prawnych. Firma Eurotunnel nie była dotknięta bezpośrednio i indywidualnie przez kwestionowane przepisy, które zresztą nie były bezpośrednio skuteczne w stosunku do armatorów i podróżnych, ze względu na przyznany państwom członkowskim margines swobody regulacji. W efekcie TSUE uznał, że możliwe jest zaskarżenie dyrektyw przed sądem krajowym, nawet jeśli nie została w tej sprawie wniesiona skarga o unieważnienie aktu, a sąd innego państwa członkowskiego wydał w osobnym postępowaniu wyrok w danej kwestii. Z kolei w sprawie C-241/95 *Accrington Beef* Trybunał odniósł się do możliwości zaskarżenia do sądu krajowego spornego rozporządzenia unijnego. Brytyjscy producenci wołowiny próbowali uzyskać unieważnienie rozporządzenia wykonawczego Komisji nr 214/94 w sprawie importu mrożonej wołowiny. Właściwe organy krajowe odmówiły uwzględnienia skarżących przy podziale kwot importowych. Rząd brytyjski, opierając się na wyroku TSUE w sprawie *TWD przeciwko RFN*, zakwestionował kompetencję Trybunału do rozważenia pytań prejudycjalnych. Uważał, że żądanie jest niedopuszczalne, ponieważ upłynął termin wniesienia przez skarżących skargi bezpośredniej o unieważnienie, do której to skargi byli uprawnieni. Trybunał orzekł, że kwestionowane regulacje były skierowane w ogólny sposób do abstrakcyjnie określonych adresatów, a zatem bezpośrednie powództwo o unieważnienie było niedopuszczalne. Trybunał przyznał, że strona miała prawo wystąpić o unieważnienie aktu wspólnotowego, w wypadku którego upłynął czas na wszczęcie postępowania, ponieważ nie było pewności, że skarżący miał kompetencję do zaskarżenia środka wspólnotowego w formie rozporządzenia o zastosowaniu ogólnym. Sprawa różniła się więc od *TWD*, ponieważ w tamtym przypadku skarżący miał z pewnością prawo do zaskarżenia aktu.

Procedura prejudycjalna przez długi czas nie była uregulowana. Sądy krajowe przesyłały wnioski do TSUE w bardzo zróżnicowanych formach. Niekiedy oznaczało to krótki opis stanu faktycznego i informację o stanie prawnym prawa krajowego. Jako przykład może posłużyć sprawa *G. Heinrich*[436], w której rządy kilku

[436] Wyrok z dnia 10 marca 2009 r., sprawa C-345/06, *G. Heinrich*, Zb. Orz. 2009, s. I-1659, ECLI:EU:C:2009:140, http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&num=C-345/06

państw zgłosiły swoje stanowisko w postępowaniu, wskazując na niedostateczne udokumentowanie wniosku prejudycjalnego.

Rządy: niemiecki, francuski i brytyjski, a także w nieco innym kontekście szwedzki, podnoszą, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny ze względu na to, że postanowienie odsyłające nie wskazuje ani warunków, w jakich G. Heinrich zwrócił się do sądu krajowego, ani przedmiotu sporu. W związku z tym, że kontekst faktyczny i prawny pytań prejudycjalnych nie jest wystarczająco jasny, nie jest możliwe określenie, czy ich przedstawienie jest obiektywnie konieczne w celu rozstrzygnięcia sporu przed sądem krajowym. Według Trybunału zgodnie z utrwalonym orzecznictwem konieczność dokonania takiej wykładni prawa wspólnotowego, która będzie użyteczna dla sądu krajowego, nakłada na ten sąd obowiązek zakreślenia ram faktycznych i prawnych, w które wpisują się zadane przez niego pytania, lub przynajmniej wyjaśnienia założeń faktycznych, na których pytania te są oparte. Informacje zawarte w postanowieniach odsyłających powinny więc nie tylko pozwolić Trybunałowi na udzielenie użytecznych odpowiedzi, lecz również umożliwić rządom państw członkowskich oraz innym zainteresowanym stronom przedstawienie uwag. Obowiązkiem Trybunału jest czuwanie, aby ta możliwość była zachowana. G. Heinrich wnioskował o wydanie wyroku deklaratywnego, tj. o stwierdzenie bezprawności zachowania krajowych urzędników odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, którzy najpierw odmówili mu przejścia przez punkt kontroli bezpieczeństwa, a następnie, gdy mimo to wszedł on na pokład samolotu, nakazali mu go opuścić.

Decyzja właściwych władz o odmowie G. Heinrichowi przejścia przez punkt kontroli bezpieczeństwa z rakietami tenisowymi była oparta na rozporządzeniach nr 2320/2002 i 622/2003. Sąd krajowy podkreśla, że wskazane rozporządzenia są skierowane nie tylko do władz krajowych, ale nakładają również obowiązki na jednostki. Jednostki jednak nie mają możliwości zastosowania się do tych obowiązków ze względu na brak publikacji załącznika do rozporządzenia nr 622/2003. W rozumieniu Trybunału sąd krajowy określił w wystarczający sposób ramy faktyczne i prawne, w których zwraca się z wnioskiem o dokonanie wykładni prawa wspólnotowego, oraz przedstawił Trybunałowi wszelkie konieczne informacje, by mógł on udzielić użytecznych odpowiedzi. Co więcej, dane te były wystarczające, aby rządy zainteresowanych państw sformułowały swoje stanowiska w postępowaniu.

Trybunał następnie zwrócił uwagę na to, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w ramach postępowania prejudycjalnego wyłącznie do sądu krajowego, przed którym toczy się spór i który wobec tego musi przyjąć na siebie odpowiedzialność za wydane orzeczenie, należy ocena, w świetle konkretnych okoliczności sprawy, zarówno niezbędności orzeczenia prejudycjalnego do wydania wyroku, jak i istotnego charakteru pytań skierowanych do Trybunału. Trybunał może odmówić wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym, o które wnioskował sąd krajowy, tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa wspólnotowego, o którą wnioskowano, nie ma żadnego związku z rzeczywistością lub przedmiotem sporu przed sądem krajowym lub gdy problem jest natury hipotetycznej. Nie ulega wątpliwości, że pytanie, poprzez które sąd krajowy zmierza

w istocie do ustalenia, czy w świetle wskazanego rozporządzenia możliwe jest uzasadnienie braku publikacji aktów wspólnotowych, które powinny zostać opublikowane, ma znaczenie dla rozstrzygnięcia sporu.

Biorąc pod uwagę, że w kompetencji sądu krajowego leży określenie ram prawnych znajdujących zastosowanie w zawisłym przed nim sporze i że sąd ten stwierdził, iż władze austriackie powołały się na rozporządzenia nieopublikowane w Dzienniku Urzędowym, uzasadniając odmówienie G. Heinrichowi przejścia przez punkt kontroli bezpieczeństwa na lotnisku Wiedeń-Schwechat, nie można kwestionować związku tego pytania z przedmiotem sporu przed sądem krajowym. Z powyższego wynika, że sąd krajowy określił w wystarczający sposób ramy faktyczne i prawne, w których zwraca się on z wnioskiem o dokonanie wykładni prawa wspólnotowego i że przedstawił on Trybunałowi wszelkie konieczne informacje, by mógł on udzielić użytecznych odpowiedzi.

Równie często jednak zdarzało się, że sąd krajowy przesyłał do Trybunału kompletne akta sprawy. Aby wykluczyć takie sytuacje, Trybunał zredagował i ogłosił ujednoliconą procedurę składania pytań prejudycjalnych[437]. Nie ma ona charakteru wiążącego. Oparta jest na dotychczasowych doświadczeniach i na orzecznictwie Trybunału.

Instrukcja wskazuje na wstępie, jak wielkie znaczenie dla jednolitego stosowania prawa unijnego ma procedura prejudycjalna, która opiera się na ścisłej współpracy między Trybunałem a sądami państw członkowskich. Wykonywanie kompetencji Trybunału w zakresie orzekania w trybie prejudycjalnym w przedmiocie wykładni lub ważności prawa Unii następuje wyłącznie z inicjatywy sądów krajowych i tylko one mogą dokonać oceny, czy odesłanie prejudycjalne będzie przydatne do rozstrzygnięcia sprawy. Z tego względu niezbędne jest, aby sąd odsyłający przedstawił wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne, w świetle których ocenia, że przepisy prawa Unii znajdują zastosowanie w danym wypadku. Może to okazać się szczególnie użyteczne w razie wystąpienia przed sądem krajowym nowego zagadnienia interpretacyjnego, które ma zasadnicze znaczenie dla jednolitego stosowania prawa Unii, lub w sytuacji, gdy istniejące orzecznictwo wydaje się nie dostarczać wyjaśnień koniecznych w świetle nowych ram prawnych lub nowych okoliczności faktycznych. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wyłącznie wykładni lub ważności prawa Unii, a nie wykładni przepisów prawa krajowego lub kwestii faktycznych podniesionych w ramach sporu w postępowaniu głównym. Choć w celu wydania orzeczenia Trybunał bierze siłą rzeczy pod uwagę ramy prawne i faktyczne sporu w postępowaniu głównym, tak jak zostały one określone przez sąd odsyłający we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, nie stosuje on jednak sam prawa Unii do tego sporu. Stara się

[437] Zalecenia dla sądów krajowych dotyczące składania wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (Dz. Urz. UE 2018/C 257/01).

udzielić odpowiedzi użytecznej dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym, lecz to do sądu odsyłającego należy wyciągnięcie z niej konkretnych wniosków. Sąd krajowy może skierować do Trybunału wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym natychmiast po stwierdzeniu, że rozstrzygnięcie w przedmiocie wykładni albo ważności aktu prawa Unii jest niezbędne do wydania przez ten sąd orzeczenia w postępowaniu głównym. Konieczne jest, aby decyzja o odesłaniu prejudycjalnym została podjęta na takim etapie postępowania, na którym sąd odsyłający jest w stanie wystarczająco dokładnie określić ramy prawne i faktyczne sprawy w postępowaniu głównym, jak również kwestie prawne, których sprawa ta dotyczy; najlepszym momentem jest faza po przeprowadzeniu kontradyktoryjnej debaty przed sądem krajowym.

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym można złożyć w dowolnej formie przewidzianej przez prawo krajowe. Należy jednak mieć na uwadze, że wniosek ten stanowi podstawę postępowania przed Trybunałem i że jest on doręczany wszystkim podmiotom określonym w statucie TSUE, w tym wszystkim państwom członkowskim, w celu przedstawienia przez nie ewentualnych uwag. Związana z tym konieczność przetłumaczenia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na wszystkie języki urzędowe Unii Europejskiej wymaga, aby sąd odsyłający zredagował ten wniosek w sposób prosty, jasny i precyzyjny, bez zbędnych elementów. W praktyce wystarczający jest wniosek nieprzekraczający dziesięciu stron.

Poza sformułowaniem pytań skierowanych do Trybunału wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym powinien zawierać – zwięzłe omówienie przedmiotu sporu w postępowaniu głównym oraz istotnych okoliczności faktycznych sprawy, jakie ustalił sąd odsyłający, lub co najmniej wskazanie okoliczności faktycznych, na jakich oparte są pytania[438] – treść przepisów krajowych mogących

[438] Postanowienie z dnia 10 października 2012 r., sprawa C-31/12, *Prokuratura Rejonowa w Zakopanem przeciwko W. Ziemskiemu i A. Kozakowi*, ECLI:EU:C:2012:627; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-31/12&language=PL

W ramach postępowania karnego przeciwko W. Ziemskiemu i A. Kozakowi Sąd Rejonowy w Zakopanem przesłał wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Pytanie dotyczyło wykładni dyrektywy 98/34/WE, ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasady dotyczące usług społeczeństwa informacyjnego, zmienionej dyrektywą 98/48/WE, a dokładnie kwestii, czy przepis ustawowy, który definiuje pojęcia i zakazy ustawowe opisane i ujęte w art. 29 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, należy zaliczyć do przepisów technicznych, których projekty powinny zostać przekazane Komisji.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem procedura przewidziana w art. 267 TFUE jest instrumentem współpracy pomiędzy Trybunałem i sądami krajowymi, dzięki któremu Trybunał dostarcza sądom krajowym elementów wykładni prawa Unii Europejskiej niezbędnych dla rozstrzygnięcia zawisłych przed nimi sporów. Konieczność dokonania takiej wykładni prawa Unii Europejskiej, która będzie użyteczna dla sądu krajowego, wymaga, by ten zakreślił ramy faktyczne i prawne, w które wpisują się przedstawione przez niego pytania, lub przynajmniej wyjaśnił stan faktyczny, którego pytania te

mieć zastosowanie w sprawie oraz, w stosownym wypadku, wskazanie istotnego dla sprawy orzecznictwa sądów krajowych, oraz – omówienie powodów, dla których sąd odsyłający powziął wątpliwość co do wykładni lub ważności określonych przepisów prawa Unii Europejskiej, jak również związku, jaki dostrzega on między tymi przepisami a uregulowaniami krajowymi, które znajdują zastosowanie w postępowaniu głównym. W razie braku co najmniej jednego z powyższych elementów Trybunał może uznać się za niewłaściwy do orzeczenia w przedmiocie zadanych pytań prejudycjalnych albo odrzucić wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jako niedopuszczalny. W miarę możliwości informacje te obejmują zarówno wskazanie dokładnego tytułu i daty wydania aktów zawierających odnośne przepisy, jak i jednoznaczne wskazanie miejsca publikacji tych aktów. W przypadku, gdy sąd odsyłający powołuje się na orzecznictwo, powinien ponadto podać numer ECLI (*European Case Law Identifier*) danego orzeczenia. Jeśli uważa to za konieczne, może zwięźle przedstawić główne argumenty stron w postępowaniu głównym. Pytania zadane Trybunałowi w trybie prejudycjalnym powinny być zawarte w odrębnej i jasno oznaczonej części postanowienia odsyłającego, najlepiej na początku lub na końcu. Wniosek natomiast powinien być napisany maszynowo, wnioski pisane ręcznie nie są bowiem rozpatrywane. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym powinien być podpisany i opatrzony datą, a następnie przesłany do sekretariatu Trybunału drogą elektroniczną lub pocztową.

Jakkolwiek sąd odsyłający pozostaje właściwy do stosowania środków zabezpieczających, zwłaszcza w wypadku odesłań dotyczących ważności aktu, wystąpienie z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym powoduje zawieszenie postępowania krajowego do czasu wydania orzeczenia przez Trybunał. Sąd krajowy powinien poinformować Trybunał o wszelkich zdarzeniach procesowych mogących mieć wpływ na postępowanie przed Trybunałem, a w szczególności o cofnięciu powództwa lub ugodowym rozstrzygnięciu sporu w postępowaniu głównym, jak również o wszelkich innych zdarzeniach prowadzących do zakończenia postępowania. Sąd ten powinien także poinformować Trybunał o ewentualnym wydaniu orzeczenia wskutek odwołania wniesionego od postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym oraz o skutkach, jakie wywołuje ono w odniesieniu do wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

Postępowanie prejudycjalne przed Trybunałem jest wolne od opłat, a Trybunał nie rozstrzyga o kosztach stron postępowania przed sądem odsyłającym. Rozstrzyganie

---

dotyczą. W niniejszym przypadku zaś wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie spełnia tego warunku. Nie zawiera on bowiem żadnego, nawet skrótowego, opisu ram faktycznych i prawnych sprawy przed sądem krajowym ani nie wyjaśnia stanu faktycznego, którego wniosek ten dotyczy. Tym samym wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w niniejszej sprawie jest oczywiście niedopuszczalny.

o tych kosztach należy do tego sądu. Przez cały czas trwania postępowania sekretariat Trybunału pozostaje w kontakcie z sądem odsyłającym i przekazuje mu odpisy wszystkich pism procesowych oraz – gdy jest to wskazane – wzywa do dokonania uściśleń lub udzielenia wyjaśnień, które są uważane za konieczne do udzielenia użytecznej odpowiedzi przez Trybunał na pytania zadane przez ten sąd. Po zakończeniu postępowania, które obejmuje co do zasady etap pisemny i etap ustny, Trybunał orzeka wyrokiem w przedmiocie pytań postawionych przez sąd odsyłający. Po ogłoszeniu wyroku lub po podpisaniu postanowienia kończącego postępowanie w sprawie sekretariat przekazuje orzeczenie Trybunału sądowi odsyłającemu, który powinien poinformować Trybunał o dalszych działaniach podjętych w związku z tym orzeczeniem w postępowaniu głównym. Orzeczenie sądu odsyłającego kończące postępowanie główne należy przekazać wraz z wyraźną wzmianką o numerze sprawy przed Trybunałem na adres Trybunału. W razie potrzeby Trybunał może rozstrzygnąć o rozpatrzeniu wniosku prejudycjalnego w trybie pilnym (w sprawach dotyczących obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w razie potrzeby bez przeprowadzania postępowania pisemnego) lub przyspieszonym.

6.4.4.4. Skutki niezadania pytania prejudycjalnego

Jak wspomniano, każdy sąd krajowy rozpatrujący sprawę wymagającą rozstrzygnięcia kwestii prawa unijnego może zwrócić się do TSUE o dokonanie wykładni prawa. Obowiązek wystąpienia z wnioskiem prejudycjalnym dotyczy sądu, od którego wyroku nie ma odwołania w trybie instancyjnym. Trybunał wskazał, że w pewnych sytuacjach zadanie pytania nie jest konieczne. Dotyczy to doktryny aktu jasnego oraz aktu wyjaśnionego.

Doktryna *acte clair* została sformułowana w sprawie *CILFIT*[439]. Firma CILFIT, importer wełny, zakwestionowała wysokość stałych opłat pobranych od niej tytułem inspekcji sanitarnej. Na drodze sądowej sprawa trafiła do trybunału kasacyjnego (Corte suprema di cassazione), przed którym Ministerstwo Zdrowia, odwołując się do faktów sprawy, argumentowało, że okoliczności były tak jasne i oczywiste, że wykluczały jakąkolwiek inną wykładnię, czyniąc w ten sposób ewentualne pytanie prejudycjalne zbędnym. Sąd kasacyjny mimo to skierował do TSUE pytanie, czy z traktatu wynika zobowiązanie do skierowania wniosku prejudycjalnego, które pozbawiałoby sąd krajowy, od którego orzeczenia nie przysługiwał środek odwoławczy na gruncie prawa krajowego, możliwości zbadania, czy pytanie prejudycjalne jest uzasadnione, albo uzależniałoby zadanie pytania od istnienia wątpliwości interpretacyjnych. Trybunał stwierdził, że traktat bezwarunkowo wymaga

[439] Wyrok z dnia 6 października 1982 r., sprawa 283/81, *Srl CILFIT i Lanificio di Gavardo SpA przeciwko Ministry of Health*, Zb. Orz. 1982, s. 3415, ECLI:EU:C:1982:335; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61981CJ0283

od sądów rozstrzygających sprawę w ostatniej instancji skierowania do Trybunału pytania w każdej kwestii dotyczącej interpretacji prawa. Pierwszym ograniczeniem tego zobowiązania jest, że odpowiedź na to pytanie w żaden sposób nie przesądza o wyniku postępowania. Drugie ograniczenie sprowadza się do tego, że nie ma obowiązku przesłania pytania, jeżeli w swoim poprzednim orzeczeniu TSUE już wypowiedział się co do prawa, bez względu na charakter tego poprzedniego postępowania, nawet jeżeli skierowane wówczas pytania nie były całkowicie identyczne. Trzecie ograniczenie polega na tym, że prawidłowe zastosowanie prawa wspólnotowego jest oczywiste i nie powoduje racjonalnych wątpliwości, a sąd krajowy jest przekonany, że sprawa jest równie oczywista dla TSUE i sądów innych państw członkowskich.

Doktryna *acte éclairé* ma swoje źródło w wyroku w sprawie *Da Costa*[440]. Trzy firmy zakwestionowały pobór ceł importowych na produkty z Niemiec, wskazując, że są one niezgodne z art. 12 TEWG. W ramach postępowań holenderski sąd ostatniej instancji w sprawach podatkowych zadał pytanie prejudycjalne, czy przepis ten jest bezpośrednio skuteczny (i przyznaje prawa jednostkom), czy też jest skierowany do państw członkowskich. Trybunał zaznaczył, że odpowiadając na pytanie związane z postępowaniem przed sądem krajowym, ogranicza się do wyinterpretowania znaczenia regulacji wspólnotowych z litery i ducha traktatu. Zastosowanie tej wykładni należy do sądu krajowego. Sąd krajowy, od którego orzeczenia nie przysługuje odwołanie w trybie instancyjnym, jest zobowiązany zwrócić się do Trybunału z każdym pytaniem o wykładnię. Obowiązek ten jednak jest pozbawiony celu i wartości merytorycznej, jeżeli Trybunał już wcześniej zinterpretował odnośne przepisy w trybie prejudycjalnym, zwłaszcza gdy wykładnia dotyczyła podobnej sprawy, a podniesiona kwestia była materialnie identyczna. W tym przypadku Trybunał już wcześniej wypowiedział się, że art. 12 TEWG ma bezpośredni skutek i przyznaje jednostkom prawa, które sądy krajowe muszą chronić. Jakkolwiek nie ma powodu, aby zmienić przyjętą przez Trybunał wcześniej interpretację, to jednak jeśli sąd krajowy uważa za wskazane ponowne skierowanie pytania prejudycjalnego, Trybunał zobowiązany jest na nie odpowiedzieć.

Problem odpowiedzialności państwa za niewykonanie obowiązku zadania pytania prejudycjalnego był przedmiotem zainteresowania doktryny, ale również Komisji Europejskiej, zaniepokojonej faktem, że sądy niektórych państw członkowskich (np. Szwecji) zadawały stosunkowo nieliczne pytania do TSUE. Ostatecznie Komisja zdecydowała się zrezygnować z wszczęcia w tej sprawie postępowania, uznała bowiem decydującą rolę zasady niezawisłości sędziowskiej (każdorazowo

[440] Wyrok z dnia 27 marca 1963 r., sprawy połączone 28-30/62, *Da Costa en Schaake NV, Jacob Meijer NV, Hoechst-Holland NV przeciwko Netherlands Inland Revenue Administration,* Zb. Orz. English special edition s. 31, ECLI:EU:C:1963:6; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A61962CJ0028

to sąd krajowy, przed którym toczy się postępowanie główne, podejmuje decyzję o przesłaniu sprawy do TSUE). Kwestia odpowiedzialności pojawiła się jednak przed TSUE w związku z pytaniami prejudycjalnymi przedstawionymi przez kilka sądów krajowych.

Trybunał Sprawiedliwości został skonfrontowany z konsekwencjami niezadania pytania prejudycjalnego w sprawie *G. Köbler przeciwko Austrii*[441]. Skarżący w postępowaniu głównym był profesorem uniwersytetu w Innsbrucku. W związku z postępowaniem awansowym zwrócił się do odpowiednich władz o zaliczenie do jego stażu pracy okresu zatrudnienia w Niemczech. Verwaltungsgerichtshof (najwyższy sąd administracyjny) odmówił zadania w tej sprawie pytania prejudycjalnego i orzekł na niekorzyść skarżącego. Köbler pozwał państwo austriackie o odszkodowanie z tytułu możliwego naruszenia prawa unijnego. Sąd pierwszej instancji (Landesgericht für Zivilrechtssachen w Wiedniu) w postępowaniu odszkodowawczym skierował pięć pytań prejudycjalnych do TSUE. Trybunał udzielił na nie wyczerpującej odpowiedzi. Wskazał, że sąd krajowy zmierza zasadniczo do ustalenia, czy zasada, zgodnie z którą państwa członkowskie są zobowiązane do naprawienia szkody wyrządzonej jednostkom wskutek naruszenia prawa wspólnotowego przypisywanego tym państwom, znajduje również zastosowanie, gdy rozpatrywane naruszenie wynika z orzeczenia sądu orzekającego w ostatniej instancji, oraz ewentualnie czy do porządku prawnego każdego państwa członkowskiego należy wskazanie sądu właściwego do rozstrzygania sporów dotyczących takiego odszkodowania. Przywołał (jak to ma w zwyczaju) wcześniejsze orzecznictwo, według którego zasada odpowiedzialności państwa członkowskiego za szkody wyrządzone jednostkom wskutek naruszenia prawa wspólnotowego mu przypisywanego jest nierozerwalnie związana z systemem traktatu. Ma ona zastosowanie we wszystkich przypadkach naruszenia prawa wspólnotowego przez państwo członkowskie, bez względu na to, jaki organ państwowy naruszył swoim działaniem lub zaniechaniem normy wspólnotowe. Znajduje to potwierdzenie w porządku prawa międzynarodowego, w którym państwo popełniające delikt traktowane jest jako całość, bez względu na to, któremu organowi przypisane jest naruszenie. Ochrona praw nadanych jednostkom przez prawo wspólnotowe byłaby osłabiona, gdyby wyłączyć odpowiedzialność państwa za działanie władzy sądowniczej. Dotyczy to zwłaszcza naruszeń prawa przez sąd ostatniej instancji, ponieważ naruszenia tych praw w orzeczeniu takiego sądu, które stało się prawomocne, nie można już naprawić. Dlatego też sąd krajowy, od którego wyroku nie ma odwołania na gruncie

[441] Wyrok Trybunału z dnia 30 września 2003 r., sprawa C-224/01, *G. Köbler przeciwko Austrii*, Zb. Orz. 2003, s. I-10239, ECLI:EU:C:2003:513; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:62001CJ0224

prawa krajowego, ma obowiązek zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

Państwo ponosi odpowiedzialność za naruszenie praw jednostek przez sąd ostatniej instancji, w tym odpowiedzialność odszkodowawczą. Nie może jej wyłączyć, opierając się na argumentach dotyczących powagi rzeczy osądzonej, z niezawisłości i powagi sądu, a także z braku sądów właściwych do rozstrzygania w sporach dotyczących odpowiedzialności państwa z tytułu takich orzeczeń. Również Europejska Konwencja Praw Człowieka pozwala Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka na zasądzenie od państwa, które naruszyło prawo podstawowe, odszkodowania na rzecz poszkodowanego za szkody wynikłe z tego zachowania. Z orzecznictwa ETPCz wynika, że odszkodowanie może również zostać przyznane, gdy naruszenie wynika z treści orzeczenia sądu krajowego orzekającego w ostatniej instancji. Orzecznictwo TSUE określiło trzy przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za szkody wyrządzone jednostkom w związku z przypisywanym mu naruszeniem prawa unijnego: naruszona norma prawna jest dla jednostek źródłem uprawnień, naruszenie jest wystarczająco istotne i istnieje bezpośredni związek przyczynowy między naruszeniem ciążącego na państwie zobowiązania a poniesioną przez poszkodowanego szkodą.

Odpowiedzialność państwa za szkody spowodowane orzeczeniem sądu krajowego orzekającego w ostatniej instancji, które narusza normę prawa wspólnotowego, podlega tym samym przesłankom. Powstaje ona tylko w wyjątkowych przypadkach, gdy sąd w sposób oczywisty naruszył obowiązujące prawo. Do elementów ocenianych należą między innymi: stopień jasności i precyzji naruszonej normy, umyślność naruszenia, wybaczalny lub niewybaczalny charakter naruszenia prawa, ewentualne stanowisko instytucji unijnej, a także uchybienie przez sąd krajowy obowiązkowi zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym. Naruszenie prawa wspólnotowego jest wystarczająco istotne, jeżeli rozpatrywane orzeczenie zostało wydane z oczywistym naruszeniem orzecznictwa Trybunału w tym zakresie. Zasady te nie wykluczają powstania prawa jednostki do odszkodowania na mniej restrykcyjnych zasadach na podstawie prawa krajowego. Również naprawienie przez państwo wyrządzonej szkody powinno nastąpić zgodnie z prawem krajowym regulującym zasady odpowiedzialności.

Następnie Trybunał wskazał, że w świetle utrwalonego orzecznictwa nie jest właściwy w przedmiocie oceny zgodności prawa krajowego z prawem wspólnotowym. Uwzględniając jednak stan faktyczny przedstawiony przez sąd krajowy, Trybunał może z treści przedstawionych pytań wywieść zagadnienia dotyczące wykładni prawa wspólnotowego w celu umożliwienia sądowi krajowemu rozstrzygnięcia problemu natury prawnej powstałego w ramach zawisłego przed nim sporu. Uczynił to w odniesieniu do dodatku stażowego związanego z pracą na uniwersytetach państwowych w Austrii (swego rodzaju premii za lojalność). Przepisy

ustawy austriackiej wykluczają wszelką możliwość uwzględnienia, dla celów przyznania przewidzianego w niej dodatku specjalnego, okresów pracy, którą profesor uniwersytetu wykonywał w państwie członkowskim innym niż Austria. Taki system może stanowić przeszkodę w swobodnym przepływie pracowników. Cel tej regulacji nie jest usprawiedliwiony interesem ogólnym, a przyjęte rozwiązanie jest nieproporcjonalne.

Ostatnie pytania dotyczyły kwestii, czy w danej sprawie rozpatrywanej w postępowaniu przed sądem krajowym odpowiedzialność państwa powstaje z tytułu naruszenia prawa wspólnotowego przez wyrok Verwaltungsgerichtshof (Trybunału Administracyjnego). Według TSUE stosowanie kryteriów pozwalających ustalić odpowiedzialność państw członkowskich za szkody wyrządzone jednostkom w wyniku naruszenia prawa wspólnotowego powinno, co do zasady, należeć do sądów krajowych, zgodnie ze wskazówkami dotyczącymi postępowania w tym zakresie udzielonymi przez Trybunał. Jednak Trybunał posiadał w rozpatrywanej w postępowaniu głównym sprawie wszelkie informacje, aby móc ustalić, czy spełnione są warunki niezbędne do pociągnięcia państwa członkowskiego do odpowiedzialności[442]. Sąd krajowy rozpatruje naruszenie przepisów określających konsekwencje wynikające z podstawowej zasady swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty, zakazującej wszelkiej dyskryminacji ze względu na obywatelstwo między pracownikami państw członkowskich, między innymi w zakresie wynagrodzenia. Jest oczywiste, że przepisy te mają na celu przyznanie praw jednostkom. Trybunał Administracyjny zgłosił w tej sprawie pytanie prejudycjalne, ale po otrzymaniu wyjaśnień od sekretarza TSUE wycofał je, ponieważ uznał, że kwestia prawna, będąca przedmiotem tego postępowania w trybie prejudycjalnym, została rozstrzygnięta na korzyść G. Köblera. Zdaniem TSUE wnioski wysnute przez Verwaltungsgerichtshof oparte były na błędnym rozumieniu wyroku TSUE w innej sprawie. Verwaltungsgerichtshof powinien był podtrzymać swój wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Sąd ten bowiem nie mógł uznać, że rozwiązanie rozpatrywanej kwestii prawnej wynikało z utrwalonego orzecznictwa Trybunału lub też że nie pozostawiało uzasadnionych wątpliwości. Mimo to TSUE wskazał, że naruszenie prawa wspólnotowego przez Trybunał Administracyjny nie było oczywiste, ponieważ kwestia sporna w postępowaniu głównym (ocena premii za lojalność w perspektywie prawa wspólnotowego) nie jest jednoznacznie uregulowana i mogłaby zostać uznana za zgodną z prawem. W ten sposób TSUE doszedł do konkluzji, że naruszenie prawa wspólnotowego przez niezadanie pytania prejudycjalnego nie miało oczywistego charakteru, wymaganego celem pociągnięcia na mocy prawa wspólnotowego państwa członkowskiego do odpowiedzialności z tytułu orzeczenia jednego z jego sądów orzekającego w ostatniej instancji.

[442] W taki ciekawy sposób Trybunał przyznał sobie niejako kompetencję do udzielenia sądowi krajowemu wskazówek co do ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy.

W sprawie *Traghetti del Mediterraneo* sąd w Genui (Tribunale di Genova) zadał wprost pytanie dotyczące zgodności z prawem unijnym ustawodawstwa włoskiego (ustawy nr 117 z 1988 r.) dotyczącego odpowiedzialności deliktowej sądów i sędziów[443]. Szkoda wynikła z błędnej wykładni prawa konkurencji i prawa o pomocy państwa, a w szczególności na tle rzekomo naruszającej prawo unijne odmowy zwrócenia się przez sąd krajowy do TSUE w sprawie wykładni prawa unijnego. Przepisy wspomnianej ustawy wykluczają odpowiedzialność z tytułu wykładni przepisów prawa i oceny okoliczności faktycznych w ramach działalności orzeczniczej i ograniczają odpowiedzialność państwa wyłącznie do przypadków winy umyślnej i innego poważnego uchybienia sędziego. TSUE odwołał się do wyroku w sprawie *G. Köbler*, ogłoszonym już po zadaniu przez sąd włoski pytania TSUE. Stwierdził, że zobowiązanie państwa członkowskiego do naprawienia szkody wyrządzonej jednostkom w związku z naruszeniem prawa wspólnotowego dotyczy każdego przypadku naruszenia tego prawa, niezależnie od organu państwa, którego działanie lub zaniechanie jest źródłem uchybienia.

Biorąc pod uwagę zasadniczą rolę władzy sądowniczej w ochronie praw, które jednostkom nadają przepisy wspólnotowe, Trybunał wywiódł, że ochrona tych praw uległaby osłabieniu, gdyby wykluczona była możliwość uzyskania przez jednostki, pod pewnymi warunkami, naprawienia szkody wyrządzonej im w związku z naruszeniem prawa wspólnotowego przez sąd krajowy orzekający w ostatniej instancji. Ze względu jednak na szczególny charakter działalności orzeczniczej oraz zasadne wymogi pewności prawa odpowiedzialność państwa w takich przypadkach nie jest nieograniczona. Dotyczy wyjątkowych wypadków naruszenia prawa w sposób oczywisty przez sąd krajowy orzekający w ostatniej instancji. Sąd rozpatrujący pozew o odszkodowanie winien wziąć pod uwagę wszelkie charakterystyczne elementy sprawy, w szczególności stopień jasności i precyzji naruszonej normy, umyślność naruszenia, wybaczalny lub niewybaczalny charakter naruszenia prawa, ewentualne stanowisko instytucji wspólnotowej, a także uchybienie przez sąd krajowy zobowiązaniu do zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym. Prawo do odszkodowania powstaje od momentu ustalenia, że naruszony przepis prawa jest źródłem uprawnień jednostek i że istnieje bezpośredni związek przyczynowy między tym oczywistym naruszeniem prawa a szkodą, jaką poniósł zainteresowany. Te trzy warunki są bowiem niezbędne i wystarczające do powstania po stronie jednostki prawa do odszkodowania, co nie wyklucza jednak możliwości pociągnięcia państwa do odpowiedzialności, na podstawie prawa krajowego, na mniej restrykcyjnych zasadach. W związku z całością powyższych rozważań należy na pytanie sądu krajowego odpowiedzieć w ten sposób, że prawo wspólnotowe

[443] Wyrok z dnia 13 czerwca 2006 r., sprawa C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo SpA przeciwko Republice Włoskiej*, Zb. Orz. 2006, s. I-5177, ECLI:EU:C:2006:391; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-173/03

stoi na przeszkodzie obowiązywaniu ustawodawstwa krajowego, które wyklucza w sposób generalny odpowiedzialność państwa członkowskiego za szkody wyrządzone jednostkom w związku z naruszeniem prawa wspólnotowego przez sąd orzekający w ostatniej instancji, z tego względu, że naruszenie to wynika z wykładni przepisów prawa lub oceny okoliczności faktycznych i dowodów przeprowadzonej przez ten sąd.

Prawo wspólnotowe stoi również na przeszkodzie obowiązywaniu ustawodawstwa krajowego, które ogranicza tę odpowiedzialność wyłącznie do przypadków winy umyślnej i innego poważnego uchybienia sędziego, jeśli ograniczenie to prowadzi do wykluczenia odpowiedzialności zainteresowanego państwa członkowskiego w innych przypadkach oczywistego naruszenia obowiązującego prawa.

Podobnej materii dotyczył także wyrok w sprawie *J.F. Ferreira da Silva*[444]. Sąd w Lizbonie zadał kilka pytań prejudycjalnych. W jednym z nich zmierzał do ustalenia wykładni prawa Unii odnośnie do zasad sformułowanych przez Trybunał w obszarze odpowiedzialności odszkodowawczej państwa w związku z naruszeniem prawa Unii dokonanym przez sąd, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu na mocy prawa krajowego. Spór dotyczył kwestii, czy zgodne z prawem unijnym jest rozwiązanie krajowe, które uzależnia zasądzenie odszkodowania od warunku wstępnego w postaci uchylenia orzeczenia, którego wydanie przez ten sąd wyrządziło szkodę, podczas gdy w praktyce brak jest po temu możliwości prawnej. Trybunał odpowiedział, że gdyby wziąć pod uwagę rolę władzy sądowniczej w ochronie praw jednostek wywodzących się prawa Unii, pełna skuteczność tych norm zostałaby zakwestionowana, a ochrona praw uległaby osłabieniu, gdyby możliwość uzyskania przez jednostki naprawienia szkody wyrządzonej im w związku z naruszeniem prawa wspólnotowego przez orzeczenie sądu państwa członkowskiego orzekającego w ostatniej instancji była uzależniona od dodatkowych warunków. Jeśli wziąć pod uwagę aktualny stan prawa portugalskiego, w takich okolicznościach skarga dotycząca odpowiedzialności państwa z tytułu naruszenia obowiązku zadania pytania prejudycjalnego przez sąd ostatniej instancji jest niedopuszczalna. Zgodnie z orzecznictwem TSUE, jeżeli spełnione są trzy przesłanki dotyczące powstania odpowiedzialności państwa, czego ustalenie jest zadaniem sądu krajowego, naprawienie przez państwo konsekwencji wyrządzonej szkody powinno nastąpić zgodnie z prawem krajowym, przy czym zasady ustalone w prawie krajowym w obszarze naprawienia szkody nie mogą być mniej korzystne niż zasady dotyczące podobnych krajowych środków prawnych (zasada równoważności) ani nie mogą być tak skonstruowane, by w praktyce uniemożliwiały lub nadmiernie utrudniały otrzymanie odszkodowania (zasada skuteczności). Tymczasem norma prawa krajowego, taka jak przywołana wyżej, może nadmiernie utrudniać uzyskanie naprawienia szkody spowodowanej rozpatrywanym naruszeniem prawa Unii. Jest to istotne, ponieważ możliwości rewizji wyroku Supremo Tribunal de Justiça (Sądu

[444] Wyrok z dnia 9 września 2015 r., sprawa C-160/14, *J.F. Ferreira da Silva e Brito i in. przeciwko Portugalii*, ECLI:EU:C:2015:565, http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-160/14

Najwyższego) są bardzo ograniczone. Rząd portugalski powołał się na to, że kwestionowany przepis prawa krajowego podyktowany jest troską o poszanowanie zasady powagi rzeczy osądzonej oraz zasady pewności prawa. Trybunał podkreślił znaczenie zasady powagi rzeczy osądzonej zarówno w porządku prawnym Unii, jak i w krajowych porządkach prawnych, uściślając, że wobec braku uregulowań Unii w tym zakresie sposób wykonania tej zasady należy do wewnętrznego porządku prawnego państw członkowskich na mocy zasady ich autonomii proceduralnej. Wszelako uznanie zasady odpowiedzialności państwa z tytułu orzeczenia sądu orzekającego w ostatniej instancji samo w sobie nie skutkuje podważeniem powagi rzeczy osądzonej takiego orzeczenia. Postępowanie w sprawie odszkodowania nie jest tożsame z postępowaniem, w którym zostało wydane zakwestionowane orzeczenie będące podstawą odpowiedzialności państwa. Z kolei zasada pewności prawa nie może w żaden sposób przeważyć nad zasadą odpowiedzialności państwa członkowskiego za szkody wyrządzone jednostkom wskutek naruszenia przez to państwo prawa Unii, powstałe wskutek błędnej wykładni prawa unijnego. Zasada odpowiedzialności państwa jest bowiem nierozerwalnie związana z systemem traktatów, na których opiera się Unia. Tym samym prawo unijne sprzeciwia się prawu krajowemu, które jako warunku wstępnego wymaga uchylenia orzeczenia, którego wydanie przez ten sąd wyrządziło szkodę, podczas gdy takie uchylenie jest w praktyce wykluczone.

W kolejnym postępowaniu Komisja Europejska zwróciła się do Trybunału o wydanie wyroku stwierdzającego naruszenie przez Francję przepisów traktatowych (art. 49, 63 i 267)[445]. Naruszenie polegało na dyskryminacyjnym i nieproporcjonalnym traktowaniu spółek francuskich, otrzymujących dywidendy od swoich filii za granicą, w kwestii zwrotu podatków nałożonych z naruszeniem prawa unijnego. Jeden z zarzutów dotyczył zaniechania w sprawie zadania pytania prejudycjalnego. Komisja uważała, że Rada Stanu (Conseil d'État) przed określeniem warunków zwrotu zaliczki na poczet podatku od dochodów kapitałowych, którego pobór został uznany za niezgodny z TFUE, powinna była zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Zaniechanie w tej kwestii doprowadziło do wydania orzeczenia, którego treść była wątpliwa w świetle wcześniejszego orzecznictwa TSUE. Zdaniem rządu francuskiego Rada Stanu mogła wydać orzeczenie, opierając się na własnej analizie orzecznictwa TSUE. W ocenie Trybunału organ ten jako sąd orzekający w ostatniej instancji nie mógł dokonać wykładni prawa Unii bez zwrócenia się uprzednio do Trybunału z pytaniami w drodze odesłania prejudycjalnego. Obowiązek poszanowania przez państwa członkowskie postanowień TFUE ciąży na wszystkich ich władzach, w tym – w granicach ich uprawnień – na organach sądowych. Zarzut niewywiązania się ze zobowiązań

[445] Wyrok z dnia 4 października 2018 r., sprawa C-416/17, *Komisja przeciwko Francji*, ECLI:EU:C:2018:811; https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-416/17

może zatem dotyczyć działania lub zaniechania każdego organu państwowego, nawet jeśli chodzi o niezależne organy konstytucyjne[446]. Jeżeli nie istnieje żaden środek zaskarżenia wyroku sądu krajowego, to sąd ten jest co do zasady zobowiązany wystąpić do Trybunału w sytuacji, gdy podniesiona została przed nim kwestia dotycząca interpretacji prawa unijnego. Postępowanie prejudycjalne ma na celu zapobieżenie rozwinięciu w danym państwie członkowskim orzecznictwa krajowego niezgodnego z przepisami prawa Unii. Sąd nie ma obowiązku zadania pytania prejudycjalnego, jeżeli w jego ocenie podniesiony problem prawa unijnego nie jest istotny dla sprawy lub dany przepis prawa Unii został już zinterpretowany przez Trybunał, lub prawidłowe stosowanie prawa Unii jest tak oczywiste, że nie pozostawia ono miejsca na jakiekolwiek racjonalne wątpliwości. W efekcie zaniechania po stronie Rady Stanu przyjęła ona w swym wyroku rozwiązanie odbiegające od orzecznictwa TSUE, co oznacza, że w momencie orzekania nie mogła ona wykluczyć istnienia rozsądnych wątpliwości co do tej wykładni. Z tych przesłanek wynika, że Conseil d'État, jako sąd, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, miała obowiązek zwrócenia się do Trybunału, aby uniknąć ryzyka błędnej wykładni prawa Unii.

6.4.4.5. Postępowanie w sprawie opinii o zgodności umowy międzynarodowej Unii Europejskiej z traktatami (kontrola prewencyjna umów – art. 218 ust. 11 TFUE)

Powoływany przepis przewiduje możliwość zasięgnięcia opinii TSUE w kwestii zgodności proponowanej umowy unijnej z prawem pierwotnym. Wniosek o opinię mogą skierować do Trybunału: Parlament Europejski, Rada, Komisja albo państwo członkowskie. Musi to jednak nastąpić przed zawarciem umowy. Pojęcie umowy jest przy tym rozumiane ekstensywnie i oznacza – zgodnie z opinią 1/75[447] – każde porozumienie z udziałem podmiotów prawa międzynarodowego, bez względu na formalne określenie. Wzorcem kontroli jest prawo pierwotne UE: traktaty

[446] We wcześniejszych orzeczeniach Trybunał kilkakrotnie powołał się na tę zasadę. Por. np. wyrok z dnia 5 maja 1970 r. sprawa 77/69, *Komisja WE przeciwko Belgii*, Zb. Orz. 1970, s. 237, ECLI:EU:C:1970:34; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61969CJ0077, a także wyrok z dnia 9 grudnia 2003 r., sprawa C-129/00, *Komisja WE przeciwko Włochom*, Zb. Orz. 2003, s. I-14637, ECLI:EU:C:2003:656; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-129/00. Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego co do zasady może być stwierdzone bez względu na to, który organ tego państwa doprowadził przez swe działanie lub zaniechanie do uchybienia, nawet jeśli chodzi o niezależne organy konstytucyjne. Zakres krajowych przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych powinien być oceniany z uwzględnieniem wykładni tych przepisów dokonywanej przez sądy krajowe.

[447] Opinia z dnia 11 listopada 1975 r., Zb. Orz. 1975, s. 1355, ECLI:EU:C:1975:145; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61975CV0001&from=EN

założycielskie oraz ogólne zasady prawa. Opinia jest wiążąca dla instytucji unijnych i państw członkowskich. Przykłady opinii przedstawione zostały w rozdziale siódmym niniejszej pracy.

6.5. Odpowiedzialność za naruszenia prawa unijnego

6.5.1. Sankcje za naruszenie prawa unijnego przez jednostki

Kwestia sankcji jest delikatna, ponieważ dotyczy kompetencji unijnych. O ile nie podważano zazwyczaj możliwości nakładania sankcji o charakterze administracyjnym, o tyle sankcje karne były co do zasady zastrzeżone dla państw członkowskich (które zresztą realizowały w praktyce wszystkie sankcje za naruszenie prawa unijnego ze względu na brak unijnego aparatu egzekwowania prawa). Wyjątkowy charakter mają kompetencje UE do nakładania sankcji w zakresie paktu stabilności, współpracy i zarządzania w strefie euro (2012 r. – np. art. 126 TFUE) czy też w dziedzinie prawa konkurencji (art. 103(2a) TFUE). Na przykład rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 traktatu pozwala Komisji na nakładanie bezpośrednio kar za naruszenia przepisów proceduralnych i materialnych prawa konkurencji. Sankcje te nie są jednak traktowane jak sankcje karne.

Unia może nakładać sankcje administracyjne w przypadkach naruszenia prawa unijnego. Dotyczy to sytuacji, gdy sankcje te mają na celu realizację polityki Unii, np. w dziedzinie wspólnych polityk (m.in. rolnej czy celnej). Sankcje te polegają na nakazie zwrotu nieprawidłowo wypłaconych subwencji i innych świadczeń. Ważnym instrumentem stało się rozporządzenie nr 2988/95 w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnoty, które miało służyć harmonizacji sankcji, zdefiniowaniu nieprawidłowości i ich egzekwowaniu.

Możliwość nakładania sankcji karnych przez Wspólnotę była przedmiotem kontrowersji, zarówno politycznych, jak i doktrynalnych. W orzecznictwie TSUE dominował pogląd, że co do zasady kompetencje w ramach prawa karnego i procedury karnej należą do państw członkowskich, co jednak nie znaczy, że Wspólnota/Unia nie może wpływać na kształt tych dziedzin prawa[448]. Przez długi czas jedyną możliwością w tym zakresie było zobowiązanie państw członkowskich do zapewnienia

[448] Por. wyrok z dnia 11 listopada 1981 r., sprawa 203/80, *Postępowanie karne przeciwko G. Casatiemu,* Zb. Orz. 1981, s. 2595, ECLI:EU:C:1981:261; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61980CJ0203, pkt 26–27: „Sąd krajowy pyta, czy kary przewidziane w ustawodawstwie włoskim nie są niezgodne z zasadami proporcjonalności i niedyskryminacji, które są częścią prawa wspólnotowego. Pyta również o swobodę przedstawiania dowodów w postępowaniu karnym. Co do zasady, ustawodawstwo karne i reguły procedury karnej są sprawami, za które nadal odpowiadają

skuteczności prawa unijnego. Przykładem potwierdzającym takie rozwiązanie jest wyrok w sprawie *Amsterdam Bulb*[449]. Rozważając kwestię przepisów krajowych ustanawiających sankcje za naruszenie reguł wspólnotowych, Trybunał stwierdził, że pewne regulacje zabraniają eksportu do państw trzecich produktów, które nie spełniają standardów jakościowych Wspólnoty, jednakże nie przewidują sankcji za naruszenia tego zakazu przez jednostki. Jakkolwiek zasada lojalnej współpracy nakazuje państwom członkowskim podjęcie wszystkich niezbędnych środków, ogólnych lub szczególnych, do zapewnienia wykonania obowiązków wynikających z działań podjętych przez instytucje Wspólnoty, to pozwala ona poszczególnym państwom członkowskim na wybór takich środków, jakie uważają za właściwe, z sankcjami włącznie, które mogą nawet mieć charakter karny. Jeśli zatem brak jest przepisów wspólnotowych nakładających na jednostki sankcje, państwa członkowskie są właściwe do przyjęcia takich sankcji, jakie uważają za stosowne.

Podstawą działania państw członkowskich jest zasada lojalności, która zobowiązuje je do podjęcia skutecznych i koniecznych działań w celu wywiązania się ze zobowiązań. Co więcej, państwo nie może zrezygnować z nałożenia sankcji za naruszenie prawa, gdyż będzie to potraktowane jak niewywiązanie się ze zobowiązań traktatowych. TSUE wypowiedział się w tej kwestii w jednym z postępowań wszczętych przez KE przeciwko Grecji[450]. Zdaniem Komisji państwa członkowskie,

państwa członkowskie. Jednakże ze spójnego orzecznictwa Trybunału wynika, że prawo wspólnotowe wyznacza pewne granice w tej dziedzinie, jeśli chodzi o środki kontrolne, które może nakładać państwo członkowskie w związku ze swobodą przepływu osób i towarów. Środki administracyjne i kary nie mogą wykraczać poza to, co jest absolutnie niezbędne, procedury kontrolne nie mogą być wprowadzone w sposób ograniczający swobodę przewidzianą przez traktat i nie mogą im towarzyszyć kary, które są tak nieproporcjonalne do powagi naruszenia prawa, że stają się przeszkodą dla korzystania z tej swobody".

Wyrok z dnia 2 lutego 1989 r., sprawa 186/87, *I.W. Cowan przeciwko Trésor public*, Zb. Orz. 1989, s. 195, ECLI:EU:C:1989:47; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61987CJ0186&from=PL, pkt 19: „Jakkolwiek co do zasady ustawodawstwo karne i reguły procedury karnej są dziedzinami, za które odpowiadają państwa członkowskie, Trybunał konsekwentnie wskazywał, że prawo wspólnotowe wyznacza granice dla tej kompetencji. Przepisy nie mogą dyskryminować osób, którym prawo wspólnotowe nadaje uprawnienia do równego traktowania, ani ograniczać podstawowych swobód gwarantowanych przez prawo wspólnotowe".

Wyrok z dnia 16 czerwca 1998 r., sprawa C-226/97, *Postępowanie karne przeciwko J.M. Lemmensowi*, Zb. Orz. 1998, s. I-3711, ECLI:EU:C:1998:296; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61997CJ0226, pkt 19: „Jakkolwiek co do zasady ustawodawstwo karne i reguły procedury karnej są zastrzeżone dla kompetencji państw członkowskich, nie oznacza to jednak, że prawo wspólnotowe nie ma na nie wpływu".

[449] Wyrok z dnia 2 lutego 1977 r., sprawa 50/76, *Amsterdam Bulb BV przeciwko Produktschap voor Siergewassen*; Zb. Orz. 1977, s. 137, ECLI:EU:C:1977:13; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:61976CJ0050

[450] Wyrok z dnia 21 września 1989 r., sprawa C-68/88, *Komisja WE przeciwko Grecji*, Zb. Orz. 1989, s. 2965, ECLI:EU:C:1989:339; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=68/88&td=ALL

zgodnie z zasadą lojalności, mają obowiązek karania każdego naruszenia prawa wspólnotowego w taki sam sposób, jak ścigają naruszenia prawa krajowego. Republika Grecka nie wywiązała się z tego zobowiązania, gdyż nie wszczęła żadnych postępowań (karnych ani administracyjnych) przeciwko sprawcom sprzeniewierzenia funduszy ani innym osobom, które z nimi współpracowały. Jeżeli ustawodawstwo wspólnotowe nie przewiduje szczególnej kary za naruszenie prawa albo odsyła w tej materii do prawa krajowego, zasada lojalnej współpracy nakazuje państwom członkowskim podjęcie wszelkich środków w celu zapewnienia stosowania i efektywności prawa wspólnotowego. Wybór kary należy do ich kompetencji dyskrecjonalnej, muszą jednak zapewnić, żeby naruszenia prawa wspólnotowego były spenalizowane tak samo jak analogiczne roszczenia krajowe w podobnych sprawach. Kary powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające. Co więcej, organy krajowe muszą postępować w stosunku do naruszeń prawa wspólnotowego z taką samą starannością, z jaką ścigają podobne naruszenia prawa krajowego. Zasada penalizacji naruszeń prawa unijnego jest zwłaszcza popularna w Polsce. Ustawodawca polski wierzy (wbrew faktom i doświadczeniu) w magiczną odstraszającą moc prawa karnego i stara się zapewnić skuteczność prawa UE środkami penalnymi.

Możliwość nakładania sankcji karnych przez Wspólnotę była przedmiotem licznych wyroków Trybunału, z których przedstawimy dwa. Pierwszy dotyczył decyzji ramowej 2003/80/WSiSW przewidującej możliwość nakładania sankcji karnych w zakresie ochrony środowiska[451]. Decyzja ramowa definiuje określoną liczbę przestępstw przeciwko środowisku, w stosunku do których państwa członkowskie zostały zobowiązane do wprowadzenia sankcji o charakterze karnym. Komisja zakwestionowała podstawę prawną oraz tryb uchwalenia aktu, wskazując, że prawidłowe byłoby uchwalenia dyrektywy. Jej zdaniem w ramach przysługujących jej kompetencji w zakresie realizacji celów sformułowanych w art. 2 TWE Wspólnota posiada kompetencje do zobowiązania państw członkowskich do ustanowienia sankcji na szczeblu krajowym, w razie potrzeby również o charakterze karnym, jeśli okaże się to konieczne do osiągnięcia celów wspólnotowych.

W ocenie Trybunału z traktatów założycielskich wynika, że żadne z postanowień TUE nie może naruszać postanowień TWE. Do Trybunału należy zapewnienie, że akty prawne, które są objęte wspomnianym tytułem VI TUE, nie naruszają kompetencji przyznanych Wspólnocie na mocy postanowień TWE. Jest bezsporne to, że ochrona środowiska stanowi jeden z podstawowych celów Wspólnoty. Wybór podstawy prawnej wspólnotowego aktu prawnego musi być oparty na obiektywnych

[451] Wyrok z dnia 13 września 2005 r., sprawa C-176/03, *Komisja WE przeciwko Radzie UE,* Zb. Orz. 2005, s. I-7879, ECLI:EU:C:2005:542; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A62003CJ0176-

okolicznościach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej. Należą do nich przede wszystkim cel i treść aktu prawnego. Celem decyzji ramowej jest ochrona środowiska. Rada uznała, że realizacja tego celu wymaga działania ukierunkowanego na ochronę środowiska metodami prawa karnego. Decyzja ramowa ustanawia listę czynów szczególnie zagrażających środowisku, które państwa członkowskie zobowiązane są sankcjonować karnie. Prawdą jest, że przepisy tej decyzji zawierają częściowe zbliżenie przepisów prawa karnego państw członkowskich, zwłaszcza jeśli chodzi o znamiona poszczególnych przestępstw popełnianych przeciwko środowisku. Co do zasady wszakże przepisy prawa karnego, tak jak zasady procedury karnej, nie należą do kompetencji Wspólnoty. W przypadku, gdy stosowanie przez właściwe władze krajowe skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji stanowi działanie niezbędne do zwalczania ciężkich przestępstw przeciwko środowisku, brak kompetencji nie może powstrzymać ustawodawcy wspólnotowego od wydania przepisów wkraczających w domenę prawa karnego państw członkowskich, jeśli uzna to za konieczne. Rada uznała, że sankcje karne są niezbędne do zwalczania ciężkich przestępstw przeciwko środowisku. Z powyższych rozważań wynika, że z uwagi na zamierzony cel i treść w przepisach decyzji ramowej przyjęto za główny cel ochronę środowiska i mogły one zostać skutecznie przyjęte na podstawie TWE. W tych okolicznościach decyzja ramowa 2003/80/WSiSW, naruszająca kompetencje przyznane Wspólnocie przez art. 175 WE, jest w całości, ze względu na swoją niepodzielność, niezgodna z art. 47 UE. Należy więc stwierdzić nieważność decyzji ramowej.

Kolejny wyrok w sporze kompetencyjnym między Komisją a Radą[452] pozwolił Trybunałowi z kolei na wypowiedzenie się w przedmiocie środków karnych odnoszących się do wszystkich dziedzin rynku wewnętrznego. Komisja WE wnioskowała do Trybunału o stwierdzenie nieważności decyzji ramowej Rady 2005/667/WSiSW w sprawie wzmocnienia uregulowań prawnokarnych w celu egzekwowania przepisów dotyczących zapobiegania zanieczyszczeniom pochodzącym ze statków. Decyzja ramowa przyjęta przez Radę UE na wniosek Komisji *s*tanowiła instrument zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich w dziedzinie prawa karnego, zobowiązując je do ustanowienia wspólnych sankcji karnych w celu walki z zanieczyszczeniami pochodzącymi ze statków spowodowanymi umyślnie lub wynikającymi z rażącego zaniedbania. Decyzja ramowa uzupełniała dyrektywę 2005/35/WE. Przewidywała przyjęcie przez państwa członkowskie wielu środków związanych z prawem karnym, aby zapewnić wysoki poziom bezpieczeństwa i ochrony środowiska w transporcie morskim. W opinii Komisji ze względu na

[452] Wyrok z dnia 23 października 2007 r., sprawa C-440/05, *Komisja WE przeciwko Radzie U*E, Zb. Orz. 2007, s. I-9097, ECLI:EU:C:2007:625; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-440/05

podstawę prawną jej przyjęcia decyzja ramowa 2005/667 narusza kompetencje Wspólnoty i z tego powodu należy stwierdzić jej nieważność. Na mocy art. 47 TUE żadne z postanowień Traktatu o Unii Europejskiej nie narusza postanowień Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą. Trybunał musi zapewnić, żeby akty prawne, objęte zdaniem Rady tytułem VI TUE o współpracy w sprawach karnych, nie naruszały kompetencji przyznanych Wspólnocie na mocy postanowień TWE.

Wspólna polityka transportowa stanowi jeden z fundamentów Wspólnoty. Cele traktatu są realizowane przez państwa członkowskie w sektorze transportu kolejowego, drogowego i żeglugi śródlądowej w ramach tej polityki. Rada może zadecydować, czy, w jakim zakresie i w jakim trybie właściwe przepisy mogą być przyjęte dla transportu morskiego. Prawodawca wspólnotowy dysponuje szerokimi uprawnieniami normatywnymi i jest na tej podstawie i analogicznie do innych postanowień TWE dotyczących wspólnej polityki transportowej właściwy do ustanowienia w szczególności środków pozwalających polepszyć bezpieczeństwo transportu oraz wszelkich innych potrzebnych przepisów w dziedzinie transportu morskiego. Ochronę środowiska należy postrzegać jako cel, który jest również elementem wspólnej polityki transportowej.

Trybunał przypomniał swe konsekwentne orzecznictwo, że wybór podstawy prawnej aktu wspólnotowego musi być oparty na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej, do których należą zwłaszcza cel i treść aktu. Decyzja ramowa 2005/667 zakłada zbliżanie ustawodawstw państw członkowskich w celu poprawy bezpieczeństwa na morzu i jednocześnie wzmocnienia ochrony środowiska morskiego przed zanieczyszczeniami pochodzącymi ze statków. Ta decyzja uzupełnia dyrektywę 2005/35 poprzez ustanowienie szczegółowych przepisów karnoprawnych. Celem wspomnianej dyrektywy jest również zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i ochrony środowiska w transporcie morskim. Decyzja ramowa 2005/667 wprowadza obowiązek ustanowienia przez państwa członkowskie sankcji karnych wobec osób fizycznych i prawnych, które popełniły przestępstwa określone w dyrektywie 2005/35, podżegały do ich popełnienia lub pomagały w ich popełnieniu, ustala ponadto rodzaj i wymiar sankcji karnych, które należy stosować w zależności od szkód, jakie dane przestępstwa spowodowały w odniesieniu do stanu jakości wód, gatunków zwierzęcych lub roślinnych lub ludzi. Te sankcje karne powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające. Chociaż co do zasady zarówno przepisy prawa karnego, jak i reguły procedury karnej nie należą do kompetencji Wspólnoty, to w przypadku, gdy stosowanie sankcji karnych przez właściwe władze krajowe stanowi środek niezbędny do zwalczania poważnych przestępstw przeciwko środowisku, prawodawca wspólnotowy może nałożyć na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia takich sankcji w celu zapewnienia pełnej skuteczności norm wydawanych

przez niego w tej dziedzinie. Określenie rodzaju i wymiaru stosowanych sankcji karnych nie leży natomiast w kompetencji Wspólnoty i nie mogłyby zostać przyjęte przez prawodawcę wspólnotowego w trybie dyrektywy. Reasumując, zdaniem Trybunału przez sformułowanie obowiązku nałożenia sankcji karnych na mocy decyzji ramowej naruszone zostały kompetencje Wspólnoty, a tym samym art. 47 TUE. Należało stwierdzić jej nieważność w całości.

Spór kompetencyjny i proceduralny został rozstrzygnięty przez przepis art. 83(2) TFUE w wersji ustalonej przez traktat lizboński, który stanowi, że jeżeli zbliżanie przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich w sprawach karnych okaże się niezbędne w celu zapewnienia skutecznego wprowadzenia w życie polityki Unii w dziedzinie, która stała się przedmiotem środków harmonizujących, dyrektywy mogą ustanowić normy minimalne odnoszące się do określania przestępstw oraz kar w danej dziedzinie. Dyrektywy te przyjmuje się zgodnie ze zwykłą lub specjalną procedurą ustawodawczą, taką samą jak procedura stosowana do przyjmowania stosownych środków harmonizujących. Nawet jeżeli przepis ten został usytuowany w części TFUE dotyczącej współpracy w sprawach karnych, w istocie dotyczy on wszystkich polityk unijnych. Sankcje karne mogą być wprowadzane przez Unię wtedy, gdy skuteczności realizacji prawa materialnego nie da się zapewnić innymi, mniej dolegliwymi metodami. Wskazuje to na ważną rolę zasady skuteczności (efektywności) prawa unijnego. Istotnym rezultatem rozwiązań traktatu z Lizbony jest utrata przez państwa członkowskie w znacznym stopniu kontroli nad stanowieniem prawa karnego.

Konsekwencji naruszenia prawa wspólnotowego dotyczył spór pomiędzy dwiema dyplomowanymi opiekunkami społecznymi, S. von Colson i E. Kamann, a krajem związkowym Nadrenia Północna-Westfalia[453]. Powstał na tle odmowy zatrudnienia obu kobiet w zakładzie karnym dla mężczyzn w Werl ze względu na ich płeć. Odmowę uzasadniono problemami i ryzykiem związanymi z zatrudnieniem kobiet w instytucji tego typu, z tego też powodu postanowiono zatrudnić mężczyzn, choć o gorszych kwalifikacjach. Sąd krajowy uznał dyskryminację za dowiedzioną, ale ograniczył wysokość należnego odszkodowania na mocy prawa niemieckiego. W postępowaniu sądowym pojawiła się kwestia, czy dyrektywa 76/207/EWG nakłada na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia konsekwencji prawnych i szczególnych sankcji w przypadkach dyskryminacji w dostępie do zatrudnienia, czy sankcje przewidziane przez prawo niemieckie są skuteczne oraz czy osoby fizyczne mogą w razie potrzeby powołać się przed sądami krajowymi na dyrektywę, jeśli nie została ona transponowana do wewnętrznego porządku prawnego

[453] Wyrok z dnia 10 kwietnia 1984 r., sprawa 14/83, *S. von Colson i E. Kamann przeciwko Krajowi Północna Nadrenia-Westfalia,* Zb. Orz. 1984, s. 1891, ECLI:EU:C:1984:153; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61983CJ0014

w wyznaczonym terminie. Sąd uznał wyrządzone przez dyskryminację szkody w wysokości rzeczywiście poniesionej i ograniczył odszkodowanie do rzeczywiście poniesionych kosztów podróży. TSUE nie zgodził się z taką wykładnią i stwierdził, że prawo unijne będzie skuteczne tylko wtedy, gdy odszkodowanie będzie odpowiednie do szkody i będzie miało efekt odstraszający. Nie oznacza to jednak konieczności wprowadzenia nowych, specjalnych procedur i rozwiązań prawnych. W przypadku dyskryminacji w dostępie do zatrudnienia ze względu na płeć dyrektywa 76/207 nie zobowiązuje do nakładania sankcji w postaci zobowiązania pracodawcy, który dopuścił się dyskryminacji, do zawarcia umowy o pracę z dyskryminowanym kandydatem. Zdaniem TSUE, o ile w zakresie nakładania sankcji za naruszenie zakazu dyskryminacji dyrektywa 76/207 pozostawia państwom członkowskim swobodę wyboru wśród różnych rozwiązań właściwych do osiągnięcia jej celu, to jednak powoduje, że w razie wyboru przez państwo członkowskie sankcji za naruszenie zakazu w postaci przyznania odszkodowania odszkodowanie to, aby było skuteczne i wywierało skutek prewencyjny, powinno być w każdym razie adekwatne do poniesionej szkody, a więc nie może być jedynie symboliczne i polegać na przykład jedynie na zwrocie wydatków poniesionych przez kandydata w związku z ubieganiem się o pracę. Do sądu krajowego należy, na ile to jest możliwe w ramach swobodnej oceny, przyznanej mu przez prawo krajowe, dokonanie takiej wykładni i takie stosowanie przepisów wydanych w celu wykonania dyrektywy, które będą zgodne z wymogami prawa wspólnotowego. Co się tyczy natomiast sankcji z powodu ewentualnej dyskryminacji, dyrektywa nie nakłada, w zakresie sankcji z powodu ewentualnego nierównego traktowania, żadnych bezwarunkowych i jednoznacznych obowiązków, na które w razie braku ich wykonania w terminie osoba fizyczna mogłaby się powołać w celu uzyskania określonego odszkodowania na podstawie dyrektywy, jeżeli taka konsekwencja nie jest przewidziana w prawie krajowym lub przez nie dozwolona.

Arbeitsgericht (sąd pracy) w Hamm chciał ustalić w trybie prejudycjalnym, czy dyrektywa 76/207 wymaga, by w przypadku dyskryminacji ze względu na płeć w dostępie do zatrudnienia kandydatowi dyskryminowanemu przysługiwało wystąpienie z roszczeniem o zawarcie umowy o pracę. Według sądu krajowego z dyrektywy wynika, że nakłada ona obowiązek wydania przepisów prawnych zaopatrzonych w skuteczne sankcje, podczas gdy jedynie naprawienie szkody w naturze, skutkujące zatrudnieniem osób będących ofiarami dyskryminacji, byłoby skutecznym i odpowiednim zadośćuczynieniem. Dyrektywa ta ma na celu wprowadzenie w państwach członkowskich zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn, między innymi przez zapewnienie pracownikom obu płci rzeczywistej równości szans w dostępie do zatrudnienia. Dyrektywa nakłada na państwa członkowskie obowiązek wprowadzenia do ich systemów prawnych środków niezbędnych do zapewnienia każdej osobie, która czuje się poszkodowana z powodu dyskryminacji,

możliwości dochodzenia swoich praw przed sądem. Państwa członkowskie są więc zobowiązane do podjęcia środków wystarczająco skutecznych do osiągnięcia celów dyrektywy i zapewnienia osobom zainteresowanym możliwości faktycznego powoływania się na nie przed sądami krajowymi. Do takich środków należą przykładowo przepisy nakazujące pracodawcy zatrudnić dyskryminowaną osobę lub przewidujące odpowiednie odszkodowanie pieniężne, w razie potrzeby wzmocnione dodatkowo systemem grzywien. Należy jednak zauważyć, że dyrektywa nie narzuca określonej sankcji, ale pozostawia państwom członkowskim swobodę wyboru wśród różnych rozwiązań dla zrealizowania jej celu. Sąd krajowy oczekuje również w istocie od Trybunału odpowiedzi na pytanie, czy w przypadku dyskryminacji jest możliwe wywnioskowanie z dyrektywy sankcji innych niż zawarcie umowy o pracę, a także czy na dyrektywę, zgodnie z jej prawidłową wykładnią, może się powoływać przed sądem krajowym osoba poszkodowana. Należy w związku z tym zauważyć, że rzeczywista równość szans nie może być zapewniona bez właściwych sankcji. Nawet jeśli pełne zastosowanie dyrektywy nie wymaga określonej formy sankcji w przypadku naruszenia zakazu dyskryminacji, sankcja ta winna zapewnić rzeczywistą i skuteczną ochronę prawną. Powinna mieć ona ponadto skutek prewencyjny w stosunku do pracodawcy. Kiedy państwo członkowskie decyduje się na nałożenie sankcji w razie naruszenia zakazu dyskryminacji poprzez przyznanie odszkodowania, odszkodowanie takie musi być w każdym razie odpowiednie do poniesionej szkody. W konsekwencji wydaje się, że przepisy krajowe ograniczające prawo do naprawienia szkody, w wypadku osób dyskryminowanych w zakresie dostępu do zatrudnienia, do odszkodowania czysto symbolicznego, jakim jest na przykład zwrot kosztów związanych z ubieganiem się o pracę, nie będą zgodne z wymogami skutecznej transpozycji dyrektywy. Należy jednak sprecyzować, że wynikające z dyrektywy zobowiązanie państw członkowskich do osiągnięcia określonego w niej rezultatu, jak również nałożony w art. 5 traktatu obowiązek podejmowania wszelkich właściwych środków ogólnych lub szczególnych w celu zapewnienia wykonania tego zobowiązania, to powinność wszystkich organów państw członkowskich, w tym także, w ramach ich właściwości, sądów. Wynika z tego, że stosując prawo wewnętrzne, a w szczególności przepisy prawa krajowego implementujące dyrektywę 76/207, sądy krajowe są zobowiązane do wykładni prawa krajowego zgodnie z treścią i celem dyrektywy, aby osiągnąć rezultat zgodny z dyrektywą.

Są jednak przypadki, w których kompetencja do nakładania sankcji została powierzona Unii – ale również wtedy sankcje są realizowane przez państwa członkowskie, które dysponują odpowiednimi środkami przymusu. Legalność sankcji nałożonych przez Unię była przedmiotem rozważań TSUE w sporze pomiędzy RFN a Komisją[454], dotyczącym sankcji za wyłudzenie świadczeń w ramach wspólnej polityki rolnej z tytułu subwencji na rynku baraniny. Rozporządzenia nakazywały państwom członkowskim nałożenie kar finansowych w postaci obowiązku zwrotu

[454] Wyrok z dnia 27 października 1992 r., sprawa C-240/90, *RFN przeciwko Komisji*, Zb. Orz. 1992, s. I-5383, ECLI:EU:C:1992:408; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=C-240/90&td=ALL

nienależnej pomocy albo wykluczenie producenta ze schematu pomocy w następnym roku. Trybunał podtrzymał kompetencję Wspólnoty do nakładania kar finansowych w związku z nieprawidłowościami w polityce rolnej, a także możliwość delegowania egzekwowania tych kar na Komisję; każdorazowo wykonanie decyzji było pozostawione organom państw członkowskich (jak wiadomo, Komisja nie posiada własnych organów stosujących prawo).

RFN zakwestionowała kompetencje Wspólnoty i Komisji, nie podważała jednak uprawnienia Wspólnoty do nałożenia kar finansowych, zwłaszcza że wynika ono z traktatu i zostało kilkakrotnie potwierdzone przez orzecznictwo TSUE, w różnych formach sankcji. Trybunał wyszedł od stwierdzenia, że kompetencja karania w dziedzinie wspólnej polityki rolnej oznacza, że Wspólnota nakłada kary egzekwowane przez państwa członkowskie. Rząd niemiecki twierdził, że niedopuszczalna jest kara polegająca na wykluczeniu ze schematów pomocowych. Trybunał odrzucił ten pogląd, zwracając uwagę, że kary wymienione w traktacie są jedynie przykładowe, a myślą przewodnią ich ustanowienia było osiągnięcie celów wspólnej polityki rolnej. Jedynie ustawodawca wspólnotowy może określić, jakie środki są najwłaściwsze dla wspólnej polityki rolnej i osiągnięcia jej celów. Same kontrole wniosków o subwencje są już bardzo rozbudowane i nie można oczekiwać nowych rozwiązań w tej materii. Trybunał nie zgodził się również z tezą, jakoby wyłączenia z systemu subwencji stanowiły sankcję karną. Ponieważ korzyści finansowe są opłacane z funduszy publicznych i oparte są na pojęciu solidarności, warunkiem ich wypłaty muszą być gwarancje wiarygodności beneficjentów. W konkluzji TSUE uznał, że rząd niemiecki nie przedstawił przekonywających argumentów za zniesieniem kar polegających na wyłączeniu ze schematów pomocowych we wspólnej polityce rolnej. Tym samym Wspólnota zachowuje kompetencję do decydowania o takich wyłączeniach. Sięgają one dalej niż nakaz zwrotu zdefraudowanych świadczeń, łącznie z odsetkami. Jeśli zaś chodzi o kompetencje Komisji, rząd RFN wskazywał, że tylko Rada ma prawo nakładać kary finansowe i nie może delegować tych uprawnień na Komisję. Miałoby to oparcie w traktacie, który wymienia jedynie Radę w kontekście nakładania grzywien i okresowych płatności karnych. Z zasady praworządności wynika też, że kary mogą być nakładane tylko przez ustawodawcę, zgodnie z zasadą równowagi instytucjonalnej. W opinii Trybunału regulacja art. 87(2) TWE, określająca kompetencje Rady, dotyczyła wyłącznie kar nakładanych bezpośrednio przez instytucje unijne, podczas gdy kary zakwestionowane przez RFN są nakładane przez organy państw członkowskich. Zgodnie z systemem ustawodawczym ustalonym przez traktat Rada jest uprawniona do upoważnienia Komisji do egzekwowania reguł, które ustala. Rada może jednak zachować kompetencje wykonawcze, o ile przedmiotem ich są reguły o zasadniczym znaczeniu dla określonej dziedziny. Reguły kwestionowane przez rząd niemiecki nie mogą zostać uznane za mające zasadnicze znaczenie dla wspólnej organizacji rynku. Taka kwalifikacja musi pozostać zastrzeżona dla postanowień, które mają kształtować podstawowe wytyczne polityki Wspólnoty. Nie należą do nich decyzje w kwestii kar, których celem jest zapewnienie prawidłowego zarządzania funduszami wspólnotowymi. Ponadto

Trybunał we wcześniejszym orzecznictwie zaakceptował zaliczenie kompetencji w dziedzinie nakładania kar do zadań wykonawczych. Należy podsumować, że środki polegające na nakładaniu kar na podmioty udzielające władzom administracyjnym fałszywych informacji są jedynie egzekwowaniem reguł ustalonych w rozporządzeniach o organizacji rynku i zostały prawidłowo przekazane na rzecz Komisji. Trybunał odrzucił również argument, że przepisy delegujące kompetencje wykonawcze na Komisję powinny określać szczegółowo rozwiązania prawne; z wcześniejszego orzecznictwa wynika, ze wystarczy ogólne zakreślenie przekazanych kompetencji.

Sporna kwestia powstała w kontekście postępowania karnego przeciwko kilku osobom oskarżonym o naruszenie niemieckiej ustawy o cudzoziemcach z 1965 r. z powodu braku dokumentów wymaganych do udzielenia zgody na pobyt. Pytanie sądu[455] dotyczyło zróżnicowania sankcji za naruszenie prawa; obywatele niemieccy mogli być skazywani na niewielką grzywnę, cudzoziemcy zaś nawet na karę więzienia. W opinii Trybunału zakaz dyskryminacji sformułowany w TEWG musi być interpretowany w świetle przepisów szczególnych, w tym rozporządzeń i dyrektyw (m.in. nr 68/360) stopniowo realizujących swobodę przepływu osób. Przepisy te mogą nakładać pewne szczególne obowiązki na cudzoziemców, którzy nie mogą być w pełni zrównani z obywatelami państwa pobytu. Tym samym nie ma przeszkód, aby sankcje nakładane na własnych obywateli i cudzoziemców w sprawach dotyczących dokumentów tożsamości były różne. W konkretnej sprawie brak jest kryterium, które można by uznać za podstawę traktowania narodowego. Jeżeli jednak brak odpowiedniej regulacji wspólnotowej, państwa członkowskie nie mogą w związku z brakiem dokumentów tożsamości nakładać na sprawców naruszeń prawa kar tak surowych (nieproporcjonalnych), by prowadziły do odmowy prawa wjazdu i pobytu wynikającego z traktatów. Jeśli państwo członkowskie nie dostosowało swych przepisów prawnych do wymogów prawa wspólnotowego w tym zakresie, zadaniem sądu krajowego będzie nałożenie kar we właściwy sposób odpowiadających charakterowi oraz celom prawa wspólnotowego.

6.5.2. Odpowiedzialność Unii Europejskiej i jej instytucji za naruszenia prawa

Podstawą odpowiedzialności jest charakter Unii jako wspólnoty prawa oraz konieczność ochrony praw jednostek. Zgodnie z przepisem art. 340 TFUE odpowiedzialność Unii może być dwojakiego rodzaju: umowna i pozaumowna (deliktowa). Pierwsza z nich następuje na bazie prawa krajowego państwa członkowskiego, w którym dany kontrakt ma być wykonany. Zwykle będzie to system prawny państwa, w którym znajduje się siedziba organu UE zawierającego umowę, z możliwymi pewnymi modyfikacjami wynikającymi z międzynarodowego prawa prywatnego (reguł kolizyjnych). I tak umowy dotyczące nieruchomości będą podlegały

[455] Wyrok z dnia 14 lipca 1977 r., sprawa 8/77, *Postępowanie karne przeciwko C. Sagulo, G. Brenca i A. Bakhouche*. Zb. Orz. 1977, s. 1495, ECLI:EU:C:1977:131; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61977CJ0008

prawu miejsca usytuowania danej nieruchomości; możliwy jest również wybór prawa właściwego przez strony danego stosunku prawnego. W przypadku odpowiedzialności deliktowej za działania Unii, jej organów i urzędników mają zastosowanie ogólne zasady prawa odnoszące się do odpowiedzialności, wspólne dla porządków prawnych państw członkowskich. Wyłączną właściwość w sprawach o odszkodowanie posiada Trybunał Sprawiedliwości; państwa członkowskie w razie postępowania o odszkodowanie za działania Wspólnoty powinny uznać się za niekompetentne. TSUE potwierdził tę zasadę w sprawie *Granaria*[456]. Sprawa dotyczyła odszkodowania za szkody poniesione przez firmę w wyniku bezprawia legislacyjnego Wspólnoty – poprzez zastosowanie rozporządzenia, które zostało uchylone przez TSUE. Sąd krajowy (College van Beroep voor het Bedrijfsleven, Niderlandy) zadał pytania prejudycjalne, z których jedno dotyczyło tego, czy przy dokonywaniu oceny, czy i w jakim zakresie odpowiedzialność za szkodę ponoszą organy krajowe, sąd ma zastosować przepis traktatu o odpowiedzialności pozaumownej czy wyłącznie przepisy prawa holenderskiego. Artykuł 215 TWE dotyczy tylko odpowiedzialności Wspólnoty za szkody spowodowane przez instytucje lub funkcjonariuszy przy wykonywaniu ich obowiązków i nie odnosi się do jakiejkolwiek odpowiedzialności państw członkowskich ani ich urzędników. Ustalenie odpowiedzialności Wspólnoty należy do jurysdykcji TSUE i wykracza poza kompetencje jakiegokolwiek sądu krajowego. Kwestia odszkodowania za szkody wyrządzone jednostkom przez organy i funkcjonariuszy państwa członkowskiego z tytułu naruszenia prawa wspólnotowego albo za działania lub zaniechania niezgodne z prawem krajowym w związku ze stosowaniem prawa wspólnotowego wykracza poza regulację traktatu i powinna być określona przez sąd krajowy zgodnie z prawem wewnętrznym odnośnego państwa członkowskiego.

Odpowiedzialność wynika z działania lub zaniechania wszystkich organów Unii, jej funkcjonariuszy i innych osób działających w jej imieniu. Podstawą odpowiedzialności może być przy tym każde działanie Unii podjęte w ramach wykonywania kompetencji dyskrecjonalnych. Wyłączenie jakiejś kategorii działań lub zaniechań pozbawiałoby instytucję odszkodowania skuteczności (*effet utile*). Pojęcie szkody obejmuje każdego rodzaju uszczerbek poniesiony przez skarżącego na jego majątku lub innych dobrach. Warunkiem jest, by szkoda była kwalifikowana (w określonej mierze znacząca czy też oczywista – trudności w ocenie mogą wystąpić w sytuacji, w której dana instytucja dysponuje pewnym marginesem swobody działania) oraz by została wyrządzona przy okazji wypełniania obowiązków służbowych (co nie znaczy, że instytucje nie ponoszą odpowiedzialności za działania

[456] Wyrok z dnia 13 grudnia 1979 r., sprawa 101/78, *Granaria BV przeciwko Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten,* Zb. Orz. 1979, s. 623, ECLI:EU:C:1979:38; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61978CJ0101

podejmowane bez podstawy prawnej, np. *ultra vires*). Musi ona również się zmaterializować przed wydaniem wyroku przez Trybunał, aczkolwiek w wyjątkowych sytuacjach TSUE dopuszczał objęcie roszczeniem szkody przyszłej (pod warunkiem że była nieunikniona). Unia może w szczególności ponosić odpowiedzialność za działania legislacyjne[457] (pod warunkiem że naruszają one reguły traktatów założycielskich, podstawowe zasady prawa unijnego albo ogólne zasady prawa, jak np. zakaz dyskryminacji czy zakaz działania prawa wstecz) oraz za akty wymiaru sprawiedliwości.

> Trybunał orzekł w powoływanej sprawie, że Wspólnota nie może ponosić odpowiedzialności za szkody spowodowane przez akty normatywne przyjęte przez instytucje, chyba że doszło do wystarczająco poważnego naruszenia wyższej normy prawnej ustanowionej w celu ochrony jednostek. W zakresie wspólnej polityki rolnej, charakteryzującej się znacznym marginesem dyskrecji, Wspólnota nie może ponosić odpowiedzialności, chyba że zainteresowana instytucja w oczywisty i poważny sposób przekroczyła granice swych kompetencji, a powstała szkoda była większa, niż wynikałoby to z granic normalnego ryzyka gospodarczego właściwego do działalności w danym sektorze gospodarki. Warunki te zostały spełnione w przypadku rozporządzenia nr 857/84 w sprawie dodatkowych opłat na mleko. Przepisy te przyjęto z naruszeniem zasady uzasadnionych oczekiwań, która jest ogólną i nadrzędną zasadą ochrony jednostki w prawie wspólnotowym. Nie powołując się na wyższy interes publiczny, całkowicie pominięto w nich specyficzną sytuację precyzyjnie określonej grupy podmiotów gospodarczych, tj. producentów mleka, którzy opierając się na rozporządzeniu nr 1078/77 nie dostarczyli w roku poprzedzającym rok referencyjny mleka do skupu. W ten sposób ustawodawca wspólnotowy oczywiście i poważnie wykroczył poza granice dyskrecji kompetencji regulacyjnej, naruszając poważnie nadrzędną regułę prawa.

Odszkodowanie (również za szkodę niematerialną) przybiera zwykle formę pieniężną; jego wysokość ustala się w odwołaniu do ogólnych zasad prawa państw członkowskich. Dla przyznania odszkodowania musi istnieć bezpośredni związek przyczynowy między działaniem będącym podstawą roszczenia a szkodą. Unia nie odpowiada natomiast za szkody wyrządzone przez organy państw członkowskich związane ze stosowaniem prawa unijnego. W takich sprawach właściwe będą sądy krajowe.

Procedura dochodzenia odszkodowania z tytułu wyrządzenia szkody przez Unię lub jej funkcjonariuszy została uregulowana w odrębnym postępowaniu (art. 268 TFUE). Powództwo należy wnieść przeciwko konkretnej instytucji unijnej, w tym Parlamentowi Europejskiemu (ale już nie przeciwko poszczególnym grupom

[457] Sprawy połączone C-104/89 i C -37/90, *J.M. Mulder i in. przeciwko Radzie i Komisji WE*; Zb. Orz. 1992, s. I-3061, ECLI:EU:C:2004:1; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:61-989CJ0104

politycznym) i Europejskiemu Bankowi Inwestycyjnemu, a także przeciwko ombudsmanowi. Krąg podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi jest zakreślony znacznie szerzej, niż ma to miejsce w przypadku skargi o unieważnienie aktu prawnego; w praktyce dotyczy każdego podmiotu poszkodowanego w wyniku działania Unii. Oprócz jednostek i osób prawnych *locus standi* obejmuje także podmioty nieposiadające osobowości prawnej. Powództwo odszkodowawcze musi wskazywać okoliczności faktyczne i prawne roszczenia oraz wysokość roszczenia odpowiadającą poniesionej szkodzie.

Funkcje postępowania odszkodowawczego TSUE usystematyzował w sprawie *Zuckerfabrik Schöppenstedt*[458]. Postępowanie dotyczyło roszczenia cukrowni w Schöppenstedt o wyrównanie szkody poniesionej przez nią w wyniku wprowadzenia wspólnej organizacji rynku cukru. Rozporządzenie nr 769/68 zostało sformułowane w taki sposób, że subwencje wyrównawcze nie objęły tego zakładu. Firma wniosła roszczenie odszkodowawcze, twierdząc, że Rada popełniła błąd legislacyjny, naruszając przy tym gwarancje wynikające z prawa wspólnotowego dla firmy. Rada z kolei zajęła stanowisko, że w istocie cukrownia próbowała poprzez swoje powództwo obejść przepis traktatu niepozwalający jej na zaskarżenie rozporządzenia. Trybunał wyszedł od analizy stanowiska Rady. Wskazał, że zakwestionowała ona dopuszczalność skargi, twierdząc, że ma ona w rzeczywistości na celu nie naprawienie wyrządzonej przez nią szkody, lecz cofnięcie skutków prawnych zaskarżonego aktu. Uznanie skargi za dopuszczalną byłoby tym samym sprzeczne z systemem ochrony sądowej ustanowionym w traktacie, zgodnie z którym podmioty indywidualne nie są uprawnione do wnoszenia skarg o stwierdzenie nieważności rozporządzeń. Jednak skarga o odszkodowanie ustanowiona została jako środek niezależny, pełniący szczególną funkcję w systemie środków prawnych, i wykonywany na warunkach określonych z uwzględnieniem jego szczególnego celu. Różni się ona od skargi o stwierdzenie nieważności w ten sposób, że ma na celu nie usunięcie z obrotu prawnego określonego przepisu, lecz naprawienie szkody wyrządzonej przez instytucję przy wykonywaniu jej zadań. Rada podniosła ponadto zarzut niedopuszczalności żądania głównego z tego względu, że jego spełnienie wymagałoby zastąpienia spornego unormowania nowym, zgodnym z kryteriami wskazanymi przez skarżącą, czego Trybunał nie jest władny nakazać. TSUE jednak zarzuty te oddalił i dopuścił skargę, gdyż w jego mniemaniu żądanie główne miało na celu jedynie przyznanie odszkodowania, czyli świadczenia wywołującego skutki wyłącznie wobec skarżącej; nie dążyło ono do uchylenia rozporządzenia w całości.

[458] Wyrok z dnia 2 grudnia 1971 r., sprawa 5/71, *Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt przeciwko Radzie WE*, Zb. Orz. 1971, s. 975, ECLI:EU:C:1971:116; https://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-PL-ARRET-C-0005-1971-200406987-05_00.html

W dalszym ciągu wyroku Trybunał ustosunkował się do meritum sporu. Odpowiedzialność pozaumowna Wspólnoty wymagałaby, by akt, który miał wyrządzić szkodę, był niezgodny z prawem. Tymczasem chodziło tu o akt normatywny, oparty na decyzjach z zakresu polityki gospodarczej, w związku z czym Wspólnotę można było pociągnąć do odpowiedzialności z tytułu szkody wyrządzonej tym aktem podmiotom indywidualnym tylko w przypadku stwierdzenia wystarczająco poważnego naruszenia normy prawnej wyższego rzędu, chroniącej podmioty indywidualne. Analiza Trybunału dotyczyć winna zatem w pierwszej kolejności istnienia takiego naruszenia. W rozporządzeniu przyjęło odmienne, szczególne kryteria przyznawania prawa do wyrównania dochodów dla producentów cukru z siedzibą w państwach członkowskich o wysokich cenach, przez co naruszyło ono przepis traktatu, zgodnie z którym wspólna polityka cenowa powinna być oparta na wspólnych kryteriach i jednolitych metodach obliczania. Według TSUE wskazane zróżnicowanie nie stanowi dyskryminacji, gdyż jest konsekwencją nowej organizacji wspólnego rynku cukru, w której stosuje się nie jedną sztywną cenę, lecz cenę wyższą i cenę niższą, stanowiące widełki cenowe, w ramach których rzeczywiste ceny ustanawiane są w zależności od zmian na rynku. Nie można więc kwestionować celowości unormowania przejściowego, które wymaga wypłaty należności tylko wtedy, gdy ceny wcześniejsze znajdowały się poza widełkami nowych cen, i dopuszcza wyrównanie wyłącznie wówczas, gdy były one wyższe niż widełki, przy założeniu, że w wypadku, gdy ceny wcześniejsze mieszczą się już w ustalonych ramach, działać powinien mechanizm rynkowy. Wobec powyższego Trybunał zdecydował, że nie doszło do naruszenia normy wyższego rzędu, a zatem nie może być mowy o przyznaniu odszkodowania za bezprawie legislacyjne.

Nie jest wykluczona odpowiedzialność Unii za akty zgodne z prawem, nawet jeżeli wyrządziły szkodę podmiotom indywidualnym. Do tej pory nie odnotowano jednak takiego przypadku. Na obecnym etapie ilustrację tej reguły stanowi wyrok Sądu Pierwszej Instancji w sprawie *Dorsch Consult*[459], w której Sąd odmówił – w określonych okolicznościach – uznania odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez działania dozwolone, przy okazji wskazując, jakie warunki musiałyby być spełnione dla uznania takiej odpowiedzialności. Firma Dorsch Consult wykonywała prace na zlecenie rządu irackiego. Po wprowadzeniu embarga na obrót finansowy i handlowy z Irakiem rząd tego państwa odmówił zapłaty za wykonane prace. Firma podniosła w postępowaniu sądowym, że odpowiedzialność Wspólnoty za wyrządzoną w ten sposób szkodę powstaje zgodnie z zasadą odpowiedzialności Wspólnoty za czyn dozwolony, z uwagi na naruszenie praw majątkowych

[459] Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 28 kwietnia 1998 r., sprawa T-184/95, *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH przeciwko Radzie UE i Komisji WE*, Zb. Orz. 1998, s. II-667, ECLI:EU:T:1998:74; https://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-PL-ARRET-T-0184-1995-200406807-05_00.html

równoznaczne z wywłaszczeniem; niezależnie od tego, odpowiedzialność powstaje zgodnie z zasadą odpowiedzialności Wspólnoty za czyn niedozwolony. Bezprawność polegać miała na zaniechaniu ze strony ustawodawcy wspólnotowego przy wydaniu rozporządzenia nr 2340/90, nakładającego sankcje na Irak, który nie przewidział odszkodowania na rzecz zainteresowanych przedsiębiorstw za szkody wyrządzone tym rozporządzeniem.

Sąd Pierwszej Instancji przypomniał, że po pierwsze, powstanie odpowiedzialności pozaumownej Wspólnoty za czyn dozwolony lub niedozwolony wymaga w każdej sytuacji wykazania rzeczywistego istnienia poniesionej szkody i związku przyczynowego między tą szkodą a czynem. Jeśli chodzi o powstanie odpowiedzialności Wspólnoty za czyn dozwolony, Sąd stwierdził, że gdyby dopuścić istnienie takiej zasady w prawie wspólnotowym, powstanie tego rodzaju odpowiedzialności zakładałoby w każdym razie istnienie szkody kwalifikowanej („nadzwyczajnej" i „szczególnej"). Szkoda musi wynikać bezpośrednio z wydania przez Radę rozporządzenia nr 2340/90. W przedmiocie istnienia szkody Sąd przypomniał, że to zainteresowana strona musi przedstawić sędziemu wspólnotowemu dowody celem wykazania istnienia „rzeczywistej i pewnej" szkody, na której poniesienie powołuje się skarżąca firma. Musi więc wykazać, czy wierzytelności Iraku stały się definitywnie nieściągalne. Strony nie zaprzeczają, że wierzytelności skarżącej nie zostały jeszcze zapłacone, lecz dowody przedstawione przez firmę skarżącą nie wykazują w należyty sposób, że władze irackie definitywnie odmówiły spłaty długów, a przyczyną odmowy było wydanie rozporządzenia nr 2340/90. Przede wszystkim skarżąca nie przedstawiła dowodów, z których wynikałoby, że skontaktowała się rzeczywiście lub co najmniej próbowała się skontaktować z władzami irackimi w celu wyjaśnienia powodów niewykonania należnych przelewów. Nie można wykluczyć, że brak spłaty wierzytelności wynika ze zwykłych opóźnień o charakterze administracyjnym, czasowej odmowy spłaty lub czasowej albo stałej niewypłacalności Iraku. Nie wystarcza przedstawienie dokumentu władz irackich, że wierzytelności Dorsch Consult nie zostaną spłacone, dopóki nie zostanie zniesione embargo wspólnotowe wobec Iraku. Firma nie próbowała również wykorzystać drogi dochodzenia roszczeń w trybie przewidzianym w kontrakcie zawartym z władzami irackimi. Wreszcie okoliczność, że skarżąca proponuje pozwanym cesję wierzytelności wobec Iraku za zapłatą odpowiedniej kwoty, wyklucza stwierdzenie, że wierzytelności te stały się rzeczywiście definitywnie nieściągalne. Skarżąca firma nie zdołała wykazać w należyty sposób, że poniosła rzeczywistą i pewną szkodę w rozumieniu cytowanego orzecznictwa.

Nawet jeżeli uznać istnienie rzeczywistej szkody, odpowiedzialność Wspólnoty za czyn dozwolony może powstać jedynie wtedy, gdy istnieje bezpośredni związek między rozporządzeniem nr 2340/90 a tą szkodą. Skarżąca firma – zdaniem TSUE – takiego związku nie wykazała. Jeśli nawet taki związek założyć, to ustawa iracka

stanowiąca retorsję za wydanie przez Wspólnotę wspomnianego rozporządzenia została uchylona. Nie można więc uznać, że była ona przyczyną odmowy spłaty wierzytelności skarżącej. Sąd stwierdził ponadto, że wyrządzenia podnoszonej szkody nie można ostatecznie przypisać rozporządzeniu 2340/90, lecz raczej, jak to stwierdziła Rada, można odnieść do rezolucji 661(1990) Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych, która ustanowiła embargo wobec Iraku. Rozporządzenie unijne było jedynie realizacją decyzji Rady Bezpieczeństwa, a jego wydanie wynikało z zasad wspólnej polityki handlowej stanowiącej wyłączną kompetencję Wspólnoty.

Kontynuując rozważania, Sąd Pierwszej Instancji zanalizował również charakter powstałej szkody. Uznał, że gdyby w prawie wspólnotowym miała zostać dopuszczona zasada odpowiedzialności Wspólnoty za czyn dozwolony, to odpowiedzialność taka mogłaby powstać wyłącznie wtedy, gdy zarzucana szkoda – zakładając, że „powstała i jest aktualna" – dotyczy szczególnej kategorii podmiotów gospodarczych w stopniu nieproporcjonalnym względem pozostałych podmiotów gospodarczych (szkoda szczególna) i przekracza granice ryzyka gospodarczego nieodłącznie związanego z działalnością w danym sektorze (szkoda nadzwyczajna), a akt normatywny będący źródłem zarzucanej szkody nie jest uzasadniony względami ogólnego interesu gospodarczego. W sprawie *Dorsch Consult* szkoda wyrządzona firmie na podstawie działań władz irackich nie była wyjątkowa, gdyż dotykała większej liczby podmiotów gospodarczych prowadzących działalność w Iraku. Tym samym konsekwencje rozporządzenia nr 2340/90 wykraczały ramy tej jednej firmy. W tych okolicznościach nie można uznać, że skarżąca firma należy do kategorii podmiotów gospodarczych, których interesy majątkowe zostały naruszone w sposób, który odróżnia ją od wszelkich innych podmiotów gospodarczych, których wierzytelności stały się nieściągalne w wyniku wprowadzenia embarga wspólnotowego. Nie może ona zatem twierdzić, że poniosła szczególną szkodę lub szczególną ofiarę. Prawdą jest, że regulacja służąca utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa poprzez wprowadzenie embarga handlowego wobec kraju trzeciego wywiera z definicji wpływ na swobodę wykonywania działalności gospodarczej, powodując w ten sposób szkody dla stron, które nie ponoszą żadnej winy za sytuację, która doprowadziła do wydania sankcji, to doniosłość celów takiej regulacji uzasadnia negatywne konsekwencje, nawet poważne, jakie ponoszą niektóre podmioty gospodarcze. Ranga celu działania Wspólnoty usprawiedliwia zatem wyrządzenie szkody. Żądanie skarżącej firmy zapłaty odszkodowania, opierające się na zasadzie odpowiedzialności Wspólnoty za czyn dozwolony, nie jest uzasadnione i w konsekwencji należy je oddalić. Ostatnią kwestią rozstrzygniętą przez Sąd była rzekoma niezgodność z prawem rozporządzenia nr 2340/90. Zdaniem firmy skarżącej ustawodawca wspólnotowy, wydając to rozporządzenie, nie wprowadził mechanizmu odszkodowawczego na rzecz podmiotów gospodarczych,

których wierzytelności wobec Iraku staną się nieściągalne z powodu wprowadzenia embarga wobec tego kraju, spełniona jest w tym przypadku przesłanka powstania odpowiedzialności Wspólnoty, to jest istnienie bezprawnego aktu, przy czym bezprawność ta polega właśnie na naruszeniu obowiązku zapłaty odszkodowania lub uregulowania odszkodowania na rzecz ofiar niezawinionego naruszenia interesów majątkowych, który stanowi ogólną zasadę prawa. Sąd podkreślił jednak, że firmie nie przysługuje jakiekolwiek prawo do odszkodowania w związku z tym, że nie zdołała ona wykazać w szczególności, że poniosła rzeczywistą i pewną szkodę. Wobec braku prawa do odszkodowania skarżąca nie może się również powoływać na zaniechanie przez prawodawcę wspólnotowego skorzystania z uprawnień dyskrecjonalnych celem wprowadzenia mechanizmów odszkodowawczych na rzecz przedsiębiorstw, które znajdowały się w takiej samej sytuacji co ona. Wynika z tego, że żądanie ewentualne odszkodowania za szkodę poniesioną wskutek czynu niedozwolonego należy również oddalić. Skarga podlega tym samym oddaleniu w całości.

Właściwym dla rozpatrywania skargi jest Trybunał Sprawiedliwości[460]. Okres przeznaczony na dochodzenie roszczenia jest ograniczony do pięciu lat.

6.5.3. Odpowiedzialność państwa za naruszenia prawa unijnego

Problem odpowiedzialności państwa za niewywiązanie się z obowiązków mających źródło w prawie wspólnotowym w kontekście praw podmiotowych wynikających z bezpośrednio skutecznych norm wspólnotowych i powstałej wskutek zaniechania państwa członkowskiego szkody pojawił się na początku lat 90. XX w. w orzeczeniu w sprawach połączonych *A. Francovich i D. Bonifaci i in.*[461]. Pretura di Vicenza i Pretura di Bassano del Grappa przesłały pytania prejudycjalne w przedmiocie skutków braku implementacji dyrektywy 80/987, mającej zapewnić pracownikom wspólnotowego minimum ochrony w przypadku niewypłacalności pracodawcy, w tym zaspokojenie niespłaconych przez pracodawcę roszczeń z tytułu wynagrodzenia. Włochy nie dopełniły tego obowiązku w terminie. Trybunał

[460] Por. wyrok z dnia 13 lutego 1979 r., sprawa 101/78, *Granaria BV przeciwko Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten,* Zb. Orz. 1979, s. 623, ECLI:EU:C:1979:38; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?Uri=celex%3a61978cj0101, pkt 14, „określenie odpowiedzialności Wspólnoty na podstawie art. 215(4) podlega wyłącznie jurysdykcji TSUE i pozostaje poza kompetencją jakiegokolwiek sądu krajowego. Natomiast odszkodowanie za szkodę wyrządzoną jednostce przez organy i funkcjonariuszy państwa członkowskiego w związku ze stosowaniem prawa wspólnotowego wykracza poza art. 215 TEWG i podlega określeniu przez sąd krajowy, zgodnie z prawem wewnętrznym odnośnego państwa członkowskiego".

[461] Wyrok z dnia 19 listopada 1991 r., sprawy połączone C-6/90 i C-9/90, *A. Francovich i D. Bonifaci i in. przeciwko Włochom,* Zb. Orz. 1991, s. I-5357, ECLI:EU:C:1991:428; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61990CJ0006

stwierdził w wydanym wcześniej wyroku, że uchybiły one zobowiązaniom państwa członkowskiego. Oba sądy krajowe poruszyły problem istnienia i zakresu odpowiedzialności państwa za szkody wynikające z naruszenia zobowiązań ciążących na nim na mocy prawa wspólnotowego, a konkretnie za brak transpozycji dyrektywy 80/987. Trybunał podkreślił, że problem ten należy rozważyć w świetle generalnego systemu traktatu i jego podstawowych zasad. TEWG ustanowił własny porządek prawny, włączony do systemu prawnego państw członkowskich i wiążący dla ich sądów, którego podmiotami są nie tylko państwa członkowskie, lecz także pochodzące z nich jednostki i który nie tylko nakłada na jednostki zobowiązania, ale może również być źródłem uprawnień stanowiących element statusu prawnego tych jednostek; nie muszą to być uprawnienia nadane wprost w traktacie, lecz powstają one także jako skutek zobowiązań, które traktat nakłada w sposób ściśle określony zarówno na jednostki, jak i na państwa członkowskie oraz instytucje wspólnotowe. Do sądów krajowych, które w ramach swoich kompetencji mają za zadanie stosować przepisy prawa wspólnotowego, należy zapewnienie skuteczności tych norm i ochrona wynikających z nich uprawnień jednostek.

Brak możliwości uzyskania przez jednostki odszkodowania w przypadku spowodowania uszczerbku dla ich uprawnień poprzez naruszenie prawa wspólnotowego, które może być przypisane państwu członkowskiemu, podważyłby pełną skuteczność norm wspólnotowych oraz osłabił ochronę praw, których są one źródłem. Możliwość dochodzenia naprawienia przez państwo członkowskie szkody jest szczególnie niezbędna, gdy skuteczność norm wspólnotowych jest uzależniona od działania tego państwa, które ma obowiązek zagwarantowania uprawnień wynikających z prawa wspólnotowego przed sądami krajowymi. Zasada odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone jednostkom poprzez naruszenie prawa wspólnotowego jest nieodłączną częścią systemu traktatu. Obowiązek naprawienia przez państwo członkowskie szkody znajduje również podstawę w zasadzie lojalnej współpracy. Z całości powyższych rozważań wynika, że prawo wspólnotowe ustanawia zasadę, zgodnie z którą państwa członkowskie zobowiązane są naprawić szkody wyrządzone jednostkom poprzez naruszenie prawa wspólnotowego, które może być mu przypisane. Prawo wspólnotowe nakłada więc na państwo odpowiedzialność, lecz przesłanki przyznania odszkodowania uzależnione są od charakteru naruszenia prawa wspólnotowego, które doprowadziło do powstania szkody.

Jeżeli państwo członkowskie narusza ciążący na nim obowiązek podjęcia wszelkich działań niezbędnych do osiągnięcia celu założonego w dyrektywie, pełna skuteczność tej normy prawa wspólnotowego będzie zapewniona przez prawo do zadośćuczynienia, o ile zostaną spełnione trzy przesłanki. Po pierwsze, rezultat zamierzony w dyrektywie musi obejmować przyznanie jednostkom określonych uprawnień. Drugą przesłanką jest możliwość określenia treści tych uprawnień na podstawie przepisów dyrektywy. Trzecia przesłanka to istnienie związku przyczynowego

między naruszeniem zobowiązania ciążącego na państwie a poniesioną przez poszkodowanych szkodą. Prawo do zadośćuczynienia wynikać będzie wprost z prawa wspólnotowego, ale naprawienie przez państwo skutków spowodowanej szkody odbywać się winno w ramach krajowego prawa zobowiązań. W razie braku przepisów wspólnotowych zagwarantowanie pełnej ochrony uprawnień opartych na prawie wspólnotowym należy do wewnętrznego porządku prawnego każdego z państw członkowskich. Przesłanki materialne i formalne w zakresie naprawienia szkody, określone w ustawodawstwie poszczególnych krajów, nie mogą być mniej korzystne niż w przypadku podobnych roszczeń o charakterze wewnętrznym i powodować, że uzyskanie odszkodowania będzie praktycznie niemożliwe lub nadmiernie utrudnione. W niniejszej sprawie naruszenie przez państwo członkowskie prawa wspólnotowego, poprzez niedokonanie w terminie transpozycji dyrektywy 80/987, zostało stwierdzone wyrokiem Trybunału. Zamierzony rezultat dyrektywy obejmuje przyznanie pracownikom gwarancji zaspokojenia ich zaległych roszczeń dotyczących wynagrodzenia. Treść tego uprawnienia można określić na podstawie przepisów dyrektywy. Tym samym państwo członkowskie zobowiązane jest naprawić szkody, jakie jednostki poniosły w związku z brakiem transpozycji dyrektywy 80/987.

Pełną, konsekwentną i spójną wykładnię zasad odpowiedzialności państwa za naruszenie prawa unijnego, rozwijającą i porządkującą konkluzję orzeczenia w sprawie *A. Francovich*, przedstawił Trybunał w wyroku w sprawach połączonych *Brasserie du Pêcheur SA* i *Factortame Ltd*[462]. Dwa najwyższe sądy dużych państw członkowskich (niemiecki Trybunał Federalny – Bundesgerichtshof – oraz angielski High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court) zadały pytania w sprawach dotyczących odpowiednio naruszenia swobody przepływu towarów poprzez odmowę sprzedaży piwa produkowanego we Francji, które nie spełniało wymogów niemieckiej ustawy, oraz wynikającej z ustawy dyskryminacji obywateli innego państwa członkowskiego – Hiszpanii – przy rejestracji statków rybackich w Wielkiej Brytanii. Odpowiedzialność za naruszenie spoczywała w obu przypadkach na ustawodawcy krajowym.

Trybunał przypomniał, że w wyroku w sprawie *Francovich* sformułował zasadę prawa wspólnotowego, zgodnie z którą państwa członkowskie zobowiązane są naprawić szkody wyrządzone jednostkom poprzez naruszenie prawa wspólnotowego, które można im przypisać. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem możliwość powoływania się przez podmioty prawa na stosowane bezpośrednio postanowienia traktatu przed sądami krajowymi stanowi jedynie gwarancję minimalną i nie

[462] Wyrok z dnia 5 marca 1996 r., sprawy połączone C-46/93 i C-48/93, *Brasserie du Pêcheur SA przeciwko RFN i The Queen przeciwko Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd i in. (Factortame III),* Zb. Orz. 1996, s. I-1029, ECLI:EU:C:1996:79; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61993CJ0046

jest sama z siebie wystarczająca do zapewnienia pełnego i całkowitego stosowania traktatu. Możliwość ta, mająca na celu zapewnienie pierwszeństwa stosowania przepisów prawa wspólnotowego przed przepisami krajowymi, nie zawsze zapewnia, że jednostka będzie w stanie skorzystać z przysługujących jej na mocy prawa wspólnotowego uprawnień, a w szczególności, że nie poniesie szkody z powodu naruszenia tego prawa przez państwo członkowskie. Pełna skuteczność prawa wspólnotowego byłaby zagrożona, gdyby jednostki nie mogły uzyskać odszkodowania w razie poniesienia przez nie szkód w wyniku naruszenia prawa wspólnotowego. Sytuacja taka występuje wówczas, gdy jednostka poszkodowana wskutek braku transpozycji dyrektywy, nie mogąc powołać się przed sądem krajowym bezpośrednio na przepisy tej dyrektywy ze względu na ich niewystarczająco precyzyjny i bezwarunkowy charakter, wnosi skargę odszkodowawczą przeciwko państwu winnemu uchybienia z tytułu naruszenia obowiązku implementacji. W takich okolicznościach odszkodowanie ma na celu zrekompensowanie szkodliwych dla beneficjentów dyrektywy skutków braku jej transpozycji w jednym z państw członkowskich. Podobnie jest w przypadku naruszenia prawa mającego źródło bezpośrednio w normie wspólnotowej, na którą jednostka może powołać się przed sądem krajowym. W takiej sytuacji prawo do odszkodowania jest właśnie nieuniknionym następstwem bezpośredniej skuteczności przepisów wspólnotowych, których naruszenie znajduje się u źródła szkody.

Następnie Trybunał zanalizował podniesioną w postępowaniu przed nim kwestię kompetencji TSUE do wydania orzeczenia w przedmiocie odszkodowania, a w szczególności to, czy wobec braku przepisów traktatowych w tej mierze odpowiedzialność nie powinna być uregulowana przez państwa członkowskie lub unijne organy ustawodawcze. Uznał, że zasady i zakres odpowiedzialności państwa za szkody wynikające z naruszenia zobowiązań ciążących na nim na mocy prawa wspólnotowego dotyczą wykładni traktatu, co należy do kompetencji Trybunału. W sytuacji braku w traktacie postanowień normujących wprost i w sposób precyzyjny konsekwencje naruszenia przez państwa członkowskie prawa wspólnotowego obowiązkiem Trybunału jest rozstrzygnąć tego rodzaju kwestię zgodnie z powszechnie przyjętymi zasadami wykładni, a zwłaszcza z uwzględnieniem podstawowych zasad wspólnotowego porządku prawnego oraz, ewentualnie, zasad podstawowych wspólnych dla systemów prawnych państw członkowskich. Na ogólnych zasadach wspólnych dla prawa państw członkowskich opiera się odpowiedzialność pozaumowna Wspólnoty za szkody spowodowane przez jej instytucje lub jej funkcjonariuszy w wykonywaniu ich zadań. Ustanowiona wprost w art. 215 traktatu, jest jedynie wyrazem ogólnej zasady znanej w porządkach prawnych państw członkowskich, zgodnie z którą bezprawne działanie lub zaniechanie powoduje powstanie obowiązku naprawienia wyrządzonej szkody. Na mocy tej zasady powstaje również zobowiązanie organów władz publicznych do naprawienia

szkód wyrządzonych przy wykonywaniu przez nie ich zadań. W wielu krajowych systemach prawnych zasady odpowiedzialności państwa zostały wypracowane w decydującym stopniu na drodze sądowej. Zasada odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone jednostkom poprzez naruszenie prawa wspólnotowego, które można mu przypisać, jest nieodłączną częścią systemu traktatu. Znajduje zastosowanie w każdym przypadku naruszenia prawa wspólnotowego przez państwo członkowskie, niezależnie od charakteru organu, którego działanie lub zaniechanie leży u podstaw uchybienia. Obowiązek naprawienia szkody wyrządzonej jednostce poprzez naruszenie prawa wspólnotowego nie może być uzależniony od wewnętrznych zasad rozdziału kompetencji między konstytucyjnymi organami władzy. Państwo w prawie międzynarodowym postrzegane jest jako jedność i ta sama zasada musi być przestrzegana w prawie wspólnotowym. Tym samym państwo musi naprawić szkodę wyrządzoną przez działanie ustawodawcy krajowego.

Rozstrzygnąwszy co do zasady zagadnienie odpowiedzialności państwa, Trybunał określił przesłanki, na jakich prawo wspólnotowe nakazuje naprawienie szkody wyrządzonej jednostce poprzez naruszenie prawa wspólnotowego, które można przypisać państwu członkowskiemu. Jeżeli odpowiedzialność państwa członkowskiego wynika z prawa wspólnotowego, to prawo do odszkodowania uzależnione jest od charakteru naruszenia prawa wspólnotowego będącego źródłem wyrządzonej szkody. Warunki dochodzenia odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone jednostkom na skutek naruszenia prawa wspólnotowego nie mogą być, bez szczególnego powodu, odmienne od zasad normujących odpowiedzialność Wspólnoty w porównywalnych okolicznościach. Prawa przysługujące jednostkom muszą być chronione w takim samym stopniu niezależnie od tego, czy szkoda została wyrządzona przez organ krajowy, czy przez wspólnotowy. Zasady wywiedzione przez Trybunał z art. 215 traktatu, zwłaszcza w odniesieniu do odpowiedzialności z tytułu aktów normatywnych, uwzględniają przede wszystkim złożoność sytuacji, jaką należy uregulować, trudności w stosowaniu lub wykładni obowiązujących aktów oraz zakres swobodnego uznania, jakim dysponuje organ wydający kwestionowany akt. Restryktywna koncepcja odpowiedzialności Wspólnoty za działania o charakterze prawodawczym wynika – zdaniem Trybunału – z dwóch powodów. Po pierwsze, stanowienie prawa nie powinno być ograniczane przez obawę przed odpowiedzialnością odszkodowawczą za każdym razem, gdy interes ogólny Wspólnoty wymagać będzie wydania przepisów mogących naruszyć interesy jednostek. Po drugie, w kontekście prawnym opartym na szerokim zakresie dyskrecji, niezbędnym przy wdrażaniu polityk wspólnotowych, Wspólnota może zostać pociągnięta do odpowiedzialności wyłącznie w razie oczywistego i poważnego naruszenia granic przysługujących jej uprawnień. Ustawodawca krajowy, podobnie zresztą jak wspólnotowy, działając w ramach kompetencji, nie zawsze dysponuje szerokim zakresem swobodnego uznania, które może być ograniczone

przez prawo. Na przykład na państwie może spoczywać obowiązek wydania określonych aktów prawnych. Jeśli natomiast państwo działa w dziedzinie, w której dysponuje szerokim zakresem swobodnego uznania, porównywalnym z tym, jaki przysługuje instytucjom Wspólnoty przy wdrażaniu polityk wspólnotowych, przesłanki dochodzenia jego odpowiedzialności winny być co do zasady podobne do przesłanek odpowiedzialności Wspólnoty w podobnych sytuacjach.

Przedmiotem sporu przed sądem niemieckim było ustawodawstwo dotyczące piwa. Wobec braku harmonizacji na szczeblu wspólnotowym ustawodawca krajowy dysponował w tej dziedzinie szerokim zakresem swobodnego uznania. Również ustawodawca brytyjski w sprawie zawisłej przed sądem angielskim dysponował szerokim zakresem swobodnego uznania. Sporne przepisy dotyczyły bowiem, po pierwsze, rejestracji statków, która to dziedzina należy do kompetencji państw członkowskich, a po drugie, rybołówstwa. W obu przypadkach ustawodawcy krajowi musieli dokonywać podobnych rozstrzygnięć jak instytucje Wspólnoty wydające akty normatywne z dziedziny polityk wspólnotowych. W takiej sytuacji prawo do odszkodowania na podstawie prawa wspólnotowego uzależnione jest od spełnienia łącznie trzech przesłanek, a mianowicie – że naruszona norma prawna jest dla jednostek źródłem uprawnień, że postępowanie państwa wyczerpuje znamiona naruszenia prawa i wreszcie że istnieje bezpośredni związek przyczynowy między naruszeniem ciążącego na państwie zobowiązania a poniesioną przez poszkodowanego szkodą. Przesłanki te odpowiadają co do istoty przesłankom, jakie Trybunał wywiódł z art. 215 w orzecznictwie dotyczącym odpowiedzialności Wspólnoty za szkody wyrządzone jednostkom wskutek wydania przez jej instytucje niezgodnych z prawem aktów normatywnych. Pierwsza z tych przesłanek jest w sposób oczywisty spełniona, jeśli chodzi przepisy art. 30 i art. 52 traktatu, które są źródłem uprawnień dla jednostek. Jeśli chodzi o drugą przesłankę, rozstrzygające znaczenie dla stwierdzenia naruszenia prawa ma oczywiste i poważne wykroczenie przez państwo członkowskie lub przez instytucję Wspólnoty poza granice przysługującego im swobodnego uznania. W tej kwestii wśród elementów, jakie właściwy sąd winien wziąć pod uwagę, należy wymienić: stopień jasności i precyzji naruszonej normy, zakres swobodnego uznania, jaki naruszona norma pozostawia władzom krajowym lub wspólnotowym, umyślny lub nieumyślny charakter popełnionego uchybienia lub spowodowanej szkody, usprawiedliwiony lub nieusprawiedliwiony charakter ewentualnego błędu w stosowaniu prawa, okoliczność, że postępowanie jednej z instytucji Wspólnoty mogło przyczynić się do zaniechania, wydania lub utrzymania w mocy przepisów lub praktyki krajowej sprzecznych z prawem wspólnotowym. Naruszenie prawa można stwierdzić w oczywisty sposób, jeżeli uchybienie trwało mimo wydania w danej lub podobnej sprawie orzeczenia sądowego.

Trybunał nie może zastępować swoją oceną oceny sądów krajowych, gdyż tylko one są właściwe do dokonywania ustaleń faktycznych w zawisłych przed nimi

sprawach oraz do stwierdzenia będących ich przedmiotem naruszeń prawa wspólnotowego. Trybunał uznał jednak za stosowne przypomnienie pewnych okoliczności, które sądy krajowe mogłyby wziąć pod uwagę. Do sądów krajowych należy też zbadanie istnienia bezpośredniego związku przyczynowego między naruszeniem ciążącego na państwie zobowiązania a szkodą, jaką ponieśli poszkodowani. Trzy omówione powyżej przesłanki są konieczne i wystarczające do powstania po stronie jednostek prawa do odszkodowania, co nie wyklucza możliwości dochodzenia odpowiedzialności państwa na mniej restrykcyjnych zasadach na podstawie prawa krajowego. W razie spełnienia tych przesłanek państwo winno naprawić skutki wyrządzonej szkody w ramach krajowego prawa zobowiązań, przy czym zasady odszkodowania określone w obowiązującym ustawodawstwie krajowym nie mogą być mniej korzystne niż w przypadku podobnych roszczeń o charakterze wewnętrznym i nie mogą być ustalone w sposób powodujący, że uzyskanie odszkodowania będzie praktycznie niemożliwe lub nadmiernie utrudnione. Z tego punktu widzenia ograniczenia napotkane w krajowych porządkach prawnych w zakresie odpowiedzialności pozaumownej władz publicznych, wynikające z wykonywania funkcji ustawodawczej, mogą powodować, że skorzystanie przez jednostki z gwarantowanego w prawie wspólnotowym prawa do naprawienia szkody wynikającej z jego naruszenia będzie praktycznie niemożliwe lub nadmiernie utrudnione.

Powstaje również problem, czy sąd krajowy, w ramach obowiązującego ustawodawstwa krajowego, może uzależnić odszkodowanie od stwierdzenia winy umyślnej lub niedbalstwa organu państwa, któremu przypisuje się uchybienie. Pojęcie winy ma różne znaczenia w poszczególnych systemach prawnych. Jeżeli naruszenie prawa wspólnotowego przypisać można państwu członkowskiemu działającemu w dziedzinie, w której dysponuje ono szerokim zakresem swobodnego uznania w dokonywaniu rozstrzygnięć prawodawczych, uznanie istnienia prawa do odszkodowania na podstawie prawa wspólnotowego uzależnione jest między innymi od warunku, by postępowanie państwa wyczerpywało znamiona naruszenia prawa. Dlatego też zobowiązanie do naprawienia szkody wyrządzonej jednostce nie może być uzależnione od spełnienia warunku opartego na pojęciu winy, wykraczającym poza wyczerpanie znamion naruszenia prawa wspólnotowego. Nałożenie tego rodzaju dodatkowego warunku oznaczałoby bowiem zakwestionowanie prawa do odszkodowania mającego podstawę we wspólnotowym porządku prawnym.

TSUE został również poproszony o ustalenie kryteriów określenia zakresu odszkodowania, do jakiego zobowiązane jest państwo członkowskie. Naprawienie szkody wyrządzonej jednostce poprzez naruszenie prawa wspólnotowego powinno być współmierne do poniesionej szkody, tak by zapewnić rzeczywistą ochronę praw tej jednostki. Wobec braku regulacji wspólnotowych kryteria określające zakres odszkodowania określa prawo krajowe. Nie mogą one być mniej korzystne niż w przypadku podobnych roszczeń o charakterze wewnętrznym i nie

mogą powodować, że uzyskanie odszkodowania będzie praktycznie niemożliwe lub nadmiernie utrudnione. Ustalając rozmiar szkody podlegającej naprawieniu, sąd krajowy może badać, czy poszkodowany wykazał się stosowną starannością w celu uniknięcia szkody lub ograniczenia jej zakresu oraz czy wykorzystał on wszystkie przysługujące mu środki prawne. Jeśli chodzi o zakres szkody, w razie naruszenia prawa wspólnotowego nie można dopuścić do całkowitego wykluczenia utraconych korzyści z zakresu szkody podlegającej naprawieniu. Generalnie to do sądu krajowego należy rozstrzygnięcie w przedmiocie elementów szkody zgodnie z obowiązującym prawem krajowym. Odszkodowanie, do którego zobowiązane są państwa członkowskie, za szkody wyrządzone przez nie jednostkom w wyniku naruszenia prawa wspólnotowego, winno być współmierne do poniesionej szkody. Ciążące na państwach członkowskich zobowiązanie naprawienia szkody, które można im przypisać, nie może być ograniczone wyłącznie do szkód poniesionych po ogłoszeniu wyroku Trybunału stwierdzającego zarzucane uchybienie.

Doktryna Francovich-Brasserie du Pêcheur/Factortame odwołała się w gruncie rzeczy do zasad znanych z prawa międzynarodowego publicznego[463], nawet jeśli TSUE oparł wnioski dotyczące odpowiedzialności odszkodowawczej jako ogólnej zasady prawa na systemach prawnych państw członkowskich. O ile jednak decydujące znaczenie w systemach prawa krajowego ma odpowiedzialność na zasadzie winy, o tyle odpowiedzialność międzynarodowa ma charakter obiektywny. Wymaga spełnienia dwóch warunków: naruszenia prawa międzynarodowego oraz przypisania tego naruszenia państwu. Podobną konstrukcję pomijającą winę sprawcy zastosował TSUE w omawianych tu orzeczeniach. Trybunał ustanowił trzy warunki odpowiedzialności odszkodowawczej: naruszona norma musi przyznawać jednostce uprawnienie (prawo podmiotowe), naruszenie musi być poważne oraz musi istnieć bezpośredni związek przyczynowy między naruszeniem a powstałą szkodą. Ciężar dowodu spoczywa w tej ostatniej kwestii na podmiocie dochodzącym roszczenia. Na potrzeby odpowiedzialności odszkodowawczej pojęcie państwa powinno być rozumiane ekstensywnie i obejmować organy państwowe (ustawodawcze, administracyjne i sądownicze), instytucje samorządowe[464], pewne

[463] Por. wyrok Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej w sprawie *fabryki chorzowskiej,* PCIJ Publications, seria A, nr 7 (1926 r.).

[464] Wyrok z dnia 22 czerwca 1989 r., sprawa 103/88, *Fratelli Costanzo SpA przeciwko Comune di Milano*, Zb. Orz. *1*989, s. 18, 39, ECLI:EU:C:1989:256; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:61988CJ0103. Pytania zostały przesłane Trybunałowi w postępowaniu wszczętym przez firmę Fratelli Costanzo SpA o unieważnienie decyzji władz gminy Mediolan w sprawie przetargu na roboty publiczne. Jedno z pytań dotyczyło tego, czy organy administracji mają obowiązek stosowania prawa unijnego (dyrektywy 71/305) i w razie potrzeby odmowy zastosowania prawa krajowego niezgodnego z prawem wspólnotowym. Trybunał podkreślił, że w swych wcześniejszych wyrokach określił warunki powołania się przez jednostki na nieprawidłowo wdrożoną dyrektywę w stosunku do państwa. Postanowienia dyrektywy wiążą wszystkie organy państwowe. Jeżeli spełnione są

szczególne instytucje powiązane z państwem[465]; wydaje się trafne objęcie odpowiedzialnością wszystkich podmiotów sprawujących pewne funkcje w imieniu i na rachunek państwa. Należy się odwołać w tej kwestii do wcześniejszego orzecznictwa TSUE[466]. Takie rozumienie pojęcia państwa również będzie zgodne z prawem międzynarodowym.

Trybunał doprecyzował w swym późniejszym orzecznictwie pewne wątki poruszone w sprawie *Brasserie du Pêcheur/Factortame III*. W wyroku w sprawie *British Telecommunications*[467] określił np., w jaki sposób ocenia się poważny charakter naruszenia. Wskazał, że istotne znaczenie ma charakter naruszonych przepisów, użyte w nich sformułowania, jasność i precyzja zastosowanych pojęć. Za daleko idąca odpowiedzialność odszkodowawcza byłaby zbyt niekorzystna dla państwa członkowskiego, zwłaszcza jeśli ustawodawca krajowy działałby w dobrej wierze. Zasady przyjęte przez TSUE odpowiadały odpowiedzialności Wspólnoty za naruszenia prawa. Sędziowie zaznaczyli przy tym, że ustawodawca nie może być narażony na roszczenia jednostek w każdej sytuacji, w której musiałby za pomocą swoich decyzji wyważyć interes publiczny i interesy indywidualnych podmiotów.

Ustawodawca brytyjski przy okazji implementacji dyrektywy 90/531/WE, dotyczącej zamówień publicznych m.in. w sektorze telekomunikacyjnym, uregulował zasady zakupów dokonywanych przez prywatnych operatorów świadczących usługi na podstawie szczególnych uprawnień wynikających z dyrektywy. Spółka British Telecommunications uznała, że to nie państwo, lecz ona sama miała prawo wyłączyć pewne zakupy spod zasad dotyczących zamówień publicznych. Wszczęła postępowanie przed sądem z tytułu szkód poniesionych w wyniku nieprawidłowej implementacji dyrektywy. Rozpatrujący sprawę High Court of Justice, Queen's Bench Division zadał kilka pytań Trybunałowi; jedno z nich dotyczyło odpowiedzialności odszkodowawczej państwa.

Trybunał wyszedł od stwierdzenia, że zasada odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone jednostkom poprzez każde naruszenie prawa wspólnotowego jest naturalnym elementem systemu traktatowego. We wszystkich sprawach, w których państwo członkowskie jako ustawodawca ma szeroki margines swobody działania, ponosi ono

---

odpowiednie warunki, jednostki mogą powołać się na dyrektywę wobec wszystkich organów państwa, w tym zdecentralizowanych (jak gminy), które mają obowiązek stosować jej przepisy, pomijając w razie potrzeby niezgodne z nimi prawo krajowe. W odniesieniu do powoływanej dyrektywy TSUE potwierdził bezpośredni skutek jej przepisów.

[465] Wyrok z dnia 4 lipca 2000 r., sprawa C-424/97, *S. Haim przeciwko Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein*, Zb. Orz. 2000, s. I-5123, ECLI:EU:C:2000:357; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61997CJ0424

[466] Wyrok z dnia 12 lipca 1990 r., sprawa C-188/89, *A. Foster i in. przeciwko British Gas plc*., Zb. Orz. 1990, s. I-3313, ECLI:EU:C:1990:313; https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-188/89

[467] Wyrok z dnia 26 marca 1996 r., sprawa *C-392/93, The Queen przeciwko H.M. Treasury, ex parte British Telecommunications plc.*, Zb. Orz. 1996, s. I-1631, ECLI:EU:C:1996:131; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-392/93

odpowiedzialność za naruszenie prawa wspólnotowego, jeżeli spełnione są trzy warunki: naruszona norma musi nadawać jednostkom uprawnienie (prawo podmiotowe), naruszenie musi być poważne i musi istnieć związek przyczynowy między naruszeniem prawa a szkodą. Te warunki mają zastosowanie wtedy, gdy państwo członkowskie nieprawidłowo wdrożyło dyrektywę do prawa krajowego. Restryktywne podejście do obowiązku odszkodowawczego jest uzasadnione tym, żeby działalność ustawodawcy nie pociągała za sobą nadmiernego zagrożenia powództwami ze strony jednostek, których interesy mogłyby być zagrożone przez ustanowione normy. Za ocenę przesłanek naruszenia odpowiada sąd krajowy. Naruszenie prawa byłoby poważne, gdyby ustawodawca krajowy oczywiście i poważnie wykroczył poza swoje kompetencje. Istotne znaczenie ma również ocena naruszonej normy, jej jasności i precyzyjności. W konkretnym przypadku przepis będący przedmiotem postępowania głównego nie był precyzyjny, a jego implementacja przez rząd brytyjski została dokonana w dobrej wierze i nie była oczywiście sprzeczna z dyrektywą, jej celem i przedmiotem. Podobne ustawodawstwo zostało przyjęte przez inne państwa członkowskie. Sąd krajowy nie miał też wskazówek w postaci wcześniejszego orzecznictwa. Brak więc przesłanek dla odpowiedzialności odszkodowawczej państwa.

Skutków braku transpozycji dyrektywy do prawa krajowego dotyczyła również sprawa *E. Dillenkofer i in.*[468]. *S*ąd krajowy (Landgericht) w Bonn skierował do Trybunału kilka pytań na tle roszczenia odszkodowawczego grupy klientów jednego z biur podróży przeciwko Republice Federalnej Niemiec w związku z nieterminowym wdrożeniem dyrektywy Rady 90/314/EEC o podróżach, wakacjach i wycieczkach pakietowych. Trybunał zaczął swe rozważania od przypomnienia warunków, jakie muszą zostać spełnione, aby powstała odpowiedzialność państwa w stosunku do jednostek z powodu braku transpozycji dyrektywy. Istotą zagadnienia jest, czy brak implementacji dyrektywy sam z siebie jest wystarczającą przesłanką odpowiedzialności, czy też powinny zostać spełnione jeszcze inne warunki (np. oczywiste i poważne naruszenie prawa unijnego, które można przypisać państwu).

Trybunał odwołał się do swego orzecznictwa, przypominając, że zasada odpowiedzialności państwa za szkodę jest oczywistym elementem systemu traktatu, a także że odpowiedzialność dająca prawo do odszkodowania jest uzależniona od charakteru naruszenia. Trybunał we wcześniejszych wyrokach orzekł, że prawo do odszkodowania powstaje, jeśli spełnione są trzy warunki: naruszona norma musi przyznawać jednostkom prawo (podmiotowe), naruszenie musi być wystarczająco poważne i musi istnieć związek przyczynowy między naruszeniem prawa a szkodą. Warunki te dotyczą każdej formy odpowiedzialności, również za niewdrożenie dyrektywy. Naruszenie jest poważne, kiedy Wspólnota albo państwo członkowskie w procesie ustawodawczym oczywiście i poważnie wykracza poza granice swych kompetencji. Jeżeli jednak państwo nie miało marginesu swobody działania, samo zaniechanie jest przesłanką poważnego naruszenia prawa.

[468] Por. wyrok z dnia 8 października 1996 r., sprawy połączone C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 oraz C-190/94, *E. Dillenkofer, Ch. Erdmann, H.-J. Schulte, A. Heuer, W., U. i T. Knor przeciwko RFN*, Zb. Orz. 1996, s. I-4845, ECLI:EU:C:1996:375; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A61994CJ0178

Niepodjęcie działań niezbędnych do osiągnięcia celu określonego w dyrektywie samo przez się stanowi poważne naruszenie marginesu decyzyjnego. Takie naruszenie rodzi prawo do odszkodowania pod warunkiem spełnienia trzech przesłanek wymienionych wyżej. Odpowiedzialność nie jest uzależniona od wcześniejszego stwierdzenia naruszenia przez Trybunał ani od winy.

Pytania sądu krajowego dotyczyły kwestii, czy z dyrektywy wynika obowiązek zwrotu wpłaconych pieniędzy za podróże pakietowe i repatriacji w przypadku bankructwa organizatora podróży i czy treść tych praw może być wystarczająco wyinterpretowana z przepisów. Zdaniem Trybunału odpowiedź na to pytanie jest twierdząca. Osoby uprawnione są wystarczająco precyzyjnie określone jako konsumenci, podobnie jak przysługujące im uprawnienia. Trybunał odniósł się również do środków niezbędnych do właściwej implementacji dyrektywy. Przepisy dyrektywy muszą być implementowane w sposób wiążący, z jasnością i dokładnością wymaganą z punktu widzenia wymogu pewności prawa. Dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie do przyjęcia środków prawnych gwarantujących uprawnienia klientów w terminie. Środki te mają zapewnić pełną skuteczność dyrektywy i zagwarantować osiągnięcie przewidzianego rezultatu. Nie jest usprawiedliwieniem niewykonania zobowiązań krótki – zdaniem państwa członkowskiego – termin implementacji. Państwo członkowskie nie może usprawiedliwiać przepisami wewnętrznymi, praktyką lub sytuacją w swoim systemie prawnym niewypełnienia zobowiązań i niedotrzymania terminów określonych przez dyrektywę. Jeśli termin jest zbyt krótki, państwo członkowskie powinno zwrócić się do właściwej instytucji wspólnotowej o jego przedłużenie.

Sąd krajowy spytał również, czy wymóg ochrony konsumenta będzie spełniony, jeżeli państwo członkowskie upoważni organizatora podróży do pobrania depozytu przed przekazaniem klientowi dokumentów poświadczających prawo konsumenta do różnych świadczeń. Trybunał wskazał, że wymóg depozytu nieobjętego gwarancją zwrotu w przypadku bankructwa byłby niezgodny z celem dyrektywy. Nie może być podtrzymany argument rządu niemieckiego, jakoby ochrona była zapewniona, gdyby klient miał poświadczenie, że przysługują mu określone świadczenia od usługodawcy. Zdaniem TSUE samo posiadanie vouchera na usługę nie zapewnia wystarczającej ochrony w przypadku bankructwa organizatora. Wreszcie, nie ma potrzeby wprowadzenia przez państwo członkowskie szczególnych środków mających chronić klientów przed skutkami ich własnych zaniedbań. Dyrektywa nie zawiera takiego wymogu, a sąd krajowy może przy określeniu wysokości należnego odszkodowania uwzględnić stopień przyczynienia się przez klienta do powstania szkody.

W wydanym krótko po tym wyroku, kolejnym orzeczeniu w sprawie *Hedley Lomas*[469] Trybunał zmodyfikował swoje stanowisko, wskazując na możliwość odpowiedzialności za każde naruszenie prawa wspólnotowego. Pogląd taki byłby

[469] Wyrok z dnia 23 maja 1996 r., sprawa C-5/94, *The Queen przeciwko Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd.*, Zb. Orz. 1996, s. I-2553, ECLI:EU:C:1996:205; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A61994CJ0005

dość niebezpieczny politycznie, jednak w konkretnym przypadku po stronie Wielkiej Brytanii wystąpiły okoliczności obciążające, które niewątpliwie zachęciły Trybunał do zaostrzenia kursu. Istotne jest też stwierdzenie, że zobowiązania oparte na prawie unijnym nie mają charakteru wzajemnego, a państwa muszą mieć zaufanie do wypełniania zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego.

Przez kilka lat brytyjskie ministerstwo rolnictwa, rybołówstwa i żywności odmawiało wydania licencji eksportowej na wywóz żywych zwierząt na ubój do Hiszpanii, wskazując, że ich traktowanie w Hiszpanii byłoby niezgodne z dyrektywą 74/577/EEC o ogłuszaniu zwierząt przed ubojem. Dyrektywa miała wyeliminować różnice w traktowaniu zwierząt oraz doprowadzić do unikania wszelkich form okrutnego traktowania zwierząt. Hiszpania była związana dyrektywą od dnia przystąpienia do WE. Akt ten został implementowany przez dekret królewski i określał dopuszczalne metody pozbawiania zwierząt świadomości przed ubojem. Nie przewidywał jednak kar za naruszenia przepisów. Pomimo wydania dekretu ministerstwo rolnictwa nadal odmawiało licencji eksportowych, twierdząc, że rzeźnie hiszpańskie z różnych powodów nie stosowały się do nałożonych wymogów. W postępowaniu sądowym High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division zadał kilka pytań dotyczących wykładni przepisów o swobodzie przepływu towarów oraz odpowiedzialności pozaumownej (deliktowej) państwa za naruszenia prawa wspólnotowego.

Trybunał stwierdził, że pytania prejudycjalne dotyczyły kwestii, czy państwo członkowskie może powołać się na wyjątki z art. 36 TWE, aby uzasadnić ograniczenia w eksporcie towarów do innego państwa członkowskiego, które nie przestrzega wymogów dyrektywy, jeżeli dyrektywa ta nie przewiduje procedury monitorowania przestrzegania dyrektywy ani kar za jej naruszenia. Władze brytyjskie odmawiały licencji eksportowych wyłącznie na podstawie przekonania, że pewna liczba rzeźni hiszpańskich nie przestrzega wymogów dyrektywy. Odmowa wydania licencji stanowi środek o skutku równoważnym z ograniczeniami ilościowymi w rozumieniu traktatu. Państwo członkowskie może powołać się na wymogi imperatywne w celu ograniczenia eksportu, ale tylko wtedy, jeżeli dana dziedzina nie została zharmonizowana przez przepisy wspólnotowe. Nawet jeżeli nie przewidziano procedur nadzoru nad wykonaniem dyrektywy ani kar za jej naruszenia, państwa członkowskie muszą polegać na zaufaniu do przestrzegania prawa przez inne państwa członkowskie. Państwo nie może podjąć jednostronnie środków mających na celu egzekwowanie ewentualnych naruszeń prawa.

Następne pytanie dotyczyło obowiązku odszkodowawczego za szkody wyrządzone niewydaniem licencji eksportowych z naruszeniem traktatu. Trybunał powołał się na zasadę odpowiedzialności państwa jako nieodłączny element systemu traktatu. Warunki odpowiedzialności zależą od charakteru naruszenia, które spowodowało stratę. TSUE powtórzył trzy warunki odpowiedzialności, które miały zastosowanie również w rozpatrywanej sprawie: naruszona norma musi nadawać jednostkom uprawnienie (prawo podmiotowe), naruszenie musi być poważne i musi istnieć związek przyczynowy między naruszeniem prawa a szkodą. Po pierwsze, niewątpliwie odmowa wydania licencji stanowiła naruszenie prawa. Zakaz po stronie państwa implikował powstanie uprawnienia

dla jednostek. Po drugie, jeżeli państwo nie miało marginesu swobody działania, samo naruszenie było wystarczające, aby stwierdzić istnienie wystarczająco poważnego naruszenia. Wielka Brytania nie była w stanie przedstawić żadnego dowodu naruszenia prawa przez podmioty hiszpańskie. Co do trzeciej przesłanki, zbadanie bezpośredniego związku przyczynowego między naruszeniem prawa a szkodą jest domeną sądu krajowego.

Dalsze kwestie szczegółowe, niejako techniczne, związane z dochodzeniem roszczeń odszkodowawczych Trybunał wyjaśnił w wyroku w sprawie *Danske Slagterier*[470].

Sprawa dotyczyła odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu nieprawidłowej implementacji dwóch dyrektyw: 64/433 i 89/662. Trybunał powołał się na wcześniejsze orzecznictwo, według którego odpowiedzialność odszkodowawcza państwa jest istotnym elementem systemu ustanowionego przez traktat. Odwołał się też do trzech przesłanek odpowiedzialności: naruszona norma musi przyznawać jednostkom prawo (podmiotowe), naruszenie musi być wystarczająco poważne i musi istnieć związek przyczynowy między naruszeniem prawa a szkodą. W sprawie rozpatrywanej w postępowaniu głównym prawo jednostki wynika wprost z bezpośrednio skutecznego przepisu traktatu. Powoływane dyrektywy prawo to konkretyzują. Celem ich jest harmonizacja prawa. Oznacza to, że w dziedzinie objętej dyrektywami harmonizacja jest całkowita, a zatem jedyne przesłanki pozwalające na zawieszenie obrotu towarowego są wymienione w obu dyrektywach. Jeśli chodzi o postępowanie o naruszenie traktatu wszczęte przez Komisję, to nie zawiesza ono biegu przedawnienia roszczeń. W przypadku braku ustawodawstwa wspólnotowego wyznaczenie właściwości sądów i trybu dochodzenia roszczeń wynikających z prawa unijnego jest domeną państwa członkowskiego. Jedyny wymóg sprowadza się do tego, by tryb dochodzenia roszczeń nie był mniej korzystny dla jednostek niż procedura dochodzenia podobnych roszczeń opartych na prawie krajowym (zgodnie z zasadami ekwiwalentności i efektywności). Wyznaczenie rozsądnych terminów dochodzenia roszczeń jest zgodne z prawem unijnym ze względu na zasadę pewności prawa. Warunki dochodzenia roszczeń określone przez prawo krajowe nie mogą być uzależnione od wcześniejszego wydania przez TSUE orzeczenia o niewywiązaniu się państwa ze zobowiązań. Tym samym poszkodowana jednostka może wnieść roszczenie odszkodowawcze, nie czekając na wyrok w sprawie z powództwa Komisji w postępowaniu naruszeniowym. Za taką wykładnią przemawia również fakt, że Komisja dysponuje władzą dyskrecjonalną, jeśli chodzi o wszczęcie postępowania przeciwko państwu członkowskiemu.

Trybunał Federalny (Bundesgerichtshof) zadający pytania spytał również, czy przedawnienie roszczeń biegnie od czasu pełnej implementacji dyrektywy, czy też jest powiązane z wystąpieniem pierwszych skutków naruszenia prawa, zwłaszcza jeżeli można

[470] *Wyrok z dnia 24 marca 2009 r., sprawa C-445/06, Danske Slagterier przeciwko RFN*, Zb. Orz. 2009, s. I-2119, ECLI:EU:C:2009:178; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-445/06

przewidzieć dalsze konsekwencje tego naruszenia. Trybunał ponownie odwołał się do prawa krajowego oraz wymogów ekwiwalentności i efektywności. Przy ocenie rozwiązań prawnych należy brać pod uwagę, żeby zbyt krótki czas na dochodzenie roszczeń nie uniemożliwił w praktyce uzyskania odszkodowania. W żadnym razie czas na dochodzenie roszczeń nie może biec wcześniej niż od momentu, w którym zainteresowane podmioty dowiedziały się o powstaniu szkody. TSUE odniósł się również do rozwiązania przyjętego w wyroku w sprawie *Emmott*, ograniczającego możliwość powoływania się przez państwo (do momentu prawidłowego wdrożenia dyrektywy) na zwłokę po stronie skarżącego i niedotrzymanie terminów zgłaszania roszczeń. Przesłanki przyjęcia takiego rozwiązania były jednak wyjątkowe, gdyż inna propozycja pozbawiłaby jednostkę możliwości dochodzenia roszczenia. W rozpatrywanej sprawie taka sytuacja nie zachodziła. Wreszcie Trybunał podkreślił, że sąd krajowy ma prawo zbadać, czy poszkodowany nie przyczynił się do powstania szkody. Jest wspólną zasadą prawa państw członkowskich, że zainteresowana osoba powinna wykazać należytą staranność, jeśli chodzi o ograniczenie powstałej szkody. Zobowiązanie strony do podjęcia wszystkich przysługujących jej środków byłoby jednak niezgodne z zasadą skuteczności prawa wspólnotowego, jeśli prowadziłoby do nadmiernych trudności. Mogłoby to prowadzić do dodatkowych obciążeń podmiotu poszkodowanego, w tym opłat sądowych, które należałoby wnieść z góry, a których odzyskanie wraz z odsetkami mogłoby być utrudnione. Także perspektywa ewentualnego wzmocnienia pozycji skarżącego przez stworzenie możliwości zadania przez sąd pytania prejudycjalnego nie jest wystarczającą podstawą do zobowiązania do podjęcia dodatkowych środków prawnych.

Interesująca kwestia została podniesiona również w orzeczeniu w sprawie *AGM*[471]. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez sąd Tampereen käräjäoikeus w Tampere (Finlandia) dotyczył przesłanek powstania odpowiedzialności państwa członkowskiego i jego urzędników w przypadku naruszenia prawa wspólnotowego. Wniosek został złożony w ramach sporu pomiędzy A.G.M.-COS.MET Srl (zwaną dalej: AGM), spółką prawa włoskiego, a Suomen valtio (państwem fińskim) i T. Lehtinenem, urzędnikiem rządu fińskiego, w przedmiocie odszkodowania za szkodę poniesioną wedle twierdzeń AGM wskutek naruszeń dyrektywy przez krytyczne wypowiedzi konkretnej osoby, tj. tegoż urzędnika, a zwłaszcza tego, czy mogą być one przypisane państwu fińskiemu oraz czy mogą być traktowane jako przeszkody w swobodnym przepływie towarów.

Według Trybunału możliwość przypisania wypowiedzi urzędnika państwu zależy w szczególności od tego, w jaki sposób wypowiedzi te mogły zostać odebrane przez adresatów. Decydującym dla ewentualnego przypisania wypowiedzi państwu kryterium jest, czy adresaci tych wypowiedzi mogą w rozsądny sposób

[471] Wyrok z dnia 17 kwietnia 2007 r., sprawa C-470/03, *A.G.M.-COS.MET Srl przeciwko Suomen valtio i T. Lehtinenowi*, Zb. Orz. 2007, s. I-2749, ECLI:EU:C:2007:213; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-470/03

przyjąć w danych okolicznościach, że jest to stanowisko, które urzędnik wyraża w ramach swoich kompetencji służbowych. To sąd krajowy musi ocenić, czy urzędnik posiada generalnie kompetencje w danej dziedzinie; czy urzędnik rozpowszechnia swoje wypowiedzi pisemne przy użyciu oficjalnego papieru z nagłówkiem właściwego organu; czy urzędnik udziela wywiadów telewizyjnych w pomieszczeniu służbowym; czy urzędnik nie informuje, że jego wypowiedź ma charakter opinii prywatnej i że odbiega ona od oficjalnego stanowiska właściwego organu; oraz czy wypowiedź spotyka się z reakcją ze strony organów państwa. Produkowane przez AGM podnośniki są objęte domniemaniem zgodności, ponieważ zostały certyfikowane jako zgodne z dyrektywą i noszą one oznakowanie zgodności. Jeżeli jednak pojawiłyby się zagrożenia, państwo członkowskie jest zobowiązane do podjęcia wszelkich właściwych środków mających na celu wycofanie maszyny z obrotu, jeżeli stwierdzi ono, że użytkowana zgodnie z jej zamierzonym przeznaczeniem może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa osób lub mienia. W tym konkretnym przypadku właściwe władze nie stwierdziły wystąpienia zagrożenia. Sporne wypowiedzi mogą przynajmniej pośrednio i potencjalnie utrudnić wprowadzenie tych maszyn do obrotu. Państwu można przypisać wypowiedzi urzędnika, które ze względu na okoliczności i formę stwarzają u adresatów wrażenie, że chodzi o oficjalne stanowisko państwa, a nie o prywatną opinię urzędnika. Pozostaje do rozważenia, czy prawo wspólnotowe pozwala na to, by można było pociągnąć do odpowiedzialności urzędnika, którego zachowanie jest przedmiotem sporu. Państwo ponosi odpowiedzialność, jeżeli są spełnione trzy przesłanki: naruszona norma prawna jest dla jednostek źródłem uprawnień, naruszenie jest wystarczająco istotne i istnieje bezpośredni związek przyczynowy między naruszeniem ciążącego na państwie zobowiązania a poniesioną przez poszkodowanego szkodą. Ocena tych przesłanek zależy od danych okoliczności. Naruszenie prawa wspólnotowego jest wystarczająco istotne, jeżeli ma miejsce oczywiste i poważne wykroczenie przez państwo członkowskie poza granice przysługującego mu swobodnego uznania. Jeżeli dane państwo członkowskie posiada w chwili popełnienia naruszenia jedynie wyraźnie ograniczony zakres swobodnego uznania lub w ogóle go nie posiada, zwykłe niedochowanie prawa wspólnotowego może wystarczyć do stwierdzenia, że wystąpiło wystarczająco istotne naruszenie. Naruszenie dyrektywy poprzez takie wypowiedzi, jak będące przedmiotem postępowania przed sądem krajowym, jest zatem wystarczająco istotne. Odpowiedzialność państwa członkowskiego na podstawie prawa wspólnotowego ma na celu nie odstraszenie lub wymierzenie sankcji, lecz naprawienie szkód poniesionych przez jednostki wskutek naruszenia prawa wspólnotowego przez państwa członkowskie. Prawo krajowe może ustanawiać dodatkowe, szczególne przesłanki w zakresie naprawienia przez państwo szkód, pod warunkiem wszakże, że ograniczenia odpowiedzial-

ności nie powodują, że naprawienie szkody wynikającej z naruszenia przez państwo członkowskie dyrektywy jest nadzwyczaj utrudnione, a nawet niemożliwe. Sąd krajowy chciał jeszcze ustalić, czy prawo wspólnotowe upoważnia lub nawet zobowiązuje do ustanowienia osobistej odpowiedzialności urzędnika, którego zachowanie doprowadziło do naruszenia prawa wspólnotowego. Prawo wspólnotowe nie sprzeciwia się ustanowieniu dodatkowo, poza odpowiedzialnością samego państwa członkowskiego, odpowiedzialności innego podmiotu za szkody wyrządzone jednostkom poprzez zachowanie tego podmiotu naruszające prawo wspólnotowe, lecz tego nie wymaga.

Rozdział 7

Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych[472]

7.1. Związanie Unii Europejskiej prawem międzynarodowym

Wspomniano już na wstępie opracowania, że Unia Europejska uzyskała na podstawie traktatu lizbońskiego podmiotowość prawną, obejmującą zarówno kompetencje na gruncie prawa międzynarodowego, jak i prawa wewnętrznego państw członkowskich. Współcześnie wydaje się nie budzić wątpliwości, że Unia Europejska jest organizacją międzynarodową posiadającą własną osobowość prawną, odrębną od podmiotowości państw członkowskich. W wyniku zmian na mocy traktatu lizbońskiego podmiotowość Unii zastąpiła odrębną podmiotowość prawną Wspólnoty Europejskiej. Tym samym nastąpił przypadek sukcesji organizacji międzynarodowych (zastąpienia jednej organizacji międzynarodowej przez inną organizację). Na gruncie prawa międzynarodowego publicznego fakt ten ma istotne konsekwencje prawne.

Przykładem praktycznego zastosowania wspomnianej tu sukcesji stało się przyjęcie przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 3 maja 2011 r. rezolucji nadającej Unii Europejskiej status obserwatora przy tej organizacji[473]. Akt ten zastąpił wcześniejszą rezolucję z 1974 r., określającą zasady wykonywania takiego statusu przez Wspólnotę Europejską. Unia ma prawo zabierania głosu na posiedzeniach zgromadzenia w pierwszej kolejności, nie może jednak głosować, proponować nowych punktów obrad ani kandydatów na poszczególne stanowiska wybieranych przez Zgromadzenie Ogólne ONZ. Prawo repliki zostało ograniczone do jednorazowego wystąpienia w trakcie sesji. Co więcej, prawo głosu – również w kwestiach należących do kompetencji Unii – ograniczono do przypadków, w których Unia była

[472] W niniejszym opracowaniu zrezygnowano z omówienia wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, ograniczając się do zagadnień związanych z prawem instytucjonalnym i prawem rynku wewnętrznego.

[473] United Nations General Assembly, Resolution A/65/L.64/Rev.1.

w stanie uzgodnić stanowisko wszystkich państw członkowskich. Co do zasady rezolucja ma zastosowanie tylko do Zgromadzenia Ogólnego ONZ, aczkolwiek niewątpliwie wpłynie na funkcjonowanie Unii w innych organizacjach wyspecjalizowanych i organach ONZ (z wyjątkiem Rady Bezpieczeństwa). W sumie rezolucja daje Unii mniejszy zakres praw w ONZ, niż wynegocjowano we wcześniejszych ustaleniach (2010 r.).

O ile nie ulega wątpliwości, że organizacje międzynarodowe są zobowiązane do przestrzegania umów międzynarodowych, które zawarły, o tyle dyskusyjne mogłoby być obowiązywanie w stosunku do nich prawa zwyczajowego. W pracach Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ zwrócono uwagę, że chociaż podmiotami kształtującymi prawo zwyczajowe są głównie państwa, to jednak także organizacje mają pewien wpływ na powstawanie i funkcjonowanie jego norm. W orzecznictwie Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości możemy natomiast znaleźć stwierdzenie, że organizacje międzynarodowe są podmiotami prawa międzynarodowego, a zatem jako takie są związane zobowiązaniami nałożonymi na nie na mocy powszechnego prawa międzynarodowego[474]. W odniesieniu do UE konstrukcję tę potwierdził TSUE w sprawie *Poulsen*[475], w wyroku wydanym przed przystąpieniem UE do Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza. Trybunał podkreślił, że przy wykonywaniu swych kompetencji instytucje unijne muszą przestrzegać prawa zwyczajowego międzynarodowego. Jest to szczególnie istotne w przypadku zawieszenia koncesji handlowych wynikających z umowy zawartej z państwem trzecim.

Interesujące odniesienie do mocy wiążącej prawa zwyczajowego znalazło się też w orzeczeniu w sprawie *Air Transport Association of America*[476]*.* Stowarzyszenie

---

[474] Sprawa interpretacji umowy z dnia 25 marca 1951 r. pomiędzy WHO a Egiptem, opinia doradcza, ICJ Rep. 1980, s. 90.

[475] Sprawa C-286/90 *Anklagemyndigheden przeciwko Poulsen i Diva Navigation*, Zb. Orz. 1992, s. I-6019, ECLI:EU:C:1992:453; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-286/90 pkt 9–10: Należy zauważyć, że Wspólnota Europejska musi przy wykonywaniu swych kompetencji szanować prawo międzynarodowe, a w konsekwencji ww. art. 6 musi być interpretowany – a jego zakres ograniczony – w świetle odnośnych zasad międzynarodowego prawa morza. W związku z tym trzeba wziąć pod uwagę konwencje genewskie z 29 kwietnia 1958 r. o morzu terytorialnym i strefie przyległej, o morzu otwartym oraz o rybołówstwie i ochronie żywych zasobów morza w takim zakresie, w jakim stanowią one kodyfikację międzynarodowego prawa zwyczajowego, a także Konwencję Narodów Zjednoczonych z dnia 10 grudnia 1982 r. o prawie morza. Nie weszła ona jeszcze w życie [w momencie wydania orzeczenia – przypis aut.], ale wiele jej postanowień uważa się za odzwierciedlające obecny stan międzynarodowego zwyczajowego prawa morza.

Podobnie wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 10 maja 2001 r., sprawy połączone T-186, 187, 190–192, 211, 216-218, 279-280, 293/97 i 147/99, *Kaufring i in. przeciwko Komisji*, Zb. Orz. 2001, s. II-1337, ECLI:EU:T:2001:133; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=T-186/97&language=en, pkt 237

[476] Wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., sprawa C-366/10, *Air Transport Association of America i inni przeciwko Secretary of State for Energy and Climate Change*, Zb. Orz. 2011, s. I-13755, ECLI:EU:C:-2011:864; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&num=C-366/10

Air Transport Association of America, grupujące kilka amerykańskich linii lotniczych, w tym American Airlines Inc., Continental Airlines Inc. i United Airlines Inc., obsługujących m.in. połączenia między Europą i USA, wystąpiło do sądu brytyjskiego z wnioskiem o uchylenie ustawy brytyjskiej, implementującej dyrektywę 2008/101 w celu uwzględnienia działalności lotniczej w systemie handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie, ze względu na niezgodność dyrektywy ze zobowiązaniami międzynarodowymi Unii, w tym z prawem zwyczajowym. High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) zwrócił się do Trybunału z pytaniami prejudycjalnymi dotyczącymi oceny dyrektywy z punktu widzenia prawa zwyczajowego.

Trybunał orzekł, że zgodnie z traktatem Unia przyczynia się do ścisłego przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego. W związku z tym, przyjmując akt prawny, jest ona zobowiązana przestrzegać prawa międzynarodowego, w tym międzynarodowego prawa zwyczajowego, które wiąże instytucje Unii. A zatem w pierwszej kolejności należy zbadać, czy zasady, do których odwołuje się sąd krajowy, zostały uznane za stanowiące część międzynarodowego prawa zwyczajowego. W przypadku odpowiedzi twierdzącej trzeba będzie ustalić w drugiej kolejności, czy i w jakim zakresie jednostki mogą się powołać na wspomniane zasady, aby zakwestionować ważność aktu Unii: dyrektywy 2008/101. Sąd krajowy odwołał się do zasady, zgodnie z którą każde państwo posiada całkowitą i wyłączną suwerenność w przestrzeni powietrznej nad swoim terytorium, oraz do innej zasady, w myśl której żadne państwo nie może legalnie poddać jakiejkolwiek części morza pełnego swej suwerenności. Wymienił także zasadę wolności przelotu nad morzem pełnym. Te trzy zasady są uznawane za wyraz aktualnego stanu międzynarodowego zwyczajowego prawa morskiego i lotniczego. Zostały skodyfikowane odpowiednio: w konwencji chicagowskiej z 1944 r., w konwencji genewskiej z 1958 r. o morzu pełnym oraz w Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza z 1982 r. Obowiązywanie powyższych zasad prawa międzynarodowego nie zostało zresztą zakwestionowane przez uczestników postępowania w uwagach na piśmie i podczas rozprawy.

W odniesieniu do zasady, zgodnie z którą statki powietrzne przelatujące nad morzem pełnym podlegają wyłącznej suwerenności kraju, w którym są zarejestrowane, należy stwierdzić, że rząd Zjednoczonego Królestwa oraz w pewnym stopniu rząd niemiecki kwestionują obowiązywanie takiej zasady. Brak też podstaw wystarczających do stwierdzenia, że zasada międzynarodowego prawa zwyczajowego, zgodnie z którą statek znajdujący się na pełnym morzu podlega co do zasady wyłącznie prawu państwa bandery, ma zastosowanie przez analogię do statków powietrznych przelatujących nad morzem pełnym.

W dość zaskakującym kontekście Trybunał orzekł następnie, że w celu zbadania przez niego ważności aktu Unii jednostka może powołać się na zasady międzynarodowego prawa zwyczajowego. Dotyczy to dwóch kwestii. Po pierwsze, zasady

te mogą podważyć kompetencję Unii do wydania wspomnianego aktu prawa wtórnego, po drugie zaś, prawo międzynarodowe może wpłynąć na prawa, które jednostka wywodzi z prawa Unii, lub stworzyć po jej stronie obowiązki w świetle tego prawa. W sprawie przed sądem krajowym wspomniane zasady międzynarodowego prawa zwyczajowego zostały przytoczone zasadniczo po to, by Trybunał ocenił, czy na podstawie tych zasad Unia była kompetentna do wydania dyrektywy 2008/101 w zakresie, w jakim rozciąga ona zakres stosowania dyrektywy 2003/87 na operatorów statków powietrznych państw trzecich, których loty kończące się i rozpoczynające na lotnisku znajdującym się na terytorium jednego z państw członkowskich Unii są w części wykonywane nad morzem pełnym i nad terytoriami tych państw członkowskich. Omawiane zasady zdają się ustanawiać obowiązki jedynie między państwami. Nie można jednak wykluczyć w okolicznościach, w których dyrektywa 2008/101 mogłaby stworzyć obowiązki po stronie skarżących w sprawie przed sądem krajowym, że strony skarżące mogłyby się powołać na wspomniane zasady. Trybunał może zatem zbadać ważność tej dyrektywy w świetle takich zasad. Ponieważ jednak norma międzynarodowego prawa zwyczajowego nie jest tak samo precyzyjna jak postanowienie umowy międzynarodowej, kontrola sądowa musi być bezwzględnie ograniczona do rozstrzygnięcia kwestii, czy instytucje Unii, wydając sporny akt, popełniły oczywiste błędy w ocenie przesłanek zastosowania tych norm zwyczajowych.

Sąd krajowy spytał również o czy z perspektywy prawa zwyczajowego oraz przepisów umowy „otwartego nieba" dyrektywa 2008/101 ma zastosowanie w odniesieniu do tych części lotów, które odbywają się poza terytorium państw członkowskich, w tym czy dotyczy ona lotów wykonywanych przez samoloty zarejestrowane w państwach trzecich. TSUE orzekł, że dyrektywę 2008/101 stosuje się bez żadnego zróżnicowania do lotów, które kończą się lub rozpoczynają na terytorium Unii, w tym do lotów rozpoczynających się lub kończących się na lotniskach znajdujących się poza tym terytorium. Rozpatrywana dyrektywa nie ma jako taka zastosowania do lotów międzynarodowych, podczas których statki powietrzne przelatują nad terytorium państw członkowskich Unii lub terytorium państw trzecich, lecz stosuje się ją, gdy loty te nie kończą się lub nie rozpoczynają się na lotnisku znajdującym się na terytorium jednego z państw członkowskich.

Trzy zasady międzynarodowego prawa zwyczajowego, na które można się powołać w rozpatrywanej sprawie do celów dokonania oceny przez Trybunał ważności dyrektywy 2008/101, są w dużym stopniu związane z terytorialnym zakresem stosowania dyrektywy 2003/87 zmienionej dyrektywą 2008/101. Prawo Unii, a w szczególności dyrektywa 2008/101, nie może sprawić, by dyrektywa 2003/87 miała zastosowanie do statków powietrznych zarejestrowanych w państwach trzecich i przelatujących nad ich terytorium lub nad morzem pełnym. Kompetencje Unii muszą być bowiem wykonywane w poszanowaniu prawa międzynarodowego.

Uregulowanie Unii może być natomiast stosowane do operatora statku powietrznego, gdy jego statek powietrzny znajduje się na terytorium jednego z państw członkowskich, a zwłaszcza na lotnisku położonym na takim terytorium. Dany statek powietrzny podlega wtedy w pełni suwerenności tego państwa członkowskiego i jurysdykcji Unii. Takie zastosowanie prawa Unii nie może również podważyć zasady wolności przelotu nad morzem pełnym, ponieważ statek powietrzny przelatujący nad tym morzem nie podlega systemowi handlu uprawnieniami. Prawodawca Unii może co do zasady zdecydować, że wykonywanie na jej terytorium działalności handlowej, w tym przypadku transportu lotniczego, jest dozwolone jedynie pod warunkiem, że operatorzy będą przestrzegać zasad określonych przez Unię. Dzięki temu mają zostać osiągnięte cele, jakie Unia wytyczyła sobie w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego, zwłaszcza jeśli te cele nawiązują do umowy międzynarodowej podpisanej przez Unię, takiej jak ramowa konwencja i protokół z Kioto.

Na szczególną normę prawa międzynarodowego zwyczajowego, skądinąd merytorycznie dyskusyjną, TSUE powołał się również w sprawie kartelu celulozowego[477]. Zakres terytorialny stosowania ustawodawstwa poszczególnych państw jest ograniczony do ich terytorium, zgodnie z zasadą zwierzchnictwa terytorialnego, ewentualnie może obejmować także obywateli państwa (zwierzchnictwo personalne). Jakkolwiek Wspólnota/Unia – jako organizacja międzynarodowa – nie wykonuje uprawnień wynikających z jurysdykcji terytorialnej, to jednak należy przyjąć, że ze względu na korespondujące prawa państw trzecich i konieczność rozgraniczenia sfer zwierzchnictwa stosowanie prawa europejskiego jest ograniczone do terytoriów państw członkowskich (z uwzględnieniem ewentualnych ograniczeń określonych przez prawo pierwotne). Grupa 40 przedsiębiorstw ze Skandynawii, USA i Kanady zawarła porozumienie (zmowę kartelową) zawyżające ceny celulozy produkowanej na rynek wspólnotowy. Po wykryciu kartelu KE nałożyła wysokie kary na jego uczestników, którzy odwołali się do TSUE. Trybunał przyznał, że wszystkie strony sporu mają siedziby poza terytorium Wspólnoty, co *prima facie* wyłącza możliwość zastosowania prawa wspólnotowego. Zgodnie z międzynarodowoprawną zasadą terytorialności moc obowiązująca prawa każdego państwa jest bowiem ograniczona do jego terytorium. To samo dotyczy Unii Europejskiej, której prawo obowiązuje wyłącznie w granicach upoważnienia przekazanego przez państwa członkowskie. Jednocześnie wszelako Trybunał podkreślił, że prawo międzynarodowe pozwala na rozszerzenie mocy obowiązującej prawa wewnętrznego, jeżeli ustawodawstwo odnośnego państwa trzeciego lub jego działania wywierają skutki na terytorium danego państwa członkowskiego (lub całej Wspólnoty).

[477] Wyrok z dnia 27 września 1988 r., sprawy połączone 89, 104, 114, 116, 117 i 125-129/85, *A. Ahlström Osakeyhtiö i in. przeciwko Komisji WE,* Zb. Orz. 1988, s. 5193, ECLI:EU:C:1994:12; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61985CJ0089

Trybunał rozpoczął analizę zakresu terytorialnego stosowania prawa antykartelowego (zwłaszcza art. 85 TEWG) od stwierdzenia, że przepis ten zabrania wszelkich umów i praktyk uzgodnionych, które mogą wpłynąć na handel między państwami członkowskimi, a których przedmiotem lub skutkiem jest zakłócenie konkurencji na wspólnym rynku. Najważniejsi dostawcy celulozy mają siedziby poza Wspólnotą (w USA, Kanadzie, Szwecji i Finlandii). Jeżeli sprzedają celulozę nabywcom ze Wspólnoty i konkurują cenowo, uczestniczą w konkurencji wspólnego rynku. Jeśli jednak uzgadniają ceny sprzedaży, biorą udział w porozumieniach i praktykach kartelowych, które mają za cel i przedmiot ograniczenie konkurencji na wspólnym rynku. Stosując traktatowe reguły konkurencji do przedsiębiorstw mających siedziby poza Wspólnotą, Komisja dokonała prawidłowej oceny zakresu terytorialnego obowiązywania art. 85 TEWG. Skarżący podnieśli, że ekstraterytorialne stosowanie prawa konkurencji jest niezgodne z prawem międzynarodowym publicznym. Zdaniem Trybunału wyłączenie możliwości stosowania zakazu zmowy kartelowej do porozumień między przedsiębiorstwami spoza WE pozbawiałoby wspólnotowe prawo konkurencji skuteczności. Ponadto uczestnicy kartelu realizowali swoje porozumienie na obszarze wspólnego rynku. Nie ma znaczenia, w jaki sposób sprzedawali swoje produkty odbiorcom wspólnotowym. Jurysdykcja Wspólnoty oparta jest w tej sprawie na zasadzie terytorialnej. Również pozbawiony znaczenia jest fakt, że prawo amerykańskie dopuszcza zmowę kartelową między firmami amerykańskimi nakierowaną na rynek zagraniczny, gdyż prawo amerykańskie z perspektywy WE nie może być brane pod uwagę. Jednocześnie Wspólnota nie była całkowicie konsekwentna w stosowaniu zasady ekstraterytorialnego stosowania sankcji, nie zgadzając się na ekstraterytorialne stosowanie prawa amerykańskiego w sporze dotyczącym ustaw Helmsa-Burtona i D'Amato nakładających kary na przedsiębiorstwa handlujące z Kubą, Libią i Irakiem.

Innym przykładem stosowania prawa zwyczajowego jest odwoływanie się przez TSUE do prawa traktatów, zwłaszcza do konwencji wiedeńskiej z 1969 r. Pomija się przy tym konwencję z 1986 r. o prawie umów zawieranych przez organizacje międzynarodowe, która nie weszła wprawdzie w życie, ale w zamyśle kodyfikowała prawo umów organizacji międzynarodowych.

Sprawa *Opel Austria*[478] dotyczyła wykładni porozumienia o strefie wolnego handlu w związku z przystąpieniem Austrii do UE. Unia nałożyła cła na importowane z Austrii skrzynie biegów. Firma Opel zakwestionowała ważność rozporządzenia Rady uchylającego ulgi celne pod rządami strefy wolnego handlu, przy czym rozporządzenie związane było z nadmierną pomocą państwa uzyskaną przez firmę. Przedstawione argumenty dotyczyły naruszenia przez UE porozumienia o wolnym handlu, nadużycia władzy oraz

[478] Wyrok z dnia 22 stycznia 1997 r., sprawa T-115/94, *Opel Austria GmbH przeciwko Radzie UE*, Zb. Orz. 1997, s. II-39, ECLI:EU:T:1997:3; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:61994TO0115

niedostatecznego uzasadnienia rozporządzenia. Interweniujący w postępowaniu rząd austriacki podkreślił, że poprzez przyjęcie rozporządzenia po ratyfikacji porozumienia o przystąpieniu Austrii do UE przez wszystkie państwa członkowskie, ale przed jego wejściem w życie, Rada naruszyła obowiązującą w prawie międzynarodowym zasadę dobrej wiary, która wymaga ochrony interesów stron umowy przed jej wejściem w życie. Leży ona u podstaw zasady ochrony uprawnionych interesów, będącej również zasadą ogólną prawa unijnego. Zdaniem Sądu Pierwszej Instancji zasada dobrej wiary, której elementem jest zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań, jako norma zwyczajowego prawa międzynarodowego stanowi część prawa UE. Sąd oparł swe stwierdzenie na orzeczeniu Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej (STSM) w sprawie *interesów niemieckich na polskim Górnym Śląsku* (z dnia 25 maja 1926 r.) oraz na art. 18 konwencji wiedeńskiej, zabraniającym podejmowania działań, które mogłyby utrudnić lub uniemożliwić funkcjonowanie umowy międzynarodowej (zniweczyć cel lub przedmiot umowy) w okresie pomiędzy jej zawarciem a wejściem w życie. Zasada dobrej wiary leży u podstaw zasady ochrony uprawnionych oczekiwań (pewności i zaufania do prawa), również będącej zasadą prawa wspólnotowego, co wynika z powołanego przez Sąd orzecznictwa TSUE. Każdy podmiot unijny może polegać na tej zasadzie, która została naruszona przez przyjęcie rozporządzenia. Ustawodawstwo unijne musi być przewidywalne i oparte na pewności prawa, musi też być podane do wiadomości zainteresowanym osobom, aby mogły one przewidzieć termin jego wejścia w życie. Kwestionowane rozporządzenie Rady dotyczące wycofania w stosunku do Austrii przywilejów celnych musiało zatem zostać uchylone.

Zasada dobrej wiary została przywołana także w wyroku Sądu Pierwszej Instancji w sprawie dotyczącej zwrotu przez Grecję na rzecz Komisji Europejskiej przypadającej na nią części kosztów budowy przedstawicielstwa UE w Abudży (Nigeria)[479]. Zdaniem Trybunału ocena zobowiązań państwa członkowskiego, będącego partnerem uczestniczącym we wspólnym projekcie Komisji i niektórych państw członkowskich realizowanym w ramach współpracy z zakresu wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii, nie może zostać ograniczona do uzgodnień zamieszczonych w zawartych już porozumieniach, lecz powinna jednocześnie uwzględniać oczekiwania, które powstały po stronie tego państwa członkowskiego w związku z jej zachowaniem się wobec partnerów (np. w odniesieniu do partycypowania w dodatkowych kosztach nieobjętych początkową umową). Grecja twierdziła, że nie powinna uczestniczyć w drugiej fazie projektu budowy przedstawicielstwa w Abudży, ponieważ nie ratyfikowała dodatkowego memorandum w sprawie finansowania. W rzeczywistości Grecja partycypowała w projekcie przez kilka lat, a decyzję o wycofaniu się podjęła, gdy ten projekt był już zaawansowany. Przez te lata wytworzyła po stronie pozostałych stron przekonanie, że zamierza uczestniczyć w pracach. W istocie jako sygnatariusz tych uzgodnień każdy partner jest zobowiązany działać zgodnie z dobrą wiarą wobec pozostałych partnerów. Zasada dobrej wiary jest zasadą zwyczajowego prawa międzynarodowego, której istnienie

[479] Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 17 stycznia 2007 r.. sprawa T-231/04, *Republika Grecka przeciwko Komisji WE,* Zb. Orz. 2007, s. II-63, ECLI:EU:T:2007:9; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=T-231/04

została uznane przez Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej utworzony w ramach Ligi Narodów, a następnie przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości i ujęte w ramy prawne przez art. 18 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r. Ponadto zasada ta jest w międzynarodowym prawie publicznym konsekwencją zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, która stanowi część wspólnotowego porządku prawnego. W konsekwencji znajduje ona zastosowanie do Wspólnoty, a także jej partnerów w kontekście tych porozumień.

Szczególnym przypadkiem odwołania się do zwyczajowego prawa umów międzynarodowych było orzeczenie w sprawie *A. Racke*[480]. Sprawa ta dotyczyła legalności wprowadzenia przez instytucje Wspólnoty sankcji przeciwko Jugosławii. Firma powodowa zaskarżyła akty unijne wdrażające sankcje nałożone przez Radę Bezpieczeństwa ONZ. Wskazała, że rozporządzenie wykonawcze było niezgodne z umową o współpracy pomiędzy Wspólnotą Europejską i Jugosławią. Na płaszczyźnie prawa europejskiego umowy międzynarodowe były usytuowane pomiędzy prawem pierwotnym a prawem wtórnym. Tym samym Rada nie mogła wydać rozporządzeń wprowadzających sankcje bez uprzedniego wypowiedzenia umowy o współpracy. TSUE co do zasady potwierdził to rozwiązanie. Jednocześnie odwołał się jednak do znanej z Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów klauzuli *rebus sic stantibus*, wskazując, że w związku z wybuchem konfliktu zbrojnego w Jugosławii nastąpiła zasadnicza zmiana okoliczności pozwalająca na pominięcie umowy i wprowadzenie sankcji. W tej sprawie zastosowanie prawa międzynarodowego przez TSUE nie było do końca prawidłowe, gdyż zasada *rebus sic stantibus* dotyczy nie sytuacji prawnej, ale okoliczności faktycznych.

7.2. Sankcje ONZ w prawie Unii Europejskiej

Począwszy od konfliktu jugosłowiańskiego w latach 90. XX w., istotne znaczenie uzyskało związanie Unii Europejskiej aktami ONZ nakładającymi sankcje międzynarodowe na poszczególne państwa lub inne podmioty. Wśród obszernej praktyki w tym zakresie odwołamy się jedynie do kilku orzeczeń, które miały największe znaczenie dla tej tematyki.

Sprawa *Centro-Com*[481] dotyczyła mocy obowiązującej i zgodności z prawem unijnym środków wprowadzonych przez Wielką Brytanię, mających na celu

[480] Wyrok z dnia 16 czerwca 1998 r., sprawa C-162/96, *A. Racke GmbH & Co. przeciwko Hauptzollamt Mainz,* Zb. Orz. 1998, s. I-3655, ECLI:EU:C:1998:293; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61996CJ0162

[481] Sprawa C-124/95, *The Queen, ex parte Centro-Com srl przeciwko HM Treasury i Bank of England*, Zb. Orz. 1997, s. I-114, ECLI:EU:C: 1997:8; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-124/95

ograniczenie możliwości dokonywania przez firmę serbską z jej konta w banku brytyjskim płatności za towary (środki medyczne i sanitarne) przekazane do Serbii i Czarnogóry w sytuacji, w której eksport odnośnych produktów nie był niezgodny z rozporządzeniami nr 1432/92 oraz 2603/69 (nie był objęty embargiem wynikającym z rezolucji Rady Bezpieczeństwa nr 757(1992), co zostało potwierdzone przez odpowiednie dokumenty eksportowe wystawione przez władze włoskie). Trybunał wskazał, że zakaz dokonywania płatności wprowadzony przez władze Zjednoczonego Królestwa narusza zasady wspólnej polityki handlowej, będącej wyłączną kompetencją unijną, a dodatkowo wprowadza środki o skutku analogicznym do ograniczeń ilościowych, zabronione przez prawo unijne. Przy okazji TSUE zaakcentował, że wcześniejsza umowa międzynarodowa (KNZ, UNSC 757) nie może podważyć późniejszego prawa wtórnego, chyba że nakłada na państwa członkowskie zobowiązania, które mogą być egzekwowane przez inne państwa (trzecie) będące stronami tej wcześniejszej konwencji.

W sprawie *Ebony Maritime*[482] powodowie w postępowaniu głównym, armatorzy liberyjski i maltański, dochodzili zwolnienia statku Lido II, który został zatrzymany na podstawie decyzji prefekta prowincji Brindisi, podjętej na podstawie ustaw włoskich nakładających embargo na towary przeznaczone dla Federalnej Republiki Jugosławii (Serbii i Czarnogóry). Środki transportu i towary naruszające embargo podlegały zatrzymaniu do wyjaśnienia. Każde państwo członkowskie miało określić kary za naruszenia prawa, co Włochy uczyniły na mocy odpowiedniego aktu prawa wewnętrznego. Lido II żeglował do portu w Rijece (Chorwacja), ale z powodu uszkodzenia podpłynął do wybrzeża Czarnogóry. Został zatrzymany przez siły NATO i odtransportowany do włoskiego portu w Brindisi. Ładunek skonfiskowano, od której to decyzji armatorzy statku odwołali się do Rady Państwa (włoskiego sądu administracyjnego), która z kolei zadała pytania prejudycjalne Trybunałowi. Interweniujące w postępowaniu rządy: brytyjski, francuski i włoski, wskazały, że rozporządzenie unijne nie stosuje się do statku pływającego pod banderą państwa trzeciego po wodach międzynarodowych. Zdaniem TSUE zakres terytorialny stosowania rozporządzenia nie jest ograniczony do UE, a właściwe organy państw członkowskich mają obowiązek zatrzymania wszystkich statków naruszających prawo, bez względu na ich banderę. Konfiskata ładunku może jednak nastąpić dopiero po odtransportowaniu odnośnego statku do portu na terytorium UE. TSUE odwołał się wprost do nakazu zatrzymania i zajęcia towarów wynikającego z rezolucji nr 820(1993). Zatrzymanie statku jest możliwe również wtedy, gdy statek znajduje się na pełnym morzu, ale zachodzi podejrzenie, że

[482] Wyrok z dnia 27 lutego 1997 r., sprawa C-177/95, *Ebony Maritime SA, Loten Navigation Co. Ltd. przeciwko Prefetto della Provincia di Brindisi i in.*, Zb. Orz. 1997, s. I-1131, ECLI:EU:C:1997:89; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61995CJ0177

transportuje kontrabandę – tylko przy takiej wykładni prawa można zapewnić efektywność egzekwowania sankcji. Trybunał wskazał również, że kary nakładane na podmioty naruszające embargo powinny spełniać standardy unijne (tzn. być odstraszające, skuteczne i proporcjonalne), a przy tym realizować cel: zakończenie wojny w regionie oraz masowych naruszeń praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego w Bośni i Hercegowinie.

W orzeczeniu w sprawie *Bosphorus Hava Yollari*[483] TSUE wskazał na uprawnienie władz irlandzkich do zajęcia samolotu zarejestrowanego w Jugosławii, ale wyczarterowanego tureckiemu biuru podróży. Podstawą prawną była odpowiednia rezolucja Rady Bezpieczeństwa przetransponowana do prawa unijnego poprzez akty prawa wtórnego. Wyrok w sprawie *Bosphorus* został później potwierdzony przez odpowiednie rozstrzygnięcie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Z kolei w sprawie *Y.A. Kadi*[484] TSUE, odwracając rozstrzygnięcie Sądu Pierwszej Instancji, uznał, że przekazanie nazwisk osób podejrzanych o finansowanie działalności terrorystycznej bez wysłuchania tych osób narusza prawo do sprawiedliwego procesu i prawo do obrony, a zatem jest niezgodne z prawami podstawowymi. Interesujący jest wreszcie wyrok w sprawie *Dorsch Consult*[485], w którym sąd utrzymał w mocy odmowę Rady wypłacenia kwot należnych za usługi wykonane przez firmę w Iraku. Rozporządzenie ograniczające handel z Irakiem i Kuwejtem i zamrażające aktywa irackie w bankach zagranicznych, które przyjęła Rada, wykonując embargo ONZ nałożone na Irak w związku z inwazją na Kuwejt. Trybunał uznał, że zajęcie aktywów irackich nie było definitywne, a firma nie udowodniła, że poniosła w jego wyniku szkodę. Co więcej, cel rozporządzenia, czyli utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, usprawiedliwiał szkody wyrządzone niektórym podmiotom gospodarczym. Wszystkie te orzeczenia zostały omówione szczegółowo w innych częściach niniejszego opracowania.

---

[483] Wyrok z dnia 30 lipca 1996 r., sprawa C-84/95, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS przeciwko Minister for Transport, Energy and Communications i in., Zb.* Orz. 1996, s. I-3953, ECLI:EU:C:1996:312; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61995CJ0084

[484] Sprawy połączone C-402/05P i C-415/05P, Zb. Orz. 2008, s. I-6351, ECLI:EU:C:2008:461; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-402/05&language=pl

[485] Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 28 kwietnia 1998 r., sprawa T-184/95, *Dorsch Consult przeciwko Radzie i Komisji*, Zb. Orz. s. II-667, ECLI:EU:T:1998:74; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A61995TJ0184

7.3. Kompetencja Unii Europejskiej do zawierania umów międzynarodowych

Jednym z uprawnień wynikających z podmiotowości międzynarodowej jest kompetencja do zawierania umów międzynarodowych (*ius tractatuum*, *treaty-making power*). W odniesieniu do UE potwierdza ją przepis art. 216 TFUE, zgodnie z którym Unia może zawierać umowy z jednym lub z większą liczbą państw trzecich lub organizacji międzynarodowych, jeżeli przewidują to traktaty założycielskie lub gdy zawarcie umowy jest niezbędne do osiągnięcia w ramach polityk Unii jednego z celów, o których mowa w traktatach, albo gdy zawarcie umowy jest przewidziane w prawnie wiążącym akcie Unii, albo gdy może mieć wpływ na wspólne zasady lub zmienić ich zakres. Kompetencje w tym zakresie wynikają po części z litery traktatów założycielskich, po części zaś – z konstrukcji kompetencji dorozumianych (wspomnianych w części pracy dotyczącej kompetencji Unii).

Zasadnicze znaczenie dla kompetencji zewnętrznych Unii ma orzeczenie w sprawie *ERTA/AETR*[486]. Rada przyjęła uchwałę stanowiącą instrukcję negocjacyjną dla państw członkowskich w sprawie negocjowania i zawarcia w ramach Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ umowy europejskiej dotyczącej pracy załóg pojazdów wykonujących międzynarodowe przewozy drogowe (ERTA). Komisja Wspólnot Europejskich wniosła o stwierdzenie nieważności tej uchwały.

Rada podniosła na wstępie zarzut niedopuszczalności skargi, gdyż jej zdaniem sporna uchwała nie miała charakteru aktu podlegającego zaskarżeniu w rozumieniu art. 173 traktatu. Moc prawna tej uchwały była bowiem zróżnicowana w zależności od tego, czy należy uznać ją za środek wykonywania kompetencji powierzonej Wspólnocie, czy za wyraz koordynacji przez państwa członkowskie sposobu wykonywania pozostawionych im kompetencji. Orzeczenie w przedmiocie zarzutu niedopuszczalności wymagało zatem rozstrzygnięcia na wstępie kwestii, czy w chwili podjęcia spornej uchwały kompetencja do negocjowania i zawarcia AETR należała do Wspólnoty, czy do państw członkowskich. Zdaniem Komisji art. 75 traktatu, który powierza Wspólnocie, w celu wdrożenia wspólnej polityki transportowej, szeroko zakreśloną kompetencję, dotyczy zarówno działań wewnętrznych, jak stosunków zewnętrznych w tej dziedzinie. Przepis ten byłby nieskuteczny (*effet utile*), gdyby ustanowione przez niego uprawnienia nie obejmowały zawierania umów z państwami trzecimi. O ile pierwotnie kompetencja ta nie obejmowała całej

[486] Wyrok z dnia 31marca 1971 r., sprawa 22/70, *Komisja WE przeciwko Radzie WE* (ERTA/AETR), Zb. Orz. 1971, s. 263; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?td=ALL&language=en&jur=C,T,F&num=-22/70. Chociaż w momencie wydania wyroku używano francuskiej nazwy konwencji AETR – Accord européen sur les transports routiers (angielski nie był jeszcze językiem urzędowym Wspólnoty), orzeczenie jest dzisiaj powszechnie cytowane jako ERTA – European Road Transport Agreement.

dziedziny transportu, o tyle nabrała jednak charakteru generalnego i wyłącznego w miarę wdrażania wspólnej polityki w tym sektorze. Rada ze swej strony twierdziła, iż Wspólnota wykonuje wyłącznie kompetencje powierzone, w związku z czym w braku wyraźnego postanowienia w traktacie nie można przyjąć istnienia kompetencji do zawierania umów z państwami trzecimi. Artykuł 75 dotyczy wyłącznie działań wewnątrz Wspólnoty i nie można go interpretować jako upoważnienia do zawierania umów międzynarodowych. Trybunał podkreślił, że w braku szczególnych postanowień traktatu dotyczących negocjowania i zawierania umów międzynarodowych w dziedzinie polityki transportowej – do której to kategorii należy co do istoty AETR – należy odwołać się do ogólnych zasad prawa wspólnotowego w kwestii stosunków z państwami trzecimi. Wspólnota ma osobowość prawną. Oznacza to, że w obrocie międzynarodowym Wspólnota ma zdolność do ustanawiania stosunków umownych z państwami trzecimi w pełnym zakresie celów określonych w pierwszej części traktatu, której część szósta stanowi kontynuację.

W celu ustalenia w określonym przypadku kompetencji Wspólnoty do zawierania umów międzynarodowych należy wziąć pod uwagę zarówno postanowienia materialne traktatu, jak jego systematykę. Kompetencja taka wynika nie tylko z wyraźnego powierzenia jej w traktacie (jak ma to miejsce w przypadku umów handlowych i stowarzyszeniowych), lecz może wynikać również z innych postanowień traktatu lub z aktów wydawanych na podstawie tych postanowień przez instytucje Wspólnoty. W każdym przypadku, gdy w celu wdrożenia wspólnej polityki przewidzianej w traktacie Wspólnota podjęła działania zmierzające do ustanowienia, w jakiejkolwiek formie, wspólnych zasad, państwa członkowskie nie mają już prawa, ani indywidualnie, ani nawet wspólnie, zaciągać wobec państw trzecich zobowiązań naruszających te zasady. W miarę ustanawiania zasad wspólnych tylko Wspólnota jest w stanie podejmować i wykonywać w sposób skuteczny w całej sferze stosowania wspólnotowego porządku prawnego zobowiązania wobec państw trzecich. Nie można w związku z tym określać innego reżimu prawnego dla działań podejmowanych w celu wykonania postanowień traktatu w porządku wewnętrznym Wspólnoty, a innego dla działań w sferze stosunków zewnętrznych. Państwa członkowskie nie mogą, w sytuacji gdy ustanowiono wspólnotowe normy prawne mające na celu realizację celów traktatu, podejmować poza ramami instytucjonalnymi Wspólnoty zobowiązań mogących naruszyć te normy lub zagrozić ich skuteczności. Rada ma kompetencję ustanowienia wspólnych zasad w zakresie wspólnej polityki transportowej. Te wspólne zasady mają zastosowanie do transportu międzynarodowego wykonywanego z lub na terytorium państwa członkowskiego lub tranzytu przez terytorium jednego lub większej liczby państw członkowskich.

Reguła ta dotyczy również transportu z lub do państw trzecich, w części trasy przebiegającej przez terytorium Wspólnoty; wymaga zatem rozciągnięcia kompetencji Wspólnoty na stosunki pozostające w sferze prawa międzynarodowego

i oznacza w związku z tym konieczność zawierania umów z zainteresowanymi państwami trzecimi. Wejście w życie rozporządzenia Rady nr 543/69 w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego skutkuje nieuchronnie powierzeniem Wspólnocie kompetencji do zawierania z państwami trzecimi wszelkich umów dotyczących dziedzin unormowanych w tym rozporządzeniu. W jednym z kolejnych wyroków Trybunał rozstrzygnął o podziale kompetencji między Komisję a Radę w procesie zawierania umów międzynarodowych, do czego wrócimy poniżej.

7.3.1. Podział kompetencji między Unię Europejską a państwa członkowskie. Umowy mieszane

Problem podziału kompetencji w kontekście zawierania umów międzynarodowych był przedmiotem wielu wątpliwości, rozstrzygniętych w opiniach wydawanych przez TSUE. Kompetencja do zawierania umów międzynarodowych może być wyłączna lub mieszana. W pierwszym przypadku Wspólnota może zawierać umowy albo w ramach swoich kompetencji wyłącznych, albo w takich sprawach, które należą wprawdzie do kompetencji dzielonych, ale Wspólnota wydała już szczegółowe akty prawne je regulujące. Jeżeli jednak jakaś sprawa należy częściowo do kompetencji Wspólnoty, a częściowo – państw członkowskich, wtedy zawarcie umowy możliwe jest wyłącznie przy współudziale tych państw.

Charakterystycznym przykładem sporu kompetencyjnego o zawarcie umowy mieszanej była sprawa przystąpienia WE do Światowej Organizacji Handlowej[487]. Opinia została wydana na wniosek Komisji. Przedmiotem postępowania były przede wszystkim postanowienia materialne umowy. Postanowienia instytucjonalne wynikają z przepisów materialnych. Do postanowień materialnych zalicza się trzy znaczące porozumienia: w przedmiocie towarów (GATT, wersja z 1994 r.), usług (GATS) i własności intelektualnej (TRIPS). Umowa GATT należy do właściwości Wspólnoty (z zastrzeżeniem produktów objętych Euratomem), dwie pozostałe umowy, stanowiące załączniki do Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu (zwanego dalej porozumieniem WTO), zostały wnikliwie przeanalizowane przez Trybunał.

> TSUE uznał, że wielostronne porozumienia w sprawie handlu towarami są w znacznej części objęte wyłączną kompetencją Wspólnoty w zakresie wspólnej polityki handlowej. Na podstawie art. 113 TWE Wspólnota jest jedynym podmiotem kompetentnym do zawierania umów zewnętrznych o charakterze ogólnym, to jest dotyczących każdego

[487] Opinia TSUE nr 1/94 z dnia 15 listopada 1994 r., ECLI:EU:C:1994:384, https://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-PL-AVIS-C-0001-1994-200406763-06_00.html

rodzaju towarów, nawet jeżeli wśród tych towarów znajdują się produkty Euratomu, EWWiS, ale również produkty rolne oraz środki sanitarne i fitosanitarne. Z powyższego wynika, że Wspólnota ma wyłączną kompetencję do zawierania wielostronnych porozumień w sprawie handlu towarami.

Co do układów GATS i TRIPS, Komisja broniła tezy, że są to umowy handlowe, a Wspólnota ma do ich zawarcia kompetencję wyłączną. Pogląd ten negowały Rada, państwa członkowskie oraz Parlament Europejski. Trybunał wskazał na swoje wcześniejsze orzecznictwo, według którego zakres wspólnej polityki handlowej, a w szczególności zakres polityki w dziedzinie wywozu jednoznacznie obejmuje systemy dotyczące pomocy wywozu, zwłaszcza środki dotyczące kwot przeznaczonych na finansowanie wydatków lokalnych związanych z transakcjami wywozu. Wydatki lokalne były poniesione zarówno na dostawy towarów, jak i usług. W kolejnych orzeczeniach Trybunał również interpretował politykę handlową szeroko. Z uwagi na tę ewolucję w handlu międzynarodowym charakter otwarty wspólnej polityki handlowej w rozumieniu traktatu wyklucza sytuację wyłączenia z góry handlu usługami z zakresu tej polityki. Handel usługami w rozumieniu GATS obejmuje, stosownie do jego art. 1 ust. 2, cztery sposoby świadczenia usług: 1) transgraniczne świadczenie usług, które nie wiąże się z przemieszczaniem się osób; 2) konsumpcję za granicą, która wiąże się z przemieszczeniem się beneficjenta na terytorium członka Światowej Organizacji Handlu (WTO), na którym usługodawca ustanowił działalność; 3) obecność handlową, to jest istnienie filii lub oddziału na terytorium członka WTO, na którym ma być świadczona usługa; 4) obecność osób fizycznych członka WTO, dzięki którym usługodawca jednego członka WTO świadczy usługi na terytorium każdego innego członka. Transgraniczne świadczenie usług oznacza świadczenie usług przez usługodawcę prowadzącego działalność w określonym państwie na rzecz beneficjenta zamieszkałego w innym państwie. Takie świadczenie jest objęte pojęciem wspólnej polityki handlowej. Inaczej jest w przypadku trzech pozostałych sposobów świadczenia usług, o których mowa w GATS: konsumpcji za granicą, obecności handlowej i obecności osób fizycznych. Traktowanie obywateli państw trzecich w czasie przekraczania zewnętrznych granic państw członkowskich nie podlega wspólnej polityce handlowej. Ponadto wyłączna kompetencja Wspólnoty nie obejmuje umów w zakresie transportu. W odniesieniu do TRIPS Komisja twierdziła, że Wspólnota ma kompetencję wyłączną, gdyż przepisy dotyczące praw własności intelektualnej są ściśle związane z handlem produktami i usługami, do których mają zastosowanie. Jednak przepisy tej umowy dotyczące dochodzenia i egzekwowania praw własności intelektualnej zawierają wymagania specjalne odnoszące się do środków stosowanych przy kontroli granicznej. Część przepisów TRIPS znajduje odzwierciedlenie w rozporządzeniu nr 3842/86 ustanawiającym środki zakazu dopuszczania do swobodnego obrotu towarów podrabianych. Podstawą tego rozporządzenia jest prawidłowo wspólna polityka handlowa, ponieważ dotyczy ono zakazu wprowadzania do swobodnego obrotu towarów podrabianych. W istocie chodzi o środki, które winny zostać podjęte przez władze celne na granicach zewnętrznych Wspólnoty. Ponieważ ten rodzaj środków może być podjęty przez instytucje Wspólnoty bez udziału państw członkowskich na podstawie art. 113 TWE, zawieranie porozumień międzynarodowych w tym celu należy wyłącznie do Wspólnoty.

Poza postanowieniami TRIPS dotyczącymi zakazu wprowadzania do swobodnego obrotu towarów podrabianych nie można jednak przyjąć opisanego wyżej punktu widzenia Komisji. Oczywiście istnieje związek pomiędzy własnością intelektualną i handlem towarami. Prawa własności intelektualnej umożliwiają uprawnionym z ich tytułu zapobieżenie podejmowaniu pewnych działań przez podmioty trzecie. Możliwość zakazania posługiwania się znakiem towarowym, wytworzenia produktu, skopiowania wzoru, reprodukowania książki, płyty lub kasety wideo ma bez wątpienia wpływ na handel. Prawa własności intelektualnej zostały zresztą ustanowione po to, by wywołać taki skutek. Nie jest wystarczające objęcie ich zakresem stosowania art. 113 TWE. Prawa własności intelektualnej nie dotyczą bowiem szczególnie handlu międzynarodowego; mają one taki sam, jeśli nie większy, wpływ na handel wewnętrzny niż na handel międzynarodowy.

Podstawowym celem TRIPS jest wzmocnienie i harmonizacja ochrony własności intelektualnej w skali światowej. Ponieważ TRIPS określa zasady w dziedzinach, w których nie podjęto środków harmonizacji wspólnotowej, zawarcie porozumienia pozwoliłoby równocześnie na harmonizację przepisów w obrębie Wspólnoty i w konsekwencji przyczyniłoby się do ustanowienia i funkcjonowania wspólnego rynku. Jeżeli uznano by wyłączną kompetencję Wspólnoty do zawierania porozumień z państwami trzecimi w celu harmonizacji przepisów dotyczących ochrony własności intelektualnej, a równocześnie dla osiągnięcia harmonizacji na poziomie wspólnotowym, instytucje wspólnotowe mogłyby uchylić się od obowiązków im narzuconych na poziomie wewnętrznym w zakresie procedury i sposobu głosowania. W praktyce Wspólnota i jej instytucje wprowadzają (acz w ograniczonym zakresie) do porozumień zewnętrznych opartych na wspólnej polityce handlowej postanowienia dodatkowe przewidujące procedury polegające na zwykłej konsultacji lub klauzule wzywające drugą stronę do podniesienia poziomu ochrony własności intelektualnej. Nie uzasadnia to jednak wniosku, że Wspólnota ma kompetencje wyłączne do zawierania porozumień międzynarodowych o charakterze i zakresie porozumienia TRIPS.

Na wypadek, gdyby Trybunał odrzucił główną tezę o wyłącznej kompetencji Wspólnoty na podstawie art. 113, Komisja podniosła tytułem ewentualnym, że Wspólnota miałaby wyłączną kompetencję do zawarcia układu GATS i porozumienia TRIPS wynikającą w sposób dorozumiany z postanowień traktatu nadających jej kompetencję wewnętrzną lub istnienia aktów prawa wtórnego, które stanowiłyby jej realizację lub wreszcie z konieczności podjęcia zobowiązań międzynarodowych dla osiągnięcia jednego z celów Wspólnoty na poziomie wewnętrznym. Twierdziła również, że nawet jeśli nie dysponuje wystarczającymi uprawnieniami na podstawie szczegółowych postanowień traktatu lub aktów prawa wtórnego, Wspólnota opierałaby swą wyłączną kompetencję na art. 100A i 235 traktatu. Uznając pewne kompetencje Wspólnoty, Rada i państwa, które przedstawiły swoje uwagi, kwestionowały ich wyłączny charakter.

W odniesieniu do GATS Komisja wskazała trzy możliwe źródła wyłącznej kompetencji zewnętrznej Wspólnoty: kompetencje do działania na poziomie wewnętrznym, konieczność zawarcia układu dla osiągnięcia celu Wspólnoty i wreszcie art. 100A (harmonizacja prawa) oraz art. 235 (kompetencje dorozumiane). Wyłączna kompetencja zewnętrzna

Wspólnoty nie wynika *ipso facto* z jej uprawnień do stanowienia przepisów na poziomie wewnętrznym. Państwa członkowskie, działając tak indywidualnie, jak wspólnie, tracą prawo do zaciągania zobowiązań wobec państw trzecich tylko w miarę, jak wprowadzane są wspólne przepisy, które mogłyby zostać naruszone przez te zobowiązania. Kompetencja Wspólnoty staje się kompetencją wyłączną jedynie w takim zakresie, w jakim ustanowiono wspólne przepisy na poziomie wewnętrznym. W odróżnieniu od rozdziału dotyczącego transportu, rozdziały odnoszące się do prawa przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług nie zawierają żadnego postanowienia, które wyraźnie rozszerzałoby kompetencje Wspólnoty na stosunki wynikające z prawa międzynarodowego. Ich jedynym celem jest zagwarantowanie prawa przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług jednostkom pochodzącym z państw członkowskich. Nie zawierają one żadnego postanowienia, które regulowałoby problem ustanowienia po raz pierwszy działalności gospodarczej przez jednostki pochodzące z państw trzecich oraz zasady dotyczące dostępu do podejmowania przez nich działalności na własny rachunek. Nie można na ich podstawie wnioskować o wyłącznej kompetencji Wspólnoty.

Traktaty upoważniają Wspólnotę do zawarcia z państwami trzecimi porozumienia służącego liberalizacji przepisów w zakresie działalności gospodarczej i dostępu do rynków usług innych niż wspomniane wyżej świadczenia transgraniczne w rozumieniu GATS, które podlegają wspólnej polityce handlowej. Ponieważ prawo wspólnotowe nadało instytucjom kompetencje wewnętrzne do osiągnięcia określonego celu, kompetencja międzynarodowa Wspólnoty, zdaniem Komisji, wynika *implicite* z tych postanowień. Wystarczy, by udział Wspólnoty w porozumieniu międzynarodowym był konieczny do osiągnięcia jednego z celów Wspólnoty. Jest zrozumiałe, że kompetencja zewnętrzna może być wykonywana i może stać się kompetencją wyłączną bez konieczności wcześniejszego przyjęcia wewnętrznego aktu prawnego. Nie ma to miejsca w dziedzinie usług: korzystanie ze swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług przez jednostki pochodzące z państw członkowskich nie jest nierozerwalnie związane z traktowaniem, jakie należy zastrzec wobec jednostek pochodzących z państw trzecich we Wspólnocie lub wobec jednostek pochodzących z państw członkowskich Wspólnoty w państwie trzecim. Poza tym Komisja odwołuje się do art. 100A i 235 traktatu jako do podstawy wyłącznej kompetencji zewnętrznej. Jeżeli skorzystano z kompetencji w zakresie harmonizacji prawa, przyjęte w ten sposób środki harmonizacji mogą ograniczyć swobodę państw członkowskich w zakresie prowadzenia negocjacji z państwami trzecimi, a nawet jej ich pozbawić. Jest jednak wykluczone, by kompetencja w zakresie harmonizacji prawa na poziomie wewnętrznym, która nie została wykonana w określonej dziedzinie, mogła doprowadzić do nadania Wspólnocie wyłącznej kompetencji w tej dziedzinie na poziomie zewnętrznym. Artykuł 235, który umożliwia Wspólnocie rozszerzenie niewystarczających uprawnień, które zostały jej powierzone *explicite* lub *implicite* w celu osiągnięcia jej celów, nie może stanowić podstawy wyłącznej kompetencji Wspólnoty na poziomie międzynarodowym. Poza przypadkami, w których kompetencja wewnętrzna może być skutecznie wykonywana tylko w tym czasie co kompetencja zewnętrzna, kompetencja wewnętrzna może stanowić źródło wyłącznej kompetencji zewnętrznej tylko wtedy, gdy zostanie wykorzystana. Z powyższego wynika, że kompetencja

do zawarcia GATS jest kompetencją dzieloną Wspólnoty i państw członkowskich. Podobna argumentacja została przyjęta przez Komisję w odniesieniu do uzasadnienia wyłącznej kompetencji Wspólnoty do zawarcia układu TRIPS. Trybunał odrzucił ją jednak, zwłaszcza w odniesieniu do sytuacji, w której akty prawa wtórnego przyjęte w ramach Wspólnoty mogą zostać naruszone w rozumieniu przywołanego powyżej wyroku w sprawie *AETR* w przypadku udziału państw w zawarciu TRIPS. Ponieważ harmonizacja przepisów przeprowadzona w ramach Wspólnoty w niektórych dziedzinach objętych TRIPS jest tylko częściowa, a w pozostałych dziedzinach nie przewidziano żadnej harmonizacji przepisów. Z powyższego wynika, że Wspólnota i jej państwa członkowskie mają kompetencję dzieloną w zakresie zawarcia TRIPS.

Komisja zwróciła uwagę Trybunału na trudności, które w odniesieniu do zarządzania porozumieniami mogłyby wyniknąć z uznania kompetencji dzielonej Wspólnoty i państw członkowskich do udziału w zawarciu układu GATS i porozumienia TRIPS. W ten sposób mógłby zostać podważony jednolity charakter działań Wspólnoty w stosunkach zewnętrznych, a jej siła negocjacji – znacznie osłabiona. Obawy te były – według Trybunału – całkowicie uzasadnione, jednak trudności, jakie mogłyby wystąpić w związku z realizacją porozumienia WTO i załączników do niego w zakresie niezbędnej koordynacji mającej na celu zapewnienie jednolitego charakteru działań w przypadku wspólnego udziału Wspólnoty i państw nie mogą zmienić treści odpowiedzi, jakiej należy udzielić w kwestii kompetencji. Gdy przedmiot porozumienia lub konwencji leży w części w kompetencji Wspólnoty, a w części w kompetencji państw członkowskich, należy zapewnić ścisłą współpracę między państwami członkowskimi i instytucjami wspólnotowymi zarówno w trakcie prowadzenia negocjacji i zawierania porozumienia lub konwencji, jak i wykonania podjętych zobowiązań. Ten obowiązek współpracy wynika z wymogu jednolitego charakteru reprezentacji międzynarodowej Wspólnoty.

Podział kompetencji w stosunkach zewnętrznych pomiędzy UE i jej państwa członkowskie był przedmiotem wyroku TSUE w sporze dotyczącym uczestnictwa Unii Europejskiej i jej państw członkowskich w negocjacjach dotyczących Konwencji Rady Europy o ochronie praw organizacji nadawczych[488]. Nie podnosząc formalnie zarzutu niedopuszczalności, Rada zwróciła się do Trybunału o zbadanie, czy skarga, w części obejmującej decyzję przyjętą przez reprezentantów państw członkowskich występujących w charakterze przedstawicieli ich rządów, a nie w charakterze członków Rady, podlega kontroli sądowej Trybunału. Wniesienie skargi o stwierdzenie nieważności musi być możliwe odnośnie do wszelkich przepisów wydanych przez instytucje, bez względu na ich formę czy charakter, które zmierzają do wywołania skutków prawnych. Zaskarżona decyzja, która wywiera skutki prawne w stosunkach między Unią a jej państwami członkowskimi, jak również między instytucjami Unii, została przyjęta na podstawie art. 218 TFUE. Rada

[488] Wyrok z dnia 4 września 2014 r., sprawa C-114/12, *Komisja Europejska przeciwko Radzie*, ECLI:EU:C:2014:2151; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-114/12

uczestniczyła w wydaniu spornych upoważnień negocjacyjnych. W związku z tym skarga została uznana za dopuszczalną wobec całości zaskarżonej decyzji. Na poparcie skargi Komisja przedstawiła cztery zarzuty. Zarzut pierwszy dotyczył naruszenia art. 2 ust. 2 TFUE i art. 3 ust. 2 TFUE. Trzy pozostałe zarzuty, podniesione niezależnie od wyłącznego lub dzielonego charakteru kompetencji Unii w rozpatrywanej sprawie, dotyczyły odpowiednio: drugi – naruszenia procedur i przesłanek upoważnienia do negocjowania przez Unię umów międzynarodowych; trzeci – naruszenia zasad głosowania w Radzie oraz czwarty – naruszenia celów określonych w TFUE i TUE oraz nieprzestrzegania zasady lojalnej współpracy. Zarzut pierwszy odnosi się zasadniczo do naruszenia podziału kompetencji z art. 3 ust. 2 TFUE. Spośród poszczególnych przypadków zewnętrznej kompetencji wyłącznej Unii, jakie obejmuje to postanowienie, znaczenie dla sprawy ma wyłącznie przypadek ujęty w ostatnim fragmencie zdania tworzącego to postanowienie, odpowiadający sytuacji, gdy zawarcie umowy międzynarodowej „może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres". Sformułowania użyte w tym ostatnim fragmencie zdania odpowiadają tym, którymi Trybunał zdefiniował charakter zobowiązań międzynarodowych, których państwa członkowskie nie mają prawa podejmować poza ramami instytucji Unii, jeżeli ustanowione zostały wspólne zasady Unii mające na celu realizację celów traktatu. Ryzyko naruszenia przez zobowiązania międzynarodowe wspólnych zasad Unii lub naruszenia ich zakresu, uzasadniające wyłączną kompetencję zewnętrzną Unii, istnieje wówczas, gdy zobowiązania te należą do dziedziny stosowania rzeczonych zasad. Zakres wspólnych zasad Unii może zostać naruszony lub zmieniony przez takie zobowiązania, jeżeli zobowiązania te należą do dziedziny, która jest już w znacznej mierze objęta takimi zasadami. Państwa członkowskie nie mogą, poza ramami instytucji Unii, podjąć takich zobowiązań, i to nawet w razie braku ewentualnej sprzeczności między tymi zobowiązaniami i wspólnymi zasadami Unii. Protokół (nr 25) w sprawie wykonywania kompetencji dzielonych, przytoczony na poparcie tej argumentacji, którego jedyny artykuł stanowi, że „jeżeli Unia prowadzi działania w pewnej dziedzinie, zakres wykonywania tych kompetencji obejmuje wyłącznie elementy regulowane przedmiotowym aktem Unii, w związku z czym nie obejmuje całej dziedziny", służy jedynie uściśleniu zakresu wykonywania przez Unię kompetencji dzielonej z państwami członkowskimi, powierzonej jej w traktatach, a nie ograniczeniu zakresu wyłącznej kompetencji zewnętrznej UE. Skoro Unia posiada jedynie kompetencje powierzone, to istnienie danej kompetencji, zwłaszcza gdy ma ona charakter wyłączny, powinno wynikać z konkretnej analizy relacji istniejących między przewidywaną umową międzynarodową a obowiązującym prawem Unii. Dla celów przeprowadzenia takiej analizy zainteresowana strona powinna przedstawić okoliczności pozwalające na wykazanie wyłącznego charakteru kompetencji zewnętrznej Unii, na który zamierza się powołać. Decyzja zaskarżona w rozpatrywanej sprawie

w żaden sposób nie precyzuje treści negocjacji dotyczących przyszłej Konwencji Rady Europy o ochronie praw organizacji nadawczych. Nie wskazuje tych elementów negocjacji, które należą do kompetencji Unii, ani tych, które należą do kompetencji państw członkowskich. Ocena ryzyka naruszenia przez zobowiązania międzynarodowe wspólnych zasad Unii lub zmiany ich zakresu nie może zależeć od sztucznego rozróżnienia przeprowadzonego na podstawie obecności lub braku takich zasad w jednym tylko instrumencie prawa UE. Rozpatrywana konwencja Rady Europy powinna opierać się na dorobku Unii, do którego w znacznej mierze należy materialne prawo własności intelektualnej, między innymi prawo dotyczące organizacji nadawczych. Z powyższej analizy wypływa wniosek, że treść negocjacji dotyczących Konwencji Rady Europy o ochronie praw organizacji nadawczych należy do dziedziny, która w dużym zakresie uregulowana jest przepisami prawa Unii, oraz że negocjacje te mogą naruszyć wspólne zasady Unii lub zmienić ich zakres. Tym samym rzeczone negocjacje podlegają wyłącznej kompetencji Unii. Wynika stąd, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem art. 3 ust. 2 TFUE. Skoro zarzut pierwszy był zasadny, należało stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji bez konieczności badania pozostałych zarzutów przytoczonych przez Komisję na poparcie jej skargi.

Konwencja z Lugano, zawarta 16 września 1988 r., miała na celu rozciągnięcie konwencji brukselskiej z 27 września 1968 r. o jurysdykcji oraz uznawaniu i wykonywaniu orzeczeń w sprawach cywilnych i handlowych na państwa członkowskie Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA). Do udziału w konwencji lugańskiej została również zaproszona Polska. Obie umowy były oparte na tych samych zasadach, obowiązywały równolegle. W konwencji lugańskiej, podobnie jak w konwencji brukselskiej, zamieszczono postanowienia dotyczące uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych, wykonywania dokumentów urzędowych i ugód sądowych oraz postanowienia regulujące jurysdykcję krajową. Przystąpienie kolejnych państw EFTA do UE zmieniło charakter konwencji z Lugano, ale nadal miała ona istotne znaczenie w stosunkach ze Szwajcarią, Norwegią, Islandią i Danią. Po wejściu w życie rozporządzenia nr 44/2001, regulującego uznanie i wykonywanie orzeczeń sądowych w UE, konieczne stało się dostosowanie postanowień konwencji do tego rozporządzenia, jak też uwzględnienie orzecznictwa TSUE jej dotyczącego, rozstrzygnięcie pewnych kwestii spornych oraz unowocześnienie rozwiązań konwencji związanych m.in. z nowymi technologiami. W związku z zamiarem rewizji konwencji z Lugano Rada zwróciła się do TSUE z wnioskiem o wydanie opinii w sprawie kompetencji UE/państw członkowskich do jej zawarcia.

Trybunał doszedł do wniosku[489], że przepisy wspólnotowe dotyczące uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych oraz przepisy dotyczące jurysdykcji tworzą

[489] Opinia 1/03 z dnia 7 lutego 2006 r., Zb. Orz. 2006, s. I-1155, ECLI:EU:C:2006:81; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:62003CV0001&from=GA

całościowy i spójny system i nie mogą być rozpatrywane rozłącznie, a także że nowa konwencja z Lugano może oddziaływać na jednolite i spójne stosowanie przepisów wspólnotowych zarówno w zakresie jurysdykcji, jak i uznawania i wykonywania orzeczeń, jak również na prawidłowe funkcjonowanie całościowego systemu wprowadzonego tymi przepisami. Z całości powyższych rozważań wynika, że Wspólnota posiada wyłączną kompetencję do zawarcia nowej konwencji z Lugano. Ostatecznie konwencja tzw. Lugano II została podpisana 30 października 2007 r.

Jak Trybunał rozstrzygnął poprzednio (m.in. w wyroku ERTA), kompetencja Wspólnoty do zawierania umów międzynarodowych może wynikać nie tylko z wyraźnego przyznania w traktacie, lecz także w sposób dorozumiany z innych postanowień traktatu oraz aktów wydanych na ich podstawie przez instytucje Wspólnoty. Trybunał orzekł ponadto, że w każdym przypadku, gdy prawo wspólnotowe przyznało instytucjom Wspólnoty kompetencje wewnętrzne do osiągnięcia określonego celu, Wspólnota posiada kompetencję do zaciągania zobowiązań międzynarodowych koniecznych do jego realizacji, nawet jeśli brak jest wyraźnego przepisu w tym względzie. Ta kompetencja Wspólnoty może być wyłączna lub dzielona z państwami członkowskimi.

Z chwilą przyjęcia wspólnych przepisów państwa członkowskie – działając pojedynczo lub wspólnie – nie mają już prawa do zaciągania wobec krajów trzecich zobowiązań oddziałujących na uregulowania wspólnotowe. Również w tym przypadku Wspólnota posiada wyłączną kompetencję do zawierania umów międzynarodowych. Zasada ta znajduje zastosowanie także wtedy, gdy przepisy zostały przyjęte w dziedzinach nienależących do wspólnej polityki, a zwłaszcza w tych, w których istnieją przepisy harmonizujące.

We wcześniejszym orzecznictwie Trybunał uznał kompetencję wyłączną Wspólnoty w szczególności, gdy zawarcie umowy przez państwa członkowskie jest niezgodne z jednością wspólnego rynku i jednolitym stosowaniem prawa wspólnotowego lub gdy z powodu samego charakteru istniejących uregulowań wspólnotowych, takich jak akty prawodawcze zawierające klauzule dotyczące traktowania obywateli państw trzecich lub pełnej harmonizacji określonego zagadnienia, jakakolwiek umowa w danej dziedzinie nieuchronnie oddziaływałaby na przepisy wspólnotowe w rozumieniu ww. wyroku w sprawie *ERTA*. Trybunał natomiast nie uznał kompetencji wyłącznej Wspólnoty w sytuacji, gdy z powodu różnic w regulacjach minimalnych zawartych w przepisach wspólnotowych i w konwencji międzynarodowej konieczne jest uzupełnienie odpowiednich przepisów.. Konwencja ta nie mogła stanowić przeszkody dla pełnego stosowania prawa wspólnotowego przez państwa członkowskie.

Wspólnota posiada jedynie kompetencje powierzone. Istnienie pewnej kompetencji, zwłaszcza jeśli nie wypływa ona wyraźnie z traktatu, a ma charakter wyłączny, powinno znaleźć uzasadnienie we wnioskach płynących z konkretnej analizy relacji między przewidywaną umową a prawem wspólnotowym, potwierdzającej, że zawarcie takiej umowy może oddziaływać na przepisy wspólnotowe. Zakres przedmiotowy umowy i zakres uregulowań unijnych nie muszą jednak być całkowicie takie same.

Reasumując, najważniejsze jest zapewnienie jednolitego i spójnego stosowania przepisów wspólnotowych i prawidłowego działania tworzonego przez nie systemu,

mającego chronić pełną skuteczność prawa wspólnotowego. Ewentualne zamierzenia mające na celu uniknięcie sprzeczności między prawem wspólnotowym a przewidywaną umową nie zwalniają od ustalenia, przed zawarciem przewidywanej umowy, czy może ona oddziaływać na przepisy wspólnotowe.

Wreszcie, podstawa prawna przepisów wspólnotowych oraz, dokładniej, przesłanka należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego są bez znaczenia dla ustalenia, czy umowa międzynarodowa oddziałuje na przepisy wspólnotowe. O podstawie prawnej wewnętrznego uregulowania przesądza tak naprawdę jego główny składnik, podczas gdy przepis, którego naruszenie jest analizowane, może być jedynie akcesoryjnym składnikiem tego uregulowania. Celem kompetencji wyłącznej Wspólnoty jest w szczególności ochrona skuteczności prawa wspólnotowego oraz należytego funkcjonowania systemów stworzonych przez te przepisy niezależnie od granic zakreślonych przez przepis traktatu, na podstawie którego instytucje przyjęły takie przepisy.

Jeżeli umowa międzynarodowa zawiera postanowienia zakładające harmonizację przepisów ustawowych lub wykonawczych państw członkowskich w jednej z dziedzin, w których harmonizacja jest wyłączona na mocy traktatu, Wspólnota nie posiada kompetencji niezbędnej do zawarcia takiej umowy. Granice kompetencji zewnętrznej Wspólnoty dotyczą samego istnienia tej kompetencji, a nie jej wyłącznego charakteru. Z powyższych rozważań wynika, że dla ustalenia, czy Wspólnota posiada kompetencję do zawarcia umowy międzynarodowej oraz czy kompetencja ta jest wyłączna, należy przeprowadzić całościową i konkretną analizę. W tym celu trzeba wziąć pod uwagę nie tylko zakres, jaki obejmują i przepisy wspólnotowe, i postanowienia przewidywanej umowy, gdy są one znane, ale również charakter oraz treść tych przepisów i postanowień, dla upewnienia się, że umowa nie może zaszkodzić jednolitemu i spójnemu stosowaniu przepisów wspólnotowych i należytemu funkcjonowaniu stworzonego przez nie systemu.

Wniosek o wydanie opinii w sprawie nowej konwencji z Lugano dotyczy nie samego istnienia kompetencji Wspólnoty do zawarcia przewidywanej umowy, lecz zagadnienia, czy kompetencja ma charakter WE wyłączny, czy dzielony. W tym względzie wystarczy stwierdzić, że Wspólnota przyjęła już wewnętrzne przepisy dotyczące jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych, w postaci rozporządzenia nr 44/2001 czy przepisów szczególnych zawartych w uregulowaniach sektorowych.

Przedmiotem przepisu jurysdykcyjnego jest określenie, który sąd będzie – w konkretnym przypadku – właściwy do rozpoznania sporu. Aby to umożliwić, przepis taki zawiera łącznik pozwalający ustalić związek sporu z sądem, który zostanie uznany za właściwy. Łącznik zmienia się najczęściej w zależności od przedmiotu sporu.

Z powyższego wynika, że uregulowania międzynarodowe zawierające przepisy pozwalające rozstrzygnąć kolizje przepisów jurysdykcyjnych wypracowanych w różnych porządkach prawnych i opartych na różnych łącznikach mogą stanowić system wyjątkowo złożony, który powinien być na tyle całościowy, na ile to możliwe, aby mógł pozostać spójny. Najmniejsza luka w przepisach może spowodować zbieg jurysdykcji kilku sądów do rozpoznania tej samej sprawy, jak również całkowity brak ochrony sądowej w przypadku, gdyby żaden sąd nie mógł zostać uznany za właściwy do rozpoznania takiej sprawy.

Przepisy dotyczące sporów kompetencyjnych zamieszczone w umowach międzynarodowych zawartych przez państwa członkowskie lub Wspólnotę z państwami trzecimi w sposób nieunikniony ustanawiają kryteria jurysdykcji nie tylko sądów państw trzecich, lecz także sądów państw członkowskich, a zatem dotyczą materii uregulowanych w rozporządzeniu nr 44/2001. Zawiera ono przepisy określające jego stosunek do pozostałych, obowiązujących lub przyszłych, przepisów wspólnotowych. Z analizy tego rozporządzenia wynika więc, że ze względu na wprowadzony przez nie całościowy i spójny system przepisów jurysdykcyjnych jakakolwiek umowa międzynarodowa wprowadzająca również całościowy system przepisów odnoszących się do sporów kompetencyjnych mogłaby oddziaływać na przepisy jurysdykcyjne rozporządzenia.

Nowa konwencja z Lugano dotyczy tych samych kwestii co rozporządzenie nr 44/2001, lecz ma szerszy terytorialny zakres zastosowania. Jej postanowienia kierują się tą samą logiką co ww. rozporządzenie, w szczególności wykorzystują te same przepisy jurysdykcyjne, co gwarantuje spójność tych dwóch instrumentów prawnych i pozwala uniknąć jakiegokolwiek oddziaływania na przepisy wspólnotowe przez konwencję. Jednak, o ile tożsamość przedmiotu i treści przepisów wspólnotowych oraz postanowień umowy są czynnikami, które należy uwzględnić przy kontroli oddziaływania umowy na te przepisy, o tyle czynniki te nie mogą same w sobie wykazać braku takiego oddziaływania.

Klauzula wyłączająca w umowie międzynarodowej z zakresu prawa międzynarodowego prywatnego ma szczególny charakter i różni się od klasycznej klauzuli wyłączającej. W rozpatrywanej sprawie celem jest nie zapewnienie stosowania w każdej sytuacji i bez względu na okoliczności rozporządzenia nr 44/2001, lecz uregulowanie w sposób spójny relacji między tym rozporządzeniem a nową konwencją z Lugano.

Konwencja z Lugano stanowi, że stosuje się ją w każdym wypadku, jeżeli pozwany ma miejsce zamieszkania na terytorium umawiającego się państwa-strony, które nie jest członkiem Unii Europejskiej. Stosowanie konwencji w ramach tych wyjątków może przeszkodzić stosowaniu przepisów jurysdykcyjnych rozporządzenia nr 44/2001. Główne postanowienia przewidywanej umowy mogą naruszyć całościowy i spójny system przepisów jurysdykcyjnych wprowadzony tym rozporządzeniem.

Jeśli chodzi o przepisy o uznawaniu orzeczeń sądowych oraz ich wykonywaniu w sprawach cywilnych i handlowych, większość rządów, które przedłożyły uwagi Trybunałowi, uważała, że przepisy te stanowią dziedzinę, którą można oddzielić od dziedziny przepisów jurysdykcyjnych, co uzasadniałoby odrębną analizę oddziaływania na przepisy wspólnotowe przez przewidywaną umowę. Jednakże, jak wskazują pozostałe rządy, a także Parlament i Komisja, należy zauważyć, że przepisy jurysdykcyjne oraz przepisy dotyczące uznawania i wykonywania orzeczeń zawarte w rozporządzeniu nr 44/2001 nie stanowią odrębnych i autonomicznych całości, lecz są ściśle ze sobą związane.

Komisja przypomniała podczas rozprawy, że uproszczony mechanizm uznawania i wykonywania wprowadzony w art. 33 ust. 1 rozporządzenia, zgodnie z którym orzeczenia sądowe wydane w jednym państwie członkowskim są uznawane w pozostałych państwach członkowskich bez potrzeby przeprowadzania jakiegokolwiek postępowania i który co do zasady powoduje brak kontroli jurysdykcji sądów państwa członkowskiego pochodzenia, jest uzasadniony wzajemnym zaufaniem państw członkowskich,

a w szczególności sądu państwa członkowskiego wezwanego do sądu państwa członkowskiego pochodzenia.

Różne przepisy rozporządzenia nr 44/2001 potwierdzają związek, jaki istnieje między uznawaniem i wykonywaniem orzeczeń a przepisami jurysdykcyjnymi. I tak kontrola jurysdykcji sądu pochodzenia jest w drodze wyjątku utrzymana, jeśli chodzi o przepisy rozporządzenia dotyczące jurysdykcji wyłącznej, jurysdykcji w zakresie umów ubezpieczeniowych oraz w zakresie umów zawieranych przez konsumentów.

Przepisy nowej konwencji również ustanawiają taki związek między przepisami jurysdykcyjnymi a przepisami dotyczącymi uznawania i wykonywania orzeczeń. Przepisy rozporządzenia nr 44/2001 przewidują ponadto możliwość zaistnienia w niektórych sprawach kolizji orzeczeń wydanych w sprawach między tymi samymi stronami przez sądy różnych państw.

Wobec braku ostatecznej wersji konwencji z Lugano analiza możliwości oddziaływania przez nią na przepisy wspólnotowe została dokonana z uwzględnieniem, tytułem przykładu, postanowień obecnej konwencji z Lugano. Obecna konwencja z Lugano ustanawia zasadę, zgodnie z którą orzeczenia wydane w jednym umawiającym się państwie są uznawane w innych umawiających się państwach bez potrzeby przeprowadzania specjalnego postępowania. Zasada ta oddziałuje na przepisy wspólnotowe, ponieważ rozszerza zakres zastosowania trybu uznawania orzeczeń sądowych bez przeprowadzania specjalnego postępowania, zwiększając w ten sposób liczbę przypadków, w których uznawane będą orzeczenia sądów państw niebędących członkami Wspólnoty, których jurysdykcja nie wynika z zastosowania przepisów rozporządzenia nr 44/2001.

Problem podziału kompetencji w stosunkach zewnętrznych pomiędzy Unię i państwa członkowskie może wyniknąć również w postępowaniach naruszeniowych (o niewywiązanie się ze zobowiązań traktatowych). Na uwagę zasługują w tym względzie orzeczenia w sprawie tzw. umów o otwartym niebie[490]. Trybunał rozwinął i uporządkował w nich poprzednie orzecznictwo, wskazując, że zawarcie przez państwa członkowskie umów międzynarodowych w dziedzinach, w których umowy wcześniej zawarła Unia, stanowi naruszenie obowiązków wynikających z zasady lojalnej współpracy.

TWE zawierał przepisy dotyczące polityki transportowej, nadające Wspólnocie szczególne kompetencje w zakresie transportu lotniczego. W tych ramach Wspólnota przyjęła trzy pakiety rozporządzeń (w 1987, 1990 i 1992 r.), których celem było zapewnienie wolności świadczenia usług w dziedzinie przewozów lotniczych, a także wolnej konkurencji w tej sferze. System ten przewidywał licencjonowanie przewoźników wspólnotowych przez państwa członkowskie oraz dostęp tych

[490] Orzeczenia w sprawach wszczętych przez Komisję przeciwko Wielkiej Brytanii (C-466/98), Danii (C-467/98), Szwecji (C-468/98), Finlandii (C-469/98), Belgii (C-471/98), Luksemburgowi (C-472/98), Austrii (C-475/98) i RFN (C-476/98). Zob. np. wyrok z dnia 5 listopada 2002 r., sprawa C-476/98, *Komisja WE przeciwko RFN, Zb. Orz.* 2002, s. I-9855, ECLI:EU:C:2002:631; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-476/98

przewoźników do połączeń powietrznych wewnątrz Wspólnoty, uzupełnione przez skomputeryzowany system rezerwacji oraz odpowiedni rozdział slotów (czasu lądowań i startów). Począwszy od roku 1990 Komisja zabiegała o przyznanie jej przez Radę mandatu na negocjowanie umowy lotniczej z USA, która miałaby zastąpić umowy dwustronne zawarte wcześniej przez niektóre państwa członkowskie przed ich przystąpieniem do Wspólnoty. Ostatecznie Komisja taki mandat, acz ograniczony, uzyskała, co jednak nie doprowadziło do zawarcia porozumienia.

Począwszy od 1995 r. kilka państw członkowskich zawarło umowy dwustronne, tzw. umowy o otwartym niebie. Przewidywały one liberalizację ruchu lotniczego, nieograniczoną możliwość startów i lądowań samolotów amerykańskich w Europie i na odwrót – system *mutual disapproval* w odniesieniu do cen biletów (system rozliczania dochodów oparty na uzgadnianiu cen) oraz możliwość tzw. *code sharing* (porozumienie marketingowe polegające na tym, że jedna linia lotnicza wysyła swoich pasażerów samolotem obsługiwanym przez inną linię i sprzedaje na ten lot bilety we własnym imieniu). Kwestie te były jednak wcześniej przedmiotem decyzji Rady UE i aktów prawa wtórnego. Komisja wszczęła postępowanie sądowe przeciwko ośmiu państwom członkowskim. Zarzuty obejmowały naruszenie kompetencji zewnętrznej Wspólnoty (tylko ona powinna mieć kompetencję do zawarcia umowy w tej dziedzinie) oraz naruszenie postanowień TWE dotyczących swobody przedsiębiorczości przez wyrażenie zgody na to, by USA odmawiały w swej przestrzeni powietrznej praw przewozowych przewoźnikom wyznaczonym przez państwo członkowskie będące stroną umowy, jeżeli prawo własności do danego przewoźnika (lub kontrola nad nim) w znaczącej części nie należało do tego państwa członkowskiego lub jego obywateli.

Co do kompetencji zewnętrznej, TWE przewidywał uzależnienie podjęcia przez Wspólnotę działania w zakresie transportu lotniczego od uprzedniej decyzji Rady. Przepisy te nie ustanawiały kompetencji Wspólnoty do zawierania umów międzynarodowych w tej dziedzinie, a tym samym nie przyznawały Wspólnocie kompetencji wyłącznej. Trybunał przypomniał jednak, że prawo do zawierania umowy może przysługiwać Wspólnocie wtedy, gdy jest ono konieczne do wykonywania kompetencji wewnętrznej (nawet jeżeli Wspólnota z niej dotąd efektywnie nie korzystała). Przypadki takie nie obejmują sytuacji, w której kompetencja wewnętrzna mogłaby być wykorzystana tylko równolegle (w tym samym czasie) z kompetencją zewnętrzną. Rada mogła przyjąć pakiet rozporządzeń o przewozach lotniczych bez konieczności zawarcia umowy o ruchu lotniczym z USA. Trybunał zaznaczył wszelako, że zgodnie z wcześniejszym orzecznictwem, jeżeli Wspólnota przyjmuje w jakiejś sprawie wspólne przepisy, państwa członkowskie nie mają już kompetencji do zawierania z państwami niecłonkowskimi porozumień, które mogłyby wpłynąć na te wspólne reguły. Kompetencja do zawierania porozumień przysługuje wówczas jedynie Wspólnocie. Odnosi się to do przypadków, gdy

zobowiązania międzynarodowe dotyczą wspólnej regulacji, a na pewno spraw, w których Wspólnota włączyła do swego ustawodawstwa przepisy dotyczące sytuacji prawnej podmiotów z państw nieczłonkowskich.

Trybunał następnie przeanalizował przepisy kolejnych rozporządzeń wydanych przez Wspólnotę. Uznał w pierwszej kolejności, że umowy dwustronne nie wpływają na postanowienia rozporządzeń dotyczących przyznawania przez państwa członkowskie licencji przewoźnikom mającym siedzibę we Wspólnocie oraz dostępu przewoźnikom wspólnotowym do połączeń wewnątrzwspólnotowych, ponieważ instrumenty te zawierają regulacje odnoszące się do przewoźników amerykańskich. W konsekwencji rozporządzenia nie mogą ustanowić kompetencji zewnętrznej Wspólnoty. Ponadto TSUE podkreślił, że przepisy dotyczące cen połączeń wewnątrz Wspólnoty, komputerowych systemów rezerwacji oraz przyznawania slotów mają zastosowanie do przewoźników spoza państw członkowskich. W tych sprawach Wspólnota ma kompetencję wyłączną. Poprzez zawarcie umów dwustronnych z USA regulujących te zagadnienia państwa członkowskie naruszyły kompetencję zewnętrzną Wspólnoty. Przykładowo rozporządzenie nr 2409/92 stanowi, że przewoźnicy z państw nieczłonkowskich operujący we Wspólnocie nie mogą proponować nowych produktów na trasach wewnątrzwspólnotowych po cenach innych niż obowiązujące już na identyczne produkty. Wspólnota uzyskała tym samym kompetencję wyłączną w stosunkach zewnętrznych w tej dziedzinie. W związku z tym po wejściu w życie wspomnianego rozporządzenia RFN nie miała prawa zawierać porozumień międzynarodowych dotyczących wyznaczania cen na połączenia wewnątrz Wspólnoty. Podobne szczegółowe analizy przeprowadził Trybunał w stosunku do wszystkich umów dwustronnych i wszystkich rozporządzeń wspólnotowych w zakresie „otwartego nieba".

Z kolei w odniesieniu do swobody przedsiębiorczości Trybunał zbadał klauzule własności i kontroli w stosunku do linii lotniczych i uznał, że na mocy umów dwustronnych USA mają obowiązek przyznać prawa przewoźnikom z państw, z którymi zawarły umowy, ale mogą odmówić takich praw przewoźnikom z innych państw członkowskich. Jest to forma zabronionej przez prawo wspólnotowe dyskryminacji, która uniemożliwia przewoźnikom z innych państw członkowskich możliwość korzystania z traktowania narodowego. Klauzule takie nie mogą być usprawiedliwione porządkiem publicznym i bezpieczeństwem publicznym, ponieważ brak jest bezpośredniego związku między zagrożeniami a ogólną dyskryminacją przewoźników wspólnotowych. Klauzule własności naruszają więc TWE.

Skutki zawarcia umowy mieszanej, a zwłaszcza konsekwencji w odniesieniu do ich stosowania, zostały przedyskutowane przez Trybunał w wyroku w sprawie wykonania przez Francję niektórych postanowień Konwencji barcelońskiej z 1976 r. o ochronie Morza Śródziemnego przed zanieczyszczeniami i protokołu ateńskiego

do tej konwencji[491]. W swej skardze Komisja WE wniosła o stwierdzenie przez Trybunał, że nie podejmując wszelkich stosownych środków w celu zapobiegania masowemu i długotrwałemu zanieczyszczaniu zalewu Berre oraz zmniejszania i zwalczania takiego zanieczyszczenia, nie uwzględniając należycie przepisów protokołu dotyczącego ochrony Morza Śródziemnego przed zanieczyszczeniem ze źródeł lądowych poprzez zmianę zezwolenia na zrzuty substancji wymienionych w załączniku do protokołu w następstwie jego zawarcia, Republika Francuska nie wykonała ciążących na niej zobowiązań, wynikających z Konwencji o ochronie Morza Śródziemnego przed zanieczyszczeniem, podpisanej w Barcelonie w 1976 r., oraz na mocy art. 6 ust. 1 i 3 protokołu, jak również na mocy art. 300 ust. 7 WE. Wspólnota i zainteresowane państwa członkowskie (w tym Francja) są stronami zarówno konwencji, jak i protokołu.

Rząd francuski twierdził, że Trybunał nie był właściwy do orzekania w przedmiocie skargi ze względu na to, że zobowiązania, których naruszenie zarzucono władzom francuskim, nie wchodzą w zakres prawa wspólnotowego. W istocie, jego zdaniem, żadna wspólnotowa dyrektywa nie reguluje kwestii zrzutów słodkiej wody i aluwiów do słonego zalewu i dlatego postanowienia konwencji i protokołu, które dotyczą takich zrzutów, nie wchodzą w zakres kompetencji Wspólnoty. Skoro skarga o stwierdzenie uchybienia może mieć za przedmiot jedynie nieprzestrzeganie zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego, na wstępie należy zbadać, czy zobowiązania ciążące na Francji i będące przedmiotem skargi wchodzą w zakres prawa wspólnotowego. Konwencja i protokół przyjęte zostały na podstawie kompetencji dzielonej. Zgodnie z orzecznictwem umowy mieszane zawarte przez Wspólnotę, państwa członkowskie i państwa trzecie mają taką samą rangę we wspólnotowym porządku prawnym jak umowy o charakterze wyłącznie wspólnotowym, tzn. których postanowienia dotyczą dziedziny objętej kompetencją Wspólnoty.

Zapewniając przestrzeganie zobowiązań wynikających z umowy zawartej przez instytucje wspólnotowe, państwa członkowskie wypełniają w ramach porządku wspólnotowego zobowiązanie w stosunku do Wspólnoty, która wzięła na siebie odpowiedzialność za należyte wykonanie umowy. W tej sprawie przepisy konwencji i protokołu niewątpliwie obejmują dziedzinę, która w dużym stopniu wchodzi w zakres kompetencji Wspólnoty. Ochrona środowiska, w tym ochrona wód przed zanieczyszczeniem, jest w istocie szeroko regulowana przez ustawodawstwo wspólnotowe. Skoro konwencja i protokół tworzą prawa i obowiązki w dziedzinie szeroko objętej ustawodawstwem wspólnotowym, to w interesie Wspólnoty leży zatem, aby zarówno Wspólnota, jak i państwa członkowskie przestrzegały zobowiązań z nich wynikających. Takiej opinii nie podważa fakt, że objęte skargą zrzuty słodkiej wody i aluwiów do środowiska morskiego nie stały się jeszcze przedmiotem regulacji wspólnotowej.

---

[491] Wyrok z dnia 7 października 2004 r., sprawa C-239/03, *Komisja WE przeciwko Republice Francuskiej*, Zb. Orz. 2004, s. I-9325, ECLI:EU:C:2004:598; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-239/03

Stosowanie przepisów konwencji i protokołu do zrzutów do słonego zalewu słodkiej wody i aluwiów, niestanowiących przedmiotu szczególnej regulacji wspólnotowej, wpisuje się w ramy wspólnotowe wtedy, gdy artykuły te znajdują się w umowach mieszanych zawartych przez Wspólnotę i państwa członkowskie i dotyczą dziedziny szeroko objętej prawem wspólnotowym. Trybunał jest właściwy do dokonania oceny, czy państwo członkowskie zastosowało się do tych przepisów. Co do istoty sprawy, na poparcie swojej skargi Komisja podnosi dwa zarzuty: naruszenia przepisów protokołu i konwencji poprzez to, że Francja nie podjęła koniecznych środków, aby ściśle ograniczyć wprowadzanie do zalewu Berre substancji mających szkodliwe działanie, w celu zwalczania i zmniejszania w długim okresie zanieczyszczenia tego zalewu; oraz naruszenia protokołu z uwagi na to, że zezwolenie na zrzut odpadów przez elektrownię Saint-Chamas do zalewu Berre nie zostało udzielone na podstawie kryteriów ustanowionych przez konwencję i protokół. Z protokołu wynika, że jego celem jest zapobieganie zanieczyszczeniu obszaru Morza Śródziemnego, ograniczanie, zwalczanie i kontrola takiego zanieczyszczenia, powstającego w wyniku zrzutów z rzek, z zakładów położonych na wybrzeżach lub ujść kanałów lub pochodzących z innych źródeł lądowych na terytoriach stron konwencji. Konwencja i protokół nakładają na umawiające się strony zobowiązanie podjęcia „wszelkich stosownych środków w tym celu". Obszar, do którego akty te mają zastosowanie, obejmuje mokradła słonowodne połączone z morzem, czyli także zalew Berre. Zobowiązanie, które ciąży na umawiających się stronach, wymaga ścisłego przestrzegania, tj. polega na tym, że strony „ściśle ograniczają" zanieczyszczenia pochodzenia lądowego w obszarze określonym wyżej. Przepisy są zredagowane rygorystycznie, ponieważ ich celem jest zwłaszcza uniknięcie zanieczyszczenia z powodu bezczynności władz publicznych. Komisja wskazała, że zalew Berre był poddany masowym, długotrwałym i szczególnym zanieczyszczeniom ze źródeł lądowych mającym znaczny, negatywny wpływ na faunę, florę i walory rekreacyjne. Zanieczyszczenia te zostały spowodowane głównie przez masowe zrzuty słodkiej wody, aluwiów oraz osadów dokonywane przez elektrownię wodną Saint-Chamas. Zrzuty szkodliwych substancji zostały wprawdzie zmniejszone, ale redukcja ich okazała się spóźniona, okresowa i bardzo ograniczona w ten sposób, że środki podjęte przez władze publiczne, zwłaszcza w ramach planu odnowy zalewu Berre, nie okazały się właściwe. Okoliczność, że zalew Berre stanowi obiekt zanieczyszczenia, którego przyczyną są także inne źródła i czynniki, a nie tylko polegające na wprowadzaniu słodkiej wody z elektrowni wodnej Saint-Chamas, nie może podważać samego istnienia zanieczyszczenia ze źródeł lądowych, które spowodowane jest działaniem turbin elektrowni. Co więcej, konieczne jest zbadanie, czy działanie władz publicznych było właściwe w świetle ciążącego na nich zobowiązania ścisłego ograniczania zanieczyszczenia ze źródeł lądowych, którego istnienie zostało tym samym ustalone. Z dokumentacji wynika, że szkodliwy wpływ opisanych wyżej zrzutów na równowagę ekologiczną zalewu Berre był powszechnie znany. Ta okoliczność sama w sobie świadczy o niewystarczalności środków podjętych przez francuskie władze publiczne. Tym samym Trybunał zgodził się z pierwszym zarzutem Komisji.

Co do zarzutu drugiego, Trybunał podkreślił, że protokół nakłada na państwa członkowskie w sposób jasny, dokładny i bezwarunkowy obowiązek uzależnienia zrzutów

substancji w nim wymienionych od udzielenia przez właściwe władze krajowe zezwolenia uwzględniającego w należyty sposób przepisy tego protokołu. Po analizie instrukcji Trybunał stwierdził, że akt ten nie może stanowić zezwolenia na zrzut, gdyż nie ma w nim mowy o warunkach, w których substancje szkodliwe wymienione w załącznikach do protokołu mogą być zrzucane do zalewu Berre zgodnie z kryteriami, których celem jest uniknięcie naruszenia ekosystemu tego zalewu. Zdaniem Trybunału rząd francuski nie dowiódł więc, że zezwolenie na zrzuty do zalewu Berre substancji wymienionych w załączniku II protokołu zostało udzielone na podstawie tego aktu przez właściwe władze krajowe. W konsekwencji należy uznać, że również drugi zarzut Komisji jest uzasadniony. Tym samym Trybunał potwierdził zasadność skargi.

Kolejne orzeczenie ilustruje, w jaki sposób podział kompetencji między Unię i państwa członkowskie wpływa praktycznie na ich wykonywanie. Konkretnie chodzi m.in. o to, kto w jakim zakresie będzie reprezentował Unię na konferencjach międzynarodowych i w różnych gremiach powoływanych na mocy umowy międzynarodowej. Unia jako strona Konwencji o międzynarodowych przewozach kolejami rozważała przyjęcie stanowiska w sprawie nowelizacji tego aktu. Rada przyjęła decyzję 2014/699/UE w tej sprawie. RFN zaskarżyła przed Trybunałem jej ważność[492], podnosząc kwestię braku kompetencji po stronie unijnej. RFN wniosła skargę o stwierdzenie nieważności części decyzji Rady 2014/699/UE. Komisja Europejska przedstawiła wniosek dotyczący decyzji Rady określającej stanowisko, jakie ma zostać przyjęte przez Unię na 25. posiedzeniu Komisji Rewizyjnej Międzyrządowej Organizacji Międzynarodowych Przewozów Kolejami (OTIF). Rada przyjęła zaskarżoną decyzję, RFN głosowała przeciwko tej propozycji i złożyła przy przyjęciu zaskarżonej decyzji oświadczenie, w którym stwierdziła, że UE nie ma kompetencji do zmiany załączników do Konwencji o międzynarodowym przewozie kolejami (COTIF); RFN uważała w rezultacie, że nie ma potrzeby koordynowania stanowiska w tej sprawie. Do czasu powstania sporu Unia nie wykonywała swoich kompetencji prawodawczych w dziedzinach prywatnego prawa transportowego regulowanych ww. załącznikami. Państwa członkowskie mogły więc nadal wykonywać swoje kompetencje.

RFN podniosła trzy zarzuty w uzasadnieniu swojej skargi. Zarzut pierwszy dotyczył braku kompetencji Unii i naruszenia zasady kompetencji powierzonych z TFUE. RFN, popierana przez Francję, twierdziła, że Unia nie miała kompetencji do przyjęcia zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim dotyczy ona spornych zmian, i że w konsekwencji Rada przyjęła tę decyzję z naruszeniem zasady kompetencji powierzonych. W dziedzinie transportu, która obejmuje w ogólności COTIF i w szczególności sporne zmiany, Unia

[492] Wyrok z dnia 5 grudnia 2017 r., sprawa C-600/14, *Republika Federalna Niemiec przeciwko Radzie UE*, ECLI:EU:C:2017:935; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&td=ALL&num=C-600/14

i państwa członkowskie dysponowały bowiem zarówno na płaszczyźnie wewnętrznej, jak i co do zasady na płaszczyźnie zewnętrznej kompetencją dzieloną.

Zdaniem Trybunału poprzez zarzut pierwszy Republika Federalna Niemiec utrzymywała zasadniczo, że punkty porządku obrad 25. posiedzenia Komisji Rewizyjnej OTIF dotyczące zmian załączników nie były objęte kompetencją zewnętrzną Unii, gdyż Unia nie przyjęła wcześniej wspólnych zasad, na które te zmiany mogłyby mieć wpływ, w związku z czym nie było zadaniem Rady ustalanie tych stanowisk. Rada działała z naruszeniem zasady kompetencji powierzonych. Poszanowanie zasady kompetencji powierzonych wymagane jest zarówno w działaniach wewnętrznych, jak i w działaniach międzynarodowych Unii. Kompetencja Unii do zawierania umów międzynarodowych może wynikać nie tylko z wyraźnego przyznania w traktatach, lecz także w sposób dorozumiany z innych postanowień traktatów i aktów wydanych na ich podstawie przez instytucje Unii. Przede wszystkim w każdym przypadku, gdy prawo Unii ustanawia na rzecz tych instytucji kompetencje na płaszczyźnie wewnętrznej do realizacji określonego celu, Unia posiada kompetencję do zaciągania zobowiązań międzynarodowych koniecznych do jego realizacji, nawet jeżeli brak jest wyraźnego przepisu w tym względzie. Należy dokonać rozróżnienia między istnieniem kompetencji zewnętrznej Unii i ewentualnie wyłącznym lub dzielonym charakterem tej kompetencji. To rozróżnienie między istnieniem kompetencji zewnętrznej Unii a wyłącznym bądź niewyłącznym charakterem tej kompetencji znajduje odzwierciedlenie w przepisie TFUE: „Unia może zawierać umowy z jednym lub z większą liczbą państw trzecich lub organizacji międzynarodowych, jeżeli przewidują to traktaty lub gdy zawarcie umowy jest niezbędne do osiągnięcia, w ramach polityk Unii, jednego z celów, o których mowa w traktatach, albo gdy zawarcie umowy jest przewidziane w prawnie wiążącym akcie Unii, albo gdy może mieć wpływ na wspólne zasady lub zmienić ich zakres". Wynika z tego, że Unia ma taką kompetencję w czterech przypadkach. Wbrew argumentacji Republiki Federalnej Niemiec hipoteza, w której zawarcie umowy może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres i w której kompetencja Unii jest wyłączna, stanowi tylko jeden z tych przypadków. Kompetencja zewnętrzna Unii może istnieć poza przypadkami przewidzianymi w art. 3 ust. 2 TFUE. Należy zatem zbadać w konkretnym przypadku, czy fakt zaciągnięcia przez Unię zobowiązań międzynarodowych, jeżeli chodzi o sporne zmiany, jest „niezbędny do osiągnięcia, w ramach polityk Unii, jednego z celów, o których mowa w traktatach", w rozumieniu art. 216 ust. 1 TFUE. Gdyby tak było, Unia posiadałaby kompetencję zewnętrzną niezbędną do określenia stanowisk dotyczących spornych zmian niezależnie od tego, czy przyjęłaby wcześniej wspólne zasady w danych obszarach, na które zmiany te mogłyby mieć wpływ, czy też ich nie przyjęła.

Sporne zmiany dotyczą prawa prywatnego umów międzynarodowych przewozów kolejowych, obszaru, który bezspornie wchodzi w zakres polityki Unii, a mianowicie wspólnej polityki transportowej, którą należy w konsekwencji uznać za odpowiadającą jednemu z celów TFUE. W celu realizacji wspólnej polityki transportowej i mając na względzie specyficzne aspekty transportu, Parlament Europejski i Rada ustanawiają między innymi „a) wspólne reguły mające zastosowanie do transportu międzynarodowego wykonywanego z lub na terytorium państwa członkowskiego lub tranzytu przez

terytorium jednej lub większej liczby państw członkowskich" i „d) wszelkie inne potrzebne przepisy". Sporne zmiany wpisują się zatem w realizację celów TFUE w ramach wspólnej polityki transportowej. Fakt, że Unia zajmuje stanowisko w sprawie tych zmian, należy uznać za przyczyniający się do osiągnięcia celów wspólnej polityki transportowej w ramach kompetencji powierzonych Unii, które mają również aspekt zewnętrzny. To zajęcie stanowiska jest zatem niezbędne do osiągnięcia w ramach polityk Unii jednego z celów określonych w traktatach. Uwzględniając powyższe rozważania, należy oddalić, po pierwsze, argumentację Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Francuskiej, zgodnie z którą w dziedzinie podlegającej kompetencji dzielonej między Unią j jej państwami członkowskimi kompetencja zewnętrzna Unii nie może mieć miejsca poza przypadkami przewidzianymi w art. 3 ust. 2 TFUE. Nie można uwzględnić również argumentu, że w zakresie kompetencji dzielonych, dopóki Unia nie podejmie działań na płaszczyźnie wewnętrznej przez przyjęcie wspólnych zasad w obszarach, w których zostały podjęte zobowiązania międzynarodowe, nie może podejmować działań na płaszczyźnie zewnętrznej. Trybunał orzekł bowiem że Unia może zawierać umowy w dziedzinie ochrony środowiska, nawet jeżeli szczególne kwestie objęte tymi umowami nie są jeszcze przedmiotem uregulowania na płaszczyźnie wewnętrznej lub są jego przedmiotem jedynie w niewielkiej części, wobec czego na uregulowanie to nie może być wywierany wpływ. W dziedzinie środowiska – w odróżnieniu od dziedziny transportu – Unia jest jednak wyposażona w wyraźną kompetencję zewnętrzną na podstawie TFUE. Niemniej należy zaznaczyć, że z przepisu traktatu, dotyczącego kompetencji dzielonych, wynika aktualnie, że „jeżeli traktaty przyznają Unii w określonej dziedzinie kompetencję dzieloną z państwami członkowskimi, Unia i państwa członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące w tej dziedzinie". Postanowienie to nie uzależnia istnienia po stronie Unii kompetencji zewnętrznej dzielonej z jej państwami członkowskimi od istnienia w traktatach postanowienia przyznającego Unii wyraźnie taką kompetencję zewnętrzną. Istnienie kompetencji zewnętrznej Unii w żaden sposób nie zależy od uprzedniego wykonania przez Unię jej wewnętrznych kompetencji normatywnych w danej dziedzinie. Na podstawie powyższych rozważań należy stwierdzić, że punkty wpisane do porządku obrad 25. posiedzenia Komisji Rewizyjnej OTIF, dotyczące spornych zmian, w odniesieniu do których Rada w drodze zaskarżonej decyzji określiła stanowisko, jakie należy zająć w imieniu Unii, podlegają kompetencji zewnętrznej Unii. W konsekwencji Rada, przyjmując zaskarżoną decyzję, nie naruszyła zasady kompetencji powierzonych.

Grupa państw złożyła dokumenty przystąpienia do konwencji haskiej z 1980 r. w sprawie uprowadzenia dziecka za granicę. Uznawszy, że dziedzina międzynarodowego uprowadzenia dziecka należy do wyłącznej kompetencji Unii, Komisja przyjęła osiem wniosków dotyczących decyzji Rady w sprawie oświadczenia o wyrażeniu przez państwa członkowskie, w interesie Unii, zgody na przystąpienie tych ośmiu państw do konwencji haskiej z 1980 r. Rada nie przyjęła wniosków, stwierdzając, że Unii nie przysługuje kompetencja wyłączna w rozpatrywanej dziedzinie.

W tych okolicznościach Komisja uznała za stosowne wystąpienie do Trybunału z wnioskiem o wydanie opinii w tej sprawie[493].

Grupa 11 państw członkowskich i Rada zakwestionowały uprawnienie Trybunału do wydania opinii, ponieważ w ich mniemaniu przedmiotem postępowania nie jest zawarcie umowy. Parlament Europejski i Komisja twierdziły, że wydanie opinii jest dopuszczalne. Trybunał odwołał się do Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r., według której porozumienie międzynarodowe może być ujęte w jednym dokumencie lub w dwóch, lub większej liczbie dokumentów. Dokumenty te mogą więc stanowić sformalizowany w nich wyraz zgodnej woli dwóch lub większej liczby podmiotów prawa międzynarodowego. Konwencja haska z 1980 r. przewiduje w art. 38 dwa powiązane dokumenty, mianowicie dokument przystąpienia oraz oświadczenie o wyrażeniu zgody na przystąpienie. Akt przystąpienia i oświadczenie o wyrażeniu zgody na takie przystąpienie stanowią łącznie wyraz zgodnej woli zainteresowanych państw, a zatem tworzą umowę międzynarodową. Zgodnie z utrwaloną wykładnią Trybunału jego opinia może w szczególności dotyczyć kwestii dotyczących podziału między Unią a państwami członkowskimi kompetencji do zawarcia określonej umowy z państwami trzecimi. W niniejszej sprawie wniosek o wydanie opinii dotyczy kompetencji Unii, w świetle jej norm prawnych, do zawarcia umów międzynarodowych w drodze oświadczeń o wyrażeniu zgody na przystąpienie.

Pozbawiona merytorycznego znaczenia jest kwestia ewentualnej niemożności formalnego przystąpienia Unii do umowy. W sytuacji bowiem, gdy warunki udziału w takim porozumieniu wykluczają jego zawarcie przez samą Unię, mimo że mieści się ono w jej kompetencji zewnętrznej, kompetencja może zostać wykonana za pośrednictwem państw członkowskich działających w interesie Unii. Z wnioskiem o wydanie opinii można zwrócić się do Trybunału, jeżeli umowa jest przewidywana przez Unię, co oznacza, że jest ona przewidywana przez jedną lub kilka instytucji Unii, którym przysługują uprawnienia w ramach procedury określonej w art. 218 TFUE. Pośród tych instytucji figuruje między innymi Komisja. Złożenie wniosku o wydanie opinii wynika z uzasadnionego starania zainteresowanych instytucji o to, by przed podjęciem decyzji w sprawie przedmiotowej umowy poznać zakres odnośnych kompetencji Unii i państw członkowskich. Postępowanie w sprawie wydania opinii ma na celu uniknięcie komplikacji prawnych mogących powstać w sytuacjach, gdyby państwa członkowskie zaciągały zobowiązania międzynarodowe bez wymaganego upoważnienia, podczas gdy w świetle prawa Unii nie posiadają one już kompetencji ustawodawczej niezbędnej do wprowadzenia w życie tych zobowiązań. Ewentualne orzeczenie sądowe stwierdzające, już po zawarciu umowy międzynarodowej nakładającej zobowiązania na państwa członkowskie, że umowa ta jest niezgodna z podziałem kompetencji między Unią i tymi państwami, prowadziłoby bowiem do powstania istotnych trudności nie tylko wewnątrz Unii, lecz także w ramach stosunków międzynarodowych i mogłoby wywołać niekorzystne skutki dla wszystkich

[493] Opinia 1/13 z dnia 14 października 2014 r., ECLI:EU:C:2014:2454; http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=158600&doclang=PL

zainteresowanych stron, w tym również państw trzecich. W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że złożony przez Komisję wniosek o wydanie opinii jest dopuszczalny.

W procedowanej sprawie oświadczenie o wyrażeniu zgody na przystąpienie, które jest istotnym elementem umowy o przystąpieniu, ma charakter akcesoryjny w stosunku do konwencji haskiej z 1980 r., która reguluje istnienie i skutki takiego oświadczenia i od której tego oświadczenia i tej umowy nie można oddzielić. Umowa o przystąpieniu ma na celu umożliwienie stosowania całości konwencji haskiej z 1980 r. w stosunkach dwustronnych utrzymywanych przez zainteresowane państwa. W analizie wniosku o wydanie opinii należy zatem wziąć pod uwagę ogół praw i obowiązków ustanowionych w rzeczonej konwencji. Kompetencja Unii do zawierania umów międzynarodowych może wynikać nie tylko z wyraźnego jej przyznania w traktatach, ale również w sposób dorozumiany z innych postanowień traktatów oraz z aktów wydanych na ich podstawie przez instytucje Unii. Przede wszystkim w każdym przypadku, gdy prawo przyznaje instytucjom kompetencje wewnętrzne do realizacji określonego celu, Unia ma kompetencję do zaciągania zobowiązań międzynarodowych koniecznych do jego realizacji, nawet jeśli brak jest wyraźnego przepisu w tym względzie. W rozpatrywanej sprawie należy wskazać, że konwencja haska z 1980 r. dotyczy współpracy cywilnej w dziedzinie transgranicznego uprowadzania dzieci. Mieści się ona również w dziedzinie prawa rodzinnego o znaczeniu transgranicznym, w której Unia posiada kompetencję wewnętrzną na mocy art. 81 ust. 3 TFUE. Unia z kompetencji tej zresztą skorzystała, przyjmując rozporządzenie nr 2201/2003. W tych okolicznościach UE ma kompetencję zewnętrzną w dziedzinie będącej przedmiotem konwencji.

Wyrażenia zgody na przystąpienie państwa trzeciego do konwencji haskiej z 1980 r. nie przewiduje żaden akt normatywny Unii Europejskiej i nie jest ono niezbędne w celu umożliwienia Unii wykonywania jej kompetencji wewnętrznej. W konsekwencji wniosek o wydanie opinii należy zbadać w świetle przesłanki zawartej w art. 3 ust. 2 TFUE, zgodnie z którą zawarcie umowy międzynarodowej należy do wyłącznej kompetencji Unii w zakresie, w jakim może ona wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres. Ryzyko wpływu zobowiązań międzynarodowych zaciągniętych przez państwa członkowskie na wspólne zasady Unii lub zmiany ich zakresu, mogące uzasadniać istnienie wyłącznej kompetencji zewnętrznej Unii, istnieje wówczas, gdy zobowiązania te należą do dziedziny stosowania rzeczonych wspólnych zasad. Stwierdzenie istnienia takiego ryzyka nie zakłada całkowitej zgodności między dziedziną, jaką obejmują zobowiązania międzynarodowe, a dziedziną objętą uregulowaniami Unii. Wpływ na zakres zasad Unii lub jego zmiana ze strony zobowiązań międzynarodowych można stwierdzić w szczególności wtedy, gdy zobowiązania te należą do dziedziny w znacznej mierze objętej już wspólnymi zasadami.

Konwencja haska z 1980 r. przewiduje, dokładniej rzecz ujmując, dwie procedury, tj. procedurę powrotu dzieci bezprawnie uprowadzonych oraz procedurę mającą na celu zagwarantowanie korzystania z prawa do odwiedzin. Rozporządzenie nr 2201/2003 uzupełnia i precyzuje postanowienia konwencji. Z treści przepisów tego rozporządzenia wynika, że bądź opierają się one na normach konwencji haskiej z 1980 r. bądź wskazują skutki stosowania tych norm. Te dwie kategorie przepisów stanowią więc niepodzielną

całość normatywną, która ma zastosowanie do procedur powrotu dzieci bezprawnie uprowadzonych wewnątrz Unii. Przepisy rozporządzenia nr 2201/2003 obejmują w znacznej mierze obie procedury uregulowane w konwencji haskiej z 1980 r., to jest dotyczącą powrotu dziecka bezprawnie uprowadzonego oraz mającą na celu zapewnienie wykonywania prawa do odwiedzin. Tak więc należy uznać, że całość tej konwencji jest objęta zasadami Unii. Jeżeli chodzi o ryzyko, że postanowienia konwencji haskiej z 1980 r. lub oświadczenia o wyrażeniu zgody na przystąpienie mogą mieć wpływ na zasady Unii, to biorąc pod uwagę naturę i treść jednych i drugich, należy, po pierwsze, przede wszystkim wskazać, że rozporządzenie nr 2201/2003 ustanawia jednolite zasady wiążące organy państw członkowskich. Z powodu wzajemnego nakładania się przepisów rozporządzenia i konwencji i ścisłego związku między nimi postanowienia tej konwencji mogą mieć wpływ na znaczenie, zakres i skuteczność zasad z rozporządzenia nr 2201/2003. Liczne przepisy rzeczonego rozporządzenia i postanowienia konwencji mogą wydawać się spójne. Wpływ zobowiązań międzynarodowych na zasady Unii może mieć miejsce również wtedy, gdy brak jest między nimi sprzeczności. Relacja między konwencją haską z 1980 r. a rozporządzeniem nr 2201/2003 została sprecyzowana w szczególności w art. 60 tego rozporządzenia, zgodnie z którym rozporządzenie ma pierwszeństwo przed tą konwencją w zakresie, w jakim dziedziny uregulowane w tych dwóch aktach nakładają się na siebie. Mimo jednak pierwszeństwa przyznanego rozporządzeniu nr 2201/2003 nieskoordynowane wyrażanie przez państwa członkowskie zgody na przystąpienie państw trzecich do konwencji haskiej z 1980 r. stwarza ryzyko wywarcia wpływu na zakres i skuteczność wspólnych zasad ustanowionych tym rozporządzeniem. Gdyby to państwa członkowskie, a nie Unia, miały kompetencję do wyrażenia zgody – lub odmowy jej wyrażenia – na przystąpienie nowego państwa trzeciego do konwencji haskiej z 1980 r., powstałoby ryzyko wpływu na jednolite i spójne stosowanie rozporządzenia nr 2201/2003, a zwłaszcza na zasady współpracy między organami państw członkowskich w każdym przypadku, gdy sytuacja polegająca na uprowadzeniu dziecka za granicę dotyczyłaby jednego państwa trzeciego i dwóch państw członkowskich, z których jedno wyraziło zgodę na przystąpienie tego państwa trzeciego, a drugie takiej zgody nie wyraziło. Wyrażenie zgody na przystąpienie państwa trzeciego do konwencji haskiej z 1980 r. należy więc do wyłącznej kompetencji Unii.

Spośród ostatniego orzecznictwa TSUE w kwestii umów międzynarodowych należy zwrócić uwagę na dwie opinie: 2/15 w sprawie umowy z Singapurem[494] oraz 1/17 w sprawie Kompleksowej Umowy Gospodarczo-Handlowej (CETA)[495].

W przypadku opinii 2/15 Trybunał musiał zbadać postanowienia materialnoprawne i proceduralne umowy, aby odpowiedzieć na pytanie, czy umowa może

[494] Opinia 2/15 z dnia 16 maja 2017 r., ECLI:EU:C:2016:992; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-2/15&language=PL

[495] Opinia 1/17 z dnia 30 kwietnia 2019 r., ECLI:EU:C:2018:478; http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=213502&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4976548

zostać zawarta wyłącznie przez Unię, czy też jako umowa mieszana. Przewidywana umowa o wolnym handlu między Unią Europejską a Republiką Singapuru wchodzi w zakres wyłącznej kompetencji Unii jako instrument wspólnej polityki handlowej, z wyjątkiem niektórych postanowień, które należą do kompetencji dzielonych między Unią a państwami członkowskimi: dotyczących inwestycji innych niż bezpośrednie między Unią a Singapurem; dotyczących rozstrzygania sporów, a także przepisów dotyczących przejrzystości, mediacji oraz kwestii instytucjonalnych, w zakresie, w jakim postanowienia te należą do kompetencji dzielonych między Unią a państwami członkowskimi.

Zdaniem Trybunału wniosek o wydanie opinii może dotyczyć zarówno kwestii zgodności przewidywanej umowy z postanowieniami traktatów, jak i kompetencji Unii lub jej instytucji do zawarcia takiej umowy. W tym przypadku wniosek dotyczył kwestii, czy przewidywana umowa może zostać podpisana i zawarta przez Unię samodzielnie, czy też – przeciwnie – powinna zostać podpisana i zawarta zarówno przez Unię, jak i wszystkie jej państwa członkowskie (jako umowa mieszana). Opinia Trybunału dotyczy jedynie charakteru kompetencji Unii do podpisania i zawarcia przewidywanej umowy. Aby rozstrzygnąć ten problem, należy zbadać, czy postanowienia przewidywanej umowy wchodzą w zakres wyłącznej kompetencji Unii, czy też kompetencji dzielonych między Unią i państwami członkowskimi, względnie kompetencji należącej tylko do państw członkowskich.

Mając na względzie przedmiot i cele przewidywanej umowy, które polegają na ustanowieniu „strefy wolnego handlu" i na „liberalizacji i ułatwieniu handlu i inwestycji między stronami", Trybunał musiał na wstępie dokonać analizy, w jakim stopniu postanowienia tej umowy wchodzą w zakres wyłącznej kompetencji Unii dotyczącej wspólnej polityki handlowej. Polityka handlowa jest oparta na jednolitych zasadach, w szczególności w odniesieniu do zmian stawek celnych, zawierania umów celnych i handlowych dotyczących handlu towarami i usługami oraz do handlowych aspektów własności intelektualnej, bezpośrednich inwestycji zagranicznych, ujednolicenia środków liberalizacyjnych, polityki eksportowej, a także handlowych środków ochronnych, w tym środków podejmowanych w przypadku dumpingu lub subsydiów. Wspólna polityka handlowa prowadzona jest zgodnie z zasadami i celami działań zewnętrznych Unii. Należy ona do działań zewnętrznych Unii i dotyczy wymiany handlowej z państwami trzecimi. Sama tylko okoliczność, że akt Unii (w tym zawarta przez nią umowa) może mieć pewne skutki dla wymiany handlowej z jednym lub wieloma państwami trzecimi, nie jest wystarczająca, by stwierdzić, że akt ten należy zakwalifikować do kategorii porozumień z zakresu wspólnej polityki handlowej. Akt prawny Unii wchodzi natomiast w zakres polityki handlowej, gdy dotyczy konkretnie wymiany handlowej, to znaczy jego głównym zadaniem jest jej wspieranie, ułatwianie lub regulowanie, oraz gdy wywiera on na nią bezpośredni i natychmiastowy wpływ. Zobowiązania zawarte w przewidywanej umowie dotyczą, po pierwsze, dostępu do rynku, po drugie, ochrony inwestycji, po trzecie, ochrony własności intelektualnej, po czwarte, konkurencji, łączenia przedsiębiorstw, monopoli i subsydiów oraz, po piąte, zrównoważonego rozwoju.

W zakres wspólnej polityki handlowej wchodzą zatem jedynie te elementy przewidywanej umowy, które mają konkretny związek z wymianą handlową pomiędzy Unią a danym państwem trzecim. Objęty tą polityką, a tym samym wyłączną kompetencją Unii jest rozdział 2 umowy o wolnym handlu między UE a Singapurem, który przewiduje, że każda ze stron zapewnia traktowanie niedyskryminacyjne w odniesieniu do towarów drugiej strony i obniża lub znosi, wedle szczegółowych zobowiązań załączonych do tego rozdziału, swoje należności celne – przywozowe i wywozowe. Przewidziano w nim też, że każda ze stron powstrzymuje się od przyjęcia lub utrzymania ograniczeń pozataryfowych w przywozie i wywozie towarów. W rozdziale tym zawarto również zobowiązania celne i handlowe związane z handlem towarami. To samo dotyczy rozdziału umowy, który określa warunki, na jakich każda ze stron może przyjąć środki antydumpingowe i wyrównawcze oraz środki ochronne dotyczące przywozów z terytorium drugiej strony, z zastrzeżeniem spełnienia wymogów WTO. Z rozdziałów 4 i 5 umowy o wolnym handlu między UE a Singapurem wynika w szczególności, że produkty wywożone przez jedną ze stron powinny spełniać normy techniczne i sanitarne przewidziane przez stronę, która dokonuje ich przywozu, oraz że produkty przywożone przez tę drugą stronę nie mogą być poddane normom dyskryminującym lub nieproporcjonalnym względem norm stosowanych do jej własnych produktów. Rozdziały te mają w związku z tym przede wszystkim na celu ułatwienie handlu towarami między Unią a Singapurem. Co się tyczy rozdziału 7 przedmiotowej umowy o wolnym handlu, jego przedmiotem jest uregulowanie i ułatwienie dostępu do rynku w sektorze produkcji energii ze źródeł niekopalnych i zrównoważonych, bez ustanowienia jakiejkolwiek normy z zakresu ochrony środowiska w tej dziedzinie. Zmierzając zatem do otwarcia rynku każdej ze stron, rozdział ten może też wywierać bezpośredni i natychmiastowy wpływ na handel towarami i usługami między Unią a Republiką Singapuru w tym sektorze. W związku z tym omawiany rozdział mieści się w wyłącznej kompetencji Unii.

Kompetencja Unii do zatwierdzenia umowy dotyczącej między innymi świadczenia usług w dziedzinie transportu nie może wynikać jedynie z art. 3 TFUE. Dziedzina ta jest bowiem wyłączona z zakresu wspólnej polityki handlowej, wedle którego rokowania i zawieranie umów międzynarodowych dotyczących transportu podlegają tytułowi VI części trzeciej TFUE odnoszącemu się do wspólnej polityki transportowej. W tym względzie regulacja TFUE ma na celu utrzymanie, w zakresie międzynarodowej wymiany handlowej w dziedzinie usług transportowych zasadniczej równoważności pomiędzy kompetencją wewnętrzną Unii wykonywaną przez jednostronne przyjmowanie przepisów prawa Unii a jej kompetencją zewnętrzną, wykonywaną przez zawieranie umów międzynarodowych, przy czym każda z tych kompetencji jest uregulowana, podobnie jak przedtem, w tytule traktatu dotyczącym konkretnie wspólnej polityki transportowej.

W ramach wykładni art. 207 ust. 5 TFUE, który przewiduje wyłączenie z zakresu wspólnej polityki handlowej umów międzynarodowych w dziedzinie transportu, należy wziąć pod uwagę pojęcie usługi w dziedzinie transportu, które obejmuje nie tylko usługi transportu jako takie, ale również inne usługi, pod warunkiem że są one nierozerwalnie związane z fizyczną czynnością polegającą na przemieszczaniu osób lub towarów z jednego miejsca do drugiego za pomocą środka transportu. W tym względzie, co się tyczy

zobowiązań zawartych w rozdziale 8 umowy o wolnym handlu między UE a Singapurem, ani usługi naprawy i konserwacji, podczas których statek powietrzny jest wycofany z użytku, ani usługi sprzedaży, marketingu lub rezerwacji usług transportu lotniczego nie są nierozerwalnie związane z usługami transportu w rozumieniu wskazanym powyżej, niezależnie od tego, czy są świadczone przez biura podróży, czy też przez innych usługodawców handlowych. Usługi naprawy i konserwacji, podczas których statek powietrzny jest wycofany z użytku, sprzedaż i marketing usług transportu lotniczego oraz usługi systemu rezerwacji komputerowej nie są w konsekwencji objęte zakresem art. 207 ust. 5 TFUE i w związku z tym wchodzą one w zakres usług wskazanych w art. 207 ust. 1 TFUE. Podobnie konkretnym celem rozdziału 10 umowy jest określenie warunków, według których podmioty gospodarcze każdej ze stron mogą brać udział w procedurze udzielania zamówień publicznych organizowanej przez władze publiczne drugiej strony. Warunki te są oparte na względach niedyskryminacyjnego dostępu, przejrzystości i skuteczności, mogą one wywierać bezpośredni i natychmiastowy wpływ na wymianę handlową i usług między stronami. Rozdział 10 tej umowy mieści się zatem w zakresie wyłącznej kompetencji Unii.

Działania Unii w dziedzinie bezpośrednich inwestycji zagranicznych wchodzą w zakres wspólnej polityki handlowej. Z powyższego wynika, że Unia ma wyłączną kompetencję do zatwierdzania wszelkich zobowiązań podejmowanych względem państwa trzeciego i dotyczących inwestycji realizowanych przez osoby fizyczne lub prawne pochodzące z tego państwa trzeciego w Unii i *vice versa*, które umożliwiają im aktywny udział w zarządzaniu spółką prowadzącą działalność gospodarczą lub w sprawowaniu nad nią kontroli. Użycie przez prawodawcę TFUE pojęcia bezpośrednich inwestycji zagranicznych wyraża jednoznacznie jego wolę, by nie włączać do zakresu wspólnej polityki handlowej innych inwestycji zagranicznych. W związku z tym zobowiązania względem państwa trzeciego dotyczące tych innych inwestycji zagranicznych nie wchodzą w zakres wyłącznej kompetencji Unii. Normy odnośnie do ochrony inwestycji bezpośrednich wchodzą w zakres wspólnej polityki handlowej, jeżeli mają konkretny związek z wymianą handlową pomiędzy Unią a tym państwem trzecim. TFUE odnosi się bowiem ogólnie do działań Unii w dziedzinie bezpośrednich inwestycji zagranicznych bez rozróżniania, czy chodzi o działania, których przedmiotem jest dopuszczenie, czy też ochrona owych inwestycji. W tym względzie całość zobowiązań do „nie mniej korzystnego traktowania" oraz zakazów traktowania arbitralnego, dotyczących między innymi wykorzystywania, zwiększania i sprzedaży przez osoby fizyczne i prawne każdej ze stron ich udziałów w spółkach wykonujących działalność gospodarczą i położonych na terytorium drugiej strony, przyczynia się do zagwarantowania inwestorom pewności prawa. Ustanowienie tego rodzaju ram prawnych ma na celu wspieranie, ułatwianie lub regulowanie wymiany handlowej między Unią a Singapurem. Postanowienia umowy o wolnym handlu w zakresie, w jakim dotyczą inwestycji bezpośrednich, mogą wywierać bezpośredni i natychmiastowy wpływ na tę wymianę handlową, ponieważ dotyczą one traktowania udziałów przedsiębiorców pochodzących z jednej ze stron w zarządzaniu lub kontrolowaniu spółek wykonujących działalność gospodarczą na terytorium drugiej strony. Przepis umowy o zakazie nacjonalizacji i wywłaszczenia mienia inwestorów

pochodzących od drugiej strony, chyba że odnosi się to do celu publicznego, nie zawiera żadnego zobowiązania dotyczącego systemu prawa własności państw członkowskich. Przepis ten odzwierciedla prosty fakt, że o ile państwa członkowskie dysponują swobodą wykonywania swych kompetencji w dziedzinie prawa własności i w konsekwencji zmiany systemu prawa własności w zakresie, jaki ich dotyczy, o tyle nie są one zwolnione z obowiązku poszanowania zasad i praw podstawowych.

Wspólna polityka handlowa obejmuje handlowe aspekty własności intelektualnej. Zobowiązania międzynarodowe podjęte przez Unię w dziedzinie własności intelektualnej mieszczą się w zakresie tych handlowych aspektów wówczas, gdy mają konkretny związek z międzynarodową wymianą handlową, to znaczy ich głównym zadaniem jest wspieranie, ułatwianie lub regulowanie tej wymiany handlowej, oraz gdy wywierają one na nią bezpośredni i natychmiastowy wpływ. Co się tyczy zobowiązań w dziedzinie własności intelektualnej określonych w rozdziale 11 umowy o wolnym handlu między UE a Singapurem, ten zespół przepisów dotyczących praw autorskich i praw pokrewnych, znaków towarowych, oznaczeń geograficznych, wzorów, patentów, wyników badań i odmian roślin stanowiący przypomnienie z jednej strony istniejących wielostronnych zobowiązań międzynarodowych oraz z drugiej strony zobowiązań dwustronnych, ma zasadniczo na celu zapewnienie przedsiębiorcom unijnym i singapurskim właściwego poziomu ochrony ich praw własności intelektualnej. Przepisy rozdziału 11 umowy o wolnym handlu między UE a Singapurem mają na celu ułatwianie przez strony produkcji i komercjalizacji produktów innowacyjnych i nowoczesnych oraz świadczenie usług między stronami oraz zwiększenie korzyści płynących z handlu i inwestycji. Rozdział ten w żaden sposób nie mieści się w ramach harmonizacji przepisów państw członkowskich Unii, lecz jego przedmiotem jest uregulowanie liberalizacji handlu między Unią a Republiką Singapuru. W związku z powyższym rozdział 11 przewidywanej umowy odnosi się do handlowych aspektów własności intelektualnej.

Artykuły 12.1 i 12.2 umowy dotyczą zwalczania działań antykonkurencyjnych i łączenia przedsiębiorstw, które mają na celu lub których skutkiem jest naruszenie warunków uczciwej konkurencji. Przepisy te wchodzą zatem w zakres dziedziny wspólnej polityki handlowej, a nie w zakres dziedziny rynku wewnętrznego. Rozdział 12 tej umowy zawiera również postanowienia w dziedzinie subsydiów. Przypominają one obowiązki stron wynikające z porozumienia w sprawie subsydiów i środków wyrównawczych w ramach WTO, określają, jakie subsydia związane z handlem towarami i usługami między Unią a Singapurem są zakazane, i zobowiązują każdą ze stron do podjęcia wszelkich działań w celu zniesienia lub usunięcia skutków niezakazanych subsydiów na wymianę z drugą stroną. TFUE znacznie różni się od uprzednio obowiązującego TWE, jako że włącza do wspólnej polityki handlowej nowe aspekty nowoczesnego handlu międzynarodowego. Rozszerzenie zakresu wspólnej polityki handlowej przez TFUE stanowi znaczący rozwój prawa pierwotnego Unii. Cechą charakterystyczną tego rozwoju jest między innymi reguła, wedle której wspólna polityka handlowa prowadzona jest zgodnie z zasadami i celami działań zewnętrznych Unii.

Objęty wspólną polityką handlową, a zatem wyłączną kompetencją Unii, jest rozdział 13 umowy o wolnym handlu między UE a Singapurem. Strony umowy zobowiązują

się w nim zasadniczo do zapewnienia, aby wymiana handlowa między nimi odbywała się z poszanowaniem obowiązków wynikających z umów międzynarodowych w dziedzinie ochrony społecznej pracowników i ochrony środowiska, których są stronami. Ten rozdział nie wpływa ani na zakres umów międzynarodowych, do których się odnosi, ani na kompetencje Unii lub państw członkowskich w zakresie tych umów. Ma on natomiast konkretny związek z wymianą handlową między Unią a Singapurem. Wyłączna kompetencja Unii nie może być wykonywana do celów regulowania poziomów ochrony społecznej i środowiska na odnośnych terytoriach stron umowy międzynarodowej zawartej przez Unię z państwem trzecim. Przyjęcie tego rodzaju reguł wchodziłoby w zakres podziału kompetencji pomiędzy Unią a państwami członkowskimi, podczas gdy regulujący go przepis nie ma pierwszeństwa przed innymi postanowieniami TFUE. Artykuł 207 ust. 6 TFUE przewiduje ponadto, że wykonywanie uprawnień w dziedzinie wspólnej polityki handlowej nie narusza podziału kompetencji między Unią i państwami członkowskimi.

Artykuł 216 TFUE przyznaje Unii kompetencję do zawierania między innymi umów międzynarodowych, które mogą wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres. Możliwość wpływu na wspólne zasady lub na możliwość ich zmiany istnieje wówczas, gdy zobowiązania zawarte w umowie międzynarodowej należą do dziedziny stosowania rzeczonych zasad. Stwierdzenie tego rodzaju ryzyka nie zakłada całkowitej zgodności między dziedziną, jaką obejmują zobowiązania międzynarodowe, a dziedziną, jaką obejmują regulacje unijne. Zakres wspólnych zasad Unii może ulegać wpływowi tych zobowiązań lub podlegać zmianom poprzez te zobowiązania również wówczas, gdy dotyczą one dziedziny, która w znacznym stopniu została już objęta takimi zasadami. Na przykład dziedzina międzynarodowego transportu morskiego, do której należą wskazane zobowiązania, jest w znacznym stopniu objęta przez wspólne zasady ustanowione w rozporządzeniu nr 4055/86, które reguluje stosowanie zasady swobody świadczenia usług do transportu morskiego między państwami członkowskimi i między państwami członkowskimi a państwami trzecimi. Zobowiązania zawarte w umowie w sposób znaczący wpływają, odnośnie do usług transportu morskiego między Unią a Singapurem, na zakres tych wspólnych zasad ustanowionych w rozporządzeniu nr 4055/86, względnie go zmieniają. Z umowy wynika bowiem, że świadczący usługi transportu morskiego z Unii oraz obywatele Unii kontrolujący przedsiębiorstwo żeglugowe położone w Singapurze będą korzystali ze swobodnego dostępu do przepływu do i z tego państwa członkowskiego, i to bez konieczności spełnienia przez nich wymogu, aby ich statki pływały pod banderą jednego z państw członkowskich. Regulacja ta znacznie różni się od regulacji ustanowionej w rozporządzeniu nr 4055/86. Kompetencja Unii do zatwierdzenia tych zobowiązań jest w związku z tym wyłączna. To samo dotyczy zobowiązań odnoszących się do usług transportu kolejowego między Unią a Republiką Singapuru. Nie mniej korzystne warunki, z których zgodnie z tymi zobowiązaniami korzystać będą usługodawcy singapurscy w ramach dostępu do sieci i do działalności transportu kolejowego w Unii oraz w ramach zakładania przedsiębiorstw, odpowiadają bowiem aspektom uregulowanym przez zasady jednolitego europejskiego obszaru kolejowego przewidziane w dyrektywie 2012/34 w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego. Co się tyczy zobowiązań dotyczących usług transportu drogowego, również należą one

do dziedziny objętej w szerokim zakresie wspólnymi zasadami Unii. Nie mniej korzystne warunki, z których zgodnie z tymi zobowiązaniami korzystać będą usługodawcy singapurscy w celu świadczenia usług transportu drogowego w Unii, odpowiadają bowiem w znacznym stopniu aspektom uregulowanym w rozporządzeniach: nr 1071/2009 ustanawiającym wspólne zasady dotyczące warunków wykonywania zawodu przewoźnika drogowego, 1072/2009 dotyczącym wspólnych zasad dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych i 1073/2009 w sprawie wspólnych zasad dostępu do międzynarodowego rynku usług autokarowych i autobusowych.

Jeżeli umowa między Unią i państwem trzecim przewiduje stosowanie do stosunków międzynarodowych objętych tą umową zasad, które pokrywają się w znacznym stopniu z zasadami wspólnymi Unii mającymi zastosowanie do sytuacji wewnątrzwspólnotowych, umowę tę należy uznać za mogącą wpływać na zakres tych wspólnych zasad lub mogącą go zmieniać. Pomimo braku sprzeczności z tymi wspólnymi zasadami może zaistnieć mianowicie wpływ na ich znaczenie, zakres i skuteczność. Dotyczy to np. regulacji umowy w kwestii udzielania zamówień publicznych w Unii i w Singapurze w sposób zapewniający, że procedury udzielania tego rodzaju zamówień publicznych będą przeprowadzane z poszanowaniem zasad niedyskryminacji i przejrzystości. Dyrektywa 2014/24 w sprawie zamówień publicznych oraz dyrektywa 2014/25 w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych ustanawiają zespół wspólnych zasad służących zasadniczo do zapewnienia, aby udzielanie zamówień publicznych, między innymi w sektorze transportu, było w Unii zgodne z tymi zasadami. W rezultacie Unia posiada wyłączną kompetencję zewnętrzną w odniesieniu do zobowiązań w dziedzinie zamówień publicznych obejmujących usługi z zakresu transportu, jako że te zobowiązania należą do dziedziny objętej już w znacznej części wspólnymi zasadami Unii i mogą wpływać na zakres wspólnych zasad, a także go zmieniać.

Przepisy prawa wtórnego wprowadzane stopniowo przez Unię stanowią wspólne zasady, których zakres może ulegać wpływowi lub podlegać zmianom poprzez zobowiązania znajdujące się w umowie międzynarodowej zawartej przez Unię. Wówczas gdy Unia wykonała w ten sposób swą kompetencję wewnętrzną, powinna korzystać równolegle z wyłącznej kompetencji zewnętrznej w celu uniknięcia podjęcia przez państwa członkowskie zobowiązań międzynarodowych, które mogą wpływać na te wspólne zasady lub zmieniać ich zakres. Rozszerzenie zakresu tej zasady na sytuację, która dotyczy nie zasad prawa wtórnego ustanowionych przez Unię w ramach wykonywania kompetencji wewnętrznej udzielonej jej na mocy traktatów, lecz zasady prawa pierwotnego Unii przyjętej przez autorów tych traktatów, stanowiłoby naruszenie uzasadnienia zasady wyłącznej kompetencji zewnętrznej.

Okoliczność, że Unia i państwo trzecie zamieściły w umowie międzynarodowej postanowienie, z którego w sposób wyraźny wynika, że dwustronne umowy inwestycyjne między państwami członkowskimi Unii i tym państwem trzecim wygasają i w związku z tym nie skutkują już powstaniem praw i obowiązków z chwilą wejścia w życie tej umowy zawartej z tym państwem członkowskim na poziomie Unii, nie może być postrzegana jako naruszenie kompetencji państw członkowskich, o ile umowa ta odnosi

się do dziedziny, w zakresie której Unia ma kompetencję wyłączną. Jeśli bowiem Unia negocjuje i zawiera z państwem trzecim umowę dotyczącą dziedziny, w zakresie której nabyła ona kompetencję wyłączną, wstępuje w miejsce państw członkowskich. W tym względzie Unia może wstępować w prawa państw członkowskich w zakresie ich zobowiązań międzynarodowych, jeśli państwa członkowskie przekazały Unii, na mocy jednego z jej traktatów założycielskich, swe kompetencje związane z tymi zobowiązaniami i Unia te kompetencje wykonuje. Z powyższego wynika, że jeśli chodzi o wyłączną kompetencję Unii w dziedzinie bezpośrednich inwestycji zagranicznych, Unia ma kompetencję do samodzielnego zatwierdzenia postanowienia umowy zawartej przez nią z państwem trzecim, wedle którego zobowiązania w dziedzinie bezpośrednich inwestycji wynikające z umów dwustronnych uprzednio zawartych między państwem członkowskim Unii a tym państwem trzecim należy, z chwilą wejścia w życie tej umowy zawartej przez Unię, uznać za zastąpione przez tę umowę. W tym względzie państwa członkowskie nie mają prawa przyjmować aktów wywołujących skutki prawne w dziedzinach, które należą do wyłącznej kompetencji Unii, chyba że zostaną do tego upoważnione przez nią.

Kompetencja Unii Europejskiej do podejmowania zobowiązań międzynarodowych obejmuje kompetencję do uzupełniania tych zobowiązań o postanowienia instytucjonalne. Ich występowanie w umowie nie ma wpływu na charakter kompetencji do zawarcia tej umowy. Przepisy te mają bowiem charakter pomocniczy, wchodzą zatem w zakres tej samej kompetencji, do której należą postanowienia prawa materialnego, którym towarzyszą. Inaczej jest jednak w wypadku przepisów ustanawiających regulację rozstrzygania sporów między skarżącym pochodzącym z terytorium jednej strony umowy a drugą stroną umowy w zakresie traktowania, które rzekomo narusza tę umowę, a naruszenie to powoduje domniemaną stratę lub szkodę dla skarżącego lub jego lokalnie utworzonego przedsiębiorstwa. Zatwierdzenie takiej regulacji nie wchodzi w zakres wyłącznej kompetencji Unii, lecz należy do kompetencji dzielonej między Unią a państwami członkowskimi.

Nie można uznać, że postanowienia umowy o wolnym handlu zobowiązujące władze Unii, włącznie z władzami państw członkowskich, do poszanowania zasad dobrej administracji i skutecznej ochrony sądowej wkraczały w kompetencje wyłączne państw członkowskich. Zasady znajdujące się w tym rozdziale nie zawierają bowiem żadnego zobowiązania dotyczącego organizacji administracyjnej lub sądowej państw członkowskich, lecz odzwierciedlają fakt, że zarówno Unia, jak i państwa członkowskie powinny, stosując umowę, szanować ogólne zasady i prawa podstawowe Unii, takie jak zasada dobrej administracji i zasada skutecznej ochrony sądowej.

Kompetencja Unii w sferze stosunków międzynarodowych oraz jej zdolność do zawierania umów międzynarodowych obejmują w sposób konieczny uprawnienie do podporządkowania się decyzjom sądu, utworzonego lub wyznaczonego na mocy takich umów, rozstrzygających w zakresie wykładni oraz stosowania ich postanowień. Na tej samej zasadzie kompetencja Unii do zawierania umów międzynarodowych obejmuje w sposób konieczny uprawnienie do podporządkowania się decyzjom organu, który nie będąc formalnie sądem, pełni zasadniczo funkcje sądownicze, takiego jak organ rozstrzygania sporów utworzony w ramach porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu.

Podstawowym zagadnieniem, którym zajmował się TSUE w opinii 1/17, były problemy instytucjonalne, a w szczególności procedura rozstrzygania sporów związanych ze stosowaniem umowy handlowej między UE a Kanadą podpisanej w 2016 r. Już w poprzednio zawartych przez WE/UE umowach kwestia jurysdykcji organów sądowych (już istniejących lub specjalnie utworzonych na mocy odnośnej umowy) doprowadziła do zmian w proponowanych porozumieniach[496]. Trybunał odniósł się w opinii 1/17 do utworzenia i kompetencji Trybunału i Trybunału Apelacyjnego CETA jako organu mającego rozstrzygać spory inwestycyjne.

Rozważania Trybunału rozpoczęło przypomnienie, że umowa międzynarodowa przewidująca ustanowienie organu sądowego, który miałby dokonywać wykładni jej postanowień i którego orzeczenia wiązałyby Unię, jest zasadniczo zgodna z prawem Unii. Kompetencje Unii w dziedzinie stosunków międzynarodowych i przysługująca UE zdolność do zawierania umów międzynarodowych obejmują bowiem w sposób konieczny uprawnienie do związania się orzeczeniami sądu, utworzonego lub wyznaczonego na mocy takich umów, w zakresie wykładni i stosowania ich postanowień. Umowy międzynarodowe zawarte przez Unię mogą ponadto mieć wpływ na kompetencje instytucji Unii, pod warunkiem jednak, że zostaną spełnione podstawowe przesłanki zachowania istoty wspomnianych kompetencji, i że w związku z tym nie zostanie naruszona autonomia porządku prawnego Unii. CETA w zakresie, w jakim przewiduje ona sądowy mechanizm rozstrzygania sporów między inwestorami i państwami, może być zgodna z prawem Unii wyłącznie pod warunkiem, że nie naruszy autonomii porządku prawnego Unii. Autonomia ta, istniejąca zarówno względem prawa państw członkowskich, jak i prawa międzynarodowego, wynika z zasadniczych cech Unii i jej prawa. Autonomia znajduje wyraz w tym, że Unia posiada własne ramy konstytucyjne. Ramy te współtworzą fundamentalne wartości określone w art. 2 TUE. Aby zagwarantować zachowanie szczególnych cech i autonomii utworzonego w ten sposób porządku prawnego, w traktatach ustanowiono system sądowniczy, którego celem jest zapewnienie spójności i jednolitej wykładni prawa Unii. Zgodnie z art. 19 TUE to do sądów krajowych i Trybunału Sprawiedliwości należy zapewnienie pełnego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich, jak również zapewnienie skutecznej ochrony sądowej, przy czym Trybunał Sprawiedliwości posiada wyłączną kompetencję do dokonania ostatecznej wykładni tego prawa. W kontekście CETA należy zbadać, czy mechanizm ISDS – usytuowany poza systemem sądowniczym Unii Europejskiej i państw członkowskich oraz Kanady – może uniemożliwić Unii funkcjonowanie zgodnie ze wspomnianymi ramami konstytucyjnymi. Taka pozycja przewidywanego mechanizmu ISDS poza systemem sądowniczym Unii nie oznacza sama w sobie, że mechanizm ten narusza autonomię jej porządku prawnego. Jako że sądy te znajdują się poza systemem sądowniczym Unii, nie mogą zostać upoważnione do dokonywania wykładni lub stosowania przepisów prawa Unii innych niż

[496] Por. opinie: 1/91 w sprawie Europejskiego Obszaru Gospodarczego, 1/09 w sprawie Europejskiego sądu patentowego, 2/94 i 1/13 w sprawie przystąpienia WE/UE do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

CETA ani do wydawania orzeczeń, które mogłyby skutkować uniemożliwieniem instytucjom Unii funkcjonowania zgodnie z ustanowionymi dla niej ramami konstytucyjnymi.

W tym celu trybunał utworzony na mocy CETA zastosuje umowę zgodnie z wykładnią konwencji wiedeńskiej oraz innymi przepisami i zasadami prawa międzynarodowego obowiązującego strony. Natomiast ten trybunał nie jest właściwy do określania zgodności z prawem środka, który stanowi rzekomo naruszenie postanowień umowy, na podstawie prawa krajowego strony. Państwa członkowskie mają bowiem, w każdej dziedzinie objętej zakresem stosowania prawa Unii, obowiązek poszanowania zasady wzajemnego zaufania. Zasada ta zobowiązuje każde z państw członkowskich do uznania, z zastrzeżeniem wystąpienia wyjątkowych okoliczności, że wszystkie inne państwa członkowskie przestrzegają prawa Unii, w tym praw podstawowych, takich jak ustanowione w art. 47 karty prawo do skutecznego środka prawnego przed niezawisłym sądem. Tymczasem zasada wzajemnego zaufania, zwłaszcza w zakresie przestrzegania prawa do skutecznego środka prawnego przed niezawisłym sądem, nie ma zastosowania w stosunkach między Unią a państwem trzecim. Z powyższego wynika, że CETA nie przyznaje przewidywanym trybunałom żadnych kompetencji do dokonywania wykładni i stosowania przepisów prawa Unii innych niż postanowienia analizowanej umowy.

Następnie Trybunał stwierdził, że definicja pojęcia inwestycji jest szczególnie szeroka i umożliwia w związku z tym przewidywanym trybunałom rozpoznawanie szerokiej gamy sporów. Spory wniesione przeciwko Unii lub państwu członkowskiemu mogą, z zastrzeżeniem konkretnych wyjątków wskazanych przez CETA, dotyczyć środków przyjętych we wszystkich dziedzinach związanych w ramach Unii z prowadzeniem przedsiębiorstwa i wykorzystywaniem majątku ruchomego i nieruchomości, papierów wartościowych, praw własności intelektualnej, wierzytelności lub wszelkich innych rodzajów inwestycji. Unia – jeśli zaskarżony środek został przyjęty przez nią – nie może sprzeciwić się temu, aby środek ten był rozpatrywany przez Trybunał CETA.

Choć Trybunał CETA nie może ani uchylić kwestionowanego środka, ani wymagać dostosowania prawa krajowego danej strony do CETA, ani nałożyć sankcji na stronę pozwaną, może on natomiast, gdy stwierdzi, że środek ten narusza którekolwiek z postanowień rozdziału 8 CETA, nakazać stronie pozwanej zapłatę na rzecz skarżącego inwestora kwoty mającej na celu rekompensatę szkód poniesionych przez niego w związku z przedmiotowym naruszeniem wraz z należnymi odsetkami. Ponieważ odnośny przepis CETA precyzuje, że „strona sporu niezwłocznie uznaje wydane orzeczenie i stosuje się do niego", Unia będzie musiała dokonać zapłaty tej kwoty, jeżeli zapłata ta zostanie zasądzona w ostatecznym orzeczeniu Trybunału CETA bądź Trybunału Apelacyjnego CETA.

Przewidziana w CETA kompetencja przewidywanych trybunałów do przyznania prywatnemu inwestorowi odszkodowania jest elementem systemu ISDS, ustanowionym na mocy CETA, który to element odróżnia ten system od systemu obowiązującego w ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO), opartego na negocjacjach między umawiającymi się stronami i obejmującego kilka wariantów wykonywania orzeczeń. Jeśliby Unia Europejska miała zawrzeć porozumienie międzynarodowe mogące spowodować, że w ramach wdrażania jej prawa Unia lub państwo członkowskie byłyby zmuszone zmienić lub uchylić określone uregulowanie z powodu dokonanej przez organ sądowy

spoza jej systemu prawnego oceny poziomu ochrony interesu publicznego przyjętego, zgodnie z ramami konstytucyjnymi Unii, przez jej instytucje, należałoby dojść do wniosku, że takie porozumienie eliminowałoby zdolności Unii do autonomicznego funkcjonowania we własnych ramach konstytucyjnych.

Wynika stąd, że w tych okolicznościach Trybunał CETA nie ma kompetencji do rozpoznania niezgodności z CETA poziomu ochrony interesu publicznego ustalonego przez instrumenty prawne Unii i do nakazania na tej podstawie Unii zapłaty odszkodowania. Kompetencje ocenne TSUE i Trybunału Apelacyjnego CETA nie sięgają tak daleko, by pozwolić tym organom na podważanie poziomu ochrony interesu publicznego określonego przez Unię w wyniku procesu demokratycznego; w szczególności dotyczy to ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i moralności publicznej, ochrony zdrowia i życia ludzi i zwierząt, bezpieczeństwa żywności, ochrony roślin, środowiska naturalnego, dobrostanu w pracy, bezpieczeństwa produktów, ochrony konsumentów lub praw podstawowych.

Postępowanie przewidziane w art. 218 ust. 11 TFUE powinno umożliwić zbadanie wszystkich kwestii mogących wzbudzać wątpliwości co do materialnej lub formalnej ważności umowy w świetle traktatów. Orzeczenie w przedmiocie zgodności umowy z traktatami może w tym aspekcie zależeć nie tylko od przepisów dotyczących kompetencji, procedury lub instytucjonalnej organizacji Unii, ale również od przepisów prawa materialnego. To samo dotyczy też kwestii zgodności przewidywanej umowy międzynarodowej z gwarancjami ustanowionymi w karcie, która ma taką samą moc prawną jak traktaty.

Sformułowana w art. 20 karty równość wobec prawa ustanawia zasadę równego traktowania, która wymaga, by porównywalne sytuacje nie były traktowane w różny sposób i by różne sytuacje nie były traktowane w sposób identyczny, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione. Odmienne traktowanie, przywołane we wniosku o wydanie opinii, wynika z braku możliwości zakwestionowania przez inwestujące w Unii przedsiębiorstwa i osoby fizyczne z państw członkowskich, podlegające prawu Unii, środków Unii przed przewidywanymi przez CETA trybunałami, podczas gdy przedsiębiorstwa oraz osoby fizyczne z Kanady, inwestujące w tym samym sektorze handlowym lub przemysłowym rynku wewnętrznego Unii, taką możliwość zachowają. O ile jednak inwestujące w Unii przedsiębiorstwa i osoby fizyczne z Kanady, znajdują się w sytuacji porównywalnej z sytuacją przedsiębiorstw i osób fizycznych z państw członkowskich inwestujących w Kanadzie, ich sytuacja nie jest natomiast porównywalna z sytuacją przedsiębiorstw i osób fizycznych z państw członkowskich inwestujących w Unii.

Oceniając umowę z punktu widzenia prawa do dostępu do niezawisłego sądu, Trybunał stwierdził, że zawierając umowę międzynarodową, która obejmuje ustanowienie organów mających dominujące cechy organu sądowego w celu powierzenia im rozstrzygania sporów, w szczególności między inwestorami prywatnymi a państwami, takich jak Trybunał CETA i Trybunał Apelacyjny CETA, Unia podlega – w kwestii sposobu dostępu do tych organów i ich niezawisłości – przepisom Karty Praw Podstawowych. W wyniku zawarcia i wdrożenia wspomnianej umowy każdy z rzeczonych trybunałów musi mieć cechy dostępnego i niezawisłego sądu. Stwierdzenia tego nie podważa okoliczność, że

gwarancje oferowane przez prawo Unii nie dotyczą państw trzecich, z którymi Unia wynegocjowała umowę. Nawet jeśli Kanada nie jest związana tymi gwarancjami, Unia jednak jest i nie może zawrzeć umowy, która ustanawia trybunały właściwe do wydawania orzeczeń wiążących wobec Unii oraz do rozstrzygania sporów przedkładanych im przez podmioty prawa Unii bez jednoczesnego zaoferowania rzeczonych gwarancji. Nie podważa tego również fakt, że mechanizm ISDS ma charakter „hybrydowy", ponieważ zawiera – oprócz charakterystycznych cech organu sądowego – liczne elementy oparte na tradycyjnych mechanizmach arbitrażu w zakresie inwestycji. Wspomniane trybunały będą wykonywały głównie funkcje sądownicze. Przewidywane trybunały będą stałe, a podstawą prawną ich istnienia będą przyjęte przez strony akty wyrażające zgodę na zawarcie CETA. Trybunały te będą stosowały w ramach postępowań kontradyktoryjnych przepisy prawa, będą musiały pełnić swoje funkcje w sposób całkowicie autonomiczny i będą wydawały ostateczne i wiążące decyzje.

W kwestii dostępności i niezawisłości, które to wymogi rzeczone trybunały muszą spełniać, należy zauważyć, że włączenie do CETA postanowień dotyczących niedyskryminacji i ochrony inwestycji oraz utworzenia trybunałów sytuujących się poza systemami sądowniczymi stron w celu zapewnienia przestrzegania tych przepisów, ma na celu wzbudzenie pełnego zaufania przedsiębiorstw i osób fizycznych jednej strony, że będą traktowane, jeśli chodzi o inwestycje dokonywane przez nie na terytorium drugiej strony, jednakowo z przedsiębiorstwami i osobami fizycznymi drugiej strony i że na terytorium drugiej strony jest im gwarantowane bezpieczeństwo inwestycji. Niezawisłość przewidywanych trybunałów wobec państwa przyjmującego i dostęp do tych trybunałów dla inwestorów zagranicznych są nierozerwalnie związane z celem swobodnego i uczciwego handlu realizowanym przez TFUE i CETA. Wymóg niezawisłości jest, sam w sobie, integralnym elementem misji sądzenia i ma dwa aspekty. Pierwszy aspekt, o charakterze zewnętrznym, zakłada, że dany organ wykonuje swoje zadania w pełni autonomicznie, z wyłączeniem jakiejkolwiek podległości komukolwiek w ramach hierarchii służbowej oraz możliwości otrzymywania nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, pozostając pod ochroną przed ingerencją i naciskami z zewnątrz, które mogłyby zagrozić niezależności osądu jego członków i wpłynąć na ich rozstrzygnięcia. Ta niezbędna wolność od tego rodzaju wpływów z zewnątrz wymaga określonych gwarancji pozwalających chronić osoby, którym powierzono zadanie sądzenia, takich jak nieusuwalność. Pobieranie przez te osoby wynagrodzenia na poziomie odpowiadającym wadze wykonywanych przez nie zadań stanowi również integralną gwarancję niezawisłości sędziowskiej. Drugi aspekt, o charakterze wewnętrznym, łączy się z pojęciem bezstronności i dotyczy posiadania jednakowego dystansu do stron sporu i ich odpowiednich interesów w odniesieniu do przedmiotu sporu. Aspekt ten wymaga przestrzegania obiektywizmu oraz braku posiadania przy rozstrzyganiu sporu jakiegokolwiek interesu poza ścisłym stosowaniem przepisu prawa. Rzeczone gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają istnienia zasad, w szczególności co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączania lub odwołania, pozwalających wykluczyć, w przekonaniu uczestników postępowania, wszelką uzasadnioną

wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz co do neutralności w odniesieniu do sprzecznych ze sobą interesów.

Umowa CETA ma umożliwić wytoczenie skargi przed Trybunałem CETA każdemu przedsiębiorstwu i każdej osobie fizycznej z Kanady, które inwestują w Unii, oraz każdemu przedsiębiorstwu i każdej osobie fizycznej z któregoś z państw członkowskich Unii, które inwestują w Kanadzie. Cel stron polega więc na ukształtowaniu mechanizmu ISDS w taki sposób, by inwestorzy, których środki na sfinansowanie prowadzenia odpłatnego postępowania są ograniczone, tacy jak osoby fizyczne oraz małe i średnie przedsiębiorstwa, dysponowali – tak samo jak przedsiębiorstwa posiadające znaczne zasoby – skutecznym dostępem do przewidywanych sądów. Konieczne jest wprowadzenie mechanizmów obniżających koszty postępowania przed trybunałami. Skarżący inwestor może bowiem, w razie oddalenia jego skargi, zostać obciążony całością honorariów i kosztów. W przypadku osoby fizycznej bądź małego lub średniego przedsiębiorstwa ryzyko finansowe może zatem być na tyle istotne, by zniechęcić inwestorów do wszczęcia postępowania przed Trybunałem CETA. Wobec braku przepisów mających na celu zapewnienie przystępności finansowej Trybunału i Trybunału Apelacyjnego CETA osobom fizycznym oraz małym i średnim przedsiębiorstwom istnieje ryzyko, że dostęp do mechanizmu ISDS jest w rzeczywistości zapewniony wyłącznie inwestorom dysponującym znacznymi środkami finansowymi. Należy zbadać, czy postanowienia zawarte w CETA odzwierciedlają zobowiązania, zgodnie z którymi system zapewniający dostęp do sądu zostanie ustanowiony wraz z powołaniem rzeczonych trybunałów. Takich zobowiązań CETA obecnie nie ustanawia. Komisja i Rada zobowiązały się jednak do wdrożenia, szybko i we właściwy sposób, przepisów zapewniających dostęp do przewidywanych trybunałów małym i średnim przedsiębiorstwom, i to nawet w wypadku, gdyby działania w ramach Wspólnego Komitetu CETA miały zakończyć się niepowodzeniem. Zobowiązania te są wystarczające, by stwierdzić, że CETA, jako „przewidywana umowa", jest zgodna z wymogiem zapewnienia dostępu do sądu. Przywołane powyżej zobowiązanie Unii do zapewnienia faktycznego dostępu do sądów wszystkim inwestorom unijnym objętym CETA warunkuje zatem wyrażenie zgody na zawarcie tej umowy przez Unię. Biorąc pod uwagę ten wyraźnie sformułowany przez Unię związek pomiędzy przystępnością finansową rzeczonych trybunałów i zawarciem CETA, należy stwierdzić, że przewidywana umowa nie jest niezgodna z art. 47 KPP.

7.4. Umowy międzynarodowe zawierane przez Wspólnotę

7.4.1. Uwagi ogólne

Umowy takie stanowią szczególne źródło prawa wspólnotowego. W hierarchii źródeł zajmują one miejsce pomiędzy prawem pierwotnym i prawem wtórnym. Oznacza to, że umowy mogą być zawierane tylko zgodnie z przepisami traktatów założycielskich (zarówno z punktu widzenia materialnego, jak i formalnego).

Jeżeli zamierzona umowa miałaby być niezgodna z prawem pierwotnym, konieczna byłaby wcześniejsza zmiana traktatów. Z kolei formalnym aktem wyrażającym zgodę na zawarcie umowy przez Wspólnotę jest decyzja Rady UE, a więc akt prawa wtórnego.

Zgodnie z prawem międzynarodowym umowy międzynarodowe powinny wiązać Wspólnotę (instytucje) i państwa członkowskie (*pacta sunt servanda*); potwierdza to art. 216(2) TFUE.

W tym miejscu należy wspomnieć o szczególnym rozwiązaniu dotyczącym niektórych umów zawartych przez państwa członkowskie przed ich przystąpieniem do Wspólnoty. W sprawie *International Fruit Company* (nr 2)[497] Trybunał musiał się wypowiedzieć, czy jednostki mogą powołać się na układ GATT (Układ Ogólny w sprawie Ceł i Handlu) w celu podważenia rozporządzenia wspólnotowego określającego zasady wydawania niektórych licencji eksportowych. Sama Wspólnota nie była stroną GATT, uczestniczyły w tym porozumieniu natomiast wszystkie państwa członkowskie. Sąd luksemburski podkreślił, że skoro państwa członkowskie przekazały na rzecz Wspólnoty kompetencje w zakresie wspólnej polityki handlowej i jest to w dodatku kompetencja wyłączna, mogły to uczynić jedynie w takim zakresie, w jakim same tę kompetencję posiadały. Tym samym Wspólnota jest związana układem GATT na zasadzie substytucji. W dalszym ciągu swego orzeczenia TSUE uznał jednak, że umowy zawarte przez państwa członkowskie mogą nadawać jednostkom prawa jedynie wtedy, gdy są bezpośrednio skuteczne; w przypadku GATT normy tej umowy są zbyt elastyczne, aby uznać taką cechę. Co ciekawe, Trybunał utrzymał tę argumentację w nowym orzecznictwie dotyczącym zasad obowiązywania i stosowania prawa Światowej Organizacji Handlu we Wspólnocie.

Trybunał nie zdecydował się jednak na zastosowanie substytucji w sytuacji, w której wprawdzie wszystkie państwa członkowskie były stroną określonej umowy, to jednak wątpliwości wzbudzało ewentualne przekazanie kompetencji na rzecz Wspólnoty. W opinii 2/94[498] TSUE podkreślił, że nie jest możliwe przystąpienie Wspólnoty do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, ponieważ żaden przepis traktatu rzymskiego nie powierza Wspólnocie kompetencji w zakresie ochrony praw człowieka. Co więcej, nie można takich kompetencji wywnioskować także z kompetencji dorozumianych. Granicą dla tych ostatnich jest bowiem litera traktatu, zastosowanie zaś tej konstrukcji do praw człowieka miałoby niewątpliwie charakter *contra legem*. W istocie chodziło o to, że przyznanie Trybunałowi w Strasburgu kompetencji do kontrolowania zgodności aktów wspólnotowych z EKPCz oznaczałoby pozbawienie TSUE uprzywilejowanej funkcji wyłącznego strażnika

[497] Wyrok z dnia 12 grudnia 1972 r., sprawy połączone 21-24/72, *International Fruit Company NV przeciwko Produktschap voor Groenten en Fruit*, Zb. Orz. 1972, s. 1219, ECLI:EU:C:1972:115; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-21/72&language=en

[498] Zb. Orz. 1996, s. I-1759.

legalności aktów prawa wspólnotowego. Ostatecznie TSUE odrzucił możliwość przystąpienia UE do EKPCz na podstawie proponowanej umowy w opinii 2/13.

7.4.2. Kompetencja do zawierania umów międzynarodowych wynikająca z przepisów Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

Pierwszą kategorię umów wynikających z traktatów założycielskich stanowią umowy akcesyjne, tj. umowy o przystąpieniu nowych członków. Na gruncie obowiązującego prawa umowy te są zawierane przez Unię Europejską (a właściwie przez wszystkie państwa członkowskie); nie można jednak przystąpić do Unii, nie przystępując jednocześnie do Wspólnot Europejskich. Przepis art. 49 TUE w wersji sformułowanej w traktacie amsterdamskim znacznie rozszerzył warunki akcesji. Do Unii może przystąpić państwo europejskie (przy czym praktyka Komisji zdaje się wskazywać, że pojęcie to jest interpretowane nie w rozumieniu geograficznym, lecz raczej gospodarczo-kulturowym), które: zapewnia rządy prawa i przestrzeganie praw człowieka, ma rozwiniętą gospodarkę rynkową i jest w stanie wywiązać się ze zobowiązań wynikających z traktatów założycielskich.

Drugą kategorię stanowią umowy stowarzyszeniowe. W praktyce rozróżnia się kilka ich rodzajów. Do pierwszej grupy należą umowy z krajami grupy AKP (państwa z Afryki, Karaibów i Pacyfiku), zapewniające im preferencje handlowe w stosunkach z państwami członkowskimi. Umowy te tradycyjnie określane (ze względu na miejsce ich zawarcia) jako porozumienia z Jaunde i Lomé zostały zastąpione w 2000 r. przez wspólne porozumienie. Do dzisiaj[499] jest ono podstawą stosunków pomiędzy Unią a 79 państwami afrykańskimi, Karaibów i obszaru Pacyfiku[500]. Umowa z Kotonu zachęca państwa AKP do integracji regionalnej, która ma rozwijać bezpieczeństwo, pokój i współpracę, a także zapobiegać konfliktom. W zakresie zrównoważonego rozwoju umowa kładzie nacisk na bezpieczeństwo żywnościowe, rozwój rybołówstwa oraz ochronę zdrowia, w szczególności zwalczanie AIDS. Strony umowy zgodziły się co do tego, że znaczącym zagrożeniem dla świata są ocieplenie klimatu i walka z zanieczyszczeniami środowiska. Z perspektywy handlu międzynarodowego umowa przewiduje zmianę porozumień handlowych, likwidację systemu preferencji i pomoc we włączeniu państw AKP do systemu wymiany

[499] W wersji ustalonej porozumieniami z lutego 2005 oraz z marca 2010 r., które dostosowały pierwotną umowę do potrzeb i wymogów współczesności: zmiany klimatu, bezpieczeństwa żywnościowego, integracji regionalnej, wzmocnieniu państwa i zwiększenia skuteczności pomocy rozwojowej, czyli celów uzgodnionych w ramach szczytu ONZ w 2015 r. Tekst zob. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:22000A1215(01)

[500] 48 państw Afryki Subsaharyjskiej, 16 karaibskich i 15 z obszaru Pacyfiku.

międzynarodowej. Wreszcie, strony zgodziły się co do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz zwiększenia roli parlamentów narodowych i organów lokalnych (samorządowych) w stosowaniu umowy. Tak sformułowane cele umowy z Kotonu, poszerzone o zwalczanie ubóstwa, rozwój demokracji i praw człowieka oraz pogłębienie współpracy gospodarczej i inwestycyjnej, zostały uwzględnione w negocjacjach nad nową umową, które rozpoczęły się w 2018 r.

Układy europejskie stanowią nową kategorię umów stowarzyszeniowych, zawartych przez Wspólnoty i państwa członkowskie z państwami Europy Środkowej i Wschodniej. Ich cechami charakterystycznymi są przede wszystkim: bardzo szeroki zakres współpracy, obejmujący dziedziny sięgające poza gospodarkę, a także wprowadzenie współpracy politycznej i obowiązkowych, regularnych konsultacji, utworzenie strefy wolnego handlu i harmonizacja prawa. Umowy należące do tej grupy zdezaktualizowały się w wyniku przystąpienia państw stowarzyszonych do Unii. Wreszcie, wymienić trzeba umowę z 1991 r. o utworzeniu Europejskiego Obszaru Gospodarczego, która w praktyce rozciągała stosowanie prawa wspólnotowego na państwa Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu. Wprawdzie znaczenie tej umowy zmalało wskutek przystąpienia Szwecji, Finlandii i Austrii do Wspólnoty (ze Szwajcarią, która odrzuciła porozumienie o EOG, zawarto wiele umów dwustronnych), to jednak nadal zasługuje ona na uwagę. Wiąże Norwegię, Islandię i Liechtenstein.

Podstawową formą współpracy pomiędzy Unią Europejską a państwami trzecimi, w tym państwami postsowieckimi, są umowy o partnerstwie i współpracy (Partnership and Cooperation Agreement). Umowy te przewidują współpracę polityczną (dialog między instytucjami stron), wspieranie handlu i inwestycji zagranicznych, wypracowanie podstaw do współpracy gospodarczej, społecznej, finansowej, naukowej i technicznej, a także wsparcie dla wzmocnienia demokracji w państwach partnerskich. Zawarcie trzech umów stowarzyszeniowych z państwami Partnerstwa Wschodniego: Gruzją, Mołdową i Ukrainą, otworzyło nowy rozdział w konstrukcji umów stowarzyszeniowych. Mają one na celu stworzenie konkretnych ram prawnych politycznego w istocie procesu partnerstwa, a jednocześnie przygotowanie państw stowarzyszonych do przyszłego członkostwa w Unii Europejskiej – nawet jeśli to członkostwo jest przyszłe i niepewne, a jego perspektywa mglista. Negocjacje w przedmiocie umów stowarzyszeniowych z Ukrainą, Mołdową i Gruzją zostały rozpoczęte w 2008 r., umowę z Ukrainą parafowano w roku 2012 (pozostałe w 2013). Ostatecznie podpisanie umowy z Ukrainą nastąpiło w dwóch stadiach: część polityczną podpisano 21 marca 2014 r., a gospodarczą – 27 czerwca 2014 r. (wraz z podpisaniem obu pozostałych umów stowarzyszeniowych). Umowa z Ukrainą weszła w życie po jej ratyfikowaniu 1 września 2017 r., pomimo perturbacji politycznych związanych z jej zawarciem (po stronie ukraińskiej i unijnej oraz niektórych państw członkowskich).

Trzecią ważną kategorię stanowią umowy handlowe. Pojęcie umów handlowych interpretowane jest przy tym ekstensywnie i obejmuje zarówno umowy o współpracy gospodarczej i technicznej, jak i umowy celne oraz umowy o utworzeniu strefy wolnego handlu. Trybunał w swym orzecznictwie (m.in. przedstawionym wcześniej) uznał, że nawet umowy mające za przedmiot politykę handlową mogą w pewnych sytuacjach być zawierane tylko jako umowy mieszane. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy umowa obejmuje w jakiś sposób także przepływ osób jako konsekwencję regulacji handlowych.

Kolejne porozumienia międzynarodowe przewidziane przez traktaty założycielskie to umowy związane ze wspólną polityką pieniężną i walutową. Dotyczą one w szczególności polityki kursów walutowych i stabilizacji pieniężnej.

7.4.3. Kompetencja dorozumiana do zawierania umów międzynarodowych

Stosunkowo wcześnie w praktyce wspólnotowej pojawiła się kwestia kompetencji do zawarcia przez Wspólnotę umowy międzynarodowej w sprawach nieobjętych jednoznaczną kompetencją traktatową. Kwestia ta została jednak uregulowana jedynie w orzecznictwie sądowym. W przedstawionej wyżej sprawie *ERTA* Trybunał podkreślił, że kompetencji wewnętrznej zawsze musi odpowiadać kompetencja danej instytucji do działania w stosunkach zewnętrznych. Zatem jeżeli Rada wydała szczegółowy akt prawny w dziedzinie należącej do kompetencji konkurencyjnych, to w danej sprawie musi mieć również wyłączne prawo do zawierania umów międzynarodowych. Wyłącza to kompetencję państw członkowskich do działania w danej sprawie. W następnych orzeczeniach Trybunał rozszerzył tę interpretację, wskazując na możliwość zawierania przez Wspólnotę umów międzynarodowych tam, gdzie ma ona ogólną kompetencję do działania w pewnej szczegółowej dziedzinie (w konkretnym przypadku opinii 1/75, dotyczącej umowy o tzw. standardzie kosztów lokalnych, w zakresie polityki handlowej, jeżeli Wspólnota ma kompetencje do wydania szczegółowego aktu prawnego[501]). Następnie przyznał ją ogólnie we wszystkich sprawach, w których Wspólnota ma kompetencje do działania, bez względu na podstawę tych kompetencji (tak opinia 1/76 w sprawie umowy o funduszu spoczynku, dotyczącej wspólnej polityki transportowej[502]).

---

[501] Opinia 1/75. Zob. również orzeczenie w sprawach połączonych 3, 4 i 6/76, *Postępowanie karne przeciwko C. Kramerowi i in*., Zb. Orz. 1976, s. 1279, ECLI:EU:C:1976:114; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61976CJ0003&from=HR

[502] Opinia 1/76 z dnia 26 kwietnia 1977 r., ECLI:EU:C:1977:63; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A61976CV0001&print=true

7.5. Procedura zawierania umów międzynarodowych

Reguluje ją przepis art. 218 TFUE. Kluczową rolę w procedurze tej odgrywa Rada, która podejmuje decyzje o negocjacjach, określa mandat negocjacyjny i powołuje głównego negocjatora, a w końcu wydaje decyzje o podpisaniu umowy i ewentualnym jej tymczasowym stosowaniu, a wreszcie zawiera umowy. Propozycję zawarcia umowy przedstawia Komisja lub wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Niekiedy powoływana jest specjalna komisja mająca za zadanie nadzorowanie negocjacji. W przypadku umów mieszanych Komisja uzgadnia stanowisko negocjacyjne z państwami członkowskimi, co może prowadzić do trudności. Rada przyjmuje decyzję o zawarciu umowy po konsultacji z Parlamentem; w odniesieniu do pewnych kategorii umów (zwłaszcza stowarzyszeniowych, przewidujących ramy instytucjonalne współpracy, mających istotne skutki budżetowe dla Unii, a także dotyczące materii, w których dla stanowienia prawa unijnego wymagana jest zwykła procedura prawodawcza). Podczas całej procedury Rada stanowi większością kwalifikowaną, z wyjątkiem umów odnoszących się do dziedzin, w których do przyjęcia aktu Unii wymagana jest jednomyślność, jak również w przypadku układów o stowarzyszeniu oraz umów z państwami kandydującymi do przystąpienia. W razie wątpliwości co do zgodności przewidywanej umowy z traktatami założycielskimi państwa członkowskie, Parlament Europejski, Rada lub Komisja mogą uzyskać opinię Trybunału Sprawiedliwości w sprawie zgodności. W razie negatywnej opinii Trybunału przewidywana umowa nie może wejść w życie, chyba że nastąpi jej zmiana lub rewizja traktatów.

Problem podziału kompetencji w stosunkach zewnętrznych pomiędzy instytucje unijne pojawił się również w związku z prawem konkurencji. We wrześniu 1991 r. Komisja Europejska zawarła porozumienie z rządem USA (w którego imieniu umowę podpisali sekretarze do spraw sprawiedliwości i handlu) w sprawie stosowania prawa konkurencji. Porozumienie to zostało zaskarżone przez Francję przed TSUE[503]. Rząd francuski zarzucił Komisji naruszenie [ówczesnego] art. 228 TWE, określającego kompetencje instytucji Wspólnoty do zawierania umów międzynarodowych. Trybunał potwierdził, że Francja była władna zaskarżyć porozumienie jako akt wywołujący skutki prawne. Główną kwestią sporną było to, czy Komisja – która odpowiadała za egzekwowanie prawa konkurencji – mogła powołać się na swoje kompetencje w tej materii, aby zawrzeć umowę dotyczącą stosowania prawa antykartelowego, skoro zgodnie z art. 228 TWE kompetencja do zawierania umów międzynarodowych w imieniu Unii przysługuje Radzie UE. Spór dotyczył zatem

[503] Wyrok z dnia 9 sierpnia 1994 r., sprawa C-327/91, *Republika Francuska przeciwko Komisji WE*, Zb. Orz. *1994*, s. I-3641, ECLI:EU:C:1994:305; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61991CJ0327

w istocie interpretacji zasady *lex specialis derogat legi generali*, a zwłaszcza konsekwencji wyroku w sprawie *AETR/ERTA*: czy zasada, że kompetencji wewnątrzwspólnotowej odpowiada kompetencja zewnętrzna, dotyczy kwestii merytorycznych, czy również proceduralnych. Komisja argumentowała przy tym, że w przypadku wspomnianego porozumienia chodzi nie o umowę międzynarodową, lecz o porozumienie administracyjne, które nie rodzi skutków prawnych, np. w postaci odpowiedzialności za jego naruszenie. Teza ta została jednak odrzucona przez TSUE.

Trybunał wskazał, że pojęcie porozumienia (*agreement*) dotyczy każdego aktu rządzonego prawem międzynarodowym, zawartego pomiędzy danymi podmiotami, bez względu na jego formalną klasyfikację. Definicja ta odpowiada rozumieniu umowy w prawie międzynarodowym, w tym w Konwencji wiedeńskiej z dnia 21 marca 1986 r. o prawie traktatów między państwami i organizacjami międzynarodowymi. Porozumienie zawarte przez Komisję wiąże Wspólnotę, a jego niewykonywanie narażałoby Wspólnotę na odpowiedzialność międzynarodową. Przepis art. 228 TWE stanowi autonomiczne, ogólne postanowienie, które nadaje szczególne kompetencje instytucjom Wspólnoty. Dla zapewnienia równowagi między nimi umowy muszą być negocjowane przez Komisję i zawierane przez Radę po wysłuchaniu PE. Kompetencja Rady do zawierania umów jest jednak ograniczona przez ewentualne prawa Komisji. Wprawdzie Komisja posiada kompetencje do egzekwowania prawa konkurencji i podejmowania indywidualnych decyzji w tej dziedzinie, nie daje jej to prawa do zawierania umów międzynarodowych.

Podobnie jak w przypadku innych aktów prawa wtórnego, istotną rolę w procesie zawierania umów odgrywa wybór podstawy prawnej: po pierwsze, Unia może działać wyłącznie zgodnie z zasadą kompetencji przyznanych, a zatem musi każdorazowo wykazać, że odpowiednią kompetencję przedmiotową posiada. Po drugie, TSUE traktował pod pewnymi względami umowy międzynarodowe tak jak decyzje wspólnotowe (zgodnie z procedurą określoną w art. 216 TFUE) i tym samym oceniał ich legalność, m.in. kontrolując właściwość wyboru podstawy prawnej.

W odniesieniu do tej ostatniej kwestii należy wskazać dwie umowy międzynarodowe, których ważność została przez Trybunał podważona. Pierwszą z nich jest protokół z Kartageny o bezpieczeństwie biologicznym (24 maja 2000 r.). Został on podpisany jako umowa mieszana wspólnie przez państwa członkowskie i WE. Grupa państw członkowskich zakwestionowała jednak zarówno procedurę zawarcia umowy, jak i wybór podstawy prawnej. Z punktu widzenia procedury wskazano, że umowa powinna była zostać zawarta wyłącznie przez państwa członkowskie. Z kolei Komisja Europejska podkreślała, że w przypadku protokołu mamy do czynienia ze szczególnym zbiegiem kompetencji: dotyczy on jednocześnie i ochrony środowiska, i wspólnej polityki handlowej. Ponieważ zbieg podstawy prawnej jest odrzucany przez Trybunał, wybór podstawy przez Radę – pozwalający państwom członkowskim na współpodpisanie protokołu – stanowi naruszenie wyłącznej

kompetencji WE w zakresie wspólnej polityki handlowej. Drugim orzeczeniem TSUE ważnym z punktu widzenia wyboru podstawy prawnej i związanej z tym kwestii kompetencji Unii był wyrok w sprawie umowy znanej jako PNR (Passenger Names Record)[504]. Trybunał wskazał, że ani decyzja Komisji stwierdzająca właściwy poziom ochrony danych pasażerów, przekazywanych stronie amerykańskiej, ani też decyzja Rady UE o zawarciu umowy między UE a USA, umożliwiającej takie przekazywanie danych, nie zostały przyjęte na odpowiedniej podstawie prawnej (dyrektywa 95/46 w sprawie ochrony danych osobowych wyłączała bowiem przetwarzanie danych dla celów związanych z szeroko rozumianym pojęciem bezpieczeństwa publicznego).

17 maja 2004 r. Rada UE przyjęła umowę z USA o przetwarzaniu i przekazywaniu Departamentowi Bezpieczeństwa Krajowego (Department of Homeland Security) danych pasażerów lotów transoceanicznych. Celem umowy było ułatwienie współpracy w zakresie zwalczania terroryzmu i przestępczości transgranicznej. Na europejskie linie lotnicze nałożono obowiązek przekazywania danych[505] pasażerów na pokładach samolotów w ciągu 15 minut od startu. Niedopełnienie tego obowiązku miało być karane grzywną w wysokości do 5000 dol. za pasażera. Umowa została zawarta na podstawie specjalnie przyjętych przepisów łagodzących unijne regulacje dotyczące ochrony danych osobowych. Podstawą prawną umowy były przepisy TWE odnoszące się do ochrony danych osobowych oraz przepisy o polityce transportowej, a przede wszystkim art. 95 dotyczący rynku wewnętrznego, który był także podstawą dyrektywy 95/46 o ochronie danych. Zlekceważono przy tym stanowisko Parlamentu Europejskiego oraz obiekcje co do bezpieczeństwa danych wysuwane przez różne gremia unijne. Zgodnie z ustaleniami we wrześniu 2005 r. amerykańsko-unijna komisja mieszana przeprowadziła przegląd realizacji porozumienia w Waszyngtonie. W jego wyniku okazało się, że strona amerykańska nie wywiązała się z obowiązku zapewnienia odpowiedniego standardu ochrony danych. W konsekwencji PE wszczął postępowanie przeciwko Radzie i Komisji o unieważnienie umowy jako zawartej z naruszeniem prawa UE. TSUE wskutek analizy uznał, że o ile w początkowym stadium dane miały być zbierane przez linie lotnicze do celów komercyjnych, to jednak w dalszej przyszłości mogły być wykorzystywane do zwalczania terroryzmu, a to wykraczało poza kompetencje Wspólnoty. Trybunał zobowiązał instytucje unijne do wypowiedzenia

[504] Wyrok z dnia 30 maja 2006 r., sprawy połączone 317 i 318/04, *Parlament Europejski przeciwko Radzie UE i PE przeciwko KE*, Zb. Orz. 2006, s. I-4721, ECLI:EU:C:2006:346; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&num=C-317/04

[505] Wymagane dane obejmowały m.in.: adresy i numery telefonów, numer karty kredytowej oraz rodzaj posiłku zamówionego na pokładzie. Umowa zakładała bezpośredni dostęp władz amerykańskich do baz danych linii lotniczych, pozwalając na pobieranie z nich potrzebnych informacji bez współudziału przewoźników.

umowy zgodnie z prawem międzynarodowym, a następnie do zawarcia nowej umowy, o tej samej treści, ale opartej na art. 82 i 87 TFUE dotyczących współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Dawna umowa została zastąpiona nową, podpisaną w 2011 r., opartą na zbliżonych zasadach.

7.6. Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym Unii Europejskiej

Obecnie obowiązująca regulacja art. 216(2) TFUE stwierdza jednoznacznie, że umowy międzynarodowe zawarte przez Wspólnotę są wiążące dla instytucji wspólnotowych i państw członkowskich. Pozwala to na wysunięcie generalnego wniosku, że umowy takie znajdują się w hierarchii źródeł prawa pomiędzy prawem pierwotnym a prawem wtórnym. Zawarcie umowy musi bowiem nastąpić zgodnie z przepisami prawa pierwotnego, w szczególności na podstawie określonego przepisu traktatów założycielskich lub kompetencji dorozumianych (zgodnie z zasadą, że działanie instytucji dopuszczalne jest tylko wtedy, gdy upoważnienie takie wynika z prawa pierwotnego); przesłanką zawarcia umowy jest zawsze decyzja Rady, a więc akt prawa pierwotnego; jednocześnie z zasad prawa międzynarodowego wynika zakaz powoływania się na prawo wtórne w celu usprawiedliwienia niewywiązania się ze zobowiązań umownych.

Wspomniany przepis nie wyczerpuje jednak zagadnienia. Ograniczymy się tutaj do przedstawienia wyroków, w których w najpełniejszy sposób, w nawiązaniu do wcześniejszego orzecznictwa, Trybunał dokonał analizy sytuacji prawnej umów międzynarodowych we wspólnotowym porządku prawnym.

Kwestia usytuowania umów międzynarodowych w systemie źródeł prawa Unii, a zwłaszcza sposobu stosowania umów, uległa znaczącej ewolucji, podobnie jak wiele innych elementów prawa unijnego. O ile w początkowym okresie istniały pewne wątpliwości nawet co do kompetencji TSUE do zajmowania się umowami międzynarodowymi zawartymi przez Wspólnotę, o tyle w połowie lat 70. zostały one rozwiane w wyniku wydania przez Trybunał kilku orzeczeń (np. w sprawie *R. & V. Haegeman*[506]), w których umowy były traktowane jak pozostałe akty prawne instytucji wspólnotowych.

Sąd w Brukseli (Tribunal de première instance) skierował do TSUE pytanie dotyczące wykładni rozporządzenia 816/70 oraz niektórych przepisów umowy stowarzyszeniowej pomiędzy EWG a Grecją z dnia 25 września 1961 r. Trybunał

[506] Wyrok z dnia 30 kwietnia 1974 r., sprawa 181/73, *R. & V. Haegeman przeciwko Belgii*, Zb. Orz. 1974, s. 449, ECLI:EU:C:1974:41; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%-3A61973CJ0181

musiał rozstrzygnąć kwestię jurysdykcji, ponieważ art. 177 TEWG nie wymieniał wśród kompetencji Trybunału umów międzynarodowych. Przepis ten mówił jednak ogólnie o jurysdykcji w odniesieniu do interpretacji aktów instytucji Wspólnoty. Umowa z Grecją została zawarta przez Radę Ministrów; tym samym stanowi akt instytucji w rozumieniu powołanego przepisu. Postanowienia umowy od momentu wejścia w życie stanowią integralną część prawa wspólnotowego. W tych ramach Trybunał jest władny wydać orzeczenie prejudycjalne dotyczące interpretacji tej umowy.

Kolejne orzeczenie dotyczące miejsca umów międzynarodowych w systemie prawa wspólnotowego zapadło w dwa lata później w sprawie *Bresciani*[507]. Trybunał cywilny i karny w Genui (Tribunale civile e penale di Genova, Włochy) zadał pytanie odnoszące się do wykładni przepisu umowy o stowarzyszeniu między EWG a państwami afrykańskimi i Madagaskarem (umowy z Jaunde) z 1963 r.

Przed wejściem w życie drugiej umowy z Jaunde powód w postępowaniu głównym importował skóry z Francji i Senegalu (jednym z państw stowarzyszonych), za które opłacił wymagane przez władze włoskie koszty inspekcji sanitarnej i weterynaryjnej. Analogiczne opłaty nie były nakładane na produkty krajowe. Sąd krajowy pytał, czy opłaty te można traktować jako opłaty o skutku podobnym do cła. TSUE odpowiedział na to pytanie twierdząco, wskazując, że bez względu na wysokość i dokuczliwość ciężarów nakładanych na towar w związku z przekraczaniem granicy są one niedopuszczalne na mocy prawa wspólnotowego. Konkluzja ta była aktualna bez względu na okoliczności, chyba że opłaty mogą być podciągnięte pod system podatkowy państwa mający jednakowe zastosowanie do produktów importowanych i krajowych. Zniesienie opłat o skutków równoważnym do cła weszło w życie wraz z upływem okresu przejściowego (tj. 1 stycznia 1970 r.) i od tego dnia odpowiedni przepis TEWG stał się bezpośrednio skuteczny.

Kolejne pytania dotyczyły wykładni umowy z Jaunde, a dokładnie – czy pojęcie opłaty o skutku równoważnym do cła w tej umowie powinno być rozumiane tak samo jak w TEWG, a także czy umowny zakaz stosowania takich środków jest bezpośrednio skuteczny wobec podmiotów wspólnotowych. Odpowiedzi na te pytania wymagały zbadania ducha, litery i ogólnego kształtu umowy i jej poszczególnych postanowień. Niektóre państwa i terytoria zamorskie, które pozostawały w specjalnych stosunkach z czterema spośród sześciu pierwotnych państw członkowskich, były stowarzyszone ze Wspólnotą. Stowarzyszenie miało przyczynić się do rozwoju tych krajów i ich mieszkańców. Pomiędzy niektórymi z tych niepodległych krajów afrykańskich a EWG została zawarta umowa z Jaunde. Jej stronami były

[507] Wyrok z dnia 5 lutego 1976 r., sprawa 87/75, *Conceria Daniele Bresciani przeciwko Amministrazione Italiana delle Finanze*, Zb. Orz. 1976, s. 129, ECLI:EU:C:1976:18, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A61975CJ0087

państwa członkowskie, ale również Wspólnota. Artykuł 2 umowy z 1963 r. stanowił, że towary pochodzące z państw afrykańskich będą korzystać ze stopniowej obniżki ceł i opłat o skutku równoważnym z cłami. Na stowarzyszone państwa afrykańskie nie nałożono takiego obowiązku. Konwencja z Jaunde nie miała na celu zapewnienia równego traktowania w kwestii przyjętych zobowiązań, lecz miała służyć wspieraniu rozwoju państw stowarzyszonych. Brak równowagi i wzajemności zobowiązań nie wyklucza jednak, że niektóre postanowienia umowy wywierają bezpośredni skutek we Wspólnocie. Zniesienie opłat równoważnych z cłami musi po stronie Wspólnoty nastąpić automatycznie. Konwencja odwołuje się do przepisów TEWG i zawiera takie samo zobowiązanie w stosunku do państw stowarzyszonych, jakie wynika z traktatu wspólnotowego we wzajemnych stosunkach między państwami członkowskimi. Zobowiązanie jest jednoznaczne i nie zawiera żadnych zastrzeżeń po stronie Wspólnoty, może więc nadać podmiotom stowarzyszonym uprawnienia, które mogą być dochodzone przed sądami krajowymi ze skutkiem od 1 stycznia 1970 r.

Kolejne dwa orzeczenia analizowały skutki umów zawartych przez Wspólnotę odpowiednio z Portugalią i Turcją wobec jednostek. Sprawa *Kupferberg*[508] dotyczyła odwołania urzędu celnego od decyzji sądu wewnętrznego, obniżającej wymiar cła nałożonego na wymienioną firmę od wina porto importowanego z Portugalii. Podstawą decyzji była umowa o wolnym handlu między Wspólnotą i Portugalią. Trybunał orzekł, że skoro TEWG upoważnił Wspólnotę do zawarcia umowy o wolnym handlu, to jej postanowienia wiążą instytucje Wspólnoty i państwa członkowskie jako integralna część prawa wspólnotowego. Obowiązkiem wszystkich instytucji wspólnotowych jest zapewnienie pełnego wykonania postanowień umowy. Przyjęcie środków koniecznych do wykonywania umowy należy do kompetencji czy to Wspólnoty, czy to państw członkowskich. Jest to szczególnie istotne w przypadku umów o wolnym handlu, obejmujących bardzo szeroki zakres przedmiotowy. Przyjmując środki wykonawcze, państwa członkowskie wypełniają swe obowiązki w stosunku do partnera – państwa trzeciego, jak też wobec Wspólnoty. Biorąc pod uwagę wspólnotowy charakter umowy, jej skutki w poszczególnych państwach członkowskich nie mogą być zróżnicowane w zależności od regulacji konstytucyjnych dotyczących umów międzynarodowych. Zadaniem Trybunału jest zapewnienie jednolitego stosowania umowy w całej Wspólnocie, chyba że strony umowy wynegocjują i włączą do tekstu umowy reguły dotyczące jej stosowania w porządku wewnętrznym. Brak takich przepisów pozostawia kwestię stosowania umowy sądom, w tym Trybunałowi, na takich samych zasadach, jakie dotyczą każdej normy prawa wspólnotowego. Tym samym

[508] Wyrok z dnia 26 października 1982 r., sprawa 104/81, *Hauptzollamt Mainz przeciwko C.A. Kupferberg & Cie. KG*, Zb. Orz. 1982, s. 3641, ECLI:EU:C:1982:362; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=104/81&td=ALL

mogą one być bezpośrednio skuteczne na takich samych zasadach jak wszystkie inne normy prawa wspólnotowego (muszą być bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne); do oceny skutków umowy należy jednak brać pod uwagę kontekst całej umowy. Co więcej, ich bezpośrednie stosowanie nie jest uwarunkowane wzajemnością (czyli bezpośrednim stosowaniem tej umowy przez partnera). W konkretnym przypadku sędziowie potwierdzili bezpośrednią skuteczność odnośnych przepisów umowy. Umowy o wolnym handlu przewidują powołanie wspólnych komitetów, których zadaniem będzie zarządzanie umową i nadzorowanie jej właściwego wykonania. Mogą one w tym celu wydawać zalecenia. Kompetencja ta nie wpływa jednak na jurysdykcję sądów w odniesieniu do umowy. Celem umowy jest stworzenie systemu wolnego handlu, opartego na likwidacji barier, m.in. w postaci ceł i środków równoważnych do cła, a także opodatkowania dyskryminacyjnego. Kontestowany przepis art. 21 umowy nakłada bezwarunkowe zobowiązanie zakazujące dyskryminacji w dziedzinie podatków. Decydujące dla oceny tego przepisu jest jedynie stwierdzenie, czy przedmiotem opodatkowania są towary podobne. W konkluzji TSUE stwierdził, że wspomniany przepis jest bezpośrednio skuteczny. Inna sprawa, że przepis ten i art. 95 TEWG, dotyczący również opodatkowania dyskryminacyjnego, muszą być interpretowane w ich kontekście. TEWG i umowa o wolnym handlu służą różnym celom, a ponadto sformułowanie obu przepisów jest różne. Nie można zatem dokonywać wykładni tych przepisów w drodze zwykłej analogii.

Inaczej rozstrzygnięta została sprawa *Demirel*[509], w której Trybunał powołał się na jedynie programowy charakter przepisu umowy stowarzyszeniowej między Wspólnotą a Turcją (z 1963 r.), przewidującego wprowadzenie w perspektywie czasu swobody przepływu pracowników i ich rodzin, lecz pozostawiającego uzgodnienie szczegółowych rozwiązań w tej materii radzie stowarzyszenia. Sprawa dotyczyła ważności nakazu wydalenia obywatelki tureckiej, żony pracownika, imigranta z Turcji, w związku z upływem terminu ważności wizy. Wiza miała charakter turystyczny i nie została wydana w celu łączenia rodzin. Trybunał nie miał wątpliwości co do swej jurysdykcji. Wskazał, że umowa stowarzyszeniowa jest aktem instytucji Wspólnoty i od momentu wejścia w życie stanowi część prawa wspólnotowego. Umowa stowarzyszeniowa jest umową mieszaną; rząd RFN zakwestionował kompetencję TSUE do wykładni kwestii należących do kompetencji państw członkowskich, w tym swobody przepływu pracowników. Trybunał uznał jednak, że umowa stowarzyszeniowa ma szczególny charakter, stwarza uprzywilejowane więzi pomiędzy Wspólnotą i państwem stowarzyszonym, które jest w jakiś sposób włączone do WE. Wspólnota musi więc mieć szczególne kompetencje, aby

[509] Wyrok z dnia 30 września 1987 r., sprawa 12/86, *M. Demirel przeciwko Miastu Schwäbisch Gmünd*, Zb. Orz. 1987, s. 3719, ECLI:EU:C:1987:400; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61986CJ0012

zagwarantować wykonywanie umowy we wszystkich kwestiach, które ona obejmuje. Dotyczy to również swobodnego przepływu pracowników. Trybunał przeanalizował następnie pytania skierowane przez Verwaltungsgericht Stuttgart (sąd administracyjny). Pierwsze z nich dotyczyło bezpośredniego skutku przepisów umowy stowarzyszeniowej. Powstaje on wtedy, gdy odnośny przepis zawiera jasne i bezwarunkowe zobowiązanie, które nie jest uzależnione od wydania dodatkowych środków prawnych. Należy przy tym wziąć pod uwagę tekst oraz cel i charakter umowy. Umowa stowarzyszeniowa określa cel stowarzyszenia i wytyczne w kwestii jego osiągnięcia, nie formułuje jednak – poza pewnymi wyjątkami – szczegółowych reguł co do realizacji tego celu. Kompetencje odnośnie do przyjęcia środków wykonawczych powierzono radzie stowarzyszenia, w skład której wchodzą z jednej strony przedstawiciele państw członkowskich, Rady i Komisji, a z drugiej strony przedstawiciele rządu tureckiego. Co do przepływu pracowników, umowa stowarzyszeniowa odwołuje się do przepisów TEWG, które mają być wskazówką co do stopniowego zapewniania swobody przepływu. Konkretne zasady powinna określić rada stowarzyszenia. Nie zostały one określone w przedmiocie łączenia rodzin. Przepisy umowy stowarzyszeniowej dotyczące przepływu pracowników mają charakter programowy, nie są wystarczająco precyzyjne i bezwarunkowe, aby wywierać bezpośredni skutek. Trybunał zastanawiał się również, czy łączenie rodzin nie podlega ocenie z punktu widzenia EKPCz. Stwierdził jednak, że jakkolwiek obowiązkiem Wspólnoty jest zapewnienie praw podstawowych, to jednak Trybunał nie jest uprawniony do kontrolowania przestrzegania przez państwa członkowskie konwencji w dziedzinach wykraczających poza prawo wspólnotowe.

Interesujący przykład powołania się przez Trybunał na prawo międzynarodowe, a konkretnie na zastosowanie konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych jako elementu, w świetle którego należy dokonywać interpretacji dyrektyw unijnych, stanowi sprawa *Z. przeciwko rządowi Irlandii*[510]*.* Wniosek prejudycjalny dotyczył wykładni i ważności dwóch dyrektyw: 2006/54/WE i 2000/78/WE, obu regulujących równouprawnienie kobiet i mężczyzn w sprawach warunków zatrudnienia i pracy. TSUE potraktował konwencję jedynie jako pewną deklarację programową, która wymaga dla jej skuteczności wydania odpowiednich przepisów wykonawczych przez państwa-strony. Dyrektywa 2000/78 nie musi więc być interpretowana na podstawie wspomnianej konwencji.

> Spór w postępowaniu głównym powstał pomiędzy kobietą, która była matką zamawiającą korzystającą z usług matki zastępczej (surogatki), a organami zatrudniającymi ją; chodziło w nim o odmowę udzielenia urlopu płatnego równoważnego z macierzyńskim

[510]Wyrok z dnia 18 marca 2014 r., sprawa C-363/12, *Z. przeciwko A Government Department i The Board of Management of a Community School*, ECLI:EU:C:2014:159; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&num=C-363/12

lub adopcyjnym. Ani przepisy prawne, ani umowa o pracę zawarta przez Z. (powódkę w postępowaniu przed sądem krajowym) nie zawierały wyraźnych postanowień dotyczących udzielania urlopu w następstwie urodzenia się dziecka w drodze macierzyństwa zastępczego. Z. wniosła skargę przeciwko Government Department do Equality Tribunal (Irlandia). Podniosła, że była poddawana traktowaniu dyskryminującemu ze względu na płeć, status rodzinny i niepełnosprawność. Trybunał do spraw równości skierował do TSUE pytania prejudycjalne, dotyczące m.in. tego, czy dyrektywę 2000/78, w razie potrzeby wykładaną w świetle konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, należy rozumieć w ten sposób, że odmowa udzielenia płatnego urlopu równoważnego z urlopem macierzyńskim lub urlopem adopcyjnym pracownicy, która jest niezdolna do noszenia ciąży i która skorzystała z umowy o macierzyństwo zastępcze, stanowi dyskryminację ze względu na niepełnosprawność, a w razie odpowiedzi przeczącej – czy wskazana dyrektywa jest ważna w świetle art. 10 TFUE, art. 21, 26 i 34 karty oraz konwencji ONZ.

W opinii Trybunału Sprawiedliwości, wyrażonej w uwagach wstępnych do odpowiedzi na zadane pytania, celem dyrektywy 2000/78 jest wyznaczenie ogólnych ram dla walki z dyskryminacją z przyczyn wymienionych w tym przepisie, wśród których znajduje się także niepełnosprawność, w ramach zatrudnienia i pracy. Pojęcie niepełnosprawności nie jest zdefiniowane w samej dyrektywie 2000/78. Następnie TSUE przypomniał, że jeżeli umowy międzynarodowe są zawarte przez Unię, to są one wiążące dla instytucji Unii i w konsekwencji mają pierwszeństwo przed aktami Unii. Pierwszeństwo umów międzynarodowych zawartych przez Unię przed przepisami prawa wtórnego wymaga, by te ostatnie interpretowane były w miarę możliwości zgodnie z tymi umowami. Unia zatwierdziła konwencję ONZ decyzją 2010/48. W rezultacie od momentu wejścia w życie wskazanej konwencji jej postanowienia stanowią integralną część prawnego porządku Unii. Ponadto z dodatku do załącznika II do wspomnianej decyzji wynika, że w kontekście dziedzin samodzielnego życia, włączenia społecznego, pracy i zatrudnienia dyrektywa 2000/78 jest wymieniana wśród aktów Unii, które regulują zagadnienia objęte konwencją ONZ. W rozpatrywanej sprawie można się powoływać na konwencję ONZ w celu dokonania wykładni dyrektywy 2000/78, którą należy interpretować w miarę możliwości zgodnie ze wskazaną konwencją. Z tego powodu w następstwie ratyfikacji przez Unię konwencji ONZ Trybunał uznał, że pojęcie niepełnosprawności w rozumieniu dyrektywy 2000/78 należy rozumieć jako ograniczenie wynikające w szczególności z trwałego osłabienia funkcji fizycznych, umysłowych lub psychicznych, które w oddziaływaniu z różnymi barierami może utrudniać danej osobie pełne i skuteczne uczestnictwo w życiu zawodowym na równych zasadach z innymi pracownikami. W tym kontekście schorzenie polegające na braku macicy, na które cierpi powódka, stanowi ograniczenie wynikające w szczególności z osłabienia funkcji fizycznych, umysłowych lub psychicznych, a wskazane osłabienie ma charakter trwały. W tym względzie zwłaszcza nie ulega wątpliwości, że niemożność noszenia ciąży może stanowić dla kobiety źródło dużego cierpienia. Jednak pojęcie niepełnosprawności zakłada, że dotykające daną osobę ograniczenie w oddziaływaniu z różnymi barierami może utrudniać jej pełne i skuteczne uczestnictwo w życiu zawodowym na równych zasadach z innymi pracownikami. Niemożność posiadania dziecka w sposób tradycyjny sama w sobie nie

stanowi co do zasady przeszkody w dostępie do pracy, wykonywaniu jej lub w rozwoju zawodowym. Schorzenie, na które cierpi Z., nie jest niepełnosprawnością w rozumieniu dyrektywy 2000/78 i w rezultacie wskazana dyrektywa nie ma zastosowania w sytuacji takiej jak rozpatrywana w sprawie głównej. Ważność aktu Unii może być naruszona z powodu niezgodności tego aktu z normami prawa międzynarodowego. Jeżeli nieważność ta zostanie podniesiona przed sądem krajowym, Trybunał kontroluje, czy pewne przesłanki są spełnione w ramach zawisłej przed nim sprawy, aby ustalić, czy ważność danego aktu prawnego Unii może zostać oceniona na podstawie przytoczonych norm prawa międzynarodowego. W wypadku, gdy charakter i struktura traktatu międzynarodowego pozwalają na kontrolę ważności aktu prawnego Unii w świetle postanowień wskazanego traktatu, konieczne jest także, by treść postanowień wspomnianego traktatu przywołanych w celu zbadania ważności aktu prawnego Unii była bezwarunkowa i dostatecznie jasna. Taka przesłanka jest spełniona, jeżeli przytoczone postanowienie zawiera jasny i precyzyjny obowiązek, który nie jest uzależniony – w zakresie jego wypełnienia lub skutków – od wydania kolejnego aktu. W niniejszym wypadku z konwencji ONZ wynika, że na państwach stronach ciąży obowiązek przyjęcia wszelkich odpowiednich środków ustawodawczych, administracyjnych i innych w celu wdrożenia praw uznanych we wskazanej konwencji. Skoro obowiązki nałożone przez wspomnianą konwencję odnoszą się do umawiających się stron, wskazana umowa międzynarodowa ma charakter programowy. W rezultacie postanowienia konwencji ONZ są uzależnione – w zakresie ich wypełnienia lub skutków – od wydania kolejnych aktów, za co odpowiedzialne są umawiające się strony. Postanowienia wskazanej konwencji nie stanowią postanowień, których treść jest bezwarunkowa i dostatecznie jasna, są zatem pozbawione bezpośredniej skuteczności w prawie Unii. Wynika z tego, że ważności dyrektywy 2000/78 nie można ocenić w kontekście konwencji ONZ. Dyrektywę 2000/78 należy więc interpretować w miarę możliwości zgodnie z konwencją. Odmowa udzielenia płatnego urlopu równoważnego z urlopem macierzyńskim lub urlopem adopcyjnym pracownicy, która jest niezdolna do noszenia ciąży i która skorzystała z umowy o macierzyństwo zastępcze, nie stanowi dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność.

TSUE również konsekwentnie odmawiał wywierania bezpośredniego skutku porozumieniom zawartym w ramach Światowej Organizacji Handlu. Po pierwsze, stanął na stanowisku, że przepisy porozumienia GATT/WTO jako międzynarodowej umowy handlowej nie mogą stanowić wzorca kontroli legalności aktów prawa wtórnego, ponieważ przepisy te są zbyt elastyczne i oparte na zasadzie wzajemności pomiędzy stronami.

Sprawa dotyczyła skargi RFN zmierzającej do unieważnienia części przepisów rozporządzenia nr 404/93 w sprawie wspólnej organizacji rynku bananów[511]. Niemcy wysunęły wiele argumentów proceduralnych dotyczących przyjęcia

[511] Wyrok z dnia 5 października 1994 r. sprawa C-280/93, *RFN przeciwko Radzie UE* (wspólna organizacja rynku bananów), Zb. Orz. 1994, s. I-4973, ECLI:EU:C:1994:367; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61993CJ0280&from=PL

rozporządzenia; wśród argumentów merytorycznych zwróciły uwagę na niezgodność tego aktu z GATT, co podważało jego legalność. Zdaniem RFN kwestia ta była przy tym niezależna od tego, czy porozumienie GATT wywiera bezpośredni skutek w systemie prawa wspólnotowego. Zdaniem zaś Rady specyfika GATT nie pozwala na podważenie środków wspólnotowych, chyba że miały one na celu realizację zobowiązań przyjętych w systemie GATT. Trybunał podkreślił, że układ GATT jest wiążący w stosunku do Wspólnoty. Aby ocenić jego znaczenie, należy wziąć pod uwagę ducha, ogólny kształt i warunki umowy. Cechami charakterystycznymi GATT są: oparcie na zasadzie negocjacji prowadzących do wzajemnie korzystnych porozumień, elastyczność przepisów (zwłaszcza tych, które dopuszczają derogację), możliwość przyjęcia środków specjalnych w przypadku wyjątkowych trudności oraz procedura rozstrzygania sporów pomiędzy stronami umowy. Środki służące rozstrzyganiu konfliktów mogą obejmować zalecenia pisemne lub propozycje, które powinny zostać w przyjazny sposób rozpatrzone, śledztwo z przedstawieniem zaleceń, konsultacje między stronami i decyzje, w wyniku zastosowania których możliwe jest zawieszenie stosowania niektórych zobowiązań GATT, również w stosunku do państw trzecich. Działaniem ostatecznym może być nawet wycofanie się z umowy. Te szczególne, „miękkie" cechy GATT nie pozwalają na traktowanie postanowień porozumienia jako wzorca kontroli legalności rozporządzeń unijnych. Nie są one bowiem bezwarunkowe, co wyklucza ich bezpośrednią skuteczność we wspólnotowym porządku prawnym.

Po drugie, TSUE określił potencjalne wyjątki od tej zasady, wskazując, że możliwe jest stosowanie porozumienia GATT 1994 w stosunku do takich środków unijnych, które zostały przyjęte w celu wykonania zobowiązań WTO[512].

> Portugalia dążyła do unieważnienia decyzji Rady 96/386/WE o zawarciu z Indiami i Pakistanem umów o dostępie do rynku tekstyliów. Powołała się na naruszenie podstawowych zasad WTO (w tym porozumienia GATT, umowy o tekstyliach i ubraniach oraz umowy o procedurach licencjonowania w imporcie), a także niektórych podstawowych zasad wspólnotowego porządku prawnego (jak zasada przejrzystości negocjacji, zasada lojalnej współpracy w stosunkach między instytucjami a państwami członkowskimi czy też zasada nieretroakcji – argumentacja portugalska nie została zresztą przez Trybunał przyjęta). W odniesieniu do pierwszej kwestii Trybunał powołał się na wcześniejsze orzeczenie w omówionej wyżej sprawie C-280/93 dotyczącej reżimu prawnego importu bananów, że postanowienia GATT nie są bezpośrednio skuteczne. Wyjątek w tej mierze stanowią jednak środki implementujące szczegółowe postanowienia umowy ogólnej GATT. W takich sytuacjach Trybunał musi zbadać legalność środków unijnych w świetle reguł GATT.

[512] W konkretnym przypadku chodziło o umowy handlowe pomiędzy UE a Pakistanem oraz UE a Indiami (1996 r.) dotyczące obrotu tekstyliami, zaskarżone przez Portugalię – wyrok z dnia 23 listopada 1999 r., sprawa C-149/96, *Portugalia przeciwko Radzie*, Zb. Orz. 1999, s. I-8395, ECLI:EU:C:-1999:574; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61996CJ0149

Trybunał na wstępie zaznaczył, że zgodnie z prawem międzynarodowym publicznym instytucje Wspólnoty zawierające umowę z państwem nieczłonkowskim mogą uzgodnić z nim zasady stosowania i skutki umowy w porządku prawnym tego państwa. Jeśli tego nie uczynią, TSUE ma jurysdykcję w takiej sprawie. Każda umowa musi być wykonywana w dobrej wierze. Każda ze stron może sama określić zasady wykonywania umowy w swoim porządku wewnętrznym. Zasada ta jest zachowana w przypadku GATT, nawet jeśli umowa ta ma swoją specyfikę. Chociaż celem systemu rozstrzygania sporów w WTO jest doprowadzenie do uchylenia środków uznanych za niezgodne z systemem organizacji, to jednak niekiedy możliwa jest wypłata odszkodowania za czas stosowania takich nielegalnych środków. Dzieje się tak zwłaszcza wtedy, gdy zainteresowana strona umowy nie wykonuje w racjonalnym terminie decyzji dotyczących wycofania środków naruszających prawo.

Stosowanie prawa GATT w porządku prawnym Wspólnoty opiera się na negocjacjach w celu doprowadzenia do zawarcia wzajemnych, równoważnych porozumień z partnerami, a tym samym różni się od innych umów zawartych przez Wspólnotę, opartych na asymetrii zobowiązań lub ustanawiających szczególny reżim prawny w stosunkach z państwami trzecimi. Prawdą jest, że niektórzy ważni partnerzy handlowi Wspólnoty traktują WTO jako reguły niepodlegające kontroli sądowej na gruncie ich prawa wewnętrznego. Jeżeli sądy niektórych państw-stron traktują umowę jako mającą bezpośredni skutek, a innych stron nie uznają takiego skutku, samo w sobie nie przesądza to o braku wzajemności w procesie stosowania umowy. Wszelako taki brak wzajemności w stosowaniu umów WTO opartych na wzajemnie korzystnych porozumieniach, mających inny charakter niż wspomniane wyżej regulacje wspólnotowe, może prowadzić do niejednorodnego stosowania reguł WTO. Przyjęcie rozstrzygającego znaczenia Trybunału dla zapewnienia zgodności prawa wspólnotowego z WTO pozbawiałoby instytucje Wspólnoty swobody manewru w stosunkach z partnerami handlowymi WE. Z tych rozważań Trybunał wysnuł wniosek, że porozumienia WTO co do zasady nie stanowią wzorca kontroli legalności środków przyjętych przez instytucje WE. Nie mogą one być przywoływane wprost przed sądami Wspólnoty i jej państw członkowskich. Zaskarżona decyzja nie ma przy tym na celu implementacji konkretnych postanowień WTO, lecz jedynie wyraża akceptację pewnego porozumienia negocjowanego z Pakistanem i Indiami. Skarga Portugalii, że decyzja stanowi naruszenie zasad WTO, jest bezpodstawna.

Po trzecie, TSUE rozróżnił pomiędzy obiektywnym skutkiem bezpośrednim (przedstawionym wyżej w stosunku do dyrektyw) a prawami indywidualnymi jednostek; te ostatnie nie mogą powoływać się przed sądem na rzekome naruszenie przez prawo unijne ich praw podmiotowych. Jednocześnie jednak TSUE wskazał, że w tych dziedzinach WTO, które nie dotyczą kwestii regulowanych przez prawo unijne (np. własności intelektualnej), możliwe jest powołanie się przez jednostki na prawa podmiotowe gwarantowane przez porozumienia WTO, o ile takie rozwiązanie przewiduje prawo wewnętrzne zainteresowanego państwa.

Wśród licznych orzeczeń dotyczących reguł stosowania umów międzynarodowych w prawie unijnym warto wskazać wyroki związane z funkcjonowaniem umów stowarzyszeniowych i umów o współpracy: sprawy *E. i W. Głoszczuków*[513], *B. Pokrzeptowicz-Meyer, A.M. Jany*, *M. Kolpaka* i *I. Simutenkova*.

W. i E. Głoszczukowie przybyli do Wielkiej Brytanii na podstawie wizy turystycznej. W czasie pobytu podjęli nielegalnie prace zarobkowe. W związku z wykonywanymi pracami przedłużyli pobyt poza okres ważności wizy. Kiedy chcieli zalegalizować swoją działalność gospodarczą, władze imigracyjne zarzuciły im nielegalny pobyt oraz posługiwanie się niewłaściwą wizą. Głoszczukowie zaskarżyli brytyjskie regulacje imigracyjne jako uniemożliwiające im prowadzenie legalnej działalności gospodarczej, do czego mieli prawo na podstawie umowy stowarzyszeniowej zawartej między Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi. High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office) zadał pytania prejudycjalne dotyczące skutku bezpośredniego przepisów układu europejskiego między Wspólnotą a Polską, również w sytuacji, gdy władze państwa goszczącego pozostają kompetentne, jeśli chodzi o uregulowanie warunków wjazdu, pobytu i wykonywania działalności.

Zdaniem Trybunału postanowienie w umowie zawartej przez Wspólnotę z państwami trzecimi należy uznać za mające bezpośrednie zastosowanie, jeżeli – uwzględniając jego brzmienie oraz cel i charakter samej umowy – zawiera ono jasne i precyzyjne zobowiązanie, które nie jest pod warunkiem wykonania lub skutków przyjęcia jakiegokolwiek późniejszego środka. Badany przez sąd krajowy przepis nakłada zakaz dyskryminacji obywateli polskich, którzy chcą prowadzić działalność gospodarczą w formie samozatrudnienia. Przepis ten spełnia podane wyżej kryteria. Można się na niego powołać przed sądem z żądaniem pominięcia stosowania prawa krajowego, które nakłada na obywateli polskich warunki, których nie wymaga od obywateli brytyjskich. Zbadanie celu i przedmiotu umowy stowarzyszeniowej nie zmienia tej konkluzji. Celem umowy jest przyczynienie się do rozwoju Polski i dlatego umowa przewiduje brak symetrii regulacji prawnych. Bezpośredniego skutku nie podważa też fakt, że władze państw członkowskich mogą stosować w granicach określonych przez umowę stowarzyszeniową własne regulacje dotyczące wjazdu, pobytu i działalności. Umowa nie uzależnia prawa do prowadzenia działalności gospodarczej od jakichkolwiek środków krajowych.

Kolejne pytania sądu krajowego dotyczyły kwestii, czy prawo prowadzenia działalności gospodarczej powinno być zagwarantowane pomimo ewentualnego naruszenia przepisów imigracyjnych. Zdaniem TSUE zasada niedyskryminacji

[513] Wyrok z dnia 27 września 2001 r., sprawa C-63/99, *The Queen przeciwko Secretary of State for the Home Department, ex parte W. Gloszczuk i E. Gloszczuk*, Zb. Orz. 2001, s. I-6369, ECLI:EU:C:2001:488; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-63/99

dotyczy prawa do podejmowania i wykonywania na własny rachunek działalności o charakterze przemysłowym, handlowym, rzemieślniczych i wolnych zawodów oraz prawa do podejmowania i zarządzania przedsiębiorstwami. Prawo obywatela polskiego do podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej poza rynkiem pracy zakłada, że osoba ta ma prawo do wjazdu i pobytu w przyjmującym państwie członkowskim.

Małżonkowie Głoszczuk twierdzili, że prawo przedsiębiorczości wynikające z układu stowarzyszeniowego jest równoważne z prawem przedsiębiorczości uregulowanym w TWE. Twierdzili też, że brak jakiegokolwiek odniesienia do prawa pobytu w brzmieniu TWE nie przeszkodził Trybunałowi w orzeczeniu, że przepis ten przyznaje bezpośrednio obywatelom państwa członkowskiego prawo wjazdu na terytorium innego państwa członkowskiego i do pozostania tam niezależnie od tego, czy przyjmujące państwo członkowskie udzieliło pozwolenia na pobyt. Prawo do takiego samego traktowania jak miejscowi obywatele w zakresie przedsiębiorczości, sformułowane podobnie lub identycznie jak w art. 52 traktatu, faktycznie oznacza, że prawo wjazdu i pobytu jest przyznane obywatelom polskim, jako następstwo prawa przedsiębiorczości, pragnącym wykonywać działalność o charakterze przemysłowym lub handlowym, wykonywać rzemieślnicze lub wolne zawody w państwie członkowskim.

Trybunał wskazał jednak, że samo podobieństwo w brzmieniu przepisu jednego z traktatów ustanawiających Wspólnoty oraz umowy międzynarodowej między Wspólnotą a państwem trzecim nie wystarczy, aby nadać brzmieniu tej umowy takie samo znaczenie, jakie ma w traktacie. Rozszerzenie wykładni postanowienia traktatu na postanowienie o porównywalnym, podobnym lub nawet identycznym brzmieniu do umowy zawartej przez Wspólnotę z państwem trzecim zależy między innymi od celu, do którego dąży każde postanowienie w jego własnym kontekście. W tym względzie istotne znaczenie ma porównanie celów i kontekstu porozumienia z celami traktatu. Układ stowarzyszeniowy ma służyć stworzeniu odpowiednich ram dla stopniowej integracji Polski ze Wspólnotą w celu jej ewentualnego przystąpienia, podczas gdy celem traktatu jest stworzenie rynku wewnętrznego. Prawa wjazdu i pobytu przyznane obywatelom polskim jako następstwa prawa przedsiębiorczości nie są przywilejami bezwzględnymi w zakresie, w jakim ich wykonywanie może, w stosownych przypadkach, być ograniczone przepisami przyjmującego państwa członkowskiego dotyczącymi wjazdu, pobytu i osiedlania się Polaków.

Uprawnienie przyjmującego państwa członkowskiego do stosowania jego przepisów krajowych dotyczących wjazdu, pobytu i osiedlania się osób fizycznych do wniosków złożonych przez obywateli polskich było wyraźnie uzależnione od warunku, że nie zniweluje lub nie naruszy korzyści przysługujących Polsce na mocy tej umowy. Pozostaje konieczne wyjaśnienie, czy podjęte środki ograniczające wjazd

były proporcjonalne i miały na celu umożliwienie właściwym władzom sprawdzenia, czy obywatel polski pragnący osiedlić się w Wielkiej Brytanii rzeczywiście zamierza podjąć działalność na własny rachunek bez jednoczesnego podejmowania pracy lub korzystania z funduszy publicznych i czy od samego początku posiada wystarczające środki finansowe i ma spore szanse na sukces. Ponadto wymogi materialnoprawne są odpowiednie, aby zapewnić osiągnięcie takiego celu.

Zastrzeżenie zawarte w TWE pozwala państwom członkowskim, z przyczyn określonych w tym przepisie, a w szczególności z powodów uzasadnionych wymogami porządku publicznego, na podejmowanie wobec obywateli innych państw członkowskich środków, których nie mogą one stosować do własnych obywateli, w zakresie, w jakim nie są one upoważnione do wydalenia tych ostatnich z terytorium krajowego lub odmówienia im dostępu do tego terytorium. Różnica w traktowaniu własnych obywateli państwa członkowskiego i obywateli innych państw członkowskich wynika z zasady prawa międzynarodowego, która wyklucza odmowę przez państwo członkowskie prawa jej własnych obywateli do wjazdu na jego terytorium i przebywania na nim z jakiegokolwiek powodu, którego nie można zakładać w traktacie w kontekście stosunków między państwami członkowskimi.

W związku z tym w układzie stowarzyszeniowym nie ma nic, co sugerowałoby, że prawo przedsiębiorczości nie może zostać przyznane obywatelom polskim z powodu naruszenia przepisów imigracyjnych danego państwa członkowskiego. W konsekwencji państwo członkowskie może odrzucić wniosek złożony na podstawie układu stowarzyszeniowego przez osobę, której obecność na jego terytorium jest z innych powodów niezgodna z prawem, tylko po uwzględnieniu przez nie materialnych wymogów ustanowionych w tym układzie.

W konkluzji Trybunał potwierdził, że system kontroli wstępnej przed wjazdem jest zgodny z przepisami układu europejskiego. Jeżeli podane przez kandydata dane są prawdziwe, nie można odmówić mu prawa wjazdu. Nie dotyczy to jednak sytuacji, w której kandydat podał nieprawdziwe informacje i wyłudził w ten sposób zgodę na wjazd. Takie postępowanie stawia daną osobę poza ramami umowy. Wymóg ponownego złożenia wniosku wizowego przez osobę, której odmówiono wjazdu, nie jest nieuzasadniony. Nowy wniosek musi być jednak skrupulatnie rozpatrzony.

Zakres prawa do niedyskryminacji w odniesieniu do warunków zatrudnienia i pracy był przedmiotem oceny przez Trybunał w sprawie *B. Pokrzeptowicz-Meyer*[514]. Obywatelka polska, mieszkająca w Niemczech od 1992 r., pracowała na pół etatu jako lektorka języka polskiego na uniwersytecie w Bielefeld. Była zatrudniona na czas określony. Wniosła o przedłużenie jej kontraktu na czas nieokreślony. Ustawa

[514] Wyrok z dnia 29 stycznia 2002 r., sprawa C-162/00, *Kraj Północna Nadrenia-Westfalia przeciwko B. Pokrzeptowicz-Meyer,* Zb. Orz. 2002, s. I-1049, ECLI:EU:C:2002:57; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62000CJ0162

niemiecka przewidywała dla cudzoziemców wyłącznie formę zatrudnienia czasowego; obywatele niemieccy nie mogli być zatrudnieni na takich warunkach. Powódka oparła skargę na zakazie dyskryminacji obywateli polskich legalnie zatrudnionych we Wspólnocie, który to zakaz wynikał z układu stowarzyszeniowego. W trybie odwoławczym sprawa trafiła do Federalnego Trybunału Pracy (Bundesarbeitsgericht), który skierował do TSUE pytania prejudycjalne odnośnie do wykładni przepisów układu.

TSUE podkreślił na wstępie, że przepis układu europejskiego zabraniający dyskryminacji w stosunkach pracy jest bezpośrednio skuteczny i można się na niego powołać przed sądem krajowym w celu uniemożliwienia stosowania prawa krajowego prowadzącego do dyskryminacji. TSUE rozważył następnie, czy przepis układu europejskiego dotyczący zatrudnienia obywateli polskich powinien być interpretowany tak samo jak przepis TWE o swobodzie przepływu osób. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem samo podobieństwo w brzmieniu postanowienia jednego z traktatów ustanawiających Wspólnoty oraz umowy międzynarodowej między Wspólnotą a państwem trzecim nie wystarczy, aby nadać brzmieniu tej umowy takie samo znaczenie, jakie ma w traktatach. Rozszerzenie wykładni postanowienia traktatu na postanowienie o porównywalnym, podobnym lub nawet identycznym brzmieniu do umowy zawartej przez Wspólnotę z państwem trzecim zależy między innymi od celu, do którego dąży każde postanowienie w jego własnym kontekście. Porównanie celów i kontekstu umowy z celami traktatu ma w tym względzie duże znaczenie. Z porównania celów i kontekstu Układu Europejskiego z jednej strony z celami TWE z drugiej strony wynika, że nie ma podstaw, aby nadać wyżej wymienionemu przepisowi znaczenie inne niż to, które zostało uznane przez Trybunał za zgodne z art. 48 ust. 2 traktatu. Układ Europejski nie ustanawia w rzeczywistości zasady swobodnego przepływu pracowników polskich we Wspólnocie, podczas gdy TWE ustanawia na korzyść obywateli państw członkowskich zasadę swobodnego przepływu pracowników. Jednak Układ Europejski przewiduje na korzyść pracowników będących obywatelami polskimi, po legalnym zatrudnieniu na terytorium państwa członkowskiego, prawo do równego traktowania w zakresie warunków zatrudnienia w takim samym zakresie jak przyznany na podobnych warunkach obywatelom państw członkowskich na mocy TWE. Układ Europejski stosuje się od dnia wejścia w życie tego układu do umowy o pracę na czas określony, która została zawarta przed datą jego wejścia w życie, ale która wygasa po tej dacie.

Pytania prejudycjalne dotyczące wykładni umów europejskich między Wspólnotą a Polską oraz Wspólnotą a Czechami[515] wynikły w postępowaniu wszczętym

[515] Wyrok z dnia 20 listopada 2001 r., sprawa C-268/99, *A.M. Jany i in. przeciwko Staatssecretaris van Justitie*, Zb. Orz. 2001, s. I-8615; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A61999CJ0268

przez panie Jany i Szepietowską, obywatelki polskie, oraz panie Padevetovą, Zacalovą, Hrubcinovą i Überlackerovą, obywatelki czeskie, przeciwko Staatssecretaris van Justitie (sekretarzowi stanu do spraw sprawiedliwości, Niderlandy), podważającym decyzję odmawiającą im prawa pobytu w celu wykonywania działalności jako samozatrudnione prostytutki.

Przepisy obu wymienionych umów dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej należy rozumieć jako wywierające skutek bezpośredni. To oznacza, że obywatele polscy i czescy powołujący się na te przepisy mają prawo powoływać się na nie przed sądami przyjmującego państwa członkowskiego niezależnie od tego, że organy tego państwa mogą stosować wobec tych obywateli ich własne krajowe przepisy ustawowe i wykonawcze dotyczące wjazdu, pobytu i osiedlania się. Prawo przedsiębiorczości, zgodnie z definicją zawartą w obu układach europejskich, oznacza, że prawo wjazdu i pobytu, jako powiązane z prawem przedsiębiorczości (prowadzenia działalności gospodarczej), przysługuje obywatelom polskim i czeskim pragnącym wykonywać w jednym państwie członkowskim działalność o charakterze przemysłowym lub handlowym, rzemieślniczą lub zawodową. Jednakże prawo wjazdu i pobytu nie są absolutne. Ich wykonywanie może, w pewnych okolicznościach, być ograniczone przepisami przyjmującego państwa członkowskiego regulującymi wjazd, pobyt i osiedlanie się obywateli Polski i Czech.

Powoływane przepisy układów europejskich co do zasady nie wykluczają systemu wcześniejszej kontroli, który uzależnia wydanie przez właściwe organy imigracyjne pozwolenia na wjazd i pozostanie pod warunkiem, że wnioskodawca musi wykazać, że rzeczywiście zamierza podjąć działalność na własny rachunek bez jednoczesnego podjęcia zatrudnienia lub skorzystania z funduszy publicznych oraz że od samego początku posiada wystarczające środki finansowe do prowadzenia danej działalności na własny rachunek i ma rozsądne szanse powodzenia. Wymogi merytoryczne, takie jak te określone w niderlandzkim Vreemdelingencirculaire (okólniku w sprawie cudzoziemców), w szczególności wymóg, zgodnie z którym obywatele Polski i Czech, którzy chcą osiedlić się w przyjmującym państwie członkowskim, muszą od samego początku posiadać wystarczające środki finansowe potrzebne do wykonywania przedmiotowej działalności w ramach samozatrudnienia, są dokładnie zaprojektowane tak, aby umożliwić właściwym organom tego państwa przeprowadzanie takich kontroli i są odpowiednie do zapewnienia osiągnięcia tego celu.

Działalność gospodarcza na własny rachunek, o której mowa w tych układach, ma takie samo znaczenie i zakres jak działalność na własny rachunek uregulowana w TWE. Prostytucję wykonywaną na własny rachunek można uznać za usługę świadczoną za wynagrodzeniem, a zatem obejmują ją oba te określenia. Prostytucja jest działalnością gospodarczą prowadzoną przez osobę prowadzącą działalność

na własny rachunek, jeżeli zostanie ustalone, że jest ona prowadzona przez osobę świadczącą usługę poza jakimikolwiek stosunkami podporządkowania, dotyczącymi wyboru tej działalności, warunków pracy i wynagrodzenia, na własną odpowiedzialność tej osoby i w zamian za wynagrodzenie wypłacone tej osobie bezpośrednio i w całości. Do sądu krajowego należy ustalenie w każdym przypadku w świetle przedstawionych mu dowodów, czy przesłanki te zostały spełnione.

Z kolei M. Kolpak[516], obywatel Słowacji, był zawodowym piłkarzem ręcznym grającym w zespole II ligi niemieckiej. Otrzymywał regularnie wynagrodzenie, mieszkał w Niemczech. Niemiecki Związek Piłki Ręcznej (Deutscher Handballbund, DHB) wydał mu licencję zawodnika obcokrajowca, obywatela państwa nieczłonkowskiego. Kolpak wniósł o zmianę licencji, wskazując, że traktowanie go jako obywatela państwa trzeciego narusza jego uprawnienia wynikające z układu stowarzyszeniowego i jest przejawem dyskryminacji. W postępowaniu sądowym sprawa trafiła do wyższego sądu krajowego (Oberlandesgericht, OLG) w Hamm. Zdaniem sądu krajowego DHB naruszył przepisy układu stowarzyszeniowego poprzez niewydanie M. Kolpakowi nieograniczonej licencji zawodniczej, co stanowiło dyskryminację ze względu na obywatelstwo. OLG Hamm zauważył, że kontrakt M. Kolpaka jest umową o pracę. Sąd uważał również, że Kolpak został poddany nierównemu traktowaniu, ponieważ był już uprzednio zatrudniony w RFN, gdzie zresztą mieszkał, i nie potrzebował nowego pozwolenia na pracę. Ponadto sąd wskazał, że sytuacja prawna Kolpaka podlega wyłącznie regułom generalno-abstrakcyjnym (określonym w Układzie Europejskim), a nie szczegółowym zasadom wynikającym z regulacji związku sportowego. Uznał, że zakaz dyskryminacji z umowy stowarzyszeniowej jest bezpośrednio skuteczny. Sąd krajowy wyciągnął z powyższego wniosek, że zastosowanie reguł DHB wobec M. Kolpaka naruszałoby zakaz dyskryminacji, wynikający z umowy o stowarzyszeniu między Słowacją a WE i jej państwami członkowskimi. Zadał w tej sprawie pytanie prejudycjalne w kwestii traktowania obywateli państw stowarzyszonych ze Wspólnotą. Chodziło w szczególności o to, czy gracz ze Słowacji powinien być brany pod uwagę przy ustalaniu ograniczonej liczby obywateli państw nieczłonkowskich EOG, których klub może wystawić do gry w meczu ligowym lub pucharowym (ale nie międzypaństwowym).

Umowa ze Słowacją zawiera identyczny przepis jak umowa z Polską. TSUE już wcześniej uznał, że ta ostatnia jest bezpośrednio skuteczna, jeśli chodzi o zakaz dyskryminacji. Zakaz dyskryminacji z umowy stowarzyszeniowej ze Słowacją jest bezpośrednio skuteczny, a obywatele Słowacji mogą się na niego powołać przed sądami państwa członkowskiego. Obejmuje on również reguły ustalone przez związki sportowe. Ograniczenie zakazu dyskryminacji do działań władz publicznych prowadziłoby do ryzyka nierównego traktowania.

---

[516] Wyrok z dnia 8 maja 2003 r., sprawa C-438/00, *Deutscher Handballbund eV przeciwko M. Kolpak*; *Zb. Orz. 2003*, s. I-4135, ECLI:EU:C:2003:255; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62000CJ0438

Umowa stowarzyszeniowa z Polską nie przewiduje swobodnego przepływu pracowników polskich we Wspólnocie, inaczej, niż czyni to TWE w stosunku do pracowników z państw członkowskich. Nie ma wszelako powodu, aby interpretować tekst TWE w tej kwestii w inny sposób niż układ europejski. Według umowy z Polską polscy pracownicy legalnie zatrudnieni w państwach członkowskich mają prawo do równego traktowania z obywatelami Wspólnoty na takich samych zasadach, jakie wprowadził TWE. Umowa stowarzyszeniowa ze Słowacją ma zastosowanie do reguł ustanowionych dla działalności zawodniczej przez federacje sportowe takie jak DHB.

DHB i zgłaszające swe uwagi rządy państw członkowskich uważały, że zasada niedyskryminacji ma zastosowanie tylko do osób już zatrudnionych legalnie w państwach członkowskich i obejmuje wyłącznie kwestie warunków pracy, zatrudnienia lub zwolnienia z pracy. Z kolei Rada i Komisja podkreśliły, że Kolpak nie szuka dostępu do rynku, bo już jest na nim obecny. Trybunał zgodził się z tym poglądem, odwołując się do litery układu europejskiego.

TSUE odniósł się następnie do klauzul ograniczających udział obcokrajowców w meczach, porównując regulację DHB z zaistniałą w sprawie *J.M. Bosman* (C-415/93) w odniesieniu do piłki nożnej. Uznał, że reguły dotyczące wystawiania w rozgrywkach graczy zagranicznych, określone przez związek piłki ręcznej w Niemczech, należą do warunków zatrudnienia w rozumieniu układu europejskiego ze Słowacją. Z umowy tej wynika obowiązek zapewnienia równego traktowania obywateli słowackich i obywateli państw członkowskich zatrudnionych zgodnie ze swobodą przepływu osób. Reguły ustalone przez DHB nie zapewniają niedyskryminacji, lecz przeciwnie: Kolpak jako obywatel słowacki ma mniejsze możliwości występowania na boisku w meczach ligowych i pucharowych w porównaniu z zawodnikami z państw członkowskich WE i EOG, podczas gdy udział w meczach jest podstawowym elementem jego działalności jako zawodowego sportowca. Nie jest przekonujący argument, że ograniczenie liczby graczy zagranicznych służy wystawianiu młodych graczy będących obywatelami niemieckimi oraz wspiera narodową reprezentację Niemiec. Wprawdzie Trybunał wcześniej orzekł, że swoboda przepływu pracowników nie wyklucza wprowadzenia ograniczeń w zatrudnieniu cudzoziemców z przyczyn innych niż ekonomiczne, lecz zdaniem TSUE klauzula ograniczająca liczbę sportowców zagranicznych dotyczy rozgrywek klubowych, będących podstawową formą realizacji zatrudnienia, a nie meczów międzypaństwowych. Ograniczenie liczby zawodników zagranicznych na boisku nie dotyczy przy tym graczy będących obywatelami państw EOG, co podważa argumentację DHB. Podsumowując, Trybunał stwierdził, że regulacje ustanowione przez DHB są niezgodne z klauzulą antydyskryminacyjną zawartą w umowie stowarzyszeniowej między Wspólnotą a Słowacją.

Podobną konkluzję TSUE przyjął w sprawie *I. Simutenkov*[517] dotyczącej umowy o współpracy z Rosją; można jednak się zastanowić, czy pogląd w tej ostatniej

[517] Wyrok z dnia 12 kwietnia 2005 r., sprawa C-265/03, *I. Simutenkov przeciwko Ministerio de Educación y Cultura i Real Federación Española de Fútbol*, Zb. Orz. 2005, s. I-2579, ECLI:EU:C:2005:213; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-265/03

sprawie jest uzasadniony w świetle poprzedniego orzecznictwa TSUE uzależniającego wykładnię od celu umowy.

Wyrok TSUE zakładał zresztą zrównanie w skutkach umowy o współpracy i umowy stowarzyszeniowej, co jest dyskusyjne w świetle dotychczasowego orzecznictwa, które rozróżniało skutki umów w zależności od ich charakteru. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został skierowany do Trybunału przez hiszpański sąd administracyjny Audiencia Nacional i dotyczył wykładni Umowy o partnerstwie i współpracy między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi a Federacją Rosyjską. Wniosek ten został złożony w ramach sporu między Igorem Simutenkovem a Ministerio de Educación y Cultura (ministerstwem edukacji i kultury) i Real Federación Española de Fútbol (hiszpańskim związkiem piłki nożnej, zwanym dalej RFEF) w przedmiocie przepisów sportowych ograniczających liczbę zawodników z państw trzecich, którzy mogą występować w zawodach krajowych. I. Simutenkov był obywatelem rosyjskim, który w czasie wystąpienia okoliczności postępowania przed sądem krajowym mieszkał w Hiszpanii, gdzie miał zezwolenie na pobyt i zezwolenie na pracę. Był zatrudniony jako profesjonalny zawodnik piłki nożnej na mocy umowy o pracę zawartej z Club Deportivo Tenerife i posiadał licencję związkową jako zawodnik niewspólnotowy. Za pośrednictwem swego klubu złożył wniosek do RFEF o to, aby zastąpił on licencję związkową, której był posiadaczem, licencją taką samą, jaką dysponują zawodnicy wspólnotowi. W uzasadnieniu tego wniosku powołał się na Umowę o partnerstwie Wspólnoty–Rosja. I. Simutenkov, uważając, że rozróżnienie dokonane przez regulamin federacji piłkarskiej pomiędzy obywatelami państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego a obywatelami państwa trzeciego w zakresie dotyczącym zawodników rosyjskich jest niezgodne z Umową o partnerstwie Wspólnoty–Rosja i że ogranicza ono wykonywanie jego zawodu. Wniósł skargę do sądu administracyjnego. Ponieważ skarga ta została oddalona, Simutenkov zaskarżył postanowienie sądu do Audiencia Nacional, który postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym w przedmiocie ewentualnej dyskryminacji pracowników rosyjskich.

Zdaniem Trybunału, skoro kwestia skutku postanowień Umowy o partnerstwie Wspólnoty–Rosja w porządku prawnym stron tej umowy nie została uregulowana w tej umowie, do Trybunału należy rozstrzygnięcie tej kwestii, jak również każdej innej kwestii wykładni związanej ze stosowaniem umowy we Wspólnocie. Z brzmienia Umowy o partnerstwie Wspólnoty–Rosja wynika, że jej przepis ustanawia w jasnym, precyzyjnym i bezwarunkowym sformułowaniu skierowany do każdego państwa członkowskiego zakaz traktowania w sposób dyskryminujący ze względu na obywatelstwo pracowników rosyjskich w porównaniu z obywatelami tego państwa w odniesieniu do warunków pracy, wynagrodzenia lub zwolnienia. Pracownikami korzystającymi z tego przepisu są pracownicy, którzy mają obywatelstwo rosyjskie i są legalnie zatrudnieni na terytorium państwa członkowskiego. Zasada równego traktowania ustanawia obowiązek o precyzyjnym skutku i w istocie może zostać powołana przez jednostkę przed sądem krajowym jako podstawa żądania od niego nieuwzględnienia przepisów dyskryminujących bez

potrzeby przyjmowania w tym celu dodatkowych środków wykonawczych. Stwierdzeniu, że zasada niedyskryminacji z Umowy o partnerstwie Wspólnoty–Rosja ma bezpośrednią skuteczność, nie zaprzeczają ponadto ani przedmiot, ani charakter tej umowy. Okoliczność, że umowa ta ogranicza się do ustanowienia partnerstwa między stronami, nie przewidując stowarzyszenia bądź przyszłego przystąpienia Federacji Rosyjskiej do Wspólnot, nie może stanowić przeszkody dla bezpośredniego stosowania niektórych z jej postanowień. Z orzecznictwa Trybunału wynika bowiem, że wtedy, gdy umowa ustanawia współpracę między stronami, pewne postanowienia ujęte w tej umowie mogą regulować bezpośrednio sytuację prawną jednostki, o ile spełnione są zwykłe po temu warunki.

W wyroku Trybunał w sprawie *Deutscher Handballbund (M. Kolpak)* orzekł, że układ europejski ustanawiający stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi a Słowacją należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on stosowaniu wobec sportowca profesjonalnego posiadającego obywatelstwo słowackie, który jest legalnie zatrudniony przez klub mający siedzibę w państwie członkowskim, przepisu ustanowionego przez związek sportowy tego państwa członkowskiego, na mocy którego kluby mogą wystawiać w meczach ligowych lub pucharowych jedynie ograniczoną liczbę zawodników pochodzących z państw trzecich, które nie są stroną porozumienia EOG.

Trybunał stwierdził ponadto, że wykładnia, zgodnie z którą zakaz dyskryminacji ze względu na obywatelstwo odnosi się do przepisów ustanowionych przez związki sportowe, które określają warunki wykonywania działalności zarobkowej przez sportowców profesjonalnych, i sprzeciwia się opartemu na obywatelstwie ograniczeniu liczby zawodników, którzy mogą występować równocześnie, może zostać przeniesiona na przepisy układu stowarzyszeniowego Wspólnoty–Słowacja. Brzmienie zakazu dyskryminacji w Umowie o partnerstwie Wspólnoty–Rosja jest bardzo zbliżone do brzmienia podobnego przepisu układu stowarzyszeniowego Wspólnoty–Słowacja. Nieznaczna różnica redakcyjna nie stanowi przeszkody dla zastosowania wykładni dokonanej przez Trybunał w ww. wyroku w sprawie *Deutscher Handballbund (M. Kolpak)* do Umowy o partnerstwie Wspólnoty–Rosja. Umowa ta nie ma służyć ustanowieniu stowarzyszenia w celu stopniowej integracji danego państwa trzeciego ze Wspólnotami Europejskimi, lecz ma prowadzić do stopniowej integracji między Federacją Rosyjską a szerszym obszarem współpracy w Europie. To jednak nie wpływa na ocenę dostępu do zatrudnienia obywateli rosyjskich i ich ewentualnej dyskryminacji.

Ograniczenie liczby graczy ze względu na obywatelstwo nie odnosi się do spotkań reprezentacji narodowych, lecz obowiązuje w odniesieniu do wszystkich spotkań klubowych, dotycząc tym samym istoty działalności wykonywanej przez sportowców profesjonalnych. Takiego ograniczenia nie można uznać za uzasadnione ze względów sportowych. W postępowaniu nie przedstawiono argumentu, który obiektywnie uzasadniałby różne traktowanie zawodników profesjonalnych mających obywatelstwo państwa członkowskiego lub państwa będącego stroną porozumienia EOG z jednej strony i zawodników profesjonalnych posiadających obywatelstwo rosyjskie z drugiej strony. Przepisy umowy o współpracy nie mogą być interpretowane w ten sposób, że pozwalają one państwom

członkowskim na ograniczenie według swobodnego uznania stosowania zasady niedyskryminacji wyrażonej w pierwszym z obu przepisów, ponieważ taka wykładnia ograniczałaby istotę tego przepisu oraz pozbawiała go jakiejkolwiek praktycznej skuteczności.

7.7. Inne aspekty podmiotowości międzynarodowoprawnej Unii Europejskiej: ochrona dyplomatyczna, uznanie

Przykład takiej sytuacji stanowi opieka dyplomatyczna (konsularna) wykonywana przez instytucje Wspólnoty Europejskiej. Znakomita większość tego rodzaju spraw jest rozstrzygana na drodze negocjacji dyplomatycznych, co powoduje, że praktyka dotycząca odpowiedzialności międzynarodowej z udziałem organizacji międzynarodowych nie jest szczególnie bogata. Możemy jednak znaleźć pośrednio przykłady takich sytuacji w orzecznictwie TSUE dotyczącym odpowiedzialności Wspólnoty za naruszenia prawa przez nią samą lub jej funkcjonariuszy. Trybunał luksemburski rozpatrywał roszczenia odszkodowawcze w związku z odmową interwencji Komisji Europejskiej wszczęcia postępowania na płaszczyźnie międzynarodowoprawnej na podstawie dwóch umów międzynarodowych zawartych przez Wspólnotę.

S.G. Adams wniósł pozew do TSUE, dochodząc odpowiedzialności Komisji Europejskiej za naruszenie jego praw[518]. Jako pracownik szwajcarskiej firmy Hoffmann-La Roche, Adams przekazał Komisji dokumenty firmy wskazujące na praktyki naruszające prawo konkurencji. Zastrzegł przy tym zachowanie swojego nazwiska w tajemnicy. Komisja ujawniła firmie uzyskane dokumenty, których sygnatury pozwoliły na zidentyfikowanie Adamsa jako informatora. W międzyczasie Adams osiedlił się we Włoszech, ale przy okazji przekraczania granicy włosko-szwajcarskiej został aresztowany, oskarżony o szpiegostwo gospodarcze i naruszenie tajemnicy firmy, osądzony i skazany na rok więzienia. Ta sytuacja doprowadziła jego żonę do samobójstwa. Po zwolnieniu z więzienia Adams pozwał Komisję o odszkodowanie na podstawie art. 215(2) TWE, uzyskując zresztą pozytywny dla siebie wyrok. Jedną z okoliczności podniesionych w pozwie był fakt, że Komisja nie przedstawiła jego sprawy na płaszczyźnie wspólnego komitetu ustanowionego na podstawie porozumienia o wolnym handlu pomiędzy WE i Szwajcarią, właściwego do rozstrzygania sporów. TSUE wypowiedział się w tej kwestii niejako *en passant*, wskazując, że przewidziany w umowie mechanizm rozstrzygania sporów nie był

[518] Wyrok z dnia 7 listopada 1985 r., sprawa 145/83, *Adams przeciwko Komisji*, Zb. Orz. 1985, s. 3539, ECLI:EU:C:1985:448; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=-145/83&td=ALL

obligatoryjny, Komisja miała całkowitą dyskrecję w uruchamianiu procedur, w związku z tym nie można czynić zarzutu z dokonania takiego, a nie innego wyboru; nie zmienia tej kwalifikacji to, że zainteresowany zwrócił się do Komisji z prośbą o interwencję u władz szwajcarskich i poinformował o swoim aresztowaniu.

Druga ze spraw powoływanych w tych kontekście dotyczyła roszczenia odszkodowawczego wynikłego na tle zatrzymania przez miejscowe władze, a następnie nałożenia grzywny na statek rybacki Theodoros M, za połowy dokonywane na wodach należących do Gwinei Bissau. Kapitan statku bezskutecznie powoływał się na zawartą pomiędzy WE a Senegalem i Gwineą umowy, wyraźnie zezwalające na dokonywanie połowów na odnośnym akwenie, będącym przedmiotem sporu pomiędzy obydwoma wymienionymi państwami. Grecki armator statku, przedsiębiorstwo Odigitria, wniósł *post factum* pozew na podstawie art. 215(2) TWE przeciwko instytucjom wspólnotowym, Radzie i Komisji Europejskiej, zarzucając im niewykorzystanie wszystkich dostępnych środków faktycznych i prawnych w celu wykonania wspomnianej umowy, co doprowadziło do powstania szkody po stronie armatora[519]. Trybunał odrzucił skargę, zwracając uwagę na to, że jakkolwiek przedstawicielstwo Komisji w Senegalu, wydając licencję połowową przewidzianą w umowie, powinno było być może uprzedzić kapitana o sporze terytorialnym między Senegalem a Gwineą Bissau, ale zaniechanie to nie było bezpośrednią przyczyną aresztowania statku i nałożenia kary. Przedstawiciele Komisji w czasie postępowania przed TSUE wskazali również, że upoważniony funkcjonariusz Komisji uczestniczył jako obserwator w postępowaniu sądowym przeciwko kapitanowi Theodorosa M, a także przedstawił roszczenia Wspólnoty rządowi Gwinei, a nawet jej prezydentowi.

Obie opisane tu sytuacje odpowiadają w swej istocie ochronie konsularnej sprawowanej przez państwo w stosunku do swych obywateli. Również w przypadku państwa podjęcie działań w związku z naruszeniem uprawnienia jego obywatela ma charakter dyskrecjonalny.

W związku z szeroko zakreślonym zakresem przedmiotowym kompetencji powierzonych w przypadku UE inaczej niż w odniesieniu do pozostałych organizacji międzynarodowych kształtuje się krąg osób uprawnionych do korzystania z ochrony funkcjonalnej ze strony organów wspólnotowych. Zazwyczaj uprawnienie to wynika z prawa pierwotnego (o ile stanowi ono podstawę działania instytucji wspólnotowych) albo też ze szczegółowych aktów prawa wtórnego UE lub WE w ramach wspólnej polityki zagranicznej albo polityk wspólnotowych. Warto wszelako zauważyć, że interwencje instytucji wspólnotowych w tym zakresie miały raczej charakter generalno-abstrakcyjny i odnosiły się do zagrożeń grupowych (jak działania Komisji w stosunku do konfiskat mienia w Etiopii w latach 2001 i 2004,

[519] Wyrok z dnia 6 lipca 1995 r., sprawa T-572/93, *Odigitria AAE przeciwko Radzie UE i Komisji Europejskiej*, Zb. Orz. 1995, s. II-2025, ECLI:EU:T:1995:131; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61993TJ0572

zagrożeń bezpieczeństwa obywateli europejskich w Rosji w 2004 r. czy też znanych, czechosłowackich tzw. dekretów Beneša, dotyczących konfiskaty mienia niemieckiego po drugiej wojnie światowej). Także akty prawa wtórnego i działania mające na celu ochronę praw obywateli europejskich w tym kontekście w zróżnicowany sposób określały krąg osób, których dotyczyły (jako podmioty gospodarcze, przedsiębiorstwa wspólnotowe czy też wszyscy obywatele WE). Wyjątkowy charakter miał zakres podmiotowy uprawnionych do wsparcia ze strony WE, w przypadku szkód wyrządzonych przez ekstraterytorialne zastosowanie przez władze amerykańskie ustaw Helmsa-Burtona i D'Amato, które nakładały sankcje na przedsiębiorstwa zagraniczne handlujące z Libią, Irakiem i Kubą. Prawo do odszkodowania uzyskały wszystkie osoby fizyczne i przedsiębiorstwa wspólnotowe, których dotknęły sankcje amerykańskie, ale również podmioty należące do państw trzecich przebywające lub działające na terytorium Wspólnoty[520].

Niezależnie od szeroko rozumianych spraw gospodarczych w praktyce unijnej i wspólnotowej możemy wskazać liczne przykłady sytuacji, w których instytucje europejskie podejmowały różne działania mające na celu przykładowo zapewnienie przestrzegania praw człowieka przez państwa trzecie. Państwa te mogły być związane odpowiednimi umowami międzynarodowymi uzasadniającymi interwencję UE/WE (zwykle chodziło wówczas o pewne sytuacje o charakterze zbiorowym), lecz także dotyczyły spraw indywidualnych naruszeń praw człowieka ze strony państw trzecich. W tym ostatnim kontekście na uwagę zasługuje sprawa Salmana Rushdiego. Pisarz, będący obywatelem brytyjskim, ze względu na swoje ostre wypowiedzi przeciwko islamowi w książce *Szatańskie wersety* został przez duchowe władze irańskie z ajatollahem Chomeinim włącznie obłożony fatwą (wezwaniem do zabójstwa). Instytucje unijne podjęły środki dyplomatyczne, mające na celu doprowadzenie do zniesienia fatwy, w postaci zawieszenia kontaktów z Iranem, licznymi interwencjami ze strony Rady i Komisji, a także bardzo ostrej uchwały Parlamentu Europejskiego. W efekcie tych starań fatwa nie została wprawdzie formalnie uchylona, ale islamskie władze Iranu po cichu się z niej wycofały. Sprawa Rushdiego świadczy o ewolucji tradycyjnego rozumienia ochrony dyplomatycznej.

Od ochrony dyplomatycznej należy odróżnić pomoc konsularną, również tradycyjnie przysługującą obywatelom danego państwa. Zupełnie wyjątkowy charakter ma w tym zakresie rozwiązanie przyjęte przez państwa członkowskie Wspólnoty Europejskiej, pozwalające organom konsularnym jednego państwa członkowskiego na udzielenie pomocy obywatelom innego państwa członkowskiego. Rozwiązanie to wynika z umowy międzynarodowej, a dodatkowo uprawnienie do udzielenia pomocy jest uzależnione od zgody zainteresowanego państwa trzeciego, na terytorium którego taka pomoc ma być świadczona. W tym kontekście należy rozumieć

[520] Por. art. 11 rozporządzenia nr 2271/96/WE z dnia 22 listopada 1996 r. (Dz. Urz. WE 1996 L 309, s. 1).

przepis art. 20 TWE (oraz akty do niego wykonawcze, tj. decyzje Rady 95/553/WE oraz 96/409/WPZB), który uprawnia każdego obywatela europejskiego do korzystania – na terytorium państwa trzeciego (niebędącego członkiem WE) w niektórych, określonych przez ten przepis okolicznościach – z pomocy ze strony przedstawicielstwa dyplomatycznego lub konsularnego innego państwa członkowskiego niż jego państwo ojczyste. Obywatelstwo europejskie jest jednak w znacznej mierze konstrukcją bardziej symboliczną niż efektywną i co do zasady nie wynikają z niej konsekwencje zbliżone w jakimś stopniu do związku pomiędzy jednostką i państwem na płaszczyźnie obywatelstwa państwowego (nawet jeżeli TSUE bardzo się stara, by nadać jej rzeczywiste znaczenie)[521]. Należy również pamiętać, że w opisanych przypadkach pomoc konsularna jest udzielana przez organy konsularne państw członkowskich obywatelom innego państwa. Zresztą Wspólnota nie ma własnej służby konsularnej, której ustanowienie i funkcjonowanie należałoby do kompetencji tej organizacji, a nie państw członkowskich.

Skoro UE jest zobowiązana przestrzegać powszechnego prawa międzynarodowego, konsekwentnie musi stosować zasady dotyczące instytucji uznania w prawie międzynarodowym; jest także związana wynikającym z prawa międzynarodowego obowiązkiem nieuznawania sytuacji nielegalnych.

Wyrok w sprawie *P. Anastasiou (Pissouri) Ltd*[522] dotyczył sytuacji na Cyprze. Pytanie zadane przez High Court of Justice (Queen's Bench Division) – najwyższy sąd angielski – odnosiło się do uznania przez władze brytyjskie świadectw fitosanitarnych wydawanych przez instytucje działające „w części Cypru na północ od strefy buforowej ONZ" (czyli na terytorium nieuznawanej międzynarodowo Tureckiej Republiki Północnego Cypru). TSUE stwierdził, że umowa o stowarzyszeniu między WE a Republiką Cypru, która przewiduje uprzywilejowane traktowanie cytrusów i ziemniaków pochodzących z Cypru, musi być interpretowana w taki sposób, że wyklucza uprzywilejowane traktowanie tych produktów, których świadectwo pochodzenia zostało wydane przez organy inne niż kompetentne władze Republiki Cypryjskiej. Faktyczny podział Cypru dokonany w wyniku wojskowej interwencji tureckiej rodzi problemy związane ze stosowaniem umowy stowarzyszeniowej, ale nie usprawiedliwiałoby to odejścia od jasnych, precyzyjnych i bezwarunkowych przepisów protokołu o regułach pochodzenia i współpracy administracyjnej. Uznanie świadectw pochodzenia oparte jest na zaufaniu do organów wydających je, a wobec braku kontaktów z agendami północnego Cypru warunek ten nie jest

[521] Prawo do pomocy konsularnej było zresztą od początku bodaj – obok prawa wyborczego w wyborach lokalnych – jedynym konkretnym i nieiluzorycznym uprawnieniem obywateli europejskich wynikającym z regulacji wspólnotowej.

[522] Wyrok z dnia 5 lipca 1994 r., sprawa C-432/92, *The Queen przeciwko Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte S.P. Anastasiou (Pissouri) Ltd i in.*, Zb. Orz. 1994, s. I-3116, ECLI:EU:C:1994:277; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61992CJ0432

spełniony. Tym samym TSUE wpisał się w politykę nieuznawania skutków agresji Turcji przeciwko Republice Cypru.

W sprawie *Apostolides*[523] TSUE odpowiedział na pytanie prejudycjalne zadane przez sąd angielski w postępowaniu dotyczącym majątku znajdującego się na terytorium Tureckiej Republiki Północnego Cypru, nieuznawanego przez społeczność międzynarodową tworu powstałego w wyniku interwencji wojsk tureckich na Cyprze w 1974 r. Rodzina Apostolidesa została wysiedlona do Cypru, jego majątek zaś został faktycznie skonfiskowany przez władze okupacyjne, a następnie sprzedany brytyjskiemu małżeństwu – pp. Orams (będącymi nabywcami w dobrej wierze), którzy wybudowali tam dom letniskowy. Apostolides uzyskał w sądzie cypryjskim (Republiki Cypru) wyrok nakazujący zwrot majątku i zburzenie domu, a także zapłatę pewnej sumy pieniędzy z różnych tytułów. Następnie podjął działania zmierzające do uznania i wykonania orzeczenia w Anglii. Court of Appeal (England & Wales) zwrócił się do TSUE z pytaniem, czy wyrok wydany przez sąd jednego państwa członkowskiego dotyczący mienia (nieruchomości) znajdującej się na terytorium, nad którym to państwo członkowskie nie sprawuje kontroli (a stosowanie acquis unijnego jest zawieszone) może być wykonany w innym państwie członkowskim zgodnie z zasadami rozporządzenia nr 44/2001. Trybunał orzekł, że rozporządzenie nr 44/2001 dotyczy międzynarodowej jurysdykcji sądów, ale już nie jurysdykcji wewnętrznej. Każde państwo samo określa strukturę swoich sądów. W przedmiotowym postępowaniu położenie nieruchomości na obszarze Cypru Północnego nie wpływa na jurysdykcję sądów cypryjskich, wynikającą ze wspomnianego rozporządzenia. Sąd państwa członkowskiego nie może odmówić uznania orzeczenia wydanego przez sąd innego państwa, którego właściwość wynika z przepisów rozporządzenia. Ponadto TSUE podkreślił, że sąd brytyjski nie jest w stanie wskazać zasady, która wchodziłaby w skład porządku publicznego Wielkiej Brytanii i która uzasadniałaby odmowę uznania wyroku cypryjskiego. Podsumowując, TSUE wskazał na właściwość sądów Republiki Cypru do rozstrzygania w przedmiocie nieruchomości położonej na obszarze tego państwa, ale czasowo znajdującej się poza jego zwierzchnictwem terytorialnym.

Wspólnota Europejska zawarła dwie umowy stowarzyszeniowe (Euro-Mediterranean Association Agreements): z Izraelem i z Organizacją Wyzwolenia Palestyny. Obie umowy przewidują, że produkty przemysłowe pochodzące z Izraela i terytoriów palestyńskich (Zachodni Brzeg Jordanu i Strefa Gazy), importowane do Unii będą zwolnione z cła. Warunkiem jest wszakże współpraca administracyjna między Unią a odpowiednimi władzami. Brita jest niemieckim importerem składników

[523] Wyrok z dnia 28 kwietnia 2009 r., sprawa C-420/07, *M. Apostolides przeciwko D.Ch. Orams i L.E. Orams*, Zb. Orz. 2009, s. I-3571, ECLI:EU:C:2009:271; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-420/07

napojów gazowanych, dostarczanych przez izraelską firmę mającą siedzibę na Zachodnim Brzegu. Firma Brita zadeklarowała, że sprowadzana partia towarów pochodzi z Izraela; niemiecki urząd celny zażądał przedstawienia dokumentacji stwierdzającej, że towary nie pochodzą z terytoriów okupowanych przez Izrael. Wobec odmowy dostarczenia wymaganych dokumentów organy niemieckie odmówiły preferencyjnego traktowania, która to decyzja została zaskarżona przed sądem. Finanzgericht Hamburg zadał pytania prejudycjalne dotyczące umowy z Izraelem i OWP[524]. TSUE powołał się na zasadę prawa międzynarodowego *pacta tertiis nec nocent nec prosunt* i na tej podstawie stwierdził, że administracja izraelska nie może wymagać od władz Autonomii Palestyńskiej rezygnacji z praw przysługujących jej na mocy umowy stowarzyszeniowej. W konsekwencji produkty pochodzące z Zachodniego Brzegu nie podlegają zakresowi terytorialnemu umowy UE–Izrael i nie mogą uzyskać preferencyjnego traktowania na podstawie tego stowarzyszenia. Nie można przy tym stosować umowy unijno-izraelskiej do przedsiębiorców izraelskich, bez względu na miejsce ich działania, ponieważ umowa opiera się na konstrukcji terytorialnej. Izrael nie wywiązał się wreszcie z obowiązku współpracy celnej, co uniemożliwiło kwalifikację pochodzenia towarów.

Francuska Rada Stanu (Conseil d'État) skierowała do Trybunału pytanie[525] dotyczące kwestii, czy rozporządzenie nr 1169/2011 (i prawo unijne w ogóle), które nakazuje obowiązkowo zamieszczanie informacji o pochodzeniu towarów, powinno wskazywać na pochodzenie z osiedli izraelskich położonych na terenach okupowanych przez Izrael. Trybunał podkreślił, że celem wymogu informowania o miejscu pochodzenia jest obowiązkowe, jeśli brak takich danych mógłby wprowadzić konsumenta w błąd co do rzeczywistego miejsca pochodzenia produktu. Miejsce pochodzenia towaru określa się zgodnie z kodeksem celnym Unii – rozporządzeniem nr 952/2013 (art. 60 (1). Towar całkowicie uzyskany w danym kraju lub na danym terytorium uznawany jest za pochodzący z tego kraju lub terytorium; (2). Towar, w produkcję którego zaangażowane są więcej niż jeden kraj lub więcej niż jedno terytorium, uznaje się za pochodzący z kraju lub terytorium, w którym towar ten został poddany ostatniemu istotnemu, ekonomicznie uzasadnionemu przetwarzaniu lub obróbce, w przedsiębiorstwie przystosowanym do tego celu, co spowodowało wytworzenie nowego produktu lub stanowiło istotny etap wytwarzania). W rozumieniu prawa unijnego pojęcia państwa i kraju są używane zamiennie jako synonimy na określenie podmiotów suwerennych, podczas gdy termin „terytorium"

[524] Wyrok z dnia 25 lutego 2010 r., sprawa C-368/08, *Brita GmbH przeciwko Hauptzollamt Hamburg Hafen*, Zb. Orz. 2010, s. I-01289, ECLI:EU:C:2009:326; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&num=C-386/08

[525] Wyrok z dnia 12 listopada 2019 r., sprawa C-363/18, *Organisation juive européenne, Vignoble Psagot Ltd przeciwko Ministre de l'Économie et des Finances*, ECLI:EU:C:2019:954; http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=220534&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1

oznacza podmiot inny niż państwo i określa przestrzeń geograficzną, która podlega jurysdykcji lub jest objęta odpowiedzialnością międzynarodową państwa, ma jednak na gruncie prawa międzynarodowego odrębny od niego status. Określenie państwa na potrzeby reguł pochodzenia obejmuje również terytoria. W tej konkretnej sprawie produkty żywnościowe pochodzą z terytoriów okupowanych przez Izrael od 1967 r., a konkretnie z Zachodniego Brzegu i wzgórz Golan. Z perspektywy międzynarodowego prawa humanitarnego[526] terytoria te są poddane ograniczonej jurysdykcji Izraela i mają status prawny odrębny od tego państwa. Zachodni Brzeg zamieszkuje ludność, której przysługuje prawo do samostanowienia; wzgórza Golan należą do Syrii. W tej sytuacji wskazanie, że dane produkty pochodzą z Izraela, byłoby mylące i wprowadzające w błąd. Konieczne jest więc informowanie, że produkty te nie pochodzą z Izraela ani nie zostały wytworzone przez producentów palestyńskich ani syryjskich. Wskazaniem miejsca pochodzenia byłoby określenie, że towary pochodzą z osiedli izraelskich na terytoriach okupowanych. Osiedla powstały wskutek polityki przemieszczania ludności prowadzonej przez Izrael poza jego terytorium, potępianej wielokrotnie przez UE i stanowiącej naruszenie międzynarodowego prawa humanitarnego.

Dwa orzeczenia Trybunału z ostatniego okresu dotyczyły zakresu stosowania umowy stowarzyszeniowej między UE a Marokiem, a w ich tle pojawiło się echo konfliktu o Saharę Zachodnią. Front Polisario jest ruchem wyzwolenia narodowego utworzonym w 1973 r. Kontroluje on część terytorium Sahary Zachodniej. Pozostały obszar podlega faktycznemu władztwu Maroka. W połowie lat 70. w regionie wybuchł konflikt zbrojny pomiędzy Królestwem Marokańskim, Islamską Republiką Mauretańską i Frontem Polisario. W 1979 r. Mauretania zawarła porozumienie w sprawie pokoju z Frontem Polisario, na mocy którego zrezygnowała z wszelkich roszczeń terytorialnych wobec Sahary Zachodniej. Do dziś nie został rozwiązany konflikt między Frontem Polisario a Marokiem, nie zostało też przeprowadzone referendum proponowane przez ONZ i Królestwo Marokańskie kontroluje większość terenu Sahary Zachodniej, którą mur z piasku, zbudowany i nadzorowany przez jego armię, oddziela od reszty tego terytorium, kontrolowanej przez Front Polisario. Sąd UE uchylił decyzję Rady dotyczącą stosowania porozumienia o liberalizacji handlu pomiędzy UE a Marokiem. Nie uznał słuszności zarzutów odnoszących się w istocie do kwestii istnienia lub nieistnienia bezwzględnego zakazu zawarcia w imieniu Unii umowy międzynarodowej, która może być stosowana do terytorium kontrolowanego *de facto* przez państwo trzecie, mimo że suwerenność tego państwa w stosunku do tego terytorium nie została uznana przez Unię i jej państwa członkowskie bądź, mówiąc ogólniej, przez wszystkie inne państwa

[526] Trybunał odwołał się do opinii doradczej Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie muru na terytorium palestyńskim z 2004 r.

(zwanego dalej spornym terytorium), jak również ewentualnie do kwestii istnienia uznania przysługującego instytucjom Unii w tym względzie, granic tego uznania i warunków korzystania z niego. Stwierdził on, że chociaż Rada dysponuje szerokim zakresem uznania w zakresie prowadzenia stosunków zewnętrznych Unii, to jednak, zamierzając zatwierdzić porozumienie mające zastosowanie na „spornym terytorium", takim jak Sahara Zachodnia, i służące ułatwieniu wywozu do Unii produktów pochodzących z tego terytorium, miała obowiązek zbadać wcześniej wszystkie istotne okoliczności danego przypadku, a w szczególności upewnić się, że eksploatacja tych produktów nie jest prowadzona ze szkodą dla ludności odnośnego terytorium i nie wiąże się z naruszeniem praw podstawowych osób, których dotyczy. Sąd uznał, że w rozpatrywanym przypadku Rada uchybiła temu obowiązkowi. Rada zaskarżyła wyrok do TSUE. Trybunał uchylił zaskarżony wyrok[527], a następnie sam rozstrzygnął spór – odmawiając Frontowi Polisario legitymacji procesowej i uznając tym samym skargę za niedopuszczalną. TSUE wskazał, że jeśli odwołanie jest zasadne i Trybunał uchyla orzeczenie Sądu, to może wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, o ile pozwala na to stan postępowania, lub skierować sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd. W niniejszym przypadku do Trybunału należy wydanie orzeczenia ostatecznego w sprawie, na co pozwala stan postępowania. Istnieją dwie sytuacje, w których uznaje się legitymację procesową osoby fizycznej lub prawnej do wniesienia skargi na akt, którego nie jest ona adresatem. Po pierwsze, taką skargę można wnieść, pod warunkiem że akt ten dotyczy tej osoby bezpośrednio i indywidualnie. Po drugie, taka osoba może wnieść skargę na akt regulacyjny niewymagający środków wykonawczych, jeżeli dotyczy on jej bezpośrednio. W niniejszym przypadku na wstępie należy stwierdzić, że argumentacja przedstawiona przez Front Polisario w celu wykazania, iż ma on legitymację procesową do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji, opiera się na twierdzeniu, że porozumienie o liberalizacji, którego zawarcie zostało zatwierdzone w tej decyzji, ma w praktyce zastosowanie, w pewnych przypadkach, do Sahary Zachodniej, mimo że nie stanowi ona części terytorium Królestwa Marokańskiego. Porozumienie o liberalizacji należy jednak interpretować – zgodnie z odpowiednimi normami prawa międzynarodowego mającymi zastosowanie w stosunkach między Unią i Królestwem Marokańskim – w ten sposób, że nie ma ono zastosowania do terytorium Sahary Zachodniej. Zatem bez konieczności badania reszty argumentacji, za pomocą której Rada i Komisja podważają dopuszczalność skargi, należy stwierdzić, że nie można w żadnym razie uznać, ze Front Polisario

[527] Wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., sprawa C-104/16 P, *Rada UE przeciwko Front populaire pour la libération de La Saguia-el-hamra et du Rio de Oro (Front Polisario)*, ECLI:EU:C:2016:973; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-104/16

ma legitymację procesową do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji. W konsekwencji skargę należało odrzucić jako niedopuszczalną.

Trybunał rozstrzygnął, że wniosek Sądu, zgodnie z którym porozumienie o liberalizacji „ma zastosowanie także do terytorium Sahary Zachodniej", jest oparty nie na stwierdzeniu dotyczącym faktów, tylko na wykładni prawnej tego porozumienia dokonanej przez ten organ na podstawie art. 31 konwencji wiedeńskiej. Sąd dokonał wykładni terytorialnego zakresu stosowania porozumienia o liberalizacji w świetle art. 94 układu o stowarzyszeniu, zgodnie z którym układ ten stosuje się „do terytorium Królestwa Marokańskiego". Dokładniej rzecz ujmując, Sąd wskazał, że odesłanie do Maroka w tym artykule mogło być rozumiane przez władze tego państwa jako obejmujące Saharę Zachodnią. Układ o stowarzyszeniu nie zawiera klauzuli interpretacyjnej ani żadnego innego postanowienia, w wyniku którego terytorium to zostałoby wyłączone z zakresu stosowania tego układu. W ten sposób Sąd stwierdził, że zważywszy, po pierwsze, na stanowisko Maroka, zgodnie z którym Sahara Zachodnia stanowi integralną część jego terytorium, a po drugie, na okoliczność, iż Rada i Komisja były świadome tego stanowiska w chwili zawarcia układu o stowarzyszeniu, i po trzecie, na brak postanowienia wykluczającego Saharę Zachodnią z terytorialnego zakresu stosowania tego układu, należy uznać, że strony układu o stowarzyszeniu w sposób dorozumiany zgodziły się, aby wyrażenie „terytorium Maroka" interpretować w ten sposób, że obejmuje ono również wspomniane terytorium.

Aby móc wyciągnąć prawidłowe konsekwencje prawne z braku postanowienia wykluczającego Saharę Zachodnią z terytorialnego zakresu stosowania układu o stowarzyszeniu, przy wykładni tego układu Sąd powinien przestrzegać nie tylko zasad interpretacji w dobrej wierze, lecz także zasady, zgodnie z którą interpretacja traktatu powinna uwzględniać wszelkie odpowiednie normy prawa międzynarodowego mające zastosowanie w stosunkach między stronami tego traktatu. Chociaż zakresy różnych odpowiednich norm prawa międzynarodowego mających zastosowanie w niniejszym przypadku – to znaczy zasady samostanowienia, normy skodyfikowanej w art. 29 konwencji wiedeńskiej, a także zasady względnej skuteczności traktatów – częściowo się pokrywają, każda z tych norm ma swoją autonomię, wobec czego należy zbadać je po kolei.

Zwyczajowa zasada samostanowienia stanowi zasadę prawa międzynarodowego mającą zastosowanie do wszystkich obszarów nierządzących się samodzielnie i do wszystkich ludów, które nie uzyskały jeszcze niepodległości. Stanowi ona ponadto prawo skuteczne *erga omnes* oraz jedną z głównych zasad prawa międzynarodowego. Tym samym zasada ta należy do norm prawa międzynarodowego mających zastosowanie w stosunkach między Unią i Marokiem, do których uwzględnienia Sąd był zobowiązany. Zgodnie z tą zasadą terytorium kolonii lub innego obszaru niesamodzielnego (w tym siłą rzeczy Sahary Zachodniej) posiada na mocy Karty Narodów Zjednoczonych status odrębny i różny od terytorium metropolii. Mając to na uwadze, wyrażenia „terytorium Maroka" zawartego w art. 94 układu o stowarzyszeniu nie można interpretować w taki sposób, że Sahara Zachodnia jest objęta terytorialnym zakresem stosowania tego układu. Sąd nie wyciągnął konsekwencji ze statusu, jaki z tego względu przysługuje

Saharze Zachodniej na mocy prawa międzynarodowego, jeśli chodzi o niestosowanie układu o stowarzyszeniu do tego terytorium. Norma zwyczajowa skodyfikowana w konwencji wiedeńskiej przewiduje, że jeżeli odmienny zamiar nie wynika z danego traktatu ani nie jest ustalony w inny sposób, traktat ten wiąże każdą stronę w odniesieniu do całego „jej terytorium". Z normy tej wynika zatem, że dany traktat, co do zasady, wiąże państwo zgodnie ze zwykłym znaczeniem, jakie należy przypisywać wyrazowi „terytorium", w związku z poprzedzającym go zaimkiem dzierżawczym „jego", w odniesieniu do obszaru geograficznego, na którym państwo to sprawuje pełnię uprawnień przyznanych suwerennym podmiotom przez prawo międzynarodowe, z wykluczeniem wszelkich innych terytoriów, takich jak terytoria mogące podlegać wyłącznej jurysdykcji lub wyłącznej odpowiedzialności międzynarodowej rzeczonego państwa. Z praktyki międzynarodowej wynika, że Może mieć zastosowanie nie tylko do terytorium danego państwa, lecz również do innych obszarów. Warunkiem jest jednak, że dany traktat musi takie rozwiązanie wyraźnie przewidywać. Tak więc norma zwyczajowa skodyfikowana w art. 29 konwencji wiedeńskiej także sprzeciwia się temu, aby Sahara Zachodnia była uważana za objętą terytorialnym zakresem stosowania układu o stowarzyszeniu. Ze wspomnianej normy zwyczajowej wynika, że traktat może, w drodze odstępstwa od ogólnej zasady, wiązać państwo w odniesieniu do innego terytorium, jeżeli taki zamiar wynika z tego traktatu lub jeżeli jest ustalony w inny sposób. Sąd niesłusznie przyjął, że ponieważ Rada i Komisja były świadome stanowiska Królestwa Marokańskiego, zgodnie z którym układ o stowarzyszeniu mógł mieć zastosowanie do Sahary Zachodniej, instytucje te w sposób dorozumiany zaakceptowały to stanowisko.

Wreszcie należy podkreślić, że zgodnie z wchodzącą w zakres powszechnego prawa międzynarodowego zasadą względnej skuteczności traktatów, której szczególnym wyrazem jest norma zawarta w art. 34 konwencji wiedeńskiej, traktaty nie mogą szkodzić ani przynosić korzyści podmiotom trzecim bez ich zgody. Zasada względnej skuteczności traktatów powinna zostać uwzględniona w ramach takiej wykładni, ponieważ stosowanie do Sahary Zachodniej układu o stowarzyszeniu zawartego między Unią i Marokiem powodowałoby, że układ ten miałby wpływ na podmiot trzeci. Lud Sahary Zachodniej, jako podmiot prawa do samostanowienia, powinien być postrzegany jako „podmiot trzeci" w rozumieniu zasady względnej skuteczności traktatów. Stosowanie układu o stowarzyszeniu może mieć wpływ na ten podmiot trzeci w przypadku objęcia terytorium Sahary Zachodniej zakresem stosowania rzeczonego układu, bez konieczności ustalenia, czy takie stosowanie mogłoby mu zaszkodzić, czy przeciwnie – być dla niego korzystne. Wystarczy bowiem wskazać, że zarówno w jednym, jak i w drugim wypadku na rzeczone stosowanie powinna zostać wyrażona zgoda takiego podmiotu trzeciego. Tymczasem w niniejszym przypadku z zaskarżonego wyroku nie wynika, aby lud Sahary Zachodniej wyraził taką zgodę. W tych okolicznościach stwierdzenie, że terytorium Sahary Zachodniej jest objęte zakresem stosowania układu o stowarzyszeniu, jest sprzeczne z wchodzącą w zakres prawa międzynarodowego zasadą względnej skuteczności traktatów, która obowiązuje w stosunkach między Unią i Królestwem Marokańskim.

W świetle powyższych rozważań Sąd naruszył prawo, twierdząc, że Unia i Maroko w sposób dorozumiany zgodziły się, aby wyrażenie „terytorium Królestwa Marokańskiego" zawarte w artykule tego układu interpretować w ten sposób, że artykuł ten obejmuje również terytorium Sahary Zachodniej. Tymczasem porozumienie o liberalizacji ma na celu zmianę wcześniejszego układu między Unią i Królestwem Marokańskim, mianowicie układu o stowarzyszeniu, a dokładniej – postanowień przewidzianych w tym wcześniejszym układzie w dziedzinie liberalizacji handlu produktami rolnymi i produktami rybołówstwa. Układ o stowarzyszeniu i porozumienie o liberalizacji stanowią kolejne traktaty zawarte między tymi samymi stronami. Porozumienie o liberalizacji, jako traktat późniejszy, dotyczący konkretnych i ograniczonych aspektów dziedziny uregulowanej już szeroko w traktacie wcześniejszym, należy uważać za podporządkowane temu drugiemu traktatowi. Postanowienia układu o stowarzyszeniu, które nie zostały w sposób wyraźny zmienione przez porozumienie o liberalizacji, powinny przeważać dla potrzeb stosowania tego porozumienia w celu uniknięcia wszelkiej niezgodności pomiędzy nimi. Porozumienie o liberalizacji nie mogło być więc rozumiane w chwili jego zawarcia w taki sposób, że terytorialny zakres jego stosowania obejmował terytorium Sahary Zachodniej, i nie zachodziła potrzeba umieszczania w nim klauzuli wykluczającej w sposób wyraźny to terytorium z owego zakresu stosowania. W konsekwencji Sąd naruszył prawo, stwierdzając, że należy uznać, iż Rada i Komisja zgodziły się, że układ o stowarzyszeniu i porozumienie o liberalizacji stosują się do terytorium Sahary Zachodniej, dlatego że zaniechały wpisania do tego drugiego porozumienia klauzuli wykluczającej takie stosowanie. W świetle całości powyższych rozważań Sąd niesłusznie stwierdził, że porozumienie o liberalizacji powinno być interpretowane w ten sposób, że ma ono zastosowanie do terytorium Sahary Zachodniej, a mówiąc dokładniej, do jego części kontrolowanej przez Maroko, ponieważ taka wykładnia nie może być uzasadniona ani tekstem układu o stowarzyszeniu, ani tekstem porozumienia o liberalizacji, ani wreszcie okolicznościami towarzyszącymi zawarciu tych dwóch umów. Rada i Komisja były świadome w momencie zawarcia porozumienia o liberalizacji, że władze marokańskie od wielu lat stosowały postanowienia układu o stowarzyszeniu do Sahary Zachodniej. Następnie obie te instytucje w żadnym momencie nie sprzeciwiły się temu stosowaniu, a Komisja do pewnego stopnia w tym uczestniczyła. Wreszcie, system preferencji taryfowych ustanowiony przez układ o stowarzyszeniu i zmieniony przez porozumienie o liberalizacji jest w pewnych przypadkach stosowany *de facto* do produktów pochodzących z Sahary Zachodniej od momentu zawarcia drugiej z tych umów, jak zostało to przypomniane przez Radę i Komisję w ich pismach procesowych i na rozprawie.

Rada i Komisja, podobnie jak Front Polisario, podkreśliły, że choć system preferencji taryfowych przewidziany przez układ o stowarzyszeniu i porozumienie o liberalizacji był stosowany w pewnych przypadkach do produktów pochodzących z Sahary Zachodniej, to stosowanie to miało charakter *de facto*. Sąd wszelako nie zbadał, wbrew temu, co nakazuje konwencja wiedeńska, czy takie stosowanie, w pewnych wypadkach, wskazywało na istnienie porozumienia między stronami mającego na celu zmianę interpretacji art. 94 układu o stowarzyszeniu. Ponadto rzekoma wola Unii, znajdująca wyraz w późniejszej praktyce polegającej na uznawaniu obecnie układu o stowarzyszeniu i porozumienia

o liberalizacji za mające prawne zastosowanie do terytorium Sahary Zachodniej, musiałaby oznaczać przyznanie, że Unia zamierzała wykonywać obie te umowy w sposób niezgodny z zasadami samostanowienia i względnej skuteczności traktatów, mimo że Komisja przypominała wielokrotnie o konieczności przestrzegania tych zasad. Takie wykonywanie byłoby niewątpliwie nie do pogodzenia z zasadą wykonywania umów w dobrej wierze, która stanowi bezwzględną zasadę powszechnego prawa międzynarodowego mającą zastosowanie do podmiotów tego prawa, które są stronami umawiającymi się traktatu. Jak z tego wynika, Sąd naruszył również prawo, stwierdzając, że późniejsza praktyka przywołana w zaskarżonym wyroku uzasadniała interpretowanie wspomnianych umów w taki sposób, iż mają one prawne zastosowanie do terytorium Sahary Zachodniej. Ponieważ więc Sąd niesłusznie uznał, że porozumienie o liberalizacji powinno być interpretowane w ten sposób, że ma ono prawne zastosowanie do terytorium Sahary Zachodniej, a następnie przyjął ten wniosek jako przesłankę do swojej analizy legitymacji procesowej Frontu Polisario, należy uwzględnić odwołanie bez konieczności badania pozostałych zarzutów i argumentów Rady i Komisji. W rezultacie zaskarżony wyrok należało uchylić.

W drugim postępowaniu Western Sahara Campaign UK, organizacja niezarobkowa mająca na celu promowanie uznania prawa do samostanowienia ludności Sahary Zachodniej, wniosła dwie skargi do brytyjskiego High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court). Pierwszy z tych sporów dotyczył kwestii, czy administracja skarbowa i celna ma prawo akceptować przywóz do Wielkiej Brytanii towarów pochodzących z terytorium Sahary Zachodniej jako towarów mających certyfikat pochodzenia z Maroka w rozumieniu układu stowarzyszeniowego. Drugi spór podważał politykę rybołówstwa opracowaną przez ministra środowiska, żywności i spraw wiejskich, która przewidywała włączenie wód przyległych do terytorium Sahary Zachodniej do zakresu terytorialnego stosowania środków prawa krajowego służących wykonaniu porozumienia o partnerstwie i protokołu z 2013 r., jak również aktów prawa wtórnego, którymi Unia przyznała uprawnienia do połowów państwom członkowskim na podstawie tego porozumienia i protokołu. Sąd postanowił przedstawić Trybunałowi pytania prejudycjalne[528] dotyczące ważności porozumienia o partnerstwie i powiązanych z nim aktów prawa wtórnego (rozporządzenia nr 764/2006, decyzji 2013/785 i rozporządzenia nr 1270/2013) w świetle wynikającego z TUE wymogu przyczyniania się do przestrzegania zasad prawa międzynarodowego i zasad Karty Narodów Zjednoczonych. Podniesiona też została kwestia, czy skarżący w postępowaniu głównym ma prawo podważać ważność aktów Unii, powołując się na domniemane naruszenie przez Unię prawa międzynarodowego.

[528] Wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., sprawa C-266/16, *Western Sahara Campaign UK przeciwko Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs i Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs*, ECLI:EU:C:2018:118; http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-266/16

Według Trybunału pierwsze pytanie opiera się na założeniu, że porozumienie o partnerstwie i protokół z 2013 r. zezwalają na wykorzystywanie pierwotnych zasobów wód przyległych do Sahary Zachodniej. Taka sytuacja sama w sobie oznacza, że wody te są włączone w odpowiedni terytorialny zakres stosowania tego porozumienia i tego protokołu, tak że statki pływające pod banderą państw członkowskich mogą tam uzyskać dostęp, na podstawie tych dwóch umów międzynarodowych, w celu eksploatacji zasobów morza. Inaczej mówiąc, chodzi o to, czy okoliczność, że wykorzystywanie pierwotnych zasobów wód przylegających do terytorium Sahary Zachodniej jest dozwolone przez porozumienie o partnerstwie i protokół z 2013 r., powoduje nieważność rozporządzenia nr 764/2006, decyzji 2013/785 i rozporządzenia nr 1270/2013. Kwestia oceny ważności w tych okolicznościach ma rację bytu wyłącznie wtedy, gdy hipoteza, na której się ta ocena opiera, jest prawdziwa.

Punktem wyjścia jest ocena, czy wody przylegające do terytorium Sahary Zachodniej wchodzą w zakres porozumienia o partnerstwie i protokołu z 2013 r. Wymusza to z kolei zbadanie przepisów określających odpowiedni terytorialny zakres stosowania tych dwóch umów międzynarodowych. Porozumienie o partnerstwie zawiera trzy przepisy określające jego terytorialny zakres stosowania. Przede wszystkim art. 11 tego porozumienia uściśla, że stosuje się je „do terytorium Maroka i na wodach podlegających jurysdykcji Maroka". Następnie art. 5 tego porozumienia dotyczący rybołówstwa stanowi, że statki pływające pod banderą państw członkowskich mają prawo „dokonywać połowów w marokańskich strefach połowowych". Wreszcie, art. 2 uściśla, że określenie „marokańska strefa połowowa" oznacza „wody podlegające jurysdykcji Maroka lub jego władzy suwerennej". Wykładni tych postanowień należy dokonać zgodnie z normami zwyczajowego prawa międzynarodowego, które znalazły odzwierciedlenie w art. 31 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, które wiąże instytucje Unii i stanowi część jej porządku prawnego, jak również do Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza.

Porozumienie o partnerstwie wpisuje się w pewien zespół umów, którego ramy stanowi układ stowarzyszeniowy. Zamieszczone w porozumieniu o partnerstwie pojęcie terytorium Maroka należy rozumieć w taki sam sposób co pojęcie terytorium Królestwa Marokańskiego zawarte w art. 94 układu stowarzyszeniowego. To ostatnie pojęcie odsyła do obszaru geograficznego, na którym Maroko ma pełnię uprawnień przyznanych suwerennym podmiotom przez prawo międzynarodowe, z wykluczeniem wszelkich innych terytoriów, takich jak Sahara Zachodnia. Włączenie bowiem terytorium Sahary Zachodniej do zakresu stosowania układu stowarzyszeniowego stanowiłoby naruszenie norm ogólnego prawa międzynarodowego stosowanego w stosunkach między Unią i Marokiem, a zwłaszcza zasady samostanowienia i zasady względnej skuteczności traktatów. Terytorium Sahary Zachodniej nie wchodzi tym samym w zakres pojęcia terytorium Maroka w rozumieniu porozumienia o partnerstwie.

Po drugie, porozumienie o partnerstwie stosuje się nie tylko w odniesieniu do terytorium Królestwa Marokańskiego, lecz także do „wód podlegających jurysdykcji lub władzy

suwerennej" tego państwa. Dla celów wykładni tego wyrażenia należy odesłać do konwencji o prawie morza. Z tej konwencji wynika, że suwerenność państwa nadbrzeżnego rozciąga się poza jego terytorium lądowe i wody wewnętrzne na przyległy pas morza zwany morzem terytorialnym. Ponadto państwo nadbrzeżne ma jurysdykcję wynikającą z pewnych praw w strefie znajdującej się poza granicami morza terytorialnego i przylegającej do tego morza, którą określa się nazwą „wyłączna strefa ekonomiczna". Wynika stąd, że wody, na których państwo nadbrzeżne ma prawo do wykonywania suwerenności lub jurysdykcję na podstawie konwencji o prawie morza, ograniczają się do wód przyległych do jego terytorium i należących do morza terytorialnego lub jego wyłącznej strefy ekonomicznej. W konsekwencji i przy uwzględnieniu okoliczności faktycznej oznacza to, że terytorium Sahary Zachodniej nie stanowi części terytorium marokańskiego oraz wody przyległe do terytorium Sahary Zachodniej nie należą do marokańskiej strefy połowowej, o której mowa w porozumieniu o partnerstwie.

Odnośnie do protokołu z 2013 r., ma on na celu ustalenie przez oznaczony okres wielkości dopuszczalnych połowów przewidzianych w porozumieniu o partnerstwie na korzyść statków pływających pod banderą państw członkowskich. W odróżnieniu od porozumienia o partnerstwie w protokole z 2013 r. nie zawarto żadnego postanowienia szczególnego określającego terytorialny zakres jego stosowania. Jedynie różne postanowienia tego protokołu posługują się wyrażeniem „marokańska strefa połowowa". Wyrażenie to użyte zarówno w porozumieniu o partnerstwie, jak i w protokole z 2013 r., którego terytorialny zakres stosowania ono określa, należy rozumieć jako odsyłające do wód podlegających jurysdykcji Królestwa Marokańskiego lub jego władzy suwerennej. W rozumieniu tego protokołu nie obejmuje ono wód przyległych do terytorium Sahary Zachodniej. Z całości powyższych rozważań zatem wynika, że porozumienie o partnerstwie i protokół z 2013 r. należy interpretować, zgodnie z wiążącymi Unię normami prawa międzynarodowego, które stosuje się w stosunkach między nią a Marokiem, w ten sposób, iż wody przyległe do terytorium Sahary Zachodniej nie wchodzą w terytorialny zakres stosowania tego porozumienia i tego protokołu. Hipoteza odwrotna, która uzasadniała wątpliwości sądu odsyłającego odnośnie do ważności rozporządzenia nr 764/2006, decyzji 2013/785 i rozporządzenia nr 1270/2013 okazała się nieprawdziwa. Skoro w odniesieniu do wód przyległych do terytorium Sahary Zachodniej nie stosuje się ani porozumienia o partnerstwie, ani protokołu z 2013 r., to ich analiza nie ujawniła żadnego elementu, który mógłby mieć wpływ na ważność rozporządzenia nr 764/2006, decyzji 2013/785 i rozporządzenia nr 1270/2013.

Artykuł 221 TFUE potwierdza przysługujące wcześniej Unii Europejskiej na podstawie działań faktycznych prawo legacji (będące jedną z konsekwencji podmiotowości międzynarodowoprawnej). Ma ono być realizowane z jednej strony poprzez przedstawicielstwa Komisji Europejskiej, z drugiej zaś – poprzez służbę dyplomatyczną Unii Europejskiej działającą w ramach wspólnej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony.

Na zakończenie tej części rozważań należy wskazać na wspomniany już wcześniej interesujący przypadek zastosowania konsekwencji prawa międzynarodowego

w sposób wyłączający stosowanie prawa unijnego, jaki miał miejsce w związku z planowaną wizytą prezydenta Węgier L. Solyóma na Słowacji w sierpniu 2009 r. Solyóm zamierzał uczestniczyć w obchodach odsłonięcia pomnika króla Węgier Świętego Stefana w mieście Komárno, stanowiącym jeden z głównych ośrodków zamieszkania mniejszości węgierskiej na Słowacji. Ponieważ jednocześnie data uroczystości została wyznaczona na 21 sierpnia, czyli w rocznicę inwazji wojsk Układu Warszawskiego na Czechosłowację w 1968 r., władze słowackie podjęły decyzję o niewpuszczeniu Solyóma. Węgry pozwały Słowację przed TSUE za naruszenie zasad swobodnego przepływu osób – obywateli UE[529]. Wielka Izba Trybunału stwierdziła jednak, że w tym konkretnym przypadku wjazd Solyóma na Słowację podlega nie regulacji unijnej (przepisowi art. 21 TFUE i dyrektywy 2004/38), lecz prawu międzynarodowemu.

[529] Sprawa C-364/10, *Węgry pko Słowacji*, http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-364/10&language=EN

Wykaz powoływanych orzeczeń

Trybunał Sprawiedliwości UE

8/55, *Fédération Charbonnière de Belgique przeciwko Wysokiej Władzy Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali*, ECLI:EU:C:1956:7 **– 43**

9/56, *Meroni przeciwko Wysokiej Władzy*, ECLI:EU:C:1958:7 **– 124**

20/59, *Włochy przeciwko Wysokiej Władzy*, ECLI:EU:C:1960:33 **– 43**

16-17/62, *Confédération Nationale des Producteurs de Fruits et Légumes i in. przeciwko Radzie*, ECLI:EU:C:1962:35 **– 285**

25/62, *Plaumann przeciwko Komisji*, ECLI:EU:C:1963:17 **– 290**

26/62, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos przeciwko Nederlandse Administratie der Belastingen,* ECLI:EU:-C:1963:1 **– 27**

28-30/62, *Da Costa en Schaake NV, Jacob Meijer NV, Hoechst-Holland NV przeciwko Netherlands Inland Revenue Administration,* ECLI:EU:C:1963:6 **– 463**

13/63, *Włochy przeciwko Komisji*, ECLI:EU:C:1963:20 **– 138**

90-91/63, *Komisja EWG przeciwko Wlk. Ks. Luksemburga i Królestwu Belgii*, ECLI:EU:C:1964:80 **– 129**

6/64, *F.Costa przeciwko ENEL*, ECLI:EU:C:1964:66 **– 453**

48/65, *A. Lütticke GmbH przeciwko Komisji EWG*, ECLI:EU:C:1966:8 **– 421, 424**

57/65, *A.Lütticke przeciwko Urzędowi Celnemu Saarlouis*, ECLI:EU:C:1966:34 **– 194**

61/65, G. Vaassen (née Göbbels) przeciwko Management of the Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf, Heerlen, ECLI:EU:C:1966:39 **– 453**

6/68, *Zuckerfabrik Watenstedt GmbH przeciwko Radzie WE,* ECLI:EU:C:1968:43 **– 284**

10 i 18/68, *Società „Eridania" Zuccherifici Nazionali i in. przeciwko Komisji WE*, ECLI:-EU:C:1969:66 **– 438**

13/68, *Salgoil przeciwko Włoskiemu Ministerstwu Handlu Zagranicznego*, ECLI:EU:C:-1968:54 **– 196**

29/69, *E. Stauder przeciwko Stadt Ulm – Sozialamt*, ECLI:EU:C:1969:57 **– 329**

77/69, *Komisja WE przeciwko Belgii*, ECLI:EU:C:1970:34 **– 470**

9/70, *F. Grad przeciwko Finanzamt Traunstein*, ECLI:EU:C:1970:78 **– 289**

11/70, *Internationale Handelsgesellschaft przeciwko Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide*, ECLI:EU:C:1970:114 **– 198, 329**

22/70, *Komisja przeciwko Radzie (ERTA: European Agreement on Road Transport)*, ECLI:EU:C:1971:32 **– 41, 425**

25/70, *Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel przeciwko Köster, Berodt & Co.*, ECLI:EU:C:1970:115 **– 124**
5/71, *Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt przeciwko Radzie WE*, ECLI:EU:C:1971:116 **– 483**
42/71, *Nordgetreide GmbH & Co. Kg przeciwko Komisji WE*, ECLI:EU:C:1972:16 **– 440**
21-24/72, *International Fruit Company NV przeciwko Produktschap voor Groenten en Fruit*, ECLI:EU:C:1972:115 **– 548**
30/72, *Komisja WE przeciwko Włochom*, ECLI:EU:C:1973:7 **– 205**
4/73, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung przeciwko Komisji WE*, ECLI:EU:C:1974:51 **– 330**
8/73, *Hauptzollamt Bremen przeciwko Massey Ferguson GmbH*, ECLI:EU:C:1973:90 **– 45**
34/73, *Fratelli Variola S.p.A. przeciwko Amministrazione italiana delle Finanze,* ECLI:-EU:C:1973:101 **– 278**
166/73, *Rheinmühlen-Düsseldorf przeciwko Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*; ECLI:EU:C:1974:3 **– 446**
181/73, *R. & V. Haegeman przeciwko Belgii,* ECLI:EU:C:1974:41 **– 555**
2/74, *J.Reyners przeciwko Belgii*, ECLI:EU:C:1974:111 **– 196**
41/74, *Y.van Duyn przeciwko Home Office*, ECLI:EU:C:1974:133 **– 196**
43/75, *G. Defrenne przeciwko SABENA* (Defrenne II), ECLI:EU:C:1976:56 **– 165, 195**
87/75, *Conceria Daniele Bresciani przeciwko Amministrazione Italiana delle Finanze*, ECLI:EU:C:1976:18 **– 556**
195/75, *F.Giuffrida przeciwko Radzie*, ECLI:EU:*C*:1976:128 **– 437**
3, 4 i 6/76, *Postępowanie karne przeciwko C. Kramerowi i in*., ECLI:EU:C:1976:114 **– 38, 551**
33/76, *Rewe-Zentralfinanz eG i Rewe-Zentral AG przeciwko Landwirtschaftskammer für das Saarland,* ECLI:EU:C:1976:188 **– 391**
41/76, *S.Criel, née Donckerwolcke i H.Schou przeciwko Procureur de la République au tribunal de grande instance de Lille i Generalnemu Dyrektorowi Ceł*, ECLI:EU:C:1976:182 **– 40**
45/76, *Comet BV przeciwko Produktschap voor Siergewassen,* ECLI:EU:C:1976:191 **– 391**
50/76, *Amsterdam Bulb BV przeciwko Produktschap voor Siergewassen*; ECLI:EU:C:1977:13 **– 472**
101/76, *Koninklijke Scholten Honig NV przeciwko Radzie i Komisji WE*, ECLI:EU:C:1977:70 **– 282**
117/76 i 16/77, *A. Ruckdeschel i in. przeciwko Urzędowi Celnemu Hamburg St. Annen*, ECLI:EU:C:1977:160 **– 185**
124/76 i 20/77, *Moulins Pont-à-Moussons przeciwko Office Interprofessionnel des Céréales,* ECLI:EU:C:1977:161 **– 163**
8/77, *Postępowanie karne przeciwko C. Sagulo, G. Brenca i A. Bakhouche*, ECLI:EU:C:1977:131 **– 480**
72/77, *Universiteitskliniek Utrecht przeciwko Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen, Utrecht*; ECLI:EU:C:1978:21 **– 258**
106/77, *Administracja Finansów Państwowych przeciwko Simmenthal SpA*, ECLI:EU:C:-1978:49 **– 199**
113/77, *NTN Toyo Bearing Company Ltd i inni przeciwko Radzie WE*, ECLI:EU:C:1979:91 **– 283**

16/78, *Postępowanie karne przeciwko M. Choquet*, ECLI:EU:C:2016:428 **– 140**
101/78, *Granaria BV przeciwko Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten,* ECLI:EU:-C:1979:38 **– 481, 487**
120/78, *Rewe-Zentral AG przeciwko Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (cassis de Dijon)*, ECLI:EU:C:1979:42 **– 120, 140**
128/78, *Komisja WE przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, ECLI:EU:C:1979:32 **– 279**
141/78, *Francja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu,* ECLI:EU:C:1979:225 **– 417**
168/78, *Komisja WE przeciwko Francji (*whisky i koniak), ECLI:EU:C:1980:51 **– 187**
170/78, *Komisja przeciwko Wielkiej Brytanii* (wino i piwo), ECLI:EU:C:1980:53 **– 186**
230/78, *SpA Eridania-Zuccherifici nazionali i SpA Società italiana per l'industria degli zuccheri przeciwko Ministro per l'agricoltura e le foreste, Ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato, i SpA Zuccherifici meridionali*, ECLI:EU:C:1979:216 **– 280**
44/79, *L. Hauer przeciwko Krajowi Nadrenia-Palatynat*, ECLI:EU:C:1979:290 **– 119, 331**
104/79, *P. Foglia przeciwko M. Novello,* ECLI:EU:C:1980:73 **– 455**
138-139/79*, Roquette frères i Maïzena,* ECLI:EU:C:1980:249 **– 127**
804/79, *Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (środki ochrony żywych zasobów morza), ECLI:EU:C:1981:93 **– 38**
158/80, *Rewe-Handelsgesellschaft Nord mbH i Rewe-Markt Steffen przeciwko Hauptzollamt Kiel*, ECLI:EU:C:1981:163 **– 393**
203/80, *Postępowanie karne przeciwko G.Casati,* ECLI:EU:C:1981:261 **– 471**
208/80, *Rt. Hon. Lord Bruce of Donington przeciwko E.G. Aspden, inspektorowi podatkowemu JKM*, ECLI:EU:C:1981:194 **– 125**
246/80, *C. Broekmeulen przeciwko Huisarts Registratie Commissie,* ECLI:EU:C:1981:218 **– 454**
8/81, *U. Becker przeciwko Urzędowi Finansowemu Münster-Innenstadt*, ECLI:EU:C:1982:7 **– 302**
60/81, *International Business Machines Corporation przeciwko Komisji WE*, ECLI:EU:-C:1981:264 **– 426**
102/81, *Nordsee Deutsche Hochseefischerei GmbH przeciwko Reederei Mond,* ECLI:EU:C:-1982:107 **– 454**
104/81, *Hauptzollamt Mainz przeciwko C.A. Kupferberg & Cie. KG*, ECLI:EU:C:1982:362 **– 557**
230/81, *Luksemburg przeciwko Parlamentowi Europejskiemu*, ECLI:EU:C:1983:32 **– 125**
246/81, *N.W. Lord Bethell przeciwko Komisji WE,* ECLI:EU:C:1982:224 **– 441**
261/81, *Walter Rau Lebensmittelwerke przeciwko De Smedt PVBA*, ECLI:EU:C:1982:382 **– 120**
283/81, *Srl CILFIT i Lanificio di Gavardo SpA przeciwko Ministry of Health*, ECLI:EU:-C:1982:335 **– 462**
199/82, *Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko SpA San Giorgio*, ECLI:EU:C:-1983:318 **– 439**
13/83, *Parlament przeciwko Radzie* (wspólna polityka transportowa), ECLI:EU:C:1985:220 **– 462**
14/83, *S. von Colson i E. Kamann przeciwko Krajowi Północna Nadrenia-Westfalia,* ECLI:EU:-C:1984:153 **– 316, 476**

63/83, *Regina przeciwko K.Kirk*, ECLI:EU:C:1984:255 **– 40, 437**
106/83, *Sermido przeciwko Cassa Conguaglio Zucchero*, ECLI:EU:C:1984:394 **– 163**
108/83, *Luksemburg przeciwko Parlamentowi*, ECLI:EU:C:1984:156 **– 125**
145/83, *S.G.Adams przeciwko Komisji*, ECLI:EU:C:1985:448 **– 573**
294/83, *Parti écologiste „Les Verts" przeciwko Parlamentowi Europejskiemu*, ECLI:EU:C:-1986:166 **– 49, 125, 207, 422– 419**
29/84, *Komisja WE przeciwko RFN,* ECLI:EU:C:1985:229 **– 419**
106/84, *Komisja przeciwko Danii*, ECLI:EU:C:1986:99 **– 188**
112/84, *M. Humblot przeciwko Directeur des services fiscaux,* ECLI:EU:C:1985:185 **– 186**
152/84, *M. Marshall przeciwko Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching)*; ECLI:EU:C:1986:84 **– 172**
170/84, *Bilka Kaufhaus GmbH przeciwko K. Weber von Hartz*, ECLI:EU:C:1986:204 **– 171**
181/84, *R przeciwko Intervention Board for Agricultural Produce, ex parte ED&F Man (Sugar)*, ECLI:EU:C:1985:359 **– 116**
222/84, *M. Johnston przeciwko Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*; ECLI:EU:-C:1986:206 **– 173, 386**
89, 104, 114, 116, 117 i 125-129/85, *A. Ahlström Osakeyhtiö i in. przeciwko Komisji WE* (kartel celulozowy), ECLI:EU:C:1994:12 **– 507**
149/85, *R. Wybot przeciwko E. Faure i in.,* ECLI:EU:C:1986:310 **– 125**
184/85, *Komisja WE przeciwko Włochom*, ECLI:EU:C:1987:207 **– 602**
281, 283–285 i 287/85, *Niemcy i inni przeciwko Komisji* (polityka migracyjna), ECLI:EU:-C:1987:351 **– 43**
314/85, *FotoFrost przeciwko Hauptzollamt LübeckOst*, ECLI:EU:C:1987:452 **– 414**
358/85 i 51/86, *Francja przeciwko Parlamentowi*, ECLI:EU:C:1988:431 **– 125**
407/85, *Drei Glöcken GmbH i G. Kritzinger przeciwko USL Centro-Sud*, ECLI:EU:C:1988:401 **– 120**
416/85, *Komisja WE przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, ECLI:EU:C:1988:321 **– 416, 418**
12/86, *M.Demirel przeciwko Miastu Schwäbisch Gmünd*, ECLI:EU:C:1987:400 **– 558**
26/86, *Deutz und Geldermann Sektkellerei Breisach (Baden) GmbH przeciwko Radzie*, ECLI:EU:C:1987:102 **– 295**
45/86, *Komisja przeciwko Radzie* (preferencje ogólne), ECLI:EU:C:1987:163 **– 44, 272**
68/86, *Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie*, ECLI:EU:C:1988:85 **– 271**
80/86, *Postępowanie karne przeciwko Kolpinghuis Nijmegen BV*, ECLI:EU:C:1987:431 **– 315**
104/86, *Komisja przeciwko Włochom*, ECLI:EU:C:1988:171 **– 206**
120/86, *J. Mulder przeciwko Minister van Landbouw en Visserij*, ECLI:EU:C:1988:213 **– 438**
222/86, *Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) przeciwko G. Heylensowi i in.*, ECLI:EU:C:1987:442 **– 387**
46/87 i 227/88, *Hoechst AG przeciwko Komisji WE,* ECLI:EU:C:1989:337 **– 268, 334**
186/87, *I.W. Cowan przeciwko Trésor public*, ECLI:EU:C:1989:47 **– 165, 472**
274/87, *Komisja przeciwko RFN*, ECLI:EU:C:1989:51 **– 120**
302/87, *Parlament Europejski przeciwko Radzie WE* (komitologia), ECLI:EU:C:1988:461 **– 126**

354/87, *Weddel & Co. BV przeciwko Komisji WE*; ECLI:EU:C:1990:371 **– 283**
397/87, *A. Groener przeciwko Ministrowi Edukacji i City of Dublin Vocational Education Committee*, ECLI:EU:C:1989:599 **– 121, 210**
5/88, *H. Wachauf przeciwko Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, ECLI:EU:C:-1989:321 **– 331**
C-47/88, *Komisja przeciwko Danii*, ECLI:EU:C:1990:449 **– 186**
C-68/88, *Komisja WE przeciwko Grecji*, ECLI:EU:C:1989:339 **– 472**
C-70/88, *Parlament Europejski przeciwko Radzie WE,* ECLI:EU:C:1990:217 **– 423**
C-103/88, *Fratelli Costanzo SpA przeciwko Comune di Milano*, ECLI:EU:C:1989:256 **– 201, 494**
C-132/88, *Komisja przeciwko Grecji*, ECLI:EU:C:1990:165 **– 186**
C-143/88 i C-92/89, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG przeciwko Hauptzollamt Itzehoe oraz Zuckerfabrik Soest GmbH przeciwko Hauptzollamt Paderborn*, ECLI:EU:C:1991:65 **– 411**
C-145/88, *Torfaen Borough County przeciwko B&Q plc*, ECLI:EU:C:1989:593 **– 123**
C-177/88, *E.J.P. Dekker przeciwko Stichting Vormingscentrum voor Jong Volwassenen (VJV-Centrum) Plus,* ECLI:EU:C:1990:383 **– 397**
C-322/88, *Grimaldi przeciwko Fonds des maladies professionnelles*, ECLI:EU:C:1989:646 **– 322**
C-331/88, *Regina przeciwko Minister for Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Fedesa*, ECLI:EU:C:1990:391 **– 117**
C-188/89, *A. Foster i in. przeciwko British Gas plc*., ECLI:EU:C:1990:313 **– 132, 495**
C-213/89, *The Queen przeciwko Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd i in.,* ECLI:EU:C:1990:257 **– 200, 381**
C-230/89, *Komisja przeciwko Grecji*, ECLI:EU:C:1991:156 **– 188**
C-260/89, *Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE and Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou przeciwko Dimotiki Etairia Pliroforissis i S. Kouvelasowi i N. Avdellasowi i in.* (ERT), ECLI:EU:C:1991:254 **– 260, 336**
C-298/89*, Government of Gibraltar przeciwko Radzie WE,* ECLI:EU:C:1993:267 **– 423**
C-300/89, *Komisja przeciwko Radzie (odpady dwutlenku tytanu),* ECLI:EU:C:1991:244 **– 273**
C-309/89, *Codorniu przeciwko Radzie (odpady dwutlenku tytanu),* ECLI:EU:C:1994:197 **– 286, 295**
C-312/89, *Union départementale des syndicats CGT de l'Aisne przeciwko SIDEF Conforama, Société Arts et Meubles i Société Jima*, ECLI:EU:C:1990:418 **– 123**
C-340/89, *I. Vlassopoulou przeciwko Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg*, ECLI:EU:*C*:1990:426 **– 141**
C-6/90 i C-9/90, *A. Francovich i D. Bonifaci i in. przeciwko Włochom*, ECLI:EU:C:1991:428 **– 259, 260, 304, 487**
C -37/90, *J.M. Mulder i in. przeciwko Radzie i Komisji WE*, ECLI:EU:C:2004:1 **– 482**
C-159/90, *Society for Protection of Unborn Children przeciwko S.Groganowi i in*., ECLI:EU:-C:1991:378 **– 338**
C-208/90, *T. Emmott przeciwko Minister for Social Welfare i Attorney General,* ECLI:EU:-C:1991:333 **– 399**

C-313/90, *Comité International de la Rayonne et des Fibres Synthétiques (CIRFS) i in. przeciwko Komisji WE*, ECLI:EU:C:1993:111 **– 327**
C-240/90, *RFN przeciwko Komisji*, ECLI:EU:C:1992:408 **– 478**
C-286/90, *Anklagemyndigheden przeciwko Poulsen i Diva Navigation,* ECLI:EU:C:1992:453 **– 504**
C-327/91, *Republika Francuska przeciwko Komisji WE*, ECLI:EU:C:1994:305 **– 552**
C-369/90, *M.V. Micheletti i inni przeciwko Delegación del Gobierno en Cantabria*, ECLI:EU:-C:1992:295 **– 15**
C-181/91 i C-248/91, *Parlament Europejski przeciwko Radzie WE i Komisji WE*, ECLI:EU:-C:1993:271 **– 286**
C-271/91, *Ms. H.Marshall przeciwko Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority* (Marshall No. 2), ECLI:EU:C:1993:335 **– 288**
C-338/91, *H. Steenhorst-Neerings przeciwko Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor Detailhandel, Ambachten en Huisvrouwen,* ECLI:EU:C:1993:857 **– 402**
C-91/92, *P. Faccini-Dori przeciwko Recreb*, ECLI:EU:C:1994:292 **– 304**
C-188/92, *TWD Textilwerke Deggendorf GmbH przeciwko RFN*, ECLI:EU:C:1994:90 **– 456**
C-431/92, *Komisja przeciwko Niemcom* (elektrownia atomowa Grosskrotzenburg), ECLI:-EU:C:1995:260 **– 314**
C-432/92, *The Queen przeciwko Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte S.P. Anastasiou (Pissouri) Ltd i in.*, ECLI:EU:C:1994:277 **– 576**
C-46/93 i C-48/93, *Brasserie du Pêcheur SA przeciwko RFN i The Queen przeciwko Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd i in. (Factortame II),* ECLI:EU:C:1996:79 **– 489**
C-65/93, *Parlament przeciwko Radzie,* ECLI:EU:C:1995:91 **– 125**
C-280/93, *RFN przeciwko Radzie UE* (wspólna organizacja rynku bananów), ECLI:EU:-C:1994:367 **– 561**
C-312/93, *Peterbroeck, Van Campenhout & Cie SCS przeciwko Belgii,* ECLI:EU:C:1995:437 **– 406**
C-367-377/93, *F.G. Roders BV i in. przeciwko Inspecteur der Invoerrechten en Accijzen*, ECLI:EU:C:1995:261 **– 188**
C-392/93, *The Queen przeciwko H.M. Treasury, ex parte British Telecommunications plc.*, ECLI:EU:C:1996:131 **– 495**
C-430/93 i C-431/93, *J. van Schijndel i J.N.C. van Veen przeciwko Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten*, ECLI:EU:C:1995:441 **– 404**
C-441/93, *P. Pafitis i in. przeciwko Trapeza Kentrikis Ellados A.E. i in.,* ECLI:EU:C:1996:92 **– 314**
C-450/93, *E. Kalanke przeciwko Freie Hansestadt Bremen*, *ECLI*:EU:*C*:1995:322 **– 176**
C-465/93, *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH i inni przeciwko Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft,* ECLI:EU:C:1995:369 **– 411**
C-476/93, *Komisja przeciwko Wlk. Ks. Luksemburga*, ECLI:EU:C:1995:401 **– 210**
C-5/94, *The Queen przeciwko Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd.*, ECLI:EU:C:1996:205 **– 141, 497**

C-13/94, *P przeciwko S i Cornwall County Council*, ECLI:EU:C:1996:170 **– 171**
C-25/94, *Komisja przeciwko Radzie (umowa FAO w sprawie rybołówstwa)*, ECLI:EU:C:-1996:114 **– 39**
C-55/94, *R. Gebhard przeciwko Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano,* ECLI:EU:C:1995:411 **– 120**
C-84/94, *Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie*, ECLI:EU:C:1996:431 **– 111, 117**
C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 oraz C-190/94, *E. Dillenkofer, Ch. Erdmann, H.-J. Schulte, A. Heuer, W., U. i T. Knor przeciwko RFN*, ECLI:EU:C:1996:375 **– 496**
C-192/94, *El Corte Inglés SA przeciwko C. Blázquez Rivero*, ECLI:EU:C:1996:88 **– 314**
C-194/94, *CIA Security International SA przeciwko Signalson SA i Securitel SPRL*, ECLI:EU:C:1996:172 **– 309**
C-233/94, *RFN przeciwko Radzie i Parlamentowi Europejskiemu*, ECLI:EU:C:1997:231 **– 112**
C-57/95, *Francja przeciwko Komisji WE*, ECLI:EU:C:1997:164 **– 435**
C-66/95, *The Queen przeciwko Secretary of State for Social Security, ex parte E. Sutton*, ECLI:EU:C:1997:207 **– 402**
C-68/95, T. *Port GmbH & Co. KG przeciwko Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*, ECLI:EU:C:1996:452 **– 443**
C-72/95, *Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV e.a. przeciwko Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland*, ECLI:EU:C:1996:404 **– 314**
C-84/95, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS przeciwko Minister for Transport, Energy and Communications i in*., ECLI:EU:C:1996:312 **– 358, 512**
C-107/95 P, *Bundesverband der Bilanzbuchhalter e.V. przeciwko Komisji WE*, ECLI:-EU:C:1997:71**– 441**
C-124/95, *The Queen, ex parte Centro-Com srl przeciwko HM Treasury i Bank of England*, ECLI:EU:C: 1997:8 **– 510**
C-177/95, ECLI:EU:C:1997:89; *Ebony Maritime SA i Loten Navigation Co. Ltd przeciwko Prefetto della Provincia di Brindisi i in*., ECLI:EU:C:1997:89 **– 280, 511**
C-241/95, *The Queen przeciwko Intervention Board for Agricultural Produce, ex parte Accrington Beef Co. Ltd i in*., ECLI:EU:-C:1996:496 **– 268**
C-299/95, *F. Kremzow przeciwko Republice Austriackiej*, ECLI:EU:C:1997:254 **– 338**
C-368/95, *Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH przeciwko Heinrich Bauer Verlag*, ECLI:EU:C:1997:325 **– 337**
C-388/95, *Belgia przeciwko Hiszpanii*, ECLI:EU:C:2000:244 **– 418**
C-408/95, *Eurotunnel SA i in. przeciwko SeaFrance*, ECLI:EU:C:1997:532 **– 456**
C-35/96, *Komisja przeciwko Włochom (agenci celni)*, ECLI:EU:C:1998:303 **– 421**
C-85/96, *M. Martínez Sala przeciwko Freistaat Bayern*, ECLI:EU:C:1998:217 **– 19**
C-106/96, *Zjednoczone Królestwo przeciwko Komisji*, ECLI:EU:C:1998:218 **– 128**
C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie przeciwko Regionowi Walonia*, ECLI:EU:C:-1997:628 **– 299**
C-149/96, *Portugalia przeciwko Radzie*, ECLI:EU:C:1999:574 **– 562**
C-162/96, *A. Racke GmbH & Co. przeciwko Hauptzollamt Mainz*, ECLI:EU:**C**:1998:293 **– 510**

C-231/96, *Edilizia Industriale Siderurgica Srl (Edis) przeciwko Ministero delle Finanze*, ECLI:EU:C:1998:401 – **409**
C-249/96, *L.J. Grant v South-West Trains Ltd,* ECLI:EU:C:2000:367 – **177**
C-274/96, *Postępowanie karne przeciwko H.O. Bickelowi i U. Franzowi*, ECLI:EU:C:1998:563 – **18**
C-309/96, *D. Annibaldi przeciwko Sindaco del Comune di Guidonia i Presidente Regione Lazio*, ECLI:EU:C:1997:631 – **369**
C-77/97, *Unilever GmbH przeciwko Smithkline Beecham Markenartikel GmbH*, ECLI:EU:C:-1999:30 – **315**
C-95/97, *Région wallonne przeciwko Komisji WE*, ECLI:EU:C:1997:184 – **423**
C-224/97, *E. Ciola przeciwko Krajowi federalnemu Vorarlberg*, ECLI:EU:C:1999:212 – **201**
C-226/97, *Postępowanie karne przeciwko J.M. Lemmensowi*, ECLI:EU:C:1998:296 – **307, 472**
C-273/97, *A.M. Sirdar przeciwko The Army Board i Secretary of State for Defence*, ECLI:EU:-C:1999:523 – **174**
C-378/97, *Postępowanie karne przeciwko F.A. Wijsenbeek*, ECLI:EU:C:1999:439 – **23**
C-424/97, *S. Haim przeciwko Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein*, ECLI:EU:C:-2000:357 – **495**
C-224/98, *N.-M. D'Hoop przeciwko Office national d'emploi*, ECLI:EU:C:2002:432 – **21**
C-281/98, *R. Angonese przeciwko Cassa di Risparmio di Bolzano*, ECLI:EU:C:2000:296 – **168**
C-285/98, *T. Kreil przeciwko RFN*, ECLI:EU:C:2000:2 – **175, 201**
C-377/98, *Niderlandy przeciwko Parlamentowi i Radzie*, ECLI:EU:C:2001:523 – **107**
C-403/98, *Azienda Agricola Monte Arcosu Srl przeciwko Regione Autonoma della Sardegna, Organismo Comprensoriale nº 24 della Sardegna i Ente Regionale per l'Assistenza Tecnica in Agricoltura (ERSAT)*, ECLI:EU:C:2001:6 – **280**
C-407/98, *K. Abrahamsson i L. Anderson przeciwko E. Fogelqvist*, ECLI:EU:C:2000:367 – **176, 453**
C-411/98, *A. Ferlini przeciwko Centre hospitalier de Luxembourg*, ECLI:EU:C:2000:530 – **168**
C-443/98, *Unilever Italia przeciwko Central Food*, ECLI:EU:C:2000:496 – **312**
C-466/98, *Komisja Europejska przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, ECLI:EU:C:2002:264 – **525**
C-467/98, *Komisja Europejska przeciwko Danii,* ECLI:EU:C:2002:625 – **525**
C-468/98, *Komisja Europejska przeciwko Szwecji*, ECLI:EU:C:2002:626 – **525**
C-469/98, *Komisja Europejska przeciwko Finlandii*, ECLI:EU:C:2002:627 – **525**
C-471/98, *Komisja Europejska przeciwko Belgii*, ECLI:EU:C:2002:628 – **525**
C-472/98, *Komisja Europejska przeciwko Luksemburgowi*, ECLI:EU:C:2002:629 – **525**
C-475/98, *Komisja Europejska przeciwko Austrii*, ECLI:EU:C:2002:630 – **525**
C-476/98, *Komisja WE przeciwko RFN*, ECLI:EU:C:2002:631 – **525**
C-63/99, *The Queen przeciwko Secretary of State for the Home Department, ex parte W. Gloszczuk i E. Gloszczuk*, ECLI:EU:C:2001:488 – **564**
C-184/99, *R. Grzelczyk przeciwko Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, ECLI:EU:C:2001:458 – **17**
C-192/99, *Regina przeciwko Secretary of State for the Home Department, ex parte Kaur (Justice, Intervenient)*, ECLI:EU:C:2001:106 – **15**

C-230/99, *Komisja przeciwko Francji* (wyroby gumowe), ECLI:EU:C:2001:100 **– 421**
C-268/99, *A.M. Jany i in. przeciwko Staatssecretaris van Justitie*, ECLI:EU:C:2001:616 **– 567**
C-439/99, *Komisja przeciwko Włochom* (targi i jarmarki), ECLI:EU:C:2002:14 **– 421**
C-50/00, *Union de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie,* ECLI:EU:C:2002:462**– 287, 291**
C-60/00, *M. Carpenter przeciwko Secretary of State for the Home Department*, ECLI:EU:C:-2002:434 **– 370**
C-94/00, *Roquette Frères SA przeciwko Directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes,* ECLI:EU:C:-2002:603 **– 334**
C-99/00, *Postępowanie karne przeciwko K.R. Lyckeskog*, ECLI:EU:C:2002:329 **– 445**
C-112/00, *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge przeciwko Republice Austrii*, ECLI:EU:C:2003:333 **– 123, 371**
C-129/00, *Komisja WE przeciwko Włochom*, ECLI:EU:C:2003:656 **– 470**
C-162/00, *Kraj Północna Nadrenia-Westfalia przeciwko B. Pokrzeptowicz-Meyer,* ECLI:EU:-C:2002:57 **– 566**
C-253/00, *A. Muñoz y Cia SA i Superior Fruiticola SA przeciwko Frumar Ltd i Redbridge Produce Marketing Ltd*., ECLI:EU:C:2002:497 **– 282**
C-345/00 P, *FNAB przeciwko Radzie*, ECLI:EU:C:2001:270 **– 128**
C-422/00, *Á. Rodríguez Caballero przeciwko Fondo de Garantía Salarial (Fogasa),* ECLI:EU:C:2003:24 **– 163**
C-438/00, *Deutscher Handballbund eV przeciwko M. Kolpak,* ECLI:EU:C:2003:255 **– 569**
C-453/00, *Kühne i Heitz przeciwko Produktschap voor Pluimvee en Eieren*, ECLI:EU:-C:2004:17 **– 202**
C-147/01 *Weber's Wine World Handels-GmbH przeciwko. Abgabenberufungskommission*, ECLI:EU:C:2003:533 **– 205**
C-186/01, *A. Dory przeciwko RFN*; ECLI:EU:C:2003:146 **– 175**
C-187/01 oraz C-385/01, *Postępowania karne przeciwko H. Gözütok i K. Brügge*, ECLI:EU:C:2003:87 **– 159**
C-224/01, *G. Köbler przeciwko Austrii*, ECLI:EU:C:2003:513 **– 464**
C-276/01, *J. Steffensen,* ECLI:EU:C:2002:605 **– 408**
C-397-401/01, *B. Pfeiffer i in. przeciwko Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut*, ECLI:EU:C:2004:584 **– 197, 305**
C-491/01, *The Queen przeciwko Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco (Investments) Ltd i Imperial Tobacco Ltd.*, ECLI:EU:C:2002:741 **– 39, 111, 113, 117**
C-36/02, *Omega Spielhallen und Automatenaufstellungs-GmbH przeciwko Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*, ECLI:EU:C:2004:614 **– 210**
C-148/02, *C.Garcia Avello przeciwko Państwu Belgijskiemu*, ECLI:EU:C:2003:539 **– 21**
C-200/02, *K.C. Zhu i M.L.Chen przeciwko Secretary of State for the Home Department*, ECLI:-EU:C:2004:639 **– 15**
C-201/02, *The Queen, ex parte D. Wells przeciwko Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions*, ECLI:-EU:C:2004:12 **– 304**
C-233/02, *Francja przeciwko Komisji*, ECLI:EU:C:2004:173 **– 126**
C-263/02 P, *Komisja WE przeciwko Jégo-Quéré & Cie SA*, ECLI:EU:C:2004:210 **– 287**

C-387/02, C-391/02 i C-403/02, *Postępowanie karne przeciwko S. Berlusconiemu i in.*, ECLI:EU:C:2005:270 **– 315**
C-422/02 P *Europe Chemi-Con (Deutschland) GmbH przeciwko Radzie i Komisji*, ECLI:EU:-C:2005:56 **– 163**
C-441/02, *Komisja WE przeciwko RFN*, ECLI:EU:C:2006:253 **– 420**
C-105/03, *Postępowanie karne przeciwko M. Pupino,* ECLI:EU:C:2005:386 **– 130**
C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo SpA przeciwko Republice Włoskiej*, ECLI:EU:C:-2006:391 **– 467**
C-176/03, *Komisja WE przeciwko Radzie UE,* ECLI:EU:C:2005:542 **– 473**
C-203/03, *Komisja przeciwko Austrii* (ograniczenia dostępu kobiet do niektórych zawodów), ECLI:EU:C:2005:76 **– 421**
C-208/03 P, *J.-M. Le Pen przeciwko Parlamentowi Europejskiemu*, ECLI:EU:C:2005:429 **– 435**
C-239/03, *Komisja WE przeciwko Republice Francuskiej*, *J* ECLI:EU:C:2004:598 **– 528**
C-265/03, *I. Simutenkov przeciwko Ministerio de Educación y Cultura i Real Federación Española de Fútbol*, ECLI:EU:C:2005:213 **– 520**
C-459/03, *Komisja przeciwko Irlandii*, ECLI:EU:C:2006:345 **– 30**
C-470/03, *A.G.M.-COS.MET Srl przeciwko Suomen valtio i T. Lehtinenowi*, ECLI:EU:C:-2007:213 **– 520**
C-144/04, *W. Mangold przeciwko R. Held*, ECLI:EU:C:2005:709 **– 180, 258, 300**
C-145/04, *Hiszpania przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, ECLI:EU:C:2006:543 **– 518**
C-212/04, *K. Adeneler i in. przeciwko Ellinikos Organismos Galaktos (ELOG)*, ECLI:EU:C:-2006:443 **– 300**
C-234/04, *R. Kapferer przeciwko Schlank & Schick GmbH*, ECLI:EU:C:2006:178 **– 202**
317 i 318/04, *Parlament Europejski przeciwko Radzie UE i PE przeciwko KE*, ECLI:EU:-C:2006:346 **– 554**
C-344/04, *The Queen, on the application of International Air Transport Association and European Low Fares Airline Association przeciwko Department for Transport*, ECLI:EU:C:-2006:10 **– 118, 126**
C-506/04, *G.J. Wilson przeciwko Ordre des avocats du barreau de Luxembourg*, ECLI:EU:C:2006:587 **– 55**
C-119/05, *Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato przeciwko Lucchini SpA.*, ECLI:EU:C:2007:434 **– 203**
C-167/05, *Komisja przeciwko Szwecji*, ECLI:EU:C:2008:202 **– 189**
C-222-225/05, *J. van der Weerd i in. przeciwko Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*, ECLI:EU:C:2007:318 **– 407**
C-303/05, *Advocaten voor de Wereld VZW przeciwko Leden van de Ministerraad*, ECLI:EU:C:2007:261 **– 149**
C-432/05, *Unibet (London) Ltd i Unibet (International) Ltd przeciwko Justitiekanslern*, ECLI:EU:C:2007:163 **– 390**
C-440/05, *Komisja WE przeciwko Radzie U*E, ECLI:EU:C:2007:625 **– 474**
C-161/06, Skoma-Lux sro przeciwko Celní ředitelství Olomouc, ECLI:EU:C:2007:773 **– 275**

C-244/06, *Dynamic Medien Vertriebs GmbH przeciwko Avides Media AG,* ECLI:EU:C:2008:85 **– 121**
C-267/06, *T. Maruko przeciwko Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen*, ECLI:EU:-C:2008:179 **– 177**
C-345/06, *G. Heinrich*, ECLI:EU:C:2009:140 **– 276, 457**
C-185/07, *Allianz SpA i Generali Assicurazioni Generali SpA przeciwko West Tankers Inc*., ECLI:EU:C:2009:69 **– 157**
C-370/07, *Komisja Wspólnot Europejskich, przeciwko Radzie Unii Europejskiej (konwencja CITES)*, ECLI:EU:C:2009:590 **– 267, 425**
C-378-380/07, *K. Angelidaki i in*., ECLI:EU:C:2009:250 **– 201**
C-555/07, *S. Kücükdeveci przeciwko Swedex GmbH & Co. KG*, ECLI:EU:C:2010:21 **– 180, 300**
C-420/07, M. *Apostolides przeciwko D.Ch. Orams i L.E. Orams*, ECLI:EU:C:2009:271 **– 577**
C-8/08, *T-Mobile Netherlands BV, KPN Mobile NV, Orange Nederland NV i Vodafone Libertel NV przeciwko Raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit*, ECLI:EU:-C:2009:343 **– 446**
C-58/08, *Regina, ex parte Vodafone Ltd i inni przeciwko Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform*, ECLI:EU:C:2010:321 **– 113**
C-314/08*, K. Filipiak przeciwko Dyrektorowi Izby Skarbowej w Poznaniu*, ECLI:EU:C:-2009:719 **– 204**
C-368/08, *Brita GmbH przeciwko Hauptzollamt Hamburg Hafen*, ECLI:EU:C:2009:326 – 578
C-176/09, *Wielkie Księstwo Luksemburga przeciwko Parlamentowi i Radzie UE*, ECLI:EU:-C:2011:290 **– 115**
C-208/09, *I. Sayn-Wittgenstein przeciwko Landeshauptmann von Wien*, ECLI:EU:C:2010:806 **– 210**
C-322/09 P, *NDSHT Nya Destination Stockholm Hotell & Teaterpaket AB przeciwko Komisji Europejskiej*, ECLI:EU:C:2010:701 **– 433**
C-372/09 i C-373/09, *J. Peñarroja Fa.*, ECLI:EU:C:2011:156 **– 142**
C-391/09, *M. Runevič-Vardyn i Ł.P. Wardyn przeciwko Vilniaus miesto savivaldybės administracija i innym*, ECLI:EU:C:2011:291 **– 210**
C-399/09, *M. Landtová przeciwko České správě sociálního zabezpečení*, ECLI:EU:C:2011:415 – 236
C-434/09, *Sh. McCarthy przeciwko Secretary of State for the Home Department*, ECLI:EU:-C:2011:277 **– 23**
C-550/09, *Postępowanie karne przeciwko E. i F.*, ECLI:EU:C:2010:382 **– 50**
C-40/10, *Komisja przeciwko Radzie*, ECLI:EU:C:2010:713 **– 126**
C-188-189/10, *A. Melki i S. Abdeli*, ECLI:EU:C:2010:206 **– 205**
C-364/10, *Węgry przeciwko Republice Słowackiej,* ECLI:EU:C:2012:630 **– 417**
C-366/10, *Air Transport Association of America i inni przeciwko Secretary of State for Energy and Climate Change*, ECLI:EU:C:2011:864 **– 504**
C-393/10, *D.P. O'Brien przeciwko Ministry of Justice,* ECLI:EU:C:2012:110 **– 219**
C-411/10 i C-493/10, *N.S. przeciwko Secretary of State for the Home Department i M.E. i inni przeciwko Refugee Applications Commissioner i Minister for Justice, Equality and Law Reform*, ECLI:EU:C:2011:865 **– 146**

C-463/10P i C-475/10 P, *Deutsche Post AG i RFN przeciwko Komisji Europejskiej*, ECLI:EU:C:2011:656 – **430**
C-221/10 P, *Artegodan GmbH przeciwko Komisji*, ECLI:EU:C:2012:216 – **127**
C-617/10, *Åklagaren przeciwko H. Åkerberg Fransson*, ECLI:EU:C:2013:105 – **340**
C-226/11, *Expedia Inc. przeciwko Autorité de la concurrence i in.*, ECLI:EU:C:2012:795 – **323**
C-274 i 295/11, *Włochy i Hiszpania przeciwko Radzie*, ECLI:EU:C:2013:240 – **41**
C-283/11, *Sky Österreich GmbH przeciwko Österreichischer Rundfunk*, ECLI:EU:C:2013:28 – **117**
C-399/11, *S. Melloni przeciwko Ministerio Fiscal*, ECLI:EU:C:2013:107 – **231**
C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami i in. przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE*, ECLI:EU:C:2013:625 – **296, 379**
C-658/11, *Parlament przeciwko Radzie UE*, ECLI:EU:C:2014:2025 – **270**
C-31/12, *Prokuratura Rejonowa w Zakopanem przeciwko W. Ziemskiemu i A. Kozakowi*, ECLI:EU:C:2012:627 – **460**
C-114/12, *Komisja Europejska przeciwko Radzie*, ECLI:EU:C:2014:2151 – **519**
C-267/12, *F. Hay przeciwko Crédit agricole mutuel de Charente-Maritime et des Deux-Sèvres*, ECLI:EU:C:2013:823 – **177**
C274/12 P, *Telefónica SA przeciwko Komisji Europejskiej*, ECLI:EU:C:2013:852 – **261**
C-286/12, *Komisja Europejska przeciwko Węgrom*, ECLI:EU:C:2012:687 – **63**
C-363/12, *Z. przeciwko A Government Department i The Board of Management of a Community School*, ECLI:EU:C:2014:159 – **559**
C-370/12, *Th. Pringle przeciwko Governement of Ireland i in.*, ECLI:EU:C:2012:756 – **255**
C-302/13, *flyLAL-Lithuanian Airlines AS przeciwko Starptautiskā lidosta Rīga VAS i Air Baltic Corporation AS*, ECLI:EU:C:2014:2319 – **158**
C-681/13, *Diageo Brands BV przeciwko Simiramida-04 EOOD*, ECLI:EU:C:2015:471 – **147**
C-62/14, *P. Gauweiler i in. przeciwko Deutscher Bundestag*, ECLI:EU:C:2015:400 – **217**
C-160/14, *J.F. Ferreira da Silva e Brito i in. przeciwko Portugalii*, ECLI:EU:C:2015:565 – **468**
C-274/14, *Banco de Santander SA*, ECLI:EU:C:2020:17 – **59**
C-486/14, *Postępowanie karne przeciwko P. Kossowskiemu,* ECLI:EU:C:2016:483 – **160**
C-547/14, *Philip Morris Brands SARL i in. przeciwko Secretary of State for Health*, ECLI:EU:-C:2016:325 – **114**
C-600/14, *Republika Federalna Niemiec przeciwko Radzie UE*, ECLI:EU:C:2017:935 – **530**
C-105/14, *Postępowanie karne przeciwko I. Taricco i in.* (tzw. Taricco I), ECLI:EU:C:2015:555 – **218**
C-333/14, *Scotch Whisky Association i in. przeciwko Lord Advocate, Advocate General for Scotland*, ECLI:EU:C:2015:845 – **119**
C-438/14, *N.P. Bogendorff von Wolffersdorff przeciwko Standesamt der Stadt Karlsruhe i Zentraler Juristischer Dienst der Stadt Karlsruhe*, ECLI:EU:C:2016:401 – **210**
C-526/14, *T. Kotnik i in. przeciwko Državni zbor Republike Slovenije*, ECLI:EU:C:2016:570 – **327**
C-157/15, *S. Achbita, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding przeciwko G4S Secure Solutions NV*, *ECLI*:EU:*C*:2017:203 – **169**

C-188/15, *A. Bougnaoui, Association de defense des droits de l'homme (ADDH) przeciwko Micropole Univers SA,* ECLI:EU:C:2017:204 **– 169**
C-404/15 i C-659/15 PPU, P. *Aranyosi i R. Căldăraru przeciwko Generalstaatsanwaltschaft Bremen*, ECLI:EU:C:2016:198 **– 151**
C-413/15, E. Farrell przeciwko A. Whitty i in., ECLI:EU:C:2017:745 **– 133**
C-579/15, Openbaar Ministerie przeciwko D.A. Popławskiemu, ECLI:EU:C:2017:503 **– 317**
C-643/15 i C-647/15, *Republika Słowacka i Węgry (popierane przez Polskę) przeciwko Radzie UE*, ECLI:EU:C:2017:631 **– 263**
C-648/15, *Republika Austriacka przeciwko RFN,* ECLI:EU:C:2017:664 **– 418**
C-17/16, O*. El Dakkak i Intercontinental SARL przeciwko Administration des douanes et droits indirects,* ECLI:EU:C:2017:341 **– 25**
C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas*, ECLI:EU:C:2018:117 **– 57, 63**
C-104/16 P, *Rada UE przeciwko Front populaire pour la libération de La Saguia-el-hamra et du Rio de Oro (Front Polisario),* ECLI:EU:C:2016:973 **– 580**
C-266/16, *Western Sahara Campaign UK przeciwko Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs i Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs,* ECLI:EU:-C:2018:118 **– 584**
C-284/16, *Słowacja przeciwko Achmea BV*, ECLI:EU:C:2018:158 **– 32**
C-403/16 S, *El Hassani przeciwko Ministrowi Spraw Zagranicznych (RP)*, ECLI:EU:C:2017:960 **– 388**
C-414/16, *V. Egenberger przeciwko Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung eV*, ECLI:EU:C:2018:257 **– 343**
C-569/16 i 570/16, *Miasto Wuppertal przeciwko M.E. Bauer oraz V. Willmeroth przeciwko M. Broßonn*, ECLI:EU:C:2018:871 **– 343**
C-673/16, *R.A. Coman i in. przeciwko Inspectoratul General pentru Imigrări i Ministerul Afacerilor Interne*, ECLI:EU:C:2018:385 **– 178**
C-193/17, *Cresco Investigation GmbH przeciwko M. Achatzi*, ECLI:EU:C:2019:43 **– 343**
C-416/17, *Komisja przeciwko Francji*, ECLI:EU:C:2018:811 **– 469**
C-42/17, *M.A.S.&M.B. (tzw. Taricco II),* ECLI:EU:C:2017:936 **– 218**
C-441/17 R, *Komisja przeciwko Polsce*, ECLI:EU:C:2018:255 **– 62**
C-493/17, *H. Weiss i in*., ECLI:EU:C:2018:1000 **– 237**
C-573/17, *D.A. Popławski*, ECLI:EU:C:2019:530 **– 317**
C-591/17, *Republika Austriacka przeciwko RFN*, ECLI:EU:C:2019:504 **– 418**
C-192/18, *Komisja Europejska przeciwko Polsce(niezależność sądów powszechnych),* ECLI:-EU:C:2019:924 **– 67**
C-202/18 i C-238/18, *Rimšēvičs i EBC przeciwko Łotwie*, ECLI:EU:C:-2019:139 **– 63**
C-216/18, *PPU, LM*, ECLI:EU:C:2018:586 **– 153**
C-363/18, *Organisation juive européenne, Vignoble Psagot Ltd przeciwko Ministre de l'Économie et des Finances*, ECLI:EU:C:2019:954 **– 578**
C-457/18*, Słowenia przeciwko Chorwacji*, ECLI:EU:C:2020:65 **– 418**
C-558/18 i C-563/18, *Miasto Łowicz przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie Łódzkiemu i Prokurator Generalny przeciwko VX i in*., ECLI:EU:C:2020:234 **– 447**

C-584/18, *D.Z. przeciwko Blue Air – Airline Management Solutions SRL i in.,* ECLI:EU:C:-2020:324 **– 135**
C-585/18, C-624/18 i C-625/18, *A.K. i in. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa*, ECLI:EU:-C:2019:982 **– 68**
C-619/18, *Komisja przeciwko Polsce (in re niezależność Sądu Najwyższego),* ECLI:EU:C:-2019:615 **– 63, 200**
C-621/18, A*. Wightman, i in. przeciwko Secretary of State for Exiting the European Union (sąd szkocki)*, ECLI:EU:C:2018:999 **– 447**
C-824/18, *A.B. i in. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa*, ECLI:EU:C:2021:153 **– 90**
C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, *Asociația „Forumul Judecătorilor din România" przeciwko Inspecția Judiciară i in.*; ECLI:EU:C:2021:393 **– 103**
C-243/19, *A. przeciwko Veselības ministrija*, ECLI:EU:C:2020:872 **– 181**
C-272/19, *VQ przeciwko krajowi federalnemu Hesja***,** ECLI:EU:C:2020:535 **– 98, 452**
C-502/19, *Postępowanie karne przeciwko O. Junqueras Vies*, ECLI:EU:C:2019:1115 **– 231**
C-646/19 P(R), *C. Puigdemont i Casamajó, A. Comín i Oliveres*, ECLI:EU:C:2019:1149 **– 231**
C-791/19, *Komisja Europejska przeciwko Polsce, (odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów)*, ECLI:EU:C:2020:277 **– 82, 83**
C-896/19, *Repubblika przeciwko Il-Prim Ministru*, ECLI:EU:C:2021:31 **– 101**
Opinia 1/75, ECLI:EU:C:1975:145 **– 38, 470**
Opinia 1/76, ECLI:EU:C:1977:63 **– 551**
Opinia 1/91, ECLI:EU:C:1991:490 **– 543**
Opinia 1/94, ECLI:EU:C:1994:384 **– 39, 515**
Opinia 2/94, ECLI:EU:C:1996:140 **– 45, 356**
Opinia 2/00, ECLI:EU:C:2001:664 **– 273**
Opinia 1/03, ECLI:EU:C:2006:81 **– 521**
Opinia 1/09, ECLI:EU:C:2011:123 **– 382**
Opinia 1/13, ECLI:EU:C:2014:2454 **– 533**
Opinia 1/17, ECLI:EU:C:2018:478 **– 535**
Opinia 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454 **– 138, 359**
Opinia 2/15, ECLI:EU:C:2016:992 **– 535**

Sąd UE (Sąd Pierwszej Instancji)

T-29/92, *Vereniging van SPO in de Bouwnijverheid i in. przeciwko Komisji*, ECLI:EU:T:1995:34 **– 111**
T-572/93, *Odigitria AAE przeciwko Radzie UE i Komisji Europejskiej*, ECLI:EU:T:1995:131 **– 574**
T-585/93, *Greenpeace i inni przeciwko Komisji*, ECLI:EU:T:1995:147 **– 287**
T-5/94, *J przeciwko Komisji WE*, ECLI:EU:T:1994:58 **– 440**
T-115/94, *Opel Austria GmbH przeciwko Radzie UE*, ECLI:EU:T:1997:3 **– 508**
T-87/96, *Assicurazioni Generali SpA and Unicredito SpA przeciwko Komisji WE*, ECLI:-EU:T:1999:37 **– 434**

T-95/96, *Gestevision Telecinco SA przeciwko Komisji WE*, ECLI:EU:T:1998:206 **– 442**
T-132/96 i T-143/95, *Freistaat Sachsen przeciwko Komisji*, ECLI:EU:T:1999:326 **– 296**
T-186, 187, 190–192, 211, 216-218, 279-280, 293/97 i 147/99, *Kaufring i in. przeciwko Komisji*, ECLI:EU:T:2001:133 **– 504**
T-238/97, *Comunidad Autónoma de Cantabria przeciwko Radzie UE*, ECLI:EU:T:1998:126 **– 423**
T-173/98, *Union de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie*, ECLI:EU:T:1999:296 **– 287**
T-184/95, *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH przeciwko Radzie UE i Komisji WE*, ECLI:EU:T:1998:74 **– 484, 512**
T-177/01, *Jégo-Quéré & Cie SA przeciwko Komisji WE*, ECLI:EU:T:1999:296 **– 291**
T-201/04, *Microsoft przeciwko Komisji,* ECLI:EU:T:2007:289 **– 118**
T-231/04, *Republika Grecka przeciwko Komisji WE*, ECLI:EU:T:2007:9 **– 509**
T-262/10, *Microban International Ltd i Microban (Europe) Ltd przeciwko Komisji Europejskiej,* ECLI:EU:T:2011:623 **– 298**
Orzeczenie ETPCz: z dnia 18 maja 1999 r., *Ninn-Hansen przeciwko Danii*; z dnia 6 listopada 2018 r., *Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii*; z dnia 6 maja 2003 r., *Kleyn i in. przeciwko Niderlandom*; z dnia 28 czerwca 1984 r., *Campbell i Fell przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*; z dnia 9 listopada 2006 r, *Sacilor Lormines przeciwko Francji* **– 68**
CFDT przeciwko Wspólnotom Europejskim, skarga 8030/77 **– 374**
M. & Co. przeciwko RFN, skarga nr 13258/87 **– 374**
Dufay przeciwko Wspólnotom Europejskim, skarga nr 13539/88 **– 374**
Open Door and Dublin Well Woman przeciwko Irlandii, skarga nr 14234/88 **– 338**
Cantoni przeciwko Francji, skarga nr 17862/91 **– 374**
Waite i Kennedy przeciwko RFN, skarga 26083/94 **– 375**
Beer i Regan przeciwko RFN, skarga 28934/95 **– 375**
Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi przeciwko Irlandii, skarga nr 45036/98 **– 358**
Connolly przeciwko 15 państwom członkowskim UE, skarga 73274/01 **– 378**
Avotinš przeciwko Łotwie, skarga 17502/07 **– 376**
Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii, skarga 26374/18 **– 105**
Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce, skarga 4907/18 **– 106**

Orzeczenia sądów polskich

Uchwała składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. akt BSA I 4110 1/20 **– 75**
Wyrok TK z 27 kwietnia 2005 r., sygn. akt P 1/05 **– 241, 244**
Wyrok TK z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04 **– 240**
Wyrok z dnia 13 października 2010 r., sygn. akt Kp 1/09 **– 251**
Wyrok z dnia 16 listopada 2011 r., SK 45/09 **– 251**
Postanowienie z dnia 19 grudnia 2006 r., sygn. akt P 37/05 **– 241**

Książka jest zwieńczeniem wieloletniej pracy badawczej Autora, w którego szerokim spektrum zainteresowań naukowych, obejmujących zagadnienia z zakresu prawa międzynarodowego i prawa europejskiego, szczególne miejsce zajmuje praktyka Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) i jego rola w kształtowaniu porządku prawnego UE. Krytyczne, bardzo szczegółowe i kompleksowe opracowanie prezentuje główne kierunki rozwoju prawa unijnego, będącego w znacznej mierze wynikiem praktyki orzeczniczej TSUE, prowadzonej najczęściej według wykładni systemowej i celowościowej, ze szczególnym naciskiem na zapewnienie efektywności oraz jednolitego stosowania prawa UE, poszerzenie i ugruntowanie zakresu jego zastosowania, a także skutecznej ochrony prawnej jednostek jako podmiotów prawa UE.

dr hab. Anna Zawidzka-Łojek, prof. UW

Praca ma nie tylko niekwestionowane walory naukowe, ale także wysoką wartość dydaktyczną i informacyjną. (...) Zainteresuje z pewnością teoretyków i praktyków prawa UE, sędziów, pracowników naukowych i dydaktycznych w szkołach wyższych, urzędników państwowych, doktorantów, a także studentów przyswajających wiedzę o prawie Unii Europejskiej.

prof. dr hab. Dagmara Kornobis-Romanowska
Uniwersytet Wrocławski

e-ISBN 978-83-66849-20-4

www.scholar.com.pl