

LightT

LITIGATING CHANGE

Training Lawyers on the EU Rule of Law Acquis

MATERIAŁ SZKOLENIOWY



Co-funded by
the European Union

Funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union. Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.

MATERIAŁ SZKOLENIOWY

Koncepcja praworządności – definicje i składowe

Autorka: Zoi Anna Kasapi

Streszczenie. Unia Europejska zasadza się na stałym poszanowaniu praworządności we wszystkich Państwach Członkowskich.¹ Praworządność to jedna z podstawowych wartości unijnych, ustanowiona w art. 2 TUE. Dodatkowo stanowi warunek wstępny skutecznego stosowania prawa unijnego w oparciu o wzajemne zaufanie między Państwami Członkowskimi, a także istnienia wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz rynku wewnętrznego UE, gwarantujący skuteczne i jednolite wykonywanie przepisów oraz wydawanie środków budżetowych zgodnie z obowiązującymi przepisami. Zagrożenia dla praworządności są zatem postrzegane jako wyzwanie dla prawnych, politycznych i gospodarczych podstaw funkcjonowania UE.

Praworządność to także wartość istotna w obszarze prawa międzynarodowego, występująca w wielu międzynarodowych i regionalnych dokumentach prawnych i traktatach, uważana za zasadę o uniwersalnej ważności.

Pomimo tego kluczowego znaczenia dla wszystkich funkcjonujących demokracji, brak konsensusu w sprawie definicji praworządności jest zaiste imponujący. Teoretycy i praktycy prawa, państwa i organizacje międzynarodowe nie zgadzają się co do konkretnej funkcji i elementów składowych tej koncepcji, które decydują się traktować priorytetowo lub, wręcz przeciwnie, ignorować.

Niniejszy rozdział wprowadzający ma na celu zaprezentowanie zarysu obecnych podejść do praworządności na poziomie międzynarodowym i regionalnym, ze szczególnym uwzględnieniem Europy, a zwłaszcza UE. Podkreśli brak spójnej, powszechnie akceptowanej definicji tego terminu, przedstawi podejście operacyjne preferowane przez Radę Europy i Unię Europejską oraz zdefiniuje

Prowadzący powinni wykorzystać zawarte w tym rozdziale informacje, by przedstawić uczestnikom na różnym poziomie wiedzy i doświadczenia trwającą obecnie debatę na temat praworządności. Powinni przy tym podkreślać fakt, że nie istnieje jedna uniwersalna definicja tego pojęcia i że jego definicja w kontekście odpowiednich tradycji konstytucyjnych i prawnych, a także specyficznych zobowiązań międzynarodowych wynikających z członkostwa w organizacjach lub traktatach międzynarodowych jest zadaniem państwa. Co więcej, powinni podkreślać podejście unijne, w tym metodologię Sprawozdań na temat praworządności, i odpowiednie obowiązki Państw Członkowskich, które mogą prowadzić do podlegających zaskarżeniu działań i zaniechań. Należy zaznaczyć, że poszczególne elementy składowe praworządności zidentyfikowane w niniejszym rozdziale są kluczowe, by zrozumieć, w jaki sposób można wykorzystać tę zasadę w praktyce w argumentacji prawnej, aby wzmocnić siłę argumentów poprzez odniesienie do prawa pierwotnego UE.

Powiązane moduły:

Moduł ToT 2 – Praworządność i instytucje demokratyczne

Moduł wstępny 2 – Praworządność a wykonywanie podstawowych praw demokratycznych

Moduł zaawansowany 1 - UE i praworządność.

¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Umocnienie praworządności w Unii. Plan działania”, COM(2019) 343 final, Bruksela, 17 lipca 2019 r.

poszczególne elementy składowe, aby pomóc praktykom połączyć zbyt teoretyczną koncepcję praworządności z jej praktycznym zastosowaniem.

Zawartość rozdziału

- Międzynarodowe podejścia i definicje praworządności
- Praworządność na poziomie regionalnym
- Bliższa analiza ram stosowanych przez Radę Europy
- Praworządność w Unii Europejskiej

Międzynarodowe podejścia i definicje praworządności. Praworządność to koncepcja o znaczeniu uniwersalnym.² W 2005 r. ONZ jednogłośnie poparła „potrzebę powszechnego przestrzegania i wdrażania praworządności zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym”.³ W tym celu przyjęto Wskaźniki Praworządności, aby monitorować i promować praworządność w krajach rozwijających się. Wskaźniki włączono do [Wytycznych wdrożeniowych](#), które obejmują 135 wskaźników odnoszących się do trzech kluczowych instytucji: policji (41 wskaźników); systemu sądownictwa (51 wskaźników); i więziennictwa (43 wskaźniki).

ONZ uznaje rządy prawa zarówno za zasadę rządów, jak i za fundamentalny aspekt budowania pokoju, kluczowy dla istnienia skutecznych i wiarygodnych instytucji demokratycznych. Przyznaje jednak

[Praworządność] odnosi się do zasady rządów, zgodnie z którą wszystkie osoby, instytucje i podmioty publiczne i prywatne, w tym samo państwo, są odpowiedzialne za przestrzeganie prawa, które jest publicznie ogłaszane, jednakowo egzekwowane i niezależnie orzekane, a także które jest zgodne z międzynarodowymi normami i standardami praw człowieka. Wymaga również środków zapewniających przestrzeganie zasad nadrzędności prawa, równości wobec prawa, odpowiedzialności wobec prawa, sprawiedliwości w stosowaniu prawa, podziału władzy, udziału w procesach decyzyjnych, pewności prawa, unikania arbitralności, a także transparentności proceduralnej i prawnej.”

Raport Sekretarza Generalnego w sprawie rządów prawa i sprawiedliwości okresu przejściowego w społeczeństwach ogarniętych konfliktami i po ustaniu konfliktów (S/2004/616), pkt 6.

również, że brak jest jednej, powszechnie akceptowanej definicji tego terminu. W ramach ONZ stosowana jest następująca definicja rządów prawa:

Praworządność na poziomie regionalnym. Na poziomie wtórnym organy i organizacje regionalne uznają rządy prawa za jedną z podstawowych zasad i wartość przewodnią, która chroni demokratyczne funkcjonowanie Państw Członkowskich i instytucji. Sprawowanie władzy zgodnie z zasadami rządów prawa figuruje w [Międzyamerykańskiej Karcie Demokratycznej](#) obok poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, przeprowadzania okresowych, wolnych i uczciwych wyborów,

² Lista kontrolna dotycząca praworządności, przyjęta na 106. sesji plenarnej przyjęta przez Komisję Wenecką Rady Europy

w Wenecji, 11-12 marca 2016 r., dostępna pod adresem https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule_of_Law_Check_List.pdf.

³ Organizacja Narodów Zjednoczonych, Dokument końcowy Światowego Szczytu ONZ, 2005 r. (§ 134), dostępny pod adresem https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RE_S_60_1.pdf.

pluralistycznego systemu partii i organizacji politycznych oraz podziału władzy (art. 3) jako jeden z podstawowych elementów skutecznej demokracji przedstawicielskiej. Państwa członkowskie Organizacji Jedności Afrykańskiej (OJA) zadeklarowały w [Akcje założycielskim Unii Afrykańskiej](#) determinację w promowaniu i ochronie praw człowieka i narodów, konsolidacji demokratycznych instytucji i kultury oraz zapewnieniu należytych rządów i praworządności. Swoje zaangażowanie potwierdziły w [Agendzie 2063: Afryka, której pragniemy](#) (Aspiracja 3), która koncentruje się na praworządności jako niezbędnym czynnikiem warunkującym istnienie pokojowego i wolnego od konfliktów kontynentu afrykańskiego.

Bliższa analiza ram stosowanych przez Radę Europy. Praworządność zajmuje szczególne miejsce w europejskich tradycjach demokratycznych i prawnych, a Rada Europy (RE) odgrywa wiodącą rolę w jej podtrzymywaniu i wzmacnianiu na całym kontynencie. Preambuła do [Statutu Rady Europy](#) określa praworządność mianem jednej z „*duchowych i moralnych wartości stanowiących wspólne narodów [europejskich]*” i jednej z trzech zasad, które stanowią podstawę każdej autentycznej demokracji, wraz z wolnością jednostki i wolnością polityczną. Z kolei sygnatariusze [Europejskiej Konwencji Praw Człowieka](#) (EKPC) potwierdzili w jej preambule, że „*działają w tym samym duchu i posiadają wspólne dziedzictwo ideałów i tradycji politycznych, poszanowania wolności i rządów prawa*”.

Właściwym organem w ramach Rady Europy, odpowiadającym za wskazywanie merytorycznych wytycznych dotyczących demokracji i praworządności jest [Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo](#) (zwana powszechnie Komisją Wenecką). Jako niezależny organ doradczy, Komisja Wenecka współpracuje z państwami członkowskimi Rady Europy, a także zainteresowanymi państwami trzecimi oraz organizacjami i organami międzynarodowymi w celu promowania takich podstawowych wartości jak praworządność, prawa człowieka i demokracja.

W swoim [Sprawozdaniu o praworządności z 2011 r.](#), Komisja Wenecka podjęła starania zmierzające do wypracowania definicji praworządności, analizując ją w kontekście prawa pozytywnego i próbując odróżnić ją od podobnych pojęć – **Rechtsstaat** (które koncentruje się bardziej na charakterze państwa i jego definicji w opozycji do państwa absolutystycznego) i **État de droit** (które koncentruje się na prawie jako gwarancie praw podstawowych przed naruszeniem ich przez ustawodawcę). Po rozważaniach na temat odpowiedniej i kompleksowej definicji Komisja doszła jednak do wniosku, że praworządność jest **niedefiniowalna**. Zamiast dążyć w dalszym ciągu do niemożliwej do osiągnięcia i mało praktycznej definicji teoretycznej, przyjęto podejście praktyczne, skupione na identyfikacji podstawowych elementów rządów prawa.

Działania te doprowadziły do opracowania [Listy kontrolnej dotyczącej praworządności](#), narzędzia operacyjnego do oceny poziomu przestrzegania praworządności w danym państwie w oparciu o pięć podstawowych elementów:

- 1. Legalność** Zasada legalności jest podstawą każdej ustanowionej i działającej demokracji. Obejmuje ona nadrzędność prawa: Działania państwa muszą być zgodne z prawem i dozwolone przez prawo. Prawo musi określać związek między prawem międzynarodowym a krajowym i przewidywać przypadki, w których można przyjąć wyjątkowe środki stanowiące odstępstwo od normalnego systemu ochrony praw człowieka.
- 2. Pewność prawa** Pewność prawa wiąże się z przystępnością prawa. Prawo musi być pewne, przewidywalne i łatwe do zrozumienia. Fundamentami pewności prawa są pewne podstawowe zasady, takie jak *nullum crimen sine lege/nulla poena sine lege* lub niestosowanie prawa karnego wstecz.

3. **Zapobieganie nadużyciom władzy** Zapobieganie nadużyciom władzy oznacza istnienie zabezpieczeń przed arbitralnym stosowaniem prawa w samym systemie prawnym jako gwarancję, że uznaniowość urzędników nie jest nieograniczona, a podlega regulacjom prawnym.
4. **Równość wobec prawa i niedyskryminacja** Równość wobec prawa to zasada, która prawdopodobnie w największym stopniu ucieleśnia koncepcję rządów prawa. Prawo musi bezwzględnie gwarantować brak jakiejkolwiek dyskryminacji ze względu na rasę, kolor skóry, płeć, język, religię, poglądy polityczne, pochodzenie narodowe lub społeczne, urodzenie itp. Podobne sytuacje należy traktować jednakowo, a rozbieżne sytuacje inaczej. Środki pozytywne mogą być dozwolone, o ile są proporcjonalne i konieczne.
5. **Dostęp do wymiaru sprawiedliwości** Dostęp do wymiaru sprawiedliwości wiąże się z istnieniem niezależnego i bezstronnego sądownictwa oraz prawem do rzetelnego procesu sądowego. Niezawistość i bezstronność sądownictwa mają kluczowe znaczenie dla publicznego postrzegania wymiaru sprawiedliwości, a tym samym dla realizacji klasycznej formuły: „sprawiedliwość winna być nie tylko wymierzana, ale także winna być postrzegana jako wymierzana”.

Źródło: Komisja Wenecka

Oprócz pięciu określonych powyżej zasad, Lista kontrolna podnosi również kwestię korupcji i konfliktu

Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwu Członkowskiemu w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn.

TEU, Artykuł 2

Świadoma swego duchowo-religijnego i moralnego dziedzictwa, Unia jest zbudowana na niepodzielnych, powszechnych wartościach godności osoby ludzkiej, wolności, równości i solidarności; opiera się na zasadach demokracji i państwa prawnego.

interesów, gromadzenia danych i nadzoru.

- Niezależnie Komisji Weneckiej i jej prerogatyw, Rada Europy przyjęła szereg regulacji dotyczących konkretnych kwestii i utworzyła wyspecjalizowane agencje i grupy zajmujące się specyficznymi zagrożeniami dla praworządności (w tym grupę GRECO do spraw korupcji i Komitet ds. Zwalczania Terroryzmu). Należy zauważyć, że Komisja Europejska ma status obserwatora zarówno w Komisji Weneckiej, jak i w grupie GRECO. Odpowiednie ramy prawne można znaleźć [tutaj](#).

Praworządność w Unii Europejskiej. Praworządność jest jedną z podstawowych wartości UE, zapisaną w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) i preambule do Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (KPP).

Komisja Europejska (KE) uważa te wartości za „*fundament naszych społeczeństw i wspólnej tożsamości*”.⁴ Odpowiedzialność za przestrzeganie praworządności spoczywa jednak przede wszystkim na każdym Państwie Członkowskiemu, zarówno jako zagadnienie wewnętrznej odpowiedzialności konstytucyjnej,

⁴ Tamże, 1.

jak i odpowiedzialności związanej z członkostwem w UE, opartym na zasadzie lojalnej współpracy zgodnie z art. 4 ust. 3 TUE. Jednocześnie jednak obowiązek zapewnienia proporcjonalnej pomocy Państwom Członkowskim w ich działaniach na rzecz zapewnienia poszanowania praworządności spoczywa na wszystkich instytucjach unijnych (wspólna odpowiedzialność).

W obliczu rosnących w ostatnich latach obaw i wyzwań, w celu obrony praworządności KE przyjęła [Plan działania](#), którego celem jest Wzmocnienie praworządności w Unii. Chociaż podstawowe znaczenie praworządności zostało uznane za dobrze zdefiniowane i wspólne dla wszystkich Państw Członkowskich, w Planie działania **nie zawarto definicji tego terminu**. Zamiast tego przyjęto to samo podejście operacyjne, które wybrała Komisja Wenecka – identyfikację kluczowych obszarów interwencji w oparciu o trzy filary działania, czyli promocję (skupioną na budowie wiedzy i wspólnej kultury praworządności), prewencję (która zasadza się na współpracy i wsparciu w celu wzmacniania praworządności na szczeblu krajowym) oraz reakcję (skoncentrowaną na egzekucji na szczeblu unijnym, gdy mechanizmy krajowe zawiodą).

Pomimo braku jasnego określenia, czym jest „podstawowe znaczenie” praworządności, Plan działania wskazuje pewne kluczowe elementy tego pojęcia, które nakreślają priorytety Unii i odpowiednie wskaźniki w tym zakresie. Należą do nich zasada legalności i równości wobec prawa, niezawisłość i bezstronność sądów, poszanowanie praw jednostek, a także podział władz, odpowiedzialność i zapobieganie nadużyciom władzy.

Unijny [Mechanizm praworządności](#) ustanowiono jako narzędzie prewencyjne w celu promowania praworządności i zapobiegania występowaniu lub zaognianiu się wyzwań w tym zakresie, zgodnie z priorytetami tematycznymi i filarami działania określonymi w Planie działania. W skład tego mechanizmu wchodzi coroczne Sprawozdanie na temat praworządności, które monitoruje istotne zmiany (zarówno pozytywne, jak i negatywne) związane z praworządnością w Państwach Członkowskich. Zgodnie z [Metodologią sporządzania rocznego Sprawozdania na temat praworządności](#), dotyczy ono czterech odrębnych tematów, podzielonych dalej na podtematy w następujący sposób:

- A. **Systemy wymiaru sprawiedliwości**, w tym ich niezależność, jakość i skuteczność.
- B. **Ramy antykorupcyjne**, w tym ramy instytucjonalne oraz istniejące środki zapobiegawcze i represyjne.
- C. **Pluralizm i wolność mediów**, w tym organy i instytucje regulujące media, transparentność struktury własnościowej mediów i ingerencji administracyjnych oraz ramy ochrony dziennikarzy.
- D. **Inne kwestie instytucjonalne oraz mechanizmy gwarantujące kontrolę i równowagę**, w tym procesy przygotowywania i uchwalania prawa, ramy działania niezależnych organów, dostępność i kontrola sądowa decyzji administracyjnych oraz istnienie ram umożliwiających funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego.

Te cztery tematy można uznać za elementy składowe praworządności w ramach UE. Odzwierciedlają one także szersze zagadnienia poruszane w projekcie LighT. Podkreśla się jednak, że Państwa Członkowskie są również związane własnymi tradycjami konstytucyjnymi i zobowiązaniami międzynarodowymi, które pozostają w mocy, o ile nie kolidują z realizacją zadań Unii lub nie zagrażają jej celom. Jak wskazano w ocenie potrzeb szkoleniowych (TNA) projektu LighT, w oparciu o otrzymane od uczestników wywiadów informacje zwrotne dodano dodatkowe obszary analizy.

Dalsza lektura

- Wskaźniki stanu praworządności Organizacji Narodów Zjednoczonych – Wytyczne wdrożeniowe i narzędzia projektowe, dostępne pod adresem:

https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/un_rule_of_law_indicators.pdf.

- Sprawozdanie na temat praworządności – przyjęte przez Komisję Wenecką na 86. sesji plenarnej (Wenecja, 25-26 marca 2011 r.), dostępne pod adresem:

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e)

- Rządy prawa w wolnym społeczeństwie – sprawozdanie z Międzynarodowego Kongresu Prawników (International Congress of Jurists), New Delhi, Indie, 5-10 stycznia 1959 r., dostępne pod adresem:

<https://www.icj.org/wp-content/uploads/1959/01/Rule-of-law-in-a-free-society-conference-report-1959-eng.pdf>.

- *An International Rule of Law?* Simon Chesterman, *The American Journal of Comparative Law*, Volume 56, wydanie 2, wiosna 2008 r., s. 331-362, <https://doi.org/10.5131/ajcl.2007.0009>.
- *Operationalizing and Measuring Rule of Law in an Internationalized Transitional Context: The Virtue of Venice Commission's Rule of Law Checklist*, Qerim Qerimi, *Law and Development Review* 2019, dostępny pod adresem:

https://www.venice.coe.int/files/articles/Qerimi_Rule_of_Law_LDR_2019.pdf

- *Rule of Law: A Fundamental Concept Without a Coherent Meaning - Analysis of the Swedish and Chinese Understandings*, Katia Cejje *European Journal of Comparative Law and Governance*, 14 lipca 2022 r., dostępny pod adresem:

https://brill.com/view/journals/ejcl/9/3/article-p287_003.xml?language=en.

- *The rule of law: Approaches of the African Commission on Human and Peoples' Rights and selected African states*, Jamil Ddamulira Mujuzi, (2012) 12 *African Human Rights Law Journal*, s. 89 i n., dostępny pod adresem: <http://www.scielo.org.za/pdf/ahrhj/v12n1/05.pdf>.

Hierarchia i ogólne zasady porządku prawnego UE

Autorka: Giota Masouridou

Streszczenie. Rozdział omawia hierarchię norm prawnych UE oraz kluczowe zasady ogólne, które kierują stosowaniem pierwotnego i wtórnego prawa unijnego, wraz z przykładami zaczerpniętymi ze spraw istotnych dla kwestii praworządności. Rozdział podzielono na dwie części – pierwsza z nich przedstawia hierarchię norm prawa UE i zawiera podrozdziały poświęcone Traktatom UE, Karcie Praw Podstawowych UE i prawu wtórnemu UE. Z kolei druga część określa ogólne zasady, które leżą u podstaw kształtowania i stosowania całego prawa unijnego zgodnie z prawem pierwotnym UE, czyli

Podczas omawiania koncepcji poruszonych w rozdziale **prowadzących** zachęca się do analizy metod szkoleniowych zorientowanych na praktykę. Obowiązujące normy, a także dynamiczny rozwój prawa unijnego można zilustrować praktycznymi przykładami i studiami przypadków zaczerpniętymi z cytowanego orzecznictwa. Ponieważ celem tego rozdziału jest zapoznanie uczestników szkolenia z podstawowymi pojęciami prawa UE, jest on bardziej odpowiedni dla osób posiadających wstępną wiedzę na temat prawa unijnego. Prowadzących zachęca się jednak, by wykorzystywali wszelkie zawarte w nim informacje, jakie uznają za istotne dla konkretnej grupy docelowej.

Powiązane moduły:

Moduł wstępny 1 – Podstawowe elementy i zasady prawa UE dla przedstawicieli zawodów prawnych

zasady pierwszeństwa, skuteczności i pomocniczości.

Zawartość rozdziału

- Hierarchia norm UE
- Prawo pierwotne UE
 - Traktaty
 - Karta praw podstawowych Unii Europejskiej
- Prawo wtórne UE
- Ogólne zasady prawa UE
 - Pierwszeństwo
 - Skuteczność
 - Pomocniczość

Hierarchia norm UE. Fundamentem Unii Europejskiej jest zasada praworządności. Wszystkie działania UE opierają się na uzgodnionych przez jej członków traktatach. Prawo unijne wywodzi się z niezależnego źródła prawa (Traktatów), które mają pierwszeństwo wobec prawa Państw Członkowskich i mają bezpośrednie skutki dla szeregu przepisów mających zastosowanie do ich obywateli i samych Państw Członkowskich.

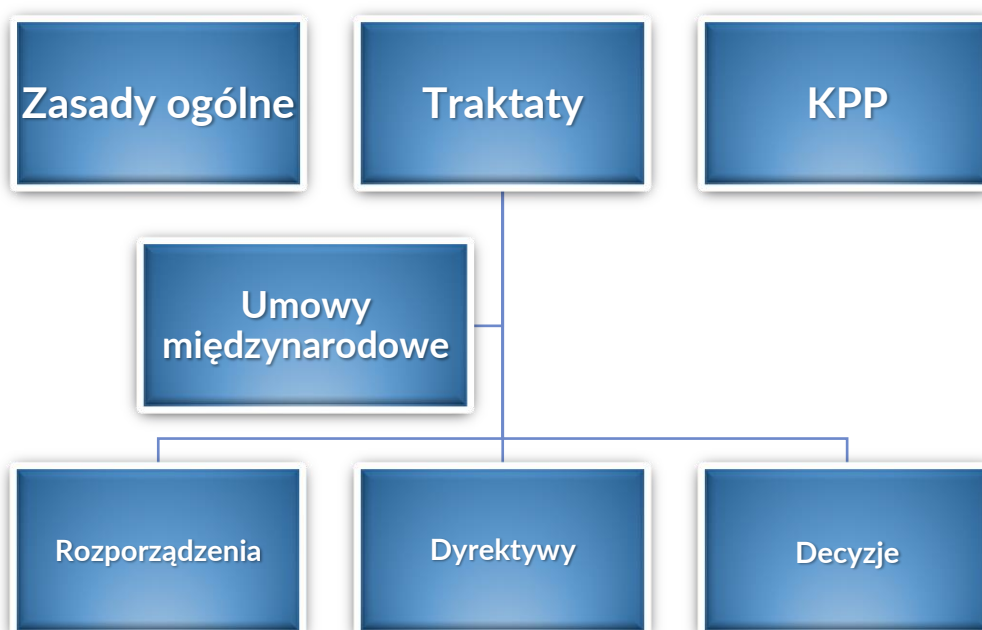
W systemie prawnym UE istnieje pionowa hierarchia aktów prawnych, w której akty na niższych szczeblach podlegają aktom na szczeblach wyższych.

Szczyt hierarchii prawa unijnego zajmuje prawo pierwotne, na które składają się traktaty założycielskie UE – Traktat o Unii Europejskiej (TUE) i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz protokoły do nich, Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, a także zasady prawa określone przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Następne w hierarchii są umowy międzynarodowe z państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi. Są one odrębne od prawa pierwotnego i wtórnego oraz stanowią oddzielną kategorię.

Poniżej nich znajduje się prawo wtórne, które obejmuje wszystkie akty ustawodawcze i nieustawodawcze przyjęte przez instytucje unijne, pozwalające UE na wykonywanie jej uprawnień.

Prawo UE musi służyć osiągnięciu celów określonych w Traktatach UE i wdrażaniu polityk UE.



Rysunek 1 - Hierarchia prawa UE, schemat przygotowany przez autorkę

Prawo pierwotne UE. Prawo pierwotne UE jest najwyższym źródłem prawa w Unii Europejskiej. Wywodzi się głównie z traktatów założycielskich, w szczególności Traktatu Rzymskiego (później Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) i Traktatu z Maastricht (znanego również jako Traktat o Unii Europejskiej). Od 2009 r. częścią prawa pierwotnego UE jest Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, która ma taką samą moc prawną jak Traktaty.

Traktaty zawierają bardzo niewiele odniesień do ogólnych zasad prawa unijnego. Zasady te zostały wypracowane głównie w orzecznictwie TSUE (pewność prawa, równowaga instytucjonalna, uzasadnione oczekiwania itp.), które stanowi również podstawę uznania praw podstawowych za ogólne zasady prawa Unii. Obecnie zasady te są zapisane w art. 6 ust. 3 TUE, który odnosi się do praw podstawowych gwarantowanych przez EKPC, tradycje konstytucyjne wspólne Państwom Członkowskim oraz Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej.

Prawo pierwotne określa podział kompetencji między UE a jej Państwami Członkowskimi. Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony kompetencje Unii zostały określone bardziej precyzyjnie: Część pierwsza, tytuł I [Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej \(TFUE\)](#) dzieli kompetencje Unii na trzy kategorie (wyłączne, dzielone i wspierające), a także wymienia obszary objęte tymi trzema kategoriami.

W efekcie wszystkie trzy instrumenty (Traktaty, Karta i Zasady Ogólne) są uważane za prawo pierwotne UE, a zatem są pierwszym źródłem prawa unijnego.

I. Traktaty. Traktaty określają cele Unii Europejskiej, zasady działania instytucji unijnych, sposób podejmowania decyzji oraz relacje między UE a jej państwami członkowskimi. Traktaty unijne są okresowo zmieniane, co ma na celu reformę instytucji UE i przypisanie im nowych obszarów odpowiedzialności. Umożliwienie kolejnym krajom przystąpienia do UE także wymagało zmiany Traktatów. Traktaty są negocjowane i uzgadniane przez wszystkie państwa UE, a następnie ratyfikowane przez ich parlamenty.

Traktaty założycielskie to: [Traktat paryski](#) ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (1951 r.); [Traktat rzymski](#) ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (1957 r.); [Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej](#) (1957 r.); [Traktat z Maastricht](#) (1992 r.).

Traktaty zmieniające to: [Jednolity akt europejski](#) (1986 r.); [Traktat amsterdamski](#) (1997 r.); [Traktat nicejski](#) (2001 r.); [Traktat lizboński](#) (2007 r.).

Traktaty akcesyjne dotyczą następujących państw członkowskich: [Dania, Irlandia i Zjednoczone Królestwo](#) ⁽¹⁾ (1972 r.); [Grecja](#) (1979 r.); [Hiszpania, Portugalia](#) (1985 r.); [Austria, Finlandia, Szwecja](#) (1994 r.); [Czechy, Cypr, Estonia, Węgry, Łotwa, Litwa, Malta, Polska, Słowacja, Słowenia](#) (2003 r.); [Rumunia, Bułgaria](#) (2005 r.); [Chorwacja](#) (2012 r.).

Poniżej wymieniono **umowy dodatkowe**: [Traktat brukselski](#) (Traktat fuzyjny) (1965 r.); [Traktat zmieniający niektóre postanowienia budżetowe Traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie](#) (1970 r.); [Traktat zmieniający niektóre postanowienia finansowe Traktatu ustanawiającego Wspólnoty Europejskiej oraz Traktat ustanawiający jedną Radę i jedną Komisję Wspólnot Europejskich](#) (1975 r.); [Akt dotyczący wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich](#) (1976 r.).

W przeciwieństwie do zwykłych traktatów międzynarodowych, traktaty unijne utworzyły nowy, autonomiczny porządek prawny. Jest to najbardziej wymownie zilustrowane w wyroku TSUE z dnia 10 grudnia 2018 r. w sprawie Wightman i in, w którym Trybunał orzekł w szczególności, że:

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału ta autonomia prawa Unii, zarówno w kontekście prawa państw członkowskich, jak i prawa międzynarodowego, znajduje uzasadnienie w zasadniczych cechach Unii i jej prawa, związanych w szczególności ze strukturą konstytucyjną Unii, jak również z samą naturą owego prawa. Prawo Unii charakteryzuje się bowiem tym, że pochodzi z niezależnego źródła, jakie stanowią traktaty, że ma pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich oraz że wiele przepisów znajdujących zastosowanie do pochodzących z nich jednostek i nich samych jest bezpośrednio skutecznych. Owe cechy 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 (wyrok z dnia 6 marca 2018 r., Achmea, [C-284/16](#), pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).

Praworządność jest wartością podzielaną i pielęgnowaną przez tradycje konstytucyjne wspólne dla Państw Członkowskich. Jest to jedna z podstawowych wartości samej UE, jak wyraźnie stwierdza art. 2 TUE. Rządy prawa są jedynym niezawodnym bastionem przeciwko arbitralnemu sprawowaniu władzy. Gwarantują, że rządzący nie będą uciskać tych, którzy nie mogą się bronić. Dlatego zarówno prawo UE, jak i konstytucje Państw Członkowskich powierzają sędziom – jako niezależnym arbitrom – zadanie egzekwowania przepisów chroniących indywidualną sferę samostanowienia. Jak stanowi art. 19 Traktatu o Unii Europejskiej, rolą Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest „zapewnienie poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów”.

TSUE podkreślił, że przy stosowaniu prawa UE instytucje unijne i Państwa Członkowskie podlegają kontroli sądowej zgodności ich aktów prawnych z Traktatami i ogólnymi zasadami prawa UE, w tym z

„Należy pamiętać, że w przeciwieństwie do zwykłych traktatów międzynarodowych Traktaty założycielskie, które stanowią podstawowy fundament konstytucyjny Unii Europejskiej, (...) ustanowiły nowy porządek prawny, wraz z własnymi instytucjami, na rzecz którego Państwa Członkowskie ograniczyły swoje suwerenne prawa w coraz szerszych dziedzinach i którego podmiotami są nie tylko te Państwa, ale także ich obywatele”.

[Wightman i in., C-621/18](#), pkt 44 i 45

(...) sądy wspólnotowe – zgodnie z kompetencjami, w które wyposażył je traktat WE – powinny zapewnić co do zasady pełną kontrolę zgodności z prawem ogółu aktów wspólnotowych w świetle praw podstawowych, stanowiących integralną część zasad ogólnych prawa wspólnotowego, w tym również tych aktów wspólnotowych, które – jak sporne rozporządzenie – służą wykonaniu rezolucji Rady Bezpieczeństwa uchwalonych w trybie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych.

[Kadi i Al Barakaat, Sprawy połączone C-402/05 P i C-415/05 P](#), pkt 5

prawami podstawowymi. W szczególności w sprawach Kadi i Al Barakaat (połączone sprawy C-402/05 P i C-415/05 P) Wielka Izba orzekła, że „ważności wszelkich aktów wspólnotowych w świetle praw podstawowych należy uważać za wyraz – we wspólnocie prawa – gwarancji konstytucyjnej wynikającej z traktatu WE jako autonomicznego systemu prawnego, którego umowa międzynarodowa nie może

naruszać". Sądową ochronę praw podstawowych przewidują również postanowienia Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

- **Kluczowy dokument referencyjny:** [Traktat z Lizbony](#) (Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (2016/C 202/01))

II. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej. [Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej](#) (w art. 6 TUE uznana za wiążący dokument prawny o mocy prawnej równej Traktatom) chroni prawa podstawowe przysługujące jednostkom w Unii Europejskiej. Jest to nowoczesny i kompleksowy instrument prawa unijnego, który chroni i promuje prawa i wolności jednostek w świetle zmian społecznych, postępu społecznego oraz rozwoju naukowego i technologicznego. Karta służy jako „wewnętrzny” mechanizm kontroli na szczeblu UE, umożliwiając wstępną i niezależną kontrolę sądową przez TSUE. Bazuje na EKPC i innych konwencjach przyjętych przez Radę Europy, Organizację Narodów Zjednoczonych (ONZ) i Międzynarodową Organizację Pracy (MOP). Niemniej jednak jest również pod wieloma względami innowacyjna. Dla przykładu, ustanawia niepełnosprawność, wiek i orientację seksualną jako zakazane podstawy dyskryminacji, a do promowanych praw podstawowych dodaje dostęp do dokumentów, ochrony danych i dobrej administracji.

Natomiast art. 51 Karty ogranicza jej zastosowanie do instytucji i organów UE oraz do państw członkowskich, gdy działają one w celu wdrożenia prawa unijnego. Art. 51 Karty potwierdza tym samym orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości dotyczące zakresu, w jakim działania Państw Członkowskich muszą być zgodne z wymogami wynikającymi z praw podstawowych gwarantowanych w porządku prawnym Unii Europejskiej.

Utrwalone orzecznictwo Trybunału zasadniczo stanowi, że prawa podstawowe gwarantowane przez porządek prawny Unii Europejskiej mają zastosowanie we wszystkich sytuacjach podlegających prawu Unii Europejskiej, ale nie poza nimi. W tym względzie Trybunał stwierdził już, że nie ma właściwości do badania zgodności z Kartą przepisów krajowych, które nie wchodzą w zakres prawa Unii Europejskiej. Z drugiej strony, w przypadku gdy takie przepisy wchodzą w zakres prawa unijnego, to na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Trybunał ma obowiązek dostarczyć wszelkich wskazówek interpretacyjnych niezbędnych, by umożliwić sądowi krajowemu ustalenie, czy przepisy te są zgodne z prawami podstawowymi, których przestrzeganie zapewnia Trybunał.

W sprawie [ERT C-260/89 par. 42](#) na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez grecki sąd pierwszej instancji Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że nie jest właściwy do badania zgodności z Europejską Konwencją Praw Człowieka przepisów krajowych, które nie wchodzą w zakres prawa wspólnotowego. Z drugiej strony, w przypadku gdy takie przepisy wchodzą w zakres prawa wspólnotowego, a do Trybunału skierowano wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, Trybunał musi przedstawić wszystkie kryteria interpretacyjne, jakich sąd krajowy może potrzebować do ustalenia, czy przepisy te są zgodne z prawami podstawowymi, których przestrzeganie zapewnia Trybunał i które wynikają w szczególności z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Stosowanie prawa Unii Europejskiej pociąga za sobą zastosowanie praw podstawowych zagwarantowanych w Karcie. Jeżeli natomiast dana sytuacja prawna nie kwalifikuje się do stosowania prawa Unii Europejskiej, Trybunał nie jest właściwy do orzekania w jej przedmiocie, a postanowienia Karty nie mogą same w sobie stanowić podstawy takiej właściwości.

Ważne orzecznictwo

- [Åklagaren v. Hans Åkerberg Fransson C-617/10](#) to przełomowa sprawa dotycząca stosowania Karty; w pkt 19 zawarto listę odnośnego orzecznictwa.
- W sprawie [Google Spain C 131/12](#) Trybunał dokonał wykładni dyrektywy 95/46/WE w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych w świetle zawartego w Karcie prawa do poszanowania prywatności i prawa do ochrony danych osobowych (art. 7 i 8). Chociaż dyrektywa nie zawiera jednoznacznego zapisu w tym zakresie, Trybunał orzekł, że należy ją interpretować jako uznanie „prawa do bycia zapomnianym”, tj. prawa osoby fizycznej do doprowadzenia do usunięcia dotyczących jej informacji przez operatora wyszukiwarki.
- W sprawie [Digital Rights Ireland](#) (sprawy połączone C 293/12 i C 594/12) Trybunał stwierdził nieważność dyrektywy 2006/24/WE w sprawie zatrzymywania danych, argumentując, że jej przepisy nie zapewniają wystarczających zabezpieczeń gwarantujących, że dane osobowe będą traktowane zgodnie z art. 7 i 8 Karty.

Prawo wtórne UE. Prawo wtórne jest zbiorem przepisów wynikających z zasad i celów Traktatów. Obejmuje wszystkie akty ustawodawcze i nieustawodawcze przyjęte przez instytucje unijne, pozwalające UE na wykonywanie jej uprawnień.

➤ Narzędzie online dla przedstawicieli zawodów prawniczych

[Charterpedia](#) zapewnia łatwy dostęp do informacji o Karcie i jej postanowieniach. Zawiera oficjalne wyjaśnienia każdego artykułu Karty, powiązane orzecznictwo europejskie i krajowe oraz powiązane przepisy krajowego prawa konstytucyjnego, a także prawa międzynarodowego. Obejmuje również odwołania do analiz akademickich i powiązanych publikacji Agencji Praw Podstawowych UE (FRA).

Akty ustawodawcze to rozporządzenia, dyrektywy i decyzje przyjęte w drodze zwykłej lub specjalnej procedury ustawodawczej ([art. 289](#) TFUE). UE może stanowić prawo tylko w obszarach, w których jej członkowie nadali jej takie uprawnienia w Traktatach.

Akty nieustawodawcze obejmują w szczególności akty delegowane i wykonawcze; Akty delegowane ([art. 290](#) TFUE) umożliwiają Komisji Europejskiej uzupełnienie lub zmianę innych niż istotne części aktów ustawodawczych UE. Komisja przyjmuje akt delegowany, który wchodzi w życie, jeżeli Parlament i Rada nie wyrażą sprzeciwu. Akty wykonawcze ([art. 291](#) TFUE) określają szczegółowe zasady jednolitego stosowania prawa UE. Są one prawnie wiążące i umożliwiają Komisji ustanawianie warunków zapewniających jednolite stosowanie prawa UE pod nadzorem komitetów przedstawicieli państw członkowskich Unii.

Rozporządzenia. Rozporządzenia to akty prawne, które stosuje się automatycznie i jednolicie do wszystkich krajów UE od momentu ich wejścia w życie, bez potrzeby transpozycji do prawa krajowego. Są one wiążące w całości dla wszystkich krajów UE. Mają na celu zapewnienie jednolitego stosowania prawa unijnego we wszystkich Państwach Członkowskich. W dniu wejścia w życie stają się automatycznie wiążące w całej Unii Europejskiej. Mogą jednak wymagać zmian w ustawodawstwie krajowym i wdrożenia przez krajowe władze lub organy regulacyjne. Rozporządzenia zastępują przepisy krajowe, które są niezgodne z ich istotnymi postanowieniami.

Dyrektywy. Dyrektywy są wiążące w odniesieniu do przewidzianego w nich rezultatu, dla wszystkich państw członkowskich, do których są skierowane, ale pozostawiają władzom krajowym wybór w zakresie formy i metod. Ustawodawcy krajowi mają obowiązek przyjąć akt transpozycyjny lub „krajowy środek wykonawczy”, aby wdrożyć dyrektywę i dostosować prawo krajowe do jej celów. Poszczególni obywatele nabywają prawa i są związani obowiązkami dopiero po przyjęciu aktu transpozycyjnego. Państwa członkowskie mają pewną swobodę w zakresie transpozycji dyrektyw w celu uwzględnienia szczególnych okoliczności wewnętrznych. Obowiązujący termin transpozycji jest określony w dyrektywie. Przy transpozycji dyrektyw Państwa Członkowskie zapewniają skuteczność prawa UE zgodnie z zasadą lojalnej współpracy określoną w art. 4 ust. 3 TUE. Władze krajowe mają obowiązek powiadomić Komisję Europejską o stosowanych środkach.

Komisja weryfikuje, czy krajowe środki transpozycyjne są kompletne i spełniają cele określone w dyrektywie. W przeciwnym razie wszczyna [postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego](#) z powodu „braku komunikacji”. Komisja może również wsząć postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w przypadku nieprawidłowej transpozycji dyrektywy. W niektórych przypadkach, w przypadku wykrycia możliwych naruszeń prawa unijnego, Komisja może podjąć decyzję o zastosowaniu procedury poprzedzającej wszczęcie postępowania o naruszenie (EU Pilot) zamiast postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Narzędzie to można stosować w przypadkach, gdy może

Co do zasady, dyrektywy nie mają bezpośredniego zastosowania na poziomie krajowym. TSUE orzekł jednak, że niektóre przepisy dyrektywy mogą w wyjątkowych przypadkach wywoływać **bezpośrednie skutki** w Państwie Członkowskim, nawet jeśli nie przyjęło ono jeszcze aktu transpozycyjnego, jeżeli:

- (a) dyrektywa nie została transponowana do prawa krajowego lub została transponowana nieprawidłowo;
- (b) postanowienia dyrektywy mają charakter bezwzględnie obowiązujący i są wystarczająco jasne i precyzyjne; oraz
- (c) przepisy dyrektywy przyznają prawa jednostkom.

prowadzić do szybszego osiągnięcia zgodności z przepisami niż oficjalne postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Może również okazać się przydatne, gdy Komisja chce zebrać informacje faktyczne lub prawne potrzebne do oceny. Nie stosuje się go natomiast w przypadku, gdy naruszenie prawa UE jest dobrze udowodnione, oczywiste lub zostało potwierdzone przez Państwo Członkowskie, ani też w przypadku bardziej delikatnych kwestii, w których dyskusje na poziomie technicznym mają mniejsze szanse, by doprowadzić do pozytywnych rezultatów.

W przypadku spełnienia tych warunków osoby fizyczne mogą powoływać się na dany przepis w relacjach z władzami publicznymi i odwoływać się bezpośrednio do prawa UE. Nawet jeśli dane postanowienie nie przyznaje jednostce żadnych praw i spełniony jest tylko pierwszy i drugi warunek, to organy Państwa Członkowskiego mają obowiązek uwzględnić postanowienia nietransponowanej dyrektywy. Trybunał oparł swoją decyzję głównie na zasadach skuteczności, zapobiegania naruszeniom Traktatów oraz potrzebie zapewnienia ochrony prawnej.

Z drugiej strony jednak jednostka nie może polegać na bezpośrednim skutku nietransponowanej dyrektywy w relacjach z innymi jednostkami – oznacza to, że dyrektywy nietransponowane nie mają

skutku horyzontalnego. W sprawie [Faccini Dori C-91/92](#) Trybunał orzekł, że „W związku z tym w przypadku braku w wyznaczonym terminie przepisów transponujących dyrektywę konsumentom nie przysługuje w ich stosunkach z przedsiębiorcami, z którymi zawarli umowę, i na podstawie samej tylko dyrektywy, prawo do odstąpienia od tej umowy i nie mogą się oni powoływać na to prawo przed sądami krajowymi” [pkt 25].

Osoba fizyczna ma prawo **dochodzić odszkodowania** od Państwa Członkowskiego, które nie przestrzega prawa unijnego. Jest to możliwe w przypadku, gdy dyrektywa nie została transponowana lub została transponowana niewłaściwie, jeżeli:

- (a) celem dyrektywy jest przyznanie praw jednostkom;
- (b) treść praw można określić na podstawie przepisów dyrektywy; oraz
- (c) istnieje związek przyczynowo-skutkowy między brakiem transpozycji dyrektywy a szkodą poniesioną przez poszkodowanych.

W takim przypadku **w celu ustalenia odpowiedzialności nie jest konieczne udowodnienie winy Państwa Członkowskiego.**

[Francovich, połączone sprawy C-6/90 i C-9/90](#)

Decyzje. Decyzje są wiążące w całości. Decyzje, w których wskazano strony, do których są skierowane, są wiążące tylko dla tych stron. Chociaż stają się one automatycznie wiążące w określonym terminie, to mogą wymagać zmian w ustawodawstwie krajowym i wprowadzenia środków wykonawczych przez krajowe organy lub regulatorów.

➤ Narzędzie online dla prawników

[Krajowe środki wykonawcze - jak je znaleźć w bazie EUR-Lex](#)

Prawnicy znajdą tu środki przyjęte przez Państwa Członkowskie UE w celu transpozycji aktów UE – głównie dyrektyw – do prawa krajowego.

Dalsza lektura

- [Etapy postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego](#)
- [Sprawozdanie z oceny metod pracy Komisji w zakresie monitorowania stosowania prawa UE](#)

Ogólne zasady prawa UE. Zastosowanie norm dotyczących praw podstawowych w całej UE zostało ustanowione przed wejściem w życie Karty. Trybunał Sprawiedliwości konsekwentnie orzeka, że prawa podstawowe stanowią integralną część ogólnych zasad prawa UE, których poszanowanie zapewnia (zob. w szczególności wyrok z dnia 13 grudnia 1979 r. w sprawie [Hauer C-44/79](#)).

Trybunał orzekł jednak również, że Państwa Członkowskie mają obowiązek poszanowania praw podstawowych gwarantowanych przez porządek prawny UE **tylko wtedy, gdy działają one w ramach prawa UE** ([Fransson C-617/10](#), pkt 18-19 i przytoczone orzecznictwo).

Zasady ogólne mają taki sam status jak prawo pierwotne UE.

I. Pierwszeństwo. Zasada pierwszeństwa wynika z Traktatów i rozstrzyga kolizje między prawem Unii Europejskiej (UE) a prawem krajowym Państw Członkowskich. Stanowi ona, że w przypadku wzajemnej niezgodności prawo UE ma pierwszeństwo przed prawem krajowym. Zasadę tę określa się także mianem „prymatu” lub „nadrzędności” prawa unijnego. W przeciwnym razie Państwa Członkowskie mogłyby po prostu pozwolić, by ich prawo krajowe miało pierwszeństwo przed pierwotnym lub wtórnym prawem UE, przez co realizacja polityki UE byłaby niemożliwa.

Traktaty założycielskie nie zawierały żadnych postanowień regulujących hierarchię prawa UE i prawa krajowego. Zasada pierwszeństwa prawa UE została z czasem rozwinięta w orzecznictwie TSUE. Trybunał oparł zasadę pierwszeństwa na celach UE, stosując wykładnię teleologiczną. Początkowo, w sprawie *Van Gend en Loos* przeciwko *Nederlandse Administratie der Belastingen* ([Sprawa 26/62](#)), Trybunał orzekł, że przepisy przyjęte przez instytucje unijne mogą tworzyć uprawnienia, które mogą egzekwować przed sądami Państw Członkowskich zarówno osoby fizyczne, jak i prawne. Prawo UE ma zatem skutek bezpośredni. W sprawie *Costa przeciwko ENEL* ([Sprawa 6/64](#)), Trybunał rozwinął zasadę skutku bezpośredniego i argumentował, że podporządkowanie prawa UE prawu krajowemu podważyłoby cele traktatów. Jako że przenosząc niektóre swoje uprawnienia na UE Państwa Członkowskie ograniczyły swoje suwerenne prawa, to aby normy UE były skuteczne, muszą mieć pierwszeństwo przed wszelkimi przepisami prawa krajowego, w tym prawa krajowego ustanawianego w późniejszym okresie. W sprawie *Internationale Handelsgesellschaft* ([Sprawa 11/70](#)) Trybunał uznał swoje własne kompetencje w zakresie gwarancji przestrzegania praw podstawowych za „ogólne zasady prawa”, co oznacza, że sądy krajowe winny powstrzymać się od orzekania w sprawie aktów EWG na podstawie krajowych źródeł ochrony praw podstawowych.

W tych sprawach, jak wyjaśnił Trybunał, pierwszeństwo prawa UE musi być stosowane wobec wszystkich aktów krajowych, niezależnie od tego, czy zostały one przyjęte przed wejściem w życie danego aktu UE, czy po nim. W przypadku, gdy prawo UE ma pierwszeństwo przed kolidującym z nim prawem krajowym, przepisy krajowe nie są automatycznie anulowane lub unieważniane, ale organy i sądy krajowe mają obowiązek natychmiast zaprzestać ich stosowania.

W [Deklaracji nr 17 do Traktatu z Lizbony odnoszącej się do pierwszeństwa](#) Państwa Członkowskie uznają tę zasadę za kamień węgielny prawa wspólnotowego. „Kiedy wydawany był pierwszy wyrok zapoczątkowujący to obecnie już utrwalone orzecznictwo (wyrok z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64, *Costa przeciwko ENEL*, w Traktacie nie było żadnej wzmianki o zasadzie pierwszeństwa. Sytuacja ta do dziś nie uległa zmianie. Fakt, że zasada pierwszeństwa nie zostanie włączona do przyszłego Traktatu, w żaden sposób nie narusza samej zasady ani obowiązującego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości.”

W sprawie [Ince C-336/2014](#) TSUE orzekł, że w przypadku faktycznego monopolu państwowego, który jest sprzeczny z prawem UE, konsekwencją braku zgodności byłaby niemożność stosowania krajowej sankcji karnej przez Państwa Członkowskie. Zakaz ten, wynikający z zasady pierwszeństwa prawa UE oraz z zasady lojalnej współpracy ustanowionej w art. 4 ust. 3 TUE, jest wiążący dla wszystkich organów danego państwa członkowskiego w zakresie ich kompetencji, w tym dla organów ścigania (zob. podobnie wyrok w sprawie [Wells, C-201/02](#), EU:C:2004:12, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo).

II. Skuteczność

Zasada skuteczności prawa UE jest ściśle związana z zasadą skutecznej ochrony sądowej, prawem do skutecznego środka prawnego na mocy art. 47 KPP, wtórnymi gwarancjami proceduralnymi UE, a od

niedawna z ustanowionym w art. 19 TUE obowiązkiem zapewnienia przez Państwa Członkowskie skutecznej ochrony prawnej.

Zasada skuteczności była podstawą dla szeregu zmian w orzecznictwie, a TSUE uznał ją za ogólną zasadę prawa unijnego. Ma ona na celu zapewnienie, że uprawnienia przyznane na mocy prawa unijnego są faktycznie chronione i że prawo UE jest faktycznie egzekwowane przez sądy krajowe. Zasada skuteczności wynika ze szczególnych cech prawa UE, w szczególności jego nadrzędności i bezpośredniego skutku. Innymi słowy, wraz z zasadą równoważności, jest ona częścią „krajowego testu autonomii proceduralnej”, a stosuje się ją, by zapewnić, że uprawnienia nadane na poziomie UE są skutecznie egzekwowane na szczeblu krajowym.

Z drugiej strony, zasada skutecznej ochrony sądowej praw jednostek na mocy prawa UE, o której mowa w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, jest ogólną zasadą prawa UE wynikającą z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla Państw Członkowskich, która została zawarta w art. 6 i 13 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., a później została potwierdzona w art. 47 KPP (zob. w tym zakresie wyroki z dnia 13 marca 2007 r., Unibet, [C-432/05](#), pkt 37, DEB, [C-279/09](#), pkt 29-33).

Art. 19 ust. 1 TUE nakłada na Państwa Członkowskie odpowiedzialność za zapewnienie „środków zaskarżenia niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii”, poprzez nadanie ich sądom statusu „sądów Unii”.

Artykuł 47 Karty gwarantuje ponadto prawo do skutecznego środka prawnego. Akapit pierwszy bazuje na art. 13 EKPC. W prawie Unii ochrona jest jednak szersza, ponieważ gwarantuje prawo do skutecznego środka zaskarżenia przed sądem. Trybunał Sprawiedliwości ustanowił to prawo jako ogólną zasadę prawa Unii w wyroku z dnia 15 maja 1986 r. w [sprawie 222/84 Johnston](#) [zob. również sprawa 222/86 Heylens, sprawa C-97/91 Borelli].

Zdaniem Trybunału zasada skuteczności ma zastosowanie również do Państw Członkowskich przy wdrażaniu prawa unijnego. Włączenie tego precedensu do Karty nie miało na celu zmiany systemu kontroli sądowej ustanowionego w Traktatach, a w szczególności zasad dotyczących dopuszczalności kierowania skarg bezpośrednich do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Unijny system kontroli sądowej, w tym zasady dopuszczalności, został rozważony i potwierdzony w Konwencji Europejskiej, z zastrzeżeniem modyfikacji niektórych aspektów, co znalazło odzwierciedlenie w art. 251-281 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności w art. 263 akapit czwarty. Artykuł 47 Karty ma zastosowanie do instytucji Unii i Państw Członkowskich przy wdrażaniu przez nie prawa Unii i dotyczy wszystkich uprawnień zagwarantowanych prawem unijnym.

W następstwie powyższych zmian prawnych zasada skuteczności zachowuje swoją pierwotną wartość i stosuje się ją równolegle z obowiązkami wynikającymi z prawa pierwotnego UE. W przypadku braku przepisów prawa unijnego, które regulowałyby daną kwestię, wyznaczenie właściwych sądów i trybunałów oraz ustanowienie szczegółowych przepisów proceduralnych regulujących powództwa o ochronę praw, które jednostki wywodzą bezpośrednio z prawa wspólnotowego, należy do krajowego systemu prawnego każdego Państwa Członkowskiego, z zastrzeżeniem, że przepisy te będą mniej korzystne niż przepisy regulujące podobne powództwa krajowe (zasada równoważności) i że nie umożliwiają one w praktyce lub nie utrudniają nadmiernie wykonywania praw przyznanych przez prawo wspólnotowe (zasada skuteczności) ([Sprawa C-276/01 Steffensen](#), pkt 60, zob. m.in. Courage i Crehan C-453/99 [2001] Rec. s. I-6297, pkt 29 oraz Grundig Italiana C-255/00 [2002] Rec. s. I-8003, pkt 33).

Istnienie skutecznej kontroli sądowej mającej na celu zapewnienie zgodności z prawem UE jest istotą praworządności (zob. [Associação Sindical dos Juizes Portugueses C-64/16](#) pkt 36, [Rosneft C-72/15](#), pkt 73 i przytoczone orzecznictwo).

III. Pomocniczość. Zasada pomocniczości jest zdefiniowana w [art. 5 ust. 3](#) Traktatu o Unii Europejskiej. Ma zastosowanie wyłącznie do obszarów, w których kompetencje są dzielone między Unię a Państwa Członkowskie. Jej celem jest zapewnienie, że podejmowanie decyzji na szczeblu najbliższym obywatelowi oraz przeprowadzanie stałych kontroli, by zweryfikować, czy działania na szczeblu unijnym są uzasadnione w świetle możliwości dostępnych na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym.

Zasada pomocniczości ściśle wiąże się z zasadą proporcjonalności, zgodnie z którą wszelkie działania podejmowane przez UE nie mogą wykraczać poza zakres niezbędny do osiągnięcia celów traktatów. Inna powiązana zasada – zasada przyznania – stanowi, że wszelkie obszary polityki, które nie zostały

Zgodnie z [art. 5 ust. 3 TUE](#) istnieją trzy warunki wstępne interwencji instytucji Unii zgodnie z zasadą pomocniczości:

- (a) dany obszar nie podlega wyłącznej kompetencji Unii (kompetencja niewyłączna);
- (b) cele proponowanego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie (konieczność);
- (c) działanie może zatem, ze względu na jego rozmiary lub skutki, być skuteczniej realizowane na poziomie Unii (wartość dodana).

jednoznacznie określone w traktatach przez wszystkie Państwa Członkowskie UE, pozostają w ich gestii.

Do Traktatu z Lizbony załączono dwa odnoszące się do tej kwestii protokoły:

[Protokół nr 1](#) w sprawie roli parlamentów narodowych zachęca parlamenty krajowe do angażowania się w działania UE i wymaga, aby dokumenty i wnioski UE były im niezwłocznie przekazywane, tak aby mogły je przeanalizować przed podjęciem decyzji przez Radę Unii Europejskiej.

[Protokół nr 2](#) wymaga od Komisji Europejskiej uwzględnienia regionalnego i lokalnego wymiaru wszystkich projektów aktów ustawodawczych oraz składania szczegółowego oświadczenia w sprawie sposobu poszanowania zasady pomocniczości. Umożliwia on parlamentom krajowym sprzeciwienie się wnioskowi, jeżeli narusza on zasadę pomocniczości, a w efekcie wniosek musi zostać zweryfikowany i może zostać utrzymany, zmieniony lub wycofany przez Komisję lub zablokowany przez Parlament Europejski lub Radę.

Ogólnym celem zasady pomocniczości jest zagwarantowanie pewnego stopnia niezależności organu znajdującego się niżej w hierarchii od organu wyższego szczebla lub organu lokalnego od rządu centralnego. Oznacza to podział kompetencji między kilkoma poziomami władzy – zasada ta jest fundamentem instytucjonalnym państw federalnych. Wyklucza to interwencję Unii, jeżeli daną kwestię Państwa Członkowskie mogą skutecznie rozwiązać samodzielnie na szczeblu centralnym, regionalnym lub lokalnym. Wykonywanie przez Unię jej uprawnień jest uzasadnione tylko wtedy, gdy Państwa

Członkowskie nie są w stanie osiągnąć w sposób zadowalający celów proponowanego działania i gdy podjęcie działania na poziomie unijnym generuje wartość dodaną.

Zasada pomocniczości stosowana jest wobec wszystkich instytucji UE i ma praktyczne znaczenie w szczególności dla procedur legislacyjnych. Traktat z Lizbony wzmocnił rolę zarówno parlamentów krajowych, jak i Trybunału Sprawiedliwości w monitorowaniu zgodności z zasadą pomocniczości. Nie tylko wprowadził jednoznaczne odniesienie do stosowania zasady pomocniczości poniżej szczebla krajowego, ale także wzmocnił rolę Europejskiego Komitetu Regionów i umożliwił, według uznania parlamentów krajowych, włączenie do mechanizmu „wczesnego ostrzegania *ex ante*” parlamentów regionalnych posiadających uprawnienia ustawodawcze.

Zgodnie z art. 5 ust. 3 akapit drugi i art. 12 lit. b) TUE parlamenty krajowe monitorują przestrzeganie zasady pomocniczości zgodnie z procedurą określoną w protokole nr 2. W ramach mechanizmu „wczesnego ostrzegania *ex ante*” każdy parlament narodowy lub każda izba parlamentu narodowego ma osiem tygodni, licząc od dnia przekazania projektu aktu ustawodawczego, na skierowanie do przewodniczących Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji uzasadnionej opinii zawierającej powody, dla których uznaje, że dany projekt narusza zasadę pomocniczości. Do tej pory takie procedury zostały uruchomione trzykrotnie.

Konferencja Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej (COSAC) stanowi pożyteczną platformę wymiany informacji dotyczących kontroli zasady pomocniczości przez parlamenty narodowe. Ponadto prowadzona przez Europejski Komitet Regionów **Sieć Monitorująca Stosowanie Zasady Pomocniczości** ułatwia wymianę informacji między władzami lokalnymi i regionalnymi a instytucjami unijnymi. Członkami Sieci Monitorującej Stosowanie Zasady Pomocniczości są parlamenty i rządy regionalne posiadające uprawnienia ustawodawcze, władze lokalne i regionalne nieposiadające uprawnień ustawodawczych oraz stowarzyszenia samorządów lokalnych w UE. Jest ona również otwarta dla delegacji krajowych Europejskiego Komitetu Regionów i izb parlamentów narodowych.

Państwa Członkowskie mogą występować do TSUE o unieważnienie aktu ustawodawczego ze względu na naruszenie zasady pomocniczości w imieniu własnego parlamentu narodowego lub jego izby, zgodnie z krajowym systemem prawnym. Możliwość zaskarżania aktów ustawodawczych przysługuje też Europejskiemu Komitetowi Regionów w przypadku, gdy zasięgnięcie jego opinii jest przewidziane w TFUE.

Stosowanie zasady pomocniczości w sprawach dotyczących praw podstawowych. Zasada pomocniczości w swojej części proceduralnej jest utożsamiana z zasadą wyczerpania krajowych środków odwoławczych przed wniesieniem odwołania do sądów międzynarodowych.

W sprawie [Interhandel \(Szwajcaria przeciwko Stanom Zjednoczonym Ameryki\)](#) Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że zasada wyczerpania lokalnych środków odwoławczych jest ugruntowaną zasadą zwyczajowego prawa międzynarodowego. W szczególności, jak stanowi

Zasada, zgodnie z którą trzeba wyczerpać lokalne środki odwoławcze przed wszczęciem postępowania międzynarodowego, jest dobrze ugruntowaną zasadą zwyczajowego prawa międzynarodowego; przestrzega się jej powszechnie w przypadkach, gdy państwo przyjmuje sprawę swojego obywatela, którego prawa miały zostać pominięte w innym państwie z naruszeniem prawa międzynarodowego. W takich sytuacjach uznano za konieczne, aby zanim można było odwołać się do sądu międzynarodowego, państwo, w którym doszło do naruszenia, miało możliwość naprawienia go własnymi środkami, w ramach własnego krajowego systemu prawnego. A fortiori zasada ta musi być przestrzegana, gdy toczy się postępowanie krajowe, jak w przypadku Interhandel, i gdy dwa powództwa – powództwo podmiotu szwajcarskiego przed sądami Stanów Zjednoczonych oraz powództwo rządu szwajcarskiego przed tym sądem – w głównej skardze mają na celu uzyskanie tego samego rezultatu, czyli zwrotu aktywów Interhandel w posiadaniu Stanów Zjednoczonych.

[Interhandel \(Szwajcaria przeciwko Stanom Zjednoczonym Ameryki\)](#), pkt 27

odpowiedni fragment,

Zasadę pomocniczości szczegółowo reguluje art. 35 ust. 1 EKPC.

Niemniej jednak osoby fizyczne mają prawo do skutecznego środka odwoławczego na mocy art. 13 EKPC. Środki odwoławcze muszą być zarówno dostępne, jak i skuteczne.

Podsumowanie właściwego orzecznictwa

- W sprawie [Nada przeciwko Szwajcarii](#) skarżący domagał się usunięcia jego nazwiska z listy talibów na mocy szwajcarskiego rozporządzenia dotyczącego talibów. Skarżący mógł ubiegać się o zadośćuczynienie przed sądami krajowymi w odniesieniu do swoich skarg z tytułu naruszenia Konwencji. Organy te nie zbadały jednak istoty jego skarg. W szczególności Trybunał Federalny orzekł, że chociaż był uprawniony do sprawdzenia, czy Szwajcaria jest związana rezolucjami Rady Bezpieczeństwa, nie mógł sam na gruncie praw człowieka znieść sankcji nałożonych na skarżącego. Ponadto Trybunał Federalny jednoznacznie uznał, że procedury wnioskowania do Organizacji Narodów Zjednoczonych o usunięcie nazwiska z listy nie można uznać za skuteczny środek odwoławczy na podstawie art. 13 (§§ 209-214). W związku z tym nie skarżący nie miał do dyspozycji skutecznego środka odwoławczego, co w efekcie doprowadziło do naruszenia art. 13 w związku z art. 8 EKPC.
- W sprawie [D.P. i J.C. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu](#) Trybunał stwierdził naruszenie art. 13 w świetle art. 3 lub 8 EKPC z powodu braku skutecznego środka odwoławczego, który umożliwiłby zbadanie domniemanego braku ochrony dzieci przez służby socjalne przed wykorzystywaniem seksualnym przez ich ojczyma (§§ 136-138).
- W odniesieniu do prawa rodzinnego Trybunał stwierdził naruszenie Artykułu 13 z powodu braku skutecznego środka odwoławczego w świetle Artykułu 8 w sprawach [Sabou i Pircalab przeciwko Rumunii](#) (§§ 53-56) oraz [Iordache przeciwko Rumunii](#) (§§ 57-67) w odniesieniu do automatycznego stosowania całkowitego i bezwzględnie zakazu wykonywania praw rodzicielskich jako sankcji dodatkowej. Z mocy prawa, nałożonej na każdego odbywającego karę pozbawienia wolności, bez

badania przez sądy charakteru przestępstwa popełnionego przez uwięzionego ojca lub interesów małoletnich dzieci.

- W tym samym duchu naruszenie art. 13 w świetle art. 8 stwierdzono w sprawie [Panteleyenko przeciwko Ukrainie](#) §§ 78-81, ze względu na brak skutecznego środka odwoławczego po przeszukaniu kancelarii notarialnej po tym, jak sprawa przeciwko skarżącemu została zakończona na etapie postępowania przygotowawczego; oraz w sprawie [Peev przeciwko Bułgarii](#) § 70, gdzie po bezprawnym przeszukaniu biura urzędnika państwowego po opublikowaniu w prasie listu, w którym skarżący skrytykował prokuratora generalnego, skarżący nie miał do dyspozycji skutecznego środka odwoławczego.
- W sprawie [Rutkowski i inni przeciwko Polsce](#) (§§ 211-222) Trybunał stwierdził naruszenie Artykułu 13 w związku z Artykułem 6 § 1, dotyczące braku środków odwoławczych w prawie krajowym do złożenia skargi na przewlekłość postępowania cywilnego, i wezwał pozwane Państwo do podjęcia nowych środków w celu zapewnienia zakończenia stosowania zasady „fragmentaryzacji postępowania” oraz zapewnienia „wystarczających i odpowiednich środków naprawczych”.
- Jeśli chodzi o orzecznictwo UE, Trybunał Sprawiedliwości w przełomowej sprawie [P przeciwko S and Cornwall County Council](#) C-13/94 orzekł w sprawie dot. dyskryminacji osób transpłciowych, pomimo że traktaty założycielskie nie przyznały UE niezbędnych uprawnień do działania w tym obszarze (wprowadzonych później, w 1997 r., Traktatem z Amsterdamu).

Relacja między UE a EKPC

Autorka: Iliana Boycheva

Streszczenie. Bieżący rozdział poświęcony jest stosunkom między UE a Europejską Konwencją Praw Człowieka (EKPC). W pierwszej części przedstawiono treść, zakres i kluczowe zasady interpretacyjne leżące u podstaw stosowania Konwencji, opracowane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPCz). Druga część koncentruje się na wzajemnych relacjach między EKPC a prawem unijnym, w szczególności KPP, pod względem zakresu i treści

Prowadzących zachęca się do zapoznania się z metodami szkoleniowymi zorientowanymi na praktykę i do omawiania poszczególnych kwestii z wykorzystaniem praktycznych przykładów i studiów przypadków. Niniejszy rozdział ma na celu przekazanie podstawowej wiedzy na omawiany temat. Ponieważ jednak relacja między prawem UE a EKPC, a w szczególności zakres ich stosowania, nadal jest myląca dla praktyków, to jego elementy można wykorzystywać na potrzeby szkoleń prawników o różnym poziomie wiedzy na przedmiotowy temat.

Powiązane moduły:

Moduł ToT 4 – Praworządność a postępowania sądowe

Moduł wstępny 3 – Zasoby i umiejętności procesowe

Moduł zaawansowany 4 - Praktyczne umiejętności, zasoby i współpraca

Zawartość rozdziału

- Europejska Konwencja Praw Człowieka
- Europejska Konwencja Praw Człowieka a prawo UE
 - Historia
 - Wzajemne oddziaływania między EKPC a Kartą
 - Monitoring państw stosujących prawo UE w przypadku powoływania się na prawa wynikające z Konwencji
 - Kontrola nad stosowaniem traktatów UE przez państwa członkowskie
 - Ograniczony nadzór nad instytucjami krajowymi przy stosowaniu prawa UE – domniemanie równoważnej ochrony

Europejska Konwencja Praw Człowieka. [Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności](#) (EKPC) to międzynarodowy traktat sporządzony i przyjęty przez [Radę Europy](#) (RE) w 1950 r. Bazuje na ogłoszonej w 1948 r. [Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ](#). EKPC zapewnia podstawowe prawa człowieka wszystkim osobom podlegającym jurysdykcji państw członkowskich Rady Europy. Nakłada na umawiające się państwa obowiązki negatywne i pozytywne. Obowiązki negatywne wymagają od państwa powstrzymania się od ingerencji w prawa i swobody wynikające z EKPC. Z kolei obowiązki pozytywne wymagają od państw podjęcia działania w celu ochrony praw i swobód wynikających z EKPC. Konwencję zmieniono kilkoma [Protokołami](#), które są wiążące dla

państw, które je ratyfikowały. System ochrony praw człowieka przewidziany przez EKPC odbiega od ustanowionego przez UE. Kontrolę ex post nad krajowymi aktami i działaniami zapewnia [Europejski Trybunał Praw Człowieka](#) (ETPCz). ETPCz jest organem, którego zadaniem jest interpretacja EKPC i ocena zgodności działań państw z Konwencją. Jego wyroki są wiążące.

Dalsza lektura

- Christoffersen, J., Madsen, M. (2011), [The Birth of the European Convention on Human Rights - and the European Court of Human Rights](#), Oxford Scholarship Online, czerwiec 2011.
- Obowiązki pozytywne i negatywne:
- Stoyanova V. (2023), [Positive Obligations Under the European Convention on Human Rights](#), Oxford University Press, styczeń 2023.
- Wibye J. (2022), [Beyond Acts and Omission - Distinguishing Positive and Negative Duties at the European Court of Human Rights](#), Human Rights Review, Springer, 15 sierpnia 2022 r.
- Rada Europy (2007), [Positive Obligation Under the European Convention on Human Rights, Human Rights Handbook No. 7](#), 2007.
- Europejski Trybunał Praw Człowieka, [Regulamin Trybunału](#), 30 października 2023 r.

I. Zasady. Przedmiot i cel EKPC jako instrumentu ochrony jednostki wymaga, aby jej postanowienia interpretowano i stosowano w sposób zapewniający, że jej gwarancje są praktyczne i skuteczne, a nie teoretyczne czy iluzoryczne ([Chassagnou i inni przeciwko Francji](#)). EKPC należy traktować jako całość i interpretować tak, by promować wewnętrzną spójność i harmonię między jej różnymi postanowieniami ([Margus przeciwko Chorwacji](#)). Jest to również żywy instrument, co oznacza, że zapisane w niej prawa i swobody należy interpretować w świetle obecnych okoliczności. ([zob. Austin i inni przeciwko Wielkiej Brytanii](#)).

Główna odpowiedzialność za ochronę praw i swobód wynikających z EKPC spoczywa na władzach krajowych. Państwa mają pewną swobodę we wdrażaniu EKPC. **Zasada pomocniczości** jest jedną z głównych zasad, na których opiera się system EKPC. Została sformalizowana w [Protokole nr 15](#) do Konwencji. ETPCz przyjmuje sprawy wyłącznie po wyczerpaniu wszystkich dostępnych krajowych środków ochrony praw człowieka. Zasadę wyczerpania określa art. 35 Konwencji.

Dalsza lektura

- Gerards, J. (2023), [General Principles of the European Convention on Human Rights](#), Uniwersytet w Utrechcie, Holandia, Cambridge University Press, 13 lipca 2023
- Więcej informacji na temat kryteriów dopuszczalności można znaleźć tutaj: Europejski Trybunał Praw Człowieka (2023), [Practical Guide on Admissibility Criteria](#), 31 sierpnia 2023

II. Zasoby. Dostęp do orzecznictwa ETPCz zapewnia baza [HUDOC](#). Portal uzupełnia platforma wymiany wiedzy EHCR Knowledge Sharing Platform ([ECHR-KS](#)), która zawiera informacje na temat orzecznictwa w ramach konkretnego artykułu/tematu przekrojowego, w tym [Formularz informacyjny na temat orzecznictwa dotyczącego Unii Europejskiej](#). Human Rights Education for Legal Professionals ([HELP](#)) to internetowa platforma Rady Europy służąca edukacji prawnej.

Ponadto na [stronie internetowej ETPCz](#) dostępne są różne zasoby, których celem jest usprawnienie procedury wnioskowania o wniesienie sprawy do Trybunału.

Europejska Konwencja Praw Człowieka a prawo UE

I. Historia. Przed przyjęciem KPP w ramach prawnych UE brak było podstaw normatywnych, które gwarantowałyby zgodność prawa UE ze standardami praw człowieka. W związku z tym brak też było w UE mechanizmów umożliwiających korygowanie przypadków, w których prawo UE odbiegało od standardów praw człowieka. W tym kontekście orzecznictwo TSUE znacząco przyczyniło się do rozwoju praw człowieka jako podstawowej zasady, do której dostosowuje się UE. Ten proces ewolucji sądownictwa rozwijał się przez lata i można go prześledzić w kilku kluczowych przesłaniach.

Sprawy [Frontini](#) i [Solange I](#) mają istotne znaczenie dla określenia właściwości konstytucyjnej Włoch (Frontini) i Niemiec (Solange I). W sprawie Frontini (183/1973) włoski Trybunał Konstytucyjny „odmówił” podtrzymania zasady pierwszeństwa w przypadku kolizji między prawem wspólnotowym a podstawowymi zasadami konstytucyjnymi, w szczególności istotnymi prawami konstytucyjnymi. W dalszej kolejności, w wyroku w sprawie *Solange I* niemiecki Trybunał Konstytucyjny potwierdził swoje uprawnienia do oceny zgodności prawa wspólnotowego z uprawnieniami konstytucyjnymi. Oba orzeczenia stanowiły poważne wyzwanie dla zasady pierwszeństwa, w szczególności w odniesieniu do praw podstawowych, stanowiąc tym samym znaczną przeszkodę dla skutecznego funkcjonowania Unii Europejskiej w tym okresie.

TSUE uporał się z tą sytuacją, orzekając, że prawa człowieka podlegają ochronie jako ogólne zasady prawne w ustalonych ramach proceduralnych, odwołując się do uprawnień nadanych w art. 19 TUE i art. 340 ust. 2 TFUE. ([Stauder C-29/69](#)). W tym kontekście jednak poważnym wyzwaniem było ustalenie, które konkretnie prawa podlegają ochronie jako zasady ogólne w prawie UE. Z czasem Trybunał stopniowo uporał się z tą złożonością i wyjaśniał ją w swoim orzecznictwie. TSUE wskazał, że ogólne tradycje konstytucyjne mają również kluczowe znaczenie dla określenia i ustanowienia praw człowieka, które objęte są ochroną w ramach UE jako ogólne zasady prawne ([International Handelsgesellschaft C-11/70](#)).

W wyroku w sprawie [Nold](#) (C-4/73) TSUE uznał prawa człowieka za podstawowe zasady prawa wspólnotowego, podkreślając odpowiedzialność Trybunału za kierowanie się nimi. Trybunał orzekł także, że ukierunkowane na ochronę praw człowieka traktaty międzynarodowe, przy których Państwa Członkowskie współpracowały lub które podpisały, stanowią cenne punkty odniesienia, których należy przestrzegać w ramach prawa wspólnotowego.

W dalszej kolejności, w wyroku w sprawie [Rutili](#) (C-36/75 s. 32) Trybunał Sprawiedliwości po raz pierwszy odniósł się do EKPC, podnosząc ją do rangi uprzywilejowanego punktu odniesienia. Stanowiło to istotne uznanie przez Trybunał znaczenia i autorytetu EKPC w kształtowaniu jego orzecznictwa.

W 1978 r. Europejska Komisja Praw Człowieka uznała za niedopuszczalną skargę przeciwko Wspólnotom Europejskim lub Państwom Członkowskim z powodu braku właściwości *ratione personae* ([Stork v High Authority](#), C 1/58).

W tym kontekście UE wdrożyła szereg środków w świetle dominujących ram ochrony praw człowieka w swojej jurysdykcji. W szczególności, w 1992 r., na mocy art. F.2 Traktatu z Maastricht UE zobowiązała się przestrzegać praw podstawowych zapisanych w EKPC. Ponadto [Kryteria kopenhaskie](#) stanowią, że państwo ubiegające się o członkostwo w UE musi być już członkiem Rady Europy. Następnie, w 1996 r., Trybunał Sprawiedliwości wydał [Opinię 2/94](#), w której zbadał możliwość przystąpienia Wspólnoty do EKPC. W związku z tym w 2013 r. opracowano [projekt traktatu](#)

akcesyjnego . W [Opinii 2/13](#) z 2014 r. TSUE stwierdził jednak, że projekt traktatu był niezgodny z obowiązującymi traktatami Unii Europejskiej. Proces negocjacji jeszcze się nie zakończył.

Więcej informacji na temat procesu Negocjacji można znaleźć na [stronie](#) poświęconej przystąpieniu UE do EKPC.

II. Wzajemne oddziaływania między EKPC a Kartą. Po wejściu w życie KPP doszło do istotnych zmian, które wzmocniły system integracji UE z rozbudowanymi gwarancjami ochrony praw podstawowych. Różnice między Kartą a EKPC polegają na tym, że Karta obejmuje prawa podstawowe wywodzące się z różnych źródeł. Są to prawa związane z Rynkiem Wewnętrznym, prawa związane z obywatelstwem UE oraz prawa powszechnie uważane za „tradycyjne” prawa człowieka, które wynikają ze zbiorowych tradycji konstytucyjnych Państw Członkowskich, EKPC i innych instrumentów międzynarodowych.

Dalsza lektura

Brittain, S., (2 015), [The Relationship between the EU Charter of Fundamental Rights and the European Convention on Human Rights: an Originalist Analysis](#), European Constitutional Law Review, 1 grudnia 2015 r.

EKPC	Krajowa karta praw	KPP
Należy przestrzegać zawsze	Należy konsekwentnie przestrzegać i stosować. Sądowictwo krajowe ponosi odpowiedzialność za zagwarantowanie, że krajowy system ochrony praw człowieka jest zgodny z EKPC, która określa podstawowe standardy minimalne .	Należy przestrzegać wyłącznie podczas stosowania prawa UE

Rysunek 2 - Wzajemne powiązania między EKPC, krajowymi kartami praw (konstytucyjnych) i KPP

Dalsze informacje można znaleźć w „Metaforze odzieżowej” [Kursu HELP na temat wzajemnych powiązań między EKPC a Kartą UE](#). W metaforze tej autorzy porównują EKPC do koszuli, krajowe karty praw do marynarki, a Kartę Praw Podstawowych UE do płaszcza przeciwdeszczowego. Poszczególne warstwy ochrony się nakładają, ale ilustracja ta pokazuje, że płaszcz przeciwdeszczowy (Karta UE) ma zastosowanie wybiórcze w określonych sytuacjach, podczas gdy pozostałe dwa dokumenty zapewniają stałą ochronę.

III. Monitoring państw stosujących prawo UE w przypadku powoływania się na prawa wynikające z Konwencji

Jako że UE nie przystąpiła do EKPC, nie można jej pociągnąć do odpowiedzialności za naruszenie Konwencji w procedurach czy decyzjach ([Confederation Francaise du travail przeciwko EWG](#)).

Działania podejmowane przez UE nie mogą być podważane bezpośrednio przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Nawet jeśli doszło do naruszenia EKPC z powodu zwolnienia urzędników państwowych przez instytucję europejską, ETPCz nie może zbadać tej sprawy, ponieważ ani UE, ani państw członkowskich Rady Europy nie można pociągnąć do odpowiedzialności za takie działania ([Connolly przeciwko piętnastu państwom członkowskim UEC-274/99](#), lub [Andreasen przeciwko Zjednoczonemu Królestwu i 36 innym państwom członkowskim UE](#)).

IV. Kontrola nad stosowaniem traktatów UE przez państwa członkowskie. Prawa jednostki mogą zostać naruszone przez prawa lub swobody chronione na mocy EKPC na skutek bezpośredniego

egzekwowania przepisów krajowych opartych na traktatach UE ([Matthews przeciwko Wielkiej Brytanii](#)). Takie przypadki są jednak rzadkością w sądowej codzienności.

V. Ograniczony nadzór nad instytucjami krajowymi przy stosowaniu prawa UE – domniemanie równoważnej ochrony. Domniemanie w sprawie Bosphorus odnosi się do doktryny w orzecznictwie ETPCz, która sięga wyroku z 2005 r. w sprawie Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi przeciwko Irlandii. W wyroku tym ETPCz stwierdził, po pierwsze, zgodnie z wcześniejszym orzecznictwem, że państwa członkowskie organizacji międzynarodowej (takiej jak UE) są w dalszym ciągu odpowiedzialne na mocy EKPC za „wszystkie działania i zaniechania swoich organów, niezależnie od tego, czy dane działanie lub zaniechanie było konsekwencją (...) konieczności wypełnienia międzynarodowych zobowiązań prawnych” (pkt 153). Uznał również „rosnące znaczenie współpracy międzynarodowej i wynikającą z tego potrzebę zapewnienia właściwego funkcjonowania organizacji

Działania państwa podejmowane zgodnie z takimi zobowiązaniami prawnymi są uzasadnione, o ile dana organizację uważa się za zapewniającą ochronę praw podstawowych, zarówno w odniesieniu do oferowanych gwarancji materialnych, jak i mechanizmów kontroli ich przestrzegania, w sposób, który można uznać za co najmniej równoważny z przewidzianym w Konwencji (...). Trybunał rozumie „równoważny” jako „porównywalny”; wymóg, aby ochrona zapewniana przez organizację była „identyczna”, mógłby być sprzeczny z interesem współpracy międzynarodowej (...). W każdym jednak przypadku ustalenie równoważności nie może być ostateczne i podlegałoby ocenie w świetle wszelkich istotnych zmian w zakresie ochrony praw podstawowych.”

Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi przeciwko Irlandii, 45036/98, wyrok z dnia 30.06.2005 r., pkt 155

międzynarodowych” (pkt 150). Próbując pogodzić te dwa stanowiska, ETPCz ustanowił domniemanie znane obecnie jako **domniemanie w sprawie Bosphorus** lub **domniemanie równoważnej ochrony** praw wynikających z EKPC przez UE, mimo że UE nie jest stroną EKPC.

Zastosowanie domniemania równoważnej ochrony bazuje na dwóch zasadniczych warunkach:

- Brak marginesu uznaniowości na mocy prawa UE.** Warunek ten jest spełniony, gdy władze krajowe nie mają pola manewru w zakresie prawa UE, jak ustalono w sprawie [M.S.S. przeciwko Belgii i Grecji](#). Jeżeli prawo UE dopuszcza pewien poziom swobody państw członkowskich, to domniemanie równoważnej ochrony nie ma zastosowania.
- Pełne wdrożenie mechanizmów ochrony zgodnie z prawem UE.** Jak podkreślono w sprawie [Avontis przeciwko Łotwie](#), warunek ten wymaga kompleksowego wykorzystania środków ochrony określonych w prawie unijnym. W szczególności w stosownych przypadkach wymaga wykorzystania procedur takich jak postępowanie prejudycjalne jako jednego z podstawowych mechanizmów zapewniających ochronę praw człowieka w prawie UE. Ocenę tę należy prowadzić indywidualnie dla każdego przypadku.

Weryfikacja domniemania wiąże się z możliwością jego zakwestionowania, jeżeli w konkretnym przypadku ochrona praw człowieka jest „widocznie niewystarczająca”. Nawet jeśli ETPCz uzna, że zarówno prawo UE, jak i organy krajowe w ramach swojej jurysdykcji zapewniają ochronę praw człowieka na poziomie podobnym do EKPC, to naruszenie zostanie stwierdzone, jeżeli oczywisty jest

znaczący brak ochrony praw człowieka. ETPCz przeanalizował ocenę domniemania w sprawie [Bivolaru i Moldovan przeciwko Francji](#).

Dalsza lektura

Rizcallah, C., (2023), [The Sytemic Equivalence Test and the Presumption of Equivalent Protection in European Human Rights Law - A Critical Appraisal](#), Cambridge University Press on Behalf of the German Law Journal, 29 września 2023 r.

Europejskie sądy i procedury

Autorki: Silvia Antoaneta Berbec, Elena Lazar

Streszczenie. Rozdział koncentruje się na europejskich sądach i postępowaniach. Nawiązując do poprzednich rozdziałów, które obejmują przegląd materialnych przepisów prawa UE, na obecnym etapie będziemy mieli okazję przyjrzeć się strukturze, kompetencjom, procedurom i środkom odwoławczym dostępnym przed dwoma głównymi sądami regionalnymi zajmującymi się na szczeblu europejskim kwestiami związanymi z praworządnością. W związku z tym rozdział podzielono na dwie główne sekcje (i dalej na podsekcje, zgodnie z poniższym). Pierwsza z nich koncentruje się na Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), a druga na Europejskim Trybunale Praw Człowieka (ETPC). W rozdziale analizujemy krok po kroku kluczowe wymogi proceduralne, praktyczne wskazówki, w tym dotyczące kosztów i wymogów językowych, a także przydatne linki. Na koniec wreszcie w rozdziale tym omówiono niewdrożenie/ niezgodność z wyrokami oraz dostępne w tym zakresie możliwości.

Celem rozdziału jest zapewnienie praktykom narzędzi, które pozwolą im wyjść poza standardowe drogi postępowania przed sądami krajowymi i skorzystanie z opcji dostępnych na poziomie europejskim.

Prowadzący winni wykorzystać informacje zawarte w niniejszym rozdziale do przedstawienia szczegółowych wskazówek dotyczących postępowania przed sądami europejskimi. Proponowane metody nauczania obejmują między innymi studia przypadków z pytaniami dotyczącymi postępowania, scenariusze, a także ćwiczenia z odgrywaniem ról. Ponieważ prawnicy rozważający spory przed tymi sądami są zwykle bardziej doświadczeni i wyspecjalizowani w kwestiach związanych z ich sprawą, moduł ten jest bardziej odpowiedni dla stażystów na zaawansowanym poziomie wiedzy na temat prawa i procedur europejskich. Uczestnicy szkolenia, którzy posiadają wiedzę na poziomie wstępnym, również jednak powinni być w stanie zrozumieć kluczowe zasady i pojęcia.

Powiązane moduły:

Moduł ToT 4 – Praworządność a postępowania sądowe

Moduł wstępny 1 – Podstawowe elementy i zasady prawa UE dla przedstawicieli zawodów prawnych

Podkreślono tu wartość dodaną odwoływania się do TSUE i ETPC, co należy odczytywać w połączeniu z hierarchią norm mających zastosowanie w krajach europejskich, przedstawioną w dwóch poprzednich rozdziałach.

Zawartość rozdziału

- Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
 - Informacje ogólne
 - Trybunał Sprawiedliwości
 - Skład
 - Jurysdykcja
 - Procedura
 - Sąd
 - Skład
 - Jurysdykcja
 - Procedura
 - Postępowanie prejudycjalne
 - Działania bezpośrednie (art. 263 TFUE)
 - Nieprzestrzeganie orzeczeń TSUE
 - Postępowanie w sprawie naruszenia
- Europejski Trybunał Praw Człowieka
 - Funkcjonowanie Trybunału
 - Skargi i postępowanie przed ETPC
 - Wykonywanie wyroków i monitoring

I. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Informacje ogólne. Od czasu ustanowienia w 1952 r. misją Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest zapewnienie „poszanowania prawa” „w wykładni i stosowaniu” Traktatów. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) dzieli się na dwa sądy:

1. **Trybunał Sprawiedliwości** rozpatruje wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym składane przez sądy krajowe, niektóre skargi o unieważnienie oraz odwołania.
2. **Sąd** orzeka w sprawie skarg o unieważnienie wniesionych przez osoby fizyczne, spółki i, w niektórych przypadkach, rządy Państw Członkowskich UE. W praktyce oznacza to, że zajmuje się on głównie prawem konkurencji, pomocą publiczną, handlem, rolnictwem i znakami towarowymi.

Trybunał Sprawiedliwości

A. Członkowie Trybunału

- **Prezes** kieruje pracami Trybunału i przewodniczy rozprawom i obradom pełnego składu Trybunału lub wielkiej izby. **Wiceprezes** pomaga przewodniczącemu w wykonywaniu obowiązków i zastępuje go w razie potrzeby.

- Trybunał wspierają **rzecznicy generalni**. Ich zadaniem jest przedstawianie opinii na temat przydzielonych im spraw z zachowaniem całkowitej bezstronności i niezależności.
- **Sekretarz** jest sekretarzem generalnym instytucji i zarządza jej departamentami pod zwierzchnictwem Prezesa Trybunału.

Skład Trybunału. Trybunał Sprawiedliwości składa się z 27 sędziów i 11 rzeczników generalnych. Sędziowie i rzecznicy generalni mianowani są za wspólnym porozumieniem rządów Państw Członkowskich po konsultacji z panelem odpowiedzialnym za wydawanie opinii na temat predyspozycji potencjalnych kandydatów do pełnienia konkretnych funkcji. Są powoływani na sześcioletnią kadencję i mogą ubiegać się o ponowny wybór. Członków Trybunału wyłania się spośród osób, których niezależność jest niekwestionowana i które posiadają kwalifikacje wymagane do sprawowania najwyższych urzędów sądowych w swoich krajach lub uznane kompetencje. Sędziowie Trybunału Sprawiedliwości wybierają ze swego grona prezesa i wiceprezesa na odnawialną trzyletnią kadencję.

Trybunał może orzekać w pełnym składzie, w składzie wielkiej izby (15 sędziów) lub w izbach złożonych z trzech lub pięciu sędziów.

Trybunał orzeka w **pełnym składzie** w szczególnych przypadkach określonych w statucie Trybunału (w tym w postępowaniach o odwołanie Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich lub członka Komisji Europejskiej, który uchybił swoim obowiązkom) oraz gdy Trybunał uzna, że sprawa ma wyjątkowe znaczenie.

Trybunał orzeka w składzie **wielkiej izby** na wniosek Państwa Członkowskiego lub instytucji będącej stroną postępowania, a także w sprawach szczególnie zawiłych lub ważnych.

Inne sprawy rozpatrują **izby** składające się z trzech lub pięciu sędziów. Prezesi izb złożonych z pięciu sędziów są wybierani na trzy lata, a prezesi izb złożonych z trzech sędziów na rok.

B. Jurysdykcja

Aby Trybunał mógł właściwie wypełniać swoje zadania, jasno określono zakres jego właściwości, z której korzysta w przypadku pytań prejudycjalnych i w różnych kategoriach postępowania.

➤ Pytań prejudycjalne

Trybunał Sprawiedliwości współpracuje z wszystkimi sądami Państw Członkowskich w sprawach z zakresu prawa Unii Europejskiej. Aby zapewnić skuteczne i jednolite stosowanie prawodawstwa Unii Europejskiej oraz zapobiegać rozbieżnym interpretacjom, sądy krajowe mogą, a czasami wręcz mają obowiązek, zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem o wykładnię prawa UE, aby mogły na przykład ustalić, czy ustawodawstwo krajowe jest z nim zgodne. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym może również mieć na celu zbadanie ważności aktu prawa UE.

Poprzez pytanie prejudycjalne każdy obywatel UE może pośrednio wnioskować o wyjaśnienie przepisów Unii Europejskiej, które go dotyczą. Chociaż pytanie może złożyć wyłącznie sąd krajowy, to w postępowaniu przed Trybunałem Sprawiedliwości mogą uczestniczyć wszystkie strony postępowania przed tym sądem, Państwa Członkowskie i instytucje unijne. W ramach orzeczeń

prejudycjalnych ustanowiono szereg ważnych zasad prawa UE, czasem w odpowiedzi na pytania zadane przez sądy krajowe pierwszej instancji.

Odpowiedź Trybunału nie jest jedynie opinią, ale ma formę wyroku lub postanowienia z uzasadnieniem. Sąd krajowy, do którego skierowane jest orzeczenie Trybunału, jest związany dokonaną wykładnią przy rozstrzyganiu przedłożonego mu sporu. Wyrok Trybunału wiąże również inne sądy krajowe, przed którymi podnoszony jest ten sam problem.

➤ Skargi o stwierdzenie uchybienia

Skargi te umożliwiają Trybunałowi Sprawiedliwości ustalenie, czy Państwo Członkowskie wypełniło swoje obowiązki wynikające z prawa Unii Europejskiej. Przed wniesieniem sprawy do Trybunału Sprawiedliwości Komisja przeprowadza procedurę wstępną, w ramach której Państwo Członkowskie ma możliwość udzielenia odpowiedzi na skierowane wobec niego skargi. Jeśli procedura ta nie doprowadzi do naprawienia uchybienia przez Państwo Członkowskie, do Trybunału Sprawiedliwości może zostać wniesiona skarga o naruszenie prawa UE.

Skargę może wnieść Komisja Europejska – jak to zwykle ma miejsce w praktyce – lub Państwo Członkowskie. Jeśli Trybunał stwierdzi, że obowiązek nie został wypełniony, to Państwo Członkowskie ma obowiązek niezwłocznie naprawić sytuację. Jeżeli po wniesieniu kolejnej skargi przez Komisję Trybunał Sprawiedliwości stwierdzi, że dane państwo członkowskie nie zastosowało się do jego wyroku, może nałożyć na nie stałą lub okresową karę pieniężną. Jeżeli jednak nie dojdzie do notyfikacji środków transpozycji dyrektywy, Komisja może zaproponować Trybunałowi nałożenie kary pieniężnej na dane Państwo Członkowskie po wydaniu pierwszego wyroku stwierdzającego uchybienie obowiązkowi.

➤ Skargi o stwierdzenie nieważności

W drodze skargi o stwierdzenie nieważności skarżący wnosi o stwierdzenie nieważności aktu (w szczególności rozporządzenia, dyrektywy lub decyzji) przyjętego przez instytucję, organ, urząd lub agencję Unii Europejskiej. Trybunałowi Sprawiedliwości przysługuje wyłączna właściwość w zakresie skarg wnoszonych przez Państwa Członkowskie przeciwko Parlamentowi Europejskiemu lub Radzie (z wyjątkiem działań Rady w odniesieniu do pomocy państwowej, dumpingu i uprawnień wykonawczych) lub wnoszonych przez jedną instytucję unijną przeciwko innej. Sąd jest właściwy do orzekania w pierwszej instancji we wszystkich innych sprawach tego rodzaju, a w szczególności w sprawach wnoszonych przez osoby fizyczne.

➤ Skarga o zaniechanie działania

Skargi te umożliwiają kontrolę zgodności z prawem zaniechania działania przez instytucję, organ, urząd lub agencję Unii Europejskiej. Można je jednak wnieść dopiero po wezwaniu danej instytucji do działania. W przypadku, gdy zaniechanie działania zostanie uznane za niezgodne z prawem, obowiązkiem danej instytucji jest usunięcie zaniechania z wykorzystaniem odpowiednich środków. Właściwość w zakresie rozpoznawania skarg o zaniechanie jest dzielona między Trybunał Sprawiedliwości i Sąd według tych samych kryteriów, co w przypadku skarg o stwierdzenie nieważności.

➤ **Odwolania**

Odwolania dotyczące kwestii prawnych można wносить do Trybunału Sprawiedliwości wyłącznie w odniesieniu do wyroków i postanowień Sądu. Jeżeli odwołanie jest dopuszczalne i zasadne, to Trybunał Sprawiedliwości uchyla wyrok Sądu. Jeżeli stan postępowania na to pozwala, Trybunał Sprawiedliwości może rozstrzygnąć daną sprawę samodzielnie. W przeciwnym razie przekazuje sprawę do Sądu, który jest związany wydanym przez Trybunał Sprawiedliwości orzeczeniem w sprawie odwołania.

C. Postępowanie przed Trybunałem

Niezależnie od charakteru sprawy postępowanie składa się z etapu pisemnego, a zazwyczaj również z etapu ustnego, który jest jawny. Należy jednak odróżnić procedurę pytania prejudycjalnego od procedury w pozostałych sprawach (skarg bezpośrednich i odwołań).

Wszczęcie postępowania przed Trybunałem i procedura pisemna

➤ **W zakresie pytań prejudycjalnych**

Sąd krajowy przedkłada Trybunałowi Sprawiedliwości pytania dotyczące wykładni albo ważności przepisu prawa Unii Europejskiej, przeważnie w formie postanowienia wydanego zgodnie z przepisami proceduralnymi danego państwa. Po przetłumaczeniu wniosku przez służby tłumaczeniowe Trybunału na wszystkie języki Unii Kancelaria doręcza je uczestnikom biorącym udział w sprawie przed sądem krajowym, a także wszystkim państwom członkowskim i instytucjom unijnym. Ponadto w Dzienniku Urzędowym publikowany jest komunikat, który zawiera między innymi informacje na temat stron w sprawie i treści pytań. Strony, Państwa Członkowskie i instytucje mają dwa miesiące na przedłożenie Trybunałowi Sprawiedliwości swoich uwag na piśmie.

➤ **W zakresie skarg bezpośrednich i odwołań**

Skargę wnosi się do Trybunału pismem skierowanym do Kancelarii Trybunału. Sekretarz publikuje w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej komunikat dotyczący skargi, przedstawiając w nim zarzuty i żądania strony skarżącej. Skargę doręcza się pozostałym stronom, które mają dwa miesiące na złożenie odpowiedzi na skargę lub odpowiedzi na odwołanie. W stosownym przypadku skarżący ma prawo do repliki, a pozwany do dupliki. Strony zobowiązane są przestrzegać tych terminów.

W obu rodzajach postępowań Prezes oraz Pierwszy Rzecznik Generalny przydzielają do sprawy Sędziego Sprawozdawcę i Rzecznika Generalnego, których zadaniem jest śledzić przebieg postępowania.

➤ **Rozprawa jawna i opinia Rzecznika Generalnego**

Jeżeli zapadła decyzja o przeprowadzeniu rozprawy, sprawa jest rozpoznawana na posiedzeniu jawnym w obecności sędziów składu orzekającego i Rzecznika Generalnego. Sędziowie i Rzecznik Generalny mogą zadawać uczestnikom pytania, które uznają za celowe. Po kilku tygodniach, również na posiedzeniu jawnym, Rzecznik Generalny przedstawia przed Trybunałem Sprawiedliwości swoją opinię. Dokonuje w niej szczegółowej analizy sporu, w szczególności jego kwestii prawnych, oraz w sposób całkowicie niezależny proponuje Trybunałowi właściwe w jego przekonaniu rozwiązanie przedstawionego problemu. Na tym dobiega końca etap ustny postępowania. Jeżeli Trybunał uzna, że

w sprawie nie występuje nowe zagadnienie prawne, to po wysłuchaniu Rzecznika Generalnego może zadecydować o rozstrzygnięciu sprawy bez Opinii.

➤ Wyroki

Sędziowie przeprowadzają naradę w oparciu o projekt wyroku przygotowany przez Sędziego Sprawozdawcę. Zmiany może zaproponować każdy z sędziów składu orzekającego w danej sprawie. Wyroki Trybunału zapadają większością głosów, a ewentualne zdania odrębne nie są podawane do wiadomości publicznej. Wyrok podpisują wyłącznie sędziowie, którzy brali udział w naradzie ustnej, na której przyjęto wyrok, z zastrzeżeniem zasady, zgodnie z którą najmłodszy stażem sędzia składu orzekającego nie podpisuje wyroku, jeżeli w tym składzie sędziowie są obecni w liczbie parzystej. Wyroki są ogłaszane na posiedzeniu jawnym. Wyroki oraz opinie rzeczników generalnych dostępne są na stronie CURIA w dniu ogłoszenia lub odczytania. W większości przypadków są następnie publikowane w Zbiorze Orzeczeń.

Procedury szczególne

➤ Procedura uproszczona

W przypadku gdy pytanie prejudycjalne jest identyczne jak pytanie, w przedmiocie którego Trybunał już orzekał, lub jeżeli odpowiedź na nie nie pozostawia żadnych uzasadnionych wątpliwości albo można ją jasno wyprowadzić z istniejącego orzecznictwa, to po wysłuchaniu rzecznika generalnego Trybunał może wydać orzeczenie w formie postanowienia z uzasadnieniem, zawierającym w szczególności odesłanie do wcześniej wydanego wyroku dotyczącego tego zagadnienia lub do istotnego dla tej sprawy orzecznictwa.

➤ Tryb przyspieszony

Tryb przyspieszony pozwala Trybunałowi na szybkie orzekanie w sprawach niecierpiących zwłoki dzięki maksymalnemu skróceniu terminów i przyznaniu sprawom absolutnego pierwszeństwa. W następstwie wniosku złożonego przez jedną ze stron, na wniosek sędziego sprawozdawcy i po wysłuchaniu rzecznika generalnego i pozostałych stron Prezes Trybunału podejmuje decyzję, czy szczególnie pilny charakter sprawy uzasadnia skorzystanie z trybu przyspieszonego. Tryb przyspieszony jest również przewidziany dla pytań prejudycjalnych. Wówczas o zastosowanie go występuje sąd krajowy, który skierował do Trybunału pytanie, wskazując na niecierpiące zwłoki okoliczności, które uzasadniają rozpoznanie pytania prejudycjalnego w tym trybie.

➤ Pilny tryb prejudycjalny (PPU)

Ten tryb umożliwia Trybunałowi Sprawiedliwości rozpoznawanie w znacząco skróconym terminie najbardziej wrażliwych kwestii z zakresu wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (współpraca policyjna i sądowa w sprawach cywilnych i karnych, a także wiz, azylu, imigracji i innych polityk związanych ze swobodnym przepływem osób). Sprawy rozpatrywane w trybie PPU są przydzielane specjalnie wyznaczonej izbie złożonej z pięciu sędziów, a faza pisemna przebiega co do zasady z wykorzystaniem elektronicznych środków komunikacji i jest maksymalnie ograniczona pod względem

TSUE przyznaje pomoc prawną, jeżeli jakkolwiek podobna pomoc otrzymana na mocy przepisów krajowych nie pokrywa kosztów poniesionych przed TSUE. Do wniosku o przyznanie pomocy prawnej należy dołączyć wszystkie niezbędne dowody uzasadniające taką potrzebę.

długości, jak i liczby uczestników uprawnionych do przedkładania uwag na piśmie, gdyż większość uczestników występuje w obowiązkowej fazie ustnej postępowania.

➤ **Wniosek o zastosowanie środków tymczasowych**

Wnioski o zastosowanie środków tymczasowych mają na celu uzyskanie zawieszenia wykonania aktu wydanego przez instytucję, który jest również przedmiotem skargi, lub zastosowanie innego środka tymczasowego, który jest niezbędny w celu uniknięcia poważnej i nieodwracalnej szkody dla jednej ze stron.

Koszty postępowania

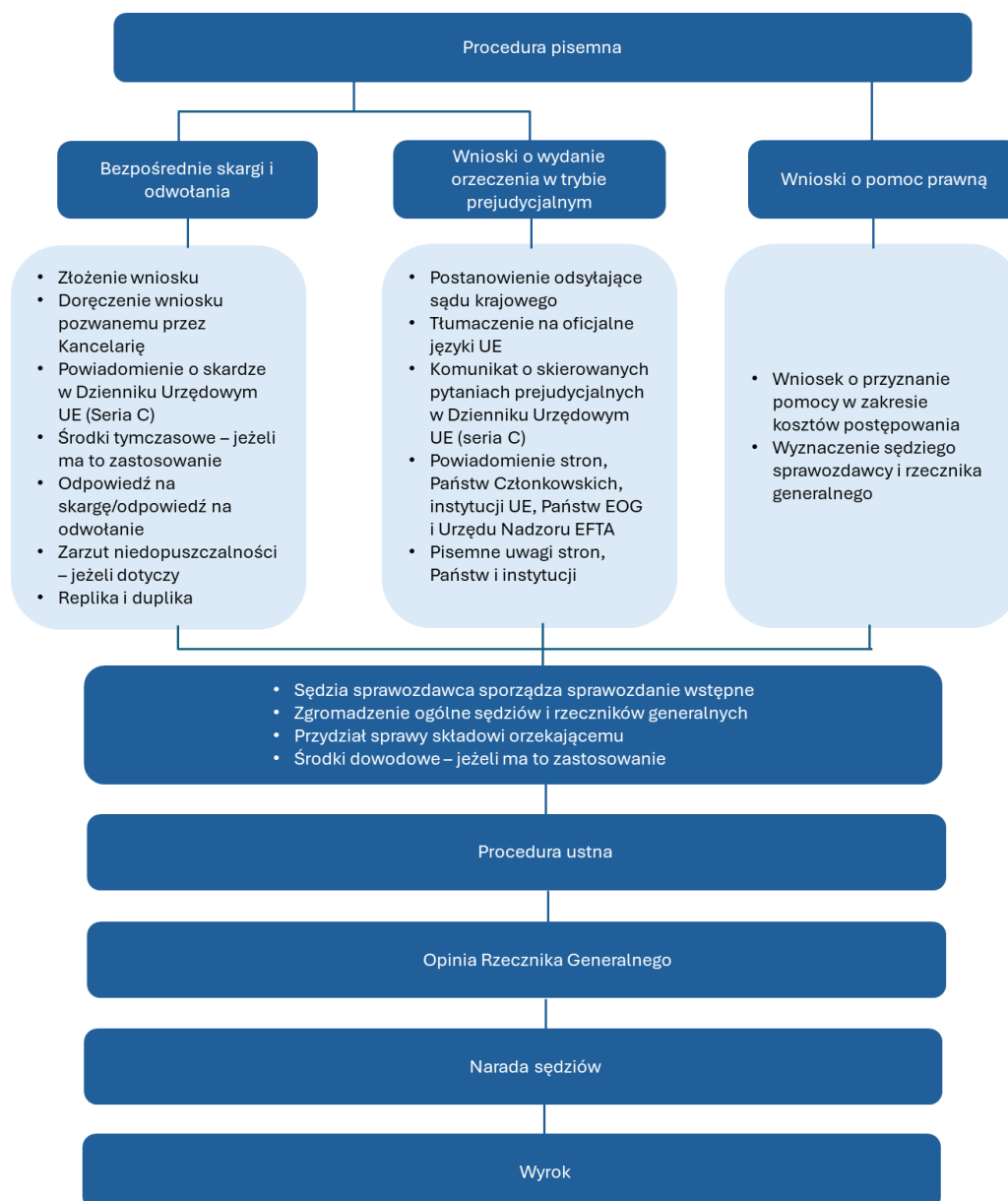
Postępowanie przed Trybunałem jest wolne od opłat. Trybunał nie pokrywa natomiast kosztów adwokata lub radcy prawnego, uprawnionego do występowania przed sądami jednego z Państw Członkowskich, przez którego strony muszą być reprezentowane. Niemniej jednak, zgodnie z art. 115 Regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości, strona, która nie jest w stanie pokryć całości lub części kosztów postępowania, może zwrócić się do Trybunału o przyznanie pomocy prawnej, która nie jest objęta obowiązkowym zastępstwem procesowym.

- Aby uzyskać dalsze informacje na temat kosztów postępowania i pomocy prawnej, zob. art. 115, 116, 117 i 118 Regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości .

System językowy

W przypadku skarg bezpośrednich, językiem postępowania w danej sprawie, tj. językiem, w którym będzie się ono toczyć, jest co do zasady język skargi (może to być jeden z 24 języków urzędowych Unii Europejskiej). W przypadku odwołań językiem postępowania jest język wyroku lub postanowienia, które są przedmiotem odwołania. W przypadku pytań prejudycjalnych językiem postępowania jest język sądu krajowego, który skierował pytanie do Trybunału Sprawiedliwości. Wymiana stanowisk w toku rozpraw tłumaczona jest wedle potrzeby symultanicznie na różne języki urzędowe Unii Europejskiej. Sędziowie naradzają się bez tłumaczy w jednym wspólnym języku, którym zgodnie z tradycją jest język francuski.

POSTĘPOWANIE PRZED TRYBUNAŁEM



Rysunek 2. Schemat postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości

Sąd

A. Skład

W skład Sądu wchodzi po dwóch sędziów z każdego państwa członkowskiego. Sędziowie mianowani są za wspólnym porozumieniem przez rządy Państw Członkowskich, po zasięgnięciu opinii komitetu, którego zadaniem jest opiniowanie kandydatów do wykonywania funkcji sędziego Sądu. Ich kadencja trwa sześć lat i podlega odnowieniu. Sędziowie wybierają ze swojego grona Prezesa na okres trzech lat. Wyznaczają również Sekretarza na sześcioletnią kadencję. Sędziowie pełnią swoje funkcje przy zachowaniu całkowitej bezstronności i niezależności. W przeciwieństwie do Trybunału Sprawiedliwości, Sąd nie posiada stałego Rzecznika Generalnego. Funkcję tę może w wyjątkowych przypadkach pełnić jeden z sędziów. Sprawy przed Sądem rozpoznają izby złożone z pięciu lub trzech sędziów, a w niektórych przypadkach przez jednego sędziego. Sąd może również orzekać w składzie wielkiej izby (piętnastu sędziów), jeżeli uzasadnia to stopień złożoności prawnej lub waga sprawy.

Prezesa izb złożonych z pięciu sędziów wybierani są spośród sędziów na okres trzech lat. Sąd ma do swojej dyspozycji własną kancelarię, ale wykorzystuje obsługę administracyjną i językową Trybunału.

B. Jurysdykcja

Sąd jest właściwy do rozpoznawania:

- **skarg wniesionych przez osoby fizyczne lub prawne na akty instytucji, organów, urzędów lub agencji Unii Europejskiej** (których te osoby są adresatami lub które dotyczą ich bezpośrednio i indywidualnie) jak również na akty regulacyjne (które dotyczą takich osób bezpośrednio i nie obejmują środków wykonawczych) lub na zaniechanie działania przez rzeczony instytucje, organy, urzędy lub agencje; przykładem może tu być skarga złożona przez przedsiębiorstwo na decyzję Komisji nakładającą na nie grzywnę.
- **skarg wnoszonych przez Państwa Członkowskie przeciwko Komisji.**
- **skarg wnoszonych przez Państwa Członkowskie przeciwko Radzie**, dotyczących aktów z zakresu pomocy państwowej, środków ochrony handlu (dumpingu) oraz aktów, za pomocą których Rada korzysta z uprawnień wykonawczych.
- **skarg o naprawienie szkody** wyrządzonej przez instytucje, organy lub agencje Unii Europejskiej lub ich pracowników.
- **skarg dotyczących umów zawartych przez Unię Europejską**, w których właściwość Sądu została jednoznacznie określona.
- **skarg z dziedziny własności intelektualnej** przeciwko Urzędowi Unii Europejskiej ds. Własności Intelektualnej (EUIPO) oraz Wspólnotowemu Urzędowi Ochrony Odmian Roślin (CPVO)
- **sporów pomiędzy instytucjami Unii Europejskiej a ich personelem**, dotyczących stosunków pracy, a także systemu zabezpieczenia społecznego.

Od orzeczeń wydanych przez Sąd przysługuje ograniczone do kwestii prawnych odwołanie do Trybunału Sprawiedliwości w terminie dwóch miesięcy.

C. Postępowanie

Sąd posiada własny Regulamin postępowania. Postępowanie zasadniczo obejmuje etap pisemny i ustny.

Postępowanie wszczyna wniesienie przez adwokata, radcę prawnego lub pełnomocnika pisemnej **skargi** skierowanej do Kancelarii. Główne punkty skargi publikowane są w komunikacie w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej we wszystkich językach urzędowych. Sekretarz doręcza skargę stronie przeciwnej, której przysługuje dwumiesięczny termin na przedstawienie odpowiedzi na skargę. W przypadku skarg bezpośrednich strona skarżąca co do zasady może następnie przedstawić w wyznaczonym terminie replikę, a strona pozwana może odpowiedzieć dupliką.

W postępowaniu w charakterze interwenienta może wziąć udział każdy, o ile wykáže uzasadniony interes w rozstrzygnięciu sprawy przedłożonej Sądowi, a także Państwo Członkowskie i instytucje Unii Europejskiej. Interwenient przedkłada uwagi zawierające stanowisko popierające uwzględnienie lub oddalenie żądań jednej ze stron, do których strony mogą się następnie ustosunkować.

W ramach ewentualnego ustnego etapu postępowania odbywa się rozprawa jawna. Po wysłuchaniu przedstawicieli stron sędziowie mogą zadawać im pytania. Sędzia sprawozdawca streszcza w

sprawozdaniu na rozprawę przedstawiony stan faktyczny i argumenty przytoczone przez strony oraz interwenientów, jeżeli ma to zastosowanie. Dokument ten zostaje podany do publicznej wiadomości w języku postępowania.

Następnie sędziowie naradzają się w oparciu o sporządzony przez sędziego sprawozdawcę projekt wyroku, a sam wyrok ogłaszany jest na posiedzeniu jawnym.

Postępowanie przed Sądem jest wolne od opłat. Sąd nie pokrywa natomiast kosztów adwokata lub radcy prawnego uprawnionego do występowania przed sądami państwa członkowskiego, przez którego strony muszą być reprezentowane. Niemniej jednak każdy, kto nie jest w stanie ponieść kosztów postępowania w całości lub w części, może ubiegać się o przyznanie pomocy prawnej.

Postępowanie w sprawie wniosku o zastosowanie środków tymczasowych. Skarga wniesiona do Sądu nie ma charakteru zawieszającego w stosunku do zaskarżonego aktu prawnego. Sąd może jednak zarządzić zawieszenie jego wykonania lub inne środki tymczasowe. Prezes Sądu lub, gdy zajdzie taka konieczność, jego Wiceprezes wydaje postanowienie z uzasadnieniem w przedmiocie wniosku o zastosowanie środków tymczasowych.

Środki tymczasowe zarządza się wyłącznie wtedy, gdy spełnione zostaną trzy przesłanki:

1. skarga nie może wydawać się *prima facie* pozbawiona uzasadnionych podstaw;
2. wnioskodawca musi wykazać, iż podjęcie środków tymczasowych jest pilne, a w ich braku poniósłby on poważną i nieodwracalną szkodę;
3. środki tymczasowe muszą uwzględniać konieczność wyważenia interesu stron oraz interesu ogółu.

Postanowienie ma skutek tymczasowy i nie przesądza o rozstrzygnięciu Sądu co do istoty sprawy. Ponadto przysługuje od niego odwołanie do wiceprezesa Trybunału Sprawiedliwości.

Tryb przyspieszony. Tryb przyspieszony pozwala Sądowi na szybkie orzekanie co do istoty sporu w sprawach uznanych za szczególnie pilne. Wniosek o rozpoznanie sprawy w trybie przyspieszonym może złożyć zarówno strona skarżąca, jak i strona pozwana. O rozpoznaniu sprawy w takim trybie może zdecydować także z urzędu Sąd.

Więcej informacji na temat postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości i Sądem można znaleźć na stronie internetowej [TSUE](#).

D. Postępowanie prejudycjalne

Założenia. Podstawą postępowania prejudycjalnego przed TSUE jest art. 267 TFUE, który stanowi, co następuje:

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym:

(a) o wykładni Traktatów;

(b) o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii.

W przypadku gdy pytanie z tym związane jest podniesione przed sądem jednego z Państw Członkowskich, sąd ten może, jeśli uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku, zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o rozpatrzenie tego pytania.

W przypadku gdy takie pytanie jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, sąd ten jest zobowiązany wnieść sprawę do Trybunału.

Jeżeli takie pytanie jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym dotyczącej osoby pozbawionej wolności, Trybunał stanowi w jak najkrótszym terminie.

Art. 267 TFUE

Właściwość. Przed przyjęciem Traktatu z Nicei postępowania w trybie prejudycjalnym mógł prowadzić jedynie Trybunał Sprawiedliwości. Traktat z Nicei przyznał Sądowi pewne uprawnienia w zakresie postępowań prejudycjalnych, a w Traktacie z Lizbony podtrzymano te rozwiązania. Sąd jest właściwy do rozpoznawania pytań prejudycjalnych na podstawie art. 267 w szczególnych dziedzinach określonych w statucie (art. 256 ust. 3 TFUE). Orzeczenia w sprawach pytań prejudycjalnych wydane przez Sąd mogą wyjątkowo podlegać kontroli TSUE, na warunkach określonych w statucie, jeżeli istnieje poważne ryzyko naruszenia jedności lub spójności prawa Unii (art. 256 ust. 3 TFUE; art. 62, 62b statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej).

Udział w postępowaniu. Artykuły 93-118 Regulaminu postępowania przed TSUE zawierają przepisy regulujące postępowanie prejudycjalne (np. przepisy ogólne dotyczące treści pytania, udziału i stron, pilnego trybu prejudycjalnego, etapu pisemnego i ustnego oraz pomocy prawnej). Zgodnie z art. 96 Regulaminu postępowania, który reguluje udział w postępowaniu prejudycjalnym, do składania uwag do sądu uprawnieni są:

- A) Strony w postępowaniu głównym;
- B) Państwa Członkowskie UE;
- C) Komisja Europejska;
- D) Instytucja, która przyjęła akt, którego ważność lub wykładnia jest przedmiotem sporu;

- E) Państwa będące stronami Porozumienia EOG oraz Urząd Nadzoru EFTA w kwestiach dotyczących zakresu stosowania Porozumienia EOG;
- F) Państwa niebędące członkami UE, które są stronami zawartej z Radą umowy dotyczącej konkretnego przedmiotu, w odniesieniu do pytań wchodzących w zakres tej umowy, pod warunkiem, że umowa ta uznaje właściwość Trybunału, a sąd krajowy państwa członkowskiego zwrócił się do niego z pytaniem prejudycjalnym.

Nieuczestniczenie w pisemnym etapie postępowania nie wyklucza uczestnictwa w etapie ustnym.

Więcej informacji można znaleźć w [Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej](#), [Statucie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej](#), [Regulaminie postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości](#).

Praktyczne wskazówki dla prawników. Aby zwiększyć skuteczność postępowania w sprawie pytania prejudycjalnego, Stała Delegacja Rady Adwokatur i Stowarzyszeń Prawniczych Europy przy Trybunale Sprawiedliwości (CCBE) opracowała [Praktyczny przewodnik](#) dla prawników wnoszących pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości (a także przewodnik dotyczący wnoszenia odwołań). Jest on skierowany przede wszystkim do osób występujących po raz pierwszy przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej lub występujących przed nim rzadko. Zawiera praktyczne wskazówki i sugestie dotyczące najbardziej odpowiednich podejść, które należy wziąć pod uwagę w związku z pisemnymi i ustnymi wnioskami procesowymi (np. styl redagowania, struktura i treść stanowisk procesowych, czego można się spodziewać podczas ustnych stanowisk procesowych, logistyka po przybyciu do sądu). Innym przydatnym źródłem opracowanym przez CCBE są Praktyczne wskazówki dla adwokatów i radców prawnych występujących przed Trybunałem Sprawiedliwości w postępowaniach odwoławczych.

Praktyczne przewodniki CCBE dla prawników są dostępne pod następującymi linkami:

- [Praktyczne wskazówki dla adwokatów i radców prawnych występujących przed Trybunałem Sprawiedliwości w postępowaniach prejudycjalnych](#)
- [Praktyczne wskazówki dla adwokatów i radców prawnych występujących przed Trybunałem Sprawiedliwości w postępowaniach odwoławczych](#)

Zgodnie z zasadą ogólną sąd krajowy może podjąć wedle własnego uznania decyzję o tym, czy skierować pytanie do TSUE. Strony postępowania przed sądem krajowym nie mogą same składać pytań bezpośrednio do TSUE. Decyzja o skierowaniu pytania do TSUE należy wyłącznie do sądu krajowego. Sądy i trybunały krajowe mają swobodę w kierowaniu pytań do TSUE, a sąd wyższej instancji nie może uniemożliwić złożenia pytania sądowi niższej instancji. Zob. na przykład wyrok TSUE w sprawie [C-564/19 IS](#) z 23 listopada 2021 r.

Prawnicy odgrywają kluczową rolę w powoływaniu się na prawo UE w postępowaniach krajowych, a w przypadku pojawienia się rzeczywistego pytania dotyczącego prawa UE, zwracają się do sądu o skierowanie pytania do TSUE. Wniosek o złożenie pytania przez sąd krajowy zależy w dużej mierze zależy od sędziego i, oczywiście, od konkretnych okoliczności sprawy.

1. Pomoc sądowi krajowemu w przygotowaniu wstępnego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym poprzez podnoszenie argumentów dotyczących praw podstawowych w oparciu o Kartę. Art. 6 ust. 1 TUE uznaje, że przy stosowaniu prawa UE KPP ma rangę prawną równą Traktatom.

2. W postępowaniu sądowym należy (w miarę możliwości) powoływać się na następujące zasady ogólne, pamiętając o ciążącym na Państwach Członkowskich obowiązku poszanowania praw podstawowych, w szczególności minimalnych standardów ochrony ustanowionych w prawie UE:

- **Zasada proporcjonalności.** Środki wdrażane na podstawie prawa UE winny być odpowiednie do osiągnięcia zamierzonego celu i nie mogą wykraczać poza zakres niezbędny do jego osiągnięcia.
- **Skuteczność.** Chociaż Państwowi Członkowskim przysługuje autonomia proceduralna, to krajowe przepisy proceduralne nie mogą nadmiernie utrudniać ani uniemożliwiać wykonywania w praktyce uprawnień przyznanych przez prawo UE.
- **Skuteczna ochrona sądowa.** Definiując dalej zasadę skuteczności, Państwa

Wniosek o pytanie prejudycjalne – praktyczne wskazówki dla prawników

Członkowskie mają obowiązek ustanowić skuteczne środki odwoławcze w przypadku naruszenia prawa UE, a sądy krajowe obowiązane są zapewnić, aby krajowe środki odwoławcze nie uniemożliwiały w praktyce dochodzenia roszczeń na mocy prawa UE ani nie utrudniały ich egzekwowania, stosując w tym celu skuteczną kontrolę sądową celem zapewnienia zgodności z prawem UE.

- **Równość broni.** Zasada równości broni (równości stron procesowych) zasadza się na prawie do rzetelnego procesu sądowego, zapisanego w art. 47 Karty, i ma na celu zapewnienie równowagi w proceduralnym traktowaniu stron postępowania.
- **Równoważność.** Do każdego Państwa Członkowskiego należy ustanowienie w krajowym systemie prawnym szczegółowych zasad w postępowaniu sądowym (autonomia proceduralna), pod warunkiem jednak, że zasady te nie są mniej korzystne niż zasady regulujące podobne sytuacje regulowane przez prawo krajowe.
- **Zakaz dyskryminacji.** Zakaz dyskryminacji jest ogólną zasadą prawa UE, zapisaną jako podstawowa wartość UE w art. 2 TUE, a także w tytule III KPP dotyczącym równości (art. 20-26). Na zasadę zakazu dyskryminacji można powoływać się we wszystkich okolicznościach podlegających prawu UE.

Treść pytania

Zgodnie z art. 94 Regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym powinny zawierać:

1. **zwięzłe omówienie** przedmiotu sporu oraz istotnych okoliczności faktycznych sprawy, jakie ustalił sąd odsyłający. Jest to istotne, aby umożliwić TSUE zrozumienie, w jaki sposób sprawa porusza kwestię wchodzącą w zakres prawa UE. Bez tego kontekstu jest mało prawdopodobne, aby Trybunał udzielił użytecznej odpowiedzi.
2. **treść przepisów krajowych, mogących mieć zastosowanie w sprawie.** W stosownych przypadkach informacje te powinny obejmować odniesienia do orzecznictwa wyjaśniającego sposób interpretacji tych przepisów.
3. **omówienie powodów, dla których sąd odsyłający** rozpatruje kwestię wykładni lub ważności określonych przepisów prawa Unii Europejskiej, jak również związku, jaki dostrzega on między tymi przepisami a uregulowaniami krajowymi. Sąd musi zasadniczo wyjaśnić, w jaki sposób pytanie skierowane do Trybunału przejawia się w konkretnej sprawie.

Art. 94 Regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości

Pytania, w odniesieniu do których można złożyć wniosek o orzeczenie w trybie prejudycjalnym. Do TSUE można kierować tylko dwa rodzaje pytań o orzeczenie w trybie prejudycjalnym:

1. **Wykładnia Traktatów (art. 267 TFUE).** Trybunał Sprawiedliwości nie orzeka o ważności prawa krajowego. Dokonuje wykładni Traktatów unijnych i w ich świetle określa rzeczywiste znaczenie obowiązującego prawa UE. W wyniku tej analizy może okazać się, że prawo krajowe w wykładni sądów krajowych jest niezgodne z obowiązującymi przepisami prawa UE. Nadrzędność prawa UE zobowiązuje zatem sąd krajowy do uchylenia danego przepisu lub do jego interpretacji w świetle dokonanej przez TSUE wykładni Traktatów.
2. **Ważność i wykładnia aktów przyjętych przez instytucje, organy, urzędy lub agencje UE.** Pytania prejudycjalne obejmują sprawy, w których osoba fizyczna twierdzi na przykład, że rozporządzenie UE rodzi prawa, które mogą być egzekwowane przed sądami krajowymi. Pytania mogą również dotyczyć aktów niewiążących, takich jak zalecenia i niektóre umowy z państwami trzecimi. Zob. na przykład wyrok TSUE w sprawie [C-258/14 Florescu](#) przeciwko Casa Județeană de Pensii Sibiu, 13 czerwca 2017 r.

Sądy i trybunały, które mogą skierować pytania. Artykuł 267 odnosi się do sądów lub trybunałów Państwa Członkowskiego. Decyzja, czy dany organ jest sądem lub trybunałem dla tych celów, należy do TSUE, a krajowa kategoryzacja nie jest w tym przypadku rozstrzygająca. TSUE bierze pod uwagę szereg czynników – czy organ jest ustanowiony przez prawo, czy jest stały, czy jego właściwość jest obowiązkowa, czy jego procedura jest *inter partes*, czy stosuje zasadę praworządności i czy jest niezależny.

Sądy i trybunały, które mają obowiązek skierować pytanie. Art. 267 TFUE wprowadza rozróżnienie między sądami, które mogą skierować wniosek do TSUE, a tymi, które mają obowiązek je skierować:

- Sąd może zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o orzeczenie, jeżeli uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku.
- Sąd „jest zobowiązany wnieść sprawę do Trybunału” w przypadku gdy pytanie zostało podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym Państwa Członkowskiego, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego. Uzasadnieniem obowiązku pytanie jest zapobieganie powstaniu w jakimkolwiek Państwie Członkowskim zbioru orzecznictwa krajowego niezgodnego z prawem UE.

Istnienie pytania – rozwój precedensu. Decyzja o pytaniu należy do sądu krajowego. **Sam fakt, że strona przed sądem krajowym twierdzi, że spór prowadzi do powstania pytania dotyczącego prawa UE, nie oznacza, że sąd jest obowiązany uznać, że powstało pytanie w rozumieniu art. 267 TFUE.** Sąd krajowy może stwierdzić, że pytanie nie jest konieczne, ponieważ TSUE już rozstrzygnął tę kwestię, ponieważ nie ma wątpliwości co do ważności środka UE lub ponieważ decyzja w tej sprawie nie jest konieczna dla toczącej się przed nim sprawy.

Art. 267 TFUE należy stosować tylko w przypadku, gdy istnieje wymagające odpowiedzi pytanie, które należy do jednej z kategorii określonej w art. 267. Sąd krajowy może jednak skierować sprawę do TSUE, nawet jeżeli TSUE wydał już wcześniej orzeczenie w danej kwestii. W takim jednak przypadku sąd krajowy musi podnieść nowe okoliczności lub argumenty. W przeciwnym razie Trybunał będzie zdecydowanie skłonny powtórzyć swoje poprzednie orzeczenie. Decyzja TSUE ma precedensowy wpływ na wszystkie sądy krajowe w UE. Sądy krajowe nie mogą orzekać o ważności norm unijnych

jako takich, co zostało wyraźnie stwierdzone przez TSUE w [sprawie 314/85 Foto-Frost przeciwko Hauptzollamt Lübeck-Ost](#).

Decyzja o pytaniu: perspektywa sądu krajowego. Konieczne jest rozważenie ogólnych czynników, które sąd krajowy może wziąć pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o pytaniu prejudycjalnym. Przed pytaniem należy spełnić dwa kryteria:

- Dana kwestia musi zostać podniesiona przed sądem lub trybunałem Państwa Członkowskiego. Jak jednak wykazano w [sprawie 283/81 Srl CILFIT i Lanificio di Gavardo SpA przeciwko Ministerstwu Zdrowia](#), sądy krajowe mogą podnieść kwestię dotyczącą prawa UE z urzędu, nawet jeśli strony tego nie uczyniły.
- Sąd krajowy musi uznać, że decyzja w danej sprawie jest niezbędna do wydania wyroku.

Decyzja o przyjęciu pytania: perspektywa TSUE.

TSUE potwierdza swoją właściwość w skierowanych do niego sprawach: ostateczna decyzja, czy pytanie jest uzasadnione, czy nie, należy do TSUE. Przełomową sprawą w tym zakresie była sprawa [C-104/79 Pasquale Foglia przeciwko Mariella Novello](#).

TSUE nie odpowiada na pytania prejudycjalne w niektórych sprawach. Przykładowo, TSUE odmówił wydania orzeczenia:

- **w sprawach hipotetycznych.** Istnieje wiele powodów odmowy wydania takich orzeczeń – stanowiłoby to marnowanie zasobów sądowych, ponieważ dana kwestia może nie powstać w przyszłości; ponadto, jeśli sprawa jest naprawdę hipotetyczna, może być również niejasne, kto powinien być faktyczną stroną postępowania.
- **w sprawach, w których podniesione kwestie nie są istotne dla rozstrzygnięcia sporu.** Trybunał odmówił również wydania orzeczenia w sprawach, w których zadane pytania nie były istotne dla istoty sprawy toczącej się przed sądem krajowym. Dla przykładu, [sprawa C-83/91 Wienand Meilicke przeciwko ADV/ORG](#) została wniesiona przez niemieckiego prawnika, który zakwestionował teoretyczną konstrukcję aportów opracowaną przez niemieckie sądy, na tej podstawie, że była ona niezgodna z Drugą Dyrektywą Bankową. W tym przypadku TSUE odmówił wydania orzeczenia, ponieważ nie wykazano, że kwestia aportów była rzeczywiście przedmiotem postępowania głównego.
- **w sprawach, w których pytania prejudycjalne nie są sformułowane dość jasno,** by TSUE mógł udzielić jakiegokolwiek znaczącej odpowiedzi prawnej. TSUE nie zmienia istoty skierowanych do niego pytań. Zainteresowane strony, jak również rządy Państw Członkowskich, mogą przedkładać uwagi na podstawie art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.
- **w sprawach, których stan faktyczny nie jest wystarczająco jasny,** by Trybunał mógł zastosować odpowiednie normy prawne. TSUE określa zazwyczaj charakter kwestii prawnej tylko wtedy, gdy pytanie ma wystarczającą podstawę faktyczną.

Zalecenia dla sądów krajowych. TSUE włączył wyniki swojego orzecznictwa do zaleceń dla sądów krajowych. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym winien zawierać uzasadnienie,

które jest związane, ale wystarczająco pełne, by zapewnić Trybunałowi jasność co do faktycznego i prawnego kontekstu postępowania głównego. Powinno ono obejmować w szczególności oświadczenie określające przedmiot sporu i istotne fakty; właściwe prawo krajowe; możliwie najdokładniejsze określenie przepisów UE, które są znaczące dla sprawy; oraz powody, dla których sąd krajowy zdecydował się wystosować pytanie prejudycjalne oraz związek między przepisami prawa UE a przepisami krajowymi mającymi zastosowanie do skargi; a także, w stosownych przypadkach, streszczenie stanowisk stron.

Aby uzyskać więcej informacji, zob. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, [Zalecenia dla sądów krajowych dotyczące składania wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym](#), Dziennik

TSUE wprowadził pilny tryb prejudycjalny, zwany PPU (*procédure préjudicielle d'urgence*). Dla praktyków prawa karnego szczególnie istotny jest pilny tryb prejudycjalny. W jego ramach sprawy są zazwyczaj rozstrzygane w ciągu kilku miesięcy od złożenia pytania przez sąd krajowy.

Urządowy Unii Europejskiej 2019/C 380/01.

Czas trwania postępowania. Złożenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wymaga zawieszenia postępowania krajowego do czasu wydania orzeczenia przez TSUE. Średni czas oczekiwania na wydanie orzeczenia wynosi 18 miesięcy. Jednakże, co ma kluczowe znaczenie dla praktyków prawa karnego, w sprawach, w których strona jest pozbawiona wolności, dostępny jest tryb przyspieszony i pilny (art. 105 i 107 Regulaminu postępowania).

PPU uregulowany jest w art. 107-114 Regulaminu postępowania przed TSUE i podlega uproszczonej procedurze. Ograniczeniu może podlegać liczba stron uprawnionych do składania pisemnych uwag oraz długość pisemnych oświadczeń i czas na ich złożenie, a procedura pisemna jest zazwyczaj prowadzona elektronicznie. W wyjątkowo pilnych przypadkach możliwe jest całkowite pominięcie procedury pisemnej, choć zdarza się to rzadko. W praktyce od momentu podniesienia kwestii prawa UE postępowanie w trybie PPU może przebiegać bardzo szybko. Zob. na przykład wyrok TSUE w sprawie [C-216/18 PPU](#) (irlandzki High Court ustalił w dniu 12 marca 2018 r., że konieczne jest złożenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym i wezwał strony do przedstawienia pytań, które należy zadać. TSUE wydał orzeczenie w sprawie pytań w dniu 25 lipca 2018 r., nieco ponad cztery miesiące później, pomimo rozpatrywania sprawy w pełnym składzie wielkiej izby – piętnastu sędziów).

E. Skargi bezpośrednie (art. 263 TFUE)

Skierowanie skargi bezpośredniej do TSUE jest możliwe, ale podlega ścisłemu uregulowaniu w TFUE (art. 263 i nast.). Istnieją pewne ograniczenia, kto, przeciwko komu i w jakiej sprawie może wnieść skargę bezpośrednią do Trybunału. W przypadku skarg bezpośrednich stroną może reprezentować wyłącznie jej pełnomocnik lub adwokat bądź radca prawny (art. 119 Regulaminu postępowania przed TSUE). Adwokat lub radca prawny działający w imieniu strony musi również złożyć w Kancelarii zaświadczenie, że jest uprawniony do występowania przed sądem Państwa Członkowskiego lub innego państwa, które jest stroną Porozumienia EOG. Dalsze informacje na temat procedury skargi bezpośredniej określono w tytule IV Regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości (reprezentacja stron, pisemny etap postępowania, zarzuty i dowody, interwencja, tryb przyspieszony, koszty, ugoda, umorzenie postępowania, cofnięcie skargi, zagadnienia wstępne i wyroki zaoczne).

Uprzywilejowani skarżący (art. 263 akapit 2-3 TFUE). Artykuł 263 akapit 2 stanowi, że skargę może wnieść Państwo Członkowskie, Parlament Europejski, Rada lub Komisja Europejska. Skarżący ci zawsze mogą wnieść skargę, nawet jeżeli decyzja jest skierowana do innej osoby lub organu. Prawo unijne nie zobowiązuje jednak Państwa Członkowskiego do wniesienia skargi na podstawie art. 263 lub 265 TFUE w imieniu jednego ze swoich obywateli, chociaż nie wyklucza, że prawo krajowe zawiera taki obowiązek. Trybunał Obrachunkowy, Europejski Bank Centralny i Komitet Regionów są objęte art. 263 akapit 3 TFUE, więc mają legitymację jedynie do obrony własnych prerogatyw.

Nieuprzywilejowani skarżący (art. 263 akapit 4 TFUE). Artykuł 263 akapit 4 zezwala osobie fizycznej lub prawnej na wniesienie skargi w 3 rodzajach spraw. Pierwsza kategoria jest prosta – adresat decyzji może zaskarżyć ją do Trybunału. Drugi przypadek obejmuje sytuacje, w których akt dotyczy bezpośrednio lub indywidualnie osoby lub osób fizycznych lub prawnych, przy założeniu, że rzeczona osoba lub osoby nie są bezpośrednimi adresatami takiego aktu. Trzecia kategoria obejmuje sytuacje, w których istnieje akt regulacyjny, który nie pociąga za sobą środków wykonawczych – w takim przypadku skarżący musi wykazać, że taki akt dotyczy go bezpośrednio, ale nie musi wykazywać, że dotyczy go indywidualnie.

- **Wpływ bezpośredni.** Zgodnie z zasadą ogólną środek dotyczy skarżącego bezpośrednio, jeżeli bezpośrednio wpływa na jego sytuację prawną i nie pozostawia swobody decyzyjnej adresatom środka, którym powierzono jego wdrożenie. Wdrożenie to musi być automatyczne i wynikać z przepisów UE bez stosowania innych przepisów pośrednich.
- **Wpływ indywidualny.** Skarżący muszą udowodnić indywidualny wpływ zgodnie z art. 263 akapitem 4 w odniesieniu do aktów skierowanych wobec innych osób, chyba że akt jest aktem regulacyjnym, który nie pociąga za sobą środków wykonawczych. Kwestia ta może pojawić się, gdy akt prawny przyjmuje formę decyzji skierowanej do innych osób lub formę rozporządzenia bądź dyrektywy. W obu przypadkach skarżący musi udowodnić, że dany akt dotyczył go bezpośrednio i indywidualnie. Zob. na przykład wyrok TSUE w [sprawie 25/62 Plaumann & Co. przeciwko Komisji Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej](#), w której skarżący wnosili o zabezpieczenie względem decyzji skierowanej do innej osoby fizycznej.

F. Niestosowanie się do orzeczeń TSUE

Sądy krajowe nie mogą uchylać wyroków TSUE. Jak wielokrotnie wyjaśniał Trybunał Sprawiedliwości od czasu przełomowego wyroku w [Sprawie 6/64 Flaminio Costa przeciwko E.N.E.L.](#), gdyby sądy krajowe mogły uchylać orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości, prawo UE nie byłoby stosowane jednako lub skutecznie we wszystkich Państwach Członkowskich, a cała podstawa prawna UE zostałaby zakwestionowana. TSUE wydaje orzeczenie sądowi kierującemu wnioskiem o orzeczenie w trybie prejudycjalnym (procedura pytania prejudycjalnego), który jest następnie zobowiązany do wykonania orzeczenia.

Orzeczenia prejudycjalne TSUE są wiążące dla odsyłającego sądu krajowego. Orzeczenia TSUE mają skutek deklaratoryjny – stwierdzają istniejące wcześniej znaczenie prawa. Władze krajowe mają w razie konieczności obowiązek zmienić przepisy krajowe, aby zapewnić skuteczność uprawnień przyznanych na mocy prawa UE. Sędziowie krajowi są zobowiązani do przestrzegania wyroków TSUE, które są dla nich wiążące. Zob. na przykład wyrok TSUE w [Sprawie 61/79 Amministrazione delle finanze dello Stato przeciwko Denkavit italiana Srl](#) z dnia 27 marca 1980 r.; [Sprawie C-212/04 Konstantinos Adeneler i inni przeciwko Ellinikos Organismos Galaktos \(ELOG\)](#), 4 lipca 2006 r.

Nie ma jednak ogólnego obowiązku wznawiania spraw, w których sądy krajowe wydały prawomocne wyroki, jeżeli są one sprzeczne z późniejszym orzecznictwem TSUE. Orzecznictwo Trybunału uznaje, że zarówno ogólne przepisy o przedawnieniu, jak i ograniczenia dotyczące krajowych środków odwoławczych mogą uniemożliwiać wznowienie spraw z określonego okresu. Zob. na przykład wyrok TSUE w [Sprawie C-234/04](#) Rosmarie Kapferer przeciwko Schlank & Schick GmbH z dnia 16 marca 2006 r.

Odmowa złożenia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, gdy jest to obowiązkowe, sama w sobie stanowi naruszenie prawa Unii, które można przypisać danemu Państwu Członkowskiemu.

W orzecznictwie TSUE stale się podkreśla, że Państwo Członkowskie może ponosić odpowiedzialność solidarną między innymi z:

Istnieją cztery główne kategorie spraw, które mogą prowadzić do wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego:

- a) **brak notyfikacji:** Państwo Członkowskie nie notyfikuje Komisji na czas środków ukierunkowanych na przekształcenie dyrektywy w prawo krajowe;
- b) **niezgodność:** Komisja uważa, że przepisy Państwa Członkowskiego nie są zgodne z wymogami dyrektyw UE;
- c) **naruszenie traktatów, rozporządzeń lub decyzji:** Komisja uważa, że przepisy Państwa Członkowskiego nie są zgodne z wymogami traktatów, rozporządzeń lub decyzji UE;
- d) **nieprawidłowe stosowanie:** organy krajowe nie stosują prawa UE prawidłowo lub nie stosują go wcale.

Komisja identyfikuje możliwe naruszenia prawa UE na podstawie prowadzonego samodzielnie dochodzenia lub w następstwie skarg obywateli, przedsiębiorstw lub innych zainteresowanych

- krajowymi, regionalnymi i lokalnymi instytucjami publicznymi ([Sprawa C-77/69](#) – Komisja przeciwko Belgii)
- podmiotami podlegającymi władzy publicznej ([Sprawa C-199/85](#) – Komisja przeciwko Włochom)
- podmiotami prywatnymi, na które państwo wywiera znaczący wpływ ([Sprawa C-325/00](#) – Komisja przeciw Republice Federalnej Niemiec)
- sądami krajowymi ([Sprawa C-129/00](#) – Komisja przeciwko Włochom).

Niestosowanie się do wyroków TSUE może prowadzić do co najmniej dwóch form odpowiedzialności Państwa – postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przed TSUE oraz postępowania w sprawie odpowiedzialności przed sądami krajowymi.

G. Postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego

Zgodnie z art. 17 ust. 1 TUE Komisja czuwa nad stosowaniem Traktatów i środków przyjmowanych przez instytucje na ich podstawie. Postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa

członkowskiego przewidziane w art. 258-260 TFUE jest najważniejszym instrumentem prawnym wykorzystywanym do osiągnięcia tego celu. Więcej informacji na ten temat można znaleźć na stronie internetowej Komisji Europejskiej poświęconej [Postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego](#).

Przedmiotem postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jest nieprzestrzeganie przez Państwo Członkowskie prawa Unii Europejskiej. Naruszenia prawa przez podmioty prywatne wchodzi w zakres zainteresowania tylko wtedy, gdy Państwo Członkowskie nie egzekwuje w wystarczającym stopniu prawa Unii Europejskiej.

Decyzja, czy należy wszcząć postępowanie przeciwko Państwu Członkowskiemu – a jeśli tak, to za jakie działania lub zaniechania – należy wyłącznie do Komisji. Komisja ma zatem uprawnienia uznaniowe, które wykluczają prawo osób fizycznych do żądania od niej przyjęcia określonego stanowiska. Zob. na przykład wyroki TSUE w [Sprawie 247/87](#) Star Fruit Company SA przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich z dnia 14 lutego 1989 r., pkt 11; [Sprawie 445/06](#) Danske Slagterier przeciwko Republice Federalnej Niemiec, 24 marca 2009 r., pkt 44.

Postępowanie formalne. Jeśli dane Państwo Członkowskie UE nie poinformuje Komisji o środkach, które w pełni transponują przepisy dyrektywy lub nie skoryguje domniemanego naruszenia prawa UE, Komisja może wszcząć oficjalne postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom. Postępowanie obejmuje kilka przewidzianych w traktatach etapów, z których każdy jest zakończony formalną decyzją:

Komisja przesyła Państwu Członkowskiemu wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym zwraca się o przekazanie jej dalszych informacji, a Państwo Członkowskie ma na udzielenie szczegółowej odpowiedzi określony termin; zazwyczaj są to 2 miesiące.

Jeżeli Komisja stwierdzi, że dany kraj nadal nie wypełnia swoich zobowiązań wynikających z prawa UE, przesyła uzasadnioną opinię – formalne wezwanie do zapewnienia zgodności z prawem UE. Wyjaśnia w nim, dlaczego uważa, że kraj ten narusza przepisy prawa unijnego. Domaga się również, by w wyznaczonym terminie, zazwyczaj w ciągu 2 miesięcy, państwo poinformowało ją o podjętych środkach.

Jeżeli Państwo Członkowskie nadal nie skoryguje naruszenia prawa UE, Komisja może podjąć decyzję o skierowaniu sprawy do Trybunału Sprawiedliwości. Jeżeli Państwo Członkowskie nie powiadomi Komisji o tym, jakie działania podjęło w celu terminowego wdrożenia przepisów dyrektywy, Komisja może na tym etapie zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości o nałożenie kary.

Sąd nie może rozszerzyć zakresu sprawy poza wezwanie do usunięcia uchybienia i uzasadnioną opinię.

Zob. na przykład wyrok TSUE w sprawie [C-350/02 Komisja przeciwko Niderlandom \[2004\] Rec. s. I-6213, pkt 21](#). Sprawa jest rozstrzygana na podstawie stanu faktycznego na koniec okresu wskazanego w uzasadnionej opinii (zob. [Sprawa C-221/04 Komisja przeciwko Hiszpanii \[2006\] Rec. s. I-4515, pkt 23](#)).

Niewykonanie orzeczenia sądu. Jeśli Trybunał stwierdzi, że Państwo Członkowskie naruszyło prawo UE, to władze krajowe są zobowiązane podjąć środki w celu zastosowania się do wyroku Trybunału (art. 260 ust. 1 TFUE). Jeśli Państwo Członkowskie w dalszym ciągu nie zastosuje się do tego wymogu, Komisja może ponownie skierować sprawę do TSUE na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE. TSUE może

wówczas nałożyć na Państwo Członkowskie karę w postaci ryczałtu za nieprzestrzeganie przepisów w przeszłości lub okresową karę pieniężną do momentu usunięcia naruszeń.

Zob. na przykład wyrok TSUE w sprawie [C-304/02](#) Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Francuskiej, 12 lipca 2005 r.

Kary te oblicza się z uwzględnieniem:

- A. znaczenia naruszonych przepisów oraz wpływu naruszenia na interesy ogólne i szczególne,
- B. okresu, w którym prawo UE nie było stosowane,
- C. zdolności państwa członkowskiego do zapłaty, co ma zapewnić efekt zniechęcający kary.

Komisja proponuje kwotę w oparciu o te czynniki, ale decyzję o ostatecznej kwocie do zapłaty przez Państwo Członkowskie podejmuje Trybunał.

Komisja publikuje również roczne sprawozdanie zawierające przegląd kluczowych aspektów stosowania prawa UE, w którym przedstawia przypadki naruszeń w podziale na obszary polityki i Państwa Członkowskie.

Studium przypadku

[Sprawa C-83/19 \(połączone sprawy C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19\)](#)

Kontekst sprawy – reforma rumuńskiego wymiaru sprawiedliwości

Rumuńskie reformy sądownictwa obejmowały m.in. ustanowienie specjalnej sekcji prokuratury, której zadaniem było badanie przestępstw popełnionych przez sędziów i ograniczenie uprawnień sekcji prokuratury do zajmowania się korupcją, odpowiedzialnością osobistą sędziów za pomyłki sądowe oraz odpowiedzialnością majątkową państwa za pomyłki sądowe. Co więcej, rumuński rząd niezwłocznie zmienił procedury prawne dotyczące mianowania zwierzchnika nowoutworzonej sekcji specjalnej przeznaczonej do badania przestępstw popełnionych przez sędziów po zatwierdzeniu ich przez parlament, umożliwiając powołanie konkretnej osoby.

Szeroko zakrojone rumuńskie reformy wymiaru sprawiedliwości i walki z korupcją są nadzorowane przez UE od 2007 r. w ramach współpracy i weryfikacji ustanowionych decyzją 2006/928 1 towarzyszącej wejściu Rumunii do Unii Europejskiej (mechanizm współpracy i weryfikacji, „MWiW”).

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

W obliczu zmian przepisów dotyczących wymiaru sprawiedliwości z 2018 r., sześć rumuńskich sądów, które miały rozstrzygać w różnych postępowaniach dotyczących kontroli sądów, ustanowienia sekcji prokuratury w celu prowadzenia dochodzeń w sprawie przestępstw popełnionych w systemie sądownictwa oraz osobistej odpowiedzialności sędziów za pomyłki sądowe, stwierdziło możliwe sprzeczności prawa krajowego z prawem UE. W rezultacie zdecydowały o zawieszeniu postępowań i skierowaniu do TSUE wniosku o wyjaśnienie.

Wyrok Trybunału

1. Charakter prawny i skutki Decyzji o MWiW i sprawozdań sporządzonych na jej podstawie

Trybunał stwierdził, że decyzja 2006/928 i sprawozdania sporządzone przez Komisję na podstawie tej decyzji stanowią akty instytucji Unii, które podlegają wykładni na podstawie art. 267 TFUE. Wyjaśnienie było konieczne, ponieważ w decyzjach nr. 33/2018 (pkt 125 i następne) i nr 547/2020

(pkt 51 i następne) rumuński Trybunał Konstytucyjny orzekł, że zalecenia MWiW nie są obowiązkowe. TSUE ustalił, że żadne Państwo Członkowskie nie może zmieniać swojego ustawodawstwa w sposób, który ogranicza rządy prawa; na przykład przepisy dotyczące wymiaru sprawiedliwości nie mogą być zmieniane przez przepisy, które wpływają na niezawisłość sędziów (pkt 162).

2. Tymczasowe nominacje na stanowiska kierownicze w inspekcji sądowej

Trybunał podkreślił, że samo istnienie skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu poszanowania prawa Unii jest nieodłącznym elementem wartości praworządności, która jest chroniona Traktatem o Unii Europejskiej.

Biorąc pod uwagę fakt, że obywatele europejscy mają prawo do ochrony sądowej (pkt 190, 191); sędziowie muszą być niezależni od władzy ustawodawczej i wykonawczej (pkt 195); a przepisy, które to zapewniają, muszą eliminować wątpliwości stron procesowych co do możliwości wywierania wpływu na sędziów (pkt 197), Trybunał stwierdził, że takie wątpliwości nie mogą istnieć w odniesieniu do organu, który przewiduje dochodzenia dyscyplinarne wobec sędziów (pkt 199).

W świetle tych ogólnych rozważań Trybunał orzekł, że przepisy krajowe mogą budzić takie wątpliwości, jeżeli – choćby tymczasowo – umożliwiają rządowi danego Państwa Członkowskiego nominowanie na stanowiska kierownicze w organie odpowiedzialnym za prowadzenie dochodzeń dyscyplinarnych i wszczynanie postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom i prokuratorom, z pominięciem zwykłej procedury mianowania przewidzianej w prawie krajowym (pkt 205, 207).

3. Ustanowienie w ramach prokuratury sekcji zajmującej się dochodzeniami w sprawie przestępstw popełnionych w ramach systemu sądownictwa

TSUE orzekł, że: taką sekcję można ustanowić tylko wtedy, gdy istnieją obiektywne i weryfikowalne przesłanki związane z wymiarem sprawiedliwości (pkt 213) – lub wtedy gdy uzasadnienie towarzyszące projektowi ustawy ustanawiającej sekcję prokuratury zajmującą się dochodzeniami w sprawie przestępstw popełnionych przez sędziów i prokuratorów (SIOJ) nie zawiera argumentu (pkt 215); istnienie SIOJ może podważyć zaufanie, jakie wymiar sprawiedliwości powinien wzbudzać u stron procesowych (pkt 216); w raporcie MWiW z 2019 r. stwierdzono, że instytucja ta działa jako narzędzie nacisku politycznego i interweniowała w celu zmiany przebiegu dochodzeń karnych, w tym korupcji na wysokim szczeblu (pkt 219); ma niewielką liczbę prokuratorów niewyspecjalizowanych (pkt 222).

Trybunał stwierdził jednak, że to do sądu krajowego należy upewnienie się, że reforma, która doprowadziła w Rumunii do utworzenia wyspecjalizowanej sekcji prokuratury odpowiedzialnej za prowadzenie dochodzeń przeciwko sędziom i prokuratorom oraz zasady dotyczące mianowania prokuratorów do niej przydzielonych, nie umożliwia wywierania wpływu zewnętrznego na tę sekcję prokuratury.

4. Odpowiedzialność materialna państwa i odpowiedzialność osobista sędziów z powodu pomyłki sądowej

Trybunał zdefiniował pojęcie „pomyłki sądowej” i orzekł, że odpowiedzialność osobista sędziów za szkody wynikające z pomyłki sądowej przyczynia się do odpowiedzialności i skuteczności systemu sądownictwa (pkt 229). Trzeba jednak spełnić pewne warunki, by wyeliminować ryzyko wpływu na niezawisłość sędziów. Trybunał wymienia następujące warunki: osobista odpowiedzialność sędziów musi być ograniczona do wyjątkowych przypadków; istnienie orzeczenia sądowego zawierającego pomyłkę sądową nie jest wystarczające, ale zachowanie, które może pociągać za sobą

odpowiedzialność, musi być jasno i precyzyjnie określone (pkt 234), zaś organ, który weryfikuje warunki odpowiedzialności, sam musi być bezstronny (pkt 236).

5. Zasada pierwszeństwa prawa UE

Trybunał przypomniał, że sądy krajowe są zobowiązane, w najszerszym możliwym zakresie, do dokonywania wykładni prawa krajowego zgodnie z wymogami prawa UE oraz do niestosowania z urzędu żadnych kolizyjnych przepisów prawa krajowego, które nie mogą być interpretowane zgodnie z prawem UE. Oznacza to, że jeżeli uznana za konstytucyjną przez Trybunał Konstytucyjny ustawa jest sprzeczna z prawem UE, to sędzia musi pominąć orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, ponieważ ma obowiązek bezpośredniego stosowania prawa europejskiego (pkt 247).

Skutek wyroku

Skutek wyroku Trybunału jest daleko idący, ponieważ stanowi on wskazówkę dla sędziów krajowych, jak przestrzegać zasady pierwszeństwa prawa UE, nawet jeżeli Trybunał Konstytucyjny uzna określone prawo krajowe za zgodne z krajową konstytucją. Wyrok ten ma zatem ogromne znaczenie dla konceptualizacji zasady praworządności i niezawisłości sądów.

Skutek wyroku Trybunału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym był jednak inny. W decyzji nr 390 z dnia 8 czerwca 2021 r. rumuński Trybunał Konstytucyjny podniósł argument nadrzędności konstytucji, w tym konieczność ochrony krajowej tożsamości konstytucyjnej i nienaruszalności własnej właściwości przez właściwość TSUE. Rumuński Trybunał zdecydował o pominięciu interpretacji zaproponowanej przez TSUE, nie zgadzając się z jego ustaleniami w całej rozciągłości.

II. Europejski Trybunał Praw Człowieka

Europejska Konwencja Praw Człowieka to międzynarodowy traktat, na mocy którego państwa członkowskie Rady Europy dążą do zapewnienia podstawowych praw obywatelskich i politycznych nie tylko swoim obywatelom, ale także wszystkim osobom podlegającym ich jurysdykcji. Konwencję podpisano 4 listopada 1950 r. w Rzymie, a weszła w życie w 1953 roku.

A. Funkcjonowanie Trybunału

Trybunał jest podzielony na pięć sekcji. Sekcja jest jednostką administracyjną, a izba jest składem orzekającym Trybunału w ramach danej sekcji. Każda sekcja ma prezesa, wiceprezesa i kilku innych sędziów.

Trybunał posiada również Kancelarię, której zadaniem jest zapewnienie Trybunałowi obsługi prawnej i administracyjnej w wykonywaniu jego funkcji sądowych (art. 24 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka). W skład Kancelarii wchodzi prawnicy, personel administracyjny i techniczny oraz tłumacze. Obecnie Kancelaria zatrudnia około 640 osób – są oni pracownikami Rady Europy jako organizacji macierzystej Trybunału.

Sędziów wybiera Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy z listy trzech kandydatów zaproponowanych przez każde Państwo. Są oni wybierani na nieodnawialną dziesięcioletnią kadencję. Chociaż kandydatury sędziów wysuwane są przez poszczególne Państwa, to sędziowie jako jednostki i nie reprezentują swojego Państwa. Są całkowicie niezależni i nie mogą angażować się w żadną działalność niezgodną z ich obowiązkiem niezależności i bezstronności.

B. Skargi i postępowanie przed ETPCz

Skargi są przydzielane składom sędziowskim Trybunału, tj. pojedynczym sędziom, komitetom lub izbie. Niektóre sprawy mogą być również kierowane do Wielkiej Izby (składającej się z 17 sędziów). Zadaniem sekcji filtrującej jest sortowanie wniosków w celu skierowania ich do odpowiedniego składu sędziowskiego.

Kto może wnieść sprawę do sądu? Konwencja rozróżnia dwa rodzaje wniosków – wnioski indywidualne składane przez dowolną osobę, grupę osób, podmiot lub organizację pozarządową, które skarżą się na naruszenie swoich praw, oraz wnioski międzypaństwowe wnoszone przez jedno Państwo przeciwko innemu.

Sprawy można wnosić wyłącznie przeciwko jednemu lub większej liczbie Państw, które ratyfikowały Konwencję. Wszelkie skargi przeciwko państwom trzecim lub osobom fizycznym uznaje się za niedopuszczalne.

Etapy i postępowanie przed Trybunałem. Istnieją dwa główne etapy rozpatrywania spraw wniesionych do Trybunału: etap oceny dopuszczalności i etap merytoryczny (badanie skarg). Przetwarzanie skargi również przechodzi przez różne etapy. Jednoosobowy skład sędziowski uznaje skargę za niedopuszczalną, gdy jej niedopuszczalność jest oczywista od samego początku; od jego decyzji nie można się odwołać. Skargi oczywiście niedopuszczalne są rozpatrywane przez skład jednoosobowy. Komitet trzech sędziów może jednomyślnie wydać rozstrzygnięcie w zakresie dopuszczalności i meritum skargi, która jest przedmiotem ustalonego orzecznictwa Trybunału. Skarga może również zostać przydzielona do rozpatrzenia przez siedmioosobową Izbę, która orzeka większością głosów w sprawie dopuszczalności i meritum sprawy. W przypadkach wyjątkowych

sprawy, w odniesieniu do których właściwości zrzekła się Izba lub przyjęto wniosek o przekazanie sprawy rozpatruje Wielka Izba, która składa się z 17 sędziów.

Izba składa się z prezesa sekcji, do której przypisano sprawę, „sędziego krajowego” (sędziego wybranego z ramienia Państwa, przeciwko któremu wniesiono skargę) oraz pięciu sędziów wyznaczanych przez Prezesa Sekcji w systemie rotacyjnym. W skład Wielkiej Izby wchodzi Prezes i Wiceprezesi Trybunału, Prezesi Sekcji oraz sędzia krajowy, a także inni sędziowie wybrani w drodze losowania. Sędziowie, którzy rozpoznawali sprawę w składzie Izby, nie mogą następnie zasiadać w składzie Wielkiej Izby, gdy rozpoznaje ona tę samą sprawę po przekazaniu. Izba (zwykły skład Trybunału, wydający zwykle wyroki co do meritum sprawy) przekazuje zawiadomienie o sprawie pozwanemu rządowi, który może przedstawić swoje uwagi. Obie strony przedstawiają uwagi na piśmie. Następnie Trybunał decyduje, czy należy przeprowadzić publiczną rozprawę, w stosunku do liczby rozpatrywanych skarg jest to wyjątkowa sytuacja (zwykle przesłuchania odbywają się w sprawach rozpatrywanych przez Wielką Izbę). Na koniec Izba wydaje wyrok, który staje się prawomocny dopiero po upływie trzymiesięcznego okresu, w którym skarżący lub rząd mogą wnioskować o przekazanie sprawy do Wielkiej Izby w celu jej ponownego rozpatrzenia.

W związku z tym wszczęcie postępowania przed Wielką Izbą przybiera dwie różne formy – przekazania sprawy do Wielkiej Izby lub zrzeczenia się właściwości Izby w danej sprawie. Po wydaniu wyroku przez Izbę strony mogą wnioskować o przekazanie sprawy do Wielkiej Izby – tego rodzaju wnioski są uwzględniane w wyjątkowych przypadkach. Zespół sędziów Wielkiej Izby podejmuje decyzję, czy dana sprawa powinna zostać przekazana do Wielkiej Izby w celu jej ponownego rozpatrzenia. Sprawy są również przekazywane do Wielkiej Izby w przypadku zrzeczenia się przez Izbę właściwości, choć jest to również wyjątkowe. Izba, do której przydzielono sprawę, może zrzec się swojej właściwości na rzecz Wielkiej Izby, gdy w sprawie pojawia się poważne zagadnienie dotyczące interpretacji Konwencji lub gdy istnieje ryzyko wystąpienia sprzeczności z wyrokiem wydanym wcześniej przez Trybunał. Wyrok Wielkiej Izby jest ostateczny.

„Sędziowie krajowi” nie mogą zasiadać w składzie jednoosobowym. W wyjątkowych przypadkach mogą zostać zaproszeni do zasiadania w Komitecie. Gdy jednak Trybunał rozpatruje sprawy jako siedmioosobowa Izba lub siedemnastoosobowa Wielka Izba, w jego skład zawsze wchodzi „sędzia krajowy”.

Przy podejmowaniu decyzji o kolejności rozpatrywania spraw Trybunał bierze pod uwagę wagę i pilność podniesionych kwestii. Ustanowiono siedem kategorii, począwszy od pilnych spraw dotyczących szczególnie wrażliwych skarżących, a skończywszy na oczywiście niedopuszczalnych sprawach rozpatrywanych przez składy jednoosobowe.

Warunki dopuszczalności. Skargi muszą spełnić określone wymogi, by Trybunał uznał je za dopuszczalne. Skargę można wnieść do Trybunału jedynie po wyczerpaniu krajowych środków odwoławczych; innymi słowy osoby zarzucające naruszenie swoich praw muszą najpierw wnieść sprawą do sądów krajowych aż do najwyższej instancji (możliwość wyczerpania lokalnych środków odwoławczych musi być skuteczna).

Zarzuty sformułowane przez skarżącego muszą dotyczyć jednego lub więcej praw określonych w Konwencji. Trybunał nie może rozpatrywać zarzutów naruszenia jakichkolwiek innych praw. Skargę należy wnieść do Trybunału w okresie czterech miesięcy od daty wydania ostatniego orzeczenia w danej sprawie – jest nim zazwyczaj wyrok wydany przez sąd najwyższej instancji w danym kraju.

Skarżący musi być osobistą i bezpośrednią ofiarą naruszenia Konwencji i doznać znaczącego uszczerbku.

Możliwość odwołania się od wyroków. Decyzje o niedopuszczalności, a także wyroki wydane przez Komitety lub Wielką Izbę są ostateczne i nie można się od nich odwołać. Strony mają jednak trzy miesiące od wydania wyroku przez Izbę na złożenie wniosku o przekazanie sprawy do Wielkiej Izby w celu ponownego rozpatrzenia. Wnioski o przekazanie sprawy do Wielkiej Izby, jak wspomniano wcześniej, są rozpatrywane przez skład sędziowski, który decyduje, czy przekazanie sprawy jest właściwe.

Możliwość zawarcia ugody i jednostronne oświadczenie pozwanego rządu. Ugoda to polubowne porozumienie między stronami postępowania, które ma na celu zakończenie postępowania wszczętego skargą. Jeżeli zainteresowane strony zgadzają się na rozstrzygnięcie sporu w ten sposób, zwykle państwo wypłaca skarżącemu określoną kwotę pieniężną. Po zbadaniu przez Trybunał warunków ugody skarga zostaje skreślona z wokandy, chyba że Trybunał uzna, że konieczne jest jej dalsze rozpatrywanie ze względu na poszanowanie praw człowieka. W przypadku nieosiągnięcia ugody Trybunał przystępuje do badania meritum skargi.

Rząd pozwanego państwa może złożyć oświadczenie, w którym uzna naruszenie Konwencji i zobowiąże się do zapewnienia skarżącemu zadośćuczynienia. Jednostronne oświadczenie stanowi co do zasady przedłużenie etapu polubownego rozstrzygania sporów, przewidzianego art. 39 Konwencji. Jeżeli po zakończeniu tego etapu skarżący bez uzasadnienia odmawia przyjęcia rozsądnej propozycji złożonej przez pozwaną Państwo, może ono złożyć jednostronne oświadczenie wraz z wnioskiem o skreślenie skargi z wokandy (Van Houten przeciwko Holandii, 2005, §37). W przeciwieństwie do polubownych ugód, o których wyrażnie mowa w Konwencji, jednostronne oświadczenia wywodzą się z praktyki opartej na art. 37 §1 lit. (c) Konwencji, który pozwala Trybunałowi na wykreślić skargę z wokandy z „jakiegokolwiek innej przyczyny”. Aby promować regularniejsze korzystanie z tej praktyki, w styczniu 2019 r. Trybunał wprowadził nowy obowiązkowy etap postępowania, a mianowicie etap nieprocesowy, którego celem jest zachęcenie stron do rozwiązywania sporów w większości przypadków w drodze ugody lub jednostronnego oświadczenia.

W przeciwieństwie do decyzji dotyczących ugody, decyzje o wykreśleniu z wokandy przez Trybunał po przyjęciu jednostronnego oświadczenia nie są przekazywane Komitetowi Ministrów w celu monitorowania. W efekcie, jeżeli Państwo nie wywiąże się ze swoich zobowiązań w zakresie wykonania jednostronnego oświadczenia, to w „wyjątkowych okolicznościach” Trybunał może podjąć decyzję o przywróceniu sprawy na wokandę i wznowieniu jej rozpatrywania w postępowaniu procesowym. Zob. na przykład wyrok ETPCz w sprawie [Jeronovičs przeciwko Łotwie](#) z 5 lipca 2016 r., §§ 69-70 i 116.

C. Wykonywanie wyroków i monitoring

Jedną z najważniejszych cech wprowadzonego Konwencją systemu jest uwzględnienie w nim mechanizmu weryfikacji stosowania się do jej postanowień. W związku z tym Konwencja nie tylko nakłada na Układające się Strony obowiązek przestrzegania praw i obowiązków z niej wynikających (art. 1), ale także ustanawia organ sądowy, czyli Trybunał (art. 19), który jest uprawniony do stwierdzania naruszeń Konwencji w drodze wyroków, których Układające się Strony zobowiązują się przestrzegać (art. 46 §1). Ponadto ustanawia mechanizm nadzoru nad wykonywaniem wyroków, nad którym czuwa Komitet Ministrów (art. 46 §2).

W związku z tym główna odpowiedzialność za wykonanie wyroków Trybunału spoczywa na danym państwie członkowskim, które wraz z przystąpieniem do **Europejskiej Konwencji Praw Człowieka** zobowiązuje się ich przestrzegać. Nadzór nad wykonywaniem wyroków należy do **Komitetu Ministrów**, który wspiera **Departament Wykonywania Wyroków**.

Artykuł 46 EKPC ma zastosowanie do każdego wyroku, w którym Trybunał stwierdził naruszenie Konwencji. Treść art. 46 oznacza, że wyrok Trybunału nakłada na pozwane Państwo prawny obowiązek zaprzestania naruszenia i naprawienia jego skutków ([Papamichalopoulos i inni przeciwko Grecji](#) (Artykuł 50), 1995, §34). Układająca się Strona, o której mowa, jest zobowiązana nie tylko do zapłaty skarżącemu kwot zasądzonych tytułem słusznego zadośćuczynienia, ale także do podjęcia indywidualnych lub, w stosownych przypadkach, ogólnych środków w krajowym porządku prawnym w celu zaprzestania naruszenia stwierdzonego przez Trybunał i naprawienia jego skutków (Ilgar Mammadov przeciwko Azerbejdżanowi [GC] 2019, §147. Azerbejdżan [GC], 2019, §147). Państwo będące stroną postępowania ma, co do zasady, swobodę wyboru środków, za pomocą których stosuje się do wyroku, w którym Trybunał stwierdził naruszenie. Swoboda co do sposobu wykonania wyroku odzwierciedla wolność wyboru związaną z wynikającym z Konwencji podstawowym obowiązkiem Układających się Państw w zakresie zabezpieczenia gwarantowanych praw i swobód (Papamichalopoulos i Inni przeciwko Grecji (Artykuł 50), 1995, §34).

Więcej informacji można znaleźć na blogu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, [Wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka - główne postępy i wyzwania](#), kwiecień 2022 r.

Państwa mogą na przykład zostać zobowiązane do zapewnienia, że:

- zaskarżone decyzje/wyroki zostaną wznowione (w szczególności w sprawach karnych);
- dana sprawa zostanie ponownie rozpatrzona (często w sprawach rodzinnych);
- może zostać przyznane odszkodowanie (np. gdy ponowne wszczęcie postępowania cywilnego lub administracyjnego nie jest możliwe);
- unieważnione zostaną nakazy wydalenia naruszające Konwencję, w miarę możliwości w połączeniu z innymi środkami, jak np. udzielenie zezwolenia na pobyt;
- dojdzie do wszczęcia/wznowienia dochodzeń w sprawach karnych dotyczących naruszeń art. 2 i 3 Konwencji;
- dane osobowe zebrane przez państwo z naruszeniem Konwencji zostaną zniszczone;
- wykonane zostaną niewykonane orzeczenia krajowe;
- osoby przetrzymywane w nieludzkich warunkach zostaną przeniesione do odpowiednich ośrodków.
- przywrócony zostanie sędzia Sądu Najwyższego.

Niezawisłość sądownictwa

Autorzy: Maciej Zachariasiewicz, Michał Ziółkowski

Streszczenie. Niezawisłość sądów stała się w ostatnich latach jedną z głównych kwestii związanych z praworządnością. W sprawozdaniu na temat praworządności KE ⁵ podkreśla obawy związane z powoływaniem, niezawisłością i bezstronnością poszczególnych członków sądownictwa i wymiaru sprawiedliwości. Gdzie mogą zwrócić się prawnicy, gdy sądy w ich kraju nie spełniają wymogów zapisanych w art. 6 EKPC i art. 47 KPP? W rozdziale analizujemy kwestię niezawisłości sądów z praktycznego punktu widzenia. Nasza analiza zasada się na europejskim orzecznictwie, zwracając uwagę na skuteczną argumentację i ilustrując różne drogi dostępne dla prawników, gdy krajowe ramy prawne okazują się niewystarczające do zagwarantowania praw podstawowych przez wymiar sprawiedliwości.

Prowadzący powinni skorzystać z praktycznego wydźwięku tego rozdziału oraz szeregu rzeczywistych i fikcyjnych studiów przypadków i scenariuszy, które można wykorzystać do opracowania ukierunkowanych, odpowiednich i aktualnych materiałów szkoleniowych na temat dostępu do wymiaru sprawiedliwości. W tym celu można wykorzystać wybranych prawem UE. Powiązane Moduły To

Zawartość rozdziału

- Wprowadzenie – podstawy teoretyczne i definicje
- Sekcja 1: wybrane orzecznictwo
 - Europejski Trybunał Praw Człowieka
 - Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
 - Lista innych istotnych orzeczeń
- Sekcja 2: Sprawy hipotetyczne

I.

Wprowadzenie – podstawy teoretyczne i definicje

Rekomendacja (CM/Rec(2010)12) Komitetu Ministrów dotycząca sędziów i ich: niezawisłości, odpowiedzialności i efektywności,⁶ Magna Carta Sędziów Europejskich,⁷ Podstawowe zasady ONZ⁸ oraz Lista kontrolna Komisji Weneckiej dotycząca praworządności⁹ zawierają oficjalne i merytoryczne wytyczne dotyczące sposobu rozumienia niezawisłości sędziowskiej w kontekście abstrakcyjnym i ogólnym. Specjaliści z dziedziny prawa porównawczego generalnie zgadzają się, że sądy nie powinny podlegać niewłaściwym wpływom ze strony innych organów władzy lub podmiotów prywatnych czy partii politycznych.¹⁰ Niezawisłość sędziowską nadal jednak uważana jest za zasadniczo dyskusyjną

⁵ Więcej informacji na temat Sprawozdania na temat praworządności można znaleźć w Rozdziale 1.

⁶ Zob.: <https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilities-of-judges/16809f007d>

⁷ Zob.: <https://www.coe.int/en/web/ccje/magna-carta>

⁸ Zob.: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-independence-judiciary>

⁹ Więcej informacji na temat Komisji Weneckiej i Listy kontrolnej dotyczącej praworządności można znaleźć w Rozdziale pierwszym.

¹⁰ Więcej informacji dostępnych jest tutaj: Swart, (2019) Independence of the Judiciary, w Max Planck Encyclopaedia of Comparative Constitutional Law (<https://oxcon.ouplaw.com/display/10.1093/law-mpeccol/law-mpeccol-e339>).

koncepcję lub złożoną ideę konstytucyjną zakorzenioną w konkretnej historii konstytucyjnej, przepisach, konwencjach, tradycjach i doświadczeniach. W efekcie prawnicy muszą zawsze interpretować ją w kontekście społeczno-prawnym. Definicje, typologie i kryteria niezawisłości sądów różnią się w zależności od kraju. Prawnicy na całym świecie stosują różne typologie, aby wprowadzić rozróżnienie między poszczególnymi rodzajami niezawisłości.¹¹

➤ **Niezawisłość de iure i de facto**

Rozróżnienie to opiera się na źródle niezawisłości sędziowskiej. Niezawisłość de iure odnosi się do formalnych zasad, wynikających z przepisów prawnych, które mogą wpływać na sędziów. Mogą to być na przykład przepisy, które dają Ministrowi Sprawiedliwości arbitralne uprawnienia do delegowania sędziów z sądu do sądu. Z kolei niezawisłość de facto odnosi się do rzeczywistego zachowania sędziów lub zachowania innych podmiotów wobec sędziów. Przykładem mogą być podejmowane przez polityków działania faktyczne w celu wywarcia presji na sędziów. To rozróżnienie pozwala to na identyfikację porządku prawnego, który na pozór może wydawać się chronić niezawisłość sędziowską, ale w praktyce ją ogranicza. Zgodnie z najnowszym przełomowym orzeczeniem ETPCz, niezależność odnosi się do:

„(...) nieodzownej osobistej i instytucjonalnej niezależności, która jest niezbędna dla bezstronnego podejmowania decyzji, a tym samym stanowi wstępny warunek bezstronności. Charakteryzuje zarówno (i) stan umysłu, co oznacza odporność sędziego na naciski zewnętrzne jako kwestię uczciwości moralnej, oraz (ii) zestaw rozwiązań instytucjonalnych i operacyjnych, obejmujących zarówno procedurę, zgodnie z którą sędziów można powoływać w sposób zapewniający ich niezawisłość, jak i kryteria wyboru oparte na kwestiach merytorycznych, a które muszą zapewniać ochronę przed nadmiernym wpływem i nieskrępowaną uznaniowością innych władz państwowych, zarówno na początkowym etapie powoływania sędziego, jak i podczas wykonywania przez niego obowiązków (Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandia, pkt 234).

➤ **Niezawisłość od wpływów zewnętrznych i wewnętrznych**

Rozróżnienie to opiera się przeciwstawieniu praktycznych i teoretycznych aspektów nominacji sędziowskich (niezawisłość zewnętrzna), co nazywa się niezależnością od wpływów zewnętrznych, oraz na przeciwstawieniu praktycznych i teoretycznych aspektów przydziału sędziów do składów orzekających, co nazywamy niezależnością od wpływów wewnętrznych. Zgodnie z Rekomendacją CM/Rec(2010)12 niezależność od wpływów zewnętrznych rozumiana jest następująco:

11. Zewnętrzna niezawisłość sędziów nie jest przywilejem ustanowionym w interesie sędziów, ale w interesie praworządności oraz osób dążących do i oczekujących bezstronnej sprawiedliwości. Niezawisłość sędziów należy postrzegać jako gwarancję wolności, poszanowania praw człowieka i obiektywnego stosowania prawa. Bezstronność i niezawisłość sędziów są niezbędnym gwarantem równości stron podczas procesu.

12. Bez uszczerbku dla swojej niezawisłości, sędziowie i wymiar sprawiedliwości winni współpracować z instytucjami i organami publicznymi, które zajmują się zarządzaniem i administracją sądów, a także z ekspertami, których zadania związane są z pracą sędziów, w celu umożliwienia efektywnego zarządzania wymiarem sprawiedliwości.

14. Prawo powinno przewidywać sankcje za próby wpływania na sędziów.

15. Wyroki powinny być ogłaszane i uzasadniane publicznie. Sędziowie nie powinni być w inny sposób zobowiązani do uzasadniania swoich orzeczeń

16. Orzeczenia sędziów nie mogą być przedmiotem innej rewizji jak tylko przewidzianej w prawie apelacji czy wznowienia postępowania.

¹¹ Swart, (2019) Niezależność sądownictwa, w Max Planck Encyclopaedia of Comparative Constitutional Law.

17. Za wyjątkiem decyzji o amnestii, ułaskawieniu i in. władze wykonawcza i ustawodawcza nie powinny mieć możliwości unieważnienia orzeczeń sędziowskich.

18. Podczas komentowania orzeczeń sędziowskich władze ustawodawcza i wykonawcza powinny unikać krytykowania, które by miało umniejszyć niezawisłość i zaufanie do sądownictwa. Z wyjątkiem ogłoszenia zamiaru odwołania się, powinny również unikać działań, które świadczyłyby o ich niechęci do uznawania orzeczeń sądu.

19. Postępowanie przed sądem oraz inne kwestie związane z administrowaniem wymiarem sprawiedliwości są przedmiotem interesu publicznego. Prawo do informacji o kwestiach prawnych powinno jednakże być ograniczone niezawisłością sądu. Zachęca się do ustanawiania rzecznika prasowego sądu lub służby prasowo-komunikacyjnej przy sądach lub radach sądownictwa lub innych niezależnych organach. Sędziowie powinni okazywać powściągliwość w kontaktach z mediami.

20. Sędziowie są też częścią społeczeństwa, któremu służą, i nie mogą pełnić swoich obowiązków bez zaufania społecznego. Powinni dowiadywać się, jakie są oczekiwania społeczeństwa w stosunku do wymiaru sprawiedliwości oraz o skargach na jego funkcjonowanie. Stałe narzędzia pomocne przy uzyskiwaniu informacji zwrotnej powinny być stworzone przez rady sądownictwa lub przez inne niezależne organy.

21. Sędziowie mają prawo angażować się w działania pozazawodowe. Aby uniknąć rzeczywistych lub domniemanych konfliktów interesów, ich udział powinien być ograniczony do działań zgodnych z ich bezstronnością i niezawisłością.

Zgodnie z Rekomendacją CM/Rec (2010)12 niezależność od wpływów wewnętrznych rozumiana jest następująco:

22. Zasada niezawisłości sędziowskiej oznacza niezawisłość każdego sędziego podczas orzekania. Orzekający sędzia powinien być bezstronny i niezawisły, działać bez restrykcji, nacisku, niewłaściwego wpływu, groźby, pośredniej czy bezpośredniej ze strony żadnego organu, również wewnątrz wymiaru sprawiedliwości. Hierarchia organizacyjna nie powinna stać ponad niezawisłością jednostki.

23. Sądy wyższej instancji nie powinny dawać wskazówek sędziom, jak powinni rozstrzygać w konkretnych sprawach, za wyjątkiem postępowań prejudycjalnych lub decydując o zastosowaniu środków prawnych przewidzianych w ustawach.

24. Rozłożenie spraw w ramach danego sądu powinno się odbywać na podstawie obiektywnych, ustalonych wcześniej kryteriów, w celu zagwarantowania prawa do niezawisłego i bezstronnego sądu. Nie powinny mieć na niego wpływu życzenia stron ani żadnych innych osób zainteresowanych przebiegiem postępowania.

25. Sędziowie powinni mieć swobodę zrzeszania się zawodowo celem ochrony ich niezawisłości, obrony ich interesów i promowania praworządności.

(c) niezależność formalna i merytoryczna;

Czasami eksperci opisują niezależność wewnętrzną jako wewnętrzną neutralność umysłu sędziego. Neutralność jest czasami konceptualizowana w ramach niezależności merytorycznej, a niezależność formalna odnosi się do sędziów działających w ramach składu orzekającego.

(d) niezawisłość sędziego i niezależność sądownictwa.

Sformułowana przez Komisję Wenecką Lista kontrolna dotycząca praworządności zawiera następujące kryteria i warunki niezależności sądownictwa:

74. Sądownictwo powinno być niezależne. Niezależność oznacza, że sądownictwo jest wolne od zewnętrznych nacisków i nie podlega wpływom politycznym ani manipulacjom, w szczególności ze strony władzy wykonawczej. Wymóg ten jest nieodłączną częścią fundamentalnej demokratycznej zasady podziału władzy. Sędziowie nie powinni podlegać wpływom politycznym ani manipulacjom.

75. Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreśla cztery elementy niezależności sądownictwa – sposób mianowania, kadencję, istnienie gwarancji przed naciskami z zewnątrz – w tym w kwestiach budżetowych – oraz czy sądownictwo wydaje się niezależne i bezstronne.

76. Ograniczone lub odnawialne kadencje mogą uzależniać sędziów od organu, który ich powołał lub ma prawo do ich ponownego powołania.

77. Przepisy dotyczące zwolnień mogą zachęcać do stosowania ukrytych sankcji.

78. Przepisy prowadzące do sankcji dyscyplinarnych i ich konsekwencje prawne powinny być jasno określone w prawie. System dyscyplinarny winien spełniać wymogi sprawiedliwości proceduralnej poprzez sprawiedliwe przesłuchanie i możliwość odwołania (odwołań).

79. Ważne jest, aby mianowanie i awansowanie sędziów nie wynikało ze względów politycznych lub osobistych, a system powinien być stale monitorowany, aby to zapewnić.

80. Chociaż bezwarunkowe przeniesienie sędziego do innego sądu może w niektórych przypadkach być zgodnie z prawem stosowane jako sankcja, może być również wykorzystywane jako rodzaj narzędzia motywowanego politycznie pod pozorem sankcji. Takie przeniesienie jest jednak zasadniczo uzasadnione w przypadkach faktycznej reorganizacji instytucjonalnej.

Zgodnie z Rekomendacją CM/Rec (2010)12:

4. Niezawisłość poszczególnych sędziów zagwarantowana jest niezawisłością wymiaru sprawiedliwości jako takiego. Jest to fundamentalną zasadą państwa prawa.

5. Sędziowie powinni mieć możliwość orzekania w sposób nieskrępowany, w zgodzie z literą prawa i ich interpretacją zdarzeń.

6. Sędziowie powinni mieć wystarczające mocne prerogatywy, aby mogli wykonywać swoje obowiązki oraz zachować własny autorytet oraz powagę sądu. Wszystkie osoby związane ze sprawą, także organy publiczne i ich reprezentanci, powinny podlegać władzy sędziego.

7. Niezawisłość sędziego oraz wymiaru sprawiedliwości powinna być zawarta w konstytucji lub prawie o najwyższej randze w państwach członkowskich, a przepisy szczególne winny zostać podane na poziomie ustawowym.

8. Jeżeli niezawisłość sędziego jest zagrożona, powinien on mieć możliwość zwrócenia się do rady sądownictwa lub innego niezależnego organu lub powinien dysponować skutecznymi środkami prawnymi.

9. Sprawa nie powinna być odebrana sędziemu bez uzasadnionego powodu. Decyzja o odebraniu sędziemu sprawy powinna być podjęta na podstawie obiektywnych, ustalonych z wyprzedzeniem kryteriów i transparentnej procedury przez organ sądowy.

10. Tylko sami sędziowie powinni decydować o swojej właściwości w indywidualnych przypadkach określonych przez prawo.

Sformułowana przez Komisję Wenecką Lista kontrolna dotycząca praworządności zawiera następujące kryteria i warunki niezależności poszczególnych sędziów:

86. Należy zapewnić niezawisłość poszczególnych sędziów, a także niezależność sądownictwa od władzy ustawodawczej, a w szczególności wykonawczej.

87. Możliwość odwołania się od wyroku do sądu wyższej instancji jest powszechnym elementem systemów sądowniczych i musi być jedynym sposobem kontroli sędziów przy stosowaniu prawa. Sędziowie nie powinni podlegać nadzorowi innych sędziów, a w szczególności żadnej hierarchicznej władzy wykonawczej, sprawowanej na przykład przez urzędników służby cywilnej. Taki nadzór jest sprzeczny z ich osobistą niezawisłością, a w konsekwencji naruszałby zasadę praworządności 84.

88. Gwarancję tę można rozumieć dwuaspektowo. Jeden aspekt odnosi się do sądu jako całości. Drugi dotyczy indywidualnego sędziego lub składu sędziowskiego orzekającego w sprawie. (...) Wyznaczenie z góry tylko sądu (lub gałęzi sądownictwa) właściwych dla danej sprawy nie jest wystarczające. Istotne jest, by kolejność, w jakiej wyznaczani są poszczególni sędziowie (lub składy orzekające), była określona z góry, co oznacza, że opiera się ona na ogólnych, obiektywnych zasadach.”

(e) niezawisłość a bezstronność

W zależności od podejścia normatywnego i brzmienia przepisu konstytucyjnego, stosunek między niezawisłością a bezstronnością może się różnić.¹² Niektóre przepisy i prawnicy określają niezawisłość sędziowską jako cechę charakterystyczną sądownictwa i jego struktur, takich jak sądy i rady sądownictwa, a bezstronność jest cechą poszczególnych sędziów.

Sformułowana przez Komisję Wenecką Lista kontrolna dotycząca praworządności zawiera następujące kryteria i warunki niezawisłości:

89. Niezawisłość sądownictwa należy zapewnić zarówno w praktyce, jak i w prawie. Klasyczna formuła, wyrażona na przykład w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, głosi, że „sprawiedliwość winna być nie tylko wymierzana, ale także winna być postrzegana jako wymierzana”. Oznacza to zarówno obiektywną, jak i subiektywną niezawisłość. W ocenie, czy sądownictwo jest niezawisłe w praktyce, może pomóc percepcja publiczna.

Możliwe jest utworzenie większej liczby kategorii z uwagi na różnice językowe i pojęciowe stosowane przez różne sądy. Dlatego też jednym z najlepszych sposobów omówienia standardów niezawisłości sędziowskiej jest analiza konkretnych przykładów z aktualnego orzecznictwa TSUE lub ETPCz.

Sekcja 1: wybrane orzecznictwo

I. Europejski Trybunał Praw Człowieka¹³

Europejski Trybunał Praw Człowieka opracował standardy związane z niezawisłością sądów dla co najmniej dwóch kategorii spraw. Pierwszy z nich dotyczy praw osób fizycznych, które są stroną postępowania. Osoby te mogą wnieść skargę, że ich sprawa została rozpatrzona przez sąd, który nie był niezawisły, co narusza ich prawa zagwarantowane w art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Drugi rodzaj spraw dotyczy praw sędziów, których skargi mogą dotyczyć naruszenia ich niezawisłości sędziowskiej, co stanowi naruszenie praw gwarantowanych na mocy Konwencji. Sędziowie, którzy doznali uszczerbku na swojej niezawisłości lub których niezawisłości grożono, mogą powoływać się na różne postanowienia EKPC, takie jak art. 6, art. 8 i art. 10. We wszystkich tych przypadkach skargi sędziów nie dotyczą bezpośrednio kwestii niezawisłości sędziowskiej. Sędziowie muszą wykazać, w jaki sposób nałożona na nich sankcja naruszyła ich prawa zagwarantowane w Konwencji. Z jednej strony, uczestnicy postępowań krajowych mogą mieć uzasadnione obawy w wypadku, gdy ich sprawy są rozstrzygane przez sędziów, którzy zostali bezprawnie mianowani lub wybrani (np. gdy doszło do ograniczenia dostępu do aborcji z powodu niezgodnego z prawem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wadliwie ukształtowanego). Z drugiej strony sędziowie bywają

¹² Więcej informacji dostępnych jest tutaj: Mikuli, (2017) Impartiality of the Judiciary in Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law (<https://oxcon.ouplaw.com/display/10.1093/law-mpeccol/law-mpeccol-e338?prd=MPECCOL>).

¹³ Zob.: ECtHR Press UNIT, Factsheet - Independence of the justice system, sierpień 2023 (https://r.search.yahoo.com/_ylt=AwrLNAmokq9IsB8H9BL0X4pQ;_ylu=Y29sbwNpcjIEcG9zAzIEdnRpZAMEc2VjA3Ny/RV=2/RE=1706033961/RO=10/RU=https%3a%2f%2fprd-echr.coe.int%2fweb%2fwehr%2fd%2ffs_independence_justice_eng/RK=2/RS=otaXjQM8pbUz3.Uc43V23ZVj5xc-).

narażeni na nieuzasadnione i niezgodne z prawem środki dyscyplinarne i inne formy sankcji nałożonych z powodów politycznych.

Wyrok z dnia 1 grudnia 2020 r. (Wielka Izba) Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii

Sprawa dotyczyła zarzutu skarżącego, jakoby islandzki sąd apelacyjny nie spełniał wymogów sądu ustanowionego ustawą z powodu nieprawidłowości w powołaniu jednego z sędziów, który orzekał w jego sprawie.

ETPCz orzekł, że doszło do naruszenia art. 6 §1 Konwencji, ponieważ skarżącemu odmówiono prawa do sądu ustanowionego ustawą. Wynikało to z udziału w postępowaniu sędziego, którego nominacja została zakwestionowana na skutek poważnych nieprawidłowości, które naruszyły istotę tego uprawnienia. ETPCz wziął pod uwagę potencjalne konsekwencje orzeczenia o naruszeniu oraz istotne interesy stron, jakie wchodziły w grę. W rezultacie prawa do sądu ustanowionego ustawą nie należy interpretować zbyt szeroko, aby nie każde odstępstwo w procedurze powoływania sędziego stanowiło ryzyko naruszenia tego prawa. Kierując się tą przesłanką, ETPCz sformułował trójstopniowy test w celu ustalenia, czy występujące nieprawidłowości w procedurze powołania sędziego były na tyle poważne, że mogły pociągnąć za sobą naruszenie prawa do „sądu ustanowionego ustawą”

Islandia zmieniła swój system prawny, aby ograniczyć wpływ ministrów na mianowanie sędziów. Zmiany te miały na celu wzmocnienie niezależności sądownictwa. Islandzki Sąd Najwyższy uznał jednak, że minister sprawiedliwości naruszył nowe regulacje przy powołaniu kilku sędziów do nowo utworzonego sądu apelacyjnego. Chociaż minister miał prawo odejść od propozycji Komisji Oceniającej sędziów, to nie zastosował się do podstawowej zasady proceduralnej, która wymagała należytego zbadania i oceny sprawy. Zasada ta miała na celu uniemożliwienie ministrowi działania z pobudek politycznych lub innych niewłaściwych motywów, które mogłyby podważyć niezależność i legitymację sądu apelacyjnego. Lekceważąc tę zasadę, minister przywrócił w zasadzie uprawnienia uznaniowe w odniesieniu do oceny sędziów. Zneutralizowało to kluczowe korzyści i gwarancje reformy sądownictwa. Mimo że istniały formalne gwarancje prawne dot. niezawisłości, w tym możliwość kontroli etapów postępowania przez sądy krajowe, to okazały się one nieskuteczne.

Wyrok z dnia 7 maja 2021 r. Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce

Sprawa dotyczyła skargi spółki prawa handlowego, której sprawę wcześniej (na poziomie krajowym) rozpoznawał Trybunał Konstytucyjny. Spółka podnosiła, że skład orzekający Trybunału Konstytucyjnego był niezgodny z konstytucją. Jeden z sędziów został wybrany przez Sejm na urząd sędziego TK, mimo że przedmiotowe stanowisko zajmował już inny sędzia wybrany przez Sejm poprzedniej kadencji.

ETPCz orzekł, że w sprawie doszło do naruszenia art. 6 § 1 Konwencji, który gwarantuje prawo do rzetelnego procesu przed sądem ustanowionym ustawą. Trybunał stwierdził, że pomimo wielokrotnej argumentacji skarżącej spółki sądy krajowe nie odniosły się do kwestii niezgodności składu TK z Konstytucją. ETPCz odnotował, że wybór do TK jednego z sędziów na miejsce wcześniej już zajęte stanowił naruszenie krajowej konstytucji, gdyż był niezgodny z jednym z wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Skład sędziowski Trybunału Konstytucyjnego, który rozpatrywał sprawę spółki, nie był zatem sądem ustanowionym ustawą.

Wyrok z dnia 22 lipca 2021 r. Reczkowicz przeciwko Polsce

Adwokat zawieszona na trzy lata po reprezentowaniu klienta podniosła, że Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego, która orzekała w jej sprawie, nie była bezstronna i niezawisła oraz nie spełniała wymogów sądu ustanowionego ustawą.

ETPCz uznał, że doszło do naruszenia art. 6 §1 Konwencji. Stwierdził, że Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego, która rozpatrywała sprawę skarżącą, nie była sądem ustanowionym ustawą. Trybunał zauważył, że na procedurę powoływania sędziów do Izby Dyscyplinarnej nadmierny wpływ miały władza ustawodawcza i wykonawcza. Izba ta została bowiem dodana do struktury Sądu Najwyższego

w ramach budzących kontrowersje prawnicze i publiczne reform sądownictwa. Obsadzono są tylko nowo powołanymi sędziami, w których wyborze brała udział Krajowa Rada Sądownictwa nie dająca oznak niezależności. Co więcej, Izba ta skupiła w swoich rękach pełnię władzy dyscyplinarnej w sprawach sędziów, adwokatów i radców prawnych. Kumulacja tych okoliczności negatywnie wpłynęła na konkretne postępowanie dyscyplinarne i podważyła legitymację Izby Dyscyplinarnej.

Wyrok z dnia 3 lutego 2022 r. *Advance Pharma Sp. z o.o. przeciwko Polsce*

Sprawa dotyczyła skargi spółki na brak niezależności Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, która orzekała w jej sprawie. Skarżąca spółka wskazała, że skład Izby Cywilnej Sądu Najwyższego był niezgodny z prawem, ponieważ Prezydent RP powoływał do SN sędziów na podstawie rekomendacji Krajowej Rady Sądownictwa (KRS), która – z kolei – sama nie dawała gwarancji niezależności. KRS jest konstytucyjnym organem odpowiedzialnym za ochronę niezawisłości sędziów i sądów. Jednakże z uwagi na obowiązywanie nowych przepisów prawnych ciągłość działania tego organu została przerwana. Kadencje członków KRS zostały ustawowo wygaszone, a Sejm wybrał skład całej rady *ab initio*. Zgodnie z nowymi przepisami ustawowymi członkowie KRS nie mieli już być wybierani przez innych sędziów, ale wyłącznie przez Sejm.

ETPCz uznał, że doszło do naruszenia art. 6 §1 Konwencji. Stwierdził, że Izba Cywilna Sądu Najwyższego nie była „niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym ustawą”, jak wymaga tego Konwencja. Trybunał zauważył, że władza ustawodawcza i wykonawcza miały nadmierny wpływ na powoływanie sędziów do Izby Cywilnej Sądu Najwyższego. Stanowiło to poważną nieprawidłowość, która podważyła legitymację Izby Cywilnej Sądu Najwyższego, rozpatrującej sprawę skarżącej spółki. Podstawowym problemem był brak niezależności KRS spowodowany reformą tego organu. Brak niezależności KRS miał wpływ na ocenę niezależności nowych sędziów Izby Cywilnej SN. Ponadto ETPCz orzekł, że zmiany w polskim ustawodawstwie pozbawiły one polskich sędziów całkowicie wpływu na kształt KRS. Zapewniły z kolei władzy wykonawczej i ustawodawczej bezpośrednią lub pośrednią kontrolę nad procedurą powoływania sędziów. Ta systemowa ingerencja w proces powoływania sędziów podważyła legitymację sądu jako całości.

Dalsze funkcjonowanie KRS w składzie określonym ustawą krajową i jej zaangażowanie w procedurę powoływania sędziów utrwaliło systemową dysfunkcję stwierdzoną przez Trybunał. Sytuacja ta mogła dodatkowo pogłębić kryzys praworządności w Polsce. W efekcie polskie władze zostały wezwane do podjęcia szybkich działań w celu rozwiązania problemów leżących u podstaw naruszeń stwierdzonych przez ETPCz.

Wyrok z dnia 15 marca 2022 r. (*Wielka Izba*) *Grzęda przeciwko Polsce*

Sprawa ta dotyczy odwołania sędziego, który był członkiem KRS, przed upływem jego kadencji. Sędzia zarzucał brak możliwości zaskarżenia decyzji o odwołaniu go z KRS na drodze sądowej. Sytuacja ta miała miejsce w związku z reformą sądownictwa w Polsce. Wniesiona przez sędziego skarga dotyczyła przede wszystkim odmowy prawa do sądu.

ETPCz uznał, że brak możliwości zaskarżenia decyzji w tej sprawie narusza art. 6 §1 Konwencji poprzez ograniczenie prawa skarżącego do dostępu do sądu. Podkreślił, że jest w pełni świadomy kontekstu sprawy, którym jest osłabienie niezależności sądownictwa i przestrzegania standardów praworządności na skutek prowadzonych przez polski rząd reform. Kolejne reformy sądownictwa miały na celu osłabienie niezależności sądownictwa, co zaczęło się od poważnych nieprawidłowości w wyborze sędziów Trybunału Konstytucyjnego w grudniu 2015 roku. Ponadto przemodelowanie KRS i utworzenie nowych izb Sądu Najwyższego dodatkowo zwiększyło kontrolę Prezydenta oraz Ministra Sprawiedliwości nad sądami i jego rolę w kwestiach dyscyplinowania sędziów. Trybunał odniósł się również do swoich orzeczeń związanych z reorganizacją polskiego systemu sądownictwa oraz spraw rozstrzyganych przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, odpowiednich orzeczeń polskiego Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Orzekł, że polskie sądownictwo było narażone na ingerencję ze strony władzy wykonawczej i ustawodawczej, a jego niezależność została

znacznie osłabiona w wyniku kolejnych reform. Sprawa skarżącego była jednym z przykładów tego ogólnego trendu.

Wyrok z dnia 16 czerwca 2022 r. *Żurek przeciwko Polsce*

Skarga w tej sprawie wniesiona została przez sędziego, który zasiadał KRS przed jej reformą. W ramach swojej roli publicznej sędzia ten szeroko krytykował zmiany w sądownictwie wprowadzone przez władzę ustawodawczą i wykonawczą. Sprawa dotyczyła usunięcia go z KRS na skutek ustawowego wygaszenia mandatów członkom KRS. Sędzia twierdził, że odmówiono mu prawa do sądu z uwagi na brak możliwości zakwestionowania przedterminowego wygaszenia jego mandatu. Argumentował także, że odwołanie go ze stanowiska rzecznika prasowego sądu okręgowego oraz decyzja władz o przeprowadzeniu kontroli jego oświadczeń majątkowych i jego pracy sędziowskiej miały na celu ukaranie go za krytykę zmian legislacyjnych oraz zniechęcenie innych sędziów do takiego postępowania.

ETPCz orzekł, że doszło do naruszenia art. 6 §1 i art. 10 Konwencji (Wolność wyrażania opinii). Zastosowano tę samą argumentację, co w sprawie *Grzęda przeciwko Polsce*, i stwierdzono, że usunięcie skarżącego z KRS bez możliwości zaskarżenia tej decyzji naruszyło jego prawo do sądu. Ponadto ETPCz stwierdził, że środki podjęte przeciwko skarżącemu, takie jak odwołanie go ze stanowiska rzecznika prasowego sądu okręgowego, kontrola jego pracy sądowej oraz kontrola jego oświadczeń majątkowych, miały na celu zastraszenie go ze względu na jego poglądy formułowane w obronie praworządności i niezawisłości sądów. ETPCz podkreślił ogólny kontekst kolejnych reform sądownictwa, które osłabiły niezależność sądów i doprowadziły do sytuacji, którą powszechnie nazywa się kryzysem praworządności w Polsce.

Wyrok z 6 lipca 2023 r. *Tuleya przeciwko Polsce*

Sprawa ta jest związana z nowym systemem dyscyplinarnym dla sędziów w Polsce. Znany publicznie sędzia złożył skargę w związku z pięcioma postępowaniami przygotowawczymi, które wszczęto przeciwko niemu w 2018 r. z powodu przewinienia dyscyplinarnego. Skarga dotyczyła głównie faktu, że jedno z tych postępowań, dotyczące domniemanego ujawnienia przez sędziego poufnych informacji z akt śledztwa, doprowadziło do uchylenia jego immunitetu i zawieszenia go w czynnościach służbowych na ponad dwa lata przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego.

ETPCz orzekł, że w sprawie doszło do naruszenia art. 6 §1, art. 8 (Prawo do poszanowania życia prywatnego) i art. 10 (Wolność wyrażania opinii) Konwencji. Zauważono, że Izba Dyscyplinarna, która podjęła decyzję o uchyleniu immunitetu skarżącego, nie była „niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym ustawą” w rozumieniu Konwencji, jak stwierdzono w jednym z poprzednich wyroków Trybunału (*Reczkowicz przeciwko Polsce*). ETPCz stwierdził, że brak było zgodnej z prawem podstawy dla środków podjętych przeciwko skarżącemu, które znacząco wpłynęły na jego prawo do życia prywatnego, a je same można określić jako strategię ukierunkowaną na zastraszenie lub uciszenie go za jego poglądy. ETPCz podkreślił, że sprawę skarżącego należy rozpatrywać w kontekście, w szczególności w świetle faktu, że był on jednym z najbardziej widocznych i zdecydowanych krytyków reformy sądownictwa w Polsce.

Wyrok z dnia 23 listopada 2023 r. *Wałęsa przeciwko Polsce*

Sprawa dotyczy sporu sądowego wytoczonego przez byłego Prezydenta RP i przewodniczącego związku zawodowego „Solidarność” przeciwko byłemu współpracownikowi. Były współpracownik publicznie oskarżył skarżącego o współpracę z tajnymi służbami za czasów komuny. Chociaż skarżący początkowo wygrał sprawę, to Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego uchyliła wyrok na jego korzyść w następstwie nadzwyczajnego odwołania wniesionego przez Prokuratora Generalnego. W skardze do ETPCz skarżący podniósł, że Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych nie jest niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym ustawą, jeden z sędziów był stronniczy, a skarga nadzwyczajna naruszała zasadę pewności prawa.

ETPCz uznał, że Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, która rozpatrywała skargę nadzwyczajną, nie jest niezależnym i bezstronnym sądem ustanowionym ustawą. Podobnie orzeczono również w poprzednich sprawach. W efekcie ETPCz uznał, że prawo Wałęsy do rzetelnego procesu zostało naruszone. ETPCz zbadał, czy skarga nadzwyczajna naruszyła zasadę pewności prawa, co podnosił skarżący. Zauważył, że powierzenie nieograniczonych uprawnień do kwestionowania praktycznie każdego prawomocnego orzeczenia Prokuratorowi Generalnemu, członkowi władzy wykonawczej posiadającemu znaczną władzę nad sądami i silny wpływ na Krajową Radę Sądownictwa, jest sprzeczne z zasadami niezawisłości sądów i trójpodziałem władzy. Stworzyło to ryzyko, że nadzwyczajne środki odwoławcze mogą stać się narzędziem politycznym wykorzystywanym przez władzę wykonawczą. ETPCz orzekł, że nadzwyczajna procedura odwoławcza była niezgodna z zasadą pewności prawa oraz *res iudicata*. Przysługujące Prokuratorowi Generalnemu wydłużone terminy na wniesienie nadzwyczajnego środka zaskarżenia, które działały z mocą wsteczną, nie tylko naruszały te zasady, ale także nie spełniały wymogu przewidywalności prawa dla celów Konwencji.

ETPCz stwierdził również, że władze nadużyły nadzwyczajnej procedury odwoławczej dla celów promocji własnych poglądów politycznych i motywów. ETPCz zauważył, że sprawy Wałęsy nie można oddzielić od jej tła politycznego i społecznego w Polsce w tamtym czasie. Między Wałęsą a kierownictwem partii, która tworzyła ówczesny rząd, trwał długotrwały i publiczny konflikt.

ETPCz zastosował w tej sprawie procedurę wyroku pilotażowego. Trybunał ustalił, że doszło do podwójnego naruszenia prawa do rzetelnego procesu na podstawie art. 6 §1 ze względu na systemowe problemy związane z nieprawidłowym funkcjonowaniem ustawodawstwa krajowego i praktyki. Problemy te były ze sobą powiązane i można je powiązać z reformą sądownictwa w Polsce, która została zapoczątkowana w 2017 r., co doprowadziło do problemów z funkcjonowaniem krajowego systemu prawnego. Problemy te wynikają z (a) wadliwej procedury powoływania sędziów z udziałem Krajowej Rady Sądownictwa, ustanowionej na mocy Ustawy zmieniającej z 2017 r.; (b) wynikającego z tego braku niezależności Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego; (c) wyłącznej właściwości jednej z izb Sądu Najwyższego w sprawach dotyczących zarzutu braku niezawisłości sędziego lub sądu; (d) wad nadzwyczajnej procedury zaskarżenia, co stwierdzono w przedmiotowym wyroku; (e) wyłącznej właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego do rozpatrywania nadzwyczajnych środków zaskarżenia.

Wyrok z dnia 14 grudnia 2023 r. M.L. przeciwko Polsce

Sprawa dotyczyła ograniczenia prawa do aborcji. ETPCz orzekł, stosunkiem głosów pięć do dwóch, że doszło do naruszenia Artykułu 8 Konwencji (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego). Skarżąca podnosiła w szczególności, że w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2020 r. odebrano jej dostęp do legalnej aborcji w przypadku wad płodu. Zaszła w ciążę, a u płodu zdiagnozowano trisomię. Zaplanowaną aborcję w szpitalu odwołano po wejściu w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, które uznało jedną z przesłanek przerywania ciąży za niekonstytucyjną. Nie mogąc dokonać aborcji w Polsce, skarżąca ostatecznie musiała udać się na zabieg do prywatnej kliniki za granicą.

W sprawie M.L. przeciwko Polsce chodziło o ustalenie, czy działanie Trybunału Konstytucyjnego było zgodne z prawem. Chociaż działanie Trybunału Konstytucyjnego nie spowodowało bezpośrednio naruszenia przysługujących skarżącej praw człowieka, to nadal konieczna była ocena jego legalności. To wyrok TK doprowadził bowiem do ukształtowania sytuacji prawnopodmiotowej skarżącej. ETPCz argumentował, że praworządność ma kluczowe znaczenie dla ochrony praw człowieka i że wymaga dostępu do sądu ustanowionego ustawą. Wymóg ten ma zastosowanie nie tylko w sytuacji odwołania się przez skarżącą do prawa do sądu, ale także do wszystkich praw gwarantowanych przez Konwencję. Gdy działanie Trybunału Konstytucyjnego ingeruje w prawa jednostki, sąd ten musi spełniać kryteria sądu ustanowionego ustawą w rozumieniu Konwencji. ETPCz uznał, że ingerencja w prawo do poszanowania życia prywatnego wynikała z wyroku krajowego organu sądowego rozstrzygającego *in abstracto* o prawach skarżącej. W związku z tym sytuacja wymagała oceny, czy rzeczony organ spełnia

kryteria sądu ustanowionego ustawą w rozumieniu Konwencji. ETPCz dokonał oceny legalności powołania Trybunału Konstytucyjnego i stwierdził, że doszło do ingerencji w prawo do poszanowania życia prywatnego z powodu naruszenia praworządności przy kształtowaniu składu TK. Naruszenie to polegało na naruszeniu wcześniej obowiązujących zasad powoływania członków Trybunału Konstytucyjnego. Innymi słowy, zdaniem ETPCz, ograniczenie prawa do poszanowania życia prywatnego (tj. ograniczenie dostępu do aborcji) nie mogło być uznane za legalne (tj. wolne od arbitralności), ponieważ było pośrednią konsekwencją działania Trybunału Konstytucyjnego, który z kolei sam w sobie był ukształtowany w sposób naruszający EKPC.

II. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej¹⁴

Trybunał Sprawiedliwości UE opracował standardy związane z niezawisłością sądów dla co najmniej dwóch kategorii spraw na podstawie następujących postanowień Traktatów: art. 2 TUE (praworządność jako jedna z podstawowych wartości UE); art. 19 TUE (obowiązek zapewnienia przez Państwa Członkowskie środków prawnych wystarczających do zapewnienia odpowiedniej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii) oraz art. 47 Karty praw podstawowych UE (prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu). Pierwsza kategoria spraw dotyczy pytań prejudycjalnych dotyczących (w większości) różnych elementów reformy sądownictwa w Polsce. Komisja Europejska wszczęła drugi i bardziej ogólny rodzaj spraw w ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (art. 258 TFUE).

Najnowsze orzecznictwo TSUE jest zgodne ze standardami niezawisłości sądów określonymi przez ETPCz. Obejmuje jednak również pewne sugestie dotyczące odpowiedzi na następujące pytania: (a) jak stosować trzystopniowy test TSUE dotyczący niezawisłości sędziowskiej; (b) jak odpowiednio stosować doktrynę TSUE dotyczącą niezależności w odniesieniu do organów innych niż sądownicze (tj. krajowych organów administracyjnych lub organów regulacyjnych – Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych lub Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów); (c) jak rozpoznać i rozpatrzyć argument oparty na tożsamości krajowej lub konstytucyjnej przed TSUE i krajowym sądem konstytucyjnym; (d) jak budować powiązania między art. 2 lub 19 TUE a Kartą.

[Wyrok Trybunału \(Wielka Izba\) z dnia 27 lutego 2018 r., C-64/16 Associação Sindical dos Juízes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas](#)

Organizacja reprezentująca sędziów w Portugalii argumentowała, że obniżenie wynagrodzeń członków portugalskiego organu sądowego narusza zasadę niezależności sądownictwa. Swoją argumentację organizacja oparła na art. 19 TUE i art. 47 Karty.

TSUE uznał, że jeżeli pilne potrzeby gospodarcze państwa członkowskiego wymagają obniżenia wynagrodzeń sędziów, to nie narusza to prawa UE co do zasady. TSUE wykorzystał jednak tę sprawę również do przedstawienia nowej interpretacji art. 19 TUE i koncepcji praktycznej niezależności sądów, którą odczytano w świetle art. 4 ust. 3 TUE. Wskazuje ona na zasadę lojalnej współpracy. Interpretacja TSUE miała na celu wyjaśnienie znaczenia skutecznej ochrony sądowej i jej związku z zasadą lojalnej współpracy. Wyrok ten ma podstawowy wpływ na koncepcję niezależności sądów i relacje między państwami członkowskimi a UE.

[Wyrok Trybunału \(Wielka Izba\) z dnia 25 lipca 2018 r., C-216/18 PPU L.M.](#)

W 2012 i 2013 r. Irlandia otrzymała europejski nakaz aresztowania (ENA) obywatela Polski. Procedura wydawania osób na podstawie ENA bazuje na wzajemnym zaufaniu między Państwami Członkowskimi UE. W 2016 r. TSUE uznał w sprawie Aranyosi i Căldăraru, że zaufanie ma swoje granice, jeśli zagrożone są prawa podstawowe osoby wydawanej. Sprawa dotyczyła obywateli Rumunii, których aresztowano na Węgrzech i którym groziła ekstradycja do kraju, gdzie – jak twierdzili – warunki

¹⁴ Zob. również Mańko (2 023), ECJ case law on judicial independence A chronological overview, EPRS | European Parliamentary Research Service ([https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2_023\)753_955](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2_023)753_955)).

panujące w więzieniu i sądownictwie naruszają ich prawo do rzetelnego procesu i narażają ich na niehumanitarne lub poniżające traktowanie.

W sprawie obywatela Polski irlandzki sąd skierował do TSUE pytanie prejudycjalne, czy może wykonać ENA w przypadku „systemowego naruszania praworządności” przez sąd wydający europejski nakaz aresztowania. Irlandzki sąd odniósł się do faktu, że istnieją obawy co do niezależności polskiego sądownictwa, co w grudniu 2017 r. doprowadziło do wszczęcia przez Komisję Europejską postępowania z art. 7 przeciwko Polsce.

W swoim wyroku TSUE uznał istnienie systemowych nieprawidłowości w zakresie niezależności sądów w Polsce, ale upoważnił sąd irlandzki do szczegółowego przeanalizowania, czy istnieje ryzyko, że prawo do rzetelnego procesu sądowego osoby objętej europejskim nakazem aresztowania może zostać naruszone w tej konkretnej sprawie. Oznacza to, że irlandzki sąd miał za zadanie zbadać, czy polskiemu obywatelowi groziłoby realne ryzyko nieuczciwego procesu w przypadku ekstradycji do Polski.

[Wyrok Trybunału \(Wielka Izba\) z dnia 24 czerwca 2019 r., C-619/18 Komisja przeciwko Polsce](#)

W Polsce wprowadzono ustawowe obniżenie wieku emerytalnego sędziów Sądu Najwyższego z 70 do 65 lat. Decyzja ta spowodowała przymusowe przejście na emeryturę znacznej liczby sędziów. Komisja Europejska wniosła sprawę do TSUE, twierdząc, że Polska naruszyła art. 19 ust. 1 TUE. Komisja argumentowała, że pomimo obniżenia wieku emerytalnego Prezydent RP otrzymał dyskrecyjne uprawnienie do dwukrotnego przedłużania okresu urzędowania sędziów w wieku emerytalnym. Uprawnienie to mógł być wykonać w porozumieniu z Krajową Radą Sądownictwa. Oznaczało to, że jeśli Prezydent zdecyduje się przedłużyć okres urzędowania danego sędziego po osiągnięciu przez niego wieku emerytalnego, to sędzia ten może pełnić swoją funkcję jeszcze przez 6 lat.

TSUE orzekł, że powyższa sytuacja stanowi naruszenie art. 19 ust. 1 TUE. Trybunał wskazał, że choć organizacja wymiaru sprawiedliwości w Państwach Członkowskich wchodzi w zakres ich kompetencji, to przy ich wykonywaniu muszą one przestrzegać swoich zobowiązań wynikających z prawa UE. TSUE zauważył również, że art. 19 ust. 1 TUE wymaga, by wszystkie Państwa Członkowskie zapewniły, że ich sądy krajowe, które stanowią część systemu sądowego w obszarach objętych prawem UE, odpowiadały wymogom niezależności.

Polski rząd odwołał się do Protokołu nr 30 w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa. TSUE zauważył jednak, że protokół nie zawiera odniesienia do art. 19 ust. 1 TUE i nie zwalnia Polski z obowiązku przestrzegania KPP. Argumentował ponadto, że obniżenie wieku emerytalnego sędziów Sądu Najwyższego było wymierzone w konkretną grupę sędziów, aby odsunąć ich od orzekania. Stanowiło to naruszenie art. 19 ust. 1 TUE i wymogów niezawisłości.

[Wyrok Trybunału \(Wielka Izba\) z dnia 5 listopada 2019 r., C-192/18 Komisja przeciwko Polsce](#)

Polski parlament przyjął ustawę obniżającą wiek emerytalny sędziów sądów powszechnych. Zgodnie z tymi przepisami mężczyźni mieli przechodzić na emeryturę w wieku 65 lat, a kobiety w wieku 60 lat. Ustawa zawierała jednak przepis, który pozwalał Ministrowi Sprawiedliwości na przedłużenie okresu urzędowania sędziego do 70 roku życia w indywidualnych przypadkach. Komisja Europejska wniosła skargę przeciw Polsce do TSUE, podnosząc, że przepisy te naruszają art. 19 ust. 1 TUE i dyrektywę w sprawie stosowania zasady równego traktowania.

TSUE przyznał rację Komisji i uznał, że Polska naruszyła art. 19 ust. 1 TUE oraz dyrektywę w sprawie stosowania zasady równego traktowania. TSUE podkreślił, że zasada nieusuwalności sędziów ma „kardynalne znaczenie”, a sędziowie muszą mieć możliwość wykonywania swoich obowiązków do czasu osiągnięcia obowiązkowego wieku emerytalnego lub do czasu wygaśnięcia ich mandatu ustanowionego na czas określony. Według TSUE sędziów można odwołać tylko w przypadku, gdy zostaną uznani za niezdolnych do wykonywania swoich obowiązków z powodu niezdolności do pracy

lub poważnego naruszenia swoich obowiązków, pod warunkiem przestrzegania odpowiednich procedur (w tym zwłaszcza decyzją sądu). Tymczasem przepisy obniżające wiek emerytalny wszystkich sędziów sądów powszechnych, z możliwością zastosowania przez Ministra Sprawiedliwości wyjątków wobec wybranych sędziów w oparciu o „niejasne i nieweryfikowalne” kryteria, mogą budzić podejrzenia, że faktycznym celem nowego systemu jest usunięcie pewnych grup sędziów orzekających w polskich sądach powszechnych, przy jednoczesnym zatrzymaniu innych sędziów na stanowiskach. Przepisy znajdowały zastosowanie do urzędujących sędziów, a nie tylko na przyszłość (tj. do nowo powoływanych sędziów po wejściu w życie ustawy).

Wyrok Trybunału (Wielka Izba) z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A. K. i inni przeciwko Sądowi Najwyższemu, CP przeciwko Sądowi Najwyższemu i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu

W ramach reformy sądownictwa polski ustawodawca dodał do struktury Sądu Najwyższego Izbę Dyscyplinarną. Była ona odpowiedzialna za rozpatrywanie spraw dyscyplinarnych sędziów, prokuratorów i przedstawicieli zawodów prawniczych. Podejmowała również decyzje o uchyleniu immunitetu sędziowskiego i prokuratorskiego. Ponadto Izba zajmowała się sprawami związanymi z zatrudnieniem, zabezpieczeniem społecznym i obowiązkowym przejściem w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wszyscy sędziowie powołani do Izby zostali wybrani spośród nowych kandydatów.

Jednocześnie ustawodawca przyjął ustawę zmieniającą ustawę o Krajowej Radzie Sądownictwa. Akt ten zasadniczo wygasił kadencję wszystkich dotychczasowych członków KRS i ustanowił nowe zasady wyboru jej członków. Przed wejściem w życie tej zmiany większość członków KRS (15 z 25) wybierali sędziowie (przy czym sędziowie sądów wyższej instancji byli traktowani preferencyjnie). Teraz jednak miał ich wybierać Sejm. W efekcie parlament miał wybierać 21 z 25 członków KRS.

W reakcji na te zmiany jeden z sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego zaskarżył negatywną opinię KRS, która uniemożliwiła mu zajmowanie stanowiska po osiągnięciu 65 lat. Dwóch sędziów Sądu Najwyższego także odmówiło poddania się nowej procedurze weryfikacji i zakwestionowało oświadczenie prezesa o przeniesieniu ich w stan spoczynku. Wszyscy trzej skarżący wnieśli swoje sprawy do Izby Pracy Sądu Najwyższego, która zachowała jurysdykcję do czasu uruchomienia nowej Izby Dyscyplinarnej.

Pytania skierowane do TSUE koncentrowały się na kwestii, czy gdy Izba Dyscyplinarna rozpocznie już prace, Izba Pracy powinna przekazać jej wszystkie trzy sprawy. Izba Pracy musiała rozważyć, czy Izba Dyscyplinarna zapewnia wystarczające gwarancje niezależności. Jeżeli ich nie zapewnia, to Izba Pracy powinna odmówić zastosowania nowych przepisów (które przyznają właściwość Izbie Dyscyplinarnej) i rozpatrzyć sprawy samodzielnie.

TSUE zbadał rolę KRS w powoływaniu sędziów i skupił się na niedawnej reformie, która umożliwiła parlamentowi powoływanie większości członków KRS. Chociaż nie oceniał bezpośrednio niezależności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego i legitymacji zreformowanej KRS, to udzielił sądowi odsyłającemu szczegółowych instrukcji dotyczących sposobu przeprowadzenia oceny. Według TSUE sąd krajowy winien rozważyć kilka kryteriów. Po pierwsze, powinien przyjrzeć się ewentualnym nieprawidłowościom w powoływaniu członków KRS. Po drugie, winien zbadać, w jaki sposób KRS wykonuje swoje konstytucyjne obowiązki w zakresie zapewnienia niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Po trzecie, powinien ocenić, czy KRS jest niezależna od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Po czwarte, powinien przyjrzeć się okolicznościom, w jakich powoływano nowych sędziów Izby Dyscyplinarnej oraz roli KRS w tym zakresie. Po piąte, powinien rozważyć nowe uprawnienia Izby Dyscyplinarnej w zakresie zatrudniania, zabezpieczenia społecznego i przechodzenia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego w kontekście jednoczesnego obniżenia wieku emerytalnego sędziów. Po szóste, winien wziąć pod uwagę wymóg, by w skład Izby Dyscyplinarnej weszli wyłącznie nowo powołani sędziowie, co skutecznie uniemożliwiło wybór do niej

dotychczasowych sędziów Sądu Najwyższego. Na koniec wreszcie powinien zbadać autonomię Izby Dyscyplinarnej w ramach Sądu Najwyższego.

Ocena niezależności nowej Izby Dyscyplinarnej jest zadaniem polskich sądów. Jest to ważne dla podjęcia decyzji, czy Izba jest właściwa do orzekania w sprawach, w których uczestniczą sędziowie Sądu Najwyższego w stanie spoczynku. Jeśli Izba nie jest niezależna, to sprawy te powinien rozpatrywać inny sąd. Niezależność i bezstronność są podstawowymi wartościami w systemie prawnym, ale trudno je precyzyjnie zdefiniować w sposób abstrakcyjny. Należy je więc postrzegać jako ogólne zasady prawa. Do oceny niezależności sądownictwa można użyć trzystopniowego testu, stwierdził TSUE. Po pierwsze, wyobraźmy sobie zewnętrznego obserwatora, w którego interesie leży niezależność sądownictwa, ale który nie jest zaangażowany w politykę. Po drugie, zadajmy sobie pytanie, czy taki obserwator miałby „uzasadnione wątpliwości” co do niezależności sądownictwa w konkretnej sprawie. Wątpliwości te winny bazować na uprawnieniach i działaniach konkretnego sędziego lub sądu. Po trzecie, musimy rozważyć nasze wątpliwości w kontekście obowiązujących przepisów dotyczących organizacji sądownictwa, w tym kontekstu powołań sędziowskich, a także uprawnień i działań sędziego.

[Wyrok Trybunału \(Trzecia Izba\) z 9 lipca 2020 r., C-272/19 VQ przeciwko Land Hessen](#)

Niemiecki sąd wykorzystał sprawę dotyczącą ochrony danych w celu skierowania do Trybunału Sprawiedliwości pytania, czy jest niezależnym sądem w rozumieniu art. 47 KPP i art. 267 TFUE. Sąd pytający wyraził obawy co do wpływu wywieranego na niego przez regionalnego ministra sprawiedliwości. Stwierdził, że kontrola ministra nad mianowaniem, oceną i awansowaniem sędziów może zagrozić niezależności i bezstronności sądu.

TSUE wskazał, że nie ma dowodów sugerujących, by władza wykonawcza wykorzystywała swoje uprawnienia w sposób, który podawałby w wątpliwość bezstronność sędziów.

[Wyrok Trybunału \(wielka izba\) z dnia 20 kwietnia 2021 r., C-896/19 Repubblica przeciwko Il-Prim Ministru](#)

Organizacja pozarządowa zakwestionowała reformę sądownictwa na Malcie, argumentując, że uprawnienia premiera do mianowania członków organów wymiaru sprawiedliwości budzą obawy co do ich niezależności.

TSUE orzekł, że reforma sądownictwa na Malcie wzmocniła niezależność sądownictwa poprzez utworzenie Komisji ds. Powoływania Sędziów. Ponadto TSUE ustanowił zasadę nieobniżania poziomu ochrony w odniesieniu do praworządności. Oznacza to, że Państwo Członkowskie nie może zmienić prawa krajowego w sposób, który ograniczałby (obniżałby) ochronę praworządności w stosunku do wcześniej obowiązującego standardu. Państwo musi również zapobiegać przyjmowaniu przepisów, które podważałyby niezależność sądownictwa.

[Wyrok Trybunału \(Wielka Izba\) z dnia 18 maja 2021 r. Sprawy połączone C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19 Asociația 'Forumul Judecătorilor din România' i in.](#)

Stowarzyszenie rumuńskich sędziów złożyło skargi, w których kwestionowało konkretne zasady dotyczące organizacji sądownictwa. Sędziowie utrzymywali, że przepisy te nie są zgodne z unijnymi standardami praworządności i naruszają gwarancje zawarte w art. 47-48 Karty, w szczególności prawo do obrony i rzetelnego procesu. Skargi koncentrowały się na odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów i obsadzaniu stanowisk kierowniczych organie prowadzącym postępowania w sprawach dyscyplinarnych.

TSUE stwierdził, że system prawny faktycznie pozwalał władzy wykonawczej na dokonywanie tymczasowych nominacji na stanowiska kierownicze w organie prowadzącym postępowania w sprawach dyscyplinarnych, co mogło potencjalnie oznaczać (pośrednio) polityczną kontrolę nad działalnością sędziów. TSUE orzekł, że procedury mianowania muszą eliminować wszelkie uzasadnione

wątpliwości, czy uprawnienia i funkcje przedmiotowego organu nie zostaną wykorzystane jako instrument nacisku lub kontroli politycznej nad działalnością sądowniczą.

Ponadto TSUE dokonał oceny utworzenia wyspecjalizowanej sekcji prokuratury, której wyłącznym zadaniem było prowadzenie dochodzeń w sprawie sędziów i prokuratorów. Stwierdził przy tym, że narusza to prawo UE, o ile nie jest uzasadnione obiektywnymi i weryfikowalnymi wymogami dotyczącymi prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości, którym towarzyszą konkretne gwarancje zapobiegające ryzyku wykorzystania takiego organu jako instrumentu kontroli politycznej nad działalnością sędziów i prokuratorów, co mogłoby podważać ich niezależność. TSUE stwierdził, że wszystkim sędziom lub prokuratorom, których dotyczą działania przedmiotowej sekcji prokuratury, muszą przysługiwać efektywnie prawa wynikające z art. 47-48 KPP.

TSUE zbadał rumuńskie prawo, które nakładało na sędziów odpowiedzialność finansową za pomyłki sądowe. Prawo definiowało pomyłki jako sytuacje, w których doszło do oczywistego naruszenia prawa materialnego lub procesowego przy wydaniu prawomocnego orzeczenia lub sytuacje, w których doszło do wydania orzeczenia niezgodne z faktami ustalonymi na podstawie dowodów przeprowadzonych w trakcie postępowania. Tego rodzaju pomyłki mogą wszakże powodować istotny uszczerbek dla praw, swobód lub uzasadnionych interesów jednostki, której nie można naprawić za pomocą zwykłych lub nadzwyczajnych środków odwoławczych. TSUE zauważył, że definicja „pomyłki sądowej” jest bardzo ogólna i abstrakcyjna. Podkreślił też rozróżnienie między odpowiedzialnością finansową państwa za pomyłki sądowe, co jest co do zasady zgodne i akceptowalne w świetle art. 2 i 19 TUE, a osobistą odpowiedzialnością sędziów za szkody spowodowane pomyłkami sądowymi. Ta ostatnia jest problematyczna z punktu widzenia niezawisłości sędziowskiej, ponieważ można ją wykorzystywać do wywierania presji na sędziów, aby nakłonić ich do wydawania określonych decyzji. Dlatego ewentualna odpowiedzialność osobista powinna być szczegółowo i precyzyjnie uregulowana przepisami prawa pozytywnego oraz ograniczona tylko do kwalifikowanych wypadków.

[Wyrok Trybunału \(Wielka Izba\) z dnia 21 grudnia 2021 r., połączone sprawy C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19 PM i in.](#)

Artykuł 147 ust. 4 rumuńskiej konstytucji stanowi, że sądy powszechne mają obowiązek stosować się do orzeczeń rumuńskiego Trybunału Konstytucyjnego (RTK). Ponadto ustawa 303/2004 o statusie sędziów i prokuratorów uznaje niestosowanie się do orzeczeń RTK za wykroczenie dyscyplinarne.

TSUE otrzymał od rumuńskich sądów powszechnych szereg pytań prejudycjalnych, które dotyczyły relacji między tymi wymogami a unijnymi standardami niezależności sądów. Jedno z pytań dotyczyło orzeczenia RTK nr 104 z dnia 6 marca 2018 r., w którym stwierdzono, że prawo UE nie ma pierwszeństwa przed rumuńską konstytucją, a Decyzji Komisji 2006/928/WE nie można stosować jako punktu odniesienia w kontroli konstytucyjności na podstawie rt.. 148 rumuńskiej konstytucji. W odpowiedzi TSUE orzekł, że dopuszczalne są krajowe przepisy bądź praktyki, które wymagają od sądów powszechnych stosowania się do orzeczeń krajowego sądu konstytucyjnego, o ile sąd konstytucyjny pozostaje niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Jeżeli jednak założyć, że sędzia krajowy ma obowiązek przestrzegać orzecznictwa sądu konstytucyjnego, które TSUE uznał za niezgodne z prawem UE, to stanowi to naruszenie zasady pierwszeństwa prawa UE.

[Wyrok Trybunału \(Wielka Izba\) z dnia 22 lutego 2022 r., C-430/21 RS](#)

W wyroku nr 390 z dnia 8 czerwca 2021 r. Rumuński Trybunał Konstytucyjny (RTK) orzekł, że rumuński sąd powszechny nie może uchylić przepisów prawa rumuńskiego, które uzna za niezgodne z prawem UE, zwłaszcza jeżeli przepisy te zostały uznane za zgodne z rumuńską konstytucją. RTK uznał również, że część wyroku TSUE w sprawie *Romanian Judges I* jest niezgodna z rumuńską konstytucją. Rumuński sąd zadał TSUE zatem dwa pytania prejudycjalne. Pierwsze dotyczyło kwestii, czy zasada niezawisłości sędziowskiej wyklucza wykładnię konstytucji rumuńskiej stosowaną przez RTK, zgodnie z którą sądy krajowe nie mogą badać zgodności z prawem UE przepisu prawa rumuńskiego, który RTK uznał za zgodny z konstytucją. Drugie pytanie zaś odnosiło się do tego, czy zasada niezawisłości sędziowskiej stoi w sprzeczności ze stosowaniem przepisu Ustawy 303/2004, który przewiduje

postępowanie dyscyplinarne wobec sędziów, którzy nie stosują się do orzecznictwa RTK, nawet jeżeli sędzia krajowy zdecyduje się dać pierwszeństwo orzecznictwu TSUE, jeżeli jest ono niezgodne z orzecznictwem RTK.

Zgodnie ze swoim wcześniejszym orzecznictwem (sprawa Euro Box Promotion) TSUE orzekł, że art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 2 i art. 4 ust. 2 TUE i art. 267 TFUE oraz zasadę pierwszeństwa należy interpretować jako wykluczające stosowanie przepisów lub praktyk krajowych, które przewidują postępowanie dyscyplinarne wobec sędziego, który odstępuje od orzecznictwa krajowego sądu konstytucyjnego, jeżeli orzecznictwo to jest niezgodne z prawem UE.

[Wyrok Trybunału \(Wielka Izba\) z dnia 29 marca 2022 r., C-132/20 BN i in. przeciwko Getin Noble Bank S.A.](#)

Sędzia powołany do Izby Cywilnej Sądu Najwyższego zakwestionował niezawisłość i bezstronność sędziów powołanych przed 1989 r. w Polsce oraz powołanych przy udziale KRS w latach 1989-2018. Sędzia ten zamierzał ustalić, czy w świetle standardów TSUE, sędziowie dają oznaki niezależności. W pytaniu wskazano, że sędziowie przed 1989 byli powoływani przy udziale organu politycznego „w ramach władzy wykonawczej państwa charakteryzującego się totalitarnym, niedemokratycznym i komunistycznym systemem władzy”. W pytaniu prejudycjalnym wskazano również, że procedury stosowane w latach 1989-2018 przez KRS nie spełniały kryteriów jawności i transparentności. Ponadto pytający sąd powołał się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego, który uznał niektóre przepisy ustawy o KRS za niezgodne z Konstytucją.

W sprawie interweniował polski Rzecznik Praw Obywatelskich, który zwrócił się do TSUE o odrzucenie wniosku jako niedopuszczalnego, ponieważ w obliczu okoliczności powołania sędziego sąd pytający nie spełniał kryteriów niezależności, bezstronności oraz nie mógł być zostać uznany za ustanowiony ustawą. TSUE postanowił jednak przyjąć pytanie, stwierdzając, że standardy niezawisłości sędziowskiej mające zastosowanie w odniesieniu do dopuszczalności pytań na podstawie art. 267 TFUE należy oddzielić od standardów niezawisłości dla celów stwierdzenia, czy zagrożone jest prawo do rzetelnego procesu sądowego i skutecznego środka zaskarżenia (art. 19 TUE i art. 47 Karty).

Odnosząc się do meritum pytania, TSUE orzekł, że sam fakt powołania sędziego przez „organ niedemokratycznego reżimu” nie może jako taki wywoływać uzasadnionych i poważnych wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności sędziego lub, w konsekwencji, podważać statusu niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą w odniesieniu do składu orzekającego, w skład którego wchodzi ten sędzia. Jeśli chodzi o sędziów powołanych przez KRS przed 2018 r. w procedurze pozbawionej transparentności, otwartości i sądowych środków zaskarżenia, TSUE stwierdził, że jeżeli skład organu był prawidłowy, ale procedura „nie była ani transparentna, ani publiczna, ani otwarta na zakwestionowanie przed sądami”, to powołanych w ten sposób sędziów o tak można uważać za niezależnych i bezstronnych. TSUE wyjaśnił, że rodzaj i waga takich nieprawidłowości nie powinny stwarzać realnego ryzyka, że inne organy władzy publicznej, zwłaszcza władza wykonawcza, mogłyby korzystać z nadmiernej uznaniowości, podważając uczciwość wyniku procesu mianowania.

[Wyrok Trybunału \(Pierwsza Izba\) z dnia 7 września 2023 r., C-216/21 Asociația „Forumul Judecătorilor din România”](#)

W sprawie tej początkowo zakwestionowano nowe przepisy dotyczące awansów sędziowskich wprowadzone przez Radę Sądownictwa. Nowe przepisy wymagają, aby sędzia, który chce awansować do sądu wyższej instancji, poddał się ocenie komisji składającej się z prezesa sądu apelacyjnego i czterech sędziów tego sądu. Komisja ocenia sędziego na podstawie jego umiejętności prawniczych oraz orzeczeń, a także zdolności do dotrzymywania terminów. Krytycy nowej regulacji argumentowali, że nowa procedura bazuje na subiektywnych ocenach, a przyznanie większych uprawnień prezesom sądów apelacyjnych skutkuje hierarchicznym podporządkowaniem, co ogranicza niezależność sądów.

TSUE stwierdził, że przepisy dotyczące awansów sędziowskich muszą być zgodne ze standardami UE w zakresie niezależności sądownictwa. Prawo UE nie zakazuje jednak stosowania procedury awansów

bazującej na ocenie dokonywanej przez krajowe rady sędziowskie lub zgromadzenia sędziów sądu wyższej instancji. Warunki merytoryczne i zasady proceduralne regulujące podejmowanie decyzji dotyczących awansu powinny być jednak transparentne oraz zapewniać, by opinia publiczna nie miała wątpliwości co do niepodatności przedmiotowych sędziów na czynniki zewnętrzne. Warunki awansu powinny również zapewniać neutralność sędziów również w odniesieniu do własnych interesów po uzyskaniu awansu.

Lista innego istotnego orzecznictwa

- Wyrok ETPCz z dnia 14 kwietnia 2015 r. (Wielka Izba) w sprawie *Mustafa Tunç i Fecire Tunç przeciwko Turcji* (Obiektywne i subiektywne kryteria niezależności)
- Wyrok ETPCz z dnia 20 maja 2021 r. w sprawie *Beg S.p.a. przeciwko Włochom* (interwencje władzy wykonawczej lub ustawodawczej w sprawie zawisłej przed sądem)
- Wyrok ETPCz z dnia 6 października 2011 r. w sprawie *Agrokompleks przeciwko Ukrainie* (wpływ ze strony wymiaru sprawiedliwości)
- Wyrok ETPCz z dnia 9 listopada 2006 r. w sprawie *Sacilor-Lormines przeciwko Francji* (Powoływanie lub odwoływanie sędziów)
- Wyrok ETPCz z dnia 22 czerwca 2004 r. w sprawie *Pabla Ky przeciwko Finlandii* (Wolność sędziów w zakresie ich obowiązków orzeczniczych)
- Wyrok ETPCz z dnia 23 czerwca 2016 r. (Wielka Izba), *Baka przeciwko Węgrom* (Bezpieczeństwo kadencji sędziowskiej)
- Wyrok ETPCz z dnia 5 lutego 2015 r. w sprawie *Zubarev przeciwko Rosji* (niestosowanie odpowiedzialności cywilnej lub karnej sędziów z wyjątkiem przypadków złej woli)
- Wyrok ETPCz z dnia 25 lutego 1997 r. w sprawie *Findlay przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (pozory niezależności)
- Wyrok ETPCz z dnia 7 czerwca 2001 r. (Wielka Izba) *Kress przeciwko Francji* (równoczesne sprawowanie funkcji sądowych w tej samej sprawie)
- Wyrok ETPCz z dnia 23 listopada 2010 r. w sprawie *Moulin przeciwko Francji* (sądowa lub administracyjna rola prokuratorów)
- Wyrok ETPCz z dnia 6 listopada 2018 r. (Wielka Izba) *Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii* (Zasada bezstronności)
- Wyrok ETPCz ze stycznia 2008 r. w sprawie *Albayrak przeciwko Turcji* (Swoboda wypowiedzi członków sądownictwa)
- Wyrok ETPCz z dnia 19 października 2021 r. w sprawie *Miroslava Todorova przeciwko Bułgarii* (Swoboda wypowiedzi członków wymiaru sprawiedliwości)
- Wyrok ETPCz z dnia 23 kwietnia 2015 r. (Wielka Izba) *Morice przeciwko Francji* (Krytyka sędziów i reputacja sądownictwa)
- Wyrok TSUE z 26.3.2020 r., C-558 & 563/18, *Miasto Łowicz* (Dopuszczalność pytania prejudycjalnego w sprawach dotyczących niezawisłości sędziowskiej)
- Wyrok TSUE z 17.12.2020, C-354 & 412/20 PPU, *L. i P* (Europejski nakaz aresztowania)
- Wyrok TSUE z 2.3.2021, C-824/18, A.B. (Skuteczne krajowe środki zaskarżenia dla sędziów)
- Wyrok TSUE z 15.7.2021, C-791/19, *Komisja przeciwko Polsce* (Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów)
- Wyrok TSUE z 6.10.2021 r., C-487/19, *W.Ż. przeciwko KRS* (Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów)

- Wyrok TSUE z 16.11.2021, C-748 & 754/19, *W.B. i in.* (Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów)
- Wyrok TSUE z 22.3.2022, C-508/19, *M.F. przeciwko J.M.* (Stosunek pracy z Sądem Najwyższym)
- Wyrok TSUE z 13.10.2022 r., C-698/20, *Gmina Wieliszew* (Sąd w rozumieniu art. 267 TFUE)
- Wyrok TSUE z 5.6.2023, C-204/21, *Komisja przeciwko Polsce* (reforma sądownictwa in toto)
- Wyrok TSUE C-718/21 (Izba Kontroli Nadzwyczajnej Sądu Najwyższego)

Sekcja 2: hipotetyczne sprawy

Przypadek nr 1

Przedsiębiorstwo wniosło powództwo do sądu krajowego w sprawie grzywnien za naruszenie krajowego prawa konkurencji. Sprawa zakończyła się prawomocnym oddaleniem powództwa, w związku z czym spółka złożyła skargę konstytucyjną do Trybunału Konstytucyjnego (TK), zarzucając, że przepis, na podstawie którego powództwo zostało oddalone, jest niezgodny z konstytucją. TK oddalił skargę, ale w pięcioosobowym składzie orzekającym zasiadał sędzia powołany z naruszeniem prawa krajowego.

Pytania i zadania:

1. Czy w sprawie występuje problem dotyczący praworządności zgodnie z Listą kontrolną Komisji Weneckiej dotyczącą praworządności lub Sprawozdaniem Komisji Europejskiej na temat praworządności?
2. W jaki sposób skład orzekający krajowego sądu konstytucyjnego może stanowić istotny problem dotyczący praworządności z punktu widzenia Trybunału Sprawiedliwości?
3. Co by się stało, gdyby w składzie orzekającym znaleźli się sędziowie wybrani zgodnie z prawem, ale Prezes TK przydzielił ich do rozpatrzenia sprawy z naruszeniem prawa?
4. A gdyby nie doszło do takich naruszeń, ale w świetle powszechnie znanych informacji (dotyczących np. orzecznictwa TK bardzo korzystnego dla rządu), zarzutów, że władze TK spotykają się z politykami partii rządzącej, oraz faktu, że część sędziów TK przed powołaniem była prominentnymi politykami partii rządzącej, pojawiłyby się poważne wątpliwości co do niezależności TK?

Przypadek hipotetyczny nr 2

W 2012 r. X. powołano na stanowisko sędziego sądu rejonowego, a w 2017 r. na stanowisko sędziego sądu okręgowego. Od momentu mianowania konsekwentnie orzekał w wydziale karnym. Sędzia X. wielokrotnie wyrażał się krytycznie (np. w prasie, telewizji i mediach społecznościowych) na temat działań rządu, które jego zdaniem zagrażają niezależności sądownictwa. Uczestniczył również w zgromadzeniach publicznych w obronie praworządności. W 2023 r. decyzją prezesa sądu okręgowego został przeniesiony z wydziału karnego do wydziału cywilnego (ale pozostał w tym samym sądzie). Prawo nie określa jasno, czy taka decyzja podlega zaskarżeniu. Prezes sądu został powołany na swoje stanowisko przez Ministra Sprawiedliwości, który wprowadził reformy krytykowane przez sędziego X.

Pytania i zadania:

1. Czy w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w przedmiotowej sprawie zachodzi problem związany z praworządnością?
2. Czy sędziemu przysługuje prawo do wolności wypowiedzi na temat reform sądownictwa (chronione przez EKPC lub Kartę praw podstawowych UE)?
3. Jakie są formalne granice wolności wypowiedzi sędziów w sprawach dotyczących reform sądownictwa (tj. wypowiedzi symboliczne, wywiady prasowe, wideoblogi lub formaty wykorzystywane w mediach społecznościowych)?
4. Jakie są istotne ograniczenia swobody wypowiedzi sędziów w sprawach dotyczących reform sądownictwa (tj. czy sędzia może krytykować wszystkie aspekty reform, czy tylko wybrane)?
5. Czy (zgodnie z wyrokami ETPCz) sędziowie mogą aktywnie uczestniczyć w zgromadzeniach publicznych organizowanych w obronie praworządności?

Przypadek hipotetyczny nr 3

Bezpośrednio po wyborach w jednym z Państw Członkowskich UE Parlament nowej kadencji unieważnił wybór trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego, którzy zostali wybrani przez Parlament poprzedniej kadencji tuż przed wyborami. Wybór poprzednich trzech sędziów był formalnie zgodny z prawem. Nowa większość parlamentarna zdecydowanie jednak nie zgadzała się z poprzednią większością w kwestii moralności i wiedzy prawnej wybranych sędziów. W związku z tym nowy Parlament stworzył nową, wyjątkową podstawę prawną w regulaminie Parlamentu, by móc unieważnić dokonanego wcześniej wyboru sędziów, i po raz pierwszy ją wykorzystał. W związku z unieważnieniem Prezydent Republiki powstrzymała się od odebrania ślubowania od wybranych sędziów. Publicznie zadeklarowała, że nie powoła sędziów, których wybór został unieważniony przez nowy Parlament, niezależnie od opinii specjalistów w zakresie prawa. Po tym oświadczeniu nowy Parlament zdecydował o wyborze trzech nowych osób do Trybunału Konstytucyjnego jako zastępstwo za sędziów, którzy nie zostali powołani. Prezydent natychmiast przyjęła ślubowanie od trzech nowo wybranych osób.

Pytania i zadania:

1. Czy w tej sprawie zachodzi problem dotyczący praworządności zgodnie ze standardami Komisji Weneckiej lub Komisji Europejskiej?
2. Czy sędziowie, których wybór został unieważniony, mają publiczne prawo podmiotowe (tj. prawo do bycia sędzią), które można egzekwować na mocy EKPC lub Karty?
3. Czy osoby (wybrane po unieważnieniu poprzedniego wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego) mają publiczne prawo podmiotowe (tj. prawo do bycia sędzią), które może być egzekwowane na mocy EKPC lub Karty?
4. Czy można uznać, że osoby (wybrane po unieważnieniu poprzedniego wyboru sędziów do Trybunału Konstytucyjnego) stwarzają wrażenie niezawisłych zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości?
5. Czy Trybunał Konstytucyjny orzekający w składzie złożonym z osób, które zostały wybrane po unieważnieniu poprzedniego wyboru sędziów do Trybunału Konstytucyjnego, można uznać za sąd ustanowiony ustawą, zgodnie z orzecznictwem ETPCz?

Przypadek hipotetyczny nr 4

W jednym z Państw Członkowskich UE Parlament preforsował fundamentalną reformę zasad nominacji sędziowskich. Reformę wdrożono w drodze ustawy, ponieważ większość rządząca nie uzyskała wystarczającego poparcia, aby zmienić konstytucję. Niektórzy specjaliści zalecali zmianę konstytucji, ponieważ przepisy konstytucyjne określają status prawny i warunki działania Krajowej Rady Sądownictwa oraz podstawy nominacji sędziowskich. Niemniej jednak większość polityczna była w stanie przegłosować reformę sądownictwa zgodnie z zasadą większości 2/3 głosów. Zasada ta przewiduje, że prawa o randze niższej od konstytucji można przyjąć, zmienić lub uchylć jedynie większością 2/3 głosów w parlamencie. Nowa ustawa rozwiązała Krajową Radę Sądownictwa i odwołała jej członków przed upływem ich kadencji. Wprowadziła też nowy system wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa, zastępując wybór sędziów spośród sędziów nadrzędną władzą Parlamentu do wybierania wszystkich członków Rady. Nowa Krajowa Rada Sądownictwa zaczęła działać i pozytywnie oceniła 100 kandydatów na nowo utworzone stanowiska w sądownictwie. Zostali oni zaprzysiężeni przez prezydenta Republiki. Jednocześnie nowa Krajowa Rada Sądownictwa negatywnie oceniła wszystkich kandydatów na sędziów, którzy zostali wybrani przez zlikwidowaną radę (przed wejściem w życie nowej ustawy). Nowa ustawa bezpośrednio wykluczyła jakąkolwiek kontrolę sądową lub środek zaskarżenia w przypadku negatywnej oceny.

Pytania i zadania:

1. Czy w tej sprawie zachodzi problem dotyczący praworządności zgodnie ze standardami Komisji Weneckiej lub Komisji Europejskiej? Czy fakt, że reforma sądownictwa została przyjęta większością 2/3 głosów, jest istotny dla refleksji o praworządności?
2. Czy ETPCz lub Trybunał Sprawiedliwości wymaga, aby w Państwach Członkowskich funkcjonowała Krajowa Rada Sądownictwa złożona z sędziów wybieranych tylko spośród grona sędziów?
3. Czy Państwa Członkowskie są zobowiązane do przestrzegania wyższych standardów ustanowionych w prawie UE dla krajowych rad sądownictwa?
4. Załóżmy, że nowa ustawa przyznaje Parlamentowi pełną władzę wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa, ale jednocześnie zapewnia wyłączne prawo wskazywania kandydatów stowarzyszeniom sędziowskim. Jak taki zwrot akcji wpływa na argumentację i rozwiązanie w odniesieniu do problemu praworządności?
5. Załóżmy, że nowe prawo przewiduje, że prezydent Republiki może dwukrotnie zweryfikować kandydatów na sędziów wysuniętych przez nową Krajową Radę Sądownictwa przed ich zaprzysiężeniem. Jak taki zwrot akcji wpływa na argumentację i rozwiązanie w odniesieniu do problemu praworządności?
6. Czy zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Krajowa Rada Sądownictwa musi stwarzać wrażenie niezawisłości sędziowskiej? Czy test pozorów niezawisłości sędziowskiej ma zastosowanie do takich organów jak krajowe rady sądownictwa?
7. Czy test sądu ustanowionego ustawą (przewidziany przez Trybunał Sprawiedliwości bądź orzecznictwo ETPCz) ma zastosowanie do oceny takich organów jak krajowe rady sądownictwa?
8. Czy członkom poprzedniej Krajowej Rady Sądownictwa, odwołanym przed upływem kadencji, przysługuje prawo podstawowe, które można egzekwować na mocy EKPC lub Karty?
9. Czy sędziowie, którzy otrzymali negatywną ocenę od nowej Krajowej Rady Sądownictwa, mają wynikające z EKPC lub Karty egzekwowalne prawa?
10. Czy sędziów można uznać za niezawisłych, jeżeli otrzymali pozytywne oceny od Krajowej Rady Sądownictwa wyłącznie na podstawie okoliczności związanych z ich powołaniem?

Przypadek hipotetyczny nr 5

Zgodnie z ugruntowanym prawem krajowym Parlament ma prawo wybierać większość członków Krajowej Rady Sądownictwa. Pozostałych wybierają sędziowie. Parlament wykonuje swoje kompetencje w sposób niejawnym i nietransparentnym. Nowo i legalnie wybrani przez Parlament członkowie zdominowali Radę i zmienili kierunek jej działań. W rezultacie Rada wezwała sędziów krajowych, aby nie stosowali się do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości wydanego na podstawie art. 19 TUE, gdyż Rada uznała je za aktu *ultra vires*. Ponadto Rada uniemożliwiła sędziom krajowym stosowanie nowych standardów niezawisłości sędziowskiej zgodnie z art. 19 i art. 47 Karty. Rada uznała, że orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości narusza krajowe standardy konstytucyjne. Wskazała, że podążanie za orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości stanowiłoby naruszenie krajowego kodeksu etyki sędziowskiej. Na koniec wreszcie Rada zaczęła wydawać pozytywne oceny tylko dla tych kandydatów na sędziów, którzy (podczas niejawnego przesłuchania przed Radą) zadeklarowali wrogość lub opór wobec orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości odnoszącego się do art. 19 TUE. W rezultacie kandydaci o odmiennych opiniach na temat orzecznictwa Trybunału

Sprawiedliwości otrzymywali oceny negatywne i nie mieli możliwości uzyskania nominacji sędziowskich.

Pytania i zadania:

1. Czy w sprawie występuje problem dotyczący praworządności?
2. Czy okoliczności sprawy są wystarczające, aby uznać Krajową Radę Sądownictwa za pozbawioną atrybutu niezależności?
3. W jaki sposób praktyka Krajowej Rady Sądownictwa, która otwarcie przejawia wrogość wobec Trybunału Sprawiedliwości, wpłynęła na nominacje sędziowskie i niezawisłość sędziowską nowo powołanych sędziów?
4. Czy sędziowie, którzy otrzymali negatywną ocenę od nowej Krajowej Rady Sądownictwa, mają wynikające z EKPC lub Karty egzekwowalne prawa?
5. Jak można zastosować zasadę równości wobec kandydatów, którzy otrzymali negatywne oceny?
6. Załóżmy, że sędzia, który uzyskał pozytywną ocenę nowej Krajowej Rady Sądownictwa i został powołany, zasiada w składzie orzekającym w twojej sprawie w sądzie okręgowym. Sprawa dotyczy naruszenia ochrony twoich danych przez władze krajowe. Czy masz prawo kwestionować niezależność sądu w oparciu o okoliczności dotyczące powołania sędziego?

Przypadek hipotetyczny nr 6

W jednym z Państw Członkowskich UE Parlament uznał, że orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości wykracza poza jego uprawnienia wynikające z art. 19 TUE. W odpowiedzi Parlament przyjął nową ustawę ograniczającą sędziom krajowym możliwość składania pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości w sprawach, w których stosowane są nowe zmiany na mocy art. 19 TUE, do czasu dostosowania Traktatów. Ponadto nowe prawo zabrania sędziom kwestionowania niezależności innych sędziów na gruncie nowego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości. Na koniec wreszcie nowe prawo przewiduje kary dyscyplinarne dla sędziów odwołujących się do Trybunału Sprawiedliwości lub stosujących nowe orzecznictwo TSUE. Kary dyscyplinarne były egzekwowane przez większość krajowych sądów dyscyplinarnych i akceptowane przez krajowy Sąd Najwyższy. Nowe prawo i praktyki zostały uznane za zgodne z konstytucją przez krajowy Trybunał Konstytucyjny.

Pytania i zadania:

1. Czy w sprawie występuje problem dotyczący praworządności?
2. Czy istnieje związek między ochroną praworządności a zakazem pytań prejudycjalnych?
3. Czy sędziowie ukarani grzywną za pytanie prejudycjalne lub bezpośrednie zastosowanie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości mają egzekwowalne prawa na mocy EKPC lub Karty?
4. W jaki sposób ustawowe ograniczenie pytań prejudycjalnych w sprawach na podstawie art. 19 TUE może wpłynąć na prawa stron przed sądem?
5. Załóżmy, że sędzia w twojej sprawie odrzuciła twój wniosek o pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości. Niezawista sędzia uzasadniła swoją odmowę, powołując się na nowe prawo. Sprawa dotyczyła krajowych kwot na rynku rybnym, a niezawisłość jednego z członków składu sędziowskiego może zostać zakwestionowana w świetle art. 19 TUE. Czy masz prawo kwestionować niezawisłość sędzi, która odrzuciła twój wniosek, czy tylko sędziego, którego nominacja może nie być zgodna ze standardami art. 19 TUE?
6. W jaki sposób ustawowe ograniczenie pytań prejudycjalnych w sprawach na podstawie art. 19 TUE może wpłynąć na prawo do rzetelnego procesu sądowego na podstawie art. 6 EKPC? Jak

zbudować związek między ograniczeniem stosowania prawa UE w takim kontekście a stosowaniem art. 6 EKPC?

Przypadek hipotetyczny nr 7

W jednym z Państw Członkowskich Unii Europejskiej Parlament przyjął ustawę obniżającą wiek emerytalny sędziów Sądu Najwyższego z 70 do 65 lat. Ustawa ta miała skutek natychmiastowy, a sędziom nie przysługiwało prawo, by zdecydować, czy chcą nadal piastować zajmowane stanowiska. Co więcej, prawo uniemożliwiało sędziom kwestionowanie konstytucyjności tego skutku. Sędziowie otrzymali jednak wyjątkową i bardzo wysoką rekompensatę ustawową za zakończenie kadencji. W rezultacie prawie połowa sędziów Sądu Najwyższego przeszła w stan spoczynku przed upływem swojej kadencji.

Pytania i zadania:

1. Czy w sprawie występuje problem dotyczący praworządności w rozumieniu sprawozdań Komisji Weneckiej lub orzecznictwa ETPCz i TSUE?
2. Jakie minimalne standardy opracowane przez ETPCz i TSUE mają zastosowanie do przechodzenia sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku?
3. W jaki sposób nowa ustawa emerytalna może wpłynąć na ocenę niezależności Sądu Najwyższego w nowym składzie? Czy Sąd Najwyższy można uznać za ustanowiony ustawą (zgodnie z orzecznictwem ETPCz)?
4. Załóżmy, że procedurę powołania nowych sędziów wszczęto po ustawowym zakończeniu kadencji poprzednich sędziów. Same nominacje nie budziły żadnych wątpliwości co do praworządności. Jak w takim przypadku przejście sędziów w stan spoczynku wpływa na ocenę niezależności Sądu Najwyższego w nowym składzie?
5. Sąd Najwyższy w nowym składzie orzekł w twojej sprawie po wejściu w życie nowej ustawy. Sprawa dotyczyła odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez organ administracyjny w zakresie krajowego prawa podatkowego. Nie ma więc jako taka bezpośredniego związku z prawem UE. Czy jako strona możesz zakwestionować takie orzeczenie przed ETPCz lub Trybunałem Sprawiedliwości ze względu na brak niezawisłości sędziów?

Przypadek hipotetyczny nr 8

Na mocy nowej ustawy obniżono wiek emerytalny sędziów Sądu Najwyższego z siedemdziesięciu do sześćdziesięciu pięciu lat. Jej postanowienia stosuje się bezpośrednio do pełniących obowiązki sędziów, nie dając im innej możliwości niż podjęcie decyzji, czy chcą pozostać na stanowiskach przed osiągnięciem tego wieku. Nowa ustawa nałożyła również na sędziów, którzy ukończyli sześćdziesiąty piąty rok życia, obowiązek uzyskania zgody prezydenta państwa na dalsze sprawowanie funkcji. Prezydent wydał zgodę w odniesieniu do zaledwie połowy sędziów. Jedna czwarta sędziów Sądu Najwyższego przeszła w stan spoczynku.

Pytania i zadania:

1. Porównaj tę sytuację z hipotetycznym przypadkiem nr 7 i omów, w jaki sposób różna treść prawa i różne jego skutki wpływają na stosowanie standardów UE lub EKPC.

Przypadek hipotetyczny nr 9

W jednym z państw członkowskich Unii Europejskiej Trybunał Konstytucyjny orzekł, że aborcja z powodu nieprawidłowości w budowie płodu jest niezgodna z konstytucją. Wyrok wydał skład

orzekający niezgodny z prawem ze względu na naruszenie wewnętrznego regulaminu Trybunału. Kadencja jednego z sędziów dobiegła końca, ale pozostał on na stanowisku, ponieważ parlament nie wybrał nowego sędziego. Drugi członek składu nie jest uznawany za niezawisłego przez sądy krajowe, trybunały międzynarodowe ani opinię publiczną. Po wydaniu wyroku Parlament nie zmienił prawa. Sam wyrok ograniczył prawo do aborcji. Aborcja jest obecnie dozwolona tylko w przypadku poważnego zagrożenia życia matki. W rezultacie lekarze w całym kraju zaczęli odmawiać przerywania ciąży.

Pytania i zadania:

1. Czy w sprawie występuje problem dotyczący praworządności?
2. Załóżmy, że w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym orzekającym w sprawie niekonstytucyjności aborcji stroną była twoja klientka. Bezpośrednio po wydaniu wyroku w sprawie odmówiono jej przerwania ciąży. W jaki sposób argument dot. składu Trybunału Konstytucyjnego może wzmocnić jej stanowisko i roszczenia przed ETPCz?
3. Załóżmy teraz, że twoja klientka nie była stroną w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, który orzekł w sprawie niekonstytucyjności przepisów aborcyjnych. Jak zbudować związek prawny między wyrokiem a faktyczną odmową przerwania ciąży?
4. Czy da się argumentować, że doszło do naruszenia art. 8 EKPC?

Przypadek hipotetyczny nr 10

W jednym z Państw Członkowskich UE wprowadzono nowe prawo, które daje Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia do powoływania nowych prezesów wszystkich sądów krajowych i odwoływania obecnych przed upływem ich kadencji. Ponadto ustawa zmienia zasady postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów, adwokatów i prokuratorów, umożliwiając Ministrowi Sprawiedliwości wszczynanie postępowań dyscyplinarnych i ingerowanie w nie. Minister otrzymał również uprawnienia do powoływania rzeczników dyscyplinarnych i wydawania im wiążących poleceń. Nowe sądy dyscyplinarne pierwszej instancji składają się z sędziów powoływanych osobiście przez Ministra Sprawiedliwości. Następnie Minister wniósł zarzuty dyscyplinarne przeciwko zwolnionym poprzednim prezesom sądów. Co więcej, Minister publicznie stwierdził, że zakończenie ich kadencji i zmiany w sądownictwie były potrzebne do walki z korupcją wymiaru sprawiedliwości. Przeciwno prezesom sądów nie toczyły się jednak żadne postępowania o korupcję. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że nowe prawo jest zgodne z konstytucją.

Pytania i zadania:

1. Czy w sprawie występuje problem dotyczący praworządności?
2. Czy istnieje minimalny standard dla członków UE dotyczący uprawnień Ministra Sprawiedliwości w sprawach dyscyplinarnych przeciwko sędziom?
3. Załóżmy, że reprezentujesz jednego z dawnych prezesów sądów, który został odwołany ze stanowiska przed końcem kadencji. Czy ma on egzekwowalne prawa na mocy EKPC lub Karty, które dotyczą wyłącznie odwołania?
4. Załóżmy, że reprezentujesz byłego prezesa w postępowaniu dyscyplinarnym wszczętym przez Ministra Sprawiedliwości. Czy rozważysz powołanie się na fakt, że sąd dyscyplinarny nie spełnia wymogów testu ETPCz „sądu ustanowionego ustawą”? A może będziesz argumentować, że sąd dyscyplinarny nie spełnia wymogów Trybunału Sprawiedliwości dotyczących pozorów niezawisłości sędziowskiej?

5. Jak przekonasz sąd dyscyplinarny do złożenia pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości w postępowaniu dyscyplinarnym wszczętym przez Ministra Sprawiedliwości? Pamiętaj, że w skład sądu wchodzi co najmniej jedna osoba nominowana przez Ministra.
6. Przypuśćmy, że Trybunał Konstytucyjny nie został okrojony ani ograniczony. Jak taka informacja wpłynie na twoje rozumowanie i argumentację?

Przypadek hipotetyczny nr 11

Wyrok Sądu Najwyższego zastosował europejskie standardy bezstronności i niezależności sądownictwa. Trybunał Sprawiedliwości zasugerował, że nowe organy sądowe, w tym Krajowa Rada Sądownictwa, nie spełniają wymogów niezależności sądownictwa. W następstwie wyroku TSUE Sąd Najwyższy orzekł, że Krajowa Rada Sądownictwa nie jest niezależna. Ponadto wskazał, że nowo powołani sędziowie krajowi mogą nie wydawać się niezależni, ponieważ zostali nominowani przez Krajową Radę Sądownictwa, która nie spełnia wymogu niezależności. Tym niemniej przejęty i ograniczony Trybunał Konstytucyjny orzekł, że wyrok Sądu Najwyższego jest niezgodny z konstytucją. Stwierdził, że decyzja Sądu Najwyższego jest niekonstytucyjna, ponieważ „przyjazna wobec UE” interpretacja Sądu Najwyższego stała się aktem prawotwórczym. Trybunał Konstytucyjny podkreślił bezwzględne pierwszeństwo konstytucji przed prawem UE. Nazwał też siebie „strażnikiem Konstytucji”. Wskazał także, że mogą istnieć zasadnicze sprzeczności między interpretacją Traktatów przez TSUE a interpretacją konstytucji dokonaną przez Trybunał Konstytucyjny. W takich przypadkach Trybunał Konstytucyjny zastrzegł sobie rolę „sądu ostatniej instancji”. Na koniec wreszcie Trybunał Konstytucyjny wskazał, że nominacje sędziowskie to fundamentalne i historycznie ugruntowane rozwiązanie instytucjonalne na poziomie konstytucyjnym.

Pytania i zadania:

1. Czy w sprawie występuje problem dotyczący praworządności?
2. Czy zasadę pierwszeństwa można powiązać z zasadą praworządności?
3. Jak wygląda proces zaskarżenia decyzji Trybunału Konstytucyjnego przed międzynarodowymi trybunałami?
4. Gdybyś był sędzią sądu rejonowego, jak zachowałbyś się w sytuacji, w której istnieje rozdzwiek między Sądem Najwyższym a Trybunałem Konstytucyjnym?
5. Jak odniósłbyś się do argumentu Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego tożsamości konstytucyjnej?
6. Jak wnioskowałbyś o złożenie pytania prejudycjalnego, gdyby twoja sprawa toczyła się przed sądem rejonowym?

Przypadek hipotetyczny nr 12

Parlament państwa członkowskiego Unii Europejskiej przyjął ustawę, która znacząco ogranicza niezależność Rzecznika Praw Obywatelskich. Na mocy nowego prawa wewnętrzną strukturę Biura Rzecznika Praw Obywatelskich reguluje Marszałek Sejmu, który powołuje także zastępców Rzecznika. Marszałek Sejmu określa również zakres zadań zastępców Rzecznika. Ponadto Parlament może teraz odwołać Rzecznika zwykłą większością głosów, w przeciwieństwie do wcześniejszego wymogu większości 3/5. Parlament odwołał Rzecznika Praw Obywatelskich, ale w uchwale o odwołaniu nie podano jasnych podstaw takiej decyzji. Posłowie sugerowali podczas debaty, że odwołanie było spowodowane działaniami Rzecznika Praw Obywatelskich, mającymi na celu ochronę praw osób LGBTQ+. Należy zauważyć, że taka uchwała parlamentu nie może zostać zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego.

Pytania i zadania:

1. Jakie minimalne standardy opracowane przez ETPCz i TSUE mają zastosowanie do rzeczników praw obywatelskich?
2. W jaki sposób odwołany Rzecznik Praw Obywatelskich może zakwestionować uchwałę sejmową przed sądami krajowymi, powołując się na naruszenie Traktatów lub Karty?
3. W jaki sposób odwołany Rzecznik Praw Obywatelskich może zakwestionować uchwałę sejmową przed sądami krajowymi, powołując się na naruszenie EKPC?

Przypadek hipotetyczny nr 13

W jednym z państw członkowskich UE nowego Rzecznika Praw Obywatelskich powołano w nietransparentny sposób po zamkniętym przesłuchaniu parlamentarnym. Po wyborze Rzecznik zdecydował się wycofać z sądów wszystkie sprawy związane z ochroną konsumentów w odniesieniu do kredytów walutowych, które zostały wcześniej zainicjowane przez poprzedniego Rzecznika w obronie kredytobiorców. Ponadto nowy Rzecznik wskazał, że nie będzie rozpatrywać wniosków ani petycji składanych przez konsumentów posiadających kredyty w walucie obcej. Rzecznik publicznie powiedział, że orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości dotyczące kredytów walutowych wykracza poza zasadę równości i narusza doktrynę kwestii politycznej.

Pytania i zadania:

1. Czy w tej sprawie zachodzi problem dotyczący praworządności w rozumieniu sprawozdań Komisji Weneckiej lub Komisji Europejskiej?
2. Czy zgodnie z prawem UE Rzecznik Praw Obywatelskich powinien sprawiać wrażenie niezależnego? Czy standardy przewidziane przez Trybunał Sprawiedliwości na mocy art. 19 TUE można zastosować do organu niesądowego, jakim jest Rzecznik Praw Obywatelskich?
3. Załóżmy, że Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił do twojej sprawy przed Sądem Najwyższym i przedstawił stanowisko, że Sąd nie powinien stosować niedawnego orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości. W jaki sposób przekonałbyś Sąd Najwyższy do skierowania sprawy do Trybunału Sprawiedliwości, aby zajął on stanowisko w sprawie interpretacji prawa UE przez Rzecznika Praw Obywatelskich?

Przypadek hipotetyczny nr 14

W jednym z Państw Członkowskich UE nowy Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych został powołany w sposób transparentny po otwartym przesłuchaniu w parlamencie. Bezzwłocznie po objęciu stanowiska nowy Prezes publicznie powiedział, że priorytetem Urzędu jest stosowanie się do wskazań większości konstytucyjnej w sprawach dotyczących ochrony danych, więc nie będzie interweniował w sprawach przeciwko Kościołowi dotyczących ochrony danych. Deklaracja nowego Prezesa jest zgodna z ogólnymi postanowieniami nowo przyjętej ustawy o ochronie religijnych aspektów tożsamości konstytucyjnej państwa członkowskiego. W efekcie Prezes oddalił wszystkie toczące się sprawy dotyczące ochrony danych osobowych wniesione przeciwko Kościołowi. Pewna organizacja pozarządowa zarzuciła prezesowi brak niezależności i wskazała, że zgodnie z obowiązującym prawem prezes urzędu ochrony danych osobowych może zostać odwołany za naruszenie dobrych obyczajów. Decyzja w tej sprawie należy do premiera.

Pytania i zadania:

1. Czy w tej sprawie zachodzi problem dotyczący praworządności? (Użyj listy kontrolnej Komisji Weneckiej lub Sprawozdania Komisji Europejskiej)

2. Jakie minimalne standardy wypracowane przez ETPCz i TSUE mają zastosowanie do Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych?
3. Czy Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych powinien stwarzać pozory niezależności zgodnie z prawem UE? Czy standardy przewidziane przez Trybunał Sprawiedliwości na mocy art. 19 TUE można zastosować do organu niesądowego, jakim jest Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych?
6. Załóżmy, że wnosisz sprawę o ochronę danych przeciwko Kościotłowi, a Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych ją oddala. Czy można zaskarżyć tę decyzję przed sądem krajowym, argumentując, że Prezes Urzędu nie jest niezależny? Czy możesz też podnieść kwestię braku niezależności Prezesa przed Trybunałem Sprawiedliwości lub ETPCz jako strona?

Przypadek hipotetyczny nr 15

W jednym z Państw Członkowskich UE nowego Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów powołano w sposób nietransparentny po niejawnym przesłuchaniu. Zgodnie z obowiązującym prawem Prezes może być powoływany uznaniowo przez premiera. Tym niemniej można go usunąć z urzędu przed upływem kadencji tylko w kilku przypadkach, które są opisane jednoznacznie w ustawie. Jednym z takich przypadków jest naruszenie istotnych interesów państwa, w tym działanie na szkodę spółek, w których państwo ma znaczne udziały. Natychmiast po objęciu stanowiska nowy Prezes rozpoczął dochodzenie i wniósł kilka spraw przeciwko dwóm zagranicznym podmiotom zajmującym się dystrybucją ropy naftowej – głównym konkurentom rynkowym krajowego przedsiębiorstwa paliwowego. Na jeden z nich nałożył grzywnę. W tym samym czasie w pewnej gazecie ujawniono nagrania z regularnych spotkań nowego Prezesa z premierem, podczas których ten ostatni przedstawiał zagraniczne przedsiębiorstwa dystrybuujące ropę naftową jako realne zagrożenie dla interesów krajowych.

Pytania i zadania:

1. Czy w sprawie występuje problem dotyczący praworządności?
2. Jakie minimalne standardy opracowane przez ETPCz i TSUE mają zastosowanie do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów?
3. Czy zgodnie z prawem UE Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów powinien być niezależny? Czy standardy przewidziane przez Trybunał Sprawiedliwości na mocy art. 19 TUE można zastosować do organu niesądowego, jakim jest Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów?
4. Załóżmy, że Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nałożył grzywnę na twoje przedsiębiorstwo za przystąpienie do kartelu. Czy możesz zaskarżyć tę decyzję przed sądem krajowym, argumentując, że Prezes Urzędu nie jest niezależny? Czy możesz też podnieść kwestię braku niezależności Prezesa przed Trybunałem Sprawiedliwości lub ETPCz jako strona?

Przypadek hipotetyczny nr 16

W jednym z Państw Członkowskich UE premier publicznie zasugerował pilną potrzebę zmian na lokalnym rynku mediów. Jego zdaniem lokalne media (w tym gazety) nie informowały w wystarczającym stopniu opinii publicznej o zagrożeniach wynikających z rosnącego wpływu zagranicznych przedsiębiorstw na rynek krajowy. Rząd zaproponował nową ustawę, która utknęła w parlamencie na skutek debaty o jej zgodności z prawem UE. W międzyczasie premier publicznie wyraził opinię, że najistotniejsze przedsiębiorstwa, w których państwo jest głównym akcjonariuszem, nie powinny unikać wspierania kluczowych interesów narodowych. Zdaniem premiera mogą również zatroszczyć się o lokalny rynek medialny. Po tym oświadczeniu dwa przedsiębiorstwa wykupiły

większość lokalnych gazet w kraju. Nowo powołany Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oddalił zarzuty przeciwko tym przedsiębiorstwom, stwierdzając, że nie doszło do koncentracji.

Pytania i zadania:

1. Czy w sprawie występuje problem dotyczący praworządności?
2. Czy Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów powinien przy ocenie sprawy wziąć pod uwagę obronę wolności słowa i pluralizmu mediów? Jakie są standardy ETPCz i Trybunału Sprawiedliwości dotyczące organów pozasądowych w zakresie ochrony wolności słowa?
3. Załóżmy, że nowy Prezes został powołany w takich samych okolicznościach, jak w przypadku nr 11. Jak może to wpłynąć na ocenę jego niezależności?
4. Załóżmy, że twoje przedsiębiorstwo kwestionuje decyzję nowego Prezesa przed sądem. Jak przekonasz sąd do skierowania sprawy do Trybunału Sprawiedliwości w trybie prejudycjalnym?

Przypadek hipotetyczny nr 17

Władze państwa X wydały europejski nakaz aresztowania. Krajowy system sądowniczy poddano jednak niedawno reformom, które wzbudziły obawy co do niezależności sądownictwa. Komisja Wenecka wyraziła głębokie zaniepokojenie reformami i zasugerowała, że mogło dojść do naruszenia zasady niezależności. Ponadto reformy dały podstawy do wszczęcia postępowania zgodnie z art. 7 TUE. Trybunał Sprawiedliwości właśnie rozstrzygnął sprawę dotyczącą europejskiego nakazu aresztowania i niezawisłości sądów. Ustanowił dwa kryteria, które muszą zostać spełnione, aby nakaz został odrzucony. Po pierwsze, należy stwierdzić, czy istnieją systemowe uchybienia krajowego systemu sądowniczego, który wydaje nakaz (test ogólny). Po drugie, jeżeli w sprawie zachodzą konkretne zagrożenia lub naruszenia prawa do rzetelnego procesu sądowego w odniesieniu do osoby przekazywanej do wydającego państwa członkowskiego (test indywidualny), to władze kraju Y mogą się wahać przed wydaniem takiej osoby ze względu na wątpliwości co do potencjalnego naruszenia zasady niezależności sądów.

Pytania i zadania:

1. Czy sprawozdanie Komisji Weneckiej i postępowanie na podstawie art. 7 TUE są wystarczające, aby spełnić ogólny warunek odmowy wydania nakazu (istnienie uchybień systemowych)?
2. Jakie znaczenie może mieć definicja uchybień systemowych w mechanizmie warunkowości dla ogólnego testu i odrzucenia nakazu?
3. Czy system ENA powinien zostać całkowicie zawieszony w odniesieniu do takich krajów jak X, w których występują systemowe uchybienia w zakresie niezależności sądownictwa?
4. Czy domniemanie wzajemnego zaufania zostało uchylone?
5. Czy test dwuetapowy jest wykonalny? Co zrobić, jeśli władze kraju Y mają dowody, że organy wystawiające ENA nie są niezależne, a jednocześnie trudno jest przedstawić dowody na uchybienia systemowe?
6. Czy powinniśmy uznawać wyroki Państw Członkowskich, w których występują systemowe uchybienia w zakresie niezależności sądownictwa?

Przypadek hipotetyczny nr 18

Kraj A jest jednym z najbiedniejszych państw członkowskich Unii Europejskiej, a kraj B jednym z najbogatszych. Spółka Invest Inc. jest funduszem inwestycyjnym z siedzibą w kraju B. Jej model biznesowy zakłada nabywanie w obrębie całej UE spółek w tarapatach finansowych, wdrażanie pewnych środków nadzwyczajnych (w tym obniżanie kosztów), a następnie sprzedawanie ich inwestorom końcowym zainteresowanym zarządzaniem nabytym podmiotem. Spółka Cars S.A. jest producentem samochodów. Założono ją w 1921 r. i przez wiele lat była uważana za klejnot w koronie gospodarki państwa A. Skarb Państwa kraju A ma w niej część akcji (30%), a pozostałe 70% należy do prywatnych podmiotów z państwa A. Po kryzysie finansowym z 2008 roku sytuacja Cars S.A. znacznie się pogorszyła. Spółka przez wiele lat bezskutecznie poszukiwała inwestora strategicznego. W 2015 r. przyjęła ofertę Invest Inc., a państwo A wyraziło zgodę na sprzedaż Cars S.A. na rzecz Invest Inc. Fundusz kupił 95% udziałów w Cars S.A., a pozostałe 5% zatrzymał Krajowy Fundusz Inwestycyjny – państwowa agencja, która kontroluje część kluczowych aktywów gospodarczych państwa A. Między innymi, Invest Inc. obiecał, że po wdrożeniu działań naprawczych znajdzie dla Cars S.A. inwestora strategicznego z branży motoryzacyjnej. Invest Inc. zarządzał Cars S.A. przez trzy lata. W tym czasie zwolniono 90% pracowników Cars S.A., a produkcję samochodów ograniczono o 80%. W 2018 r. doszło do zawarcia przedwstępnej umowy sprzedaży całości (100%) akcji Cars S.A. na rzecz spółki Z – producenta samochodów z państwa członkowskiego C. Z był przez wiele lat bezpośrednim konkurentem Cars S.A. Zwolnienia i inne działania podjęte przez Invest Inc. wywołały powszechne oburzenie w państwie A. Obawiano się także, że – wbrew oczekiwaniom – sprzedaż Cars S.A. na rzecz Z zaplanowano wyłącznie w celu całkowitego wygaszenia działalności Cars S.A. w państwie A. Opinia publiczna w państwie A zażądała od władz podjęcia działań, argumentując, że może dojść do utracenia skarbu narodowego.

Tymczasem w 2016 r. wybory w państwie A wygrała Partia Ludowa, która uzyskała w parlamencie znaczną większość. Nowy rząd natychmiast rozpoczął szeroko zakrojoną reformę sądownictwa. Parlament uchwalił w tym celu niezbędne zmiany ustaw. Jedną z nich przewidywała utworzenie nowej Izby Nadzwyczajnej Sądu Najwyższego. Wszystkich 9 sędziów nowej Izby nominował premier spośród kandydatów przedstawionych mu przez środowisko sędziowskie. Jedynymi kryteriami zgłoszenia danej osoby jako kandydata do Izby były wykształcenie prawnicze i 10 głosów poparcia od sędziów, adwokatów lub profesorów uniwersyteckich. Spośród 180 kandydatów wybrano 9, z których prawie wszyscy byli blisko związani z Partią Ludową. Izbie przyznano różne kompetencje, w tym nadzwyczajne uprawnienie do uchylenia każdego prawomocnego orzeczenia sądu, które jest nie starsze niż 30 lat (nadzwyczajna procedura kasacyjna).

W drugiej połowie 2018 r., przed sfinalizowaniem transakcji z Z, Krajowy Fundusz Inwestycyjny (kontrolujący 5% akcji Cars S.A. i będący stroną umowy przedwstępnej) wniósł do sądu powszechnego w państwie A powództwo przeciwko Z i Invest Inc. o stwierdzenie nieważności umowy przedwstępnej. Krajowy Fundusz Inwestycyjny zwrócił się również o zabezpieczenie powództwa poprzez wstrzymanie ostatecznej transakcji. Decyzję o zabezpieczeniu powództwa wydał sąd pierwszej instancji, a utrzymał ją w mocy Sąd Apelacyjny („Orzeczenie z 2019 r.”). Umowa przedwstępna została następnie uznana za nieważną na mocy prawomocnego orzeczenia wydanego przez Izbę Cywilną Sądu Najwyższego w 2021 r. („Orzeczenie o nieważności z 2021 r.”).

Ponadto w 2018 r. państwo A i inni pierwotni właściciele Cars S.A. wnieśli do sądu powszechnego w państwie A powództwo, domagając się odszkodowania od Invest Inc. za naruszenie warunków umowy z 2015 r. Argumentowali między innymi, że Invest Inc. wprowadził ich w błąd co do swoich zamiarów, a także oszukał sprzedających oraz opinię publiczną, faktycznie wstrzymując produkcję samochodów (zamiast wyprowadzić Cars S.A. na prostą). Sądy w państwie A (w tym Izba Cywilna Sądu Najwyższego) odrzuciły powództwo. Tymczasem w 2021 r. Prokurator Generalny (zajmujący

jednocześnie stanowisko Ministra Sprawiedliwości) złożył kasację nadzwyczajną do Izby Nadzwyczajnej Sądu Najwyższego. Izba uchyliła wcześniejszą decyzję i w 2022 r. zasądziła 80 mln euro odszkodowania od Invest Inc. („Wyrok w sprawie odszkodowania z 2022 r.”).

Państwo A i inni sprzedający dążą do egzekucji wydanego przez Izbę Nadzwyczajną Wyroku w sprawie odszkodowania z 2022 r. przeciwko Invest Inc. w państwie B na mocy rozporządzenia Bruksela I bis (Rozporządzenie 1215/2012). Invest Inc. złożył do sądu w państwie B wniosek o wstrzymanie egzekucji.

Pytania i zadania:

1. Czy Wyrok w sprawie odszkodowania z 2022 r. powinien zostać uznany w państwie B? Czy zapisana w rozporządzeniu Bruksela I bis zasada wzajemnego zaufania i wzajemnego uznawania uzasadnia swobodny przepływ takich orzeczeń jak wydany przez Izbę Dyscyplinarną Wyrok w sprawie odszkodowania z 2022 r.? Czy Invest Inc. powinien mieć możliwość powołania się na klauzulę porządku publicznego, zawartą w rozporządzeniu Bruksela I bis, by sprzeciwić się egzekucji?
2. Czy w odniesieniu do uznawania i wykonywania wyroków w sprawach cywilnych i gospodarczych należy stosować dwustopniowy test z wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie LM? Jak można go zastosować w tym przypadku? Czy w systemie sądowym państwa A występują wady systemowe? Czy naruszono prawo Invest Inc. do sprawiedliwego procesu? Jaki twoim zdaniem powinien być ostateczny wynik sprawy?
3. Biorąc pod uwagę skład Izby Nadzwyczajnej i okoliczności jej utworzenia, czy jej orzeczenia (takie jak wyrok w sprawie odszkodowania z 2022 r.) należy uznać za „orzeczenie” w rozumieniu art. 2 lit. a) i art. 39 rozporządzenia Bruksela I bis? Czy najnowsze orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczące pojęcia sądu na podstawie art. 267 TFUE (pytanie prejudycjalne) ma wpływ na analizę?
4. Załóżmy również, że Krajowy Fundusz Inwestycyjny będzie próbował doprowadzić do potwierdzenia – przed sądami w państwie B – że orzeczenie z 2019 r. powinno zostać w tym państwie uznane. Czy sądy w państwie B powinny uznać tę decyzję? Czy takie zarządzenie jest „orzeczeniem” w rozumieniu art. 2 lit. a) rozporządzenia Bruksela I bis? Czy sąd w państwie B może to zweryfikować? Czy okoliczności towarzyszące jego wydaniu (presja publiczna na sądy, ogólne zmiany w sądownictwie w państwie A) powinny wykluczać uznanie orzeczenia z 2019 r. w państwie B i innych państwach członkowskich?
5. A co z orzeczeniem o nieważności z 2021 r.?

Przypadek hipotetyczny nr 19

Mario jest aktywistą i liderem ruchu LGBTQ. Jest obywatelem i mieszkańcem państwa X, jednego z nowych państw członkowskich UE, w którym badania opinii publicznej wykazują bardzo niewielkie poparcie dla praw osób LGBTQ, takich jak prawo do zawierania związków partnerskich, małżeństw itp. Wybory parlamentarne w 2018 r. wygrała koalicja partii populistycznych i konserwatywnych. Doszła do władzy między innymi dzięki intensywnej kampanii medialnej przeciwko osobom LGBTQ, a w szczególności aktywistom. Kampania ta trwała również po wyborach.

Prokurator Generalny w państwie X jest organem konstytucyjnym powoływanym przez premiera na 7-letnią kadencję. Tymczasem, natychmiast po utworzeniu nowego rządu w 2018 r., przyjęto ustawę,

która skróciła konstytucyjną kadencję Prokuratora Generalnego (mniej więcej w jej połowie). Przed Trybunałem Konstytucyjnym toczy się sprawa w sprawie zgodności tej ustawy z konstytucją, ale z powodów proceduralnych utknęła w martwym punkcie. Pod koniec 2018 r. na nowego Prokuratora Generalnego mianowano p. Draco.

Pan Draco publicznie oświadczył, że „nie spocznie, dopóki nie wyeliminuje wszystkich homoseksualnych przestępców, którzy profanują tę świętą ziemię bohaterów” (czyli państwo X). Oświadczył również publicznie, że wydał wszystkim prokuratorom polecenie, aby przestępstwa popełnione przez aktywistów LGBTQ (takie jak organizowanie nielegalnych protestów, zakłócanie spokoju publicznego, nielegalne blokowanie ulic, nękanie członków parlamentu i profanowanie symboli religijnych) traktowali z bezwzględną srogością. Doprowadziło to do licznych spraw karnych, z których część zakończyła się wyrokami skazującymi. W reakcji na tę rygorystyczną politykę Marco i Stowarzyszenie na rzecz Praw Osób LGBT, którego był liderem, zorganizowali publiczną kampanię przeciwko działaniom Prokuratora Generalnego. Obejmowała ona m.in. upublicznienie (w Internecie, prasie i na billboardach) informacji o przeszłości p. Draco, który na początku kariery był strażnikiem więziennym. W kampanii sugerowano, że p. Draco dopuścił się poniżającego traktowania „licznych” więźniów. Jak się okazało, p. Draco faktycznie został w 1993 r. skazany na karę grzywny za nadużycie władzy podczas pełnienia funkcji strażnika więziennego. Nie zgłoszono jednak ani nie udowodniono żadnych innych naruszeń. Kampanię Marco na temat p. Draco zakończyło określenie tego ostatniego mianem „najbrudniejszej świni w całym chlewie”.

W 2020 r. p. Draco złożył pozew cywilny o zniesławienie przeciwko Marco i Stowarzyszeniu na rzecz Praw Osób LGBT. Sąd pierwszej instancji oddalił powództwo, ale Sąd Apelacyjny uchylił tę decyzję w 2023 r., przyznając p. Draco 1,8 mln euro odszkodowania, które ma zostać zapłacone przez Marco i Stowarzyszenie na rzecz Praw Osób LGBT (solidarnie). Podczas rozpatrywania tej sprawy przez Sąd Apelacyjny doszło do zmiany składu orzekającego, ponieważ Ministerstwo Sprawiedliwości dyscyplinarnie przeniósło dwóch sędziów do innego sądu (na mocy przepisów obowiązujących w państwie X ministerstwo ma takie nadzwyczajne uprawnienia). Dwaj sędziowie, którzy weszli na ich miejsce, zostali niedawno awansowani do Sądu Apelacyjnego (zgodnie z prawem państwa X taki awans wymaga pozytywnej opinii Ministerstwa Sprawiedliwości). Marco nie złożył kasacji do Sądu Najwyższego.

W 2022 r. Marco sprzedał mieszkanie i inne swoje aktywa w państwie X i przeniósł swoje stałe miejsce pobytu do państwa Y, gdzie zamieszkał ze swoim wieloletnim partnerem. Stowarzyszenie, któremu przewodził, zostało rozwiązane. Pan Draco próbuje wyegzekwować wykonanie wyroku w sprawie odszkodowania w państwie Y.

Pytania i zadania:

1. Czy wyrok w sprawie odszkodowania powinien zostać uznany w państwie Y? Czy Marco powinien mieć możliwość powołania się na klauzulę porządku publicznego, zawartą w rozporządzeniu Bruksela I bis, by sprzeciwić się egzekucji? Czy ma znaczenie fakt, że Marco nie złożył kasacji od wyroku Sądu Apelacyjnego do Sądu Najwyższego w państwie X?
2. Czy w analizie sprawy pomaga dwustopniowy test przewidziany wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości z 25 lipca 2018 r. w sprawie LM, czy też należy zastosować wyjątek porządku publicznego na podstawie rozporządzenia Bruksela I bis?
3. Czy fakt, że w trakcie postępowania zmieniono skład sędziowski – jak to miało miejsce w przedmiotowej sprawie – sugeruje, że system sądowniczy w państwie X cechuje się wadami systemowymi?

4. Czy fakt, że konstytucyjna kadencja Prokuratora Generalnego została przerwana, powinien mieć jakiegokolwiek znaczenie w sprawie, w której Draco – nowy Prokurator Generalny – jest powodem w sprawie cywilnej? Jakie znaczenie powinien mieć fakt, że powód jest urzędnikiem publicznym?
5. Czy wyrok w sprawie odszkodowania przeciwko Marco i jego stowarzyszeniu wchodzi w zakres koncepcji powództwa SLAPP?
6. Weźmy pod uwagę unijny projekt dyrektywy anti-SLAPP – czy przyjęcie dyrektywy wpłynęłoby na wykonanie wyroku w sprawie odszkodowania przeciwko Marco?

Zaangażowanie obywateli

Autorzy i Autorki: Iliana Boycheva, Dimitar Markov, Maria Yordanova

Streszczenie. Istnienie ram wspierających społeczeństwo obywatelskie to jeden z kluczowych warunków zawieszających dla dobrze funkcjonujących, prężnych demokracji. Krytycznym zadaniem organizacji społeczeństwa obywatelskiego (CSO, *civil society organisations*) i obrońców praw człowieka (HRD, *human rights defenders*) jest tchnięcie życia w wartości i prawa zapisane w Traktacie o Unii Europejskiej i Karcie praw podstawowych oraz ich ochrona.¹⁵ Powszechnie uznaje się zasadniczą rolę społeczeństwa obywatelskiego we wspieraniu rządów prawa, demokracji i praw podstawowych. KE zauważyła jednak z niepokojem, że w wielu Państwach Członkowskich CSO i HRD coraz częściej stają w obliczu wyzwań związanych z zawężaniem przestrzeni obywatelskiej, w szczególności w określonych obszarach działania (działalność związana z migracją, LGBTIQ+ czy kwestiami środowiskowymi). Zauważone ograniczenia obejmują nakładanie obciążeń administracyjnych, takich jak nadmierne wymogi rejestracyjne, ograniczenia prawa do pokojowych zgromadzeń i zrzeszania się oraz bariery dla udziału społeczeństwa, takie jak wadliwe procedury konsultacji publicznych i powództwa SLAPP.

Prowadzący powinni wykorzystać ten rozdział do zilustrowania zarówno potencjału kwestii społeczeństwa obywatelskiego i prawa jego poszczególnych członków, by stanowić ważny przedmiot spraw sądowych, jak i praktycznych trudności, przed którymi stoją prawnicy jako członkowie społeczeństwa obywatelskiego z racji członkostwa w izbach adwokackich, pracy *pro bono* lub zaangażowania w organizacje społeczeństwa obywatelskiego (na przykład w zespołach ds. sporów strategicznych / pomocy prawnej).

Powiązane moduły:

Moduł ToT 3 - Praworządność i społeczeństwo obywatelskie

Moduł wstępny 2 – Praworządność a wykonywanie podstawowych praw demokratycznych

Odrębną, ale powiązaną kwestią jest ochrona sygnalistów, która odgrywa istotną rolę w wykrywaniu i zapobieganiu korupcji, ale także w zgłaszaniu naruszeń praw podstawowych i innych nielegalnych działań władz. Transpozycja dyrektywy UE w sprawie ochrony sygnalistów doprowadziła do zmiany lub wprowadzenia nowych przepisów w wielu Państwach Członkowskich.

Zawartość rozdziału

- Strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej (powództwa SLAPP)
- Obrońcy praw człowieka

¹⁵ Tamże, 1.

I. Strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej (powództwa SLAPP)

Z biegiem lat techniki ograniczania udziału społeczeństwa i wolności wypowiedzi udoskonalano w innowacyjny sposób, często z wykorzystaniem luk prawnych lub szarych stref między normami prawnymi. Jedną z tych technik stała się znana jako „SLAPP” (*strategic lawsuits against public participation*, strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej). Termin ten oznacza stanowiący nadużycie lub bezpodstawny pozew wnoszony wyłącznie dlatego, że dana osoba skorzystała ze swoich praw politycznych lub wolności wypowiedzi, zwykle w odniesieniu do spraw z zakresu interesu publicznego. Celem powództw SLAPP nie jest dochodzenie sprawiedliwości, ale zastraszenie, uciszenie i wyczerpanie zasobów finansowych i fizycznych ofiar. Docelowo powództwa SLAPP mają na celu zniechęcenie do wyrażania obaw, ograniczają pluralizm poglądów i odstręczają do aktywnych postaw obywatelskich.

Analizy teoretyczne doprowadziły do sprecyzowania pięciu elementów, które stanowią o istocie pozwów SLAPP:

- a) Osoba lub osoby, które wnoszą powództwo, i osoba lub osoby, których powództwo dotyczy (*ratione personae*);
- b) Przedmiot powództwa (*ratione materiae*);
- c) Brak zasadności powództwa;
- d) (Domniemane) intencje powoda; oraz
- e) (Zamierzony) skutek/wpływ powództwa na pozwanego.

Powództwo SLAPP może potencjalnie dotknąć każdego obywatela, który wypowiada się w sprawach o znaczeniu społecznym. W tym kontekście powództwa SLAPP postrzega się jako instrumentalizację prawa, której w demokratycznych państwach prawa nie można zaakceptować. Obywatele muszą być świadomi swoich podstawowych praw i często potrzebują pomocy, aby w przypadku ich naruszenia uzyskać skuteczną ochronę sądową. Taka ochrona obejmuje między innymi strategiczne spory sądowe dotyczące praw zapisanych w Karcie, takich jak prawo do wolności wypowiedzi, chronione na mocy art. 10 EKPC i art. 11 KPP, oraz prawo do rzetelnego procesu sądowego, chronione na mocy art. 6 EKPC i art. 47 KPP. Taka interpretacja przyczynia się do spójniejszego wdrażania i stosowania prawa UE oraz do egzekwowania praw osób fizycznych.

Powództwa SLAPP stanowią bezpośrednie zagrożenie dla współzależnych wartości demokracji, praw podstawowych i praworządności, czyli podstawowych wartości UE zapisanych w art. 2 TUE. Publiczne zrozumienie rozwiązań politycznych i ich wpływu, a także legitymizacja działań legislacyjnych zależą od transparentnych i zasadzających się na debacie procesów, które pozwalają na znaczący wkład publiczny. Uniemożliwianie jednostkom wyrażania opinii w sprawach publicznych lub tłumienie odmiennych poglądów, niekorzystnych dla podmioty u władzy, bezpośrednio podważa zdrowy dyskurs publiczny.

Zapewnienie stabilnej wymiany poglądów w kwestiach publicznych ma kluczowe znaczenie dla zagwarantowania przestrzegania prawa – istotnego elementu praworządności. Niezależność sądów odgrywa znaczącą rolę w identyfikacji i potencjalnym powstrzymaniu powództw SLAPP na wczesnym etapie. Wyzwaniem jest jednak rozróżnienie między uzasadnionymi działaniami prawnymi a powództwami SLAPP, które przybierają pozory środków odwoławczych.

Prawo Unii Europejskiej. Prawo UE nie zapewnia obecnie jednoznacznej i szczególnej ochrony przed powództwami SLAPP. Różne instytucje przyjęły jednak szereg ważnych dokumentów, które określają ramy polityki UE w tym obszarze.

W 2020 r. w [Europejskim planie działania na rzecz demokracji](#) ogłoszono szereg konkretnych inicjatyw mających na celu wspieranie i ochronę wolności i pluralizmu mediów. Jedną z nich był środek ochrony dziennikarzy i organizacji społeczeństwa obywatelskiego przed powództwami SLAPP. Wykorzystanie powództw SLAPP w UE się nasilało, a pozywani często stawali w obliczu wielu pozwów w wielu jurysdykcjach jednocześnie.

W dniu 27 kwietnia 2022 r. Komisja Europejska przedstawiła pakiet legislacyjny składający się z [Zalecenia Komisji \(UE\) 2022/758 w sprawie ochrony dziennikarzy i obrońców praw człowieka, którzy angażują się w debatę publiczną, przed ewidentnie bezpodstawnymi lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi \(„strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej”\)](#) oraz [Wniosku dotyczącego Dyrektywy w sprawie ochrony osób, które angażują się w debatę publiczną, przed ewidentnie bezpodstawnymi lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi \(„strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej”\)](#).

Współtawodawcy europejscy prowadzą obecnie negocjacje dotyczące treści dyrektywy. Projekt dyrektywy spotyka się jednak z krytyką.

Budzi on poważne obawy na różnych frontach. Po pierwsze, zredukowanie terminu „transgraniczny” do podstawowej definicji ogranicza jego zastosowanie, niwecząc wyjściowy nacisk Komisji na znaczenie transgraniczne. Definicja „ewidentnej bezpodstawności” stanowi wyzwanie, ponieważ ustanawia niski standard, czyniąc główny środek zaradczy w postaci wczesnego oddalenia powództwa niepraktycznym w przypadku profesjonalnie skonstruowanych spraw. Wydaje się, że ciężar dowodu przewidziany w art. 12 został złagodzony, wymagając od powoda jedynie uzasadnienia roszczenia, co potencjalnie utrudnia wczesne oddalenie powództwa. Ograniczenie możliwości odwoływania się od decyzji o wczesnym oddaleniu powództwa oraz podporządkowanie prawa do interwencji osób trzecich, zwłaszcza w przypadku organizacji pozarządowych, ograniczają zaangażowanie podmiotów zewnętrznych w postępowania z udziałem osób fizycznych. Co więcej, przeniesienie orzekania o kosztach i zadośćuczynieniach na standardy krajowe zmniejsza proponowane zabezpieczenia. Ogólnie rzecz biorąc, w ostatnim projekcie brakuje wspólnego minimalnego standardu, a sam projekt uzależniony jest od przyjęcia przez Państwa Członkowskie zestawu zasad proceduralnych, co budzi obawy co do jego spójności i skuteczności.

Z drugiej strony, pomimo wysiłków podejmowanych w UE, by uregulować transgraniczne spory cywilne i handlowe poprzez [Rozporządzenie Bruksela Ia](#), pojawiły się głosy krytyczne, dotyczące potencjalnego wykorzystania spraw o zniestawienie w prawie prywatnym międzynarodowym. Podczas gdy rozporządzenie miało na celu zniechęcenie do poszukiwania najkorzystniejszej jurysdykcji (tzw. „forum shopping”) poprzez przyznanie jurysdykcji na podstawie miejsca zamieszkania pozwanego, nieumyślnie zezwala ono powodom w sprawach dotyczących czynu niedozwolonego lub czynu podobnego do czynu niedozwolonego albo roszczenia wynikającego z takiego czynu na jednostronny wybór jurysdykcji – albo według miejsca zamieszkania pozwanego, albo „miejsca, w którym nastąpiło lub może nastąpić zdarzenie wywołujące szkodę” (art. 7 ust. 2).

Trybunał Sprawiedliwości UE interpretował tę drugą opcję szeroko, szczególnie w sprawach o zniestawienie związanych z publikacjami internetowymi. Interpretacja ta umożliwia powodom wnoszenie powództwa w wielu jurysdykcjach, do których dotarły opublikowane treści, domagając się odszkodowania w różnych sądach, w tym w jurysdykcjach, w których wydawca prowadzi działalność lub w których powód posiada znaczące interesy (patrz: [C-251/20](#); [C-509/09](#)). Ta szeroka interpretacja, zwłaszcza w erze mediów cyfrowych, daje powodom szerokie możliwości strategicznej realizacji taktyki procesowej i atakowania pozwanych w wielu jurysdykcjach, czasem innych niż miejsce zamieszkania pozwanego, co może prowadzić do wyczerpania pozwanych powództwami SLAPP.

Ponadto istotne znaczenie dla wyboru jurysdykcji ma wyłączenie spraw o zniestawienie z zakresu [Rozporządzenia Rzym II](#), które reguluje kolizje praw w zobowiązaniach pozaumownych w sprawach cywilnych i handlowych. Wybór ten nie tylko określa, gdzie sprawa zostanie rozpatrzona, ale także dyktuje zastosowane do niej prawo materialne.

Wyłączenie zniestawienia z zakresu rozporządzenia Rzym II w połączeniu z szerokimi możliwościami przewidzianymi w rozporządzeniu Bruksela Ia w zakresie wyboru sądu orzekającego w transgranicznych sprawach o zniestawienie, może sprzyjać wybieraniu sądu orzekającego i poszukiwaniu najkorzystniejszej jurysdykcji w sprawach o zniestawienie. Sytuacja ta umożliwia powodom wybór jurysdykcji o niższych standardach dotyczących wolności prasy lub wolności wypowiedzi. Problem ten podkreślono w dokumencie roboczym załączonym do wniosku Komisji w sprawie dyrektywy anti-SLAPP. Zasygnalizowano w nim zaostrożenie problemu SLAPP ze względu na element poszukiwania najkorzystniejszej jurysdykcji (*forum shopping*), w szczególności dlatego, że niektóre jurysdykcje w UE są postrzegane jako korzystniejsze dla powodów.

W związku z tym, niektórzy eksperci i zainteresowane strony opowiadają się za reformami zarówno rozporządzenia Rzym II, jak i rozporządzenia Bruksela I jako za uzupełniającym i niezbędnym środkiem skutecznego zwalczania powództw SLAPP. W Europejskim Planie Działania na rzecz Demokracji Komisja Europejska zobowiązała się zbadać transgraniczny wymiar powództw SLAPP w odniesieniu do oceny Rzymu II i Brukseli Ia z 2022 r.

Dalsza lektura

- Parlament Europejski (2023), [Strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej \(SLAPPs\)](#), Strasburg 2023
- Coalition Against SLAPPs in Europe (2022), [CASE: Expert Brief on the European Commission's EU anti-SLAPP Proposal](#).
- Dr Justin Borg-Barthet (2020), [Advice concerning the introduction of anti-SLAPP legislation to protect freedom of expression in the European Union](#), Center for Private International Law

Inne instrumenty

ETPCz ustanowił w swoim orzecznictwie w sprawach o zniestawienie pewne zasady, które są ściśle związane z powództwami SLAPP i mogą dostarczyć wskazówek co do argumentacji w tych sprawach:

- **Zasada interesu publicznego:** Publikacje, które przyczyniają się do debaty na temat kwestii interesu publicznego lub budzących publiczne zaniepokojenie, korzystają z wyższego progu ochrony.

Zob.: [Jersild przeciwko Danii](#), skarga nr 15890/89, wyrok z dnia 23 września 1994 r.; [Sunday Times przeciwko Zjednoczonemu Królestwu](#), skarga nr 6538/74, wyrok z dnia 26 kwietnia 1979 r.; [Thorgeir Thorgeirson przeciwko Islandii](#), skarga nr 13778/88, wyrok z dnia 25 czerwca 1992 r.; [Goodwin przeciwko Zjednoczonemu Królestwu](#), skarga nr 17488/90, wyrok z dnia 27 marca 1996 r.

- **Zasada wyższej tolerancji wobec urzędników państwowych:** granice dopuszczalnej krytyki są szersze w przypadku osób pełniących funkcje publiczne, zwłaszcza polityków, urzędników i pracowników organów państwowych.

Zob.: [Lingens przeciwko Austrii](#), skarga nr 9815/82, wyrok z dnia 08 lipca 1986 r.

- **Zasada działania w dobrej wierze:** Oczekuje się, że dziennikarze informujący o sprawach budzących publiczne zaniepokojenie będą działać w dobrej wierze i dostarczać dokładnych i wiarygodnych informacji zgodnie z etyką dziennikarską; jeśli wymogi te zostaną spełnione, nie powinni podlegać nieproporcjonalnym oczekiwaniom dotyczącym ich obowiązków dziennikarskich:

Zob.: [Bladet Tromsø przeciwko Norwegii](#), skarga nr 21980/93, wyrok z dnia 9 lipca 1998 r.; [Thoma przeciwko Luksemburgowi](#), skarga nr 38432/97, wyrok z dnia 29 marca 2001 r.

- **Zasada analizy wypowiedzi w kontekście.**

Zob.: [Morice przeciwko Francji](#), skarga nr 29369/10, wyrok z dnia 24 kwietnia 2015 r.; [Roland Dumas przeciwko Francji](#), skarga nr 34875/07, wyrok z dnia 15 lipca 2010 r.

Sprawę [Steel and Morris przeciwko Zjednoczonemu Królestwu](#) [skarga nr 68416/01, wyrok z dnia 15 lutego 2005 r.] można zaklasyfikować jako typową sprawę SLAPP, w której ustanowiono bardziej szczegółowe zasady:

- Organizacjom pozarządowym i aktywistom przysługuje podobna ochrona, jak przedstawicielom mediów;
- Państwo ma pozytywny obowiązek zapewnienia możliwości skorzystania z pomocy prawnej pozwanym, którzy nie są w stanie pokryć kosztów postępowania, w celu zapewnienia równości stron w postępowaniu;
- Nadmierne odszkodowanie może stanowić podstawę do uznania ingerencji za nieproporcjonalną.

Koncepcja „nadużycia prawa procesowego/ prawa” może odnosić się również do powództw SLAPP.

Dalsza lektura

- Bayer J., Bard P. i Chun Luk N., (2021), [Strategic Lawsuits Against Public Participation \(SLAPP\) in the European Union. A comparative study, EU-CITIZEN, Academic Network on European Rights](#), 30 czerwca 2021 r., s. 28-36, s. 36-41.

Orzecznictwo

Ze względu na brak przepisów przeciwdziałających strategicznym powództwom zmierzającym do stłumienia debaty publicznej na poziomie europejskim i stosunkowo słabo rozwinięte ramy prawne na poziomie krajowym, brak jest jeszcze odpowiedniego orzecznictwa TSUE.

Brak jednoznacznych przypadków powództw SLAPP nie oznacza jednak, że problem nie istnieje. Efekt mrozący uzyskuje się często nieformalnymi metodami, jak na przykład groźby kroków prawnych kierowane przez prawników korporacyjnych czy polityków wobec dziennikarzy czy społeczeństwa obywatelskiego. Nie wszystkie ofiary SLAPP mają odwagę stawić czoło postępowaniu sądowemu – niektóre wolą zawrzeć ugodę pozasądową, unikając postępowania i uwagi mediów.

Godnym uwagi przykładem jest wspomniana wyżej sprawa Steel and Morris. Sprawa dotyczyła powództwa koncernu McDonald's przeciwko dwójgu działaczom organizacji pozarządowych. McDonald's znany jest z propozycji korzystnych uгод i składał już w przeszłości podobne oferty wygłaszającym krytyczne opinie dziennikarzom. W tym przypadku aktywiści zdecydowali się skierować sprawę do ETPCz, co doprowadziło do batalii prawnej trwającej od 1986 do 2005 roku.

ETPCz odniósł się po raz pierwszy do koncepcji SLAPP w wyroku z 15 marca 2022 r. w sprawie [OOO Memo przeciwko Rosji](#).

Sprawa dotyczyła cywilnego pozwu o zniesławienie, wniesionego przez rosyjski organ władz regionalnych przeciwko spółce medialnej. Zobowiązano ją do opublikowania na stronie internetowej sprostowania z oświadczeniem, że opublikowała fałszywe informacje, szkodząc reputacji biznesowej powoda. ETPCz uznał, że chociaż postępowanie cywilne w sprawie zniesławienia jest dostępnym dla osób fizycznych lub prawnych środkiem ochrony reputacji, to nie przysługuje dużemu, finansowanemu przez podatników organowi wykonawczemu, takiemu jak powód w omawianej sprawie. Trybunał

ETPCz orzekł, że zezwolenie organom wykonawczym na wszczynanie postępowań o zniesławienie przeciwko przedstawicielom mediów stanowi nadmierne i nieproporcjonalne obciążenie dla mediów i może wywrzeć na nie nieunikniony efekt mrozący w wykonywaniu ich zadań jako dostawców informacji i obserwatorów życia publicznego.

[OOO Memo V. Rosja, skarga nr 2840/10](#), wyrok z dnia 15 marca 2022 r., pkt 45

zdecydował, że ingerencji w prawo spółki medialnej do wolności wypowiedzi, zagwarantowane art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, nie usprawiedliwiał „uzasadniony cel”, ponieważ rosyjski regionalny organ państwowy nie mógł powoływać się na „ochronę praw i wolności innych osób” zgodnie z art. 10 ust. 2 EKPC.

Badania

Dokładne i aktualne informacje na temat powództw SLAPP można znaleźć na stronie internetowej Coalition against SLAPPs In Europe (CASE). CASE to koalicja europejskich organizacji pozarządowych, które zjednoczyły się w obliczu zagrożenia, jakie powództwa SLAPP stanowią dla publicznych obserwatorów. Koalicja często publikuje analizy i badania dotyczące powództw SLAPP w całej Europie, a także ekspertyzy dotyczące polityki i działań prawnych podejmowanych przeciwko SLAPP.

Inne podmioty również prowadzą badania na temat skutków powództw SLAPP w Europie, czego przykładem jest [badanie](#) Komisji Prawnej (JURI) zawierające analizę prawnych definicji SLAPP, kwestii praw człowieka i zgodności z prawodawstwem unijnym.

Sugerowane lektury

- (2023) [SLAPPs: A Threat to Democracy Continues to Grow. A 2023 Report Update, Coalition Against SLAPPs in Europe](#), lipiec 2023 r.
- (2022) [Shutting Out Criticism: How SLAPPs Threaten European Democracy](#). Raport CASE, Koalicja przeciw SLAPP w Europie, arch 2022.
- (2022) [SLAPPs Against Journalists Against Europe. Media Freedom Rapid Response](#), Artykuł 19, marzec 2022.
- Borg-Barthel J., i in. (2021), [The Use of SLAPPs to Silence Journalists, NGOs and Civil Society](#), Parlament Europejski, czerwiec 2021 r.

Z perspektywy akademickiej, jednym z najbardziej kompleksowych opracowań na temat SLAPP jest [Strategic Lawsuits Against Public Participation \(SLAPP\) in the European Union. A Comparative Study](#). Badanie to zawiera analizę, które przepisy (cywilne, karne, administracyjne lub inne) mogą być nadużywane w celu inicjowania powództw SLAPP, a także w jakich warunkach tego rodzaju dokuczliwe spory sądowe mogą mieć negatywny wpływ na wolność słowa. Badanie zawiera listę opartych na dowodach zaleceń, w tym dotyczących sposobu, w jaki prawodawcy unijni mogą zaradzić powództwom SLAPP w ramach prerogatyw Unii Europejskiej.

Dalsza lektura

- Bayer J., Bard P. i Chun Luk N., (2021), [Strategic Lawsuits Against Public Participation \(SLAPP\) in the European Union. A comparative study, EU-CITIZEN, Academic Network on European Rights](#), 30 czerwca 2021 r.
- Bayer J., Bard P., Chun Luk N., Vosyliute L. (2020), [Ad-hoc Request. SLAPP in the EU Context](#), Academic Network on European Rights, maj 2020 r.

II. Obrońcy praw człowieka

Obrońcy praw człowieka (HRD) to osoby, grupy i organy, które promują i chronią powszechnie uznane prawa człowieka i podstawowe swobody. Celem działań HRD jest promowanie i ochrona praw obywatelskich i politycznych, a także promowanie, ochrona i egzekwowanie praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych. HRD promują i chronią również prawa członków takich grup jak rdzenne społeczności. Definicja ta nie obejmuje osób bądź grup, które dopuszczają się przemocy lub ją propagują.

Według Komisji Europejskiej obrońcy praw człowieka wraz z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego są niezbędni dla konstytucyjnych społeczeństw demokratycznych, ponieważ

Większość badań pokazuje, że powództwa SLAPP stanowią rosnący problem w skali Europy i mają znaczący wpływ na funkcjonowanie instytucji demokratycznych. Wśród sędziów brak jednak wiedzy i odpowiednich szkoleń, jak zapobiegać powództwom SLAPP i reagować na nie.

egzekwują w praktyce i chronią wartości zapisane w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej i w Karcie. Tym niemniej, pomimo wdrożenia przez niektóre Państwa Członkowskie i samą UE środków

ukierunkowanych na ochronę, wsparcie i wzmocnienie pozycji HRD, coraz częściej stają oni w obliczu wyzwań związanych z najróżniejszymi barierami prawnymi, administracyjnymi i politycznymi.

Parlament Europejski konsekwentnie wyraża również zaniepokojenie atakami i groźbami kierowanymi przeciwko HRD i ich rodzinom na całym świecie, potępia wzrost liczby ataków na rodziny, społeczności i HRD wśród przedstawicieli zawodów prawniczych i wzywa zarówno UE jako całość, jak i poszczególne Państwa Członkowskie do uwzględnienia zapobieganiu przemocy wobec HRD do swoich procedur zarządzania kryzysowego, zapewnienia HRD skutecznej ochrony w razie potrzeby oraz zapewniania tymczasowej ochrony i schronienia zagrożonym HRD i ich rodzinom w większym zakresie.

Analogicznie, Rada Unii Europejskiej zasugerowała działania ukierunkowane na promowanie bezpiecznego i sprzyjającego środowiska oraz wspieranie i ochronę HRD, między innymi poprzez zapewnienie wsparcia w procedurach wizowych i wzmocnienie mechanizmów tymczasowej relokacji.

Na dzień dzisiejszy prawo unijne nie zapewnia obrońcom praw człowieka szczególnej ochrony prawnej. Tym niemniej wiele Państw Członkowskich podjęło środki w celu ochrony takich osób w sytuacji zagrożenia. Środki te obejmują zarówno kompleksowe programy ukierunkowane na celu przyjmowanie HRD, jak i bardziej szczegółowe działania skierowane do poszczególnych kategorii HRD.

Prawo Unii Europejskiej

Prawo UE nie zapewnia obecnie jednoznacznej i szczególnej ochrony HRD. Różne instytucje przyjęły jednak szereg ważnych dokumentów, które określają ramy polityki UE w tym obszarze.

Wsparcie dla HRD jest jednym z głównych priorytetów zewnętrznej polityki UE w zakresie praw człowieka. Przyjęte w 2008 r. [Wytyczne UE w sprawie obrońców praw człowieka](#) potwierdzają, że obrońcy praw człowieka są naturalnymi i niezbędnymi „sojusznikami” w promowaniu praw człowieka i demokracji w swoich krajach. Pomoc aktywistom promującym prawa człowieka jest prawdopodobnie najbardziej widocznym działaniem UE w zakresie praw człowieka, mającym bezpośredni wpływ na jednostki. Od czasu przyjęcia wytycznych w UE zgłasza się coraz więcej wspólnych inicjatyw, których celem jest zapewnienie HRD ochrony i wsparcia, a HRD i organizacje społeczeństwa obywatelskiego coraz częściej uznaje się za kluczowych partnerów misji UE.

Celem wytycznych jest zapewnienie praktycznych sugestii w celu zintensyfikowania działań UE w tej kwestii. Można je wykorzystywać w relacjach z państwami trzecimi na wszystkich szczeblach, a także na wielostronnych forach praw człowieka w celu wspierania i wzmacniania bieżących działań Unii na rzecz promocji i budowy poszanowania prawa do obrony praw człowieka. Wytyczne przewidują również interwencje Unii w obronie zagrożonych HRD i prezentują praktyczne sposoby wspierania ich i zapewnienia im pomocy.

Parlament Europejski również stał się ważnym podmiotem w zakresie wsparcia dla HRD. Podkomisja Praw Człowieka Parlamentu Europejskiego regularnie organizuje przesłuchania i debaty z obrońcami praw człowieka w celu przyjęcia raportów i rezolucji. [Raport o polityce UE na rzecz obrońców praw człowieka](#) („Raport Hautala”) z 2010 r. podsumował dotychczasowe osiągnięcia we wdrażaniu wytycznych i przedstawił szereg propozycji skuteczniejszych działań na rzecz obrońców praw człowieka.

Inne instrumenty międzynarodowe

Niezależnie od UE, ochronę HRD za kluczowy priorytet uznał szereg głównych organizacji międzynarodowych. Wydały one własne wytyczne lub ustanowiły specjalne mechanizmy monitorowania celem wspierania prac obrońców praw człowieka.

W 1998 r. **Organizacja Narodów Zjednoczonych** przyjęła [Deklarację o obrońcach praw człowieka](#). Deklaracja zasadza się na wiążących międzynarodowych prawach dotyczących promowania, ochrony i obrony praw człowieka, konsoliduje je i odzwierciedla. Określa prawa i obowiązki państw, obrońców praw człowieka i wszystkich podmiotów w społeczeństwie w odniesieniu do zapewnienia

bezpiecznego i sprzyjającego środowiska dla promowania i ochrony praw człowieka i podstawowych swobód. Aby promować efektywne wdrażanie deklaracji, Komisja Praw Człowieka ONZ ustanowiła mandat specjalnego sprawozdawcy ds. sytuacji obrońców praw człowieka. Poza promowaniem deklaracji Specjalny Sprawozdawca ma za zadanie badać trendy, zmiany i wyzwania związane z prawem do nagłaśniania i ochrony praw człowieka, zalecać skuteczne strategie, by umożliwić lepszą ochronę HRD, i podejmować dalsze działania w związku z tymi zaleceniami, wyszukiwać, przyjmować, analizować i reagować na informacje o sytuacji HRD, uwzględniać perspektywę płci ze szczególnym uwzględnieniem obrończyń praw człowieka, koordynować działania z innymi właściwymi podmiotami ONZ oraz przedkładać coroczne sprawozdania Radzie Praw Człowieka i Zgromadzeniu Ogólnemu. Specjalny Sprawozdawca przedkłada co roku dwa raporty tematyczne, w których bardziej szczegółowo analizuje określone zagadnienia lub tendencje, a także przedstawia wytyczne i zalecenia dla Państw Członkowskich ONZ, przedsiębiorstw, organizacji społeczeństwa obywatelskiego i innych podmiotów. Najnowsze raporty tematyczne dotyczą obrończyń praw człowieka, HRD zajmujących się korupcją i migracją, gróźb śmierci i zabójstw HRD, długotrwałego pozbawiania HRD wolności itp. Specjalny Sprawozdawca wizytuje również poszczególne państwa i kieruje komunikaty (oficjalne pisma) do rządów i innych podmiotów, zgłaszając obawy dotyczące domniemyanych naruszeń.

Dalsza lektura

- Specjalny sprawozdawca ONZ ds. sytuacji obrońców praw człowieka (2021), [Final Warning: Death Threats and Killings of Human Rights Defenders](#), Nowy Jork, Organizacja Narodów Zjednoczonych, 22 lutego 2021 r.
- Specjalny sprawozdawca ONZ ds. sytuacji obrońców praw człowieka (2022), [States in Denial: The Long-Term Detention of Human Rights Defenders](#), Nowy Jork, Organizacja Narodów Zjednoczonych, 14 października 2021 r.
- Specjalny sprawozdawca ONZ ds. sytuacji obrońców praw człowieka (2022), [States in Denial: Human Rights Defenders Working against Corruption](#), Nowy Jork, Organizacja Narodów Zjednoczonych, 11 marca 2022 r.
- Specjalny sprawozdawca ONZ ds. sytuacji obrońców praw człowieka (2022), [Refusing To Turn Away: Human Rights Defenders Working on the Rights of Refugees, Migrant and Asylum-Seekers](#), Nowy Jork, Organizacja Narodów Zjednoczonych, 13 października 2022 r.
- Specjalny sprawozdawca ONZ ds. sytuacji obrońców praw człowieka (2023), [Pathways to Peace: Women Human Rights Defenders in Conflict, Post-Conflict and Crisis-Affected Settings](#), Nowy Jork, Organizacja Narodów Zjednoczonych, 12 października 2023 r.

W 2008 r. **Rada Europy** przyjęła własną [Deklarację w sprawie działań Rady Europy na rzecz poprawy ochrony obrońców praw człowieka i promowania ich działalności](#). Wspieranie pracy HRD, ich ochrona i rozwój otoczenia sprzyjającego ich działalności leżą u podstaw mandatu Komisarza Praw Człowieka Rady Europy. Komisarz pomaga państwom członkowskim w wypełnianiu ich obowiązków w tym zakresie, udzielając porad i wydając zalecenia. Komisarz i jego Urząd podnoszą kwestie związane ze środowiskiem pracy HRD i przypadkami osób zagrożonych poprzez dialog z władzami poszczególnych państw oraz publicznie, w tym za pośrednictwem mediów. Interweniowali przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w wielu sprawach dotyczących HRD. Komisarz i jego Urząd utrzymują regularny kontakt i prowadzą debatę (w tym w formie okrągłego stołu) z szerokim gronem obrońców praw człowieka jako z naturalnymi partnerami Rady Europy. Po każdym takim wydarzeniu Komisarz publikuje raport z debat prowadzonych w formie okrągłego stołu, w którym podkreśla główne

kwestie poruszane przez uczestników, a następnie zalecenia dotyczące sposobów przezwyciężenia stwierdzonych trudności.

Dalsza lektura

- Rada Europy (2019), [Human Rights Defenders in the Council of Europe Area: Current Challenges and Possible Solutions](#), Strasburg, Rada Europy, 29 marca 2019 r.
- Rada Europy (2021), [European countries should lift the taboo on Afrophobia and start addressing this phenomenon](#), Strasburg, Rada Europy, 19 marca 2021 r.
- Rada Europy (2021), [Environmental Rights Activism and Advocacy in Europe: Issues, Threats, Opportunities](#), Strasburg, Rada Europy, 31 marca 2021 r.
- Rada Europy (2021), [Human rights of LGBTI people in Europe: current threats to equal rights, challenges faced by defenders, and the way forward](#), Strasburg, Rada Europy, 8 grudnia 2021 r.
- Rada Europy (2023), [Human Rights Defenders in the Council of Europe Area in Times of Crises](#), Strasburg, Rada Europy, 23 marca 2023 r.

Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) opublikowała w 2014 r. własne [Wytyczne w sprawie ochrony obrońców praw człowieka](#). Bazują one na zobowiązaniach OBWE i powszechnie uznanych standardach praw człowieka, których państwa członkowskie zobowiązały się przestrzegać, a także na kluczowych instrumentach międzynarodowych istotnych dla ochrony praw człowieka. Wytyczne nie ustanawiają nowych standardów ani nie mają na celu stworzenia „szczególnych” praw dla HRD, natomiast koncentrują się na ochronie praw człowieka osób, które są zagrożone w związku z zaangażowaniem na rzecz praw człowieka. Dokument definiuje ogólne zasady leżące u podstaw ochrony HRD i zawiera konkretne rekomendacje dotyczące sposobu ochrony nienaruszalności fizycznej, wolności, bezpieczeństwa i godności HRD (w tym ochrony przed groźbami, atakami i innymi nadużyciami, ochrony przed nękaniami sądowymi, kryminalizacją, arbitralnym aresztowaniem i pozbawieniem wolności oraz przed stygmatyzacją i marginalizacją), a także stworzenia bezpiecznego i rozwojowego środowiska, które sprzyja pracy na rzecz praw człowieka (wolność opinii i wypowiedzi oraz informacji, prawo do pokojowych zgromadzeń, wolność zrzeszania się oraz prawo do zakładania organizacji pozarządowych, przystępowania do nich i aktywnego uczestnictwa w nich, prawo do udziału w sprawach publicznych, wolność przemieszczania się i pracy na rzecz praw człowieka w obrębie granic państwa i poza nimi, prawo do życia prywatnego, prawo dostępu do organów międzynarodowych i komunikowania się z nimi itp.). Postęp we wdrożeniu wytycznych w ciągu pierwszych dwóch lat po ich opublikowaniu został oceniony przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR). Raport z oceny wdrażania wytycznych zawiera omówienie i analizę ogólnych tendencji, wyzwań i dobrych praktyk związanych z ochroną praw człowieka w regionie OBWE oraz zalecenia dotyczące możliwych sposobów eliminacji stwierdzonych braków. ODIHR monitoruje również wdrażanie wytycznych w drodze prowadzonej w poszczególnych krajach oceny. W 2018 i 2019 r., w ramach pierwszego cyklu oceny poszczególnych krajów, ODIHR odwiedził Republikę Czeską, Gruzję, Włochy, Mongolię i Czarnogórę, gdzie badał sytuację HRD i zidentyfikował luki, wyzwania i dobre praktyki w zakresie ich ochrony.

Dalsza lektura

- Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (2017), ["The Responsibility of States": Protection of Human Rights Defenders in the OSCE Region \(2014-2016\)](#), Warszawa, Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE, 14 września 2017 r.
- Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (2021), [The Situation of Human Rights Defenders in Selected OSCE Participating States](#), Warszawa, Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE, 28 lipca 2021 r.

Analizy prawnicze

W 2014 r. Międzynarodowa Służba Praw Człowieka (ISHR) zrealizowała szeroko zakrojony projekt badawczy, który koncentrował się na statusie prawnym i ochronie HRD w prawie krajowym. Raport objął ponad czterdzieści jurysdykcji ze wszystkich regionów i szeroki wachlarz tradycji prawnych. Dzielił się na cztery główne sekcje. Pierwsza zawiera ogólne omówienie i przedstawia kluczowe ustalenia dotyczące charakteru i zakresu uznawalności prawnej i ochrony HRD na poziomie krajowym. Druga podsumowuje szereg ustaleń dotyczących powszechnie obowiązujących przepisów, które promują i chronią pracę HRD. Trzecia sekcja identyfikuje rodzaje krajowych przepisów i polityk, które utrudniają lub ograniczają pracę obrońców praw człowieka i które należy zrewidować, zmienić lub uchylić, by zapewnić HRD możliwość działania w bezpiecznym i rozwojowym otoczeniu. W końcowej części przedstawiono kluczowe wnioski i zalecenia dotyczące opracowania, uchwalenia i reformy przepisów krajowych celem zapewnienia obrońcom praw człowieka możliwości działania w bezpiecznym, sprzyjającym i rozwojowym otoczeniu prawnym. Na podstawie tych badań ISHR opracowała modelową ustawę o uznawaniu i ochronie obrońców praw człowieka oraz interaktywną mapę, na której zaznaczono państwa, w których doszło do rozwoju instrumentów prawnych (przepisów, polityk, mechanizmów ochrony i wytycznych) dotyczących obrońców praw człowieka.

Dalsza lektura

- Lynch, P., Sinclair, M., Kolasińska, M. i Ineichen, M. (2014), [From Restriction to Protection: Research Report on the Legal Environment for Human Rights Defenders and the Need for National Laws to Protect and Promote Their Work](#), Genewa, Międzynarodowa Służba Praw Człowieka, 20 listopada 2014 r.
- Międzynarodowa Służba Praw Człowieka (2023), [Model Law for the Recognition and Protection of Human Rights Defenders](#), Genewa, Międzynarodowa Służba Praw Człowieka, styczeń 2017 r.
- Międzynarodowa Służba Praw Człowieka (2023), [Map of States with National Legal Protection for HRDs](#), Genewa, Międzynarodowa Służba Praw Człowieka.

Międzynarodowa organizacja non-profit Protection International opracowała i regularnie aktualizuje bazę krajowych polityk w zakresie ochrony HRD. Z kolei [FOCUS Observatory on Public Policies for the Protection of Human Rights Defenders](#) to platforma internetowa, którą utworzono w celu monitorowania, analizowania i promowania dobrych praktyk w zakresie zmian politycznych przyjmowanych przez rządy i inne organy państwowe w celu ochrony HRD i ich prawa do obrony praw człowieka na poziomie globalnym.

Politykę UE, której celem jest ułatwienie mobilności HRD do UE i w jej obrębie, analizowano w szeregu badań. W 2021 r. Instytut CEELI opublikował dokument analizujący prawne i praktyczne bariery, jakie napotykają HRD podczas ubiegania się o wizy wjazdowe do UE. Analiza ta opiera się na badaniach prawnych, odpowiedziach ankietowych od osób, które same uznały się za HRD, oraz pogłębionych wywiadach z HRD na temat ich doświadczeń związanych z podróżowaniem i procedurami wizowymi. Zawiera przegląd systemu wizowego UE i wyzwań stojących przed HRD, a także zalecenia dotyczące zmian, które mogłyby usprawnić ten proces tak, by lepiej odpowiadał potrzebom HRD w ich walce o prawa człowieka w swoich krajach. Równoległe z publikacją powyższej analizy Instytut CEELI opublikował film dokumentalny, który przedstawia autentyczny przypadek prawnika zajmującego się prawami człowieka i jego podróży do Europy, a także szereg studiów przypadków opisujących konkretne wyzwania, przed którymi stoją HRD ubiegający się o wizy.

Dalsza lektura

- Meloni, A., Gaspar, J. and Feruz, A. (2021), [Human Rights Defenders in EU Visa Policy: Recommendations for Reform](#), Praga, Instytut CEELI, 25 maja 2021 r.
- Instytut CEELI (2021), [Human Rights Defenders: Advocacy Video](#), Praga, Instytut CEELI, 25 maja 2021 r.

- Instytut CEELI (2021), [HRD Stories: The Challenge of the Schengen Information System: Lack of Transparency](#), Praga, Instytut CEELI, 13 września 2020 r.
- Instytut CEELI (2021), [HRD Stories: The Challenge of Stigma: Passport Stamped with Refusal Without Explanation](#), Praga, Instytut CEELI, 13 września 2020 r.
- Instytut CEELI (2021), [HRD Stories: The Challenge of Applying via Visa Centre](#), Praga, Instytut CEELI, 19 października 2020 r.
- Instytut CEELI (2021), [HRD Stories: The Challenge of Single-Entry Visas for HRDs](#), Praga, Instytut CEELI, 11 listopada 2020 r.
- Instytut CEELI (2021), [HRD Stories: The Challenge of Applications Reviewed by Proxy Consulate](#), Praga, Instytut CEELI, 19 grudnia 2020 r.

Na wniosek Parlamentu Europejskiego Agencja Praw Podstawowych UE (FRA) opublikowała [Sprawozdanie na temat ochrony zagrożonych obrońców praw człowieka](#), w którym wskazuje, w jaki sposób potrzebujący ochrony HRD mogą wjechać do UE i pozostać na jej terytorium. W sprawozdaniu wyjaśniono, kim są obrońcy praw człowieka, jakie mają prawa i obowiązki, na jakie zagrożenia są narażeni i jakie w związku z tym mogą mieć potrzeby w zakresie relokacji. Następnie przedstawiono rolę UE i prawa unijnego w odniesieniu do obrońców praw człowieka oraz opisano istniejące możliwości, które ułatwiają HRD wjazd do UE i pobyt na jej terytorium. Zawarto w nim również listę istniejących praktyk w zakresie mobilności i relokacji obrońców praw człowieka w Państwach Członkowskich UE i poza nimi. Na koniec wreszcie wskazano konkretne sposoby, które UE i jej Państwa Członkowskie mogą wykorzystywać, by ułatwić wjazd i pobyt w UE obrońców praw człowieka, aby pozwolić im kontynuować pracę na rzecz praw człowieka w swoich krajach i społecznościach w dłuższym horyzoncie czasowym.

Dalsza lektura

- Aby zapoznać się z omówieniem możliwości wjazdu obrońców praw człowieka na terytorium UE w podziale na kraje, zob. [badania krajowe](#) zamówione przez FRA jako materiał źródłowy do analizy porównawczej w ramach projektu „Update on developments regarding civic space in the EU” [Aktualizacja informacji na temat przestrzeni obywatelskiej w UE].

Mechanizmy ochrony i wsparcia. Na poziomie UE głównym mechanizmem wsparcia i ochrony HRD jest ProtectDefenders.eu. Mechanizm ten prowadzi grupa 12 organizacji pozarządowych działających w obszarze praw człowieka, która zapewnia różne formy wsparcia dla HRD, w tym stały i szybki mechanizm reagowania w celu zapewnienia pilnej pomocy i praktycznego wsparcia zagrożonym HRD, ich rodzinom i ich pracy, program tymczasowej relokacji dla zagrożonych HRD, który zapewnia możliwość relokacji wewnątrz danego kraju bądź regionu lub za granicę w przypadku nagłego zagrożenia, wsparcie dla tworzenia schronisk dla zagrożonych HRD, platformę wymiany dla podmiotów zaangażowanych w tymczasową relokację HRD, szkolenia, wsparcie finansowe, współpracę i budowę potencjału HRD i lokalnych organizacji oraz inne rozwiązania. ProtectDefenders.eu prowadzi również indeks alertów – to narzędzie monitoringu, które pomaga w mapowaniu nadużyć wobec obrońców praw człowieka, co pozwala zilustrować skalę represji i presji, z jaką spotykają się na całym świecie.

Dalsza lektura

- ProtectDefenders.eu (2 023), [Practical Support for Defenders at Risk: Urgent Helpdesk](#).
- ProtectDefenders.eu (2 023), [The Temporary Relocation Programme](#).
- ProtectDefenders.eu (2 023), [Index of Alerts](#).

Orzecznictwo

„TSUE powinien zatem kierować się tymi instrumentami [Deklaracja ONZ w sprawie obrońców praw człowieka i Wytyczne UE w sprawie obrońców praw człowieka] w rozumieniu i interpretacji obowiązków Państw Członkowskich wynikających z Dyrektywy w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej i Dyrektywy w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową, w tym poprzez jednoznaczne zobowiązanie Państw Członkowskich do ochrony i ułatwiania pracy osób, które kwalifikują się jako „obrońcy praw człowieka”, jako niezbędnego elementu ram prawnych, które opierają się na zdolności tych osób do zapewnienia pewnych usług osobom ubiegającym się o azyl. Nieuznanie wzajemnych powiązań między ustanowieniem i utrzymaniem rzeczywistych i skutecznych ram prawnych dla osób ubiegających się o azyl w UE a potrzebą zapewnienia ochrony prawnej osobom, które kwalifikują się jako obrońcy praw człowieka, stworzyłoby ryzyko, że niektóre Państwa Członkowskie starałyby się wywiązać ze swoich obowiązków z wykorzystaniem powierzchownych środków, które nie przyczyniłyby się w praktyce do skuteczności odpowiednich praw. Co gorsza, w przedmiotowej sprawie Węgry wprowadziły przepisy krajowe wymierzone w takie osoby i w ich pracę, próbując podważyć skuteczne działanie ram prawnych dotyczących azylu, które mają obowiązek ustanowić i utrzymywać w mocy zgodnie z prawem UE.”

W obliczu braku jednoznacznych rozwiązań prawnych dotyczących wsparcia i ochrony HRD na poziomie UE oraz stosunkowo słabo rozwiniętych ram prawnych na poziomie krajowym brak jest na dzień dzisiejszy odpowiedniego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE.

Miała jednak miejsce jedna sprawa, w której podniesiono kwestię ochrony obrońców praw człowieka jako argument w niezależnej analizie prawnej, której celem było poinformowanie o toczącym się postępowaniu przed Trybunałem. Analizy tej nie uwzględniono jednak przy wydawaniu wyroku. W [sprawie C-821/19 Komisja Europejska przeciwko Węgrom](#) TSUE orzekł, że Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy prawa UE, m.in. penalizując w prawie krajowym działania każdego, kto w związku z działalnością w ramach organizacji udziela pomocy w sporządzeniu lub złożeniu wniosku o azylu na terytorium Węgier, jeżeli można dowieść ponad wszelką wątpliwość, że osoba ta była świadoma, że na mocy rzeczonego prawa wniosek ten nie może zostać przyjęty.

Ani Komisja Europejska w swojej skardze, ani Rzecznik Generalny w swojej opinii nie odnieśli się jednoznacznie do ochrony obrońców praw człowieka. Odniesienie takie zawarto w niezależnej analizie prawnej, sporządzonej pro bono przez wiodącą międzynarodową kancelarię prawną Freshfield Bruckhaus Deringer LLP i Roberta Kirknessa z Thorndon Chambers w imieniu Międzynarodowej Służby Praw Człowieka (Szwajcaria) i Centrum Prawno-Informacyjnego dla Organizacji Pozarządowych (Słowenia). Chociaż żadna z tych dwóch organizacji nie była oficjalnie uprawniona do interwencji w postępowaniu, a analiza stanowiła jedynie zapis ich stanowiska w odniesieniu do sprawy, to zawiera szczegółowe omówienie sytuacji i stwierdza, że węgierskie ustawodawstwo penalizujące pomoc osobom ubiegającym się o azyl i „nielegalnym” migrantom narusza zobowiązanie kraju do ustanowienia i utrzymywania sprzyjającego środowiska dla obrońców praw człowieka. W analizie dokonano bezpośredniego powiązania między ustanowieniem i utrzymaniem skutecznych ram prawnych dla osób ubiegających się o azyl a ochroną prawną obrońców praw człowieka:

Ponadto w analizie przedstawiono szczegółowe argumenty, dlaczego niektóre przepisy ustawy bezprawnie ograniczają prawa obrońców praw człowieka do wolności zrzeszania się, wolności wypowiedzi i swobody przemieszczania się, a mianowicie że:

„nakładając ograniczenia i kryminalizując działalność organizacji pozarządowych i obrońców praw człowieka zaangażowanych w działania wspierające osoby ubiegające się o azyl węgierskie przepisy azylowe naruszają również prawa osób ubiegających się o azyl”, a także że „kryminalizując działalność

obrońców [praw człowieka] Węgry pozbawiają i dążą do pozbawienia praw tych, których ci obrońcy bronią”.

Z kolei ETPCz rozpatrywał szereg spraw dotyczących obrońców praw człowieka. W niektórych z nich Komisarz Praw Człowieka Rady Europy interweniował przed Trybunałem w ramach wykonywania swojego mandatu wspierania pracy obrońców praw człowieka, ich ochrony i tworzenia sprzyjającego środowiska.

W sprawie [Kavala v. Turcja](#) skarżący, turecki biznesmen i obrońca praw człowieka, podnosił, że jego zatrzymanie i areszt tymczasowy nie były uzasadnione i zostały przeprowadzone w złej wierze, że został obrany za cel z powodu swojej działalności jako obrońca praw człowieka oraz że jego tymczasowe aresztowanie oraz przedłużenie aresztu miało ukryty cel, a mianowicie uciszenie go jako działacza organizacji pozarządowej i obrońcy praw człowieka, co miało zniechęcić innych do udziału w analogicznych działaniach i sparaliżować tureckie społeczeństwo obywatelskie. Występujący jako interwenient uboczny Komisarz Praw Człowieka zauważył, że „aresztowanie skarżącego, jak również jego wstępne i przedłużające się przetrzymywanie bez aktu oskarżenia przez ponad 400 dni w momencie pisania niniejszego wniosku, należy postrzegać w kontekście stale rosnącego nacisku na społeczeństwo obywatelskie i obrońców praw człowieka w Turcji w ostatnich latach” oraz że „oczywista arbitralność jego ciągłego przetrzymywania przy braku upublicznienia dowodów popełnienia przestępstwa i braku aktu oskarżenia oraz w obliczu szeroko zakrojonej działalności skarżącego na rzecz praw człowieka, przy czym była to działalność wyłącznie pokojowa, sprzyja poczuciu niepewności i wrażeń, że to samo może spotkać każdego obrońcę praw człowieka”. W swoim wyroku Trybunał orzekł, że zatrzymanie skarżącego stanowiło naruszenie art. 18 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, a pozwane państwo zostało wezwane do podjęcia wszelkich niezbędnych kroków w celu zakończenia zatrzymania skarżącego i zapewnienia jego natychmiastowego zwolnienia. W uzasadnieniu Trybunał jednoznacznie zauważył, że „ustalono ponad wszelką wątpliwość, że środki zaskarżone w przedmiotowej sprawie miały ukryty cel, sprzeczny z art. 18 Konwencji, a mianowicie uciszenie skarżącego” oraz że „w świetle zarzutów, które postawiono skarżącemu, uznaje się, że zaskarżone środki mogły mieć zniechęcający wpływ na pracę obrońców praw człowieka”.

Dalsza lektura

- Komisarz Praw Człowieka Rady Europy (2018), [Interwencja uboczna Komisarza Praw Człowieka Rady Europy w sprawie Mehmet Osman Kavala przeciwko Turcji \(skarga nr 28749/18\)](#), Strasburg, Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, 20 grudnia 2018 r.

W sprawie [Huseynov przeciwko Azerbejdżanowi](#) skarżący, niezależny dziennikarz z Azerbejdżanu i przewodniczący lokalnej organizacji pozarządowej specjalizującej się w ochronie praw dziennikarzy, podnosił, że został pozbawiony obywatelstwa w drodze przymusowego zrzeczenia, co uczyniło go bezpaństwowcem. Występujący jako interwenient uboczny Komisarz Praw Człowieka zauważył, że „biorąc pod uwagę dotychczasowe dokonania skarżącego jako wybitnego działacza na rzecz wolności mediów oraz fakt, że w 2014 r. postawiono mu zarzuty w tym samym czasie, co wielu azerbejdżańskim obrońcom praw człowieka w związku z ich działalnością w organizacjach pozarządowych, Komisarz uważa, że sprawa skarżącego stanowi ważną ilustrację niedociągnięć w obszarze wolności słowa, a także wyzwani stojących przed obrońcami praw człowieka w tym kraju”. Komisarz zauważył ponadto, że „pozbawienia skarżącego obywatelstwa nie należy rozpatrywać w oderwaniu od innych wydarzeń, ale jako część szerszego planu zastraszania obrońców praw człowieka w Azerbejdżanie i represji wobec tych, którzy współpracują z instytucjami międzynarodowymi”. W swoim wyroku Trybunał orzekł, że pozbawienie skarżącego obywatelstwa stanowiło naruszenie art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, w związku z czym pozwane państwo zostało zobowiązane do wypłacenia mu zadośćuczynienia za szkodę niemajątkową.

Dalsza lektura

- Komisarz Praw Człowieka Rady Europy (2018), [Interwencja uboczna Komisarza Praw Człowieka Rady Europy w sprawie Emin Huseynov v. Azerbaijan \(Application No 1/16\)](#), Strasburg, Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, 28 września 2018 r.

W wielu sprawach, w tym w sprawie Jafarov przeciwko Azerbejdżanowi, Mammadli przeciwko Azerbejdżanowi, Aliyev przeciwko Azerbejdżanowi oraz Yunusova i Yunusov przeciwko Azerbejdżanowi, skarżący, obrońcy praw człowieka i działacze na rzecz społeczeństwa obywatelskiego z Azerbejdżanu, podnosili, że ich zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie nie wynikało z uzasadnionych podejrzeń, a zostało przeprowadzone w celach innych niż określone w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. We wszystkich tych sprawach Komisarz Praw Człowieka występował jako interwenient uboczny, zwracając uwagę na „wyraźnie widoczny schemat represji w Azerbejdżanie wobec osób wyrażających sprzeciw wobec władz lub je krytykujących”, co dotyczy „w szczególności obrońców praw człowieka, ale także dziennikarzy, blogerów i innych aktywistów, którym mogą zostać postawione różne mało wiarygodne zarzuty karne.” Zdaniem Komisarza, takie zarzuty są „w dużej mierze postrzegane jako próba uciszenia takich osób i są ściśle związane z uzasadnionym korzystaniem przez nie z prawa do wolności wypowiedzi”. We wszystkich tych sprawach Trybunał orzekł, że aresztowanie i pozbawienie skarżących wolności stanowiło naruszenie art. 5 i art. 18 (a w niektórych przypadkach także art. 3, art. 6, art. 8 i art. 13) Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, w związku z czym pozwane państwo zostało zobowiązane do wypłacenia im odszkodowania za szkody majątkowe i niemajątkowe. W uzasadnieniu wyroku Trybunał zauważył, że sytuację skarżących należy postrzegać w kontekście aresztowań innych znanych działaczy społeczeństwa obywatelskiego i obrońców praw człowieka, których zatrzymano i oskarżono o w dużej mierze podobne przestępstwa, co ujawnia „schemat arbitralnego aresztowania i zatrzymywania krytyków rządu, działaczy społeczeństwa obywatelskiego i obrońców praw człowieka poprzez odwetowe ściganie i nadużywanie prawa karnego z naruszeniem art. 18”. W niektórych sprawach Trybunał zauważył również, że „aresztowaniu skarżących towarzyszyły stygmatyzujące wypowiedzi urzędników publicznych przeciwko lokalnym organizacjom pozarządowym i ich liderom”, które „nie dotyczyły jedynie domniemanego naruszenia przepisów krajowych dotyczących organizacji pozarządowych i dotacji, ale raczej miały na celu delegitymizację ich działalności”.

Orzecznictwo i dalsza lektura

- Europejski Trybunał Praw Człowieka (2023), [Yunusova i Yunusov przeciwko Azerbejdżanowi](#), nr 68817/14, 16 lipca 2020 r.
- Komisarz Praw Człowieka Rady Europy (2018), [Interwencja uboczna Komisarza Praw Człowieka Rady Europy w sprawie Leyla Yunusova i Arif Yunusov przeciwko Azerbejdżanowi \(Skarga nr 1/16\)](#), Strasburg, Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, 16 kwietnia 2015 r.
- Europejski Trybunał Praw Człowieka (2023), [Aliyev przeciwko Azerbejdżanowi](#), nr 68762/14 i nr 71200/14, 20 września 2018 r.
- Komisarz Praw Człowieka Rady Europy (2018), [Interwencja uboczna Komisarza Praw Człowieka Rady Europy w sprawie Intigam Aliyev przeciwko Azerbejdżanowi \(Skarga nr 68762/14\)](#), Strasburg, Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, 16 marca 2015 r.
- Europejski Trybunał Praw Człowieka (2023), [Mammadli przeciwko Azerbejdżanowi](#), nr 47145/14, 19 kwietnia 2018 r.
- Komisarz Praw Człowieka Rady Europy (2018), [Interwencja uboczna Komisarza Praw Człowieka Rady Europy w sprawie Anar Mammadli przeciwko Azerbejdżanowi \(Skarga nr 47145/14\)](#), Strasburg, Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, 30 marca 2015 r.
- Europejski Trybunał Praw Człowieka (2023), [Jafarov przeciwko Azerbejdżanowi](#), nr 69981/14, 17 marca 2016 r.
- Komisarz Praw Człowieka Rady Europy (2018), [Interwencja uboczna Komisarza Praw Człowieka Rady Europy w sprawie Rasul Jafarov przeciwko Azerbejdżanowi \(Skarga nr 69981/14\)](#), Strasburg, Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, 30 marca 2015 r.

W sprawie [Ecodefence i inni przeciwko Rosji](#), 73 rosyjskie organizacje pozarządowe i członkowie ich zarządów złożyli łącznie 61 skarg dotyczących ograniczenia ich praw do wolności wypowiedzi i

zrzeszania się w wyniku zakwalifikowania ich jako „obcych agentów” finansowanych z „zagranicznych źródeł” i angażujących się w „działalność polityczną” zgodnie z rosyjską Ustawą o agentach zagranicznych z 2012 r. Zgodnie z jej zapisami, rosyjskie organizacje pozarządowe, które uznano za zaangażowane w „działalność polityczną” i otrzymujące „zagraniczne finansowanie”, mają obowiązek ubiegać się o rejestrację jako „zagraniczni agenci” pod groźbą sankcji administracyjnych i karnych, a także oznaczać swoje publikacje jako publikacje organizacji „zagranicznego agenta”, publikować informacje o swojej działalności w Internecie oraz poddawać się rozbudowanym wymogom w zakresie rachunkowości i sprawozdawczości. Rosyjskie Ministerstwo Sprawiedliwości otrzymało uprawnienia do wpisywania organizacji do rejestru zagranicznych agentów wedle własnego uznania. Stosowanie ustawy o agentach zagranicznych poskutkowało nałożeniem kar administracyjnych, nakładami finansowymi i ograniczeniem działalności, w wyniku czego wiele organizacji zlikwidowano za naruszenie wymogów ustawowych lub pośrednio zmuszono do podjęcia decyzji o samolikwidacji, ponieważ nie były w stanie uiszczać grzywn, lub w celu uniknięcia dalszych sankcji. Występujący jako interwenient uboczny Komisarz Praw Człowieka zauważył, że *„uderzające jest, że obrońcy praw człowieka stanowią największą kategorię organizacji niekomercyjnych zarejestrowanych jako agenci zagraniczni (44, czyli 30%)”* oraz że *„negatywne skutki ustawy o agentach zagranicznych dla obrońców praw człowieka i organizacji niekomercyjnych budzą wątpliwości co do zasadności stosowanych przez aparat państwowy restrykcyjnych środków w świetle art. 18 Konwencji”*. W swoim wyroku Trybunał orzekł, że ograniczenie przysługującego skarżącym prawa do wolności wypowiedzi i zrzeszania się stanowiło naruszenie art. 11 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, w związku z czym pozwane państwo zostało zobowiązane do wypłacenia im zadośćuczynienia za szkodę niemajątkową. W swoim uzasadnieniu Trybunał odniósł się do kilku opinii prawnych dotyczących ustawy o agentach zagranicznych, w tym do jej porównania z Deklaracją ONZ w sprawie obrońców praw człowieka i Rezolucją Rady Praw Człowieka ONZ 22/6 w sprawie ochrony obrońców praw człowieka (21 marca 2013 r.).

Dalsza lektura

- Komisarz Praw Człowieka Rady Europy (2017), [Interwencja uboczna Komisarza Praw Człowieka Rady Europy w sprawie Ecodefence i inni przeciwko Rosji \(Skarga nr 9988/13 i 48 innych skarg\)](#), Strasburg, Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, 5 lipca 2017 r.

W sprawie [Estemirowa przeciwko Rosji](#) skarżąca złożyła skargę dotyczącą porwania i zabójstwa jej siostry, znanej rosyjskiej działaczki na rzecz praw człowieka i członkini zarządu lokalnej organizacji pozarządowej, oraz skuteczności prowadzonego w tej sprawie śledztwa. Występujący jako interwenient uboczny Komisarz Praw Człowieka zauważył, że *„zabójstwa Natalii Estemirowej nie należy rozpatrywać indywidualnie, ale jako część szerszego schematu zabójstw i zastraszania obrońców praw człowieka na Północnym Kaukazie, a w szczególności w Republice Czecheńskiej”*. Komisarz zauważył również, że *„władze rosyjskie nie zdołały zapobiec najpoważniejszym naruszeniom praw człowieka wobec obrońców praw człowieka w regionie Północnego Kaukazu i odpowiednio na nie zareagować”* oraz że *„spirala przemocy wobec obrońców praw człowieka i stygmatyzacja ich pracy miały poważny efekt mrozący dla niezależnej pracy na rzecz praw człowieka i znacznie osłabiły zdolność obrońców praw człowieka do działania, wywierając tym samym szerszy negatywny wpływ na ochronę praw człowieka w regionie”*. W swoim wyroku Trybunał orzekł, że nieprzeprowadzenie przez rosyjskie władze skutecznego śledztwa stanowiło naruszenie art. 2 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, w związku z czym pozwane państwo zostało zobowiązane do wypłacenia skarżącej zadośćuczynienia za szkodę niemajątkową. Wprawdzie Trybunał nie był w stanie zidentyfikować wystarczających dowodów wskazujących na domniemanie udziału funkcjonariuszy państwowych w zająsci, ale jednoznacznie przyznał, że *„okoliczności sprawy nie należy postrzegać w oderwaniu od działalności zawodowej Natalii Estemirowej jako obrończyni praw człowieka”*.

Dalsza lektura

- Komisarz Praw Człowieka Rady Europy (2017), [Interwencja uboczna Komisarza Praw Człowieka Rady Europy w sprawie Swietlana Chusajnowna Estemirowa przeciwko Federacji Rosyjskiej \(Skarga nr 42705/11\)](#), Strasburg, Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, 14 marca 2016 r.

III. Ochrona sygnalistów

Szacuje się, że korupcja w UE kosztuje 120 miliardów euro rocznie, co stanowi około 1 procent całkowitego unijnego PKB. W szczególności ryzyko korupcji w obszarze zamówień publicznych w UE szacuje się na 5,3 miliarda euro rocznie. Ochrona sygnalistów, którzy zgłaszają lub ujawniają informacje o zagrożeniach dla interesu publicznego, których byli świadkami podczas pracy, może przyczynić się do walki z korupcją i ochrony praw podstawowych w UE.

[Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement](#), Komisja Europejska, Milieu Ltd., 2017

Skuteczność procedur zgłaszania naruszeń (*whistleblowing*) jako ważnego narzędzia zapobiegania nadużyciom i ich ujawniania, a także zwiększenia transparentności w społeczeństwie, jest od dawna w wielu częściach świata oczywistością. Wiele osób nie zgłasza jednak naruszeń, ponieważ uważają, że nie będą otoczone ochroną i obawiają się odwetu, odpowiedzialności prawnej i innych negatywnych konsekwencji dla siebie i swoich bliskich lub powiązanych z nimi osób. Wiele niedawnych badań i zakorzenionych dobrych praktyk wykazało, że ochrona sygnalistów może zachęcać do zgłaszania naruszeń, a tym samym ułatwiać zapobieganie i wykrywanie takich nieprawidłowości jak praktyki korupcyjne, oszustwa i różne naruszenia prawa.

W ostatnich latach do wzmocnienia ochrony sygnalistów wzywa rosnąca liczba ukierunkowanych **inicjatyw politycznych** na szczeblu międzynarodowym i unijnym.

Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ) konsekwentnie argumentuje na rzecz ochrony praw sygnalistów z uwzględnieniem różnorodnych globalnych doświadczeń w tej dziedzinie. [Artykuł 33 Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji \(UNCAC\)](#), którą przyjęto w 2003 r., wzywa sygnatariuszy UNCAC do rozważenia włączenia do krajowego systemu prawnego stosownych środków zapewniających ochronę przed każdym niesprawiedliwym traktowaniem osoby, która zgłasza w dobrej wierze i na racjonalnych podstawach właściwemu organowi wszelkie zdarzenia związane z przestępstwami określonymi zgodnie z Konwencją.

W [Rekomendacji CM/Rec\(2014\)7 w sprawie ochrony sygnalistów Rada Europy](#) zachęca państwa członkowskie do wdrożenia ram normatywnych, instytucjonalnych i sądowych, które chronią prawa i interesy osób, które w kontekście swojej pracy zgłaszają lub ujawniają informacje o zagrożeniach lub szkodach dla interesu publicznego.

W raporcie zatytułowanym [Committing to Effective Whistleblower Protection](#) z 2016 r. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) podkreśliła znaczenie ochrony sygnalistów dla interesu publicznego, promowania kultury odpowiedzialności i uczciwości zarówno w instytucjach publicznych, jak i prywatnych, a także zachęcania do zgłaszania wykroczeń, oszustw i korupcji wszędzie tam, gdzie do nich dochodzi. W raporcie przeanalizowano ramy prawne ochrony sygnalistów w krajach OECD i zaproponowano dalsze działania w celu wzmocnienia skutecznych i kompleksowych przepisów zapewniających ochronę sygnalistom.

W 2017 r. Komisja Europejska opublikowała raport zatytułowany „Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement” [Szacunki dotyczące korzyści gospodarczych związanych z ochroną sygnalistów w dziedzinie zamówień publicznych]. W raporcie tym oszacowano straty w sektorze zamówień publicznych, które wynikają z braku ochrony sygnalistów w całej UE, a

także rzeczywisty potencjał dobrze funkcjonującego systemu ochrony sygnalistów w zakresie zapobiegania nadużywaniu środków publicznych w zamówieniach publicznych, zaznaczając, że znacznie przewyższa on koszty.

W komunikacie [2018 Communication for Strengthening Whistleblower Protection at EU level](#) Komisja Europejska uznała, że ujawnianie przypadków nadużyć, np. korupcji, tak w sektorze publicznym, jak i prywatnym, jest niezbędne, by rzucić światło na systemowe nieprawidłowości, które powodują poważne szkody dla interesu publicznego i dobrobytu obywateli, a także prowadzą do erozji demokracji. Zauważono, że pewne rozwiązania ukierunkowane na ochronę sygnalistów wprowadzono już w konkretnych instrumentach UE w niektórych obszarach, ale jednocześnie wskazano, że obecna ochrona sygnalistów w UE jest podzielona pomiędzy Państwa Członkowskie i niejednolita w różnych obszarach polityki. W komunikacie wezwano do zapewnienia i wzmocnienia ochrony osób, które zgłaszają nieprawidłowości, ponieważ często ryzykują one karierę i majątek, a w niektórych przypadkach ponoszą także poważne i długotrwałe konsekwencje finansowe, zdrowotne, reputacyjne i osobiste.

W tym kontekście Komisja Europejska określiła **ramy polityczne** w celu wzmocnienia ochrony sygnalistów na poziomie unijnym, proponując dyrektywę w sprawie ochrony sygnalistów.

Dalsza lektura

- Rada Europy (2014), [Rekomendacja CM/Rec\(2014\)7 Komitetu Ministrów Rady Europy do państw członkowskich z 30 kwietnia 2014 r. w sprawie ochrony whistleblowerów \(sygnalistów\)](#), 30 kwietnia 2014 r.
- Rada Europy (2022), [Sprawozdanie z oceny rekomendacji CM/Rec\(2014\)7 w sprawie ochrony sygnalistów. Protection of Whistleblowers \[Ochrona sygnalistów\]](#), czerwiec 2022 r.
- Rada Europy (2019), [Report, The protection of whistleblowers Challenges and opportunities for local and regional government \[Raport. Ochrona sygnalistów. Wyzwania i szanse dla rządów centralnych i regionalnych\]](#), 3 kwietnia 2019 r.
- Międzynarodowa Organizacja Pracy (2020), [The Protection of Whistle-blowers in the Public Service Sector \[Ochrona sygnalistów w sektorze usług publicznych\]](#), wrzesień 2020 r.
- OECD (201), [Report, Committing to Effective Whistleblower Protection \[Raport. Działania na rzecz skutecznej ochrony sygnalistów\]](#), 16 marca 2016 r.
- Office of Whistleblower Ombuds, [Whistleblower Support Organizations and Legal Resources \[Organizacje wspierające sygnalistów i zasoby prawne\]](#).
- [Wykaz literatury naukowej na ten temat.](#)

Prawo Unii Europejskiej. Prawo UE zapewnia obecnie jednoznaczną i szczególną ochronę sygnalistów. Unijna [Dyrektywa 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii](#) (dalej: dyrektywa w sprawie sygnalistów lub dyrektywa) obowiązuje od 16 grudnia 2019 r. i instytucjonalizuje ochronę sygnalistów na terytorium UE, co może mieć istotny wpływ na zapobieganie nadużyciom finansowym i korupcji, zwalczanie poważnej przestępczości, w tym naruszeń przepisów ochrony środowiska, oraz promowanie zrównoważonego rozwoju.

Dyrektywa koncentruje się na stworzeniu skutecznych, prawnie chronionych kanałów przetwarzania informacji i wprowadza minimalne standardy ochrony przed odwetem oraz środki prawne przysługujące osobom, które zgłaszają naruszenia prawa UE i odpowiadającego mu ustawodawstwa krajowego w wielu kluczowych obszarach polityki.

Zakres przedmiotowy dyrektywy obejmuje szereg naruszeń prawa unijnego:

(a) naruszenia, które dotyczą **następujących obszarów** (określonych przez odniesienie do wykazu aktów Unii zawartego w załączniku do dyrektywy):

- (i) zamówienia publiczne;
 - (ii) usługi, produkty i rynki finansowe oraz zapobieganie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu;
 - (iii) bezpieczeństwo produktów i ich zgodność z wymogami;
 - (iv) bezpieczeństwo transportu;
 - (v) ochrona środowiska;
 - (vi) ochrona radiologiczna i bezpieczeństwo jądrowe;
 - (vii) bezpieczeństwo żywności i pasz, zdrowie i dobrostan zwierząt; (viii) zdrowie publiczne;
 - (ix) ochrona konsumentów
- (b) **naruszenia mające wpływ na interesy finansowe Unii;**

Dyrektywa zobowiązuje Państwa Członkowskie do ustanowienia **wewnętrznych i zewnętrznych** kanałów zgłoszeń dla sygnalistów pracujących w sektorze publicznym i prywatnym, a także do ochrony poufności zgłaszających. Wymaga to od wielu podmiotów publicznych i prywatnych uruchomienia własnych wewnętrznych kanałów, za pośrednictwem

(c) **naruszenia związane z rynkiem wewnętrznym**, w tym naruszenia unijnych zasad konkurencji i pomocy państwowej, a także naruszenia związane z rynkiem wewnętrznym w odniesieniu do czynów naruszających przepisy dotyczące podatku od osób prawnych lub do uzgodnień, których celem jest uzyskanie korzyści podatkowej sprzecznej z przedmiotem lub celem obowiązującego prawa dotyczącego podatku od osób prawnych.

Jednocześnie Państwa Członkowskie mogą rozszerzyć ten zakres ochrony na mocy prawa krajowego na obszary lub działania nieobjęte dyrektywą. Z tego prawa skorzystało wiele krajów, w tym Bułgaria.

Dyrektywa wymaga objęcia ochroną **jak najszerszego zakresu kategorii osób**, które, niezależnie od tego, czy są obywatelami Unii, czy obywatelami państw trzecich, z racji swojej działalności zawodowej (i niezależnie od charakteru tej działalności) mają uprzywilejowany dostęp do informacji o naruszeniach, których zgłoszenie leży w interesie publicznym i które w przypadku zgłoszenia takich naruszeń mogą ucieść w wyniku działań odwetowych. Zakres podmiotowy dyrektywy obejmuje co najmniej osoby posiadające status pracownika, w tym urzędników służby cywilnej lub osoby samozatrudnione, wspólników i członków organu administracyjnego, zarządzającego lub nadzorczego przedsiębiorstwa, w tym osoby spoza zarządu, a także wolontariuszy i płatnych lub bezpłatnych stażystów, wszelkie osoby pracujące pod nadzorem i kierownictwem wykonawców, podwykonawców i dostawców. Dyrektywa stanowi, że środki ochrony sygnalistów mają również zastosowanie w stosownych przypadkach do: koordynatorów; osób trzecich, które są powiązane z osobami zgłaszającymi i które mogłyby ucieść w wyniku działań odwetowych w kontekście związanym z pracą, takich jak współpracownicy lub krewni osób zgłaszających; oraz podmiotów prawnych, których osoby zgłaszające są właścicielami, dla których pracują lub z którymi są w inny sposób powiązane w kontekście zawodowym.

Aby zapewnić skuteczne wykrywanie poważnych szkód dla interesu publicznego i zapobieganie im, dyrektywa podaje **jednoznaczne definicje** naruszeń i informacji o naruszeniach, zgłoszenia wewnętrznego i zewnętrznego. publicznego ujawnienia, osoby zgłaszającej, koordynatora, kontekstu zawodowego, osoby zainteresowanej, działań odwetowych, działań następnych, informacji zwrotnej i właściwego organu.

Skuteczne wykrywanie i zapobieganie naruszeniom prawa unijnego wymaga, aby odpowiednie informacje szybko docierały do osób znajdujących się najbliżej źródła problemu, najbardziej zdolnych

do przeprowadzenia dochodzenia i posiadających uprawnienia do naprawienia nadużycia, jeżeli jest to możliwe.

Zgłaszających zachęca się do korzystania przede wszystkim z wewnętrznych kanałów zgłoszeń i raportowania problemów pracodawcy, jeśli takie kanały istnieją i można racjonalnie oczekiwać, że są skuteczne. W przypadku podmiotów prawnych z sektora prywatnego obowiązek stworzenia wewnętrznych kanałów zgłoszeń powinien być proporcjonalny do ich wielkości i poziomu ryzyka, jakie ich działalność stanowi dla interesu publicznego. **Wszystkie przedsiębiorstwa zatrudniające 50 lub więcej pracowników należy objąć obowiązkiem stworzenia wewnętrznych kanałów zgłoszeń, niezależnie od charakteru ich działalności, w oparciu o obowiązek poboru podatku VAT.** Po przeprowadzeniu odpowiedniej oceny ryzyka Państwa Członkowskie mogą również w szczególnych przypadkach wymagać stworzenia wewnętrznych kanałów zgłoszeń od innych przedsiębiorstw, na przykład ze względu na znaczące ryzyko związane z ich działalnością.

Dyrektywa wzywa również Państwa Członkowskie do stworzenia kompleksowych ram regulacyjnych i zaleca, aby wszystkie trzy rodzaje kanałów zgłoszeń (wewnętrzne, zewnętrzne i mechanizmy publicznego ujawniania informacji) były ze sobą powiązane i interaktywne.

Skuteczne wdrożenie dyrektywy w sprawie sygnalistów bazuje na utworzeniu efektywnych krajowych ram prawnych oraz prężnej infrastruktury instytucjonalnej i organizacyjnej, a także na głębszym zrozumieniu podstawowych wartości praworządności i demokracji, jak na przykład prawo do wolności wypowiedzi i informacji zapisane w [artykule 11](#) Karty praw podstawowych UE.

Dalsza lektura

- National Whistleblower Center, [The European Union Whistleblower Directive \[Europejska dyrektywa w sprawie sygnalistów\]](#).
- Deloitte, [The EU Whistleblower Directive; what does it mean for you? Highlighting legal requirements in a practical manner \[Dyrektywa UE w sprawie sygnalistów; co to oznacza dla Ciebie? Wymogi prawne a praktyka\]](#)
- Abazi V., [The European Union Whistleblower Directive: A 'Game Changer' for Whistleblowing Protection?](#), Industrial Law Journal, tom 49(4), s. 640-656, 2020 r.
- Komisja Europejska (2022), [July Infringements Package: Key Decisions](#), 15 lipca 2022 r.

Proces transpozycji. W dyrektywie wskazano datę 17 grudnia 2021 r. jako termin, w którym Państwa Członkowskie mają dokonać transpozycji jej przepisów do krajowych systemów prawnych i instytucjonalnych, tj. wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do jej wykonania. Większość Państw Członkowskich (z wyjątkiem Danii i Szwecji) spóźniła się jednak z przyjęciem odpowiednich przepisów transponujących. Wiele krajów, w tym [Bułgaria](#) i [Rumunia](#), dokonało transpozycji dyrektywy pod presją postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wszczętych przez Komisję Europejską w 2022 r.

Opóźnienia w transpozycji i jej niekompletny proces wskazują, że praktyka zgłaszania nieprawidłowości nie została jeszcze ustanowiona i większość osób, które są świadkami naruszeń w kontekście zawodowym, jej nie stosuje. Wprawdzie przed wprowadzeniem dyrektywy w wielu Państwach Członkowskich funkcjonowały przepisy regulujące tę kwestię, zarówno podzielone między kilka aktów prawnych jak i zebrane w jednym, ale normy wprowadzone dyrektywą ustanawiają nowe, wyższe wymagania.

Niezależnie od konkretnej daty przyjęcia (najczęściej w 2022 r. i na początku 2023 r.), prawie wszystkie przepisy transponujące dyrektywę weszły w życie dopiero niedawno. W związku z tym w szeregu Państw Członkowskich dopiero opracowywane są przepisy wykonawcze, regulacje wewnętrzne oraz infrastruktura instytucjonalna i organizacyjna na potrzeby zgłaszania i działań następczych, a także systemy ochrony i środki wsparcia dla sygnalistów. Ponadto w wielu Państwach Członkowskich –

nawet tych, w których obowiązywały wcześniej przepisy w tym zakresie – brak jest doświadczenia we wdrażaniu standardów dyrektywy w sprawie sygnalistów.

Według [EU Whistleblowing Monitor](#), stworzonego w 2018 r. przez WIN w celu śledzenia transpozycji dyrektywy UE w sprawie sygnalistów we wszystkich 27 państwach członkowskich, oraz [innych dostępnych źródeł informacji](#), do sierpnia/września 2023 r. transpozycji dyrektywy w sprawie sygnalistów dokonało 25 Państw Członkowskich UE. Na transpozycję czekają jeszcze tylko Estonia i Polska. Kilka przykładów na temat aktualnej sytuacji:

Bułgaria przyjęła przepisy dotyczące sygnalistów 27 stycznia 2023 r. Ustawa obowiązuje od 4 maja

Dla Państw Członkowskich UE najistotniejsze są następujące zidentyfikowane wyzwania:

- a) **odpowiednie szkolenia i opracowanie wytycznych** w celu zapewnienia ochrony tożsamości sygnalistów,
- b) **współpraca lub koordynacja między odpowiednimi agencjami**, w szczególności organami regulacyjnymi i organami ścigania prowadzącymi dochodzenia w sprawie przestępstw administracyjnych i karnych,
- c) **prowadzenie dialogu z innymi podmiotami**, takimi jak przedsiębiorcy, przedstawiciele zawodów prawniczych i organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

2023 r., ale w odniesieniu do pracodawców z sektora prywatnego, którzy zatrudniają od 50 do 249 pracowników fizycznych lub umysłowych, przepisy weszły w życie od 17 grudnia 2023 r. Na zewnętrzny punkt kontaktowy odpowiedzialny za przyjmowanie i przetwarzanie zgłoszeń naruszeń wyznaczono Komisję Ochrony Danych Osobowych (CPDP). CPDP jest upoważniona do przekazywania otrzymanych zgłoszeń właściwemu organowi w zależności od przedmiotu zgłoszenia. Właściwe organy są wyczerpująco wymienione w ustawie. Zadaniem Rzecznika Praw Obywatelskich jest przeprowadzanie okresowych kontroli działalności CPDP.

Polska nie dokonała jeszcze transpozycji przepisów dyrektywy. W lutym 2023 r. Komisja Europejska podjęła decyzję o skierowaniu do Trybunału Sprawiedliwości UE sprawy przeciwko Polsce i innym Państwom Członkowskim w związku z brakiem transpozycji i notyfikacji krajowych środków transpozycji dyrektywy UE w sprawie sygnalistów.

Rumunia przyjęła nową ustawę o zgłaszaniu nieprawidłowości w dniu 13 grudnia 2022 r., a ustawa weszła w życie od 22 grudnia 2022 r. (poprzednia ustawa o ochronie ujawniania informacji przez urzędników państwowych została przyjęta w 2004 r.). 28 marca 2023 r. weszła w życie nowa ustawa zmieniająca rumuńskie ramy prawne dotyczące sygnalistów. Zmienia ona przepisy dotyczące anonimowych zgłoszeń, które uznano za zbyt surowe. Organami właściwymi do przyjmowania zgłoszeń o naruszeniach prawa są organy i instytucje publiczne, które upoważniono do przyjmowania i rozpatrywania zgłoszeń dotyczących naruszeń prawa zgodnie z ich zakresem kompetencji, a także Krajowa Agencja na rzecz Uczciwości (ANI) lub inne organy i instytucje publiczne, którym Agencja przekazuje zgłoszenia do rozpatrzenia.

Po transpozycji dyrektywy głównym **celem** jest wspieranie prawidłowego i odpowiedniego wykonywania istniejących lub nowo przyjętych przepisów krajowych transponujących dyrektywę w sprawie sygnalistów oraz tworzenie otoczenia sprzyjającego zgłoszeniom i informowaniu o naruszeniach prawa Unii poprzez: a) zwiększanie świadomości wśród podmiotów publicznych i prywatnych, przedstawicieli zawodów prawniczych i ogółu społeczeństwa na temat kanałów zgłoszeń, środków prawnych i środków ochrony przed działaniami odwetowymi, b) wspieranie organizacji społeczeństwa obywatelskiego, organów publicznych, przedstawicieli zawodów prawniczych i

przedsiębiorstw prywatnych w zakresie skutecznego egzekwowania zasad i procedur ochrony sygnalistów, c) przeprowadzanie analiz i badań, opracowywanie narzędzi i programów szkoleniowych oraz zacieśnianie współpracy między instytucjami i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, a także d) rekomendowanie usprawnień i zmian ram prawnych.

Dalsza lektura

- Integrity Line (2023), [WHITE PAPER. Expert Guide: Whistleblowing Laws in the European Union \[BIAŁA KSIĘGA, Przewodnik ekspercki: Przepisy dotyczące zgłaszania nieprawidłowości w Unii Europejskiej\]](#), lipiec 2023 r.
- Southeast Europe Coalition on Whistleblower Protection (2023), [Transposition of the EU 2019/1937 Directive on Whistleblower protection in Southeast Europe: Challenges and lessons learned \[Transpozycja dyrektywy UE 2019/1937 w sprawie ochrony sygnalistów w Europie Południowo-Wschodniej: Wyzwania i wyciągnięte wnioski\]](#), 15 lipca 2023 r.

Status quo: wyzwania i osiągnięcia. Na skutek przyjęcia i transpozycji dyrektywy UE i jej Państwa Członkowskie stanęły w obliczu nowej sytuacji, w której jeden akt prawny na poziomie UE, transponowany do krajowych systemów prawnych i instytucjonalnych, zastępuje stosowaną do tej pory fragmentaryczną i często niespójną ochronę sygnalistów. Sprostanie tej nowej sytuacji wymaga innowacyjnych działań, które uzupełnią wcześniejsze wysiłki włożone w zapobieganie nadużyciom i naruszeniom prawa oraz zachęcą obywateli do zgłaszania zastrzeżeń bez obawy o ewentualne działania odwetowe.

W niedawnym omówieniu zatytułowanym [Focus areas - Whistleblower protection \[Obszary zainteresowania - ochrona sygnalistów\]](#) UNODC stwierdza, że około 70% państw, które ukończyły pierwszy cykl mechanizmu przeglądu wdrożenia UNCAC, otrzymało zalecenie rozważenia wsparcia egzekwowania art. 33 Konwencji w związku z ochroną sygnalistów. Wskazano, że w wielu krajach – niezależnie od (często nieistniejących lub niewystarczających) ram prawnych, nieskuteczne egzekwowanie systemów ochrony sygnalistów stanowi wyzwanie dla wszystkich podmiotów.

Wspólnym potrzebom i wyzwaniom wskazanym do tej pory w niektórych Państwach Członkowskich towarzyszy wysoki poziom korupcji i problemy w zakresie praworządności. [Indeks percepcji korupcji \(CPI\) za 2022 r.](#) pokazuje, że większość krajów ponosi porażkę w powstrzymaniu korupcji, a od ponad dekady działania antykorupcyjne w ponad połowie analizowanych krajów utknęły w martwym punkcie. W UE najgorzej pod tym względem radzą sobie Bułgaria (43 punkty), Rumunia (46 punktów), Chorwacja (50 punktów), Malta (51 punktów) i Polska (55 punktów), zwłaszcza w porównaniu z wynikami większości krajów Europy Zachodniej, które mieszczą się w przedziale od 70 do 90 punktów. Badanie Transparency International z 2021 r. zatytułowane [Institutional arrangements for whistleblowing: Challenges and best practices \[Rozwiązania instytucjonalne w zakresie zgłaszania nieprawidłowości – wyzwania i dobre praktyki\]](#) sugeruje na podstawie zebranych danych kilka wniosków. Zgodnie z jednym z nich **ochrony sygnalistów przed odwetem nie należy pozostawiać wyłącznie sądom, zwłaszcza w krajach, gdzie sygnaliści nie mają dostępu do wsparcia prawnego i finansowego.** W raporcie zauważono również, że wprowadzenie indywidualnych porad sygnalistom mogą udzielać CSO, należy zająć się kwestią odpowiednich zasobów.

W [Sprawozdaniu na temat praworządności za 2022 r.](#) ujawniono występujące w wielu krajach niedociągnięcia ściśle związane z rolą i ochroną sygnalistów.

Dla promowania zgłaszania nadużyć i jego potencjału w zapobieganiu lub wykrywaniu naruszeń prawa, a także dla lepszego i adekwatnego egzekwowania środków ochrony sygnalistów szczególnie ważne jest wzmocnienie infrastruktury instytucjonalnej na potrzeby zgłoszeń wewnętrznych i zewnętrznych

w oparciu o partnerstwo publiczno-prywatne i wykorzystanie potencjału sektora obywatelskiego na poziomie krajowym i unijnym.

Przydatne zasoby można znaleźć tutaj:

- [National Whistleblower Center \(NWC\)](#)
- [European Center for Whistleblower Rights \(ECWR\)](#)
- [Advocacy and Legal Advice Centres \(ALACs\)](#)
- [Whistleblowing International Network \(WIN\)](#)
- [Międzynarodowa koalicja grup antykorupcyjnych i obrońców sygnalistów](#)

Orzecznictwo. ETPCz posiada ugruntowane orzecznictwo w zakresie ochrony sygnalistów na mocy art. 10 EKPC. W jednej z istotnych spraw dotyczących okresu przed wprowadzeniem dyrektywy UE, a mianowicie w sprawie [Guja przeciwko Mołdawii \(2008\)](#), Trybunał opracował sześć kryteriów ustalenia warunków, w jakich sygnalistom udziela się ochrony na mocy art. 10 EKPC (wolność wypowiedzi). Oto „kryteria Guja”:

- a) czy sygnalista miał **alternatywne kanały** zgłoszenia nieprawidłowości przed ich upublicznieniem;
- b) czy ujawnione informacje są przedmiotem **interesu publicznego**;
- c) czy dokonano wstępnego sprawdzenia **autentyczności ujawnionych informacji**;
- d) jakie **szkody** poniósł pracodawca w wyniku ujawnienia;
- e) czy sygnalista działał w **dobrej wierze**;
- f) czy nałożona kara była **proporcjonalna**.

W innej, nowszej sprawie [Halet przeciwko Luksemburgowi](#) [14 lutego 2023 r.], Wielka Izba orzekła, że Haletowi rzeczywiście powinna być przysługiwać ochrona na mocy art. 10 EKPC, ponieważ zgłaszał fakty (tj. kwestie podatkowe), które były przedmiotem interesu publicznego. W szczególności Trybunał uściślił, jak zachować równowagę między interesem publicznym w zakresie ujawnienia informacji a szkodliwymi skutkami wynikającymi z ich ujawnienia. Wyrok ten znacząco odbiegał od wcześniejszych wyroków Trzeciej Izby ETPCz w Luksemburgu.

Dalsza lektura

- E.R. Boot, [The feasibility of a public interest defence for whistleblowing](#), Law and Philosophy, maj 2019 r.

Orzecznictwo

- [Gawlik przeciwko Liechtensteinowi \(2021\)](#) i [Bucur i Toma przeciwko Rumunii \(2013\)](#) ([Heinisch przeciwko Niemcom](#) (2011) (pracownik w sektorze prywatnym), [Wojczuk przeciwko Polsce](#) (2021).

Dyrektywa UE a orzecznictwo ETPCz. Dyrektywa w sprawie sygnalistów odnosi się do faktu, że sygnaliści korzystają z prawa do wolności wypowiedzi, uznanego zarówno w art. 11 Karty praw podstawowych UE, jak i w art. 10 Konwencji Rady Europy o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC).

Istnieje jednak szereg wyraźnych różnic między dyrektywą a orzecznictwem ETPCz. Przede wszystkim **dyrektywa UE chroni tylko osoby, którzy zgłaszają naruszenia prawa UE**. Według ETPCz od sygnalisty zwykle oczekuje się, że w pierwszej kolejności dokona zgłoszenia wewnętrznego (z kolei w dyrektywie nie wprowadzono pierwszeństwa dla wewnętrznego systemu zgłoszeń). Ponadto Trybunał stosuje kryteria „działania w dobrej wierze” i „interesu publicznego”, z których żaden nie jest wymagany na mocy dyrektywy. ETPCz ustanawia również związek między ochroną sygnalistów a szkodą wyrządzoną pracodawcy, podczas gdy dyrektywa nie przewiduje takiego związku.

Dyrektywa nie zapewnia ochrony sygnalistom zgłaszającym problemy związane z bezpieczeństwem narodowym. Takich sygnalistów można objąć ochroną wyłącznie na mocy art. 10 EKPC. [Niektórzy eksperci](#) twierdzą, że orzecznictwo ETPCz ma zastosowanie do każdego rodzaju krzywdy poniesionej przez sygnalistę, o ile ujawnienie informacji leży w interesie publicznym, co oznacza, że kluczowym kryterium jest tutaj fakt, czy informacje dotyczą interesu publicznego. Z kolei aspekt interesu publicznego nie jest podniesiony w dyrektywie.

Otwartym pozostaje pytanie, czy i w jakim stopniu orzecznictwo ETPCz będzie rozwijać się w kierunku uwzględniającym dyrektywę UE.

Dalsza lektura

- Kafteranis D., Brockhaus R. (2020), [Time to Reconsider Strasbourg's Whistleblower Case Law](#), 21 września 2020 r.
- Vandekerckhove W. (2016), [Freedom of Expression as the "Broken Promise" of Whistleblower Protection](#), Revue des droits de l'homme, czerwiec 2016.

Aspekty praworządności w unijnych przepisach antydyskryminacyjnych

Autorka: Giota Masouridou

Streszczenie. Celem bieżącej sekcji jest poszerzenie wiedzy na temat standardów praworządności pochodzących z różnych źródeł, w szczególności w dziedzinie prawa UE i prawa międzynarodowego, ukierunkowanego na zwalczanie dyskryminacji. Dobrym przykładem stopniowego rozwoju powszechnej ochrony przed dyskryminacją jest współdziałanie międzynarodowych, regionalnych i ponadnarodowych form współpracy między państwami, organizacjami międzynarodowymi i UE oraz sądami międzynarodowymi i TSUE.

Celem rozdziału jest wyjaśnienie wzajemnych relacji między praworządnością a podstawowymi prawami jednostki oraz sposobu, w jaki sposób przedstawiciele zawodów prawnych mogą poszerzyć swoją argumentację w zakresie ochrony praw człowieka, podnosząc kwestię praworządności. Fundament praworządności obejmuje w szczególności zasady równości i niedyskryminacji. Prawa człowieka, praworządność i demokracja są ze sobą powiązane i wzajemnie się wzmacniają. Należą też do uniwersalnych i niepodzielnych podstawowych wartości i zasad Państw Członkowskich Unii Europejskiej. Wzmocnienie praworządności na poziomie krajowym, unijnym i międzynarodowym ma zasadnicze znaczenie dla ciągłego i inkluzywnego wzrostu gospodarczego, zrównoważonego rozwoju i pełnej realizacji wszystkich praw człowieka i podstawowych swobód, a wszystkie te elementy z kolei wspierają praworządność.

Prowadzących zachęca się, by potraktowali ten rozdział jako okazję do zilustrowania, w jaki sposób można wysnuwać argumenty dotyczące praw podstawowych, zakazu dyskryminacji i równości wobec prawa na podstawie zasady praworządności w oparciu o konkretne przykłady z orzecznictwa w sprawie odpowiednich przepisów UE. Daje to możliwość przeanalizowania tych zasad na gruncie praktycznym zamiast w sposób nadmiernie teoretyczny i deklaracyjny. Omawiane zagadnienia są odpowiednie dla wszystkich poziomów wiedzy. Materiały przygotowane w oparciu o treść bieżącego rozdziału winny koncentrować się na przypadkach związanych z grupami zidentyfikowanymi jako najbardziej narażone w krajach unijnych (migranci i uchodźcy, kobiety, osoby LGBTIQ+).

Powiązane moduły:

Moduł ToT 3 - Praworządność i społeczeństwo obywatelskie

Moduł wstępny 2 – Praworządność a wykonywanie podstawowych praw demokratycznych

Moduły zaawansowane 1 - Prawo UE i praworządność oraz **2** - Argumentacja dotycząca praworządności w konkretnych zagadnieniach

Przedstawiciele zawodów prawnych z poszczególnych państw zapoznają się z różnymi przykładami i dziedzinami prawa, aby w walce o sprawiedliwość poznać istniejące przepisy prawa unijnego i międzynarodowego oraz mechanizmy zapobiegania, korygowania i karania nadużyć w zakresie praworządności.

Zawartość rozdziału

- Ramy antydyskryminacyjne Rady Europy
- Ramy antydyskryminacyjne UE
- Związek między prawem UE a prawem międzynarodowym

I. Ramy antydyskryminacyjne Rady Europy

Zasadę niedyskryminacji zapisano w wielu traktatach Rady Europy.

Zakaz dyskryminacji ustanowił art. 14 EKPC, który gwarantuje równe traktowanie w korzystaniu z innych praw określonych w Konwencji.

[Protokół nr 12 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności](#) podpisano w 2000 r., a wszedł w życie 1.04.2005 r. po 10 ratyfikacjach. Konwencja nie została jeszcze [ratyfikowana](#) przez wszystkie Państwa Członkowskie UE. Jej innowacyjność polega na rozszerzeniu zakazu dyskryminacji na równe traktowanie w wykonywaniu wszelkich praw, w tym praw wynikających z przepisów krajowych.

Artykuł E [Europejskiej Karty Społecznej](#) jednoznacznie zakazuje dyskryminacji i wprowadza klauzulę horyzontalną, która obejmuje takie przesłanki jak rasa, kolor skóry, płeć, język, religia, poglądy polityczne lub inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, urodzenie lub „inny status”. Protokół dodatkowy do EKS przewiduje mechanizm skarg zbiorowych. Pozwala on organizacjom pozarządowym (NGO), które mają status uczestniczący w Radzie Europy, wnoszenie skarg zbiorowych przeciwko państwu, które ratyfikowało konwencję, w związku z nieprzestrzeganiem EKS.

Ochrona przed dyskryminacją jest również zapewniona w następujących konwencjach – Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych, Konwencji w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi i Konwencji o dostępie do urzędowych dokumentów. Protokół do Konwencji o cyberprzestępczości również wzywa do ochrony przed dyskryminacją. Ponadto Konwencja o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (Konwencja Stambulska) potępia wszelkie formy dyskryminacji kobiet. Z kolei Konwencja o prawach człowieka i biomedycynie zakazuje wszelkich form dyskryminacji ze względu na dziedzictwo genetyczne.

[Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji \(ECRI\)](#) to organ Rady Europy zajmujący się prawami człowieka, który monitoruje problem rasizmu, ksenofobii, antysemityzmu, nietolerancji i dyskryminacji rasowej.

II. Ramy antydyskryminacyjne UE

Zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową jest podstawową zasadą określoną w Traktacie o funkcjonowaniu UE (art. 18 i 45 TFUE) i w KPP. Zgodnie z KPP dyskryminacja ze względu na przynależność państwową jest zakazana w zakresie stosowania Traktatów i bez uszczerbku dla ich postanowień szczególnych. Specjalne prawodawstwo antydyskryminacyjne UE ograniczało się pierwotnie do zakazu dyskryminacji ze względu na płeć w zatrudnieniu. Wraz z kolejnymi zmianami traktatów za podstawowe wartości Unii uznano godność ludzką, wolność, demokrację, równość, praworządność i poszanowanie praw człowieka. Zostały one uwzględnione w traktatach i włączonymi do głównego nurtu wszystkich unijnych polityk i programów.

Zgodnie z art. 2 TUE zasada niedyskryminacji jest jedną z podstawowych wartości Unii. Artykuł 10 TFUE zobowiązuje UE do zwalczania przy formułowaniu i wdrażaniu polityk i działań dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.

Po wejściu w życie Traktatu z Amsterdamu w 1999 r. UE zyskała możliwość podejmowania działań ukierunkowanych na zwalczanie dyskryminacji z wielu powodów. Prerogatywy te doprowadziły do wprowadzenia nowych dyrektyw równościowych, a także do nowelizacji istniejących przepisów dotyczących równości płci. Obecnie w UE funkcjonuje znaczny zbiór przepisów antydyskryminacyjnych: [Dyrektywa 2000/43/WE](#) wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne; [Dyrektywa 2000/78/WE](#) przeciwko dyskryminacji w miejscu pracy ze względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną; [Dyrektywa 2006/54/WE](#) w sprawie równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy; [Dyrektywa 2004/113/WE](#) w sprawie równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług; [Wniosek dotyczący dyrektywy \(COM\(2008\)462\)](#) przeciwko dyskryminacji ze względu na wiek, niepełnosprawność, orientację seksualną oraz religię lub światopogląd poza miejscem pracy.

Tytuł 3 [Karty praw podstawowych UE](#) poświęcony jest równości. Karta zakazuje „wszelkiej dyskryminacji, w szczególności ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną” (art. 21). Tytuł ten zawiera również postanowienia dotyczące równości wobec prawa (art. 20); różnorodności kulturowej, religijnej i językowej (art. 22), równości kobiet i mężczyzn (art. 23); praw dziecka (art. 24); praw osób starszych (art. 25); oraz integracji osób niepełnosprawnych (art. 26).

III. Związek między prawem UE a prawem międzynarodowym

Wszystkie Państwa Członkowskie UE są stronami następujących traktatów ONZ dotyczących praw człowieka, z których wszystkie zawierają zakaz dyskryminacji: Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych (ICCPR); Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych (ICESCR); Międzynarodowa konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej (ICERD); Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (CEDAW); Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz Konwencja o prawach dziecka (CRC).

Przepisy UE, w tym dyrektywy równościowe, zawierają odniesienia do różnych traktatów międzynarodowych, w tym CEDAW, ICCPR, ICESCR, ICERD. Odwołania do traktatów ONZ można też znaleźć w orzecznictwie ETPCz. Podkreślił on, że EKPC nie można interpretować w oderwaniu od ogólnych zasad prawa międzynarodowego. Należy brać pod uwagę wszystkie odpowiednie zasady prawa międzynarodowego, które mają zastosowanie do stosunków między stronami, w szczególności odnoszące się do międzynarodowej ochrony praw człowieka. [Harroudj przeciwko Francji, nr 43631/09, pkt 42, Khamtokhu i Aksenchik przeciwko Rosji, nr 60367/08 i 961/11, w sprawie CEDAW; Nachova i inni przeciwko Bułgarii, nr 43577/98 i 43579/98, w sprawie ICERD].

Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych (CRPD) z 2006 r. to pierwszy pakt ONZ dotyczący praw człowieka, który był otwarty dla regionalnych organizacji integracyjnych. UE ratyfikowała CRPD w grudniu 2010 r. W 2015 r. Komitet ds. Praw Osób Niepełnosprawnych przeprowadził pierwszą kontrolę sposobu wykonania przez UE jej obowiązków. W uwagach końcowych Komitet wyraził zaniepokojenie faktem, że dyrektywy UE – dyrektywa w sprawie równości rasowej (2000/43), dyrektywa w sprawie towarów i usług (2004/113) oraz dyrektywa w sprawie równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn (zmieniona) (2006/54) – nie zakazują jednoznacznie dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność i nie zapewniają osobom niepełnosprawnym uzasadnionych usprawnień w dziedzinie ochrony socjalnej, opieki zdrowotnej, rehabilitacji, edukacji oraz zapewnienia takich towarów i usług jak mieszkania, transport i ubezpieczenie. Zalecono, aby UE rozszerzyła ochronę przed dyskryminacją na osoby niepełnosprawne poprzez przyjęcie proponowanej dyrektywy horyzontalnej w sprawie równego traktowania.

Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych zawiera obszerną listę praw przysługujących osobom niepełnosprawnym, aby zapewnić im równość w korzystaniu z ich praw, i nakłada na państwa szereg

obowiązków w zakresie podejmowania pozytywnych środków. Zgodnie z art. 216 ust. 2 TFUE umowy międzynarodowe zawarte przez UE są wiążące zarówno dla Unii, jak i dla jej Państw Członkowskich, i stanowią część prawa unijnego. Ponieważ UE jest stroną Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, instytucje UE i państwa członkowskie muszą jej przestrzegać przy stosowaniu prawa UE. Ponadto poszczególne Państwa Członkowskie także przystąpiły do Konwencji, co nakłada na nie obowiązki bezpośrednio. CRPD stała się punktem odniesienia dla interpretacji prawa UE i orzecznictwa ETPCz odnoszącego się do dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność [TSUE, C-312/11, Komisja Europejska przeciwko Republice Włoskiej; TSUE, C-363/12, Z. przeciwko A Government Department and The Board of Management of a Community School; C-356/12, Wolfgang Glatzel v. Freistaat Bayern; C-395/15, Mohamed Daouidi v. Bootes Plus SL i inni; C-406/15, Petya Milkova v. Izpalnitelen direktor na Agensiata za privatizatsia i sledprivatizatsionen kontrol].

W 2013 r. TSUE zastosował definicję zgodną z pojęciem „niepełnosprawności” używanym w Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych. ETS stwierdził, że „Dyrektywę 2000/78 trzeba interpretować, na ile to możliwe, w sposób zgodny z Konwencją” [TSUE, sprawy połączone C-335/11 i C-337/11, HK Danmark w imieniu Jette Ring przeciwko Dansk almennyttigt Boligselskab i HK Danmark w imieniu Lone Skouboe Werge przeciwko Dansk Arbejdsgiverforening w imieniu Pro Display A/S].

Fundament praworządności obejmuje zasady równości i niedyskryminacji.

Zgromadzenie Ogólne ONZ w rezolucji [A/RES/66/102](#) uznało, że

- praworządność ma jednakowe zastosowanie do wszystkich Państw i organizacji międzynarodowych, w tym Organizacji Narodów Zjednoczonych i jej głównych organów, a poszanowanie i promowanie praworządności i sprawiedliwości powinno kierować wszystkimi ich działaniami oraz zapewniać przewidywalność i legitymizację ich działań (par. 2);
- wszystkie osoby, instytucje i podmioty, publiczne i prywatne, w tym same Państwa, podlegają sprawiedliwym, uczciwym i równym prawom i są uprawnione do równej ochrony prawnej bez jakiegokolwiek dyskryminacji (par. 2);
- prawa człowieka, praworządność i demokracja są ze sobą powiązane i wzajemnie się wzmacniają, oraz należą do uniwersalnych i niepodzielnych podstawowych wartości i zasad Narodów Zjednoczonych (par. 5);
- wzmocnienie praworządności na poziomie krajowym i międzynarodowym ma zasadnicze znaczenie dla ciągłego i inkluzywnego wzrostu gospodarczego, zrównoważonego rozwoju, eliminacji biedy i głodu oraz pełnej realizacji wszystkich praw człowieka i podstawowych swobód, w tym prawa do rozwoju, a wszystkie te elementy z kolei wspierają praworządność (...)” (par. 7);
- Państwa i organizacje międzynarodowe, w tym Organizacja Narodów Zjednoczonych i jej główne organy, zobowiązują się przestrzegać zasad dobrych rządów oraz skutecznego, sprawiedliwego, niedyskryminacyjnego i równego świadczenia usług publicznych związanych z praworządnością, w tym wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, cywilnych i administracyjnych, rozstrzygania sporów handlowych i pomocy prawnej (par. 12);
- niezależność, bezstronność i uczciwość sądownictwa są niezbędnym warunkiem zawieszającym utrzymania praworządności i zapewnienia braku dyskryminacji w wymiarze sprawiedliwości (par. 13);
- prawo do równego dostępu do wymiaru sprawiedliwości dla wszystkich, w tym członków szczególnie zagrożonych grup społecznych, oraz zwiększanie świadomości w zakresie praw jest niezbędne do zapewnienia sprawiedliwych, przejrzystych, skutecznych, niedyskryminujących i odpowiedzialnych usług, które promują dostęp do wymiaru sprawiedliwości dla wszystkich, w tym do pomocy prawnej (par. 14).

Oznacza to, że międzynarodowe ramy prawne dotyczące praw człowieka obejmują międzynarodowe instrumenty, których celem jest zwalczanie określonych form dyskryminacji, w tym dyskryminacji ludności rdzennej, migrantów, mniejszości, osób niepełnosprawnych i kobiet, dyskryminacji rasowej i religijnej lub dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową. Państwa Członkowskie uznały również wagę zapewnienia kobietom pełnych korzyści płynących z praworządności, wynikającą z zasady równości kobiet i mężczyzn. Zobowiązały się wykorzystywać prawo w celu przestrzegania równych praw kobiet i zapewnienia im pełnego i równego uczestnictwa, w tym uczestnictwa w organach władzy i w sądownictwie, a także ponownie zobowiązały się do ustanowienia odpowiednich ram prawnych i legislacyjnych, by zapobiegać wszelkim formom dyskryminacji i przemocy wobec kobiet, przeciwdziałać im i zapewnić kobietom upodmiotowienie i pełen dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Agencja UN Women angażuje się w realizację tych dążeń poprzez wspieranie systemu ONZ w formułowaniu polityk, globalnych standardów i norm,

zapewnianie wsparcia technicznego i finansowego Państwom Członkowskim oraz budowę konstruktywnego partnerstwa ze społeczeństwem obywatelskim. W deklaracji zwrócono uwagę na znaczenie praworządności dla ochrony praw dziecka, w tym ochrony prawnej przed dyskryminacją, przemocą, nadużyciami i wykorzystywaniem, oraz zagwarantowania interesu dziecka we wszystkich działaniach, potwierdzając swoje zaangażowanie w pełną realizację praw dziecka.

Równolegle komitety ONZ wydają ogólne zalecenia dotyczące zwalczania dyskryminacji i dążą do wzmocnienia demokracji, praworządności oraz pokoju i bezpieczeństwa wśród społeczności, narodów i państw. Przykładem tej działalności jest [Zalecenie ogólne nr 36 \(2020\) w sprawie zapobiegania i zwalczania profilowania rasowego przez funkcjonariuszy organów ścigania](#), opublikowane przez Komitet ONZ ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej.

Dalsza lektura

- Pełny schemat blokowy przedstawiający procedury dochodzenia roszczeń w przypadku naruszenia zasady niedyskryminacji można znaleźć na stronie Komisji Europejskiej [KARTA PRAW PODSTAWOWYCH UE Kiedy ma zastosowanie i co robić w przypadku naruszenia?](#)
- Komitet ONZ ds. Praw Osób Niepełnosprawnych, [Uwagi końcowe do wstępnego sprawozdania Unii Europejskiej](#)
- Komitet ONZ ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej [Zalecenie ogólne nr 36 \(2020\) w sprawie zapobiegania i zwalczania profilowania rasowego przez funkcjonariuszy organów ścigania](#)
- Agencja Praw Podstawowych UE (FRA) [Podręcznik europejskiego prawa o niedyskryminacji](#).

Omówienie porównawcze stosowania Karty UE w Państwach Członkowskich Wspólnoty

Autor: Balázs Horváthy

Streszczenie. Bieżący rozdział nawiązuje do poprzedniego i prezentuje różnorodne zasoby i konkretne przykłady dotyczące stosowania praw podstawowych zapisanych w KPP w krajach Wspólnoty.

Prowadzący mogą wykorzystać zasoby dostępne w tym rozdziale, aby:

- zasygnalizować ogólny klimat w poszczególnych Państwach Członkowskich w odniesieniu do stosowania Karty;
- porównać krajowe doświadczenia w zakresie stosowania Karty;
- podkreślić możliwości zastosowania Karty, które należy przeanalizować i wykorzystać;
- podkreślić użyteczność Karty w krajowych postępowaniach sądowych;
- zasygnalizować wyzwania związane ze stosowaniem Karty;
- wskazać obszary kolizyjne między prawem krajowym a wymogami Karty.

Poszczególne fragmenty można wstawić na slajdy prezentacji, użyć bezpośrednio z podręcznika na współdzielonym ekranie lub rozdawać uczestnikom szkolenia z wyprzedzeniem.

Powiązane moduły:

Moduł ToT 3 - Praworządność i społeczeństwo obywatelskie

Moduł wstępny 2 – Praworządność a wykonywanie podstawowych praw demokratycznych

Moduły zaawansowane 1 - Prawo UE i praworządność oraz **2** - Argumentacja dotycząca

Przedstawia wyniki wcześniejszych analiz tego zagadnienia i umożliwia szybką ocenę sytuacji w wybranych krajach.

Zawartość rozdziału

- Stosowanie KPP w Bułgarii
- Stosowanie KPP w Grecji
- Stosowanie KPP na Węgrzech
- Stosowanie KPP w Polsce
- Stosowanie KPP w Rumunii

Stosowanie KPP w Bułgarii

Omówienie

[Z perspektywy krajowej istnieje niejednoznaczność statusu konstytucyjnego prawa UE i Karty. Bułgarska konstytucja nie zawiera jednoznacznych przepisów regulujących hierarchię między konstytucją a prawem UE, w tym Kartą. Według KS akty prawa pierwotnego UE stanowią umowy międzynarodowe w rozumieniu art. 5 ust. 4 Konstytucji. Zgodnie z nim traktaty międzynarodowe, które zostały ratyfikowane, ogłoszone i weszły w życie w Bułgarii, stanowią część prawa krajowego. Każdy tego rodzaju traktat ma pierwszeństwo przed wszelkimi kolidującymi z nim „przepisami krajowymi”,¹⁶ ale nie przed konstytucją].

Opublikowano w: Kornezov, A.: *Bulgaria: Rays of Light in a Cloudy Sky*. w: Michal, Bobek; Jeremias, Adams-Prassl (red.) *The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States*, Oxford, Hart Publishing (2020).

Zakres zastosowania

[...] Wydaje się, że zakres stosowania Karty nadal powoduje powszechne zamieszanie lub lekceważenie. Nie wiadomo, czy wynika to ze świadomej decyzji, by stosować Kartę niezależnie od art. 51, aby osiągnąć określony rezultat, czy po prostu z braku świadomości ograniczeń co do zakresu jej stosowania. Ostatnio jednak sądy krajowe zaczęły częściej zwracać uwagę na art. 51, co wydaje się wynikać głównie z kilku wyroków Trybunału Sprawiedliwości, oddalających szereg bułgarskich pytań prejudycjalnych z powodu braku związku z prawem UE, co uwypukliło ten problem i tym samym zwróciło uwagę na art. 51. Poza tym jednak w orzecznictwie brak jest pogłębionych analiz czy sporów dotyczących dokładnego znaczenia „wykonywania prawa Unii” w rozumieniu art. 51].

Opublikowano w: Kornezov, A.: *Bulgaria: Rays of Light in a Cloudy Sky*. w: Michal, Bobek; Jeremias, Adams-Prassl (red.) *The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States*, Oxford, Hart Publishing (2020).

[W wyroku z 1 czerwca 2016 r. (sygn. akt 8412/2015) Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, co następuje: „Określenie i ogłoszenie powiązań danej osoby z organami bezpieczeństwa państwa i służb wywiadowczych Bułgarskiej Armii Narodowej nie wchodzi w zakres żadnych uprawnień Unii określonych w TFUE. W tym przypadku bułgarskie państwo i sądy nie powinny stosować postanowień Karty, ponieważ prawo UE nie ma zastosowania do tych stosunków społecznych”].

Opublikowano w: *The EU Charter of Fundamental Rights in Bulgaria*. FRA - Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, 2019. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-eu-charter-in-bulgaria_en.pdf.

[Nie ma śladu, aby art. 53 Karty był kiedykolwiek stosowany lub omawiany w orzecznictwie. Jedynym zidentyfikowanym przypadkiem jest pytanie prejudycjalne w zakresie prawa azylowego.¹⁷ Natomiast w prawoznawstwie podjęto próbę określenia listy praw, w odniesieniu do których poziom ochrony na mocy Karty i Konstytucji może się różnić,¹⁸ ale kwestia ta nie została jeszcze podniesiona w orzecznictwie. Nie ma również rozróżnienia w orzecznictwie (konstytucyjnym lub innym) między statusem Karty a pozostałymi elementami prawa pierwotnego UE].

Opublikowano w: Kornezov, A.: *Bulgaria: Rays of Light in a Cloudy Sky*. w: Michal, Bobek; Jeremias, Adams-Prassl (red.) *The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States*, Oxford, Hart Publishing (2020).

¹⁶ Wyrok nr 3 z dnia 5 lipca 2004 r. w sprawie nr 3/2004 i nr 3 z dnia 21 marca 2012 r. w sprawie nr 12/2011.

¹⁷ Sprawa C-528/11 Halaf EU:C:2013:342. Trybunał Sprawiedliwości nie zajmował się art. 53 w swoim wyroku.

¹⁸ A Kornezov, „Protection of Fundamental Rights Post-Lisbon: The Interaction between the EU Charter of Fundamental Rights, the European Convention on Human Rights and National Constitutions – National Report for the Republic of Bulgaria (August 1, 2012)” w: J. Laffranque (red.), *Reports of the XXV FIDE Congress Tallinn 2012* (Tallinn, Tartu University Press 2012).

[...] Chociaż pod względem ilościowym cytaty z Karty pojawiają się w orzecznictwie coraz częściej, to często mają charakter formalny, deklaracyjny i stanowią dodatek do innych instrumentów ochrony praw człowieka, a nie samodzielny взгляд prawny. Złożoność związana z zakresem stosowania EKPC oraz dłuższe doświadczenie sędziów i lepsza jej znajomość wydają się sprawiać, że EKPC jest w większym stopniu obecna w orzecznictwie. Tym niemniej dzięki orzecznictwu bazującemu w szczególności na Karcie udało się osiągnąć pewne ważne zmiany strukturalne o trwałych skutkach. Na podstawie Karty rozpatrzono również wrażliwe sprawy o dużym oddźwięku społecznym, a niektóre zostały rozstrzygnięte].

Opublikowano w: Kornezov, A.: Bulgaria: Rays of Light in a Cloudy Sky. w: Michal, Bobek; Jeremias, Adams-Prassl (red.) *The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States*, Oxford, Hart Publishing (2020).

Prawa gwarantowane

[Wśród innych wielokrotnie cytowanych artykułów Karty należy wymienić art. 45. Przepis krajowy umożliwiający nałożenie na obywateli bułgarskich zakazu opuszczania kraju np. na skutek niezwrócenia prywatnego długu, wyroku skazującego wydanego w innym kraju lub uchylania się od zapłaty zobowiązania podatkowego zaowocował obfitym orzecznictwem, w którym powoływano się na art. 45 w celu oceny proporcjonalności zakazów. Sprawę tę wniesiono ostatecznie do Trybunału Sprawiedliwości w trzech odrębnych pytaniach prejudycjalnych,¹⁹ a także do KS²⁰. W efekcie doszło do zmiany prawa. Należy również zauważyć, że sądy krajowe wielokrotnie powoływały się na art. 41 w celu nałożenia na krajowy organ administracyjny obowiązków wynikających z tego artykułu. Sądy krajowe zasadniczo uzasadniają stosowanie art. 41 Karty poprzez odniesienie do art. 51 KPP. Innymi słowy argumentują, że ponieważ sporny środek wchodzi w zakres prawa UE, to można stosować art. 41 wobec danego krajowego organu administracyjnego.²¹ W wielu przypadkach kwestionowany akt był unieważniany na podstawie naruszenia (samodzielnego lub w połączeniu z innymi przepisami) obowiązku uzasadnienia lub prawa do bycia wysłuchanym zapisanego w art. 41 Karty. Sądy krajowe nie zwróciły uwagi na faktyczne brzmienie art. 41, który wymienia jedynie „instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii”. Intuicyjnie można to wytłumaczyć tym, że standardy należytej administracji określone w art. 41 Karty oraz orzecznictwo sądów unijnych uważa się za wyższe lub bardziej widoczne niż wynikające z prawa krajowego. W każdym razie wydaje się, że ta linia orzecznictwa wprowadziła wyższe wymagania wobec krajowych organów administracyjnych].

Opublikowano w: Kornezov, A.: Bulgaria: Rays of Light in a Cloudy Sky. w: Michal, Bobek; Jeremias, Adams-Prassl (red.) *The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States*, Oxford, Hart Publishing (2020).

[Bułgarski Trybunał Konstytucyjny wykorzystał postanowienie Karty dotyczące wolności wyboru zawodu w sprawie z 2011 r. i argumentował, że nieproporcjonalne ograniczenia wolności wykonywania zawodu są niedopuszczalne. Orzeczenie to zostało przywołane ponownie w debacie Zgromadzenia Narodowego dotyczącej statusu zatrudnienia byłych współpracowników służb bezpieczeństwa państwa. W 2014 r. bułgarska Komisja Ochrony przed Dyskryminacją również odwołała się do art. 15. Sprawa dotyczyła skargi byłego funkcjonariusza policji, w której zarzucał on dyskryminację ze względu na wiek. Komisja stwierdziła, że pracownicy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w określonej grupie wiekowej (powyżej 41 roku życia) byli narażeni na dyskryminację, i uznała zarządzenie, na mocy którego rozwiązano umowę skarżącego, za akt dyskryminacji pośredniej ze względu na „wiek”].

¹⁹ Wyroki Sądu Administracyjnego Miasta Sofia po pytaniu prejudycjalnym w sprawach C-430/10 Gaydarov EU:C:2011:749; C-434/10 Aladzhov EU:C:2011:750; C-249/11 Byankov EU:C:2012:608.

²⁰ Sprawa nr 2/2011 (n 20).

²¹ Sprawa nr 8386/2017 (n 54); Sprawa nr 1078/14 (56); Sprawa nr 630/2011.

Opublikowano w: Kornezov, A.: Bulgaria: Rays of Light in a Cloudy Sky. w: Michal, Bobek; Jeremias, Adams-Prassl (red.) *The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States*, Oxford, Hart Publishing (2020).

[W 2017 r. Naczelny Sąd Administracyjny (sprawa 10383/2015) orzekł jako sąd ostatniej instancji w sprawie dotyczącej nauczyciela, który odmówił uczniowi z niepełnosprawnością udziału w wycieczce szkolnej – skarga dotyczyła zarzutu naruszenia ustawy o ochronie przed dyskryminacją. Naczelny Sąd Administracyjny podtrzymał orzeczenie sądu niższej instancji i odrzucił odwołanie nauczyciela. Aby wzmocnić swoją argumentację, sąd odniósł się do różnych praw przewidzianych Kartą, w tym do art. 1 (godność ludzka), art. 24 (prawa dziecka) i art. 26 (integracja osób niepełnosprawnych)].

Opublikowano w: Kornezov, A.: Bulgaria: Rays of Light in a Cloudy Sky. w: Michal, Bobek; Jeremias, Adams-Prassl (red.) *The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States*, Oxford, Hart Publishing (2020).

Stosowanie KPP w Grecji

Omówienie

[Grecka konstytucja nie zawiera bezpośredniego odwołania do Karty UE ani do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. (...) Tym niemniej, zgodnie z art. 28 ust. 1, ratyfikowane traktaty międzynarodowe mają skutek nadrzędny wobec ustawodawstwa zwykłego, ale nie wobec samej konstytucji].

Opublikowano w: The EU Charter of Fundamental Rights in Romania. FRA – European Union Agency for Fundamental Rights, 2019

https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-eu-charter-in-greece_en.pdf

[Konstytucja Grecji nie zawiera żadnego bezpośredniego odniesienia do Karty Praw Podstawowych (zwanej dalej „Kartą”) ani do żadnego innego instrumentu prawa międzynarodowego, zapewniającego ochronę praw podstawowych. Obejmuje jednak przepis (art. 28 ust. 1) dotyczący skutków prawnych i mocy traktatów międzynarodowych w ramach greckiego porządku prawnego: po ratyfikacji traktaty te znaczenie nadrzędne wobec zwykłego ustawodawstwa, ale nie wobec Konstytucji. Ten sam artykuł reguluje związek greckiego porządku prawnego z prawem UE. W szczególności ustępy 2 i 3 artykułu 28 zezwalają na ograniczenia w wykonywaniu suwerenności państwa i delegowanie mandatu państwa greckiego na rzecz organizacji ponadnarodowych po podjęciu właściwej decyzji przez szczególną większość greckiego parlamentu, pod warunkiem, że służy to ważnemu interesowi narodowemu i nie stoi w sprzeczności z prawami człowieka, demokratycznymi podstawami Konstytucji oraz zasadami równości i wzajemności. Ponadto deklaracja interpretacyjna zawarta w art. 28 stanowi, że artykuł ten stanowi konstytucyjnej podstawy członkostwa Grecji w UE¹. Brakuje jednak jednoznacznego odniesienia do relacji między konstytucją a prawem UE [...].

Opublikowano w: Stratilatis & Papastylianios: The Charter of Fundamental Rights as Apprehended by Judges in Europe: Greece. w: L. Burgorgue-Larsen (dir.), *La Charte des Droits Fondamentaux saisie par les juges en Europe / The Charter of Fundamental Rights as apprehended by judges in Europe*, Cahiers Européens No 10, Pedone, Paryż, 2017, s. 381-423.

Zakres zastosowania

[...] greckie sądy wydają się być ogólnie świadome istnienia progu stosowania art. 51 ust. 1 Karty. Nawet w przypadkach, w których rozpatrzenie skargi na podstawie istotnych postanowień Karty nie wiąże się z bezpośrednim odniesieniem do samego art. 51 ust. 1, na istnienie takiej świadomości wskazują sformułowania odpowiedniej części wyroku lub odwołania do wcześniejszego orzecznictwa, w którym dokonano odniesienia do art. 51 ust. 1, lub odniesienia do odpowiedniego orzecznictwa

TSUE.²² Niemniej jednak nie jest wcale pewne, czy greckie sądy we wszystkich przypadkach poważnie traktują wspomniane założeń interpretacyjnych i różne scenariusze zastosowania art. 51 ust. 1 Karty. Można również mieć wątpliwości, czy greckie sądy posiadają odpowiednią wiedzę na temat zmian w orzecznictwie TSUE w tym zakresie. Charakterystyczna zwięzłość argumentacji sądowej w wyrokach greckich sądów nie pozwala na wyciągnięcie absolutnie pewnych wniosków w odniesieniu do fundamentalnego rozumowania greckich sędziów].

Opublikowano w: Stratilatis & Papastylanos: The Charter of Fundamental Rights as Apprehended by Judges in Europe: Greece. w: L. Burgorgue-Larsen (dir.), La Charte des Droits Fondamentaux saisie par les juges en Europe / The Charter of Fundamental Rights as apprehended by judges in Europe, Cahiers Européens No 10, Pedone, Paryż, 2017, s. 381-423.

[...] Przykładem sprawy, w której można było zbadać dogłębniej kwestię stosowania art. 51 ust. 1, jest sprawa StE (4. sekcja) 2004/2012, która dotyczyła przepisu (art. 1 ust. 4 ustawy 1963/1991) przewidującego cofnięcie licencji farmaceutom, którzy osiągnęli wiek siedemdziesięciu lat – tym samym przepis ten zmuszał siedemdziesięcioletnich farmaceutów do przejścia na emeryturę. Skarżący odwołał się do art. 21 ust. 1 Karty, który zakazuje dyskryminacji ze względu na wiek, ale Trybunał odrzucił takie odwołanie, odnotowując po pierwsze, że odpowiedni akt administracyjny, który cofnął licencję skarżącego, został wydany w dniu 10.9.2009 r., a więc dwa i pół miesiąca przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony (takie rozumowanie można uznać za oznakę nadmiernego formalizmu ze strony Trybunału przy stosowaniu Karty); następnie zaznaczył, że ani dyrektywa 2005/36/WE w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (do której odwołał się skarżący), ani ogólne zasady prawa UE, takie jak zakaz dyskryminacji i swoboda przedsiębiorczości na mocy odpowiednio art. 45 i 49 TFUE, nie mają zastosowania do rozpatrywanej sprawy, przy czym w tym ostatnim przypadku uzasadniono, że sprawa wiąże się odpowiednio z prawem UE [...].

Opublikowano w: Stratilatis & Papastylanos: The Charter of Fundamental Rights as Apprehended by Judges in Europe: Greece. w: L. Burgorgue-Larsen (dir.), La Charte des Droits Fondamentaux saisie par les juges en Europe / The Charter of Fundamental Rights as apprehended by judges in Europe, Cahiers Européens No 10, Pedone, Paryż, 2017, s. 381-423.

[Z powyższej analizy można wysnuć wniosek, że Karta została łatwo włączona do oficjalnych procesów kontroli sądowej w Grecji, ale nie rozwinęła w pełni swojego potencjału jako istotnego punktu odniesienia we wszystkich sprawach wchodzących w zakres stosowania prawa UE, a od tego czasu odgrywa znaczącą rolę w dziedzinie transgranicznego stosowania zasady *ne bis in idem*, a także rośnie jej znaczenie jako punktu odniesienia w sprawach, które odnoszą się do niektórych aspektów prawa socjalnego UE. Jak widzieliśmy powyżej, Karta została również wykorzystana w niektórych głośnych sprawach przed StE w związku ze środkami podejmowanymi w kontekście kryzysu finansowego i programu naprawczego, który państwo greckie musiało realizować na podstawie protokołów ustaleń (MoU) zawartych zgodnie z decyzjami Rady UE i w porozumieniu z instytucjami UE. Odwrócenie orzecznictwa TSUE w sprawie Pringle i Sindicato dos Bancários do Norte, odmawiające ustalenia odpowiedniego związku z prawem UE na podstawie art. 51 ust. 1 Karty w sprawach dotyczących środków legislacyjnych podjętych w kontekście protokołów ustaleń programów naprawczych, może oczywiście radykalnie zwiększyć rolę Karty w krajach takich jak Grecja, których polityka społeczna i gospodarcza kształtowana jest – i najprawdopodobniej jeszcze przez długi czas będzie – postanowieniami protokołów ustaleń, a nie politycznymi wyborami krajowego rządu i ustawodawcy.]

Opublikowano w: Stratilatis & Papastylanos: The Charter of Fundamental Rights as Apprehended by Judges in Europe: Greece. w: L. Burgorgue-Larsen (dir.), La Charte des Droits Fondamentaux saisie par les juges en Europe / The Charter of Fundamental Rights as apprehended by judges in Europe, Cahiers Européens No 10, Pedone, Paryż, 2017, s. 381-423.

²² Zob. np. StE (Plenary) 238/2015, §§ 31-39; 239/2015, §§ 26, 31; 3007/2015, §§ 11-18; 3177/2014, § 11; ACA Piraeus 33332/2013, § 10.

Prawa gwarantowane przez Kartę

[W sprawie (1741/2015) rozstrzygniętej w 2015 r. Rada Stanu uchyliła decyzję sądu administracyjnego, stwierdzając, że grzywna administracyjna nałożona za przemyt benzyny nie narusza prawa do niebicia sądzonym lub karanym dwukrotnie w postępowaniu karnym za to samo przestępstwo, jeżeli oskarżona spółka została uniewinniona przez sądy karne. Trybunał orzekł, że art. 50 Karty nie uniemożliwia Państwu Członkowskiemu nakładania łącznie sankcji podatkowych i karnych za te same czyny, które polegają na nieprzestrzeganiu obowiązków deklaracyjnych związanych z przepisami dotyczącymi podatku VAT].

Opublikowano w: The EU Charter of Fundamental Rights in Romania. FRA - Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, 2019. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-eu-charter-in-greece_en.pdf

Stosowanie KPP na Węgrzech

Omówienie

[Konstytucja Węgier, zwana ustawą zasadniczą Węgier („ustawa zasadnicza”), została przyjęta w dniu 25 kwietnia 2011 r. i weszła w życie w dniu 1 stycznia 2012 r.²³ Nie zawiera ona żadnego bezpośredniego odniesienia do Karty Praw Podstawowych („Karta”) ani do żadnego innego instrumentu prawa międzynarodowego, zapewniającego ochronę praw podstawowych. Zawiera jednak dwa odrębne artykuły dotyczące z jednej strony prawa Unii Europejskiej (art. E), a z drugiej strony prawa międzynarodowego (art. Q). Podczas gdy art. E ma pierwszorzędne znaczenie dla oceny statusu prawnego Karty w węgierskim porządku konstytucyjnym, art. Q teoretycznie również może tu odegrać pewną rolę].

Opublikowano w: Berkes & Jakab & Sonnevend: Hungary: A Half-Hearted Look at the Charter. w: Michal, Bobek; Jeremias, Adams-Prassl (red.) *The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States*, Oxford, Hart Publishing (2020).

[Załącznik nr 2 do Aktu nr CLXVIII z 2007 r. w sprawie ogłoszenia Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską zawiera oficjalną węgierską wersję Karty praw podstawowych oraz załączone do niej Wyjaśnienie. Zgodnie z postanowieniami art. 6 ust. 2 Traktatu z Lizbony, powyższa ustawa – opublikowana w węgierskim Dzienniku Urzędowym w dniu 22 grudnia 2007 r. – określa datę jej wejścia w życie poprzez odniesienie do wejścia w życie Traktatu z Lizbony. Tym samym postanowienia Karty Praw Podstawowych weszły w życie 1 grudnia 2009 roku i tego dnia zaczęły obowiązywać na terytorium Węgier. Ze względu na pełną i zintegrowaną transpozycję Karty do prawa krajowego węgierskie władze publiczne i sądy są bezpośrednio związane jej przepisami].

Opublikowano w: Osztovits: „Questionnaire on the Charter of Fundamental Rights. Hungarian Legal Report”, www.aca-europe.eu/colloquia/2012/Hungary.pdf, pytanie nr 14

Zakres zastosowania

[Sądy węgierskie nie są skłonne do badania z urzędu, czy spełnione zostały kryteria art. 51, a w przypadku wątpliwości, które nie zostały wyjaśnione przez stronę powołującą się na Kartę, wolą uznać, że nie ma ona zastosowania. Sygnalizuje się, że takie orzecznictwo może wykluczać stosowanie Karty nawet w przypadkach, w których – poprzez twórczą analizę, czy istnieje wystarczający związek między

²³ Ustawa zasadnicza Węgier, Magyar Közlöny (Dziennik Urzędowy Węgier) 25 kwietnia 2011 r., nr 43, 10656-682. W celu oceny Ustawy Zasadniczej zob. P. Sonnevend, A. Jakab i L. Csink, „The Constitution as an Instrument of Everyday Party Politics - The Basic Law of Hungary” w: A. von Bogdandy i P. Sonnevend (red.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area: Theory, Law and Politics in Hungary and Romania* (München, CH Beck, 2015) s. 33 i nast.

przedmiotowymi środkami krajowymi a prawem UE dla celów art. 51 ust. 1 – kryteria stosowania Karty zostałyby spełnione].

Opublikowano w: Berkes & Jakab & Sonnevend: Hungary: A Half-Hearted Look at the Charter. w: Michal, Bobek; Jeremias, Adams-Prassl (red.) *The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States*, Oxford, Hart Publishing (2020).

[We wczesnym orzecznictwie z lat 2010-2012 w orzeczeniach da się zauważyć względną niepewność co do zakresu przedmiotowego Karty, a zwłaszcza co do pojęcia „wykonywania prawa UE”. W niektórych przypadkach sądy uznały, że Karta ma zastosowanie, bez należytego zbadania jej zakresu. Dla przykładu, sąd rejonowy w Nyíregyháza uznał, że Karta ma zastosowanie w sprawie nr 6.K.21.583/2010/6 (2010), związanej z oszustwem na gruncie ustawy nr CXXVII z 2003 r. w sprawie podatków akcyzowych i przepisów szczególnych dotyczących wprowadzania do obrotu produktów akcyzowych.²⁴ Nie zajmując się kwestią zastosowania Karty, sąd przeprowadził analizę proporcjonalności obiektywnej odpowiedzialności karnej przewidzianej w powyższej ustawie na podstawie art. 17 i 52 Karty, stwierdzając ostatecznie, że prawo własności i proporcjonalność jego ograniczeń nie mają zastosowania do sankcji za oszustwa związane z podatkiem akcyzowym, ponieważ nie pozbawiają one skazanego legalnie nabytego mienia. Jak wskazano pod koniec wyroku w odniesieniu do Konwencji o wspólnej procedurze tranzytowej, sąd powinien był przynajmniej wskazać w odniesieniu do Karty, że²⁵ Państwa Członkowskie zachowują swoje kompetencje w zakresie regulowania sankcji za przestępstwa i naruszenia systemu podatku akcyzowego. Mógł zatem oszczędzić sobie analizy przepisów materialnych Karty, uznając, że przedmiotowe przepisy krajowe nie wykonują żadnego aktu UE].

Opublikowano w: Berkes & Jakab & Sonnevend: Hungary: A Half-Hearted Look at the Charter. w: Michal, Bobek; Jeremias, Adams-Prassl (red.) *The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States*, Oxford, Hart Publishing (2020).

[...] Niektóre inne sądy skrupulatnie zbadały możliwość zastosowania Karty i przyjął bardzo szeroką interpretację art. 51. Sąd administracyjny i pracy w Segedynie orzekł w sprawach nr 2.M.393/2012/4 (2012), 2.M.394/2012/4 (2012) i 2.M.391/2012/13 (2013), że przepisy krajowe regulujące pracę i konkretne rodzaje stosunku pracy, takie jak służba cywilna, stosują prawo UE, jeżeli stosują dyrektywy antydyskryminacyjne, takie jak dyrektywa Rady 2000/78/WE ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.²⁶ W efekcie sąd orzekł, że Karta ma zastosowanie, i uznał bezpodstawne zwolnienie pracowników służby cywilnej za sprzeczne z art. 30 Karty. Powołując się na wyroki Trybunału Sprawiedliwości w sprawach Simmenthal i Factortame²⁷ oraz zasadę *effet utile*, sąd uchylił sporny przepis krajowy, przyznając pierwszeństwo prawu UE. Argumentacja sądu, jakkolwiek pionierska, nie precyzowała jednak dalej, w jakim sensie regulacja dotycząca bezpodstawnego zwolnienia pracowników służby cywilnej wiąże się z przeciwdziałaniem dyskryminacji i o jaką zabronioną podstawę dyskryminacji chodziło w sprawie. W wyniku apelacji od tych trzech wyroków sąd rejonowy w Segedynie podtrzymał w 2013 r. wyroki sądu pierwszej instancji, stwierdzając naruszenie Karty, nie badając jej zakresu i odnosząc się jedynie do bezpośredniego skutku norm pierwotnych Unii Europejskiej.²⁸ W porównaniu z rozwiniętą argumentacją sądu pierwszej instancji, sąd okręgowy powinien choć krótko przeanalizować tę kwestię.

W kwestii bezpodstawnego zwolnienia pracowników służby cywilnej orzecznictwo sądu administracyjnego i pracy dla Budapesztu-Stolicy jest sprzeczne z wyżej wspomnianą szeroką interpretacją sądów w Segedynie – w wyroku nr 36.M.5367/2010/13 (2011) orzekł on, że zaskarżona

²⁴ Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság, 6.K.21.583/2010/6, 16 listopada 2010 r.

²⁵ Konwencja o wspólnej procedurze tranzytowej [1987] Dz.U. L226/2.

²⁶ Szegedi Munkaügyi Bíróság, 2.M.393/2012/4, 25 października 2012; 2.M.394/2012/4, 25 października 2012; 2.M.391/2012/13, 4 kwietnia 2013.

²⁷ Sprawa C-106/77 Simmenthal EU:C:1978:49; Sprawa C-213/89 Factortame i inni EU:C:1990:257.

²⁸ Szegedi Törvényszék, 2.Mf.22.377/2012/2, 5 marca 2013; 2.Mf.22.378/2012/4, 5 marca 2013; 2.Mf.20.729/2013/3, 11 czerwca 2013.

ustawa regulująca warunki [zatrudnienia] urzędników służby cywilnej nie stosuje prawa UE.²⁹ Sąd przychylił się do argumentacji strony pozwanej, która podnosiła, że wprawdzie Unia Europejska posiada kompetencje w zakresie polityki społecznej na mocy art. 151 i 153 TFUE, ale nie przyjęła żadnego aktu dotyczącego minimalnych wymogów w zakresie ochrony pracowników w przypadku zwolnienia. Bez konkretnego i wiążącego aktu UE skarżący nie mogą powoływać się bezpośrednio na art. 30 Karty przed sądami krajowymi. Sąd powołał się na sprawozdanie Komisji Europejskiej z 2010 r. ze stosowania Karty praw podstawowych UE, zgodnie z którym Państwa Członkowskie stosują prawo UE, „gdy stosują rozporządzenia lub decyzje UE lub stosują dyrektywy UE”. Wyrok ten potwierdził sąd rejonowy dla Budapesztu-Stolicy w swoich późniejszych wyrokach.³⁰ Wniosek ten odpowiada wąskiej interpretacji terminu „stosować” w sprawach typu Wachauf, w przeciwieństwie do szerszej interpretacji „w zakresie” tego samego terminu w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości w sprawach typu Åkerberg Fransson. Tym niemniej w wyroku użyto groźniejszego sformułowania – sąd administracyjny i pracy dla Budapesztu-Stolicy stwierdził, cytując jedynie art. 52 ust. 2 Karty, a nie art. 51, że „Karta nie jest aktem wspólnotowym, na który można bezpośrednio powoływać się przed sądami Państw Członkowskich”.³¹ Ten powierzchowny wniosek, za którym na szczęście nie poszły inne sądy, mógł prowadzić do niespójnego orzecznictwa].³²

Opublikowano w: Berkes & Jakab & Sonnevend: Hungary: A Half-Hearted Look at the Charter. w: Michal, Bobek; Jeremias, Adams-Prassl (red.) *The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States*, Oxford, Hart Publishing (2020).

[...] Trybunał Konstytucyjny [...] uznaje Kartę za prawo krajowe, a nie prawo międzynarodowe, a z powodu braku właściwości w tym zakresie konsekwentnie odmawia zbadania zgodności jakiegokolwiek prawa krajowego z prawem UE³³ Wynika z tego, że Trybunał Konstytucyjny rzadko badał zakres *ratione materiae* zastosowania Karty. W pewnych wyjątkowych przypadkach Trybunał Konstytucyjny albo potwierdzał brzmienie art. 51 ust. 1 Karty w odniesieniu do obowiązku jej stosowania przez Państwa Członkowskie przy stosowaniu prawa UE³⁴, albo szedł dalej i potwierdzał, że akt sądowy, a mianowicie oświadczenie interpretacyjne Sądu Najwyższego w sprawie wygaśnięcia wykonalności sankcji karnych w postaci prac społecznych lub kary, nie wchodzi „w zakres prawa Unii Europejskiej” w rozumieniu wyroku w sprawie Åkerberg Fransson³⁵. Zważywszy na ograniczenie właściwości UE w zakresie harmonizacji przepisów prawa karnego Państw Członkowskich, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego było dość jasne. W innych przypadkach odwołanie powoda do Karty było oczywiście bezpodstawne, co może stanowić powód, dla którego Trybunał Konstytucyjny nie analizował pojęcia „stosowanie” – orzekł na przykład, że Karta nie ma zastosowania w sprawie, która była jednoznacznie niezwiązana z prawem UE, a dotyczyła rejestracji przekształcenia gruntu w odniesieniu do nieruchomości.³⁶ Podnosi się jednak, że ze względu na znaczenie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dla jednolitego stosowania prawa krajowego, art. 51 ust. 1 Karty należałoby przynajmniej zbadać bardziej szczegółowo w przypadkach, w których powód powołuje się na jedno lub więcej postanowień Karty. Podsumowując, jedyna różnica między Trybunałem Konstytucyjnym a sądami powszechnymi polega na tym, że w przeciwieństwie do sądów powszechnych Trybunał Konstytucyjny nie bada zgodności żadnego prawa krajowego z Kartą, ale w odniesieniu do istoty sprawy jedno jego orzeczenie wskazuje na brak rozbieżności z szeroką interpretacją art. 51 ust. 1 Karty w wyroku w sprawie Åkerberg Fransson].

²⁹ Fővárosi Munkaügyi Bíróság, 36.M.5367/2010/13, 27 maja 2011 r.

³⁰ Fővárosi Törvényszék, 51.Mf.634735/2012/4, 12 września 2012 r.

³¹ Fővárosi Munkaügyi Bíróság, 24. M. 1858/2011/18 z dnia 19 czerwca 2012 r.

³² Komisja Europejska, Sprawozdanie za 2010 r. w sprawie stosowania Karty praw podstawowych UE COM(2011) 160/7.

³³ np. wyroki TK nr 368/D/2010, 25 października 2011 r., sentencja; 29/2011 (IV 7), 5 kwietnia 2011 r., część III/5; 571/D/2010, 4 października 2011 r., sentencja; 8/2011 (II 18), 15 lutego 2011 r., sentencja.

³⁴ Wyrok TK nr 143/2010 (VII 14), 12 lipca 2010 r., część IV/2.5.

³⁵ Wyrok TK nr 16/2014 (V 22), część V/2.2.2.

³⁶ Wyrok TK nr 3140/2013 (VII 2), część 5.

Opublikowano w: Berkes & Jakab & Sonnevend: Hungary: A Half-Hearted Look at the Charter. w: Michal, Bobek; Jeremias, Adams-Prassl (red.) *The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States*, Oxford, Hart Publishing (2020).

Prawa gwarantowane

[Najczęściej powoływano się na art. 47 (prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu) i art. 17 (prawo własności), głównie we wspomnianych wyżej sprawach dotyczących umów kredytów konsumenckich, a w dalszej kolejności na art. 30 (ochrona w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy) w sprawach dotyczących nieuzasadnionego zwolnienia urzędników służby cywilnej. Podobnie, w tych dwóch wielkich kategoriach skarg skarżących powoływali się na art. 21 (niedyskryminacja) i 38 (ochrona konsumentów), ale nie zostały one zastosowane przez sądy.

Podsumowując, sądy powszechne wykorzystywały Kartę jako główną podstawę prawną do oceny zgodności aktów krajowych z prawem UE w dwóch rodzajach powtarzających się spraw, tj. w sprawach dotyczących nieuzasadnionego zwolnienia urzędników służby cywilnej oraz w sprawach dotyczących umów kredytów konsumenckich. W innych przypadkach sądy wykorzystywały Kartę jako punkt odniesienia dla interpretacji przepisów prawa krajowego, które niekoniecznie wchodziły w zakres stosowania prawa UE. Co więcej, skarżący próbowali czasem powoływać się na Kartę, by uzyskać ochronę w sprawach, w których zawodziły krajowe gwarancje konstytucyjne. Wprawdzie sądy nie odrzucały całkowicie możliwości takiej argumentacji, ale w najbardziej spornych sprawach zachowywały znaczną powściągliwość].

Opublikowano w: Berkes & Jakab & Sonnevend: Hungary: A Half-Hearted Look at the Charter. w: Michal, Bobek; Jeremias, Adams-Prassl (red.) *The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States*, Oxford, Hart Publishing (2020).

[W 2016 r. węgierski Trybunał Konstytucyjny (3143/2015 (VII. 24.) AB) stwierdził – zgodnie ze swoim wcześniejszym orzecnictwem – że nie jest właściwy do zbadania, czy przyjęta ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej pod względem formy i treści. Składający powództwo bank podnosił, że ustawa nr XXXVIII z 2014 r. naruszyła prawo własności (art. 17) i prawo do rzetelnego procesu sądowego (art. 47) określone w Karcie UE. Ustawa uchyliła klauzule dotyczące luki kursowej i ustanowiła stały kurs. Wprowadziła ustawowe domniemanie niesprawiedliwości jednostronnych klauzul opcyjnych, które umożliwiają instytucjom finansowym podnoszenie oprocentowania, kosztów i opłat, a także określiła procedurę, w której instytucje finansowe mogą obalić takie domniemanie. Trybunał Konstytucyjny nie korzystał z Karty w swojej ocenie legalności ustawy nr XXXVIII. Stwierdził natomiast na podstawie krajowego konstytucyjnego prawa ochrony własności, że ustawa nie prowadzi do bezpośredniego naruszenia prawa własności.

W sprawie z 2017 r. (17.Pf.21.307/2016/6) Okręgowy Sąd Apelacyjny zajął się kwestią, czy domniemane naruszenie prawa do rzetelnego procesu i prawa do dobrej administracji może samo w sobie stanowić naruszenie dóbr osobistych, jeżeli doprowadziło do sytuacji, w której powód nie otrzymał renty inwalidzkiej, do której był uprawniony. Gdyby tak było, to pozostawało pytanie, czy władze naruszyły prawa powoda, nie wydając decyzji w racjonalnym terminie. Sąd orzekł, że zapisane w węgierskiej ustawie zasadniczej prawo do rzetelnego procesu administracyjnego jest wzorowane na równoważnym prawie wynikającym z Karty (art. 41). Stwierdził, że opóźnienie nie naruszyło tego prawa, a także uznał, że samo naruszenie praw proceduralnych nie jest równoznaczne z naruszeniem dóbr osobistych].

Opublikowano w: The EU Charter of Fundamental Rights in Hungary. FRA - Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, 2019. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-eu-charter-in-hungary_en.pdf

[Oczekuje się, że stosowanie art. 47 Karty praw podstawowych UE na Węgrzech zyska na znaczeniu, ponieważ jego postanowienia mogą stanowić ostateczną gwarancję ochrony sądowej z mocy prawa.

Większość odnośnego węgierskiego orzecznictwa wchodzi w zakres prawa administracyjnego. Można to wytłumaczyć faktem, że zakres prawa UE jest szerszy w prawie administracyjnym niż w prawie karnym, a w tym obszarze węgierskie sądy, zwłaszcza poszczególni sędziowie administracyjni, wydają się ogólnie rzecz biorąc lepiej przygotowani do stosowania przepisów UE niż sędziowie innych wydziałów. Sądy węgierskie, które generalnie stosunkowo aktywnie korzystały z procedury prejudycjalnej, składały pytania dotyczące wykładni art. 47 w obszarach prawnych, w których mocno angażowały się w stosowanie prawa materialnego UE (np. oszustwa związane z VAT) lub miały do czynienia z oczywistymi niezgodnościami między krajowym ustawodawstwem i praktyką prawną a obowiązującymi wymogami prawnymi UE (np. prawo azylowe). Trybunał Konstytucyjny nigdy nie powoływał się na art. 47. Zamiast tego stosuje jego węgierski odpowiednik – art. XXVIII ustawy zasadniczej – który reguluje zasadniczo analogiczne prawa podstawowe].

Opublikowano w: M. Varju & M. Papp, 'The Application of Article 47 of the EU Charter by Hungarian Courts' REALaw.blog, <https://realaw.blog/?p=2538>

Stosowanie KPP w Polsce

Omówienie

[Zasadniczo sposoby odwoływania się do Karty są w pewnym stopniu analogiczne do sposobu, w jaki EKPC pojawia się jako punkt odniesienia w orzecznictwie.³⁷ Odwołania do Karty mogą pojawiać się w wyrokach na jeden (lub więcej) z następujących sposobów: (1) jako argument stron, na który sąd nie reaguje; (2) jako argument stron odrzucony przez sąd; (3) jako argument stron skutkujący zastosowaniem Karty przez sąd; lub (4) *ex officio*, tj. gdy sądy stosują Kartę z urzędu. Zastosowanie Karty także może przyjąć kilka różnych form. Karta może służyć jako paprotka – ozdobnik, a nie kluczowy argument – lub jako dodatkowy argument w celu odpowiednio interpretacji³⁸ lub pominięcia właściwych przepisów prawa polskiego. Zidentyfikowane odniesienia do Karty dokonane przez Trybunał Konstytucyjny różnią się znacząco w porównaniu z odniesieniami do Karty w orzecznictwie sądów administracyjnych i powszechnych. Wydaje się jednak, że jeszcze trzy lata temu Sąd Najwyższy był jeszcze mniej aktywny w korzystaniu z Karty. Sytuacja ta uległa zmianie w latach 2015-2018. Zainteresowanie Trybunału Konstytucyjnego Kartą się zmniejszyło, natomiast Sąd Najwyższy zaczął traktować ją jako odrębny i ważny instrument zapewniający przestrzeganie przez Polskę zobowiązań międzynarodowych].

Opublikowano w: Kowalik-Bańczyk: Poland – The Charter of Fundamental Rights as a Last Resort? w: Michal, Bobek; Jeremias, Adams-Prassl (red.) *The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States*, Oxford, Hart Publishing (2020).

[Zgodnie z art. 6 ust. 1 TUE, Karta stanowi część prawa pierwotnego UE (art. 6 ust. 1 mówi, że Karta „ma taką samą moc prawną jak Traktaty”). Ze względu na to postanowienie, powinno się ją uznawać za akt prawa międzynarodowego.³⁹ Zgodnie z art. 87 Konstytucji,⁴⁰ umowy międzynarodowe ratyfikowane przez Sejm są wiążącym źródłem prawa. Zgodnie z art. 91 Konstytucji, takie umowy stanowią część krajowego porządku prawnego i mają pierwszeństwo przed ustawami. Jeśli ustawy nie da się pogodzić z umową międzynarodową, to taka umowa ma pierwszeństwo przed ustawą. Zgodnie z tym samym artykułem Konstytucji, umowy międzynarodowe ratyfikowane przez Sejm stosuje się

³⁷ zob. A. Paprocka, „Wpływ orzecznictwa ETPCz na rozumienie konstytucyjnych praw i wolności w Polsce – kilka uwag na marginesie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego” w: M. Zubik (red.), XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r. Księga jubileuszowa dedykowana Zdzisławowi Jaroszowi (Wydawnictwo Sejmowe, 2012) 87.

³⁸ np. wyrok Sądu Rejonowego Wrocław Śródmieście z dnia 18 grudnia 2017 r., X P 489/17, lub wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 lipca 2017 r., II PK 199/16.

³⁹ Wróbel „Wprowadzenie” w: Wróbel (n 7) 6; A. Wyrozumski „Znaczenie prawne zmiany statusu Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w Traktacie Lizbońskim oraz Protokole Polsko-Brytyjskiego” (2008) 2 Przegląd Sejmowy 34.

⁴⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 2001 r. Nr 78, poz. 483; Dz. U. z 2006 r. Nr 28, poz. 319; Dz. U. z 2009 r. Nr 200, poz. 1471 i Nr 114, poz. 946).

bezpośrednio.⁴¹ Ze względu na odniesienie do Karty w umowie międzynarodowej (Traktat o Unii Europejskiej), samą Kartę traktuje się zwykle jako umowę międzypaństwową. Istnieją jednak przykłady oportunistycznej argumentacji, która wyklucza taką interpretację.⁴²

Opublikowano w: Kowalik-Bańczyk: Poland – The Charter of Fundamental Rights as a Last Resort? w: Michal, Bobek; Jeremias, Adams-Prassl (red.) *The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States*, Oxford, Hart Publishing (2020).

[...] Należy zauważyć, że zakres ochrony gwarantowany przez Kartę jest zasadniczo zgodny z zakresem ochrony przewidzianym w Konstytucji. Niektórych praw nie określono jednoznacznie – dotyczy to np. prawa człowieka do integralności (art. 3 Karty) czy zakazu niewolnictwa (art. 5 Karty). I tak obowiązują one jednak w Polsce, ponieważ zostały zinterpretowane na podstawie Konstytucji przez Trybunał Konstytucyjny lub stanowią normy wiążące na mocy umów międzynarodowych.⁴³ Ciekawym przykładem prawa przewidzianego Kartą, a nieuwzględnionego w polskiej Konstytucji, jest prawo do dobrej administracji (art. 41 Karty).⁴⁴ Art. 7 Konstytucji stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, jednak takie ujęcie interpretowane jest raczej jako zasada (legalizmu), a nie prawo podmiotowe, co istotnie ogranicza możliwość powoływania się na art. 7 przez osoby fizyczne.⁴⁵ Zapewne to właśnie nieuwzględnienie prawa do dobrej administracji w Konstytucji przyczynia się do faktu, że art. 41 należy do tych postanowień Karty, na które najczęściej powołują się polskie sądy.]

Opublikowano w: Kastelik-Smaza: The application of the Charter of Fundamental Rights of the EU in Poland, styczeń 2019 AUC IURIDICA 2018(4):101-112.

Zakres zastosowania

[Z art. 1 Protokołu (nr 30) w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa wynika, że protokół ten nie kwestionuje możliwości stosowania Karty w Zjednoczonym Królestwie bądź w Polsce, co potwierdzają zapisy preambuły protokołu. Tak więc, zgodnie z trzecim punktem preambuły Protokołu (nr 30), Karta musi być stosowana i interpretowana przez sądy Polski i Zjednoczonego Królestwa w ścisłej zgodności z wyjaśnieniami, o których mowa w art. 1 Protokołu. Ponadto, zgodnie z szóstym punktem preambuły Protokołu Karta potwierdza prawa, wolności i zasady uznawane w Unii oraz sprawia, że są one bardziej widoczne, nie tworzy jednak nowych praw ani zasad.

W tych okolicznościach art. 1 ust. 1 Protokołu (nr 30) wyjaśnia art. 51 Karty w odniesieniu do zakresu jego stosowania i nie ma na celu zwolnienia Rzeczypospolitej Polskiej ani Zjednoczonego Królestwa z obowiązku przestrzegania postanowień Karty bądź uniemożliwienia sądom tych Państw Członkowskich zapewnienia przestrzegania tych postanowień].

⁴¹ Postanowienia Karty należy zatem stosować bezpośrednio, jeżeli spełniają po temu techniczne wymogi. Podobnie jak wszystkie inne przepisy prawa unijnego, mogą zawsze stanowić źródło inspiracji dla interpretacji polskich przepisów: E. Łętowska „Między Scyllą a Charybdą – sędzia polski między Strasburgiem a Luksemburgiem” (2005) 1 Europejski Przegląd Sądowy 5, powołując się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 2004 r., P 8/04.

⁴² Zob. np. stanowisko Sejmu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie P 19/14, gdzie Sejm twierdził, że Karta nie jest umową międzynarodową.

⁴³ WRÓBLEWSKI, M.: The legal value and implementation of the Charter of Fundamental Rights in Poland. w: PALMISANO, G. (red.): Making the EU Charter of Fundamental Rights a Living Instrument, Rzym: Brill Publisher, 2014, s. 324–325; BODNAR, A.: The Charter of Fundamental Rights: the diverse legal nature of the Charter’s provisions and its effect on individuals, courts and legislators, w: BARCZ, J. (red.): Fundamental Rights Protection in the European Union, Warszawa: C.H. Beck, 2009, str. 164. Więcej o związkach między Kartą a Konstytucją RP: WIERUSZEWSKI, R.: Provisions of the Charter of Fundamental Rights in the light of the 1997 Constitution of RP and international agreements which are binding upon Poland. w: BARCZ J. (red.), Fundamental Rights Protection (...), s. 145–167.

⁴⁴ PYZIAK-SZAFNICKA, M.: Karta Praw Podstawowych UE w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. „Europejski Przegląd Sądowy”. Warszawa: Wolters Kluwer, 2016, nr 8, s. 21–22.

⁴⁵ Zgodnie z orzecznictwem TK zasada wyrażona w art. 7 Konstytucji nie jest podstawą swobód ani praw podmiotowych, co wyklucza wskazanie tego przepisu jako podstawy dla skargi konstytucyjnej, zob. np. wyrok TK z 8 lipca 2002 r., SK 41/01, OTK-A 2002/4/51.

Połączone sprawy C-411/10 i C-493/10. N. S. (C-411/10) przeciwko Secretary of State for the Home Department oraz M. E. i inni (C-493/10) przeciwko Refugee Applications Commissioner i Minister for Justice, Equality and Law Reform. ECLI:EU:C:2011:865

[Sądy rzadko poruszają pytanie, czy w danej sytuacji Polska „stosuje prawo Unii” w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty, a w efekcie czy sprawa wchodzi w zakres prawa UE. Takie rozważania pojawiły się między innymi w wyroku Sądu Najwyższego z 2016 r.⁴⁶, w którym SN wykluczył możliwość bezpośredniego stosowania postanowień Karty w sprawach o charakterze czysto wewnętrznym⁴⁷. Wyjaśnił, że aby postanowienia Karty miały zastosowanie, sprawa musi obejmować zastosowanie innych przepisów prawa UE niż tylko postanowienia samej Karty. SN uznał, że skarżący powinien był wyjaśnić, przynajmniej w pewnym stopniu, dlaczego Kartę należy stosować *rationae materiae*. W tym celu konieczna jest ocena zakresu stosowania art. 51 ust. 1 Karty. Sąd Najwyższy odniósł się do spraw C-617/10 Akerberg Fransson⁴⁸ i C-206/13 Siragusa⁴⁹, stwierdzając, że postanowień Karty nie można stosować automatycznie. Ich stosowanie jest zawsze uzależnione od stosowania innych przepisów prawa UE (poza Kartą). Stosuje się je tylko w przypadku, gdy istnieje związek sprawy z prawem UE, co oznacza, że dana sprawa wiąże się ze stosowaniem prawa UE. Jeśli fakty sprawy nie wskazują na istnienie elementu prawa UE, to sytuacja jest czysto krajowa i nie można stosować do niej zapisów Karty. Karta może jednak zawsze służyć jako pomoc w interpretacji przepisów polskiego prawa krajowego, nawet w sytuacjach czysto wewnętrznych. Zdaniem Sądu Najwyższego w przedmiotowej sprawie nie występował związek z prawem UE, ale zapisana w Karcie zasada niedyskryminacji ze względu na wiek powinna jednak stanowić inspirację interpretacyjną jako ogólna zasada prawa. Sąd Najwyższy⁵⁰ wziął również pod uwagę Protokół polsko-brytyjski i jego możliwy wpływ na interpretację art. 51 ust. 1 Karty, stwierdzając, że od wydania wyroku z 21 grudnia 2011 r. osłabiono potencjalne ograniczenia stosowania Karty w Polsce, a z tego powodu art. 30 Karty powinien służyć przynajmniej jako pomoc w interpretacji zarówno prawa polskiego, jak i europejskiego. Warto zauważyć, że omawiany artykuł wchodzi w zakres Tytułu IV Protokołu, który ze względu na stanowisko Zjednoczonego Królestwa nie miał mieć żadnego bezpośredniego skutku w Wielkiej Brytanii (ani w Polsce jako kraju, który przystąpił do Protokołu). W 62. Deklaracji Polska stwierdziła jednak równoległe,⁵¹ że

ze względu na tradycję ruchu społecznego „Solidarność” i jego znaczący wkład w walkę o prawa społeczne i pracownicze, w pełni szanuje prawa społeczne i pracownicze ustanowione prawem Unii Europejskiej, w szczególności prawa potwierdzone w tytule IV Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.]

Opublikowano w: Kowalik-Bańczyk: Poland – The Charter of Fundamental Rights as a Last Resort? w: Michał, Bobek; Jeremias, Adams-Prassl (red.) *The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States*, Oxford, Hart Publishing (2020).

Prawa gwarantowane

[W sprawie z września 2018 r. Sąd Najwyższy⁵² powołał się na art. 15 Karty w celu wypracowania szerszej interpretacji pojęcia wolności pracy. SN stwierdził, że przepis ten zawiera definicję wolności pracy, która różni się nieznacznie od definicji zawartych w przepisach prawa polskiego, a zatem należy wyprowadzić ogólną definicję na podstawie wszystkich tych przepisów. Wolność pracy powinna zatem

⁴⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2016 r., IV CSK 270/15. Skarżący po raz pierwszy powołał się przed Sądem Najwyższym na art. 21 ust. 1, art. 25 i art. 26 Karty.

⁴⁷ Koncepcja ta sama w sobie nie jest jasna, zob. S. Iglesias Sánchez „Purely Internal Situations and the Limits of EU law: A Consolidated Case Law or a Notion to Be Abandoned?” (2018) 14(1) European Constitutional Law Review 7.

⁴⁸ Sprawa C-617/10 Åkerberg Fransson EU:2013:105.

⁴⁹ Sprawa C-206/13 Siragusa EU:C:2014:126.

⁵⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 lipca 2017 r., II PK 199/16.

⁵¹ 62. Deklaracja Rzeczypospolitej Polskiej dotycząca Protokołu w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej w odniesieniu do Polski i Zjednoczonego Królestwa

⁵² Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 września 2018 r., II PK 141/17; podobnie także wcześniejszy wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 maja 2014 r., II PK 273/13.

obejmować swobodny wybór pracodawcy, swobodę rezygnacji z zatrudnienia oraz swobodę podjęcia dodatkowego zatrudnienia. Oznacza to również zakaz zmuszania do podjęcia pracy. Na swobodę rezygnacji z zatrudnienia nie mają wpływu przyczyny, dla których pracownik zrezygnował ze stanowiska.⁵³ Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że fakt wprowadzenia (nawet za zgodą pracownika) dodatkowej sankcji w postaci kary pieniężnej za naruszenie zakazu konkurencji po ustaniu stosunku pracy koliduje z zasadą prawa pracy, jaką jest swoboda wyboru pracy, która na gruncie prawa unijnego oznacza również swobodę rezygnacji z pracy].

Opublikowano w: Kowalik-Bańczyk: Poland – The Charter of Fundamental Rights as a Last Resort? w: Michal, Bobek; Jeremias, Adams-Prassl (red.) *The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States*, Oxford, Hart Publishing (2020).

[W kwietniu 2017 r. sąd wydał wyrok w sprawie dotyczącej odnoszących się do przedsiębiorcy wyników wyszukiwania w wyszukiwarce Google. Dostęp do artykułu o kontrowersyjnym tytule „Bardzo biedny gangster” był płatny, więc jego treść – która weryfikowała faktyczną rolę przedsiębiorcy i jego udział w rozbiciu grupy przestępczej – była dostępna tylko dla subskrybentów. Bazujący na orzecznictwie TSUE – a tym samym pośrednio również na Karcie – wyrok zawierał „prawo do usunięcia” z wyników wyszukiwania w wyszukiwarce, jeżeli dany wynik wyszukiwania narusza na przykład prywatność. Sąd nakazał Google zapłatę 10 000 PLN odszkodowania na rzecz powoda. Sprawę rozpatruje obecnie Sąd Najwyższy].

Opublikowano w: The EU Charter of Fundamental Rights in Poland. FRA - Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, 2019. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-eu-charter-in-poland_en.pdf

[Najnowszym orzeczeniem Trybunału Sprawiedliwości w odpowiedzi na pytania prejudycjalne polskiego sądu w sprawie swobody prowadzenia działalności gospodarczej przewidzianej art. 16 Karty, jest wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie Polkomtel. Sąd Najwyższy wyraził wątpliwości co do uprawnień organu regulacyjnego w zakresie kontroli cen na posiadającego znaczącą pozycję rynkową operatora telekomunikacyjnego w celu zapewnienia oparcia cen na kosztach. Trybunał Sprawiedliwości odniósł się do art. 16 Karty, aby zinterpretować ten rodzaj zobowiązania. Orzekł, że art. 8 ust. 4 i art. 13 ust. 3 dyrektywy 2002/19/WE w związku z art. 16 Karty należy interpretować w ten sposób, że krajowy organ regulacyjny może nakazać operatorowi wskazanemu jako posiadający znaczącą pozycję na danym rynku i podlegającemu obowiązkowi oparcia cen na kosztach coroczne ustalanie cen na podstawie najbardziej aktualnych danych i przedstawianie sobie tych cen wraz z uzasadnieniem do weryfikacji przed rozpoczęciem ich stosowania, pod warunkiem, że obowiązki te są oparte na charakterze stwierdzonego problemu, a także proporcjonalne i uzasadnione w świetle celów określonych w art. 8 dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywy ramowej), czego sprawdzenie należy do sądu krajowego.]⁵⁴

Opublikowano w: Kowalik-Bańczyk: Poland – The Charter of Fundamental Rights as a Last Resort? w: Michal, Bobek; Jeremias, Adams-Prassl (red.) *The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States*, Oxford, Hart Publishing (2020).

[Artykuł 41 Karty jest szczególnie eksponowany w orzecznictwie sądów administracyjnych w sprawach, w których strony zarzucają polskim organom administracyjnym jego naruszenie. W pewnym sensie, próbując zastosować art. 41, polskie sądy lekceważą literę tego przepisu, który stanowi, że prawo do dobrej administracji stosuje się do organów UE, a nie krajowych.⁵⁵ Artykuł 41 Karty odnosi się do zasad ogólnych – zasady praworządności lub zasady działania w rozsądnym terminie. Zasada

⁵³ W odniesieniu do wykładni wolności pracy z art. 15 rozumowanie to zostało zaczerpnięte z wcześniejszego wyroku Sądu Najwyższego z 2014 r., w którym odwołano się do art. 15 Karty (wyrok SN z 23 maja 2014 r., II PK 273/13).

⁵⁴ Sprawa C-277/16 Polkomtel EU:C:2017:989.

⁵⁵ Wyjaśniają to czasami poprzez odniesienie do ogólnych zasad prawa, zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 marca 2018 r., I OSK 2305/17.

praworządności i związane z nią prawo do dobrej administracji przywołał w 2013 r. Naczelny Sąd Administracyjny, wykorzystując je do rozstrzygnięcia sprawy decyzji administracyjnych, które nie były dostarczane na czas do adresatów. Naczelny Sąd Administracyjny odwołał się do art. 41, stwierdzając, że wydawanie decyzji w rozsądnym czasie i terminach stanowi element podstawowych standardów proceduralnych, bez których nie da się chronić praworządności.⁵⁶ Niektóre sądy odwołują się do art. 41 jako do argumentu pomocniczego, by wykazać naruszenie obowiązku działania w rozsądnym terminie. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że zmuszenie skarżącego do kontynuowania postępowania administracyjnego, które rozpoczęło się w 1994 r., naruszyło zaufanie do działań organów władzy publicznej i stanowiło naruszenie m.in. art. 41 Karty.^{57]}⁵⁸⁵⁹

Opublikowano w: Kowalik-Bańczyk: Poland – The Charter of Fundamental Rights as a Last Resort? w: Michał, Bobek; Jeremias, Adams-Prassl (red.) *The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States*, Oxford, Hart Publishing (2020).

[pytanie w sprawie C-403/16 El Hassani, dokonane przez polski Naczelny Sąd Administracyjny, dotyczyło wykładni art. 32 ust. 3 kodeksu wizowego w związku z art. 47 Karty, w szczególności w zakresie, w jakim nakłada on na Państwa Członkowskie obowiązek zagwarantowania skutecznego środka odwoławczego od decyzji o odmowie wydania wizy. TSUE potwierdził istnienie takiego obowiązku na podstawie powołanego przepisu Karty.⁶⁰ W związku z wyrokiem TSUE, Naczelny Sąd Administracyjny odmówił zastosowania art. 5 §4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, który wyłącza możliwość rozpoznania skargi przez sąd administracyjny w przedmiotowej sprawie.⁶¹ Konsekwencją takiej decyzji powinno być uznanie odwołania od decyzji o odmowie wydania wizy].

Opublikowano w: Kastelik-Smaza: The application of the Charter of Fundamental Rights of the EU in Poland, styczeń 2019 AUC IURIDICA 2018(4):101-112.

Stosowanie KPP w Rumunii

Omówienie

[Prawom podstawowym poświęcony jest jeden z ośmiu tytułów rumuńskiej konstytucji, a mianowicie Tytuł II „Podstawowe prawa, wolności i obowiązki”. Obejmuje on cztery rozdziały (od art. 15 do art. 60), a także przepisy dotyczące zagadnień socjoekonomicznych zapisane w art. 22-53. (...) Rumuńska konstytucja nie zawiera jednoznacznego odwołania do Karty UE ani do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Tym niemniej prawo pierwotne UE przywołuje postanowienie stanowiące, poprzez ustanowienie, że „postanowienia traktatów ustanawiających Unię Europejską [...] mają pierwszeństwo przed sprzecznymi z nimi przepisami prawa krajowego” (art. 148 ust. 2)].

Opublikowano w: The EU Charter of Fundamental Rights in Romania. FRA - Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, 2019. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-eu-charter-in-romania_en.pdf

⁵⁶ Naczelny Sąd Administracyjny powołał się również na art. 20 Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej.

⁵⁷ Wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2014 r., II OSK 185/13; podobnie wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 lipca 2011 r., IV SA/Wr 216/11; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 10 lipca 2014 r., II SAB/Rz 29/14; wyrok WSA we Wrocławiu I z dnia 28 sierpnia 2014 r., SAB/Wr 5/14.

⁵⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 września 2014 r., VII SA/Wa 694/14; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 3 września 2014 r., I SA/Gd 229/14; wyrok WSA w Lublinie z dnia 21 sierpnia 2014 r., II SA/Lu 709/13; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3 lipca 2014 r., II SA/Go 373/14; wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 czerwca 2014 r., I SA/Wa 1233/14; wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2014 r., II OSK 1899/13; postanowienie WSA w Warszawie z dnia 18 marca 2014 r., VI SAB/Wa 176/13.

⁵⁹ Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawach I FSK 1313/12; I FSK 1314/12; I FSK 1334/12; I FSK 1547/12. Podobnie wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 lipca 2011 r., IV SA/Wr 216/11.

⁶⁰ C-403/15 El Hassani, ECLI:EU:C:2017:960.

⁶¹ Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 lutego 2018 r., II OSK 1346/16, CBOSA.

[Powoływanie się na postanowienia Karty w ocenie konstytucyjności w Rumunii wymaga odwołania do art. 148 Konstytucji, a nie do art. 20 Konstytucji, który odnosi się do międzynarodowych traktatów dotyczących praw człowieka. Głównym celem artykułu jest analiza sposobu, w jaki postanowienia Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej stosuje się do rumuńskich ram prawnych w bezpośrednim związku z oceną konstytucyjności].

Opublikowano w: Popescu: Application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union in Constitutionality Review. Romanian Journal of Public Affairs. Wydanie 1/2017, 37, <http://rjpa.ro/sites/default/files/Popescu.pdf>

Zakres zastosowania

[W przedmiotowej sprawie skarżącymi w postępowaniu głównym byli rumuńscy sędziowie, którzy jednocześnie sprawowali stanowiska nauczycieli akademickich. Po ponad 30 latach pracy jako sędziowie wystąpili o przysługujące im świadczenia emerytalne, które zgodnie z obowiązującym prawem krajowym mogli łączyć z dochodami uzyskiwanymi z akademickiej działalności dydaktycznej. Tymczasem w obliczu kryzysu gospodarczego przyjęto nową ustawę zakazującą takiego połączenia, którą rumuński trybunał konstytucyjny (Curtea Constituțională) uznał za zgodną z konstytucją. Skarżący wniesli zatem powództwo przeciwko zawieszeniu ich emerytur, argumentując, że nowa ustawa jest sprzeczna z prawem UE, w szczególności z postanowieniami Traktatu UE i Karty. Ponieważ zostało ono oddalone w pierwszej instancji, a następnie w postępowaniu odwoławczym, to skarżący wniesli następnie do sądu odsyłającego skargę o rewizję tego wyroku. W tym kontekście sąd zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości w szczególności z pytaniem, czy art. 6 TUE i art. 17 („Prawo własności”) Karty stoją na przeszkodzie przepisom krajowym, które zakazują łączenia emerytury netto z dochodami z działalności prowadzonej w instytucjach publicznych, jeżeli kwota emerytury przekracza kwotę średniego krajowego wynagrodzenia brutto, na podstawie którego zaplanowano budżet państwa na zabezpieczenia społeczne. Przed odniesieniem się do kwestii merytorycznych zawartych w pytaniu sądu odsyłającego Trybunał zbadał najpierw, czy przedmiotowe przepisy krajowe można uznać za stosowanie prawa Unii, aby ustalić, czy Karta faktycznie ma zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym. W tym kontekście Trybunał zauważył, że – jak wyjaśnił sąd odsyłający – sporna ustawa została przyjęta w celu umożliwienia Rumunii wywiązywanie się ze zobowiązań wobec Unii Europejskiej w zakresie programu gospodarczego, co miało pozwolić na skorzystanie z instrumentu pomocy finansowej dla bilansów płatniczych zgodnie z protokołem ustaleń. Postanowienia protokołu ustaleń obejmują redukcję wynagrodzeń w sektorze publicznym oraz, w celu zwiększenia stabilności finansów publicznych w długim terminie, reformę kluczowych parametrów systemu emerytalnego. W związku z tym Trybunał orzekł, że celem rozpatrywanego w postępowaniu głównym środka sumującego, który jednocześnie realizuje dwa wyżej wymienione cele, jest wykonanie zobowiązań podjętych przez Rumunię w protokole ustaleń, który stanowi część prawa Unii. Podstawą prawną protokołu ustaleń jest art. 143 TFUE, który daje Unii Europejskiej prawo do udzielenia pomocy państwu członkowskiemu, którego walutą nie jest euro i które ma trudności lub jest istotnie zagrożone trudnościami w odniesieniu do bilansu płatniczego (ust. 31, 45 i 47). Trybunał dodał, że prawdą jest, iż protokół ustaleń pozostawia Rumunii pewną swobodę w decydowaniu o tym, jakie środki najprawdopodobniej doprowadzą do wykonania tych zobowiązań. Z jednej strony, jeżeli Państwo Członkowskie ustanawia środki w ramach wykonywania uprawnień dyskrejonalnych przyznanych mu na mocy aktu prawa Unii, należy uznać, że stosuje ono to prawo w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty. Z drugiej strony cele określone w art. 3 ust. 5 decyzji 2009/459/20 oraz w protokole ustaleń są wystarczająco szczegółowe i precyzyjne, aby pozwolić na stwierdzenie, że celem zakazu łączenia emerytury w sektorze publicznym z dochodami z działalności prowadzonej w instytucjach publicznych, wynikającego z ustawy nr 329/2009, jest wdrożenie zarówno protokołu, jak i tej decyzji, a zatem prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty. W konsekwencji Karta ma zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (pkt 48)].

C-258/14, Florescu i in., EU:C:2017:448. Opublikowano w: Field of Application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union – Fact sheet. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej,

marzec 2021 r. https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-05/fiche_thematique_-_charte_-_en.pdf

Prawa gwarantowane

[...] Należy dodać, że środek krajowy, który może stanowić przeszkodę w korzystaniu ze swobody przemieszczania się, może być uzasadniony jedynie wówczas, gdy jest on zgodny z prawami podstawowymi zagwarantowanymi w Karcie, przy czym zapewnienie poszanowania tych praw jest zadaniem Trybunału (zob. w drodze analogii wyrok z dnia 13 września 2016 r., Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, pkt 66). ... W odniesieniu do terminu „współmałżonek” zawartego w art. 2 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2004/38, prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego zagwarantowane w Karcie jest prawem podstawowym. (...) W tym kontekście, jak wynika z Wyjaśnień dotyczących Karty praw podstawowych (OJ 2007, C 303, s. 17), zgodnie z art. 52 ust. 3 karty prawa zagwarantowane w jej art. 7 mają takie samo znaczenie i taki sam zakres jak prawa zagwarantowane w art. 8 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie 4 listopada 1950 r. (...) Z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika, że zakres pojęcia „życie prywatne” i „życie rodzinne” może obejmować związek pary homoseksualnej w tym samym stopniu, co w analogicznej sytuacji związek pary heteroseksualnej (ETPCz, 7 listopada 2013 r., Vallianatos i in. przeciwko Grecji, CE:ECHR:2013:1107JUD002938109 i ETPCz, 14 grudnia 2017 r., Orlandi i in. przeciwko Włochom, CE:ECHR:2017:1214JUD002643112, §143). (preambuła pkt 47-50].

C-673/16. Relu Adrian Coman i in. przeciwko Inspectoratul General pentru Imigrări i Ministerul Afacerilor Interne, ECLI:EU:C:2018:385.

[W 2017 r. sąd apelacyjny uznał, że eksmisja społeczności romskiej stanowiła przejaw dyskryminacji. Wyrok odnosi się również do zasady równości określonej w prawie UE: „Unijna Karta Praw Podstawowych potwierdza również prawa wynikające głównie z tradycji konstytucyjnych i zobowiązań międzynarodowych wspólnych dla Państw Członkowskich, EKPC, Kart Społecznych przyjętych przez UE i Radę Europy, a także w kontekście orzecznictwa TSUE, potrzebę poszanowania godności ludzkiej, która wymaga bezwzględnej ochrony, zakaz jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, przynależność do mniejszości narodowej zgodnie z art. 20 Karty, ponieważ Unia szanuje różnorodność kulturową, religijną i językową”].

Opublikowano w: The EU Charter of Fundamental Rights in Romania. FRA - Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, 2019. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-eu-charter-in-romania_en.pdf

Przykłady zakończonych sukcesem postępowań sądowych w sprawie praworządności przed sądami krajowymi i europejskimi

Autorzy i Autorki: Nóra Chronowski, Sára Hungler, Eszter Kovács, Marton Varju

Streszczenie. Bieżący rozdział przedstawia szereg przykładów z regionu Europy Środkowej i Wschodniej (CEE) dotyczących stosowania dorobku prawnego UE przed sądami krajowymi oraz zaangażowania Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE) w ramach procedury prejudycjalnej. Krótkie raporty obejmują informacje, na czym polegał spór i jak wprowadzono do niego elementy prawa UE, jak TSUE zinterpretował i zastosował właściwe przepisy dorobku prawnego UE oraz, jeżeli są dostępne

Prowadzący mogą wykorzystać informacje zawarte w tym rozdziale do:

- naświetlenia różnych scenariuszy prawnych i różnych obszarów prawa krajowego, w których może dojść do stosowania dorobku prawnego UE;
- rozróżnienia między scenariuszami kryzysowymi a stosowaniem dorobku prawnego UE w bardziej uporządkowanych okolicznościach prawnych;
- rozważenia różnych okoliczności prawnych, w których można powołać się na Kartę praw podstawowych UE lub inne elementy dorobku prawnego UE;
- podkreślenia, w jaki sposób sądy krajowe mogą reagować na roszczenia oparte na prawie UE i ich roli w stosowaniu przepisów prawnych UE;
- ugruntowania faktu, że TSUE rzeczywiście bywa kluczowym partnerem w zapewnianiu ochrony prawnej na podstawie prawa UE;
- podkreślenia zarówno korzyści, jak i ograniczeń procedury prejudycjalnej;
- przeanalizowania, na ile wyrok TSUE był przydatny w danej sprawie i czy pomógł w wypracowaniu jasnej i spójnej krajowej praktyki sądowej;
- wskazania, że krajowy odbiór wyroku TSUE ma kluczowe znaczenie dla ochrony prawnej, której osiągnięcie jest celem stosowania prawa UE.

Raporty zawierają różne rodzaje materiałów – przystępne omówienia, analizy naukowe i fragmenty orzeczeń sądowych. Poszczególne rodzaje materiałów wymagają różnych strategii przyswajania i należy je wykorzystywać w różny sposób w scenariuszu szkoleniowym. Prowadzący może na przykład zorganizować dyskusję analityczną i/lub ocenę dotyczące tekstów akademickich lub fragmentów wyroków. Omówienia zawierają jedynie niezbędne informacje ogólne.

Powiązane moduły:

Moduł ToT 4 – Praworządność a postępowania sądowe

Moduł wstępny 3 – Zasoby i umiejętności procesowe

Moduły zaawansowane 2 - Argumentacja dotycząca praworządności w konkretnych zagadnieniach
i 3 – Obrona praworządności – rola przedstawicieli zawodów prawnych

takie informacje, jak wyrok TSUE przyjęto w krajowym systemie sadowym.

Sprawa C-556/17, *Alekszj Torubarov przeciwko Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, EU:C:2019:626

Opis sprawy

[[A. Torubarow], niegdyś nauczyciel, po wprowadzeniu w Rosji kapitalizmu został przedsiębiorcą. W obliczu gróźb ze strony grup przestępczych chciał podjąć kroki przeciwko korupcji i lokalnej mafii, wstąpił więc do partii Borysa Niemcowa Prawoje Delo. Potem nastąpiły śledztwa, bezprawne procesy, nielegalne aresztowania i pozbawienie wolności w Austrii i Czechach, a także systematyczne i ciągłe prześladowania za poglądy polityczne. Po trzech latach tej karuzeli, w 2013 r. zdecydował się uciec na Węgry i ubiegać się o azyl polityczny.

Pomimo oczywistych dowodów prześladowania węgierski organ azylowy nie przyznał mu azylu. Torubarow odwołał się od tej decyzji, a sąd orzekł na jego korzyść, ale władze ponownie odrzuciły jego wniosek. W 2015 r. rządząca większość dwoma trzecimi głosów pozbawiła sądy prawa do stosowania ugruntowanego od dziesięcioleci praktyki samodzielnego przyznawania ochrony. Przez cztery lata miały jedynie prawo orzekać, czy władze podjęły bezprawną decyzję, ale nie mogły jej zmienić. W efekcie organ azylowy mógł dosłownie wydawać te same odmowne decyzje, które wnioskodawcy ponownie zaskarżali, a które sądy wielokrotnie uznawały za niezgodne z prawem, co jednak nie prowadziło do rozwiązania spraw wnioskodawców. Organ azylowy rozgrywał tę bezproduktywną i bezowocną „grę w kotka i myszkę” przez lata.

Torubarow, który od grudnia 2013 r. mieszka na Węgrzech, wielokrotnie przechodził nią przechodził. Widząc jego niekończące się zmagania, zmęczony trzecią z rzędu odmową władz sądzia Sądu Administracyjnego i Pracy w Peczu, zgodnie z sugestią Węgierskiego Komitetu Helsińskiego, zwrócił się we wrześniu 2017 r. do TSUE. Węgierski sędzia zapytał, czy przepisy obowiązujące od 2015 r., które pozbawiły sądy prawa do decydowania w sprawach azylowych, są zgodne z prawem UE].

Opublikowano w: <https://helsinki.hu/en/the-man-who-defeated-the-hungarian-asylum-system/> (30 września 2019 r.).

Orzeczenie TSUE

Węgierski sąd zwrócił się do TSUE z pytaniem, czy art. 46 ust. 3 dyrektywy UE w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (dyrektywa 2013/32/UE) w związku z art. 47 Karty praw podstawowych UE dotyczącym prawa do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu należy interpretować w ten sposób, że sądy węgierskie są uprawnione do zmiany decyzji administracyjnych organu właściwego w sprawach azylu odmawiających udzielenia ochrony międzynarodowej, jak również do przyznania takiej ochrony. TSUE orzekł, że węgierski sąd musi wykazać swoją właściwość do zmiany decyzji organu właściwego w sprawach azylu, zastąpienia decyzji administracyjnej własnym rozstrzygnięciem oraz odstąpić – w razie potrzeby – od węgierskiego przepisu, który zabraniałby mu takiego postępowania.

[W wyroku w sprawie Torubarov (C-556/17) z dnia 29 lipca 2019 r. Trybunał obradujący w składzie Wielkiej Izby był zobowiązany dokonać wykładni przepisu dyrektywy 2013/32⁶², który określa zakres prawa do skutecznego środka odwoławczego przysługującego osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową (status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą) m.in. od decyzji odrzucających ich wnioski⁶³. Trybunał orzekł, że w przypadku gdy sąd stwierdził, po przeprowadzeniu pełnego *ex nunc* rozważenia wszystkich istotnych okoliczności faktycznych i prawnych przedstawionych przez osobę ubiegającą się o ochronę międzynarodową, iż w okolicznościach takich jak przewidziane w dyrektywie 2011/95/UE⁶⁴ wspomniany wnioskodawca powinien uzyskać taką ochronę z powodu, na który

⁶² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz.U. L 180, s. 60).

⁶³ Artykuł 46 (3).

⁶⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej,

powołał się w uzasadnieniu swojego wniosku, lecz następnie organ administracyjny lub organ quasi-sądowy wydał decyzję o przeciwnej treści, bez wskazania, że ujawniły się nowe okoliczności wymagające przeprowadzenia nowej oceny potrzeby zapewnienia wnioskodawcy ochrony międzynarodowej, sąd ten powinien zmienić decyzję niezgodną z jego wcześniejszym wyrokiem i zastąpić ją własnym rozstrzygnięciem w sprawie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, w razie potrzeby odstępując od stosowania przepisów krajowych, które zakazują mu takiego działania.

W przedmiotowej sprawie skargę w tej samej sprawie wniósł do sądu odsyłającego po raz trzeci obywatel Rosji prześladowany w kraju pochodzenia, który złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej na Węgrzech, ponieważ obawiał się prześladowań lub poważnej krzywdy w Rosji ze względu na swoje poglądy polityczne. Węgierski organ odpowiedzialny za rozpatrzenie wniosku trzykrotnie go oddalił, mimo że w dwóch przypadkach sąd odsyłający uchylił decyzje o odrzuceniu wniosku, a w ramach drugiej skargi skarżącego stwierdził, po rozważeniu całości akt sprawy, że wniosek skarżącego o udzielenie ochrony międzynarodowej był zasadny. W tych okolicznościach w trzeciej skardze skarżący zwrócił się do sądu krajowego o zastąpienie zaskarżonych decyzji własnym rozstrzygnięciem w przedmiocie ochrony międzynarodowej na korzyść skarżącego. Ustawa z 2015 r., której celem było zarządzanie masową migracją, zniósła jednak uprawnienia sądów do zmiany decyzji administracyjnych dotyczących przyznawania ochrony międzynarodowej.

Na podstawie wyroku w sprawie *Alheto*⁶⁵ Trybunał przypomniał w pierwszej kolejności, że celem dyrektywy 2013/32 nie jest ujednolicenie przepisów proceduralnych, które Państwa Członkowskie mają stosować przy wydawaniu nowych decyzji w sprawie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej po stwierdzeniu nieważności pierwotnej decyzji administracyjnej oddalającej taki wniosek. Z celu dyrektywy, którym jest zapewnienie możliwie najszybszego rozpatrywania wniosków o takim charakterze, z obowiązku zapewnienia skuteczności przytoczonego powyżej przepisu tej dyrektywy oraz z wynikającej z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej konieczności zapewnienia skutecznego środka odwoławczego wynika jednak, że każde Państwo Członkowskie ma obowiązek uregulować prawo krajowe tak, by po stwierdzeniu nieważności pierwotnej decyzji i w przypadku przekazania akt organowi quasi-sądowemu lub administracyjnemu odpowiedzialnemu za rozpatrzenie wniosku nowa decyzja została wydana w krótkim terminie i była zgodna z oceną zawartą w wyroku stwierdzającym nieważność pierwotnej decyzji.

Trybunał podkreślił w szczególności, że stanowiąc, iż sąd właściwy do orzekania w przedmiocie odwołania od decyzji oddalającej wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej jest zobowiązany zbadać, w stosownych przypadkach, „potrzeby w zakresie ochrony międzynarodowej” wnioskodawcy, unijny prawodawca zamierzał przyznać temu sądowi uprawnienie do wydania wiążącego orzeczenia, czy dany wnioskodawca spełnia określone w dyrektywie 2011/95 przesłanki udzielenia mu ochrony międzynarodowej, jeżeli sąd ten uzna, że dysponuje wszystkimi niezbędnymi w tym względzie elementami stanu faktycznego i prawnego, w następstwie pełnego *ex nunc*, czyli wyczerpującego i aktualnego zbadania tych elementów. W takim przypadku, jeżeli dany sąd lub trybunał uzna, że wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej powinien zostać uwzględniony i uchyli decyzję właściwego organu krajowego odrzucającą taki wniosek przed zwróceniem mu akt, to z zastrzeżeniem wystąpienia czynników faktycznych lub prawnych, które obiektywnie wymagają nowego i zaktualizowanego rozpatrzenia, organ ten nie ma już swobody w podjęciu decyzji, czy udzielić wnioskowanej ochrony na tej samej podstawie, którą przedstawiono sądowi.

W związku z tym prawo krajowe, które prowadzi do sytuacji, gdzie sąd krajowy pozbawia się wszelkich środków wykonania własnego orzeczenia, może w praktyce pozbawić osobę ubiegającą się o ochronę międzynarodową skutecznego środka odwoławczego, ponieważ prawomocne i wiążące orzeczenie sądowe dotyczące tej osoby może pozostać nieskuteczne].

jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (OJEU L 337, s. 9).

⁶⁵ Wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584).

Opublikowano

w:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=220524&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=8303195>.

Wpływ krajowy

[Wyrok TSUE] oznaczał w sprawie Torubarowa, że [...] sąd w Peczu mógł zrobić tylko jedno – orzec, że Rosjanin prześladowany w swoim kraju otrzyma ochronę na Węgrzech. Tak właśnie się stało i klient Węgierskiego Komitetu Helsińskiego został po sześciu latach uznany za uchodźcę. W wyroku wzięto również pod uwagę fakt, że Torubarow został zaatakowany przez wynajętego zawodowego zabójcę w Austrii i że nielegalnie deportowano go z Czech do Rosji.

– Jesteśmy bardzo zadowoleni, że Aleksiejowi w końcu przyznano azyl. Powinno to być nastąpić już za pierwszym razem. Kto inny zasługuje na miano uchodźcy, jeśli nie osoba, która miała odwagę powiedzieć „nie” władzom, które chcą ją okraść, i wystąpić przeciwko tym, którzy następnie ją uwięzili, okradli i wydali. Musiał wiele znieść, a przez ostatnie sześć lat żył pod ogromną presją – skomentował Tamás Fazekas, adwokat Węgierskiego Komitetu Helsińskiego po ogłoszeniu wyroku w Peczu].

Opublikowano w: <https://helsinki.hu/en/the-man-who-defeated-the-hungarian-asylum-system/> (30 września 2019 r.).

Dalsze źródła

Obejrzyj wideo: The Refugee Who Gave Hope to other Victims, <https://vimeo.com/398835671>

HelsinKINO przedstawia: The Refugee Who Gave Hope to other Victims, <https://helsinki.hu/en/helsinkino-presents-the-refugee-who-gave-hope-to-other-victims/>

EDAL - European Database for Asylum Law Orzeczenie TSUE w sprawie Torubarowa: Courts have power to grant protection, <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/cjeu-ruling-torubarov-courts-have-power-grant-protection>.

Połączone sprawy C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K. i in., EU:C:2019:982

Opis sprawy

W 2015 r. nowy polski rząd wprowadził reformę Trybunału Konstytucyjnego, a następnie reformy Sądu Najwyższego i Krajowej Rady Sądownictwa (KRS). Działania te doprowadziły do wszczęcia szeregu unijnych procedur, w tym unijnego mechanizmu praworządności, postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego oraz postępowań prejudycjalnych przed TSUE.

(Dalsze informacje na temat procedur UE: Pech, L., Wachowiec, P. & Mazur, D. (2021). Poland's Rule of Law Breakdown: A Five-Year Assessment of EU's (In)Action. *Hague J Rule Law* 13, 1-43.)

W ramach reformy przyjęto nową ustawę o Sądzie Najwyższym. Wprowadziła ona obniżenie wieku emerytalnego sędziów z 70 do 65 lat. Ponad 20 sędziów – około jedna trzecia wszystkich sędziów SN – zostało zmuszonych do przejścia w stan spoczynku. Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym związane są ze sprawami wszczętymi przez sędziów objętych nowymi zasadami przechodzenia w stan spoczynku. A.K. był sędzią Naczelnego Sądu Administracyjnego. Po osiągnięciu wieku 65 lat złożył wniosek o pozostanie na stanowisku. KRS wydała negatywną opinię, która została następnie zaskarżona do Sądu Najwyższego. A.K. utrzymywał, że wymuszone przejście w stan spoczynku stanowi naruszenie art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 Karty praw podstawowych UE w związku z prawem do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu. C.P. i D.O. byli sędziami Sądu Najwyższego. Nie wnioskowali o pozostanie na stanowisku, a Prezydent RP ogłosił ich przejście w stan spoczynku. Sędziowie wniesli skargi do Sądu Najwyższego o stwierdzenie, że ich stosunek pracy był nadal stosunkiem pracy sędziego w służbie czynnej.

Pytania skierowane do TSUE koncentrowały się na niezależności nowej Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego w zakresie orzekania w sprawach dotyczących przeniesienia sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku na podstawie nowych przepisów. TSUE najpierw ocenił, czy izba dyscyplinarna jest niezależna w rozumieniu art. 2 i 19 TUE, art. 267 TFUE i art. 47 Karty praw podstawowych UE, w świetle okoliczności prowadzących do jej utworzenia i nominacji jej członków. Następnie zbadał, czy w przypadku stwierdzenia braku niezależności izby, pierwszeństwo prawa UE wymaga od sędziego odsyłającego odstąpienia od stosowania polskich przepisów, które zastrzegają właściwość izby dyscyplinarnej w sprawach przenoszenia sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku.

(Dalsze informacje na temat kwestii niezależności: <https://europeanlawblog.eu/2019/12/02/the-independence-of-the-disciplinary-chamber-of-the-polish-supreme-court-or-how-to-forget-about-discipline/> (Zinonos, P. (2 grudnia 2019 r.), The independence of the disciplinary chamber of the Polish Supreme Court or how to forget about discipline. European Law Blog).

Orzeczenie TSUE

Krótko mówiąc, TSUE orzekł, że polski sąd odsyłający ma obowiązek zignorować przepisy krajowe, który nakazują mu przekazanie sprawy do organu sądowego posiadającego wyłączną jurysdykcję w tej sprawie, a który nie jest bezstronny ani niezależny (Izba Dyscyplinarna).

[W wyroku w sprawie *A. K. i inni (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego)* (C-585/18, C-624/18 i C-625/18), wydanym w dniu 19 listopada 2019 r. w postępowaniu przyspieszonym, Trybunał Sprawiedliwości orzekający w składzie Wielkiej Izby uznał, że prawo do skutecznego środka odwoławczego, zapisane w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i potwierdzone, w konkretnym zakresie, w dyrektywie 2000/78⁶⁶ wyklucza wyłączną właściwość sądu, który nie jest niezależny ani bezstronny, w sprawach dotyczących stosowania prawa UE.⁶⁷ Trybunał uznał, że ma to miejsce w przypadku, gdy obiektywne okoliczności, w których taki sąd został utworzony, jego charakterystyka i sposób powołania jego członków mogą budzić uzasadnione wątpliwości podmiotów prawnych co do niepodatności takiego sądu na czynniki zewnętrzne, w szczególności co do bezpośredniego lub pośredniego wpływu władzy ustawodawczej i wykonawczej na sąd oraz jego neutralności w odniesieniu do rozpatrywanych przez niego interesów. Na skutek tych czynników taki sąd nie będzie postrzegany jako niezależny ani bezstronny, co w konsekwencji może zaszkodzić zaufaniu, jakie wymiar sprawiedliwości winien wzbudzać w podmiotach prawnych w demokratycznym społeczeństwie. Do sądu odsyłającego należy ustalenie, w świetle wszystkich istotnych ustalonych przed nim czynników, czy takie rozważania mają zastosowanie do nowej Izby Dyscyplinarnej polskiego Sądu Najwyższego. Jeżeli tak jest, to zasada pierwszeństwa prawa Unii wymaga, by nie stosować przepisu prawa krajowego, który zastrzega wyłączną właściwość Izby Dyscyplinarnej w zakresie rozpoznawania i orzekania w sprawach przenoszenia sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku i żeby w efekcie sprawy te mógł rozpatrywać sąd, który spełnia wymogi niezależności i bezstronności i który, gdyby nie powyższy przepis, byłby właściwy w danej dziedzinie.

W sprawach zawistych przed sądem odsyłającym trójka polskich sędziów (Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego) powoływała się m.in. na naruszenie zakazu dyskryminacji ze względu na wiek w zatrudnieniu z uwagi na wcześniejsze przeniesienie w stan spoczynku na podstawie nowej ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym. Mimo że na skutek niedawnej nowelizacji ustawa ta nie dotyczy już sędziów, którzy – podobnie jak skarżący w postępowaniu głównym – pełnili służbę w Sądzie Najwyższym w chwili jej wejścia w życie, a zatem skarżący w postępowaniu głównym pozostali na swoich stanowiskach lub zostali na nie przywróceni, sąd odsyłający uznał, że nadal ma do

⁶⁶ Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.U. L 303, s. 16).

⁶⁷ „Artykuł 47 karty praw podstawowych i art. 9 ust. 1 dyrektywy 2000/78 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, by spory dotyczące stosowania prawa Unii mogły należeć do wyłącznej właściwości organu niestanowiącego niezawisłego i bezstronnego sądu w rozumieniu pierwszego z tych przepisów” (sprawa C-585/18, pkt 154).

czynienia z problemem natury proceduralnej. Wprawdzie takie sprawy zwykle podlegałyby właściwości Izby Dyscyplinarnej (nowo utworzonej w ramach Sądu Najwyższego), ale sąd odsyłający zapytał, czy ze względu na obawy związane z niezależnością rzeczonoj izby jest zobowiązany do niestosowania krajowych przepisów dotyczących podziału właściwości i, w razie potrzeby, do samodzielnego orzekania co do istoty tych spraw.

W pierwszej kolejności, potwierdziwszy, że do przedmiotowej sprawy mają zastosowanie zarówno art. 47 Karty praw podstawowych, jak i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, Trybunał orzekł, że wymóg niezależności sądów stanowi część istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej i podstawowego prawa do rzetelnego procesu, które mają kardynalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw wywodzonych z prawa Unii, jak również ochrony określonych w art. 2 TUE wartości wspólnych dla Państw Członkowskich, a w szczególności wartości państwa prawnego. Następnie Trybunał szczegółowo przedstawił swoje orzecznictwo dotyczące zakresu wymogu niezależności sądów, podkreślając w szczególności, że zgodnie z zasadą podziału władzy, która charakteryzuje funkcjonowanie państwa prawa, konieczne jest zapewnienie niezależności sądownictwa od władzy ustawodawczej i wykonawczej.

Następnie Trybunał zwrócił uwagę na szczególne czynniki, które winien zbadać sąd odsyłający, aby móc ustalić, czy Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego zapewnia wystarczające gwarancje niezależności.

Po pierwsze, Trybunał stwierdził, że sam fakt powołania sędziów Izby Dyscyplinarnej przez polskiego prezydenta nie powoduje stosunku podległości wobec władz politycznych ani wątpliwości co do ich bezstronności, jeżeli po powołaniu podczas pełnienia swoich funkcji są oni wolni od wpływów czy nacisków. Ponadto udział Krajowej Rady Sądownictwa, której zadaniem jest zgłaszanie nominacji sędziowskich, może obiektywnie ograniczyć swobodę decyzyjną prezydenta, pod warunkiem jednak, że KRS jest wystarczająco niezależna od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz od samego prezydenta. W tym kontekście Trybunał dodał, że należy wziąć pod uwagę istotne kwestie prawne i faktyczne związane zarówno z okolicznościami powoływania członków nowej Krajowej Rady Sądownictwa, jak i ze sposobem, w jaki organ ten faktycznie wykonuje swoją rolę, która polega na zapewnianiu niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Trybunał stwierdził również, że konieczne jest ustalenie zakresu kontroli sądowej rekomendacji Krajowej Rady Sądownictwa, ponieważ decyzje prezydenta dotyczące powołań nie podlegają jako takie kontroli sądowej.

Po drugie, Trybunał odniósł się do innych czynników, które bardziej bezpośrednio charakteryzują Izbę Dyscyplinarną. Stwierdził na przykład, że w szczególnych okolicznościach wynikających z – wysoce kontrowersyjnego – przyjęcia przepisów nowej ustawy o Sądzie Najwyższym, które Trybunał uznał za sprzeczne z prawem Unii w wyroku z dnia 24 czerwca 2019 r., *Komisja przeciwko Polsce (Niezależność Sądu Najwyższego)* (C 619/18, EU:C:2019:531), należy zauważyć, że na mocy rzeczonoj ustawy Izbie Dyscyplinarnej przyznano wyłączną właściwość do orzekania w sprawach przenoszenia sędziów Sądu Najwyższego w stan spoczynku, że Izba może składać się wyłącznie z nowo powołanych sędziów oraz że wydaje się ona cieszyć szczególnie wysokim stopniem autonomii w ramach Sądu Najwyższego. Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał wielokrotnie powtórzył, że chociaż każdy z badanych czynników indywidualnie nie musi podważać niezależności Izby, to sytuacja ta może ulec zmianie, jeżeli będą one rozpatrywane łącznie].

Opublikowano w:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=220774&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=8383148>.

Wpływ krajowy

[Sąd odsyłający (Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego) orzekł w dniu 5 grudnia 2019 r. [sprawa III PO 7/18], że neo-KRS nie zapewnia wystarczającej gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej, a następnie stwierdził, że ID [Izba Dyscyplinarna] nie stanowi

„sądu” w rozumieniu prawa UE, a zatem nie jest również sądem w rozumieniu prawa polskiego. Polskie władze odmówiły jednak wykonania tego wyroku i kolejnych wyroków, w tym uchwały składu połączonych (wówczas jeszcze niezależnych) izb Sądu Najwyższego podjętej 23 stycznia 2020 r. [...] Ta celowa polityka naruszania każdego wyroku, który zmuszał je do poszanowania zasady niezawisłości sądów, zakończyła się *de facto*, a następnie *de iure* unieważnieniem wyroku TSUE w sprawie AK odpowiednio w kwietniu i wrześniu 2020 r. przez dwa udające sądy zawłaszczone organy.

Biorąc pod uwagę zwyczaj nieprzestrzegania wyroków ETS lub krajowych, których polskie władze nie akceptowały, a także systemowe nękanie sędziów, którzy starali się przestrzegać polskich i unijnych wymogów niezależności sądownictwa, można argumentować, że TSUE powinien być bardziej jednoznacznie odpowiedzieć na pytania, które otrzymał od (nękanych) sędziów odsyłających. O ile powściągliwość sędziowska bywa cnotą w sprzyjających okolicznościach, o tyle przestaje nią być, gdy samo zadanie pytania TSUE lub stosowanie prawa UE może szybko doprowadzić do tego, że dany sędzia zostanie obrany za cel (bezprawnego) dochodzenia i postępowania dyscyplinarnego, a następnie (także bezprawnych) sankcji, jak na przykład obniżenie wynagrodzenia i zawieszenie na czas nieokreślony. Nie odnosząc się bezpośrednio i bardziej jednoznacznie do pytań postawionych przez sąd odsyłający, TSUE dał polskim władzom pretekst, by ignorować krajowe orzeczenia stosujące wyrok w sprawie AK i argumentowania, że robią to nieprawidłowo, a jednocześnie dał zawłaszczonym organom, takim jak Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, możliwość stosowania wyroku w sprawie AK w złej wierze i utrzymywania, że ID spełnia wymogi niezależności sądownictwa UE.⁶⁸

Ostatecznie, jak odnotowano wcześniej, we wrześniu 2020 r. Izba Dyscyplinarna zdecydowała się formalnie zneutralizować stosowanie wyroku w sprawie AK na podstawie śmiesznych argumentów proceduralnych, które doprowadziły ją do absurdu wniosku, że sąd odsyłający działał niezgodnie z prawem, kierując pytania do TSUE].

Opublikowano w: Pech, L., Wachowiec, P. & Mazur, D. (2021). Poland's Rule of Law Breakdown: A Five-Year Assessment of EU's (In)Action. *Hague J Rule Law* 13, 1-43.

Dalsze źródła

[Amnesty International: News, 19/11/2019: On the importance of courage: Poland's judges and EU top court decisions on judicial independence](#)

[EU Law Analysis, 26/11/2019: Writing Between the Lines. The preliminary ruling of the CJEU on the independence of the Disciplinary Chamber of the Polish Supreme Court.](#)

[Verfassungsblog, 26/11/2019: The Power of 'Appearances'](#)

Sprawa C-824/18, A.B. i inni przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa, EU:C:2021:153

Opis sprawy

Sprawa dotyczyła uregulowanej w Polsce procedury powoływania sędziów Sądu Najwyższego. Zgodnie z obowiązującymi przepisami kandydatury wymagają zatwierdzenia przez Krajową Radę Sądownictwa (KRS). Decyzje KRS podlegały zaskarżeniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA). Uprawnienia NSA w postępowaniu odwoławczym podlegały ograniczeniom. Poprawka legislacyjna usunęła tę możliwość ochrony sądowej, a także uregulowała zamknięcie toczących się spraw odwoławczych *ex lege*.

Nowelizację ustawy poprzedziło orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, który uznał pierwotne przepisy za niezgodne z Konstytucją i nakazał zamknięcie postępowań odwoławczych wszczętych na ich podstawie. W celu wykonania tego orzeczenia przyjęto odpowiednią poprawkę legislacyjną.

⁶⁸ Uchwała z dnia 8 stycznia 2020 r. w sprawie I NOZP 3/19, https://ruleoflaw.pl/wp-content/uploads/2020/02/I-NOZP-3-19-2_English.pdf

Pytanie prejudycjalne wiązało się z jednym z postępowań odwoławczych zamkniętych na mocy nowych przepisów. Pierwotnie dotyczyło on poprzednio obowiązujących przepisów o powoływaniu sędziów. Po poprawce legislacyjnej zostało jednak rozszerzone, by objąć również jej postanowienia.

Orzeczenie TSUE

TSUE uznał, że znowelizowane przepisy regulujące procedurę powoływania sędziów Sądu Najwyższego naruszają prawo UE. Usunęły one skuteczny nadzór sądowy nad decyzjami KRS, naruszając wymogi UE dotyczące skutecznej ochrony sądowej. TSUE rozważył również naruszenie unijnych standardów niezawisłości sądów. Decyzję w tej kwestii pozostawiono sądowi odsyłającemu. TSUE zaznaczył jednak, że w przypadku stwierdzenia naruszenia norm unijnych, polski sąd, przestrzegając prymatu prawa unijnego, będzie obowiązany ignorować zmienione przepisy.

TSUE wydał podobne rozstrzygnięcie w odniesieniu do pierwotnych przepisów, które regulowały uprawnienia odwoławcze NSA w sprawach przeciwko decyzjom KRS. Uznał, że nie można wykluczyć naruszenia unijnych standardów niezawisłości sądów. Niemniej jednak fakt taki winien ustalić polski sąd odsyłający, uwzględniając cechy krajowego systemu sądownictwa i jego regulacji. Powinien on w szczególności zbadać, czy przepisy dotyczące apelacji naruszają zaufanie obywateli wobec niezależności i bezstronności polskich sądów.

[Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie AB jest zarówno długi, jak i znaczący, co sprawia, że krótkie nakreślenie okoliczności sprawy nastręcza trudności. Z tym zastrzeżeniem, najważniejszy wkład wyroku w sprawie AB w obronę praworządności w UE jest potwierdzenie, że przy podejmowaniu decyzji o zmianie zasad regulujących proces powoływania sędziów i powiązanych zasad regulujących kontrolę sądową decyzji o powołaniu sędziów Państwa Członkowskie UE mają obowiązek przestrzegać wymogów UE dotyczących niezależności sądownictwa.

Władze krajowe nie mogą zatem próbować zastępować się konstytucją, którą zresztą po [niekonstytucyjnym przejęciu polskiego Trybunału Konstytucyjnego](#) polskie władze nadal rutynowo i bezkarnie naruszają, by przyjmować arbitralne warunki materialne czy zasady proceduralne w odniesieniu do nominacji sędziowskich; pozbawiać sądów krajowych ich dotychczasowej właściwości; wymuszać zakończenia toczących się postępowań odwoławczych lub uniemożliwiać sądom krajowym kierowania pytań dotyczących nominacji sędziowskich do Trybunału Sprawiedliwości.

Innym ważnym aspektem wyroku Trybunału jest stwierdzenie – sugerujące oczywiste naruszenie unijnej zasady lojalnej współpracy – że polski ustawodawca przyjął sporne zmiany z premedytacją, by systemowo uniemożliwić Trybunałowi orzekanie w sprawach skierowanych do niego przez Naczelny Sąd Administracyjny. Bezprecedensowe jest również ogólne (choć utrzymane w kategoriach dyplomatycznych) potępienie przez Trybunał działania w złej wierze i niezgodnie z prawem przez polskie władze, które wielokrotnie dążyły do ograniczenia możliwości kierowania pytań prejudycjalnych przez polskie sądy i uniemożliwienia jakiegokolwiek skutecznej kontroli sądowej (niezgodnych z prawem) uchwał o powołaniu sędziów, przyjętych przez ([niekonstytucyjnie ustanowioną](#) i [obradującą w niezgodnym z prawem składzie](#)) nową KRS.

W tym kontekście Trybunał Sprawiedliwości po raz pierwszy potępił „wsteczny wpływ” spornych zmian legislacyjnych oraz niezgodne z prawem zachowanie prezydenta RP, który w rażący sposób ignorował postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego o zabezpieczeniu w sprawie (niezgodnego z prawem) powołania ośmiu „[uzurpatorów](#)” do Sądu Najwyższego. Innym godnym uwagi aspektem sprawy AB jest wzmianka o możliwości rozważenia przez sąd odsyłający m.in. istnienia szczególnych relacji między członkami utworzonej z naruszeniem prawa KRS a przedstawicielami polskiej władzy wykonawczej przy ocenie niezależności (a raczej jej braku) osób powołanych do Sądu Najwyższego z jawnym naruszeniem postanowienia zabezpieczającego Naczelnego Sądu Administracyjnego o zabezpieczeniu. Istnienie takich „szczególnych relacji” zostało już [ustalone ponad wszelką wątpliwość](#).

Nieuchronny wniosek płynący z wyroku Trybunału – który jednak powinien zostać potwierdzony przez sąd odsyłający, przy założeniu, że nie zostanie mu to uniemożliwione – jest taki, że polskie władze dopuściły się systemowego naruszenia prawa UE i zasady praworządności i celowo nadzorowały w sposób oczywisty niezgodne z prawem powołanie szeregu osób (których nie można zatem nazwać „sędziami”) do Sądu Najwyższego.

Wyrokowi Trybunału w sprawie AB można zarzucić dwie wady: Nie zajmuje się kwestią ewidentnie niezgodnych z prawem nominacji sędziowskich poprzez bezpośrednie odwołanie do [prawa do sądu ustanowionego ustawą](#), co prawdopodobnie wyjaśniłoby jeszcze lepiej, że w sprawie nie mamy do czynienia z sędziami, a z sędziami pozbawionymi atrybutu niezawisłości; nie wyjaśnia, że polski Trybunał Konstytucyjny nie jest już sądem, ponieważ jego skład jest niezgodny z prawem (były prezes niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego trafnie określił go mianem „marionetki”), a także nie odnosi się jednoznacznie do naruszenia i unieważnienia wyroku Trybunału w sprawie AK.

Niezależnie jednak od tych niedociągnięć wyrok w sprawie AB jest pożądanym i ważnym dokumentem w zakresie prawa UE i krajowych procedur powoływania sędziów. Niestety jednak sam wyrok w sprawie AB nie powstrzyma celowego unicestwiania niezależności sądownictwa organizowanej przez polskie władze z dwóch głównych powodów: Ograniczenia nieodłącznie związane z wyrokami wydawanymi przez Trybunał w trybie prejudycjalnym wymagają od niezależnych sędziów dalszego ich stosowania w praktyce i ostatecznego uchylecia prawa krajowego w przypadku potwierdzenia naruszenia prawa UE, a niepowodzenia Komisji w tym zakresie się powtarzają.].

Opublikowano w: Pech, L. (2021). Polish ruling party's "fake judges" before the European Court of Justice. <http://eulawanalysis.blogspot.com/2021/03/polish-ruling-partys-fake-judges-before.html>.

Zastosowanie na gruncie krajowym

[117. W następstwie wyroku TSUE z dnia 2 marca 2021 r. (zob. pkt 155-56 poniżej), 6 maja 2021 r. Naczelny Sąd Administracyjny wydał wyroki w pięciu sprawach (nr. II GOK 2/18; II GOK 3/18; II GOK 5/18; II GOK [6/18](#) i II GOK [7/18](#)) dotyczących odwołań od uchwał KRS, w których ta ostatnia postanowiła nie rekomendować prezydentowi Polski zaprzysiężenia skarżących na stanowiska sędziów Izby Cywilnej i Izby Karnej Sądu Najwyższego oraz powołać na te stanowiska innych kandydatów. Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżone uchwały KRS zarówno w części dotyczącej rekomendacji innych kandydatów do Sądu Najwyższego, jak i w części dotyczącej odmowy powołania skarżących. Uzasadnienie przedstawione we wszystkich wyrokach było podobne.

118. W szczególności w wyroku z dnia 6 maja 2021 r., nr. II GOK [2/18](#) Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że obecna KRS nie daje wystarczających gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej w wykonywaniu powierzonych jej funkcji. W swojej ocenie Naczelny Sąd Administracyjny oparł się na czynnikach wskazanych przez TSUE w wyrokach z 2 marca 2021 r. (pkt 131-32) i z dnia 19 listopada 2019 r. (pkt 143-44), a mianowicie na tym, że: (1) obecna KRS została ukonstytuowana w wyniku przedwczesnego zakończenia kadencji poprzednich członków KRS; (2) w przeciwieństwie do wcześniej obowiązujących przepisów, na mocy których piętnastu sędziów-członków KRS było wybieranych bezpośrednio przez sędziów, obecnie członkowie ci są wybierani przez organ władzy ustawodawczej; (3) występowanie ewentualnych nieprawidłowości, jakimi mógł zostać dotknięty proces powoływania niektórych członków w KRS; (4) sposób, w jaki obecna KRS wypełnia swój konstytucyjny obowiązek stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Naczelny Sąd Administracyjny przyjął – podobnie jak TSUE w ww. wyrokach – że o ile każdy z czynników rozpatrywany oddzielnie niekoniecznie musi prowadzić do takiego wniosku, o tyle ich zbieg, w połączeniu z okolicznościami, w jakich ukonstytuowała się KRS, budzą wątpliwości co do niezależności Rady.

119. Odpowiednie fragmenty wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego nr. II GOK [2/18](#) brzmią następująco:

„7.6. (...) W związku z tym, że wyroki TSUE z 2 marca 2021 r. oraz z 19 listopada 2019 r. zostały wydane przy uwzględnieniu tożsamyh ram prawnych, (...) to ocena znaczenia wskazanych czynników dla niezależności KRS siłą rzeczy nie może nie uwzględniać powszechnie znanych okoliczności i faktów związanych z kreowaniem KRS w nowym składzie oraz z jej działalnością, w tym źródeł wiedzy o tych okolicznościach i faktach, które stanowiły podstawę ustaleń w sprawie o sygn. akt III PO 7/18 rozstrzyganej przez Sąd Najwyższy wyrokiem z 5 grudnia 2019 r. Naczelny Sąd Administracyjny wspomniane ustalenia oraz ocenę znaczenia tych okoliczności oraz faktów dla niezależności KRS podziela w całości (zob. pkt 40-60 uzasadnienia wyroku Sądu Najwyższego).

Uzasadniają one twierdzenie, że obecna KRS nie daje wystarczających gwarancji niezależności od organów władzy ustawodawczej oraz władzy wykonawczej w procedurze powoływania sędziów.

Należy podkreślić również znaczenie tej okoliczności, że aktualnie w składzie KRS jest 15 reprezentantów sędziów sądów powszechnych, a nie są w nim reprezentowani sędziowie Sądu Najwyższego oraz sędziowie sądów administracyjnych, jak bezwzględnie wymaga tego art. 187 pkt 2 Konstytucji RP, którego przestrzega się tylko w miarę możliwości, jak stanowi o tym art. 9a ustawy o KRS.

Ponadto wśród członków KRS, to jest wśród sędziów sądów powszechnych (...), są (a na pewno byli w dacie podejmowania uchwały stanowiącej przedmiot kontroli) prezesi oraz wiceprezesi sądów powszechnych powołani przez władzę wykonawczą w miejsce wcześniej przez tę władzę odwołanych. Prowadzi to do wniosku o ścisłym funkcjonalnym podporządkowaniu tych członków KRS władzy wykonawczej, która na jej forum jest reprezentowana przez Ministra Sprawiedliwości, przez co podporządkowanie to ma również charakter instytucjonalny. (...)

Segment władzy wykonawczej, ale również i władzy ustawodawczej, a więc władze, które ze swej natury mają charakter polityczny, istotnie zyskują więc na znaczeniu oraz wpływie w organie, którego podstawową funkcją jest strzeżenie niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

Wnioskować o tym można i należy również na tej podstawie, że 23 z 25 członków KRS jest desygnowanych do jej składu przez inne władze niż władza sądownicza. Przy tym zasady wyboru przez Sejm 15 sędziów do KRS trzeba uznać za dalece odbiegające od respektowania zasady reprezentatywności, skoro ich wybór nie dość, że dokonywany jest przez pierwszą izbę parlamentu (Sejm), to może następować – abstrahując od tego, że spośród kandydatów zgłaszanych przez grupę 2000 obywateli (...) – również spośród kandydatów zgłaszanych przez grupę 25 sędziów, z wyłączeniem sędziów w stanie spoczynku. Tak określone kwantytatywne kryterium skuteczności zgłoszenia kandydatury nie stanowi miarodajnego kryterium oceny reprezentatywności kandydata, zwłaszcza gdy zestawiać je z liczbą czynnych sędziów, a ponadto gdy zestawiać je z praktyką oceny jego spełniania. Ta bowiem dopuszczała udzielanie poparcia własnej kandydaturze, wzajemne popieranie się kandydatów, czy też nawet – w skrajnym przypadku – wykorzystywanie, jako udzielonego, poparcia, które zostało (skutecznie) wycofane przez sędziów pierwotnie wspierających (wysuwających) kandydaturę.

Zasady i tryb kreowania składu personalnego KRS wyraźnie więc były motywowane intencją poddania jej swoistego rodzaju kurateli władzy wykonawczej, a więc tym samym większości parlamentarnej, co w kontekście trybu wyboru członków KRS oraz wymaganej do tego większości, a także w relacji do wskazanego funkcjonalnego oraz instytucjonalnego podporządkowania KRS akcentuje również znaczenie czynnika (politycznej) lojalności kandydatów wobec podmiotu dokonującego wyboru. Znajduje to swoje potwierdzenie w wypowiedzi [Ministra Sprawiedliwości] odnotowanej w druku sprawozdania stenograficznego z 3 posiedzenia Senatu RP X Kadencji z 15 stycznia 2020 r. – „każde środowisko może zgłosić takich sędziów, za których bierze odpowiedzialność. Myśmy zgłosili takich sędziów, którzy naszym zdaniem byli gotowi współdziałać w ramach reformy sądownictwa”.

Tak kształtowany skład KRS niweczy więc tym samym możliwość efektywnego realizowania przez nią jej podstawowej funkcji, a mianowicie strzeżenia niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

(...) Krajowa Rada Sądownictwa nie formułuje także wypowiedzi, z których mogłoby wynikać, że jako konstytucyjny organ powołany do stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, respektuje ona stanowiska krajowych oraz europejskich instytucji i organów akcentujących znaczenie zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów w relacji do sytuacji wprost wskazujących na to, że doznają one istotnego uszczerbku, czy też, że sprzeciwia się tego rodzaju sytuacjom, w tym zwłaszcza działaniom nieuwzględniającym konsekwencji prawnych wynikających z postanowienia TSUE z 8 kwietnia 2020 r. w sprawie C-791/19 R. Dowodem jej abdykacji w tym zakresie – postawa KRS pozostaje bowiem w jaskrawej wręcz opozycji do obowiązków oraz funkcji powierzonych jej przez ustawodawcę – jest niewątpliwie i ta okoliczność, że KRS od września 2018 r. została zawieszona w prawach członka Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa. (...)

W świetle przedstawionych argumentów za uzasadnione trzeba więc uznać twierdzenie, że obecna KRS nie daje wystarczających gwarancji niezależności od organów władzy wykonawczej i władzy ustawodawczej w procedurze powoływania sędziów. Stopień jej zależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej przy wykonywaniu powierzonych jej zadań jest zaś na tyle wysoki, że nie może on być bez znaczenia dla oceny odnośnie do spełniania przez wyłonionych przez nią sędziów obiektywnych wymogów (przesłanek) niezawisłości i bezstronności wynikających z art. 47 KPP.”].

Sprawa GRZĘDA przeciwko POLSCE, 43572/18, CE:ECHR:2022:0315JUD00

Sprawa C-419/14, *WebMindLicences Kft.*, EU:C:2015:832.

Opis sprawy

WebMindLicences Kft. to węgierskie przedsiębiorstwo świadczące interaktywne erotyczne usługi audiowizualne drogą internetową. Know-how w zakresie świadczenia usług został pozyskany od przedsiębiorstwa portugalskiego, a następnie przekazany przez WebMindLicences na mocy umowy licencyjnej innemu portugalskiemu podmiotowi. Węgierskie organy podatkowe uznały, że ta ostatnia transakcja stanowiła nadużycie praw mające na celu obejście węgierskiej jurysdykcji podatkowej. Naliczono domiar podatku VAT w wysokości około 10 miliardów HUF, grzywnę w wysokości około 8 miliardów HUF i karę w wysokości blisko 3 miliardów HUF. Dowody wykorzystane w sprawie podatkowej pochodziły z równoległego postępowania karnego. W sprawie karnej dowody zgromadzono w sposób niejawnny.

Ponieważ sprawa dotyczyła stosowania unijnej dyrektywy VAT, węgierski sąd rozpatrujący skargę na decyzję podatkową uznał, że musi wziąć pod uwagę wymogi Karty praw podstawowych UE. Zgodnie ze stanowiskiem skarżącego, węgierski sąd zwrócił się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym, czy art. 47 Karty wyklucza wykorzystanie w równoległym postępowaniu podatkowym dowodów uzyskanych w postępowaniu karnym bez wiedzy zainteresowanego. Zapytał również, czy sąd administracyjny powinien zbadać legalność takiego dowodu i stwierdzić nieważność odnośnej decyzji administracyjnej w obliczu faktu, że w postępowaniu karnym skarżącemu nie zapewniono podobnych możliwości.

Orzeczenie TSUE

[Prawo dotyczące podatku VAT jest dziedziną, w których węgierskie sądy (administracyjne) we własnej jurysdykcji regularnie stosują prawo UE – zarówno ustawodawstwo (dyrektywa VAT)⁶⁹, jak i odpowiednie orzecznictwo TSUE – i skierowały do TSUE znaczną liczbę pytań prejudycjalnych⁷⁰. Pytania te dotyczą zwykle prawa materialnego w zakresie VAT (np. prawa do odliczenia VAT); jednak w szczególnych okolicznościach sprawy *WebMindLicences* zadane pytania dotyczyły procedury i mających zastosowanie wymogów art. 47 KPP. W swoim wyroku TSUE orzekł, że w przypadku wszczęcia równoległych postępowań karnych i podatkowych w związku z podejrzeniem oszustwa na

⁶⁹ Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej [2006] Dz.U. L347/1.

⁷⁰ Do 1 sierpnia 2021 r. do TSUE skierowano 37 spraw dotyczących podatku VAT.

gruncie podatku VAT przez tego samego podatnika, a dowody zebrane w pierwszym postępowaniu przy użyciu środków niejawnych są wykorzystywane w postępowaniu administracyjnym, art. 47 wymaga, aby sąd prowadzący kontrolę sądową mógł zweryfikować, czy dowody wykorzystane na poparcie zaskarżonej decyzji administracyjnej „uzyskano i wykorzystano z naruszeniem praw” gwarantowanych przez prawo UE i KPP.⁷¹ Sąd taki powinien być w stanie zbadać, czy dowody zostały uzyskane zgodnie z prawem, lub oprzeć się na wynikach kontroli przeprowadzonej już przez sąd karny w ramach postępowania kontradyktoryjnego, że rzeczony dowody zostały uzyskane zgodnie z tym prawem.⁷²

Orzeczenie w trybie prejudycjalnym zostało wprowadzone do prawa węgierskiego na mocy wyroku wydanego w ostatniej instancji w sprawie Kúria.⁷³ Kúria jednoznacznie stwierdziła, że jest zobowiązana do wdrożenia wykładni art. 47 dokonanej przez TSUE.⁷⁴ Następnie podniosła – przede wszystkim w oparciu o odpowiednie przepisy i zasady prawa krajowego, które wydawały się odpowiadać wykładni TSUE – że uzyskanie dowodów w prowadzonym równoległym postępowaniu karnym z wykorzystaniem środków niejawnych, a następnie ich wykorzystanie w postępowaniu administracyjno-skarbowym musi spełniać określone warunki, a w szczególności takie dowody i ich wykorzystanie muszą podlegać kontroli sądu co do ich zgodności z prawem.⁷⁵ Kúria wyjaśniła jednak, że w kontekście przedmiotowej sprawy i właściwych przepisów węgierskich kontrolę wymaganą na podstawie art. 47 może przeprowadzić wyłącznie sąd rozpatrujący sprawę karną, a sąd dokonujący kontroli sądowej decyzji organu podatkowego nie jest w stanie zapewnić tej kontroli bez krajowej podstawy prawnej, ponieważ nie posiada niezbędnej właściwości.⁷⁶ Kúria jednoznacznie odrzuciła możliwość, jakoby wystarczające mogłyby być inne formy kontroli sądowej sugerowane przez strony, ponieważ nie spełniają one warunków określonych w wyroku TSUE, w szczególności wymogu, aby kontrola dowodów odbywać się w ramach postępowania kontradyktoryjnego.⁷⁷

W sprawie *Glencore*, która dotyczyła dowodów oszustw w ramach transakcji łańcuchowej z udziałem wielu partnerów biznesowych, podniesiono kwestię, czy podatnik jest uprawniony do dostępu do dowodów zebranych w równoległych postępowaniach administracyjno-skarbowych przeciwko innym partnerom biznesowym zaangażowanym w oszukańcze transakcje i czy brak dostępu do tych dowodów, które wykorzystano do ustalenia odpowiedzialności podatnika za oszustwo podatkowe, stanowi naruszenie prawa UE, a w szczególności art. 47. W wyroku wydanym w trybie prejudycjalnym stwierdzono przede wszystkim, że zgodnie z art. 47 strony mają prawo do kwestionowania w postępowaniu kontradyktoryjnym kwestii faktycznych i prawnych, które są decydujące w ich sprawie. Następnie, odnosząc się do wyroku w sprawie *WebMindLicences*, TSUE orzekł, że sąd krajowy działający w ramach kontroli sądowej musi być uprawniony do zbadania w postępowaniu kontradyktoryjnym, czy dowody uzyskane w prowadzonym równoległym postępowaniu administracyjnym i ich wykorzystanie są zgodne z prawami gwarantowanymi przez prawo UE i KPP.⁷⁸ Chociaż udało nam się zidentyfikować orzeczenia sądu odsyłającego, który bezpośrednio zastosował orzeczenie TSUE, to w dalszej części tego rozdziału przedstawiamy liczne dowody na to, że wyrok TSUE włączono do późniejszego orzecznictwa sądów węgierskich.^{79]}

⁷¹ Sprawa C-419/14 *WebMindLicences Kft.* [EU:C:2015:832], pkt 87.

⁷² tamże, pkt 88.

⁷³ Aby zapoznać się z wyrok sądu pierwszej instancji, zob. Sąd Administracyjny i Pracy w Budapeszcie: 11.K.30.197/2016/19.

⁷⁴ Kúria: Kfv.35.594/2016/24 (opublikowany również jako poprzednia obowiązująca decyzja: EBH.2018.K.1), pkt 74.

⁷⁵ Tamże, pkt 80-83.

⁷⁶ Tamże. Praktycznie rzecz biorąc, taki dowód jest niedopuszczalny w postępowaniu przed organem podatkowym do czasu zbadania jego zgodności z prawem przez sąd karny w postępowaniu kontradyktoryjnym.

⁷⁷ Tamże, pkt 84 i 86.

⁷⁸ Sprawa C-189/18 *Glencore Agriculture Hungary Kft.* [EU:C:2019:861], pkt 61-62 i 65.

⁷⁹ Zob. także wyrok w sprawie dotyczącej postępowania celnego: Kúria: Kfv.35.710/2018/7.

Opublikowano w: Varju, M. & Papp M. (2023). *An Opportunity Seized or Lost? The Application of Article 47 of the Charter by Hungarian Courts*. w: Bonelli, M. i in. (red.), *Article 47 of the EU Charter and Effective Judicial Protection. Tom 2*. Hart Publishing.

Zastosowanie na gruncie krajowym

[Analizowane wcześniej wyroki w sprawach *WebMindLicences* i *Glencore* oferowały osobom fizycznym nowe środki kwestionowania decyzji organów podatkowych na gruncie art. 47 KPP. Wynikające z tego spory sądowe przed węgierskimi sądami wsparte dodatkowo autorytatywne orzeczenia krajowe, wykonujące zasady wskazane w wyrokach TSUE.⁸⁰ Jak wynika z orzecznictwa w tych sprawach, sądy pierwszej instancji i Kúria uznają – zgodnie z postulatem TSUE – że dowody zebrane w prowadzonych równolegle postępowaniach (karnych) można wykorzystać w postępowaniu administracyjnym tylko pod warunkiem odpowiedniego zabezpieczenia prawa do obrony.⁸¹

W sprawie Kfv.I.35.706/2019/9,⁸² która dotyczyła tej samej kwestii, co *WebMindLicences*, Kúria wydała wyrok po szczegółowej analizie stanu prawnego, a także przeanalizowała uprawnienia przysługujące sądom w ramach kontroli sądowej działań administracyjnych w celu usunięcia niezgodności z prawem procesu administracyjnego, w tym uprawnienia wpływające na gromadzenie dowodów i ich przekazywanie podatnikowi, którego dotyczą.⁸³ Następnie Kúria orzekła, że jej uprawnienia kontrolne obejmują kwestię, czy nieprawidłowości proceduralne, na które powoływał się skarżący, stanowią naruszenie odpowiednich zasad konstytucyjnych, a w szczególności prawa do rzetelnego procesu sądowego.⁸⁴ Określając wymogi, które mogą wynikać z tego ostatniego prawa podstawowego, Kúria wzięła pod uwagę szczegółowe wymogi zawarte w ustawie zasadniczej, w art. 6 EKPC (rozwinęte w orzecznictwie ETPCz) oraz w art. 47, określone w wyroku w sprawie *Glencore*.⁸⁵ Na tej podstawie uznała, że zapewnienie podatnikowi dostępu do zebranych dowodów nie oznacza, że – zgodnie z wymogami prawa UE – stronom zapewniono odpowiednią możliwość zakwestionowania tych dowodów w prowadzonym równolegle postępowaniu karnym.⁸⁶

W sprawie Kfv.I.35.364/2017/3,⁸⁷ Kúria musiała zastosować wykładnię TSUE w różnych okolicznościach faktycznych. Procedurę kontroli sądowej uruchomiono w celu zakwestionowania wykorzystania dowodów przez organ skarbowy w postępowaniu administracyjnym. Dowody, o których mowa, uzyskano w sposób niejawnny w prowadzonym równolegle postępowaniu karnym, ale nie zostały włączone do akt sprawy i nie wykorzystano ich do uzasadnienia decyzji organu podatkowego.⁸⁸ Kúria powtórzyła swoje wcześniejsze stanowisko, że gromadzenie dowodów przy użyciu takich metod może uniemożliwić skuteczne dochodzenie roszczeń na drodze sądowej. Co

⁸⁰ EBH.2018.K.1, powyżej n. 29.

⁸¹ Oszustwa związane z podatkiem VAT w transgranicznych transakcjach łańcuchowych dotyczących cukru: Sąd Administracyjny i Pracy w Miskolcu: 100.K.27.936/2018/29 i Kúria: Kfv.I.35.706/2019/9 oraz Sąd Administracyjny i Pracy w Miskolcu: 101.K.27.900/2018/37 i Kúria: Kfv.I.35.662/2019/10; Oszustwa związane z podatkiem VAT w transakcjach łańcuchowych dotyczących towarów krajowych: Sąd Administracyjny i Pracy w Segedynie: 6.K.27.762/2015/29 i Kúria: Kfv.I.35.364/2017/; Oszustwa związane z podatkiem VAT w kontekście wynajmu pracowników: Sąd Administracyjny i Pracy w Budapeszcie: 44.K.32.717/2018/38 i Kúria: Kfv.I.35.677/2019/7; Oszustwa związane z podatkiem VAT w kontekście własności intelektualnej: Sąd Administracyjny i Pracy w Miskolcu: 10.K.27.283/2019/38 i Kúria: Kfv.I.35.105/2020/9 (oraz Kúria: Kfv.I.35.061/2020/9 i Kfv.I.35.013/2020/9 wydane w analogicznych sprawach); oszustwa związane z podatkiem VAT w kontekście sprzedaży detalicznej owoców i warzyw: Sąd Okręgowy dla Budapesztu-Stolicy: 54.K.701.401/2020/13 i Kúria: Kfv.I.35.087/2021/6; w sprawie dotyczącej RODO: Kúria: Kf.VI.39.029/2020/14; w sprawie dotyczącej kartelu: Kúria: Kf.IV.37.468/2019/17.

⁸² Zob. także Kúria: Kfv.I.35.662/2019/10 wydany w analogicznej sprawie.

⁸³ Kúria: Kfv.I.35.706/2019/9, pkt 33

⁸⁴ Tamże, pkt 34.

⁸⁵ Tamże, pkt 35-36.

⁸⁶ Tamże, pkt 41. Zob. także Kúria: Kfv.I.35.442/2020/6, w którym Kúria stwierdziła naruszenie prawa do rzetelnego procesu sądowego na podstawie wyroku w sprawie *Glencore*, ustawy zasadniczej i EKPC.

⁸⁷ Zob. także Kúria: Kfv.I.35.310/2017/5, Kfv.V.35.349/2017/3, Kfv.VI.35.285/2017/5 i Kfv.VI.35.311/2017/6 wydane w analogicznych sprawach.

⁸⁸ Zob. także Kúria: Kfv.I.35.244/2017/8.

więcej, jedynie kontrola legalności tych dowodów przez sąd karny w procesie karnym może zagwarantować należyte przestrzeganie odpowiednich standardów praw podstawowych.⁸⁹ Kúria wskazała, że – zgodnie z węgierskim ustawodawstwem – kontrola przeprowadzona w sprawie administracyjnej przez sąd, który nie ma niezbędnych uprawnień określonych w orzecznictwie TSUE, nie może zastąpić kontroli dowodów w postępowaniu kontradiktoryjnym przez sąd karny, przed którym zawisła sprawa równoległa.⁹⁰

Interpretację art. 47 ustalona w sprawie *WebMindLicences* zastosowano również w niedawnej sprawie dotyczącej zмовы w zakresie zamówień publicznych. Dochodzenie w sprawie kartelu obejmowało zarówno część karną, jak i administracyjną, a skarżący zakwestionował na podstawie prawa UE, EKPC i węgierskiego prawa konstytucyjnego wykorzystanie w tym drugim postępowaniu dowodów, które zebrano w pierwszym postępowaniu przy użyciu niejawnych środków. Zastosowanie wyroku TSUE nie było proste, ponieważ postępowanie karne, w którym przedmiotowe dowody zostały zebrane i poddane kontroli sądu, przeprowadzono przeciwko biorącym udział w postępowaniu osobom fizycznym. W dochodzeniu w sprawie zмовы zbadano jednak postępowanie tych osób fizycznych, a także przedsiębiorstw, które uczestniczyły w domniemanym kartelu. Przedsiębiorstwa te nie były stronami postępowania karnego, w którym mogłyby zakwestionować przed sądem karnym dowody, które organ ochrony konkurencji wykorzystał przeciwko nim, ustalając ich odpowiedzialność w związku ze zmovą. W wyroku pierwszej instancji⁹¹ stwierdzono, że sprawa nie wchodzi w zakres prawa UE. Podniesiono jednak, że stosowany standard ochrony nie może być niższy niż w przypadkach, w których zastosowanie ma KPP, i w związku z tym zastosowano odpowiednie orzecznictwo TSUE. Sąd stwierdził, że wykorzystanie dowodów przez organ ochrony konkurencji było zgodne z prawem i zasadami ustanowionymi przez TSUE.

Ostateczny wyrok Kúrii, która w przeciwieństwie do sądu pierwszej instancji przyjęła, że sprawa podlega prawodawstwu UE i KPP,⁹² zawierał dokładną analizę prawa do rzetelnego procesu i prawa do obrony zgodnie z wykładnią TSUE w sprawie *WebMindLicences*. Zwrócono w nim jednak również szczególną uwagę na odnośną praktykę węgierskiego Trybunału Konstytucyjnego, która doprowadziła Kúrię do dokonania kontrowersyjnego rozróżnienia – rzekomo opartego na węgierskim orzecznictwie konstytucyjnym – jakoby przedsiębiorstwa i inne osoby prawne mogły korzystać z prawa do rzetelnego procesu sądowego, prawa do obrony i prawa do bycia wysłuchanym, ale nie mogły być uważane za podmioty prawa do ochrony życia prywatnego i innych praw związanych z prywatnością.⁹³ Ta ostatnia kwestia okazała się kluczowa, ponieważ Kúria bazowała właśnie na niej w ostatecznej interpretacji wymogów mających zastosowanie na mocy art. 47.⁹⁴

Kúria ustaliła w pierwszej kolejności, że gromadzenie dowodów odbywało się zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i zauważyła, że sąd karny zbadał w procesie kontradiktoryjnym ich legalność zgodnie z wymogami wyroku TSUE.⁹⁵ Jednakże, w odniesieniu do kwestii, czy przedsiębiorstwa objęte dochodzeniem w sprawie zмовы powinny mieć możliwość uczestniczenia w przeglądzie dowodów przed sądem karnym, Kúria – bazując na wspomnianym powyżej rozróżnieniu między prawem do prywatności osób fizycznych i prawnych – orzekła, że prawa do podważania zebranych dowodów nie trzeba zapewniać każdej osobie w sprawie.⁹⁶ W szczególności nie ma potrzeby zapewnienia przedsiębiorstw biorącym udział w zmovie prawa do podważania w procesie karnym dowodów zebranych w postępowaniu karnym wszczętym równoległe z postępowaniem w sprawie zмовы. Weryfikacja przed sądem dowodów zgromadzonych w procesie karnym zapewnia

⁸⁹ Kúria: Kfv.I.35.706/2019/9, pkt 43.

⁹⁰ Tamże, pkt 45.

⁹¹ Sąd Okręgowy dla Budapesztu-Stolicy: 13.K.700.024/2018/43.

⁹² Kfv.IV.37.468/2019/17, powyżej n 60, pkt 59-60 (pomimo faktu, że węgierski organ ochrony konkurencji twierdził w swoim wniosku, że sprawa nie dotyczy stosowania art. 101 TFUE).

⁹³ Tamże, pkt 55-57.

⁹⁴ Zob. tamże, pkt 65-67.

⁹⁵ Tamże.

⁹⁶ Tamże, pkt 70.

ochronę prawa do życia prywatnego, a ponieważ przedsiębiorstwa i inne osoby prawne nie mają sfery prywatnej i nie przysługuje im prawo do prywatności, to nie istnieje wymóg prawny, aby umożliwić im podważanie dowodów w procesie karnym.⁹⁷

Wyrok Kúrii budzi kontrowersje. Chociaż jego celem było jak najściślejsze przestrzeganie orzecznictwa TSUE, to rozumowanie przedstawione w konkretnych okolicznościach sprawy wydaje się odbiegać od wymogów KPP w zakresie prawa do rzetelnego procesu sądowego i prawa do życia prywatnego zgodnie z wykładnią TSUE. Decydujące rozróżnienie między prawem do prywatności osób fizycznych i prawnych, które Kúria wprowadziła, ponieważ nadanie pełnej skuteczności wyrokowi w sprawie *WebMindLicenses* było niemożliwe w kontekście prowadzonych równolegle postępowań karnych i administracyjnych w sprawie domniemanej zмовы, nie jest usankcjonowane w dominującej interpretacji TSUE. Zwykle skłonna do współpracy Kúria powinna była skierować sprawę do TSUE w celu uzyskania wytycznych].

Opublikowano w: Varju, M. & Papp M. (2023). *An Opportunity Seized or Lost? The Application of Article 47 of the Charter by Hungarian Courts*. w: Bonelli, M. i in. (red.), *Article 47 of the EU Charter and Effective Judicial Protection. Tom 2*. Hart Publishing.

Sprawa C-147/22, Központi Nyomozó Főügyészség (Terhelt 5), EU:C:2023:790

Opis sprawy

Węgierskie organy ścigania wszczęły postępowanie karne przeciwko oskarżonemu (*terhelt no. 5*) obywatelowi austriackiemu za przestępstwa związane z korupcją, w odniesieniu do których był prowadzono już wobec niego postępowanie karne w Austrii. Postępowanie w Austrii umorzono postanowieniem organu ścigania przestępstw finansowych i korupcji.

W postępowaniu tym oskarżony nie został przesłuchany w charakterze podejrzanego, ponieważ czynności dochodzeniowe podjęte w celu jego lokalizacji okazały się nieskuteczne. Austriacka prokuratura podjęła decyzję o umorzeniu postępowania przygotowawczego, ponieważ w oparciu o wyniki dochodzenia prowadzonego do tego momentu przez władze austriackie, brytyjskie i węgierskie kontynuacja postępowania karnego była nieuzasadniona.

Decyzja o umorzeniu postępowania była kilkakrotnie weryfikowana. Tym niemniej warunki jego kontynuacji nie zostały spełnione. W szczególności doszło do przedawnienia stawianych oskarżonemu zarzutów korupcyjnych na gruncie prawa austriackiego.

Węgierskie organy ścigania wniosły akt oskarżenia przeciwko oskarżonemu do węgierskiego sądu pierwszej instancji. Sąd zdecydował jednak o zakończeniu postępowania. Stwierdził, że ponieważ przedmiotowe przestępstwa korupcyjne były identyczne z tymi, w sprawie których prowadzono wcześniej dochodzenie w Austrii, to zasada *ne bis in idem* wyklucza postępowanie karne na Węgrzech.

Sąd apelacyjny uchylił tę decyzję i odesłał sprawę do sądu pierwszej instancji. Sąd apelacyjny uznał, że austriackiej decyzji o umorzeniu postępowania nie można uznać za prawomocne rozstrzygnięcie w rozumieniu zasady *ne bis in idem*, uznanej w art. 50 Karty praw podstawowych UE i powiązanym z nią art. 54 Konwencji wykonawczej do układu z Schengen. W szczególności nie można stwierdzić, że podjęta w Austrii decyzja bazowała na wystarczająco szczegółowej i kompletnej ocenie dowodów, skoro austriackie organy przesłuchały tylko dwóch podejrzanych, a oskarżony do nich nie należał.

W nowym postępowaniu węgierski sąd pierwszej instancji skierował do TSUE pytanie prejudycjalne w sprawie wykładni zasady *ne bis in idem*. Zapytał, czy zasada ta ma zastosowanie w okolicznościach, gdy decyzja o uniewinnieniu podjęta za ten sam czyn zabroniony w innym Państwie Członkowskim UE wydana została przez organ ścigania, a nie sąd, i opiera się na stwierdzeniu, że brak jest dowodów, że oskarżony rzeczywiście popełnił przestępstwo. Postawił również pytanie, czy decyzję o umorzeniu postępowania, którą organ ścigania może uchylić według własnego uznania po spełnieniu ustawowych

⁹⁷ Tamże, pkt 67-72.

przesłanek, można uznać za prawomocne rozstrzygnięcie w sprawie karnej, biorąc również pod uwagę fakt, że zebrany w sprawie materiał dowodowy był niekompletny.

Orzeczenie TSUE

TSUE postanowił pomóc sądowi krajowemu pierwszej instancji w interpretacji zasady *ne bis in idem*, a w szczególności tego jej elementu, zgodnie z którym do jej zastosowania konieczne jest uprzednie wydanie prawomocnego rozstrzygnięcia.

Wymóg ostatecznego orzeczenia w sprawie karnej został zinterpretowany jako dwa warunki – prawo oskarżyciela publicznego do oskarżania musi „ostatecznie wygasnąć”, a decyzja została wydana po „dokonaniu oceny sprawy co do istoty”.

W odniesieniu do pierwszego warunku („ostateczne wygaśnięcie”) TSUE orzekł, że

29 W niniejszej sprawie, w pierwszej kolejności, jeśli chodzi o wymóg ostatecznego wygaśnięcia prawa oskarżyciela publicznego do oskarżania, w świetle okoliczności wskazanych w dwóch pierwszych tiret wymienionych w pkt 25 niniejszego wyroku, należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału, po pierwsze, art. 54 KWUS ma również zastosowanie do pochodzących od organów powołanych do uczestniczenia w wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych w określonym krajowym porządku prawnym, takich jak prokuratura, orzeczeń kończących prawomocnie postępowanie karne w państwie członkowskim, nawet jeśli orzeczenia takie wydawane są bez udziału sądu i nie przyjmują formy wyroku Po drugie, ocena tego wymogu powinna być dokonywana na podstawie prawa tego umawiającego się państwa, w którym wydano przedmiotowe orzeczenie karne, oraz zapewnić, że dane orzeczenie prowadzi w tym państwie do ochrony przyznanej przez zasadę *ne bis in idem* (zob. podobnie wyroki: z dnia 22 grudnia 2008 r., Turanský, C-491/07, EU:C:2008:768, pkt 35, 36; a także z dnia 29 czerwca 2016 r., Kossowski, C-486/14, EU:C:2016:483, pkt 35, 39 i przytoczone tam orzecznictwo).

30 W tym kontekście z orzecznictwa Trybunału wynika również, że okoliczność, iż zgodnie z mającym zastosowanie prawem krajowym postępowanie karne zakończone orzeczeniem uniewinniającym może zostać wznowione w przypadku „nowych lub nowo ujawnionych faktów”, takich jak nowe okoliczności obciążające, nie może podważać prawomocnego charakteru tego orzeczenia, ponieważ nie powoduje ono definitywnego wygaśnięcia prawa oskarżyciela publicznego do oskarżania w zakresie, w jakim ta możliwość wznowienia, choć nie stanowi „nadzwyczajnego środka zaskarżenia”, zakłada jednak wszczęcie w drodze wyjątku – i to na podstawie innych dowodów – raczej odrębnego postępowania niż zwykłą kontynuację już zakończonego postępowania (zob. podobnie wyrok z dnia 5 czerwca 2014 r., M, C-398/12, EU:C:2014:1057, pkt 37–40).

31 W niniejszej sprawie, w świetle tego orzecznictwa, okoliczność, że prawo austriackie przewiduje, po pierwsze, w §193 ust. 2 pkt 2 StPO, podjęcie na nowo postępowania zakończonego w następstwie wydania orzeczenia uniewinniającego na ściśle określonych warunkach, to znaczy w sytuacji, gdy „pojawiły się lub zostały ujawnione nowe fakty lub dowody, które, same lub w połączeniu z innymi ustaleniami dokonanymi w postępowaniu, wydają się uzasadniać skazanie podejrzanego”, nie może podważyć prawomocnego charakteru tego orzeczenia.

32 Po drugie, to samo dotyczy możliwości podjęcia postępowania przewidzianej w prawie austriackim, również ściśle uregulowanej, a mianowicie gdy zgodnie z § 193 ust. 2 pkt 1 StPO „oskarżony nie został przesłuchany w związku z [...] przestępstwem [...] i nie nałożono na niego ograniczeń w tym zakresie”.

33 Możliwość ta, o ile nie stanowi „nadzwyczajnego środka zaskarżenia”, oznacza bowiem, że względu na podwójną przesłankę, której podlega, wszczęcie w drodze wyjątku raczej odrębnego postępowania niż zwykłej kontynuacji już zamkniętego postępowania, mającej na celu ponowne zbadanie orzeczenia uniewinniającego w świetle oświadczeń oskarżonego, w przypadku gdyby następnie mógł on zostać przesłuchany. Ponadto należy zauważyć, że w sprawie w postępowaniu głównym prokuratura nie mogła skorzystać z tej możliwości po wydaniu orzeczenia uniewinniającego, ponieważ bezsporne jest, że nawet jeśli oskarżony nie został przesłuchany, to jednak zastosowano wobec niego „ograniczenie” w postaci czynności dochodzeniowej mającej na celu ustalenie miejsca jego pobytu, która okazała się nieskuteczna.

34 Ściśle ograniczony i wyjątkowy charakter tych możliwości podjęcia umorzonego postępowania na nowo jest dodatkowo wzmocniony faktem, że zgodnie z § 193 ust. 2 StPO podjęcie postępowania na nowo nie jest w żadnym razie możliwe, jeżeli w międzyczasie przestępstwo uległo przedawnieniu. Tak było w niniejszej sprawie, ponieważ bezsporne jest, że przedawnienie przestępstwa nastąpiło co najmniej od 2015 r., czyli zaledwie kilka miesięcy po wydaniu orzeczenia uniewinniającego w listopadzie 2014 r.

35 Ponadto sam fakt, na który powołuje się sąd odsyłający w pytaniu drugim, że na mocy mającego zastosowanie prawa krajowego istnieją możliwości podjęcia umorzonego postępowania na nowo, o ile przestępstwo nie uległo jeszcze przedawnieniu, lecz w niniejszym przypadku prokurator nie skorzystał z tych możliwości przed upływem tego terminu przedawnienia, nie może podważyć prawomocnego charakteru orzeczenia o umorzeniu postępowania, jeżeli prawo oskarżyciela publicznego do oskarżania ostatecznie nie wygasło.

36 Zważywszy bowiem, że te wyjątkowe możliwości podjęcia umorzonego postępowania na nowo, ściśle uregulowane w § 193 ust. 2 StPO, nie mogą mieć wpływu na ostateczny charakter postanowienia o umorzeniu postępowania wydanego na podstawie § 190 StPO, decyzja prokuratora o nieskorzystaniu z jednej lub drugiej z tych możliwości ze względu na to, że przesłanki do tego nie zostały spełnione, również nie może podważyć prawomocnego charakteru wspomnianego orzeczenia.

37 Ponadto w swoich uwagach na piśmie rząd austriacki, powołując się na orzecznictwo Oberster Gerichtshof (sądu najwyższego, Austria) i doktrynę austriacką, podniósł, że ponieważ w prawie austriackim decyzja prokuratora o umorzeniu postępowania zgodnie z § 190 StPO „nie może zostać podważona w drodze zwykłego środka zaskarżenia, wywołuje ona skutki związane z orzeczeniem mającym charakter prawomocny zarówno z punktu widzenia materialnego, jak i proceduralnego”. Wśród swoich skutków rząd ten wymienia tak zwany „skutek blokujący” („Sperrwirkung”) wynikający z takiego orzeczenia, zgodnie z zasadą *ne bis in idem*, w stosunku do wszystkich organów pozostałych państw członkowskich, o ile orzeczenie to zostało wydane po uprzednim zbadaniu sprawy co do istoty oraz po dokonaniu oceny zasadności ustalenia dotyczącego przestępstwa, o którego popełnienie oskarżony jest podejrzewany.

38 Wynika z tego, że okoliczności, o których mowa w dwóch pierwszych tiret wspomnianych w pkt 25 niniejszego wyroku, nie mogą podważyć faktu, że w niniejszym przypadku spełniony jest wymóg, przypomniany w pkt 28 niniejszego wyroku, aby prawo oskarżyciela publicznego do oskarżania „ostatecznie wygasło”.

W odniesieniu do drugiego warunku („dokonaniu oceny sprawy co do istoty”) TSUE orzekł, że w szczególnych okolicznościach sprawy (organy wymiaru sprawiedliwości jednego państwa członkowskiego miały wątpliwości, czy organy w innym państwie członkowskim prawidłowo wykonały swoje zadania) należy stosować zasady wzajemnego zaufania między Państwami Członkowskimi oraz zasadę wzajemnego uznawania. Zasada wzajemnego zaufania oznacza, że władze jednego Państwa Członkowskiego akceptują prawomocne rozstrzygnięcia podjęte w drugim Państwie Członkowskim. Zasada ta może zostać uchylona tylko w wyjątkowych okolicznościach, na przykład gdy rozstrzygnięcie w sprawie karnej nie zostanie poprzedzone faktycznym dochodzeniem lub oceną odpowiedzialności karnej.

W ocenie TSUE okoliczności wydania przez Austrię decyzji o umorzeniu postępowania jasno wskazywały, że przeprowadzono szczegółowe dochodzenie. Nieprzesłuchanie oskarżonego nie może jako takie uzasadniać wniosku, że nie przeprowadzono szczegółowego dochodzenia. W odniesieniu do zasady wzajemnego zaufania, możliwości węgierskich organów ścigania są ograniczone:

55 Ten cel i zasady stoją natomiast na przeszkodzie temu, by prokuratura drugiego państwa członkowskiego, w sytuacji gdy zamierza wszcząć postępowanie karne przeciwko osobie, która była już ścigana i wobec której w wyniku postępowania przygotowawczego wydano prawomocne orzeczenie uniewinniające w związku z tymi samymi czynami w pierwszym państwie członkowskim, przeprowadziła szczegółową analizę tego dochodzenia w celu jednostronnego ustalenia, czy jest ono wystarczająco szczegółowe w świetle prawa pierwszego państwa członkowskiego.

56 Ponadto, w sytuacji gdy prokuratura drugiego państwa członkowskiego ma poważne i konkretne wątpliwości co do szczegółowego lub wystarczająco dokładnego charakteru postępowania przygotowawczego prowadzonego przez prokuraturę pierwszego państwa członkowskiego w odniesieniu do okoliczności faktycznych i dowodów, którymi prokuratura ta dysponowała w toku postępowania przygotowawczego lub którymi prokuratura ta mogła rzeczywiście dysponować, podejmując czynności dochodzeniowe, które były racjonalnie konieczne w świetle okoliczności danej sprawy, prokuratura ta będzie musiała zwrócić się do prokuratury pierwszego państwa członkowskiego o udzielenie pomocy, w szczególności w zakresie mającego zastosowanie prawa krajowego i podstaw, na których oparto orzeczenie uniewinniające wydane w następstwie tego postępowania przygotowawczego, korzystając na przykład z mechanizmu ustanowionego w art. 57 KWUS na potrzeby tej współpracy.

Węgierski sąd pierwszej instancji rozpatrujący sprawę może rozważyć następujące opcje:

58 Niemniej jednak, o ile okoliczności faktyczne przypomniane w pkt 47 – 50 niniejszego wyroku – jeżeli zostaną wykazane – potwierdzają, że postępowanie przygotowawcze prowadzone w pierwszym państwie członkowskim nie jest w sposób oczywisty pozbawione szczegółowego charakteru, o tyle – jak zauważył również w istocie rzecznik generalny w pkt 66 opinii – do sądu odsyłającego, który w niniejszej sprawie musi orzec o zastosowaniu zasady *ne bis in idem*, należy ostatecznie dokonanie oceny szczegółowego charakteru dochodzenia w świetle wszystkich istotnych okoliczności w tym względzie.

59 W ramach tej całościowej oceny, jak już wskazano w pkt 51 niniejszego wyroku, sąd odsyłający może pod pewnymi warunkami wziąć pod uwagę, pośród innych ewentualnych istotnych poszlak wskazujących na brak szczegółowego charakteru dochodzenia prowadzonego w pierwszym państwie członkowskim, okoliczność, że oskarżony nie został przesłuchany w charakterze podejrzanego.

Zasady metodologii szkolenia kadr wymiaru sprawiedliwości

Autorka: Iliana Boycheva

Streszczenie. Szkolenia kadr wymiaru sprawiedliwości w zakresie prawa UE stanowi podstawę precyzyjnego i spójnego stosowania prawodawstwa UE przez państwa członkowskie. W obliczu znacznych postępów poczynionych od czasu powstania [Europejskiej strategii szkolenia kadr wymiaru sprawiedliwości na lata 2011-2020](#), Komisja Europejska zainicjowała kompleksowy pakiet szkoleń dla kadr wymiaru sprawiedliwości. Przyjęty 2 grudnia 2020 r. pakiet ma na celu modernizację wymiaru sprawiedliwości i obejmuje [nową europejską strategię szkolenia kadr wymiaru sprawiedliwości na lata 2021-2024](#). W tym kontekście realizacja aktualnych, skierowanych do grupy docelowej i istotnych szkoleń dla europejskich szkoleniowców współpracujących z przedstawicielami zawodów prawniczych stanowi imperatyw dla wysokiej jakości postępowań sądowych w zakresie prawa UE w szerszym ujęciu.

Bieżący rozdział przedstawia aktualny stan wiedzy w zakresie metodologii szkoleń dla kadr wymiaru

Prowadzący mogą wykorzystać informacje zawarte w bieżącym rozdziale do podjęcia decyzji, w jaki sposób skutecznie przekazywać wiedzę uczestnikom w oparciu o wytyczne wiodących europejskich wykonawców szkoleń dla kadr wymiaru sprawiedliwości. Ze względu na swoją tematykę rozdział ten jest skierowany wyłącznie do prowadzących.

Powiązane moduły:

sprawiedliwości, kładąc nacisk na nowoczesne, skoncentrowane na uczestnikach metody szkoleniowe i łącząc je z odpowiednimi oczekiwanymi efektami nauki. Ma na celu pomóc ci w wyborze najlepszego rodzaju materiału do tematu szkolenia!

Zawartość rozdziału

- Źródła
- Metoda współuczestnictwa
- Metody szkoleniowe odpowiednie dla kadr wymiaru sprawiedliwości
- Taksonomia Blooma jako strategia efektywnej nauki

Źródła

W różnych źródłach można znaleźć zróżnicowane sugestie dotyczące metod szkoleń dla przedstawicieli zawodów prawniczych. Jednym z najbardziej wszechstronnych narzędzi jest [Podręcznik EJTN dotyczący metodyki szkolenia kadr wymiaru sprawiedliwości w Europie](#), uznany przez Komisję Europejską i przetłumaczony na wszystkie języki UE. Służy on pomocą obecnym i przyszłym organizatorom i kierownikom szkoleń dla kadr wymiaru sprawiedliwości, zapewniając dopracowane ramy koncepcyjne planowania kompleksowych programów szkoleniowych oraz dogłębne zrozumienie współczesnych metodologii szkoleń dla kadr wymiaru sprawiedliwości.

Inne przydatne źródła dla organizatorów szkoleń to: Dobre praktyki szkoleniowe dla kadr wymiaru sprawiedliwości zamieszczone na portalu [e-Justice Portal](#), [EJTN Distance Learning Handbook 2020](#) [Podręcznik nauki zdalnej EJTN na 2020 r.) oraz [Wytyczne EJTN w zakresie oceny szkoleń dla kadr wymiaru sprawiedliwości](#).

Metoda współuczestnictwa

Istnieją różne metody szkoleniowe, a zadaniem prowadzących jest wybór odpowiedniej metody dla określonych formatów (seminaria, konferencje, webinaria), treści (tematy związane z prawem, etyka) i grup docelowych (szkolenia wstępne lub zaawansowane).

Rekomenduje się metodę współuczestnictwa, ponieważ sprzyja ona osobistemu rozwojowi i samodzielnemu odkrywaniu odpowiedzi, kładąc nacisk na zastosowanie wiedzy sądowej, a nie tylko jej gromadzenie. Wykorzystuje umiejętność krytycznego myślenia, kwestionuje zakorzenione wartości i skłania do weryfikacji zawodowych przekonań i zachowań.

Metoda ta koncentruje się na uczestnikach, bazuje na doświadczeniu i często przyjmuje format otwarty, a także działa w określonych kontekstach historycznych i społeczno-politycznych. W związku z tym skuteczne praktyki mogą różnić się w zależności od kraju, a w danym kontekście lepiej mogą sprawdzać się określone metody szkoleniowe.

Metoda współuczestnictwa zasadza się na podstawowym założeniu, że dorośli uczą się najefektywniej, gdy aktywnie angażują się w proces nauki. Udział w szkoleniu nie jest równoznaczny z uczestnictwem w nim. Prawdziwe uczestnictwo oznacza aktywne zaangażowanie. Kluczowe zasady prowadzenia szkoleń dla dorosłych obejmują uzasadnianie przydatności nauki, wykorzystywanie osobistych doświadczeń, prezentowanie procesu nauki jako rozwiązywania problemów, podkreślanie bezpośredniej wartości nauki i angażowanie uczestników w aktywne rozważania i dyskusję.

Dalsza lektura

[Training of Justice Professionals and Training Practices.](#)

Metody szkoleniowe odpowiednie dla kadr wymiaru sprawiedliwości

1. Burza mózgów.

Burza mózgów to metoda wykorzystywana w grupach specjalistów, której celem jest wypracowanie pomysłów związanych z określonym obszarem. Jej kluczową zaletą jest aktywne zaangażowanie uczestników od samego początku sesji. Dzięki zachęce do puszczenia wodzy fantazji uczestnicy mogą swobodnie przerzucać się nowymi myślami i koncepcjami.

Jak to działa? Zachęcamy uczestników do podrzucania pomysłów lub rozwiązań trudnych problemów. Prowadzący zapisuje wszystkie sugestie na tablicy, nie krytykując żadnej z nich. Analiza, kategoryzacja i dyskusja na temat poszczególnych sugestii następują dopiero po zapisaniu wszystkich pomysłów.

2. Kula śniegowa (piramida)

Metoda ta służy intensyfikacji procesu nauki i wspiera współpracę w dążeniu do nowych rozwiązań. Promuje kreatywność, ułatwia dzielenie się wiedzą i dodaje uczestnikom energii. Potrzeba do niej tylko przestronnego pomieszczenia do pracy w małych grupach i materiałów (takich jak tablica typu

flipchart, tablica z mazakami lub papier), by zapisywać pomysły. Wykwalifikowany prowadzący potrafi skutecznie zachęcać do współpracy w grupie.

Jak to działa? Uczestnicy zaczynają pracować samodzielnie, następnie łączą się w pary, potem grupy czteroosobowe, a wreszcie ośmioosobowe. Zadania mogą polegać na udzieleniu odpowiedzi na konkretne pytanie, wymienieniu słów kluczowych związanych z danym tematem lub znalezieniu argumentów za bądź przeciw określonej koncepcji. Prowadzący zaprasza przedstawiciela każdej grupy do przedstawienia wyników pracy pozostałym grupom – zapisują oni swoje wnioski na tablicy. Uczestnicy potrzebują jasnych instrukcji. Technika ta wymaga zakończenia w formie sesji ogólnej, na której prowadzący przedstawi informację zwrotną.

3. Przełamywanie lodu

Przełamywanie lodu obejmuje krótkie ćwiczenia na początku szkolenia, których zadaniem jest pomóc uczestnikom poznać się nieco przed rozpoczęciem nauki. Nie tylko ułatwiają wzajemne poznanie, ale też pozwalają prowadzącemu ocenić dynamikę w grupie. Celem niektórych zadań jest rozbięcie istniejących grup i zachęcenie uczestników do interakcji.

Przykłady

O kim mowa? Uczestnicy piszą o sobie coś, czego ich zdaniem inni nie wiedzą. Prowadzący odczytuje tekst z kartek, a uczestnicy zgadują, o kogo chodzi, co może prowadzić do zaskakujących odkryć.

Nic porozumienia Podzieleni na małe grupy uczestnicy wskazują sześć rzeczy, które ich łączą, a następnie dzielą się swoimi wnioskami z wszystkimi.

4. Prezentacje

Połączenie prezentacji z pracą w grupach to skuteczna metoda w szkoleniach dla kadr wymiaru sprawiedliwości, sprzyjająca zdobywaniu nowej wiedzy. Aby zwiększyć efekty nauki, trzeba przeznaczyć wystarczająco dużo czasu na dyskusje w grupach lub indywidualne wypowiedzi bezpośrednio po prezentacjach. Pozwala to na wyjaśnienie niejasności lub wątpliwości i zapobiega ryzyku nauczania wyłącznie *ex cathedra*, dzięki czemu doświadczenie edukacyjne jest bardziej angażujące i interaktywne.

Lista kontrolna dla dobrego mówcy: Czy słysząc mnie z tyłu pomieszczenia? Czy utrzymuję kontakt wzrokowy z uczestnikami, by utrzymać ich zaangażowanie? Czy odpowiednio wykorzystuję pomoce audiowizualne? Czy treści zapisane na tablicach lub wyświetlane z projektora były widoczne ze wszystkich części pomieszczenia? Czy odpowiednio wykorzystuję rozdawane uczestnikom materiały?

5. Debata

Debaty w szkoleniach dla kadr wymiaru sprawiedliwości mają za zadanie skłonić uczestników, by na podstawie hipotetycznych pytań w drodze samodzielnego rozumowania wyciągnęli wnioski. Głównym celem jest stymulowanie krytycznego myślenia i rozumowania. Z perspektywy prowadzącego nie ma określonej z góry, poprawnej odpowiedzi. Hipotetyczne pytanie służy natomiast jako mechanizm, dzięki któremu uczestnicy przetrawiają podane zagadnienie i samodzielnie wyciągają wnioski. Po właściwie przeprowadzonej debacie każdy uczestnik zajmie stanowisko w danej kwestii – czy to samodzielnie, czy pod wpływem wskazówek w ramach procesu.

Jak to działa? Uczestników zachęca się do przyjęcia ról sędziów, adwokatów lub prokuratorów – czy to na początku, czy w ramach całego programu szkoleniowego. Prowadzenie debaty z tych perspektyw pozwala im dyskutować w kluczowych kwestiach.

Debaty mają dwojaki cel – poza promowaniem uporządkowanej argumentacji i racjonalnego rozumowania na wczesnych etapach szkolenia pomagają również udoskonalić formułowanie pojęć i logiczną motywację w procesie rozumowania. Podział uczestników na dwie grupy, z których każda przedstawia argumenty za lub przeciw konkretnej kwestii, pozwala osiągnąć logiczną spójność i faktyczną dokładność w formułowaniu stanowisk. Znaczenie dydaktyczne debat polega na

umożliwieniu prowadzącemu skupienie się rozwoju ram koncepcyjnych i umiejętności logicznego rozumowania uczestników.

6. Symulowane przesłuchania i ćwiczenia z odgrywaniem ról

Odgrywanie ról polega na przypisaniu członkom grupy lub podgrupy określonych ról (np. oskarżyciela, obrońcy, sędziego, policjanta, sprawcy, świadka czy poszkodowanego) w celu wykonania określonych zadań, jak na przykład dyskusja na zadany temat z wyznaczonych z góry stanowisk. Metoda wykorzystująca odgrywanie ról lub dyskusję z określonej perspektywy wprowadza do szkolenia aspekt praktyczny, ponieważ demonstruje omawianą teorię w praktyce lub pozwala uczestnikom wypróbować przyswojone informacje i sprawdzić ich skuteczność. Ma ona wiele zalet – wspiera pracę w grupie, przygotowywanie strategii, realistyczną realizację scenariusza i elastyczną konceptualizację.

Wskazówki: Poszczególne zadania powinny być konkretne. Niezbędne jest uważne podsumowanie zadania. Trzeba wdrożyć realistyczne ograniczenia czasowe i sprawiedliwie podzielić zadania. Konieczne jest, by wyjaśnić, na czym polega rola prowadzącego.

7. Prezentacje praktyczne

Metoda ta jest wysoce skuteczna w szkoleniach multidyscyplinarnych, ponieważ pozwala przedstawicielom zawodów prawniczych znacznie poszerzyć wiedzę i umiejętności w dziedzinach pozaprawnych lub pozasądowych w skuteczny i trwały sposób.

Korzystając z metody demonstracji w szkoleniu opartym na umiejętnościach prowadzący pokazuje krok po kroku logiczne procedury wykonywania zadań, właściwe zasady i wszelkie powiązane informacje.

8. Rozwiązywanie problemów: siedem kroków analizy problemu

Rozwiązywanie problemów ma na celu identyfikację, analizowanie i skuteczne rozwiązywanie problemów. Podejście do rozwiązywania problemów może różnić się w zależności od konkretnej kwestii. Można je stosować w grupach roboczych lub nieformalnych dyskusjach.

Zorganizowane siedmioetapowe podejście znacznie ułatwia proces analizy problemu lub przypadku, zwiększając korzyści płynące z nauki: 1. **Dokładne czytanie:** Uważne czytanie i robienie notatek pozwala zrozumieć istotę problemu. 2. **Określenie głównego problemu:** Należy zidentyfikować i oddzielić najważniejsze problemy od mniej istotnych. 3. **Analiza obszarów funkcjonalnych:** Należy przeanalizować powiązane problemy w różnych obszarach funkcjonalnych (np. marketing, finanse), aby zidentyfikować podstawowe kwestie. 4. **Kontekst prawny:** Należy określić istotne ramy prawne i przepisy. 5. **Identyfikacja ograniczeń:** Należy wskazać przeszkody, które mogą ograniczać dostępne rozwiązania. 6. **Alternatywne rozwiązania:** Należy zestawić wszystkie istotne alternatywne rozwiązania zidentyfikowanych problemów. 7. **Wybór najlepszej alternatywy:** Każdą alternatywę należy rozważyć na podstawie dostępnych informacji, co prowadzi do wyboru odpowiedniego rozwiązania.

Wykorzystanie powyższych siedmiu kroków pozwala dojść do przemyślanego rozwiązania!

Dalsze informacje: Więcej informacji można znaleźć w: European Judicial Training Network, [Podręcznik EJTN dotyczący metodyki szkolenia kadr wymiaru sprawiedliwości w Europie](#), 2016.

Taksonomia Blooma jako strategia efektywnej nauki

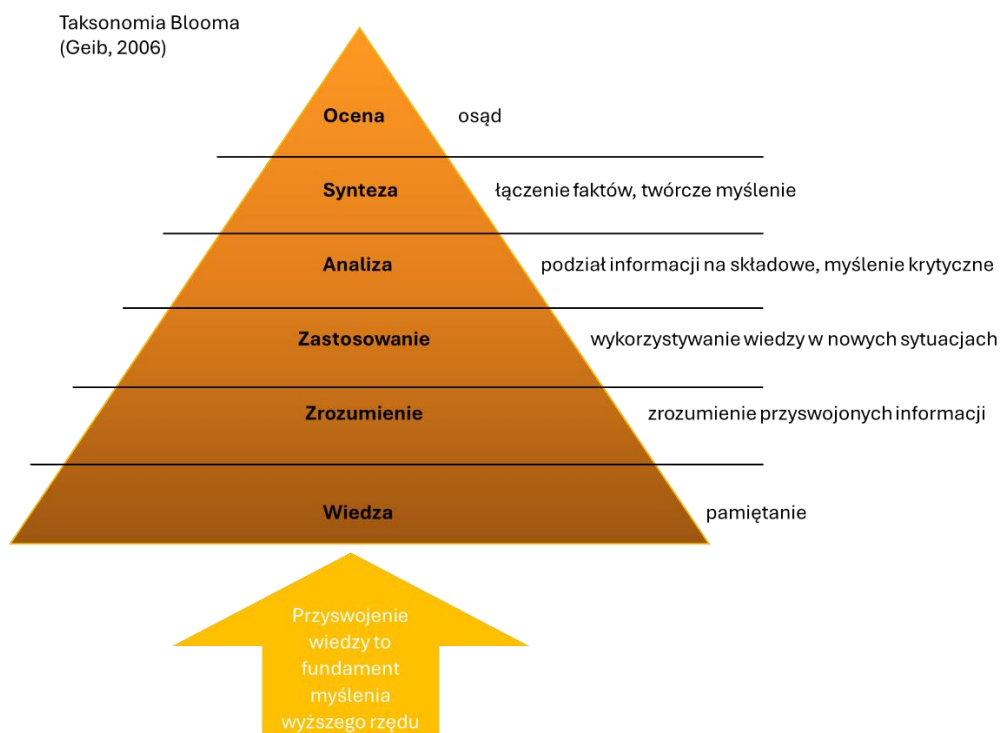
Taksonomia Blooma to klasyfikacja różnych wyników i umiejętności, które nauczyciele wyznaczają swoim uczniom (efekty nauki). Zaproponował ją w 1956 r. Benjamin Bloom, psycholog edukacji z Uniwersytetu w Chicago, i jest nadal szeroko stosowana.

Zgodnie z oryginalną taksonomią Blooma cele edukacyjne można podzielić na następujące kategorie:

- **Wiedza** obejmuje przywoływanie szczegółów i wiadomości ogólnych, metod i procesów lub prawidłowości, struktury czy warunków.

- **Zrozumienie** oznacza, że uczestnik wie, co jest mu przekazywane, i potrafi wykorzystać komunikowane mu treści lub idee, niekoniecznie w odniesieniu do innych treści czy rozumiejąc ich pełne implikacje.
- **Zastosowanie** odnosi się do wykorzystania abstrakcyjnych koncepcji w określonych i konkretnych sytuacjach.
- **Analiza** oznacza podział komunikacji na jej elementy składowe lub części w celu uporządkowania względnej hierarchii idei lub jasnego określenia relacji między wyrażanymi ideami.
- **Synteza** to łączenie elementów i części w jedną całość.
- **Ocena** obejmuje opinię na temat wartości treści i metod dla określonych celów.

Rysunek 2. Oryginalna taksonomia Blooma



Rysunek 3. Taksonomia Blooma

Taksonomię Blooma zrewidowano w 2001 r. W swojej zrewidowanej formie koncentruje się ona na „słowach działania”, które podkreślają sześć procesów poznawczych procesu nauki, w ramach których stykamy się i pracujemy z wiedzą. Są to:

- **Pamiętanie** (rozpoznawanie, przypominanie);
- **Zrozumienie** (interpretowanie, podawanie przykładów, klasyfikowanie, podsumowywanie, wnioskowanie, porównywanie, wyjaśnianie);
- **Zastosowanie** (wykonanie, wdrożenie);
- **Analiza** (rozróżnianie, organizowanie, przypisywanie);
- **Ocena** (weryfikowanie, krytykowanie);
- **Tworzenie** (generowanie, planowanie, sporządzanie).

W zrewidowanej taksonomii podstawą tych sześciu procesów poznawczych jest wiedza. Według jej autorów jednak wiedza jako taka dzieli się na różne typy:

- **Wiedza faktograficzna** (znajomość terminologii, znajomość konkretnych szczegółów i elementów);
- **Wiedza koncepcyjna** (znajomość klasyfikacji i kategorii, znajomość zasad i uogólnień, znajomość teorii, modeli i struktur);
- **Wiedza proceduralna** (znajomość umiejętności i algorytmów specyficznych dla przedmiotu, znajomość technik i metod specyficznych dla przedmiotu, znajomość kryteriów określania, kiedy należy stosować odpowiednie procedury);
- **Wiedza metapoznawcza** (wiedza strategiczna, wiedza o zadaniach poznawczych, w tym odpowiednia wiedza kontekstowa i warunkowa, samoświadomość).

Dalsza lektura

Mary Forehand, [Bloom's taxonomy – Emerging Perspectives on Learning, Teaching and Technology](#), University of Georgia, 2010

Cel nauki	Procesy uczenia się dorosłych	Metoda szkoleniowa
Wiedza	Wielorakie perspektywy	Burza mózgów Interaktywny wykład Nauka samodzielna Praca w grupach: małe grupy i pary; E-nauka
Zrozumienie	Wykorzystanie wcześniejszej wiedzy do przyswojenia nowej	Ćwiczenia; Kula śniegowa; Praca w grupach: małe grupy i pary; Dyskusje/debaty; Kwestionowanie; Nauka hybrydowa (<i>blended learning</i>)
Zastosowanie	Rozwiązywanie problemów	Studium przypadku; Odgrywanie ról; inscenizacje rozpraw sądowych; Rozwiązywanie problemów ćwiczenia doświadczalne

Analiza	Porządkowanie koncepcji w nowych kontekstach	Analizy przypadków; Symulacje; Debaty
Synteza	Krytyczna refleksja w celu generowania nowych pomysłów	Grupy robocze; Projekty indywidualne lub grupowe
Ocena	Samoorientacja	Samodzielna ocena swojej pracy; Praca; Niezależne projekty naukowe

Tabela 2 - Dopasowanie celów nauczania do metod szkoleniowych