

DO LUKSEMBURGA

ZAMIAST

DO STRASBURGA?

Raport na temat roli
Trybunału Sprawiedliwości
Unii Europejskiej
w ochronie praw człowieka

Piotr Kładoczny
Marcin Szwed
Katarzyna Wiśniewska

Publikacja powstała
dzięki wsparciu finansowemu
Clifford Chance Foundation

C L I F F O R D
C H A N C E



DO LUKSEMBURGA



ZAMIAST

DO STRASBURGA?

Raport na temat roli
Trybunału Sprawiedliwości
Unii Europejskiej
w ochronie praw człowieka

Warszawa, wrzesień 2018 r.

Projekt graficzny i skład: Marta Borucka

Korekta: Elżbieta Dajksler

Fotografie:

s. 1: (u góry): Gwenael Piaser, flickr.com, CC BY-NC-SA 2.0

s. 1 (u dołu), s. 25, s. 92: © Marta Borucka

s. 13: Katarina Dzurekova, flickr.com, CC BY 2.0

s. 19, 59, 78, 81: Pixabay, CCo

Wydawca

**HR HELSIŃSKA FUNDACJA
PRAW CZŁOWIEKA**

Helsińska Fundacja Praw Człowieka

ul. Zgoda 11

00-018 Warszawa

Wydanie I

Warszawa, wrzesień 2018 r.

ISBN 978-83-62245-71-0

Raport powstał w ramach projektu „Nie tylko Strasburg? Alternatywne międzynarodowe instrumenty ochrony praw człowieka” realizowanego przez HFPC dzięki wsparciu finansowemu Clifford Chance Foundation.

**C L I F F O R D
C H A N C E**

Publikacja odzwierciedla jedynie stanowisko jej autorów. Clifford Chance Foundation, która jest sponsorem projektu, nie ponosi odpowiedzialności za jej zawartość merytoryczną.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka

Helsińska Fundacja Praw Człowieka (HFPC) jest utworzoną w 1989 r. przez członków Komitetu Helsińskiego w Polsce organizacją pozarządową, której misją jest rozwijanie standardów i kultury praw człowieka w Polsce i poza jej granicami. Od 2007 r. HFPC ma status konsultacyjny przy Radzie Społeczno-Gospodarczej ONZ (ECOSOC). HFPC promuje rozwój praw człowieka poprzez działania edukacyjne, programy prawne, a także współuczestnictwo w opracowywaniu międzynarodowych projektów badawczych.

Od 2004 r. w HFPC działa **Program Spraw Precedensowych**. W jego ramach Helsińska Fundacja Praw Człowieka przystępuje do strategicznie ważnych postępowań sądowych i administracyjnych lub je rozpoczyna. Szczególną uwagę w działalności Programu zwracają międzynarodowe organy ochrony praw człowieka. Poprzez swoje uczestnictwo w tych postępowaniach Program dąży do uzyskania przełomowych wyroków, zmieniających praktykę lub przepisy prawne w konkretnych kwestiach prawnych budzących poważne wątpliwości z punktu widzenia ochrony praw człowieka.

Działalność Programu polega w szczególności na:

- ▶ składaniu opinii przyjaciela sądu – opinii Fundacji, w których przedstawiamy dany problem istotny z punktu widzenia praw człowieka w świetle konstytucyjnym i prawnoporównawczym, nie odnosząc się bezpośrednio do stanu faktycznego sprawy;
- ▶ uczestniczeniu w postępowaniach sądowych na prawach tzw. trzeciej strony – oznacza to, że w trakcie rozprawy reprezentanci Fundacji mają prawo wypowiedzenia się i składania wniosków oraz oświadczeń;
- ▶ reprezentowaniu ofiar naruszeń praw człowieka w postępowaniach przed międzynarodowymi organami;
- ▶ współpracy z kancelariami prawnymi oraz indywidualnymi prawnikami i zapewnianiu z ich strony reprezentacji sądowej i pomocy prawnej na zasadzie pro bono.

Głównym obszarem aktywności Programu są postępowania przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. W ostatnim czasie jednym z celów programu jest zachęcanie sądów do kierowania pytań prejudycjalnych (wstępnych) do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Chcielibyśmy podziękować **Clifford Chance Foundation**, której wsparcie finansowe i merytoryczne umożliwiło nam zrealizowanie tego projektu.

Clifford Chance

Kancelaria Clifford Chance jest jedną z wiodących kancelarii prawniczych na świecie, z 32 biurami w 21 krajach. Kancelaria Clifford Chance otworzyła biuro w Warszawie w 1992 roku. Obecnie pracuje w nim ponad 85 prawników, w tym 9 partnerów.

Integralną częścią strategii Kancelarii jest idea Odpowiedzialnego Biznesu. Kancelaria Clifford Chance jest zaangażowana we wspieranie lokalnych społeczności w miejscach, w których prowadzi działalność, poprzez zwiększanie dostępu do wymiaru sprawiedliwości, edukacji i finansowania. Kancelaria współpracuje z klientami, organizacjami pozarządowymi oraz organizacjami dobroczynnymi, prowadząc działania informacyjne i świadcząc usługi pro bono dla przedstawicieli tych społeczności. Pracownicy Kancelarii poświęcają także czas i podejmują szereg działań społecznych, by zapewnić wsparcie finansowe organizacjom charytatywnym za pośrednictwem Fundacji Clifford Chance

Autorzy Raportu

Dr Piotr Kładoczny

Sekretarz Zarządu oraz szef działu prawnego Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, w ramach którego nadzoruje działalność programów prawnych i interwencyjnych, wykładowca w Instytucie Prawa Karnego Uniwersytetu Warszawskiego, autor i współautor kilkudziesięciu publikacji z zakresu prawa karnego, postępowania karnego, prawa karnego wykonawczego, praw człowieka oraz polityki narkotykowej, prelegent wielu konferencji i seminariów eksperckich. Był zaangażowany w wiele projektów unijnych z zakresu prawa karnego i praw człowieka. Jest członkiem Zespołu Ekspertów Prawnych przy Fundacji Batorego. Pełnomocnik z ramienia HFPC w wielu postępowaniach przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka.

Marcin Szwed, LL.M

Prawnik w Programie Spraw Precedensowych Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, absolwent prawa na Wydziale Prawa i Administracji UW, Centrum Prawa Amerykańskiego zorganizowanego przez WPiA UW we współpracy z University of Florida Levin College of Law oraz studiów LL.M w zakresie prawa konstytucyjnego porównawczego na Central European University w Budapeszcie, doktorant w Katedrze Prawa Konstytucyjnego WPiA UW; autor licznych publikacji z zakresu praw człowieka oraz prawa konstytucyjnego. Ekspert w dziedzinie prawa konstytucyjnego i międzynarodowych mechanizmów ochrony praw człowieka.

Adw. Katarzyna Wiśniewska

Koordynatorka Programu Spraw Precedensowych Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, adwokat, absolwentka Wydziału Prawa i Administracji UJ, koordynatorka i uczestniczka wielu projektów europejskich i międzynarodowych, autorka i współautorka licznych publikacji z zakresu prawa karnego, prawa karnego wykonawczego i praw człowieka, zwyciężczyni rankingu „Dziennika Gazety Prawnej” Risings Stars – Liderzy Jutra 2015. Ekspertka z zakresu praw procesowych w Unii Europejskiej oraz postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, a także litygacji strategicznej w zakresie praw człowieka.

Konsultacja

Dr Piotr Bogdanowicz

Radca prawny w Kancelarii Clifford Chance oraz adiunkt w Katedrze Prawa Europejskiego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Prowadzi również zajęcia w Szkole Głównej Handlowej oraz na aplikacji adwokackiej. Jest członkiem zarządu Stowarzyszenia Prawa Zamówień Publicznych, Polskiego Centrum Badań nad Prawem i Gospodarką Chin oraz członkiem Polskiego Stowarzyszenia Prawa Europejskiego i European Procurement Law Group. Zainteresowania naukowe dr Bogdanowicza obejmują: kwestie praworządności w Unii Europejskiej, prawo zamówień publicznych Unii Europejskiej, prawo energetyczne Unii Europejskiej, partnerstwo publiczno-prywatne oraz pomoc publiczną. Obecnie przygotowuje rozprawę habilitacyjną nt. modyfikacji umowy w prawie zamówień publicznych Unii Europejskiej.

Dr hab. Agnieszka Frąckowiak-Adamska

Doktor habilitowana nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Międzynarodowego i Europejskiego na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego; specjalistka w zakresie stosowania prawa unijnego przez sądy krajowe, europejskiej przestrzeni sądowej, obywatelstwa Unii i prawa rynku wewnętrznego.

Dr hab. Ireneusz Cezary Kamiński, prof. INP PAN

Prawnik, doktor habilitowany nauk prawnych, nauczyciel akademicki, profesor nadzwyczajny Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, specjalista w zakresie prawa międzynarodowego publicznego i prawa europejskiego, w latach 2014-2016 sędzia ad hoc Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu.

Spis treści

Helsińska Fundacja Praw Człowieka	5
Clifford Chance	6
Autorzy Raportu	7
Konsultacja.....	8
Słowo wstępne – HFPC	11
Słowo wstępne – Clifford Chance	12
Streszczenie	13
Część I. Aktualne tendencje społeczne i polityczne w Europie wpływające na stan i sposób ochrony praw człowieka.....	19
Część II. Analiza orzecznictwa.....	25
1. TSUE w liczbach	26
2. Pytania prejudycjalne a Karta Praw Podstawowych – statystyki	28
3. Karta Praw Podstawowych w polskich pytaniach prejudycjalnych	29
4. Wybrane orzeczenia TSUE w zakresie praw podstawowych w latach 2016-2018 wydane w procedurze pytań prejudycjalnych	32
A. Wolność wyznania.....	32
B. Prawo do ochrony życia rodzinnego	34
C. Ochrona godności	35
D. Prawo własności.....	37
E. Zakaz podwójnej karalności.....	38
F. Prawo do sądu.....	41
G. Prawa oskarżonych.....	43
H. Prawo do prywatności	45
I. Ochrona danych osobowych	46
J. Zakaz dyskryminacji.....	48
5. Relacje między TSUE a krajowymi sądami konstytucyjnymi	50
6. Procedura pytań prejudycjalnych a ETPC.....	54
7. TSUE a organizacje pozarządowe	57

Część II. Badania ankietowe 59

1. Informacje wprowadzające	60
Cel badań empirycznych.....	60
Metodologia badań.....	60
Charakterystyka próby badawczej.....	61
2. Prawo UE w postępowaniach przed sądami krajowymi.....	64
Polska	64
Perspektywa europejska	65
3. Procedura pytań prejudycjalnych w praktyce.....	66
Dotychczasowe doświadczenia z procedurą pytań prejudycjalnych.....	66
Procedura zadawania pytań prejudycjalnych jako mechanizm ochrony praw człowieka.....	67
4. Przyszłość postępowania przed TSUE	71
Polska	71
5. Dostęp do szkoleń z zakresu prawa unijnego i procedury pytań prejudycjalnych.....	72
Polska	72
Perspektywa ogólnoeuropejska	73
6. Dostęp do informacji o prawie UE i procedurze przed TSUE	74
Polska	74
Perspektywa ogólnoeuropejska.....	76
7. Rola koordynatorów ds. współpracy międzynarodowej i praw człowieka....	77

Część IV. Rekomendacje..... 78

Dla sędziów	79
Dla adwokatów i radców prawnych	79
Dla Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, Naczelnej Rady Adwokackiej, Krajowej Izby Radców Prawnych	79
Dla państw członkowskich UE	80

Część V 81

Załączniki..... 81

Kwestionariusz – wersja dla sędziów	82
Kwestionariusz – wersja dla adwokatów i radców prawnych.....	86

Słowo wstępne

Organizacje pozarządowe od zawsze korzystały z instrumentów międzynarodowych dla ochrony praw i wolności jednostki. Dla organizacji europejskich, w tym Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka najważniejszym oparciem był Europejski Trybunał Praw Człowieka. Również dziś jego rola jest ogromna. Wciąż jest głównym sądem, do którego zwracają się ofiary naruszeń praw człowieka, ich pełnomocnicy i prawnicy działający w organizacjach. W ostatnich latach orzecznictwo ETPC, również dzięki działaniom litigacyjnym HFPC, przyczyniło się do wykreowania wielu istotnych standardów, wzmacniających poziom ochrony praw człowieka w Polsce i w całej Europie.

Ze względu na aktualne wyzwania, przed którymi stają kraje europejskie niezbędne jest jednak poszukiwanie nowych dróg ochrony praw i wolności jednostki. Często wsparcia ze strony sądów międzynarodowych potrzebują nie tylko indywidualne jednostki, ale też sędziowie przy rozpatrywaniu konkretnej sprawy. Obecnie coraz częściej „sądem praw człowieka” staje się Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a „instrumentem” zabezpieczającym standardy praw podstawowych pytanie prejudycjalne.

Procedura pytań prejudycjalnych przed TSUE ma niewątpliwie wiele zalet. Postępowania takie trwają zwykle krócej niż wieloletnie procesy przed ETPC. Zapewniają, że jednostka uzyska wyrok zgodny z prawem unijnym, w tym również – unijnymi standardami ochrony praw człowieka, już przed sądem krajowym, bez konieczności składania

skarg indywidualnych do odrębnego trybunału międzynarodowego.

Z drugiej jednak strony, sądy polskie w dalszym ciągu zadają TSUE relatywnie niewiele pytań prejudycjalnych. Może to być spowodowane także brakiem odpowiedniej wiedzy na temat tego, jak i kiedy korzystać z tego instrumentu z korzyścią dla ochrony praw człowieka. Z tego względu, bardzo istotne jest podejmowanie inicjatyw mających na celu upowszechnienie wiedzy na ten temat wśród polskich sędziów, pełnomocników i radców prawnych, a także ogółu obywateli.

Głównymi filarami działań Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka były i są działania prawne oraz edukacyjne. Projekt „Nie tylko Strasburg”, którego efektem jest niniejszy Raport łączył te dwa elementy: z jednej strony - jego celem były szkolenia prawników z zakresu Karty Praw Podstawowych i procedury przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej, z drugiej - przedstawienie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, jako wyznacznika standardów ochrony praw podstawowych w Unii Europejskiej.

Mamy nadzieję, że niniejszy Raport, który oddajemy w Państwa ręce, pozwoli spojrzeć na pytania prejudycjalne, jako na skuteczny mechanizm ochrony praw człowieka.

Życzę owocnej lektury!

Danuta Przywara

Prezes Zarządu
Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

Słowo wstępne

Unia Europejska jest wspólnotą prawa, co oznacza, że zarówno państwa członkowskie, jak i ich instytucje, w tym sądy, podlegają kontroli zgodności wydanych przez nie aktów bądź orzeczeń z podstawową kartą konstytucyjną, jaką jest traktat. Z roku na rok wyraźnie zwiększa się liczba pytań przedkładanych Trybunałowi w trybie prejudycjalnym. Procedura pytań prejudycjalnych stanowi jeden z najważniejszych instrumentów scalających prawo i jest niezwykle istotna dla funkcjonowania całego wymiaru sprawiedliwości w Unii Europejskiej. To ważny mechanizm zapewniający jednolite stosowanie prawa unijnego na całym obszarze UE. Odgrywa także dużą rolę w zakresie integracji, wpływając na krajowe regulacje prawne, praktykę sądową i kreowanie podstawowych zasad prawnych.

Instytucja pytania prejudycjalnego pełni także ważną rolę w polskiej praktyce wymiaru sprawiedliwości. Bez wątpienia pytania prejudycjalne mają istotny wpływ na polskie orzecznictwo, dostosowując je do wymagań prawa unijnego. Choć polskie sądy korzystają z instytucji pytań wstępnych, to analiza pytań zadawanych przez sądy pokazuje, że w Polsce liczba pytań jest proporcjonalnie mniejsza niż w innych krajach Unii Europejskiej. Co więcej, polskie sądy w zakresie procedury prejudycjalnej skupiają się przede wszystkim na kwestii podatków pośrednich, działalności

gospodarczej czy swobodnego przepływu osób. Tymczasem, jak słusznie zauważają Autorzy Raportu, zagadnienia praw człowieka są niezwykle często powoływane w sporach sądowych i dotyczą wszelkich dziedzin prawa, tj. prawa cywilnego, karnego czy administracyjnego. Liczne przykłady, które znajdziecie Państwo w publikacji Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, pokazują, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest aktywnym podmiotem także w zakresie tworzenia standardów ochrony praw człowieka, co nie jest w sposób dostateczny wykorzystywane przez polskie sądy.

Celem opracowania jest wyjaśnienie istoty i znaczenia pytań prejudycjalnych, jakie są cele i etapy procedury prejudycjalnej oraz skutki wydanego orzeczenia przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Mamy nadzieję, że Raport przyczyni się do wzrostu liczby zadawanych przez sądy w Polsce pytań prejudycjalnych oraz ich jakości, a także że pytania te będą dotyczyły nowych obszarów, w tym tematyki prawnocząłowieczej.

Adw. Sylwia Gregorczyk-Abram
Dr Marcin Ciemiński

Clifford Chance, Janicka,
Krużewski,
Namotkiewicz i wspólnicy sp.k.



Streszczenie

Wprowadzenie

Aktualne tendencje w Europie, które wpływają na stan i sposób ochrony praw człowieka

- ▶ Od pewnego czasu, którego symboliczny początek można datować na 11 września 2001 r., prawa człowieka tracą na społecznej atrakcyjności.
- ▶ W społeczeństwach europejskich obserwowane jest znaczące zmniejszenie się poparcia dla idei ochrony praw człowieka, które można – jak się twierdzi – „poświęcić” na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa (w tym socjalnego).
- ▶ Ostoją wizji demokracji pozostaje system prawny zbudowany na fundamentach praw człowieka wraz z sądami, które, siłą rzeczy, reprezentują i gwarantują istniejący ład prawny.
- ▶ W najbardziej skrajnych przypadkach władza sądownicza musi bronić porządku prawnego, opartego na przestrzeganiu praw podstawowych, przed pozostałymi władzami – ustawodawczą i wykonawczą – które za przyzwoleniem społeczeństwa i powołując się na demokratyczny mandat, próbują naruszać prawo i ograniczać swobody obywatelskie.
- ▶ Powyższe tendencje powodują, że wśród osób, instytucji i organizacji pozarządowych dostrzegających konieczność obrony podstawowych praw i wolności człowieka oraz przestrzegania rządów prawa narasta potrzeba potwierdzenia i wzmocnienia tych wartości przez organy międzynarodowe, wśród których na pierwszy plan wysuwają się w sposób oczywisty trybunały europejskie.
- ▶ Orzeczenia trybunałów europejskich stwierdzające naruszenie przez organy państwowe praw lub wolności człowieka wywołują większy oddźwięk niż orzeczenia sądów krajowych, a także potrafią mobilizować społeczeństwo demokratyczne do obrony tych wartości.

Europejski Trybunał Praw Człowieka – aktualne wyzwania

- ▶ Na wzmocnienie pozycji TSUE względem ETPC wpływa kryzys, z jakim od lat zmagają się Trybunał w Strasburgu, który stał się w pewnym momencie „ofiara własnego sukcesu”.
- ▶ Widocznym jego elementem jest przewlekłość rozpatrywania spraw wpływających do Trybunału; są sprawy, którymi ETPC zajmuje się dopiero 10 lat po złożeniu skargi.

- ▶ Innym zniechęcającym elementem praktyki ETPC jest powszechne wyrażanie zgody na propozycje zawarte w jednostronnych deklaracjach państwa o stwierdzeniu naruszenia któregoś z praw gwarantowanych przez EKPC.
- ▶ Brak skutecznego mechanizmu doprowadzania do wykonywania wyroków ETPC przez państwo na poziomie systemowym jest kolejnym mankamentem systemu strasburskiego.
- ▶ Ponadto coraz łatwiej zrelatywizować znaczenie wyroku ETPC wydanego w sprawie przeciwko Polsce przez odwołanie się do stanu przestrzegania praw człowieka w krajach, o których utrwalilo się przekonanie, że przestały być one państwami demokratycznymi i szanującymi prawa człowieka (np. Rosja, Turcja), a również są objęte jurysdykcją Trybunału.
- ▶ Wciąż jednak na rozpoznanie przez ETPC czeka ponad 50 tys. skarg, z czego blisko 24 tys. pochodzi z państw UE (dane według stanu na koniec 2017 r.)¹, dlatego jego rola jest wciąż ogromna.

Analiza orzecznictwa

Procedura pytań prejudycjalnych w liczbach

- ▶ W ostatnich latach orzeczenia wydawane w odpowiedzi na pytania prejudycjalne sądów krajowych stanowią zdecydowanie największą część dorobku orzeczniczego TSUE (około 65 %)².
- ▶ Liczba pytań prejudycjalnych do TSUE systematycznie wzrasta (przykładowo, od 428 w 2014 r. do 533 w 2017 r.).
- ▶ Najwięcej postępowań w trybie prejudycjalnym inicjują sądy niemieckie, najmniej – maltańskie i cypryjskie, co jest oczywiście spowodowane przede wszystkim ich mniejszą liczbą ludności.
- ▶ Polskie sądy skierowały w 2017 r. 19 pytań prejudycjalnych (tj. 3,6% ogólnej liczby). Sądy z większości innych państw, które przystąpiły do UE wraz z Polską w 2004 r., skierowały w tym samym roku mniej pytań (np. Czechy – 4, Słowacja – 6, Słowenia – 3), co jest zapewne wynikiem znacznie mniejszej liczby ludności w tych krajach. Należy jednak zauważyć, że sądy węgierskie skierowały aż 22 pytania, choć w państwie tym żyje około 4 razy mniej ludzi niż w Polsce.
- ▶ Od dnia wejścia Polski do UE do końca 2017 r. polskie sądy zwróciły się do TSUE ze 127 pytaniami prejudycjalnymi. Liczba ta jest stosunkowo niewysoka: sądy

1 European Court of Human Rights, *Annual report 2017*, Council of Europe 2018, s. 163-164, https://www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2017_ENG.pdf (ostatni dostęp: 2 sierpnia 2018 r.).

2 Wszystkie dane statystyczne na temat działalności TSUE przywoływane w niniejszym raporcie pochodzą ze sprawozdania rocznego TSUE z działalności sądowniczej za 2017 r.: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-06/ra_2017_pl_web.pdf (ostatni dostęp: 2 sierpnia 2018 r.).

węgierskie skierowały w analogicznym przedziale czasowym 158 pytań. Co więcej, także sądy z Rumunii, a więc z kraju, który przystąpił do UE dwa i pół roku po Polsce i z około dwukrotnie mniejszą liczbą ludności, skierowały więcej pytań – aż 139.

Pytania prejudycjalne a Karta Praw Podstawowych

- ▶ W sentencjach 22 orzeczeń TSUE wydanych w procedurze prejudycjalnej w 2017 r. znalazły się odwołania do Karty Praw Podstawowych. W poprzednich latach takich odwołań było mniej (17 w 2016 r., 11 w 2015 r. i 17 w 2014 r.)³.
- ▶ W pytaniach prejudycjalnych skierowanych w 2017 r. na przepisy Karty powołano się 50 razy⁴, co było wynikiem zbliżonym do tego z 2016 r. (48 razy)⁵. Najwięcej pytań dotyczących Karty skierowały sądy z Włoch (10), Niemiec (8), Austrii (6) i Holandii (5)⁶.
- ▶ Art. 47, który przewiduje prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu, jest najczęściej przywoływanym przepisem Karty Praw Podstawowych w sentencjach orzeczeń TSUE wydanych na kanwie pytań prejudycjalnych. Przepis ten był również najczęściej przywoływany w nowych pytaniach prejudycjalnych (19 razy)⁷.
- ▶ Pytania prejudycjalne kierowane przez polskie sądy bardzo rzadko dotyczą interpretacji przepisów Karty Praw Podstawowych.
- ▶ Jedyne w sentencjach czterech wyroków wydanych przez TSUE w następstwie polskich pytań prejudycjalnych znalazły się odwołania do KPP.
- ▶ Powyższe wnioski pozwalają jednak na stwierdzenie, że w ostatnich latach, w odpowiedzi na pytania prejudycjalne sądów europejskich, TSUE wydał wiele wyroków dotyczących spraw istotnych z punktu widzenia ochrony wolności i praw jednostki.

Relacja pomiędzy europejskimi Trybunałami

- ▶ Choć UE nie jest stroną EKPC, to między orzecznictwem ETPC a TSUE zachodzą daleko idące oddziaływania.
- ▶ Chociaż TSUE podkreśla formalny brak związania Unii EKPC, to wielokrotnie odwołuje się do orzecznictwa ETPC, interpretując przepisy Karty. Odwołania te mają zresztą podstawę w samej Karcie (art. 52 ust. 3).

3 Dane na temat powoływania przez TSUE przepisów Karty Praw Podstawowych uzyskano przez analizę orzecznictwa TSUE dostępnego w bazie InfoCuria.

4 European Union Agency for Fundamental Rights, *Fundamental Rights Report 2018*, Luxembourg 2018, s. 37, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-fundamental-rights-report-2018_en.pdf (ostatni dostęp: 10 września 2018 r.).

5 European Union Agency for Fundamental Rights, *Fundamental Rights Report 2017*, Luxembourg 2017, s. 40, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2017-fundamental-rights-report-2017_en.pdf (ostatni dostęp: 10 września 2018 r.).

6 *Fundamental Rights Report 2018...*, op. cit., s. 39.

7 Ibidem, s. 37-38.

- ▶ Również ETPC w wielu wyrokach odnosi się do orzecznictwa TSUE.
- ▶ W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 1 lipca 2018 r. ETPC przywoływał orzeczenia TSUE w wyrokach dotyczących np. zasady *ne bis in idem*, prawa azylowego, odwołania prezesa węgierskiego Sądu Najwyższego, ochrony prywatności w kontekście prawa dostępu do informacji publicznej, masowego przechwytywania sygnałów elektronicznych w kontekście prawa do ochrony prywatności.

Organizacje pozarządowe w postępowaniach europejskich

- ▶ W Regulaminie ETPC *expressis verbis* wskazano, że podmioty trzecie (w tym – organizacje pozarządowe) mają prawo do składania, za zgodą Prezesa Sekcji Trybunału, pisemnych stanowisk w sprawie, a nawet, w wyjątkowych przypadkach, uczestniczenia w rozprawie przed Trybunałem.
- ▶ Prawo unijne nie przewiduje takich rozwiązań, a zatem możliwości działania organizacji pozarządowych przed TSUE w postępowaniach zainicjowanych pytaniami prejudycjalnymi są znacznie ograniczone.
- ▶ Organizacja pozarządowa może złożyć TSUE swoje pisemne stanowisko w konkretnej sprawie, gdy jest stroną postępowania krajowego, w toku którego skierowano pytanie prejudycjalne.

Badania ankietowe

Badania ankietowe – rola Karty Praw Podstawowych i orzecznictwa TSUE w postępowaniach przed sądami krajowymi

- ▶ Prawie połowa, bo 46,1% adwokatów i radców prawnych, którzy swoją aktywność zawodową koncentrują w Polsce, wskazała, że nie powołuje się w swoich pismach procesowych na przepisy Karty Praw Podstawowych UE.
- ▶ 66,2% polskich sędziów, którzy wzięli udział w badaniu, uznało, że nie odwołuje się do regulacji Karty w swoich orzeczeniach.

Badania ankietowe – procedura pytań prejudycjalnych

- ▶ Zdecydowana większość adwokatów i radców prawnych przyznaje, że procedura pytań prejudycjalnych może być skutecznym mechanizmem ochrony praw człowieka i dostrzega praktyczne znaczenie tego instrumentu.

- ▶ Potencjał procedury odesłań prejudycjalnych w ochronie praw człowieka pozytywnie ocenili 95% ankietowanych polskich adwokatów i radców prawnych oraz 85% prawników z innych krajów UE.
- ▶ Polscy sędziowie jako główne przyczyny braku występowania z pytaniami prejudycjalnymi do TSUE w swojej dotychczasowej praktyce wskazywali brak wniosku od strony postępowania, brak takiej potrzeby w prowadzonych sprawach lub brak wątku unijnego oraz trudności w sformułowaniu pytania.
- ▶ Jednakże 74% polskich sędziów, którzy wzięli udział w badaniu, uznało, że w bliskiej przyszłości może dojść do częstszego korzystania z tej instytucji przez sądy krajowe.
- ▶ Powyższą opinię sędziowie uzasadniali zmianami w systemie stanowienia prawa, destabilizacją trójpodziału władzy, rozwojem materialnoprawnych regulacji unijnych.
- ▶ Również prawnicy praktykujący w Polsce i w Europie zauważają wiele rodzajów spraw, w których rola TSUE może być coraz większa, co może przyczynić się do zwiększenia ochrony podstawowych praw i wolności w praktyce.
- ▶ W ich ocenie szczególną uwagę należy poświęcić sprawom z zakresu prawa i polityki migracyjnej, prawa karnego oraz sprawom dotyczącym dyskryminacji.
- ▶ Przedstawiciele europejskich organizacji pozarządowych wciąż główną nadzieję w zakresie ochrony praw człowieka pokładają w ETPC, ale dostrzegają potencjał procedur przed TSUE.
- ▶ Brak postrzegania TSUE jako w pełni skutecznego mechanizmu ochrony praw człowieka prawnicy uzasadniali m.in. brakiem możliwości złożenia skargi indywidualnej oraz brakiem możliwości udziału organizacji pozarządowych w tym postępowaniu jako strony trzeciej.
- ▶ 40% sędziów z Polski, którzy wzięli udział w badaniu, stwierdziło, że wprowadzenie koordynatorów ds. współpracy międzynarodowej i praw człowieka przyczyniło się do korzystnych zmian w zakresie stosowania prawa europejskiego. Dokładnie tyle samo ankietowanych przyznało, że nie dostrzega zmian.

Dostęp do szkoleń z zakresu prawa unijnego

- ▶ Zarówno prawnicy praktykujący w Polsce, jak i w innych państwach UE uznają, że dostęp do szkoleń z zakresu prawa UE i procedury zadawania pytań prejudycjalnych jest niewystarczający.



Część I

**Aktualne tendencje społeczne
i polityczne w Europie wpływające na
stan i sposób ochrony praw człowieka**

1 Od pewnego czasu, którego symboliczny początek można datować na 11 września 2001 r., prawa człowieka tracą na społecznej atrakcyjności. Przejawia się to w szczególności w wynikach wyborów w państwach Unii Europejskiej, w których coraz większe poparcie zyskują partie populistyczne i nacjonalistyczne, szermujące hasłami obrony przed rzeczywistymi lub wyolbrzymionymi lub wymaginanymi niebezpieczeństwami (terroryzm, imigranci). Już nie wolność, lecz bezpieczeństwo (także socjalne) staje się wartością nadrzędną, której uzyskaniu nie pomagają nadmiernie, w opinii potocznej, rozbudowane prawa człowieka. Najwyraźniej tendencję tę widać w tzw. nowych krajach członkowskich UE, w których nie zdążyły się jeszcze na dobre zakotwiczyć standardy rządów prawa oraz wolności i prawa człowieka. W mniejszym stopniu można ją też dostrzec w krajach „starej Unii” (np. względne sukcesy Frontu Narodowego we Francji, Wolnościowej Partii Austrii – FPÖ, Alternatywy dla Niemiec – AfD itd.). Zmniejszenie się poparcia społecznego dla ugrupowań politycznych, których ideologie i programy wspierają się na wolności jednostki i trójpodziału władzy, powodują, że ostoja liberalnej wizji demokracji pozostaje system prawny zbudowany na fundamentach praw człowieka wraz z sądami, które, siłą rzeczy, reprezentują istniejący ład prawny. W najbardziej skrajnych przypadkach władza sądownicza musi bronić porządku prawnego – opartego na przestrzeganiu praw podstawowych – przed pozostałymi władzami – ustawodawczą i wykonawczą, które za przyzwoleniem społeczeństwa i powołując się na demokratyczny mandat, próbują naruszać prawo i ograniczać swobody obywatelskie.

Nic więc dziwnego, że w krajach europejskich (zwłaszcza tzw. nowych państwach unijnych) wśród osób, instytucji i organizacji pozarządowych dostrzegających konieczność obrony podstawowych praw i wolności człowieka oraz przestrzegania rządów prawa narasta potrzeba potwierdzenia i wzmocnienia tych wartości przez organy międzynarodowe, wśród których na pierwszy plan wysuwają się w sposób oczywisty trybunały europejskie. Odwoływanie się do tych instytucji wydaje się tym bardziej celowe, że przynależenie do organizacji międzynarodowych – Rady Europy, Unii Europejskiej – jest dość powszechnie odbierane przez społeczeństwa jako samoistna wartość i zdobycz cywilizacyjna, a często także jako powód do dumy (Brexit wydaje się tu jedynie wyjątkiem potwierdzającym regułę). Dlatego też orzeczenia trybunałów europejskich stwierdzające naruszenie przez organy państwowe praw lub wolności człowieka wywołują większe wrażenie i oddźwięk niż orzeczenia sądów krajowych, a także potrafią mobilizować społeczeństwo demokratyczne do obrony tych wartości. Przykładem z ostatniego czasu może być np. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 17 kwietnia 2018 r. w sprawie wycinki drzew w Puszczy Białowiejskiej (C-441/17), który znacząco wpłynął na wzmocnienie obrony puszczy przed działaniami niszczycielskimi, także dlatego, że jej obrońcy mogli przeciwstawić organom państwowym, powołującym się na prawo krajowe, orzeczenie Trybunału. Co więcej, już sam fakt złożenia skargi do TSUE, a następnie wydanie opinii przez Rzecznika Generalnego powodowały wzmocnienie społeczeństwa obywatelskiego i wzrost siły protestów.

Istotne znaczenie ma również wyrok TSUE z 25 lipca 2018 r. w sprawie *Celmer (C- 216/18 Minister for Justice and Equality przeciwko LM)*, wskazujący na brak systemowej niezawisłości polskiego systemu wymiaru sprawiedliwości. Wyrok ten może stać się impulsem do częstszego zwracania się do trybunałów europejskich, gdyż wzmacnia wątpliwości co do możliwości rzetelnego rozstrzygnięcia sprawy w kraju po zlikwidowaniu zabezpieczeń prawnych takich, jak niezawisły Trybunał Konstytucyjny i Sąd Najwyższy. To właśnie trybunały europejskie będą w obecnej sytuacji prawnej i politycznej Polski uważane za gwarantów ochrony praw podstawowych.

2 Wskazane wyżej orzeczenia to wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Dotychczas jednak Polacy zdecydowanie częściej niż z TSUE korzystali z Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Wystarczy wskazać, że w 2017 r. sądy polskie skierowały do TSUE 19 pytań prejudycjalnych, natomiast w tym samym okresie polskiemu rządowi zakomunikowano 87 skarg, w ETPC skierowano do rozpoznania przez skład sędziowski 2066 skarg, Trybunał wydał 20 wyroków, a Polska przedłożyła mu aż 171 jednostronnych deklaracji oraz 346 ugód⁸.

Tak wielka przewaga liczebna w przypadku ETPC wynika z wielu przyczyn.

Po pierwsze, do ETPC Polacy mogą się skarżyć od 1993 r., czyli już 25 lat, natomiast pytania prejudycjalne do TSUE mogą być kierowane dopiero od 2004 r., czyli od 14 lat, co oznacza, że przez 11 lat ETPC był monopolistą w dziedzinie międzynarodowej ochrony praw człowieka, a co za tym idzie, znajomość trybu składania skarg i materii obejmującej jurysdykcję ETPC zdążyła się istotnie rozpowszechnić. Analogiczna sytuacja ma miejsce w innych „nowych” państwach unijnych. Co więcej, dopiero w 2009 r. weszła w życie Karta Praw Podstawowych UE, co pozwala na jej stosowanie przez sądy krajowe. Zatem dopiero od 2009 r. można mówić o konkurencji między oboma trybunałami, jeśli chodzi o rozpatrywanie kwestii dotyczących praw człowieka. Pamiętać jednak trzeba, że na TSUE ciąży jeszcze cały czas opinia jako o trybunale zajmującym się przede wszystkim sprawami dotyczącymi swobody przepływu osób, towarów, kapitału i usług, a nie praw podstawowych.

Po drugie, na liczbę spraw wpływających do trybunałów rzutuje, co oczywiste, zakres legitymacji czynnej. Do ETPC może się zwracać każda jednostka, której prawo gwarantowane przez EKPC zostało naruszone (i to nawet bez wymogu skierowania sprawy za pośrednictwem fachowego pełnomocnika), a do TSUE z pytaniem prejudycjalnym – jedynie sąd. Co więcej, sądy, co do zasady, wdrożone są do rozstrzygania sporów, a nie zadawania pytań. Traktują to jako ostateczność i zadają pytania, gdy same uznają, że jest to naprawdę niezbędne dla rozstrzygnięcia problemu prawnego. Powściągliwość ta dotyczy zarówno pytań do Sądu Najwyższego, jak i do Trybunału Konstytucyjnego. Tym większa ostrożność towarzyszy zadawaniu pytań Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej – spotęgowana jest ona dodatkowo skomplikowaną, czy raczej nieprzećwiczoną procedurą ich zadawania.

8 Dane statystyczne za: European Court of Human Rights, *Analysis of statistics 2017*, https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2017_ENG.pdf (ostatni dostęp: 2 sierpnia 2018 r.), oraz Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Polska w systemie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, <https://www.ms.z.gov.pl/resource/64a2dc36-e2ea-4b3b-9c45-7360f27b826b>:JCR (ostatni dostęp: 2 sierpnia 2018 r.).

Nie ułatwiają tego sądom także fachowi pełnomocnicy i obrońcy, dość rzadko formułując wnioski o zadanie pytania prejudycjalnego.

Po trzecie, kognicja TSUE jest, w porównaniu z ETPC, mocno ograniczona. O ile bowiem ETPC może rozpatrywać skargi na naruszenia gwarantowanych w EKPC wolności i praw jednostki wynikające z, co do zasady, wszelkich działań lub zaniechań organów państwa, o tyle właściwość TSUE obejmuje wyłącznie sprawy wchodzące w zakres prawa unijnego. Również Karta Praw Podstawowych znajduje swoje zastosowanie względem państw członkowskich wyłącznie „w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii” (art. 51 ust. 1 Karty). I choć ostatnimi czasy TSUE interpretuje tę przesłankę dość liberalnie, to jednak nie sposób ignorować faktu, że znacząco ogranicza ona znaczenie Karty w postępowaniach krajowych.

3 Wydaje się jednak, że powoli możemy obserwować stopniowy wzrost znaczenia TSUE względem ETPC. Tendencja ta wynika z wielu czynników – tak politycznych, jak i prawnych. Czynnikiem o charakterze politycznym jest przede wszystkim różnica w postrzeganiu prestiżu obu organizacji. Wydaje się oczywiste, że społeczeństwa krajów należących do Rady Europy i Unii Europejskiej wyżej sobie cenią przynależność do tej ostatniej (wyjątkiem – Brexit). Przynależność tę traktują jako dowód należenia do elitarnego „klubu”, do którego wstęp jest ściśle reglamentowany i obwarowany wymaganiami, a ich spełnienie jest dowodem wysokiego rozwoju gospodarczo-społeczno-politycznego. Natomiast członkostwo w Radzie Europy jest traktowane co najwyżej jako jeden z warunków przynależności do Unii. Dlatego potencjalne zagrożenie usunięciem z tego „klubu” jawi się społeczeństwom, szczególnie „nowych państw członkowskich” UE, jako szczególnie przykre i upokarzające. Wielu ludzi pamięta bowiem dobrze (niezależnie od dzisiejszej oceny kondycji UE), jak bardzo zależało im na przyjęciu do tej organizacji i jak to przyjęcie świętowali.

Przekonanie w społeczeństwie o wyższym prestiżu Unii Europejskiej niż Rady Europy wzmacnia także przynależenie do tej ostatniej organizacji krajów, o których utrwalit się pogląd, że nie są one państwami demokratycznymi i szanującymi prawa człowieka (np. Rosja, Turcja), a nawet są odpowiedzialne za agresje międzynarodowe (Rosja). Dlatego też łatwiej zrelatywizować wyrok ETPC wydany w sprawie przeciwko Polsce poprzez odwołanie się do stanu przestrzegania praw człowieka np. w Rosji. Wynik takiego rozumowania jest łatwy do przewidzenia: może u nas nie jest idealnie, ale i tak lepiej niż tam, a ich przecież z Rady Europy nikt nie usuwa. Takie myślenie znacznie osłabia znaczenie każdego kolejnego wyroku wskazującego na naruszanie praw człowieka w Polsce.

Inną kwestią polityczną – łączącą się nieco z wyżej wskazaną, a wpływającą na wzrost znaczenia wyroków TSUE – są konsekwencje, jakie mogą spotkać państwo członkowskie UE za niewykonywanie wyroków Trybunału. Oprócz hipotetycznej raczej możliwości wyłączenia ze wspólnoty na plan pierwszy wysuwają się możliwe sankcje o charakterze finansowym (na podstawie art. 260 TFUE) lub ekonomicznym, np. faktyczne ograniczenie dotacji unijnych. Krnąbrnego członka Unii można również „ukarać” np. pomijaniem przy podejmowaniu decyzji o charakterze czysto politycznym. Tego rodzaju działania dość poważnie odbijają się na prestiżu danego państwa, co może z kolei mieć wpływ na wyniki wyborów parlamentarnych w danym kraju.

Przechodząc do krótkiej analizy przyczyn prawno-organizacyjnych, które pozwalają myśleć o wzroście znaczenia orzecznictwa TSUE, wskazać trzeba przede wszystkim na zwiększający się zakres kognicji tego Trybunału. Wynika on oczywiście z ofensywy legislacyjnej Unii Europejskiej. Oprócz wspomnianego wyżej przyjęcia Karty Praw Podstawowych odnotować także trzeba szybki rozwój prawa unijnego, związany m.in. z przyjęciem Programu Sztokholmskiego, określającego priorytety UE w obszarze sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa, co spowodowało wydanie szeregu dyrektyw w zakresie m.in. spraw karnych czy dotyczących dyskryminacji. Niewłaściwa implementacja tych dyrektyw może skutkować wzrostem liczby pytań prejudycjalnych zadawanych Trybunałowi. Tymczasem zakres kognicji ETPC pozostaje w zasadzie bez zmian. Oczywiście orzecznictwo rozwija się systematycznie, ale zakres tematyczny EKPC oraz Protokołów Dodatkowych jest taki sam. Wynika to przede wszystkim z liczby i różnorodności państw związanych tymi aktami prawnymi, podczas gdy dążenie do integracji państw UE wymusza niejako rozwój ustawodawstwa unijnego i zapowiada tym samym dalszy wzrost znaczenia orzecznictwa TSUE.

Wśród czynników wzmacniających pozycję TSUE względem ETPC nie można pominąć i tego, że Trybunał w Strasburgu wydaje się przechodzić pewien kryzys. Widocznym jego elementem jest przewlekłość rozpatrywania spraw wpływających do Trybunału. Jeżeli weźmie się pod uwagę, że skarga wpływa do ETPC najczęściej po wyczerpaniu prawnej drogi krajowej, która w przypadku wielu państw może trwać kilka lat, to oczekiwanie na jej rozpoznanie przez kolejnych parę lat (a zdarza się, że 10 i więcej) jest zdecydowanie zniechęcające. Tymczasem odpowiedź na pytanie prejudycjalne następuje średnio po 15 miesiącach od jego zadania, co oczywiście spowalnia proces rozpoznania sprawy w kraju, ale ponieważ procedura zadania pytania stanowi część krajowego postępowania, zwłoka z niej wynikająca, w odbiorze publicznym, wydaje się bardziej zrozumiała i łatwiejsza do przyjęcia (jak np. oczekiwanie na opinię biegłego).

Innym zniechęcającym elementem praktyki ETPC jest wyrażanie zgody przez ten trybunał na propozycje zawarte w jednostronnych deklaracjach państwa o stwierdzeniu naruszenia któregoś z praw gwarantowanych EKPC. Mechanizm ten miał na celu przyspieszenie zakończenia postępowań przed Trybunałem w Strasburgu, ale prowadzi, jak wszystkie instytucje *plea bargaining*, do uzyskania przez pokrzywdzonych sum zadośćuczynienia finansowego niższych niż zasądzone w wyrokach Trybunału. Częste korzystanie z tego mechanizmu (przykładowo, w 2017 r. 754 sprawy zakończono w drodze jednostronnej deklaracji przy 1068 wyrokach merytorycznych) uderza wprost w wiarygodność Trybunału jako gwaranta przestrzegania praw człowieka, a także nie mobilizuje państwa do przeprowadzenia zmian systemowych.

Brak skutecznego mechanizmu doprowadzania do wykonywania wyroków ETPC przez państwo na poziomie systemowym jest zresztą kolejnym mankamentem systemu strasburskiego. Od wielu lat w niektórych sprawach, mimo powtarzających się orzeczeń Trybunału wskazujących na konieczność korekty prawa krajowego, takie zmiany się nie pojawiają. Dostosowanie swojego prawa jest oczywiście zależne przede wszystkim od dobrej woli państwa-strony Konwencji, ale też zauważyć trzeba, że nie ma w systemie Rady Europy skutecznych metod „zachęcania” rządów krajowych do wprowadzania zmian systemowych

zgodnych z kierunkiem orzecznictwa ETPC. Tymczasem, jak już wyżej wskazano, Unia Europejska takimi „zachętami” natury politycznej dysponuje.

Wspomniane wyżej mankamenty funkcjonowania strasburskiego systemu ochrony praw człowieka zostały dostrzeżone także wewnątrz tej organizacji. Jednym z elementów poprawy sytuacji, istotnym z punktu widzenia niniejszego opracowania, miało być przyjęcie Protokołu nr 16 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, który wszedł w życie 1 sierpnia 2018 r., po ratyfikacji przez 10 krajów – w tym 5 państw unijnych (Estonia, Finlandia, Francja, Litwa, Słowenia). Podstawowym celem tego dokumentu jest poprawa współpracy między ETPC a władzami krajowymi poprzez wprowadzenie możliwości zwrócenia się przez najwyższe krajowe organy sądowe do Trybunału w Strasburgu o wydanie opinii doradczej w kwestiach związanych z interpretacją lub praktycznym zastosowaniem praw i wolności określonych w Konwencji i Protokołach Dodatkowych w sprawach zawistych przed tymi sądami. Mimo że opinia doradcza nie ma charakteru wiążącego, to jednak wydaje się, że oddziaływanie autorytetu Trybunału w znaczący sposób utrudniać może wydanie orzeczenia sprzecznego z taką opinią. Dodać w tym miejscu trzeba, że do postępowania przed ETPC zainicjowanego wnioskiem o opinię doradczą mogą przystąpić, za zgodą Prezesa Trybunału, inne podmioty, w tym organizacje pozarządowe. Rozwiązanie to, korespondujące z dotychczasową praktyką Trybunału, może być dobrym przykładem dla TSUE, który do tej pory w swojej procedurze nie dopuszczał nawet składania opinii typu *amicus curiae*.

Wydaje się, że instytucja przyjęta w Protokole Dodatkowym nr 16 jest nieco zbliżona do pytania prejudycjalnego. Ograniczony jest jednak, w stosunku do procedury przed TSUE, zakres podmiotowy organów mogących zwrócić się do Trybunału (nie każdy sąd, lecz tylko najwyższe krajowe organy sądowe), co z pewnością wpłynie niekorzystnie na liczbę wniosków. Dodać również trzeba, że bardzo wiele państw, także unijnych (w tym Polska), nie ratyfikowało tego Protokołu.

4 Chociaż względne stabiłości systemu ochrony praw człowieka Rady Europy wydają się sprzyjać analogicznemu systemowi Unii Europejskiej, oczywistą prawdą jest jednak, że Trybunał Sprawiedliwości nie może zastąpić Trybunału w Strasburgu, gdyż funkcje obu trybunałów są inne. Dotyczy to także wykorzystania instytucji pytań prejudycjalnych w obszarze gwarantowanym Kartą Praw Podstawowych, mimo częściowo wspólnego z Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zakresu regulacji. ETPC pozostanie przede wszystkim ostatecznym gwarantem przestrzegania praw człowieka, a TSUE – sądem dokonującym wykładni prawa unijnego. Wraz z przyrostem przepisów prawa unijnego i komplikowaniem się jego systemu potrzeba takiej interpretacji będzie, siłą rzeczy, w sposób nieunikniony się nasilać. Sprzyjać temu będzie niewątpliwie wzrost świadomości wśród sędziów krajów unijnych faktu policentryczności prawa i wyciąganie z tej świadomości właściwych wniosków – tzn. znajomości prawa Unii Europejskiej oraz poczucia bycia sędzią europejskim, za którym stoi autorytet Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Na autorytet ten sędzia będzie się mógł powołać nawet – a może zwłaszcza – wtedy, gdy prawo lub władze krajowe wykażą niedostatek zrozumienia np. dla praw i wolności człowieka lub zasady rządów prawa.



COUR DE JUSTICE
DE L'UNION
EUROPÉENNE

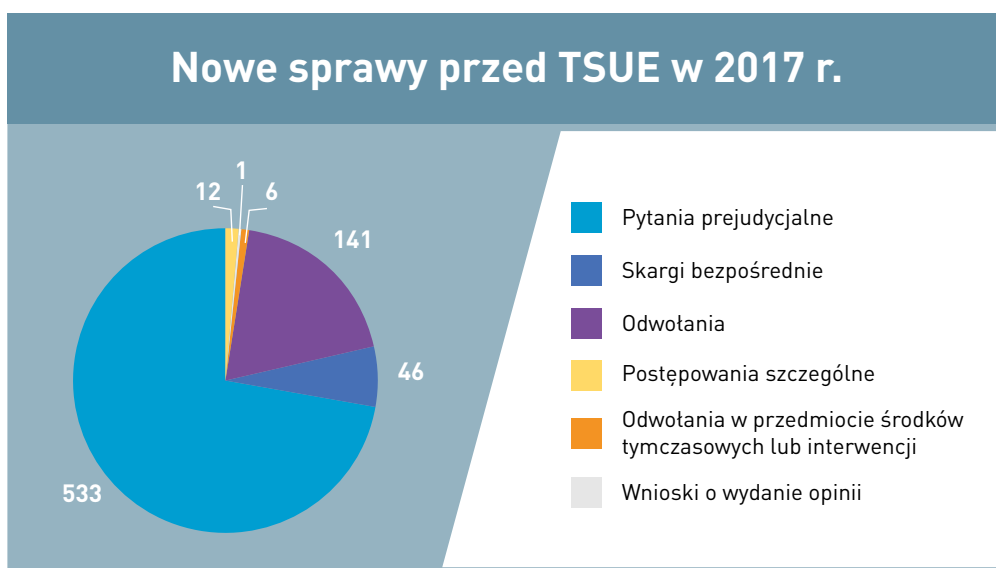
Cześć II

Analiza orzecznictwa

1. TSUE w liczbach

W ostatnich latach orzeczenia wydawane w odpowiedzi na pytania prejudycjalne sądów krajowych stanowią zdecydowanie największą część dorobku orzeczniczego TSUE. W 2014 r. aż 66,2% spośród wszystkich zakończonych postępowań zostało zainicjowanych pytaniem prejudycjalnym, w 2015 r. – 66,6%, w 2016 r. – 64,3%, a w 2017 r. – 63,9%.

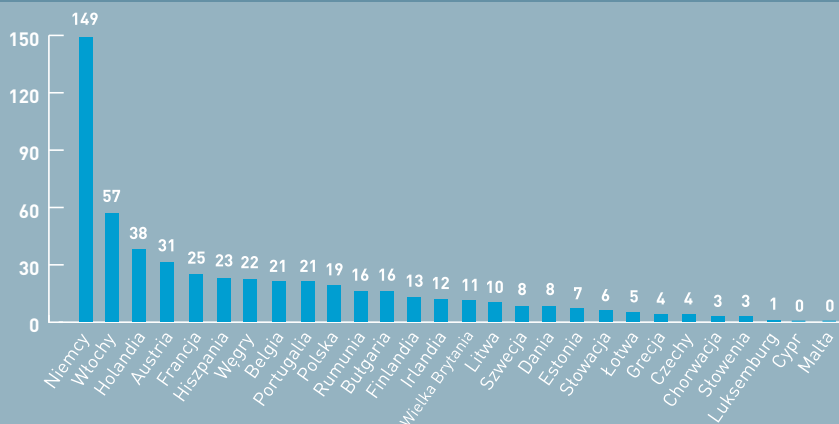
Jednocześnie liczba pytań prejudycjalnych do TSUE systematycznie wzrasta. W 2014 r. było ich 428, w 2015 r. – 436, w 2016 r. – 470, a w 2017 r. – aż 533. Od dnia 1 stycznia do dnia 26 czerwca 2018 r. TSUE zarejestrował 292 nowe pytania prejudycjalne, co może sugerować, że w całym 2018 r. wpłynęnie ich jeszcze więcej niż w roku poprzedzającym [wykres 1].



Wykres 1. Nowe sprawy przed TSUE

Najwięcej pytań prejudycjalnych do TSUE kierują sądy niemieckie. W 2017 r. aż 27,9% nowo zarejestrowanych pytań pochodziło właśnie z Niemiec. W poprzednich latach statystyka ta prezentowała się podobnie (w 2014 r. – 20,3%, 2015 r. – 18,1%, 2016 r. – 17,9%). Drugie miejsce pod względem liczby pytań zadanych w 2017 r. zajęły Włochy (10,7%), a trzecie – Holandia (7,1%) [wykres 2].

Liczba pytań prejudycjalnych wg państw w 2017 r.

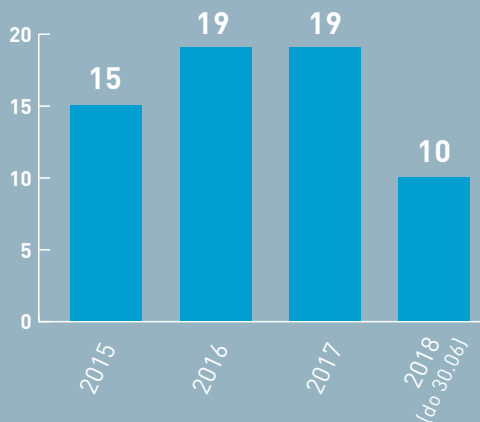


Wykres 2. Państwo pochodzenia pytania prejudycjalnego

Wpływające do TSUE w 2017 r. pytania prejudycjalne dotyczyły przede wszystkim kwestii takich jak przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (90 pytań), transport (78 pytań), podatki (53 pytania) i polityka społeczna (43 pytania).

Średni czas trwania postępowania przed TSUE zainicjowanego pytaniem prejudycjalnym od kilku lat pozostaje na stałym poziomie i wynosi około 15 miesięcy.

Liczba pytań prejudycjalnych z Polski



Wykres 3. Liczba pytań prejudycjalnych z Polski

Polskie sądy skierowały w 2017 r. 19 pytań prejudycjalnych (3,6% ogólnej liczby). W 2016 r. statystyka ta prezentowała się identycznie, ale jeszcze w latach poprzednich polskich pytań prejudycjalnych było mniej (w 2013 r. – 11, w 2014 r. – 14, a w 2015 r. – 15). Ogółem, od dnia wejścia Polski do UE do końca 2017 r., polskie sądy skierowały do TSUE 127 pytań prejudycjalnych. 44 z nich zadał Naczelny Sąd Administracyjny, 18 – Sąd Najwyższy, a 1 – Trybunał Konstytucyjny. W 2018 r. jak dotąd (tj. do końca czerwca) sądy polskie zadały 10 pytań prejudycjalnych (Naczelny Sąd Administracyjny – 3, wojewódzkie sądy administracyjne – 1, sądy okręgowe – 3, sądy rejonowe – 3) [wykres 3].

Dotychczas jedynie w 7 przypadkach TSUE orzekł, że pytanie skierowane przez polski sąd było w całości niedopuszczalne (raz w 2007 r. – w odniesieniu do pytania wojewódzkiego sądu administracyjnego, raz w 2012 r. – pytanie sądu rejonowego, 4 razy w 2014 r. – pytania sądów rejonowych, sądu okręgowego i sądu administracyjnego, raz w 2016 r. – pytanie takie skierował sąd rejonowy)⁹.

Składane przez polskie sądy w 2017 r. pytania prejudycjalne dotyczyły takich kwestii jak: podatek VAT (4 pytania), jurysdykcja, uznawanie i wykonywanie orzeczeń sądowych (4 pytania), ochrona konsumentów (2 pytania), nieuczciwe praktyki handlowe (1 pytanie), ochrona konkurencji (1 pytanie), europejski tytuł egzekucyjny dla roszczeń bezspornych (1 pytanie), zamówienia publiczne (1 pytanie), podatek akcyzowy (1 pytanie), fundusze strukturalne (1 pytanie), ograniczenia w zakresie lokalizowania elektrowni wiatrowych (1 pytanie), usługi pocztowe (1 pytanie), odszkodowania dla pasażerów samolotów (1 pytanie). Pytania kierowane w 2018 r. (do 30 czerwca) odnoszą się z kolei do materii związanych ze swobodnym przepływem towarów, ochrony konsumentów, współpracy sądowej w sprawach karnych i podatku VAT¹⁰.

2. Pytania prejudycjalne a Karta Praw Podstawowych – statystyki¹¹

W sentencjach 22 orzeczeń TSUE wydanych w procedurze prejudycjalnej w 2017 r. znalazły się odwołania do Karty Praw Podstawowych. W poprzednich latach takich odwołań było mniej (17 – w 2016 r., 11 – w 2015 r. i 17 – w 2014 r.), co wskazuje na rosnące znaczenie Karty Praw Podstawowych. W 2018 r. tendencja ta prawdopodobnie się utrzyma, gdyż od 1 stycznia do 30 czerwca TSUE wydał już 11 orzeczeń, które w sentencjach odwołują się do Karty. Jeszcze częściej Karta Praw Podstawowych przywoływana jest w uzasadnieniach wyroków – w 2016 r. odwołania takie znalazły się w 58, a w 2017 r. w 56 uzasadnieniach wyroków wydawanych na kanwie pytań prejudycjalnych. W 2018 r.

⁹ Dane uzyskano poprzez analizę orzecznictwa TSUE dostępnego w bazie InfoCuria.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Dane przywoływane w tej części raportu uzyskano poprzez analizę orzecznictwa TSUE dostępnego w bazie InfoCuria.

(do 30 czerwca 2018 r.) Karta Praw Podstawowych została przywołana w uzasadnieniach 28 wyroków.

Spośród przepisów Karty Praw Podstawowych najczęściej przywoływanych w sentencjach orzeczeń TSUE wydawanych na kanwie pytań prejudycjalnych na pierwsze miejsce zdecydowanie wybija się art. 47, przewidujący prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu. W 2017 r. został on przywołany w sentencjach 11 orzeczeń TSUE, a w 2016 r. – w sentencjach 7 orzeczeń. W 2018 r. art. 47 Karty pojawił się jak dotąd (do 30 czerwca) w sentencjach 4 orzeczeń. TSUE przywoływał także m.in. art. 4 (zakaz tortur i niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania), art. 16 (wolność działalności gospodarczej), art. 17 (prawo własności), art. 21 (zakaz dyskryminacji) oraz art. 50 (zakaz podwójnej karalności) Karty.

3. Karta Praw Podstawowych w polskich pytaniach prejudycjalnych¹²

Pytania prejudycjalne kierowane przez polskie sądy bardzo rzadko dotyczą interpretacji przepisów Karty Praw Podstawowych. Jedynie w sentencjach czterech wyroków wydanych przez TSUE na kanwie pytań prejudycjalnych kierowanych przez polskie sądy znalazły się odwołania do TSUE (dwukrotnie w 2016 r. i raz w 2017 r.). Co ciekawe, aż w 3 przypadkach TSUE oparł swoje orzeczenia na art. 47 Karty.

Chronologicznie pierwszym orzeczeniem TSUE wydanym w odpowiedzi na pytanie prejudycjalne pochodzące z Polski, w którego sentencji znalazło się odniesienie do Karty Praw Podstawowych, był wyrok z 13 października 2016 r. w sprawie *Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej i Petrotel sp. z o.o. w Płocku przeciwko Polkomtel sp. z o.o.* (C-231/15). Pytanie prejudycjalne w tej sprawie skierował Sąd Najwyższy. Dotyczyło ono tego, czy w świetle dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej oraz art. 47 Karty Praw Podstawowych sąd krajowy rozpoznający odwołanie od decyzji krajowego organu regulacyjnego powinien móc uchylić ją z mocą wsteczną, jeżeli stwierdzi, iż jest to konieczne do udzielenia skutecznej ochrony praw przedsiębiorstwu, które wniosło odwołanie. Wątpliwości w tym zakresie brały się stąd, że według Prezesa UKE i spółki Petrotel (strony postępowania) wyroki sądowe uchylające decyzje Prezesa UKE wywołują jedynie skutek *ex nunc*, na ogólnych zasadach ukształtowanych w orzecznictwie sądów administracyjnych. Odpowiadając na pytanie SN, TSUE orzekł, że art. 47 Karty wymaga, aby sąd krajowy mógł uchylić decyzję organu regulacyjnego z mocą wsteczną.

¹² Ibidem.

Drugim orzeczeniem tego rodzaju był wyrok TSUE z 21 grudnia 2016 r. w sprawie *Biuro podróży „Partner” sp. z o.o. sp.k. w Dąbrowie Górniczej przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (C-119/15)*. Pytanie prejudycjalne skierował w tym przypadku Sąd Apelacyjny w Warszawie i dotyczyło ono problemu tzw. rozszerzonego skutku klauzul abuzywnych, a więc możliwości karania przedsiębiorców za stosowanie postanowień umownych, tożsamyh z tymi wpisanymi do krajowego rejestru postanowień wzorców umów uznanych za niedozwolone na kanwie innych postępowań i dotyczących innych przedsiębiorców. TSUE orzekł, że prawo UE nie zabrania przypisywania rejestrowi klauzul abuzywnych skuteczności *erga omnes*, o ile przedsiębiorcy, który ma zostać ukarany za stosowanie tożsamyh wzorców umownych, będzie przystugiwał skuteczny środek prawny w rozumieniu art. 47 Karty. Środek ten powinien przystugiwać zarówno przeciwko decyzji uznającej tożsamość porównywanym postanowień, jak i przeciwko decyzji ustalającej w danym wypadku kwotę kary pieniężnej.

Kolejnym orzeczeniem TSUE, w którym w odpowiedzi na pytanie prejudycjalne polskiego sądu przywołano w sentencji przepisy Karty Praw Podstawowych, jest wyrok z 13 grudnia 2017 r. w sprawie *Soufiane El Hassani przeciwko Ministrowi Spraw Zagranicznych (C-403/16)*. Z pytaniem prejudycjalnym wystąpił tu Naczelny Sąd Administracyjny. Dotyczyło ono tego, czy przepisy Kodeksu wizowego i Karty Praw Podstawowych nakładają na państwa obowiązek zapewnienia możliwości zaskarżenia do sądu decyzji konsula o odmowie wydania wizen. Rozpatrując sprawę, TSUE wskazał, że Karta Praw Podstawowych ma zastosowanie do kwestii wydawania przez państwo decyzji o odmowie wydania wizen. W tym zakresie kluczowy jest zwłaszcza art. 47 Karty, gwarantujący prawo do skutecznej ochrony sądowej: „Poszanowanie tego prawa zakłada, że decyzja organu administracji, który sam nie spełnia wymogu niezawisłości i bezstronności, zostaje poddana późniejszej kontroli przez organ sądowy”. Organ ten powinien być niezawisty i niezależny od podmiotu, który wydał decyzję. TSUE odpowiedział więc, że każde państwo może samodzielnie, przy poszanowaniu zasad równoważności i skuteczności, uregulować zasady procedury odwoławczej od decyzji o odmowie wydania wizen. Procedura ta musi jednak gwarantować na pewnym etapie postępowania środek odwoławczy do sądu.

Najnowszym orzeczeniem TSUE opartym na Karcie, wydanym w polskiej sprawie prejudycjalnej, jest wyrok z 20 grudnia 2017 r. *Polkomtel sp. z o.o. przeciwko Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej, przy udziale Krajowej Izby Gospodarczej Elektroniki i Telekomunikacji (C-277/16)*. Sąd Najwyższy zadał 3 pytania prejudycjalne dotyczące uprawnień organu regulacyjnego względem operatora telekomunikacyjnego. Jedno z nich odnosiło się do tego, czy w świetle dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej oraz art. 16 Karty, organ regulacyjny może nałożyć na operatora telekomunikacyjnego, posiadającego znaczącą pozycję na rynku, obowiązek corocznego aktualizowania cen i poddania ich okresowej kontroli ze strony tego organu. TSUE odpowiedział, że takie rozwiązanie niewątpliwie ingeruje w gwarantowaną w Karcie swobodę działalności gospodarczej, niemniej swoboda ta nie ma charakteru absolutnego i powinna być rozpatrywana w świetle swojej funkcji społecznej. TSUE wzięło pod uwagę, że taki wymóg nie narusza istoty wolności działalności gospodarczej,

a ponadto służy interesowi publicznemu w postaci ochrony konkurencji i konsumentów, i odpowiedział, że w świetle art. 16 Karty dopuszczalne jest jego stosowanie.

Warto wskazać, że w 5 kolejnych wyrokach TSUE wydanych w odpowiedzi na pytania prejudycjalne sądów polskich przepisy Karty, choć nie zostały powołane w sentencji, to jednak przywołano je w uzasadnieniach. Przykładowo, w wyroku z dnia 28 lipca 2016 r. *JZ przeciwko Prokuraturze Rejonowej Łódź-Śródmieście* (C-294/16) TSUE powołał się na art. 6 Karty (prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego) w celu udzielenia odpowiedzi na pytanie o to, czy areszt domowy w godzinach nocnych, połączony z dozorem elektronicznym oraz z obowiązkiem stawianictwa codziennie lub kilka razy w tygodniu w komisariacie policji w określonych godzinach, a także z zakazem występowania o wydanie dokumentów umożliwiających podróż za granicę, stanowi „zatrzymanie” w rozumieniu przepisów o ENA (rozstrzygając, że co do zasady nie). W większości z pozostałych 4 wyroków odwołania do Karty były jedynie zdawkowe.

Czterokrotnie pytania sądów polskich dotyczące interpretacji przepisów Karty Praw Podstawowych zostały uznane przez TSUE za niedopuszczalne. Stało się tak w przypadku spraw: *Halina Grodecka przy udziale Józefa Konieczki i in.* (C-50/16 – pytanie dotyczyło zgodności zasad dziedziczenia gospodarstw rolnych z art. 17 Karty), *Stylinart Sp. z o.o. przeciwko Skarbowi Państwa* (C-282/14 – zgodność przepisów regulujących kwestię ustalania wysokości za wyłączone nieruchomości z art. 16 i 17 Karty), *Ryszard Pańczyk przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie* (C-28/14 – zgodność regulacji ograniczających wysokość emerytur byłych funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL z art. 17, 20, 21 i 47 Karty) oraz *Urszula Leśniak-Jaworska, Małgorzata Głuchowska-Szmulewicz przeciwko Prokuraturze Okręgowej w Płocku* (C-520/13 – zgodność przepisów różnicujących wysokość wynagrodzenia prokuratorów z art. 21 Karty). W trzech pierwszych przyczyną niedopuszczalności pytania był brak związku sprawy krajowej z prawem UE. W ostatniej na postanowieniu TSUE zaważyła niejasność pytania oraz brak należytego wykazania, że wykładnia prawa UE, o którą prosił sąd, jest konieczna dla wydania rozstrzygnięcia w postępowaniu głównym.

4. Wybrane orzeczenia TSUE w zakresie praw podstawowych w latach 2016-2018 wydane w procedurze pytań prejudycjalnych

W ostatnich latach TSUE wydał, w odpowiedzi na pytania prejudycjalne sądów europejskich, wiele wyroków dotyczących spraw istotnych z punktu widzenia ochrony wolności i praw jednostki, a w szczególności:

- a. wolności wyznania,
- b. prawa do ochrony życia rodzinnego,
- c. ochrony godności,
- d. prawa własności,
- e. zakazu podwójnej karalności,
- f. prawa do sądu,
- g. praw oskarżonych,
- h. prawa do prywatności,
- i. ochrony danych osobowych,
- j. zakazu dyskryminacji.

A. Wolność wyznania

Jednym z istotniejszych wyroków TSUE na tle wolności wyznania było orzeczenie z 14 marca 2017 r. w sprawie *Samira Achbita, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding przeciwko G4S Secure Solutions NV* (C-157/15). Dotyczyło ono dopuszczalności ustanowienia przez pracodawcę zakazu noszenia przez pracowników w miejscu pracy wszelkich widocznych symboli przekonań politycznych, światopoglądowych lub religijnych. Stroną postępowania była muzulmanka pracująca jako recepcjonistka. Poinformowała ona pracodawcę, że zamierza przychodzić do pracy w chustce. W odpowiedzi kierownictwo firmy poinformowało ją, że nie będzie tolerowało noszenia przez nią chusty, gdyż jest to sprzeczne z przyjętą polityką neutralności. Następnie firma dokonała zmiany regulaminu pracy, wpisując do niego przepis wprost zakazujący uzewnętrzniania w miejscu pracy przekonań religijnych i innych za pomocą symboli. Pracownica w dalszym ciągu nie chciała jednak zrezygnować z noszenia chusty, w związku z czym pracodawca wypowiedział jej umowę o pracę. Kobieta odwołała się do sądu, który zadał TSUE pytanie prejudycjalne dotyczące tego, czy przepisy regulaminu pracy zakazujące noszenia symboli religijnych stanowią dyskryminację w rozumieniu dyrektywy 2000/78/WE. Rozpatrując pytanie, Trybunał wskazał, że analizowany przepis regulaminu pracy nie prowadził do bezpośredniej dyskryminacji ze względu na wyznanie, gdyż odnosił się jednakowo do wszystkich pracowników i wszystkich form uzewnętrzniania przekonań religijnych, politycznych lub światopoglądowych. Nie można jednak wykluczyć, że doszło do dyskryminacji pośredniej. W takiej sytuacji należałoby ustalić, czy nierówne traktowanie służyło realizacji jakiegoś uzasadnionego celu, a środki

mające służyć osiągnięciu tego celu są właściwe i konieczne. Jeśli chodzi o tę pierwszą kwestię, TSUE ocenił, że chęć realizacji przez przedsiębiorcę polityki neutralności politycznej, światopoglądowej lub religijnej w relacjach z klientami stanowi uzasadniony cel. Ma on swoje zakotwiczenie m.in. w art. 16 Karty, gwarantującym wolność działalności gospodarczej. Zakazanie pracownikom noszenia widocznych symboli religijnych, politycznych czy światopoglądowych może przy tym stanowić adekwatny środek do realizacji tak określonego celu, pod warunkiem że polityka neutralności jest przez firmę realizowana w sposób spójny i systematyczny. Aby zakaz mógł zostać uznany za konieczny, powinien być jednak ograniczony wyłącznie do tych pracowników, którzy wchodzi w relacje z klientami. Rozpatrując, czy w tej konkretnej sprawie doszło do złamania przepisów Dyrektywy, sąd powinien m.in. zbadać, czy zamiast rozwiązywać stosunek pracy możliwe było zaproponowanie jej pracy na innym stanowisku, niewymagającym wizualnego kontaktu z klientami.

Interpretując na potrzeby opisanej wyżej sprawy przepisy dyrektywy 2000/78/WE, TSUE odwołał się do orzecznictwa ETPC, a konkretnie do wyroku z 15 stycznia 2013 r. w sprawie *Eweida i inni przeciwko Wielkiej Brytanii* (skargi nr 48420/10, 59842/10, 51671/10 i 36516/10). Warto jednak zwrócić uwagę, że ETPC orzekł w nim, iż sądy krajowe, odmawiając skarżącej prawa do odszkodowania za niedopuszczanie jej do pracy przez pracodawcę (British Airways) z uwagi na noszenie krzyżyka wyrażającego jej wiarę, co było sprzeczne z regulaminem pracy, naruszyły art. 9 EKPC. ETPC, podobnie jak TSUE, wskazał, że prawo przedsiębiorcy do ochrony interesów firmy, jej wizerunku itd. powinno być brane pod uwagę, niemniej nie można go absolutyzować. Należy bowiem pamiętać, że społeczeństwa demokratyczne powinny tolerować i podtrzymywać pluralizm i różnorodność. Ponadto nie było żadnych dowodów na to, że eksponowanie przez pracowników symboli religijnych rzeczywiście szkodziło wizerunkowi firmy. Co ciekawe, ETPC orzekł, że doszło do naruszenia art. 9 EKPC nawet pomimo tego, że pracodawca zaproponował skarżącej pracę w warunkach niewymagających kontaktu z klientami, aby mogła w dalszym ciągu nosić symbole religijne. Wydaje się zatem, że – pomimo odwołań zawartych w orzeczeniu TSUE – rozumowanie zaprezentowane przez oba trybunały nie jest całkowicie zbieżne. Interesujące będzie więc obserwowanie dialogu między tymi organami w przyszłości.

Na stosunkowo podobnym stanie faktycznym oparty był wyrok TSUE z dnia 14 marca 2017 r. w sprawie *Asma Bougnaoui, Association de défense des droits de l'homme (ADDH) przeciwko Micropole SA* (C-188/15). Asma Bougnaoui była muzutmanką i przychodziła do pracy w chustce. Pracodawca prosił ją o nieuzewnętrznianie swoich przekonań religijnych w obecności klientów. Któregoś dnia A. Bougnaoui wykonywała zlecenie w siedzibie klienta. Ten poinformował ją, że chusta islamska krępuje niektórych jego pracowników, i poprosił, by następnym razem przyszła bez niej. Z uwagi na to, że A. Bougnaoui nie zmieniła swojego nastawienia i nadal odmawiała zdejmowania chusty, pracodawca rozwiązał z nią umowę o pracę z jej winy. Pracownica odwołała się do sądu, który zapytał TSUE o to, czy życzenie klienta, aby świadczenie usług informatycznych przez firmę nie było wykonywane przez pracownika noszącego chustę islamską, może stanowić „istotny i determinujący wymóg zawodowy” w rozumieniu dyrektywy 2000/78, co mogłoby uzasadniać odmienne traktowanie. Odpowiadając na tak postawione pytanie, TSUE wskazał, że cecha związana z religią bardzo rzadko może stanowić istotny i determinujący wymóg zawodowy. Ponadto pojęcie

„istotnego i determinującego wymogu zawodowego” obejmuje wyłącznie wymogi obiektywnie podyktowane rodzajem danej działalności lub warunkami jej wykonywania, a nie względami natury subiektywnej. Z tych względów TSUE orzekł, że chęć uwzględnienia przez pracodawcę życzeń klienta nie może zostać uznana za istotny i determinujący wymóg zawodowy.

B. Prawo do ochrony życia rodzinnego

TSUE odniósł się do kwestii praw osób LGBT m.in. w wyroku z 5 czerwca 2018 r. w sprawie *Relu Adrian Coman i in. przeciwko Inspectoratul General pentru Imigrări i in.* (C-673/16).

Sprawa dotyczyła dwóch mężczyzn, obywatela Rumunii i Amerykanina, którzy w 2010 r. zawarli w Brukseli związek małżeński, a 2 lata później zamierzali przenieść się do Rumunii. Organy rumuńskie odmówiły jednak potraktowania Amerykanina jako członka rodziny Rumuna i nie zgodziły się na jego pobyt przekraczający 3 miesiące, argumentując, że prawo krajowe nie przewiduje małżeństw osób tej samej płci. W toku postępowania rumuński Trybunał Konstytucyjny zadał TSUE pytania prawne dotyczące interpretacji pojęcia „współmałżonka” występującego na gruncie dyrektywy 2004/38/WE oraz związanego z tą kwestią prawa współmałżonka tej samej płci do pobytu na terytorium państwa UE, którego obywatelem jest jego małżonek, przez okres przekraczający 3 miesiące.

Odpowiadając na pytanie, TSUE w pierwszej kolejności wskazał, że w omawianej sprawie przywołana dyrektywa nie znajdowała bezpośredniego zastosowania. Odnosi się ona bowiem jedynie do warunków wjazdu i pobytu obywateli UE (oraz ich rodzin) na terytorium państw członkowskich innych niż państwo, którego obywatelstwo posiadają. Nie ustanawia więc prawa pobytu dla niepochodzącego z państwa UE członka rodziny obywatela UE w państwie, którego obywatelem jest ten drugi. Niemniej niekiedy prawo pobytu w takiej sytuacji można wywieść z art. 21 ust. 1 TFUE. Skuteczność swobody przemieszczania się zagwarantowanej w tym przepisie byłaby bowiem ograniczona, jeśli obywatel UE, nawiązując lub rozwijając relacje rodzinne w państwie członkowskim UE, nie mógłby ich kontynuować po powrocie do państwa swojego obywatelstwa. Taka sytuacja mogłaby zniechęcać obywateli UE do korzystania z prawa pobytu w innych państwach UE. W omawianym przypadku można zatem wyprowadzić pochodne prawo pobytu z art. 21 ust. 1 TFUE, a do warunków jego uzyskania należy stosować, w drodze analogii, przepisy dyrektywy 2004/38/WE. Dyrektywa ta przyznaje prawo pobytu współmałżonkowi obywatela UE. Pojęcie małżonka użyte w tym akcie ma charakter neutralny i może obejmować także osobę tej samej płci. Dyrektywa nie zezwala wprost na odmowę uznania małżeństwa zawartego w innym państwie członkowskim na tej podstawie, że jest ono sprzeczne z prawem państwa przyjmującego (taka możliwość istnieje w przypadku związków partnerskich). Gdyby taką możliwość dopuścić, swoboda przemieszczania się, gwarantowana w prawie UE, różniłaby się w poszczególnych państwach członkowskich w zależności od ich przepisów krajowych. Ograniczenie swobody przemieszczania się w omawianej sytuacji nie spełniałoby również wymogów wynikających z zasady proporcjonalności. W szczególności nie może być ono uzasadnione

koniecznością ochrony porządku publicznego lub tożsamości narodowej państwa. Obowiązek uznania małżeństwa osób tej samej płci zawartego za granicą odnosi się bowiem tylko do prawa pobytu i nie wynika z niego konieczność redefinicji instytucji małżeństwa w prawie krajowym. Państwa mają bowiem swobodę, jeśli chodzi o podejmowanie decyzji w zakresie wprowadzenia małżeństw jedнопłciowych. Udzielając zatem odpowiedzi na pytanie rumuńskiego Trybunału Konstytucyjnego, TSUE wskazał, że w sytuacji gdy obywatel Unii udał się do innego państwa członkowskiego i tam rozwinął lub umocnił życie rodzinne z obywatelem państwa trzeciego tej samej płci, zawierając z nim legalnie małżeństwo, organy państwa członkowskiego, którego przynależność państwową posiada obywatel Unii, nie mogą odmówić jego małżonkowi prawa pobytu tylko z tego względu, że prawo krajowe nie przewiduje małżeństwa osób tej samej płci. W drugim pytaniu sąd krajowy zmierzał do ustalenia, czy w okolicznościach takich jak w przedmiotowej sprawie pochodzącemu spoza UE małżonkowi obywatela UE tej samej płci powinno przysługiwać prawo pobytu przez okres 3 miesiące na terytorium państwa UE, którego obywatelem jest jego małżonek. TSUE odparł, że tak, gdyż jest to konieczne do zachowania skuteczności swobody przemieszczania się obywateli UE, wynikającej z art. 21 ust. 1 TFUE. Korzystanie z tego prawa nie może być obwarowane bardziej restrykcyjnymi warunkami niż te przewidziane w dyrektywie 2004/38/WE.

Podobnie jak w przypadku wielu innych wyroków dotyczących praw podstawowych, TSUE odwołał się do orzecznictwa ETPC, w tym niedawnego wyroku z 14 grudnia 2017 r. w sprawie *Orlandi i in. przeciwko Włochom* (skargi nr 26431/12; 26742/12; 44057/12 i 60088/12). W orzeczeniu tym ETPC po raz pierwszy stwierdził, że brak jakiegokolwiek ochrony prawnej związków osób tej samej płci narusza art. 8 EKPC. W dalszym ciągu żaden z obu trybunałów międzynarodowych nie nakłada na państwa obowiązku wprowadzenia instytucji małżeństw jedнопłciowych, jednak istnieje konsensus co do tego, że związki osób homoseksualnych powinny podlegać ochronie w ramach prawa do ochrony życia rodzinnego.

C. Ochrona godności

Do ochrony godności ludzkiej oraz zakazu tortur i niehumanitarnego lub poniżającego traktowania TSUE odnosił się w wielu wyrokach dotyczących wykonywania ENA oraz praw uchodźców.

Jednym z najważniejszych orzeczeń w tym zakresie jest wyrok z 5 kwietnia 2016 r. w sprawie *Pál Aranyosi i Robert Căldăraru przeciwko Generalstaatsanwaltschaft Bremen* (C-404/15). Problem prawny dotyczył tu możliwości odmowy przekazania osoby przez sąd na podstawie ENA w razie istnienia poważnych podstaw do twierdzenia, że warunki pozbawienia wolności w państwie wydającym nakaz naruszają prawa podstawowe danej osoby i ogólne zasady zagwarantowane w art. 6 TUE. W tym konkretnym przypadku chodziło m.in. o raporty Europejskiego Komitetu do spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT), z których wynikało, że w rumuńskim i węgierskim systemie penitencjarnym istnieją systemowe problemy z zapewnieniem osobom pozbawionym wolności podstawowych praw (przede wszystkim – przeludnienie).

Odpowiadając na pytanie niemieckiego sądu, TSUE przypomniał, że mechanizm ENA opiera się na wysokim stopniu zaufania pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi. TSUE wskazał, że „zasada wzajemnego zaufania wymaga w szczególności w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, by każde z tych państw uznawało – z zastrzeżeniem wyjątkowych okoliczności – iż wszystkie inne państwa członkowskie przestrzegają prawa Unii, a zwłaszcza praw podstawowych uznanych w tym prawie”. Jednakże w wyjątkowych okolicznościach „mogą być wprowadzone ograniczenia dotyczące zasad wzajemnego uznawania i wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi”. Wyjątki te mogą być uzasadnione zwłaszcza koniecznością ochrony osoby przed torturami i nieludzkim traktowaniem (art. 4 Karty). Obowiązek ten, z uwagi na jego ścisły związek z poszanowaniem godności ludzkiej (art. 1 Karty), ma charakter bezwzględny. Jak więc podkreślił TSUE, wykonanie ENA nie może prowadzić do poddania osoby nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu. Jeśli zatem istnieją obiektywne, wiarygodne, dokładne i aktualne informacje o nieprawidłowościach systemowych, ogólnych, odnoszących się do niektórych grup osób czy konkretnych jednostek penitencjarnych, sąd wykonujący ENA powinien sprawdzić w sposób konkretny i dokładny, „czy istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że osoba objęta europejskim nakazem aresztowania (...) będzie ze względu na warunki jej pozbawienia wolności we wskazanym państwie narażona na rzeczywiste niebezpieczeństwo nieludzkiego lub poniżającego traktowania (...) w razie przekazania do wspomnianego państwa członkowskiego”. Zdaniem TSUE metodą na sprawdzenie tego ryzyka jest wystąpienie o przekazanie informacji uzupełniających do wydającego nakaz organu sądowego. Samo podjęcie decyzji o przekazaniu powinno być zaś wstrzymane do chwili udzielenia stosownych informacji. Zdaniem TSUE, jeśli „nie można wykluczyć istnienia wskazanego niebezpieczeństwa w rozsądnym terminie, wspomniany organ powinien zdecydować, czy należy umorzyć procedurę przekazywania”.

TSUE odnosił się również do definicji pojęcia „nieludzkiego lub poniżającego traktowania” użytego w art. 4 Karty. W wyroku z 16 lutego 2017 r. w sprawie *C.K., H.F., A.S. przeciwko Republice Słowenii* (C-578/16) Trybunał orzekł, że nieludzkim i poniżającym traktowaniem byłoby przekazanie ubiegającej się o azyl osoby cierpiącej na szczególnie ciężką chorobę psychiczną lub fizyczną, jeśli spowodowałoby ono rzeczywiste i widoczne ryzyko znacznego i nieodwracalnego pogorszenia się stanu zdrowia takiej osoby. Organy państwa wykonującego przekazanie muszą więc podjąć konieczne działania w celu zapewnienia, że przekazanie odbędzie się w warunkach umożliwiających wystarczającą ochronę zdrowia takiej osoby. Jeśli jednak nawet po podjęciu takich działań nie będzie można zapewnić, że przekazanie nie spowoduje rzeczywistego ryzyka znacznego i nieodwracalnego pogorszenia się stanu zdrowia osoby, organy państwa powinny zawiesić wykonanie przekazania, dopóki stan zdrowia osoby nie ulegnie wystarczającej poprawie. Jeżeli natomiast zostanie stwierdzone, że stan zdrowia osoby ubiegającej się o azyl „raczej nie poprawi się w krótkim czasie lub że zawieszenie postępowania na długi okres może przyczynić się do pogorszenia się stanu zdrowia zainteresowanej osoby, wnioskujące państwo członkowskie może wybrać wariant rozpatrzenia samemu wnioskowi tej osoby, korzystając z «klauzuli uznaniowej» przewidzianej w art. 17 ust. 1 rozporządzenia nr 604/2013”.

D. Prawo własności

Orzeczenia TSUE wydawane w procedurze pytań prejudycjalnych mogą mieć także wpływ na zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa własności. Z tego punktu widzenia, szczególnie interesujący wydaje się wyrok z 6 marca 2018 r. w sprawach „*SEGRO*” *Kft. przeciwko Vas Megyei Kormányhivatal Sárvári Járásí Földhivatala* (C-52/16) oraz *Günther Horváth przeciwko Vas Megyei Kormányhivatal* (C-113/16). Wprawdzie formalnie TSUE nie odwołał się tu do art. 17 Karty, lecz swobody przepływu kapitału, niemniej nie ulega wątpliwości, że rozstrzygnięcie ma znaczenie także z punktu widzenia ochrony własności.

Sprawa dotyczyła regulacji wprowadzonych na Węgrzech w 2013 r., mających na celu zapobieganie spekulacji ziemią rolną przez cudzoziemców. Aż do 2002 r. w kraju tym nie było ograniczeń w zakresie nabywania przez cudzoziemców prawa użytkowania gruntów rolnych. W 2002 r. taką możliwość zniesiono, a w 2013 r. wprowadzono dodatkowe ograniczenie – ustanowienie w drodze umowy prawa użytkowania gruntów rolnych stało się dopuszczalne, pod rygorem nieważności, wyłącznie pod warunkiem, że do takiego ustanowienia prawa doszło na rzecz „bliskich krewnych”. Dodatkowo ustawa stanowiła, że wszystkie umowy użytkowania zawarte między osobami niebędącymi bliskimi krewnymi mają z mocy prawa wygasnąć. Początkowo termin wygaśnięcia ustalono na 1 stycznia 2033 r., ale w wyniku kolejnych zmian legislacyjnych skrócono go do 1 maja 2014 r. Stronom wygaszonych umów użytkowania nie przyznano prawa do odszkodowania.

Pytania prejudycjalne dotyczące zgodności takiego rozwiązania z prawem unijnym (swoboda przedsiębiorczości, swoboda przepływu kapitału, prawo własności, prawo do skutecznego środka ochrony prawnej) zadały dwa sądy węgierskie, rozpatrujące sprawy obywatela austriackiego i spółki założonej przez obywateli innych państw członkowskich UE zamieszkałych w Niemczech.

Rozpatrując pytanie sądu węgierskiego, TSUE przypomniał, że choć art. 345 TFUE, „wyraża zasadę neutralności traktatów wobec zasad prawa własności w państwach członkowskich, to postanowienie to nie skutkuje wyłączeniem obowiązujących w państwach członkowskich zasad prawa własności spod podstawowych zasad traktatu FUE”. Państwa mogą więc ustanawiać szczególnie reżim prawny nabywania gruntów rolnych i leśnych, niemniej reżim taki podlega ocenie pod kątem zgodności z prawem UE, w szczególności z zasadami niedyskryminacji, swobody przedsiębiorczości oraz swobody przepływu kapitału. Przedmiotową sprawę Trybunał postanowił rozpoznać wyłącznie w świetle tej ostatniej zasady.

TSUE nie miał wątpliwości, że badana regulacja ogranicza swobodę przepływu kapitału, gdyż pozbawia zainteresowanego możliwości dalszego korzystania z przedmiotu użytkowania, w który zainwestował przecież swój kapitał, jak i zbycia tego prawa. Wprawdzie wymóg istnienia więzi bliskiego pokrewieństwa między właścicielem a użytkownikiem gruntu nie stanowi dyskryminacji bezpośredniej, jednak może być postrzegany jako dyskryminacja pośrednia. Dzieje się tak dlatego, że w praktyce jego spełnienie przez cudzoziemców zdarzało się będzie bardzo rzadko – wszak nabywanie własności nieruchomości rolnych przez cudzoziemców przez lata obwarowane było licznymi ograniczeniami, a następnie w ogóle zostało

zakazane. Ponadto zważywszy na to, że jedyną możliwością nabycia przez cudzoziemca prawa rzeczowego na nieruchomości było zawarcie umowy użytkowania, analizowana regulacja jest bardziej dotkliwa dla cudzoziemców niż obywateli Węgier.

Badając, czy zastosowanie takiego środka jest dopuszczalne w świetle prawa UE, TSUE odniósł się w pierwszej kolejności do istnienia interesu ogólnego, mogącego uzasadnić ograniczenie swobody przepływu kapitału. Według rządu węgierskiego celami takimi było: ograniczenie spekulacji, zastrzeżenie własności ziemi rolnej dla osób, które ją uprawiają, ułatwienie tworzenia gospodarstw rolnych o optymalnej wielkości oraz unikanie rozdrabniania własności ziemi rolnej i wyludniania wsi. TSUE uznał jednak, że przyjęta regulacja wcale nie jest przydatna do osiągnięcia tych celów. Istnienie więzi pokrewieństwa nie gwarantuje bowiem, że użytkownik nie będzie wykorzystywał gruntu do spekulacji, a – z drugiej strony – fakt nieistnienia takiej więzi nie oznacza automatycznie, że użytkownik będzie gruntem spekulował. Podobnie przepisy te nie są pomocne w realizacji celu w postaci unikania wyludniania wsi i rozdrabniania gruntów. Ponadto analizowane ograniczenia wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów wskazywanych przez rząd węgierski. W tym zakresie TSUE zauważył, że przepisy nie przewidują odszkodowania dla osób, których prawo użytkowania zostanie wygaszone, a stosowanie ogólnych zasad prawa cywilnego może okazać się niewystarczająco efektywne. Ponadto ustawodawca węgierski mógł zrealizować zakładane cele poprzez wprowadzenie wymogu efektywnego eksploataowania gruntu przez samego użytkownika na warunkach właściwych do zapewnienia stabilności eksploatacji.

TSUE nie zaakceptował też argumentów rządu węgierskiego, jakoby przedmiotowe ograniczenie swobody przepływu kapitału mogło być uzasadnione koniecznością zwalczania praktyk mających na celu obejście prawa. Ustawodawca nie może bowiem opierać się na ogólnym domniemaniu praktyk stanowiących nadużycie prawa. Nie jest więc dopuszczalne przyjmowanie założenia, że każda osoba nabywająca prawo użytkowania gruntu od właściciela, z którym nie jest spokrewniona, działa w celu obejścia (nadużycia) prawa. Do zwalczania tego rodzaju negatywnych praktyk można wykorzystać łagodniejsze środki, takie jak np. powództwo o stwierdzenie nieważności czynności prawnej. Podobnie, TSUE nie zaakceptował argumentu, jakoby wygaszenie użytkowania mogło być uzasadnione chęcią zwalczania naruszeń prawa przy zawieraniu umów.

Trybunał orzekł więc, że artykuł 63 TFUE zakazuje stosowania przepisów krajowych, na mocy których prawa użytkowania wcześniej ustanowione na gruntach rolnych i przysługujące osobom niebędącym bliskimi krewnymi właściciela tych gruntów, wygasają z mocy prawa i w konsekwencji zostają wykreślone z ksiąg wieczystych.

E. Zakaz podwójnej karalności

Zakaz podwójnej karalności został wyrażony w art. 50 Karty: „Nikt nie może być ponownie sądzony lub ukarany w postępowaniu karnym za ten sam czyn zabroniony pod groźbą kary, w odniesieniu do którego zgodnie z ustawą został już uprzednio uniewinniony lub za

który został już uprzednio skazany prawomocnym wyrokiem na terytorium Unii". Przepis ten, choć jest zbliżony w swojej treści do art. 4 Protokołu nr 7 do EKPC, zapewnia szerszą ochronę. EKPC zakazuje bowiem podwójnej karalności wyłącznie w obrębie jednego państwa (zob. np. postanowienie ETPC z 20 lutego 2018 r. w sprawie *Krombach przeciwko Francji*, skarga nr 67521/14), zaś Karta rozciąga ten zakaz na sytuacje w różnych państwach członkowskich.

Art. 50 Karty stał się przedmiotem bogatego orzecznictwa TSUE. Jednym z ważniejszych orzeczeń w tym zakresie był wyrok z 26 lutego 2013 r. w sprawie *Åklagaren przeciwko Hansowi Åkerbergowi Franssonowi* (C-617/10), w którym Trybunał nie tylko zinterpretował treść zasady *ne bis in idem*, ale i odniósł się do zakresu stosowania Karty Praw Podstawowych.

Spośród nowszych orzeczeń TSUE odnoszących się do zakazu podwójnej karalności warto zwrócić uwagę na 3 wyroki wydane w dniu 20 marca 2018 r.

W wyroku w sprawie *postępowania karnego przeciwko Luca Menciemu, przy udziale: Procura della Repubblica* (C-524/15) TSUE odniósł się do możliwości prowadzenia postępowania karnego przeciwko osobie, która została uprzednio ukarana niepodlegającą zaskarżeniu sankcją administracyjną. Z uwagi na niezapłacenie podatku Luca Menci został ukarany sankcją administracyjną wynoszącą 30% zaległości (około 85 tys. euro). Następnie wobec mężczyzny wszczęto postępowanie karne dotyczące tego samego czynu. Analizę tego, czy taka sytuacja narusza art. 50 Karty, TSUE rozpoczął od ustalenia charakteru prowadzonego postępowania i wymierzonych sankcji. W tym zakresie wskazał, że przy dokonywaniu takich ocen należy kierować się trzema kryteriami: „Pierwszym z nich jest kwalifikacja prawna naruszenia w prawie krajowym, drugim – sam charakter naruszenia, a trzecim – charakter i stopień surowości grożącej zainteresowanemu sankcji”. Wprawdzie prawo krajowe kwalifikowało sankcję finansową nałożoną na L. Menciego jako administracyjną, jednak w ocenie TSUE realizuje ona cele represyjne. Nie ma przy tym znaczenia, że służy także prewencji. Środek nie stanowiłby represji, gdyby ograniczał się do naprawienia szkody wyrządzonej danym czynem. Ponadto w ocenie TSUE również surowość przedmiotowej sankcji przemawia za jej charakterem karnym. Następnie TSUE przeszedł do oceny tożsamości czynu, który miałby zostać podwójnie ukarany: „Zgodnie z orzecznictwem Trybunału znaczącym kryterium dla celów oceny tożsamości czynu jest kryterium tożsamości zdarzenia, rozumiane jako istnienie całości składającej się z nierozdzielnie ze sobą związanych konkretnych okoliczności, które doprowadziły do uniewinnienia lub prawomocnego skazania danej osoby”. Stosując to kryterium, uznał, że w badanym przypadku doszłoby do ukarania 2 razy za ten sam czyn. TSUE zaznaczył jednak, że Karta dopuszcza wprowadzanie ograniczeń zakazu podwójnej karalności na ogólnych zasadach określonych w art. 52 ust. 1 (zasada proporcjonalności). Odnosząc te zasady do badanej sprawy, wskazał, że włoskie regulacje służą realizacji uzasadnionego celu w postaci zwalczania przestępstw podatkowych. Są one również jasne i precyzyjne. Nie wykraczają też poza minimum niezbędne do realizacji celu – kumulacja odpowiedzialności karnej i administracyjnej dopuszczalna jest tylko w przypadku poważniejszych oszustw podatkowych, a ponadto w postępowaniu karnym wprowadzone są odpowiednie przesłanki łagodzące odpowiedzialność (np. możliwość złagodzenia kary w razie dobrowolnej spłaty zaległości podatkowej i sankcji administracyjnej). TSUE orzekł więc, że prowadzenie postępowania karnego wobec osoby ukaranej uprzednio mającą

charakter karny sankcją administracyjną za ten sam czyn w postaci braku zapłaty podatku VAT jest dopuszczalne, pod warunkiem że przepisy te:

- ▶ „zmierną do realizacji celu interesu ogólnego, który uzasadnia taką kumulację postępowań i sankcji, czyli zwalczanie przestępstw w dziedzinie podatku od wartości dodanej, a owe postępowania i sankcje powinny służyć celom dodatkowym,
- ▶ zawierają zasady zapewniające koordynację ograniczającą do tego, co ściśle niezbędne, dodatkowy ciężar ponoszony przez zainteresowane osoby w wyniku kumulacji postępowań, oraz
- ▶ przewidują zasady pozwalające zapewnić, że surowość wszystkich nałożonych sankcji zostaje ograniczona do tego, co jest ściśle niezbędne w stosunku do wagi danego przestępstwa”.

Sąd krajowy musi przy tym zapewnić, że wskutek kumulacji postępowań nie dojdzie do nałożenia na osobę ciężaru nieproporcjonalnego do wagi popełnionego przestępstwa.

Kolejne orzeczenie, w sprawie *Garlsson Real Estate SA, w likwidacji, Stefano Ricucci, Magiste International SA przeciwko Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob)* (C-537/16), dotyczyło niejako sytuacji odwrotnej, tj. dopuszczalności nałożenia sankcji administracyjnej za ten sam czyn (zakwalifikowany jako tzw. *insider trading*), za który osoba została uprzednio skazana wyrokiem sądu karnego na karę pozbawienia wolności. W wyroku tym TSUE zastosował podobne rozumowanie co w przypadku *Menci*, badając kolejno charakter sankcji, tożsamość czynu, a następnie dopuszczalność odstępstwa od zasady *ne bis in idem*. Uznał, że art. 50 Karty wyklucza „możliwość prowadzenia postępowania w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej o charakterze karnym wobec osoby, która popełniła czyn zabroniony, polegający na dokonywaniu manipulacji na rynku, za który to czyn owa osoba została już skazana prawomocnym wyrokiem sądu karnego, o ile tylko kara orzeczona w owym wyroku skazującym, przez wzgląd na szkodliwość społeczną popełnionego przestępstwa, stanowi skuteczną, proporcjonalną i odstraszącą reakcję na nie”. W takiej sytuacji bowiem doszłoby do nałożenia na osobę zbyt dużego ciężaru, wykraczającego poza to, co jest konieczne do realizacji celu sankcji. Warto także odnotować, że w wyroku tym TSUE orzekł, iż art. 50 Karty „przyznaje jednostkom prawo, na które mogą one powołać się bezpośrednio” w postępowaniach przed organami krajowymi.

Zupełnie innego aspektu zasady *ne bis in idem* dotyczył wyrok w połączonych sprawach *Enzo Di Puma przeciwko Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob)* (C-596/16) oraz *Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob) przeciwko Antoniowi Zecce* (C-597/16). Enzo Di Puma i Antonio Zecca zostali prawomocnie uniewinnieni przez sąd od stawianych im zarzutów dokonywania transakcji z wykorzystaniem poufnych informacji. Sąd jednoznacznie stwierdził, że zarzucane im czyny nie wypełniały znamion przestępstwa. Mimo to w 2012 r. zostali ukarani sankcją administracyjną za ten sam czyn. W toku postępowania sąd krajowy powziął wątpliwość, czy w takiej sytuacji karę administracyjną należy uchylić, a postępowanie umorzyć ze względu na zasadę *ne bis in idem* i związanie ustaleniami sądu karnego, czy też może takie rozstrzygnięcie stanowiłoby naruszenie art. 14 ust. 1 dyrektywy 2003/6. Zgodnie z tym przepisem państwa członkowskie mają bowiem obowiązek karania

przypadków wykorzystywania informacji poufnych za pomocą skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji administracyjnych. Odpowiadając na pytanie TSUE wskazał, że art. 14 ust. 1 dyrektywy nie stoi na przeszkodzie uregulowaniu przewidzianemu związanie organu administracji ustaleniami faktycznymi sądu karnego. Co więcej, prowadzenie nowego postępowania po prawomocnym uniewinnieniu mogłoby naruszać art. 50 Karty, gdyż „ochrona przysługująca na podstawie zasady *ne bis in idem* nie ogranicza się do sytuacji, w której dana osoba została skazana wyrokiem karnym, lecz również odnosi się do sytuacji, w której osoba ta została uniewinniona”. Wobec jednoznacznego ustalenia sądu karnego, że działania oskarżonych nie wypełniały znamion przestępstw, prowadzenie postępowania w przedmiocie sankcji administracyjnej byłoby oczywiście bezzasadne z punktu widzenia celu dyrektywy.

F. Prawo do sądu

Jak już wskazano, prawem podstawowym, którego dotyczy najwięcej wyroków TSUE, jest bez wątpienia prawo do sądu i skutecznych środków ochrony prawnej (art. 47 TSUE). Pośród nowszych wyroków można tu wymienić przywoływaną już sprawę *El Hassani*, jak również wyrok z 20 grudnia 2017 r. w sprawie *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation przeciwko Bezirkshauptmannschaft Gmünd* (C-664/15), odnoszący się do prawa do sądu organizacji pozarządowych w sprawach dotyczących ochrony środowiska.

Jednakże najistotniejsze znaczenie, także z punktu widzenia sytuacji panującej obecnie w Polsce, ma wyrok TSUE z 27 lutego 2018 r. w sprawie *Associação Sindical dos Juizes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas* (C-64/16). Sprawa dotyczyła portugalskiej ustawy z 2014 r. wprowadzającej tymczasowe obniżenie wysokości wynagrodzeń w sektorze publicznym. Ustawa ta wynikała z konieczności zlikwidowania nadmiernego deficytu budżetowego w związku z programem pomocy finansowej UE. Na podstawie ustawy wydano szereg aktów administracyjnych obniżających wysokość wynagrodzenia sędziów Trybunatu Obrachunkowego. ASJP, stowarzyszenie zrzeszające sędziów, zaskarżyła te akty do Naczelnego Sądu Administracyjnego, zarzucając im m.in. naruszenie zasady niezawisłości sędziowskiej, mającej swoje umocowanie w prawie unijnym (art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 KPP).

Sąd zadał TSUE następujące pytanie prawne: „Czy wobec wymogów zlikwidowania nadmiernego deficytu budżetowego i wobec pomocy finansowej regulowanej przepisami europejskimi zasadę niezawisłości sędziów, wynikającą z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i z art. 47 Karty oraz z orzecznictwa Trybunatu należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się ona przepisom obniżającym wynagrodzenie stosowanym względem sędziów w Portugalii z tego powodu, iż zostały one ustanowione jednostronnie i w sposób ciągły przez pozostałe organy władzy (...)?”.

W odpowiedzi TSUE wskazał, że podstawą UE jest wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi, w tym między ich sądami, oparte na założeniu, że państwa członkowskie podzielają szereg wspólnych wartości, na których opiera się Unia. Jedną z takich wartości

jest sprawiedliwość i państwo prawa. Wynika z nich, że jednostki mają prawo zakwestionować przed sądem zgodność z prawem każdej decyzji lub każdego innego aktu krajowego dotyczącego zastosowania wobec nich aktu Unii. Kontrolę taką sprawuje przy tym nie tylko TSUE, ale i sądy krajowe. Państwa powinny zatem, zgodnie z wymogami określonymi w art. 19 ust. 1 TUE, ustanowić system środków i procedur zapewniających skuteczną kontrolę sądową w dziedzinach objętych prawem UE. Prawo do skutecznej ochrony sądowej można wręcz uznać za ogólną zasadę prawa UE, wynikającą z tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, art. 6 i 13 EKPC czy art. 47 KPP.

Aby prawo do skutecznej ochrony sądowej było realizowane, państwa powinny zapewnić jednostkom dostęp do „sądu” rozumianego jako organ spełniający określone kryteria – istotne są zwłaszcza „ustawowa podstawa prawna organu, jego stały charakter, obligatoryjny charakter jego jurysdykcji, kontrydiktoryjność postępowania, stosowanie przez organ przepisów prawa oraz jego niezawistość”. Jeżeli zatem określony „sąd krajowy” (w tym przypadku Trybunał Obrachunkowy), może rozpatrywać kwestie dotyczące stosowania lub wykładni prawa Unii, to państwo członkowskie powinno zapewnić, że spełnia on powyższe warunki. Jak już wskazano, jednym z kluczowych wymogów jest niezawistość zakładająca m.in., „że dany organ wypełnia swe zadania sędziowskie w pełni autonomicznie, nie podlegając żadnej hierarchii służbowej ani nie będąc podporządkowanym komukolwiek i nie otrzymując nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, oraz że jest on w ten sposób chroniony przed ingerencją i naciskami zewnętrznymi, mogącymi zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia”.

Odpowiedni poziom wynagrodzenia sędziów, obok m.in. ich nieusuwalności, stanowi bardzo istotną gwarancję niezawistości. W omawianym przypadku nie doszło jednak do pogwałcenia niezawistości sędziowskiej. Przepisy portugalskie zostały uchwalone w związku z koniecznością likwidacji nadmiernego deficytu budżetowego. Nie było one nakierowane wyłącznie na sędziów Trybunału Obrachunkowego, lecz obejmowały wielu funkcjonariuszy publicznych. Ponadto obniżka wynagrodzeń miała jedynie charakter przejściowy i została uchylona w 2016 r. Z tego względu TSUE odpowiedział, że „zasada niezawistości sędziowskiej nie stoi na przeszkodzie stosowaniu wobec członków Tribunal de Contas (trybunału obrachunkowego, Portugalia) ogólnych przepisów o obniżeniu wynagrodzeń, takich jak przepisy, których dotyczy sprawa w postępowaniu głównym, związane z wymogami zlikwidowania nadmiernego deficytu budżetowego oraz z programem pomocy finansowej Unii Europejskiej”.

Znaczenie wyroku wynika z faktu, że TSUE po raz pierwszy tak wyraźnie zaakcentował wynikające z prawa unijnego wymagania w zakresie instytucjonalnych gwarancji niezawistości sędziowskiej oraz uznał, iż art. 19 TUE może być w tym zakresie samodzielnym wzorcem kontroli.

Wyjątkowo istotnym orzeczeniem dotyczącym standardów w zakresie prawa do sądu jest wyrok TSUE z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie *Minister for Justice and Equality przeciwko LM* (C-216/18 PPU). Dotyczył on możliwości odmowy wydania przez sąd osoby, której dotyczy ENA, do państwa, w którym występuje ryzyko naruszenia prawa do sądu. Pytanie zostało

skierowane przez irlandzki Wyższy Sąd Apelacyjny, który nabrat wątpliwości co do tego, czy polski system sądowniczy, wobec działań ustawodawczych podejmowanych w obecnej kadencji parlamentu, jest w stanie zapewnić osobie, która miała zostać wydana, rzetelny i bezstronny proces.

TSUE odpowiedział, że sąd państwa wykonującego ENA powinien przeprowadzić dwustopniowy test. Po pierwsze, należy zbadać, czy w świetle obiektywnych, wiarygodnych, dokładnych i aktualnych informacji zachodzi rzeczywiste ryzyko naruszenia prawa do rzetelnego procesu sądowego ze względu na systemowe nieprawidłowości w zakresie poszanowania niezawisłości sędziowskiej. Przy dokonywaniu takiej oceny szczególnie istotne są informacje zawarte w uzasadnionym wniosku skierowanym przez Komisję do Rady na podstawie art. 7 ust. 1 TUE. Trybunał wskazał przy tym na kluczowe, w jego ocenie, komponenty zasady niezawisłości sędziowskiej. Niezawisłość ma dwa aspekty: zewnętrzny, oznaczający wykonywanie sędziego funkcji w sposób w pełni autonomiczny, bez podporządkowania jakimś innym czynnikom, oraz wewnętrzny, zakładający bezstronność, równe traktowanie wszystkich stron sporu. Ważne jest przy tym istnienie gwarancji niezawisłości, takich jak nieusuwalność, adekwatne wynagrodzenie czy odpowiednie ukształtowanie postępowania dyscyplinarnego. Do odmowy wykonania ENA nie wystarczy jednak samo ustalenie, że w państwie występują systemowe naruszenia niezawisłości sędziowskiej. Generalne zawieszenie stosowania mechanizmu ENA w stosunku do państwa członkowskiego byłoby możliwe dopiero na podstawie decyzji Rady Europejskiej w ramach procedury z art. 7 TUE. Bez tego konieczne jest także dodatkowe zbadanie, czy istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że w konkretnym przypadku osoba objęta ENA, w razie jej przekazania do państwa wydającego nakaz, byłaby narażona na naruszenie istotnej treści prawa do rzetelnego procesu sądowego. Dokonując takiej analizy, należy wziąć pod uwagę sytuację osobistą osoby objętej ENA, charakter zarzucanego jej przestępstwa oraz kontekst faktyczny. Sąd wykonujący ENA powinien także zwrócić się do sądu państwa wydającego nakaz o udzielenie wszelkich dodatkowych informacji niezbędnych do oceny możliwości wykonania ENA. Jeśli, po przeprowadzeniu całego testu, sąd dojdzie do wniosku, że osoba byłaby narażona na naruszenie istotnej treści prawa do rzetelnego procesu sądowego, powinien odmówić jej wydania.

G. Prawa oskarżonych

Prawo unijne w coraz szerszym zakresie reguluje kwestie związane z postępowaniem karnym. W konsekwencji rośnie również liczba pytań prejudycjalnych i wyroków TSUE dotyczących tej materii. W wyroku z dnia 5 czerwca 2018 r. w sprawie *postępowania karnego przeciwko Nikolayowi Kolevowi, Milkowi Hristovowi, Stefanowi Kostadinowowi* (C-612/15) TSUE poruszył m.in. kwestię procedury udostępniania stronom materiałów z postępowania karnego oraz możliwości reprezentowania przez tego samego pełnomocnika dwóch oskarżonych, gdy ich interesy są sprzeczne.

Sprawa dotyczyła pytania prejudycjalnego, skierowanego przez bułgarski sąd karny w toku postępowania przeciwko funkcjonariuszom służby celnej oskarżonym o udział

w zorganizowanej grupie przestępczej. Pierwsze pytanie dotyczyło tego, czy wykładni art. 6 ust. 3 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/13/UE z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie prawa do informacji w postępowaniu karnym należy dokonywać w ten sposób, że przewidziane w tym przepisie prawo do informacji dotyczących oskarżenia jest przestrzegane w sytuacji, gdy przekazanie obronie szczegółowych informacji na temat oskarżenia następuje dopiero po wniesieniu aktu oskarżenia do sądu, lecz przed rozpoczęciem przewodu sądowego i rozpoczęciem rozpoznawania zarzutów co do istoty. Sąd zapytał też, czy przewidziane w tej dyrektywie prawo dostępu do materiałów sprawy jest zagwarantowane w sytuacji, gdy właściwe organy umożliwiły obronie zaznajomienie się z aktami sprawy w toku postępowania przygotowawczego, mimo że ostatecznie obrona nie była w stanie z tej możliwości skorzystać.

TSUE wskazał, że dyrektywa nie stoi on na przeszkodzie temu, by szczegółowe informacje na temat zarzutów mogły zostać przekazane obronie już po wniesieniu aktu oskarżenia do sądu, ale przed rozpoczęciem przewodu sądowego i rozpoczęciem rozpoznawania zarzutów co do istoty, jak również po rozpoczęciu przewodu sądowego, ale przed etapem narady, gdyby przekazane informacje zostały następnie zmienione, pod warunkiem jednak, że sąd podejmie wszelkie niezbędne środki w celu zapewnienia poszanowania prawa do obrony i rzetelności postępowania. Analogiczne zasady dotyczą umożliwiania obronie skutecznego zapoznania się z aktami. TSUE, rozstrzygając powyższe kwestie, zwrócił uwagę, że dzięki przekazaniu tych informacji oraz udostępnieniu akt sprawy oskarżony oraz jego obrońca są szczegółowo informowani o zarzutach, jakie się stawia oskarżonemu, oraz o ich kwalifikacji prawnej, jak również o dowodach, na których owe zarzuty się opierają. Możliwość zaznajomienia się z tymi informacjami oraz materiałami sprawy najpóźniej do czasu rozpoczęcia przewodu sądowego ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia umożliwienia tej osobie oraz jej obrońcy aktywnego uczestnictwa w rozprawie, z poszanowaniem zasady kontradyktoryjności i równości broni, tak aby mogła ona skutecznie przedstawić swoje stanowisko. W razie ewentualnego uchybienia temu wymogowi nic w Dyrektywie o prawie do informacji nie stoi na przeszkodzie temu, aby sąd podjął odpowiednie kroki w celu usunięcia tego braku, pod warunkiem właściwej ochrony prawa do obrony oraz rzetelnego procesu.

Sąd bułgarski dążył też do ustalenia, czy art. 3 ust. 1 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/48/UE z dnia 22 października 2013 r. w sprawie prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumiewania się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności, stoi na przeszkodzie uregulowaniu prawa krajowego, które nakazuje sądowi krajowemu wyłączyć z udziału w postępowaniu ustanowionego przez 2 oskarżonych obrońcę, wbrew ich woli, ze względu na to, że ich interesy pozostają ze sobą w sprzeczności, umożliwiając im ustanowienie nowego obrońcy lub wyznaczając nowego obrońcę z urzędu. TSUE stanął na stanowisku, że Dyrektywa nie zabrania takiego rozwiązania. Trybunał wskazał, że obrońca nie może bronić w pełni skutecznie dwóch oskarżonych w ramach tego samego postępowania, jeżeli ich interesy pozostają ze sobą w sprzeczności, w szczególności gdy wyjaśnienia jednego z nich mogą być wykorzystane przeciwko drugiemu, bez umożliwienia mu wypowiedzenia się w tym zakresie.

H. Prawo do prywatności

Do prawa do prywatności TSUE odniósł się m.in. w wyroku z 25 stycznia 2018 r. w sprawie *F przeciwko Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (C-473/16)*, dotyczącym dopuszczalnych sposobów weryfikacji wniosków azylowych osób, które twierdzą, że w swoim państwie pochodzenia są narażone na prześladowania ze względu na orientację seksualną.

F. zwrócił się do organów węgierskich o udzielenie azylu. Swój wniosek uzasadniał obawą, że w państwie pochodzenia będzie prześladowany ze względu na swoją homoseksualną orientację. Wniosek został oddalony. Organy węgierskie wskazały, że choć oświadczenia F. nie wykazywały żadnych sprzeczności, to jednak wyniki testów psychologicznych (tzw. testy Rorschacha i Szondiego oraz „narysuj osobę w deszczu”) przeprowadzonych przez biegłych nie potwierdziły jego orientacji homoseksualnej. Wnioskodawca odwołał się od negatywnej decyzji do sądu, który zawiesił postępowanie i zadał TSUE 2 pytania prejudycjalne. Pierwsze dotyczyło dopuszczalności zarządzania w toku postępowania azylowego projekcyjnych testów psychologicznych wobec osób LGBT ubiegających się o azyl. W drugim pytaniu sąd zmierzał do ustalenia, czy jeżeli wniosek o azyl jest oparty na prześladowaniach ze względu na orientację seksualną, to ani krajowe organy administracyjne, ani sądy nie mają żadnej możliwości zbadania z pomocą opinii biegłych prawdziwości twierdzenia podnoszonego przez ubiegającego się o azyl.

W pierwszej kolejności TSUE udzielił odpowiedzi na drugie z pytań. Wskazał, że wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej uzasadniane obawą przed prześladowaniami na tle orientacji seksualnej podlegają ocenie ze strony organów krajowych, tak jak i inne wnioski. Dyrektywa 2011/95 nie zawiera zamkniętego katalogu środków, za pomocą których można weryfikować oświadczenia osób ubiegających się o azyl. Nie jest zatem wykluczone dopuszczenie dowodu z opinii biegłego w celu ustalenia, czy wnioskodawca rzeczywiście potrzebuje ochrony międzynarodowej. Niemniej szczegółowe regulacje dotyczące sposobu sporządzania takich opinii nie mogą naruszać prawa UE, w szczególności dotyczących praw podstawowych, takich jak prawo do poszanowania godności oraz ochrony prywatności. Ponadto organy decydujące o udzieleniu ochrony międzynarodowej nie mogą opierać swoich decyzji wyłącznie na ustaleniach biegłych. Opinia biegłych nie może być bezwzględnie wiążąca, a jedynie uzupełniać zebrany materiał dowodowy.

Odnosząc się do pierwszego z pytań, TSUE wskazał, że nawet jeśli badania psychologiczne są sporządzane za zgodą wnioskodawców, to i tak dochodzi do ingerencji w ich prawo do prywatności. Zgoda nie jest bowiem wyrażana w sposób w pełni swobodny, skoro ewentualna odmowa mogłaby prowadzić do negatywnego rozpatrzenia wniosku przez organy. Dopuszczalność przeprowadzania tego rodzaju badań powinna więc być rozpatrywana w świetle zasady proporcjonalności. Istotną okolicznością, jaką należy wziąć w tym zakresie pod uwagę, jest to, czy badanie jest przeprowadzane w oparciu o wiarygodne naukowo metody. TSUE wskazał, że ocena tej wiarygodności należy przede wszystkim do sądu krajowego, niemniej Komisja oraz rządy niderlandzki i francuski mocno ją zakwestionowały. Niezależnie od tego, w przypadku opinii takich jak ta w postępowaniu głównym ich zakres wydaje się nieproporcjonalny do celów, jakim mają one służyć. Testy psychologiczne

dotyczą bowiem intymnych aspektów życia wnioskodawcy. Standardy międzynarodowe, wyrażone w tzw. zasadach z Yogyakarty, wyraźnie zakazują zmuszania kogokolwiek do podania się jakiegokolwiek formie badania psychologicznego ze względu na orientację seksualną lub tożsamość płciową. Nie można też uznać, że sporządzenie takich opinii jest konieczne do oceny wiarygodności oświadczeń wnioskodawcy. Po pierwsze, można przesłuchać samego wnioskodawcę. Po drugie, z dyrektywy wynika, że jeśli oświadczenia wnioskodawcy są spójne i wiarygodne, to nie wymagają dodatkowego potwierdzenia przez biegłych. Po trzecie, opinia psychologiczna daje jedynie przybliżony obraz orientacji seksualnej i pełni ograniczoną rolę, jeśli chodzi o weryfikowanie wiarygodnych i spójnych oświadczeń wnioskodawców. TSUE odpowiedział więc, że art. 4 dyrektywy 2011/95 w związku z art. 7 Karty stoi na przeszkodzie możliwości sporządzenia i wykorzystania dla potrzeb ustalenia rzeczywistej orientacji seksualnej osoby ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej opinii biegłego psychologa, która w oparciu o projekcyjne testy osobowości ma dawać obraz orientacji seksualnej takiej osoby.

I. Ochrona danych osobowych

Ochrona danych osobowych w UE to nie tylko głośne ostatnio Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (RODO), ale i bogate orzecznictwo TSUE, doprecyzowujące przepisy prawa wtórnego w tym zakresie oraz przepisy Karty Praw Podstawowych. W ostatnich latach szczególnie istotnym wyzwaniem jest ochrona danych osobowych i prawa do prywatności w internecie, zwłaszcza w kontekście rosnącego znaczenia mediów społecznościowych. TSUE wielokrotnie odnosił się do tej problematyki w orzeczeniach wydawanych na kanwie pytań prejudycjalnych, kierowanych przez sądy państw członkowskich. Wystarczy wspomnieć tu choćby słynny wyrok z dnia 13 maja 2014 r. w sprawie *Google Spain SL, Google Inc. przeciwko Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), Mariowi Costesze Gonzálezowi* (C-131/12), w którym Trybunał pośrednio usankcjonował tzw. prawo do bycia zapomnianym.

Spośród orzeczeń wydawanych w ostatnim okresie warto zwrócić uwagę m.in. na wyrok TSUE z dnia 5 czerwca 2018 r. w sprawie *Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein przeciwko Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein GmbH, przy udziale: Facebook Ireland Ltd, Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht* (C-210/16). Sprawa dotyczyła kilku pytań zadanych TSUE przez sąd niemiecki, odnoszących się do obowiązków administratora fanpage'a prywatnej placówki edukacyjnej na portalu Facebook w zakresie przetwarzania danych osobowych oraz uprawnień krajowych organów nadzorujących ochronę danych osobowych. Pytania te zostały skierowane na kanwie sprawy dotyczącej decyzji niemieckiego urzędu ds. ochrony danych osobowych, nakazującej dezaktywację fanpage'a z uwagi na to, że jego administrator (ani sam Facebook) nie informował użytkowników o gromadzeniu plików cookies, ich sposobie działania oraz przetwarzaniu zebranym dzięki nim danych osobowych. Pierwszym problemem, jaki musiał rozstrzygnąć

TSUE, było to, czy administrator fanpage'a może zostać uznany za administratora danych w rozumieniu dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych, a tym samym ponosić odpowiedzialność za nieprawidłowości w przetwarzaniu danych osobowych. Wątpliwości w tym zakresie brały się stąd, że administrator fanpage'a nie ma bezpośredniego wpływu na przetwarzanie danych osobowych przez Facebooka – to portal społecznościowy decyduje o sposobie ich przetwarzania.

Zdaniem TSUE administrator fanpage'a jest administratorem danych w rozumieniu prawa UE. Trybunał podkreślił, że „każda osoba, która chce utworzyć fanpage na Facebooku, zawiera z Facebook Ireland szczególną umowę w sprawie otwarcia takiej strony i akceptuje w związku z tym warunki korzystania z tej strony, w tym odnośną politykę w dziedzinie plików cookies”. Ponadto „administrator fanpage'a prowadzonego na Facebooku, tworząc taką stronę, daje Facebookowi możliwość zapisania plików cookies na komputerze lub na każdym innym urządzeniu osoby odwiedzającej jego fanpage'a, bez względu na to, czy osoba ta posiada konto na Facebooku, czy też nie”. Administrator fanpage'a może także określać kryteria, na podstawie których będą sporządzane statystki dotyczące liczby odwiedzin jego strony. „W szczególności administrator fanpage'a może zwrócić się o udzielenie – a zatem o przetworzenie – danych demograficznych dotyczących jego użytkowników docelowych, a w szczególności tendencji w zakresie wieku, płci, stanu cywilnego i statusu zawodowego; informacji na temat stylu życia i zainteresowań jego użytkowników docelowych, a także informacji dotyczących zakupów i zachowań w zakresie zakupów w sieci osób odwiedzających jego stronę, kategorii produktów lub usług, które najbardziej ich interesują, jak również danych geograficznych, które pozwalają administratorowi fanpage'a ustalić, gdzie należy przeprowadzić specjalne promocje lub zorganizować wydarzenia, a bardziej ogólnie – jak najlepiej ukierunkować swą ofertę informacyjną”. Wprawdzie informacje te przekazywane są administratorowi w formie zanonimizowanej, jednak pozyskiwane są za pomocą plików cookies instalowanych przez Facebook na komputerach osób odwiedzających fanpage. TSUE orzekł więc, że administrator fanpage'a jest „administratorem danych” w rozumieniu dyrektywy 95/46/WE i „ponosi na poziomie Unii wspólną odpowiedzialność z Facebook Ireland za przetwarzanie danych”. Nie oznaczy to jednak, że poziom odpowiedzialności obu podmiotów jest zawsze taki sam – należy to ocenić, uwzględniając szczególne okoliczności każdej konkretnej sprawy.

Kolejnym zagadnieniem, jakie musiał rozstrzygnąć Trybunał, było to, czy w sytuacji, gdy przedsiębiorstwo z siedzibą poza UE ma kilka oddziałów w różnych państwach członkowskich, organ nadzorczy państwa członkowskiego może wykonywać uprawnienia nadzorcze względem oddziału znajdującego się na terenie tego państwa członkowskiego nawet wówczas, gdy oddział ten jest odpowiedzialny tylko za działania marketingowe, a wyłączną odpowiedzialność za gromadzenie i przetwarzanie danych osobowych na terenie całej Unii ponosi oddział położony w innym państwie UE. Facebook Germany zajmował się bowiem wyłącznie marketingiem, a za przetwarzanie danych odpowiedzialny był Facebook Ireland. Trybunał uznał jednak, że działalność marketingowa oddziału niemieckiego była nierozdzielnie powiązana z przetwarzaniem danych osobowych, gdyż dane te były przecież gromadzone i przetwarzane głównie po to, by w odpowiedni sposób ukierunkowywać reklamy.

Organ nadzorczy może więc wykonywać swoje kompetencje względem takiego oddziału. Trybunał orzekł też, że w sytuacji, gdy krajowy organ nadzorczy chce skorzystać z jednej ze swoich kompetencji nadzorczych określonych w dyrektywie (jak np. zarządzanie blokady, usunięcia lub zniszczenia danych, nakładanie czasowego lub ostatecznego zakazu przetwarzania danych) wobec podmiotu mającego siedzibę na terytorium tego państwa (w tym przypadku – fanpage), ale z powodu naruszeń przepisów o ochronie danych osobowych przez administrowany tymi danymi podmiot mający siedzibę w innym państwie członkowskim (tu – Facebook Ireland), może samodzielnie oceniać zgodność przetwarzania danych z prawem i wykonywać uprawnienia interwencyjne wobec podmiotu mającego siedzibę na jego terytorium, bez konieczności zwracania się o podjęcie działań przez organ nadzorczy drugiego państwa członkowskiego. Oznaczało to, że w przypadkach takich jak ten, w związku z którym skierowano pytanie prejudycjalne, organ niemiecki może podejmować działania wobec mającego siedzibę w Niemczech administratora fanpage'a na Facebooku, bez konieczności współpracy z irlandzkim organem nadzorczym.

J. Zakaz dyskryminacji

Zakaz dyskryminacji stanowi jedną z zasad ogólnych UE i jest wyrażony nie tylko w Kartce Praw Podstawowych, ale i w szeregu aktów prawa wtórnego. Jest również przedmiotem bogatego orzecznictwa TSUE.

W jednym z nowszych orzeczeń w tym zakresie, wyroku z 18 października 2017 r. w sprawie *Ypourgos Esoterikon, Ypourgos Ethnikis paideias kai Thriskevmaton przeciwko Marii-Eleni Kalliri* (C-409/16), Trybunał rozpatrywał dyskryminacyjny charakter kryterium wzrostu jako warunku, od którego uzależniona została możliwość ubiegania się o przyjęcie do szkoły policyjnej. W Grecji ogłoszono konkurs dotyczący naboru do szkoły policyjnej. Zgodnie z ogłoszeniem kandydaci powinni mierzyć co najmniej 170 cm. Na tej podstawie Maria-Eleni Kalliri nie została dopuszczona do konkursu, gdyż miała ona jedynie 168 cm. Kobieta złożyła skargę do sądu, a ten zadał TSUE pytanie o zgodność takiego kryterium z zakazem dyskryminacji wyrażonym w dyrektywach 76/207, 2002/73 i 2006/54. TSUE odpowiedział, że kryterium wzrostu prowadzi do dyskryminacji pośredniej kobiet, gdyż „znacznie większa liczba kobiet niż mężczyzn mierzy poniżej 1,70 m, w związku z czym, zgodnie z tym uregulowaniem, kobiety są wyraźnie traktowane niekorzystnie niż mężczyźni w odniesieniu do dopuszczenia do konkursu wstępnego”. Rząd grecki wskazywał, że warunek ten służył realizacji uzasadnionego celu w postaci zapewnienia sprawnego funkcjonowania służb, co wymaga przecież posiadania szczególnych cech fizycznych. Jednakże TSUE nie podzielił takiej argumentacji. Po pierwsze, nie wszystkie stanowiska w policji wymagają szczególnej siły fizycznej (np. kontrola ruchu drogowego). Ponadto nie jest prawdą, że niski wzrost zawsze skutkuje brakiem odpowiedniej sprawności fizycznej. TSUE wskazał też, że warunek minimalnego wzrostu mógł zostać skutecznie zastąpiony niedyskryminującymi wymogami, opartymi np. na konieczności przejścia testów sprawnościowych.

Do zasady równości TSUE odniósł się także w wyroku z dnia 26 czerwca 2018 r. w sprawie *MB przeciwko Secretary of State for Work and Pensions* (C-451/16). MB poddała się w 1995 r. operacji zmiany płci (z męskiej na żeńską). Zgodnie jednak z obowiązującym wówczas w Wielkiej Brytanii prawem, aby uzyskać pełne świadectwo uznania płci, musiałaby unieważnić swój związek małżeński (gdyż aż do 2014 r. prawo brytyjskie nie znano instytucji małżeństw osób tej samej płci). MB nie chciała jednak tego zrobić z powodów religijnych. Z uwagi na brak świadectwa, nie była traktowana w świetle prawa jak kobieta, a tym samym nie mogła przejść na emeryturę w niższym wieku. Brytyjski Sąd Najwyższy zadał TSUE pytanie: „Czy uregulowanie prawa krajowego uzależniające prawo osoby, która zmieniła płeć, do emerytury państwowej nie tylko od spełnienia fizycznych, społecznych i psychologicznych kryteriów uznania zmiany płci, ale też od pozostawania w stanie wolnym, jest zgodne z dyrektywą Rady 79/7?”.

TSUE wskazał, że „choć prawo Unii nie wkracza w kompetencje państw członkowskich w zakresie stanu cywilnego osób oraz prawnego uznawania płci osoby, przy wykonywaniu tych kompetencji, państwa członkowskie muszą jednakże przestrzegać prawa Unii, w szczególności przepisów dotyczących zasady niedyskryminacji”. Zasada ta obowiązuje także w kontekście przepisów dotyczących zabezpieczenia społecznego. Zdaniem Trybunału „do celów stosowania dyrektywy 79/7, osoby, które istotny okres swojego życia spędziły jako osoby innej płci niż ich płeć określona w chwili urodzenia i które przeszły operację zmiany płci, powinny być uznawane za osoby, których płeć uległa zmianie”, niezależnie od tego, czy dysponują świadectwem uznania płci. Prawo brytyjskie znajdujące zastosowanie w przedmiotowej sprawie jest mniej korzystne dla osób, które po zawarciu małżeństwa zmieniły swoją płeć, niż wobec osób, które zawarły związek małżeński i zachowały swoją płeć biologiczną. Tego rodzaju nierówne traktowanie jest oparte na kryterium płci i stanowi bezpośrednią dyskryminację.

Zdaniem Trybunału w kontekście przepisów emerytalnych osoby, które pozostawały w związku małżeńskim i zmieniły płeć, oraz te, które pozostawały w związku małżeńskim i nie zmieniły płci, znajdują się w podobnej sytuacji. Cel w postaci niedopuszczenia do tworzenia związków małżeńskich przez osoby tej samej płci nie ma bowiem znaczenia w kontekście przepisów emerytalnych, których podstawową funkcją „jest zapewnienie ochrony na wypadek starości przez przyznanie zainteresowanej osobie indywidualnego prawa do emerytury, nabywanego w zależności od składek odprowadzonych przez nią w toku kariery zawodowej”. TSUE orzekł więc, że dyrektywa Rady 79/7/EWG zabrania wprowadzania tego rodzaju rozwiązań.

5. Relacje między TSUE a krajowymi sądami konstytucyjnymi

Procedura pytań prejudycjalnych pozwala także na prowadzenie swoistego dialogu między TSUE a sądami konstytucyjnymi poszczególnych państw członkowskich. Umożliwia on harmonizację standardów ochrony praw człowieka na poziomie unijnym i krajowym.

Sądy konstytucyjne rzadko decydują się jednak na kierowanie pytań prejudycjalnych do TSUE. Przykładowo, niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny skierował do końca 2017 r. jedynie 2 takie pytania w historii, francuska Rada Konstytucyjna – tylko 1, włoski Sąd Konstytucyjny – 3, hiszpański Sąd Konstytucyjny – 1. Polski Trybunał Konstytucyjny zadał jak dotychczas 1 pytanie prejudycjalne. Zostało ono złożone w toku postępowania z wniosku RPO o kontrolę konstytucyjności przepisów, które obejmowały obniżoną stawką VAT na książki i publikacje drukowane, a ebooki dostarczane drogą elektroniczną – już nie. Przepisy te stanowiły transpozycję dyrektywy Rady 2006/112/WE. Trybunał Konstytucyjny zapytał, czy znajdujący zastosowanie w sprawie załącznik do dyrektywy jest nieważny, gdyż w procesie prawodawczym naruszono istotny wymóg proceduralny konsultacji z Parlamentem Europejskim. W odpowiedzi TSUE wskazał, że załącznik nie jest nieważny, gdyż z Parlamentem Europejskim był konsultowany jego projekt, który w omawianym zakresie nie różnił się zanadto od ostatecznej wersji. Rada nie była zatem zobowiązana do przeprowadzenia ponownej konsultacji.

Trybunał zapytał też, czy przepis dyrektywy przewidujący wyłączenie stosowania obniżonych stawek VAT do dostawy książek wydawanych w formie cyfrowej i innych publikacji elektronicznych drogą elektroniczną jest nieważny z powodu naruszenia zasady równego traktowania. W tym zakresie TSUE wskazał, że stosowanie różnych stawek podatkowych względem publikacji cyfrowych dostarczanych drogą elektroniczną oraz dostarczanych na nośniku fizycznym stanowi odmienne traktowanie sytuacji podobnych. Jeśli chodzi o cel takiego różnicowania, TSUE wskazał, że chodziło o „poddanie usług świadczonych drogą elektroniczną jasnym, prostym i jednolitym regułem, aby stawka VAT mająca zastosowanie do tych usług mogła zostać określona w sposób pewny”. Wyłączenie ebooków dostarczanych drogą elektroniczną z obniżonej stawki VAT należało uznać za przydatne do realizacji tego celu i „ułatwienia zarządzania tym podatkiem przez podatników i krajowe organy podatkowe”. Takie rozwiązanie było również proporcjonalne. Badany przepis załącznika do dyrektywy był zatem ważny.

Jednym z najbardziej interesujących przykładów dialogu między TSUE a krajowym sądem konstytucyjnym w ostatnich latach są postępowania w 2 sprawach włoskich, określanych jako Taricco I i Taricco II. Pokazują one, że TSUE bierze pod uwagę zasadne wątpliwości formułowane przez sądy krajowe co do spójności jego orzecznictwa z podstawowymi konstytucyjnymi zasadami ochrony praw jednostek w państwach członkowskich.

W dniu 8 września 2015 r. TSUE wydał wyrok w sprawie *postępowania karnego przeciwko Ivo Taricco, Ezio Filippi, Isabella Leonetti, Nicola Spagnolo, Davide Salvoni, Flavio Spaccavento, Gorančo Anakiev* (C-105/14; *Taricco I*). Pytanie prejudycjalne zadał sąd włoski w toku postępowania karnego dotyczącego tworzenia i uczestniczenia w latach 2005-2009 w zorganizowanej grupie przestępczej, zajmującej się oszustwami podatkowymi w zakresie podatku VAT. W świetle prawa włoskiego termin przedawnienia karalności tych czynów wynosił 7 lat w przypadku osób kierujących grupą przestępczą i 6 lat w odniesieniu do zwykłych członków grupy. Dodatkowo termin ten ulegał przedłużeniu wraz ze skierowaniem sprawy na rozprawę, jednak maksymalnie o ¼ czasu jego trwania. Zaistniała więc sytuacja, w której w momencie rozpoznawania sprawy przez sąd do przedawnienia jeszcze nie doszło, ale bieg przedawnienia na pewno by upłynął, zanim zostałby wydany prawomocny wyrok w sprawie. Regulacje krajowe prowadziły więc do sytuacji, w której oskarżeni o dokonywanie oszustw podatkowych na kwoty sięgające milionów euro uniknęliby odpowiedzialności. Zdaniem sądu włoskiego przepisy te, biorąc pod uwagę, że postępowania karne w zakresie przestępstw podatkowych trwają długo, skutkują tym, że „bezprawność w rzeczywistości stanowi we Włoszech nie wyjątek, lecz zasadę”. TSUE zadał zatem pytanie o ich zgodność z wynikającym z prawa unijnego obowiązkiem państw do skutecznego zwalczania oszustw w dziedzinie podatku VAT.

Odpowiadając na pytanie, Trybunał wskazał, że „z dyrektywy 2006/112 w związku z art. 4 ust. 3 TUE wynika, że państwa członkowskie mają nie tylko ogólny obowiązek przyjęcia wszelkich środków ustawodawczych i administracyjnych właściwych dla zagwarantowania pełnego poboru podatku VAT należnego na ich odpowiednich terytoriach, lecz ponadto powinny one zwalczać oszustwa”. Obowiązki takie wynikają również z art. 325 TFUE, w świetle którego państwa powinny zwalczać nadużycia finansowe i wszelkie inne nielegalne działania naruszające interesy finansowe Unii za pomocą skutecznych i odstraszcających środków, w szczególności takich samych, jakie podejmują do zwalczania nadużyć finansowych naruszających ich własne interesy finansowe. Prawo unijne nie przesądza, za pomocą jakich konkretnie środków państwa powinny zwalczać oszustwa podatkowe, jednak w przypadku niektórych poważnych oszustw sankcje karne mogą okazać się nieodzowne. Nie ulega wątpliwości, że takie przestępstwa jak te, których dotyczyło postępowanie krajowe, poważnie zagrażają interesom Unii. Państwa są więc zobowiązane do podjęcia odpowiednio skutecznych i odstraszcających środków w celu ich zwalczania.

Odnosząc się do przepisów włoskich, TSUE orzekł, że byłyby one niezgodne z prawem unijnym, gdyby ich stosowanie „skutkowało w znacznej ilości przypadków tym, że zdarzenia stanowiące poważne oszustwa nie byłyby karane, ponieważ ulegałyby one powszechnie przedawnieniu, zanim można by było nałożyć sankcję karną, przewidzianą przez prawo w drodze ostatecznego orzeczenia sądu”, lub gdyby przewidywały „dłuższe terminy przedawnienia w przypadku oszustw stanowiących zagrożenie dla interesów finansowych danego państwa członkowskiego niż w przypadku oszustw stanowiących zagrożenie dla interesów finansowych Unii Europejskiej”. Ustalenie tych kwestii należy do sądu krajowego. Jeśli sąd ten dojdzie do wniosku, że przepisy krajowe nie są dostatecznie skuteczne i odstraszcające, jest zobowiązany do zagwarantowania pełnej skuteczności prawa UE poprzez „powstrzymanie się w miarę potrzeby od stosowania wspomnianych przepisów (...), bez

wnoszenia o wcześniejsze uchylenie tych przepisów – lub oczekiwania na nie – w drodze ustawodawczej lub w innym przewidzianym przez konstytucję postępowaniu”. Sąd krajowy powinien przy tym czuwać, aby nie doszło do naruszenia praw podstawowych zainteresowanych osób. W tym zakresie TSUE wskazał, że art. 49 Karty Praw Podstawowych wyraża podstawowe gwarancje prawa karnego: *nullum crimen sine lege* i *lex retro non agit*. Przepis ten nie byłby jednak naruszony, gdyby sąd odmówił stosowania ogólnego terminu przedawnienia w ramach toczącego się postępowania karnego. Nie doszłoby bowiem w ten sposób do skazania oskarżonych „za działanie lub zaniechanie, które w chwili jego popełnienia nie stanowiło czynu karnego przez prawo krajowe (...), ani stosowania sankcji, która w tym czasie nie była przewidziana przez prawo”. W momencie ich popełnienia czyny oskarżonych były bowiem w świetle prawa krajowego przestępstwami i podlegały takiej samej karze. TSUE powołał się przy tym na orzecznictwo ETPC, z którego wynikało, że art. 7 EKPC nie zabrania przedłużania terminów przedawnienia wobec przestępstw już popełnionych, lecz jeszcze nieprzedawnionych.

Wyrok w sprawie *Taricco I* wywołał wiele kontrowersji we Włoszech. Sąd Apelacyjny w Mediolanie i Sąd Najwyższy zwróciły się więc do Sądu Konstytucyjnego z pytaniem o możliwość stosowania omówionych wyżej przepisów dotyczących przedawnienia przestępstw podatkowych. Sąd Konstytucyjny wskazał, że odmowa ich stosowania mogłaby doprowadzić do naruszenia podstawowych zasad konstytucyjnych Republiki Włoskiej, w szczególności zasady ustawowej określoności czynów zabronionych i kar. Zdaniem Sądu Konstytucyjnego z uwagi na to, że przedawnienie we Włoszech ma charakter materialny, konstytucyjna zasada legalności wymaga, aby było ono uregulowane przez ściśle określone normy obowiązujące w momencie popełnienia czynu zabronionego. Należałoby zatem zbadać, czy w momencie popełnienia czynu sprawca zdawał sobie sprawę z tego, że prawo UE zobowiązuje sądy krajowe do odmowy zastosowania spornych przepisów prawa karnego. Sąd Konstytucyjny wskazał też, że wyrok w sprawie *Taricco I* był niejasny, gdyż nie formułuje kryteriów, jakie należy wziąć pod uwagę przy dokonaniu oceny, czy stosowanie przepisów krajowych prowadziłoby do braku karalności oszustw podatkowych „w znacznej liczbie przypadków”. TSUE nie rozpatrywał też zawistego przed nim problemu prawnego z punktu widzenia zasady określoności prawa karnego, mającej swoje umocowanie w art. 49 Karty. Sąd Konstytucyjny zadał więc TSUE pytanie, czy wynikający z wyroku *Taricco I* obowiązek niestosowania przepisu krajowego istnieje także wówczas, gdy takie niestosowanie nie ma dostatecznej podstawy w prawie krajowym oraz nawet gdy w porządku prawnym państwa członkowskiego przedawnienie należy do materialnego prawa karnego i podlega zasadzie legalności.

TSUE udzielił odpowiedzi na powyższe pytania w wyroku z dnia 5 grudnia 2017 r. w sprawie *postępowania karnego przeciwko M.A.S., M.B. przy udziale Presidente del Consiglio dei Ministri (C-42/17; Taricco II)*. Trybunał przypomniał, że „państwa członkowskie naruszają obowiązki nałożone na nie w art. 325 ust. 1 TFUE, jeżeli sankcje karne przyjęte w celu ścigania poważnych oszustw w dziedzinie VAT nie pozwalają na zapewnienie w skuteczny sposób poboru całości tego podatku”. Zatem także krajowe przepisy dotyczące przedawnienia karalności powinny być ukształtowane w ten sposób, by nie uniemożliwiać skutecznego karania przestępstw podatkowych. Nie mogą również prowadzić do sytuacji, w której ukaranie

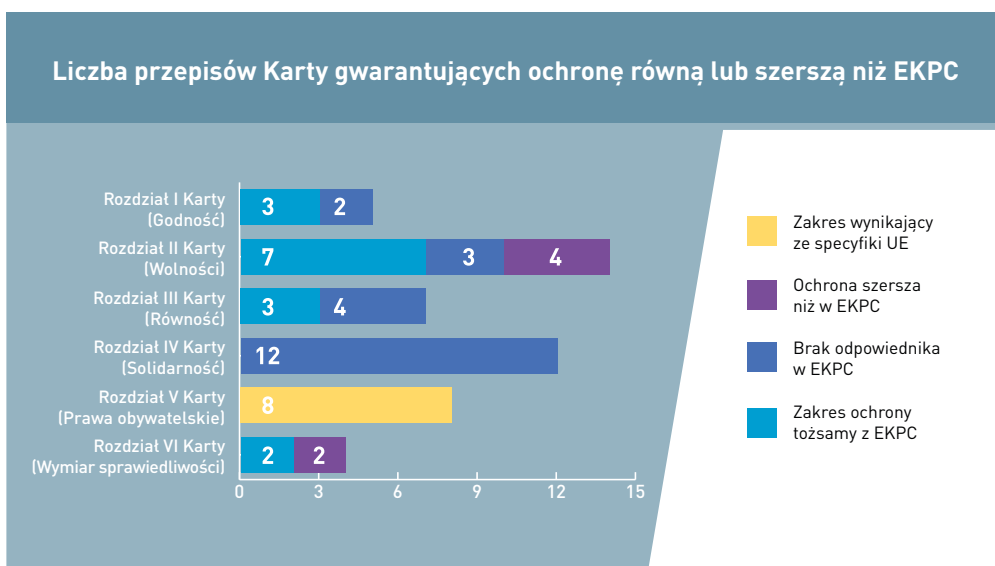
przestępstwa godzącego w interesy finansowe Unii byłoby trudniejsze niż w przypadku przestępstwa naruszającego interesy państwa.

TSUE wskazał, że w pierwszej kolejności to na ustawodawcy ciąży obowiązek odpowiedniego ukształtowania zasad przedawnienia. Trybunał przypomniał, że w świetle orzecznictwa ETPC ustawowe wydłużenie terminu przedawnienia wobec czynów, które nie uległy jeszcze przedawnieniu, nie narusza EKPC. Dziedzina ochrony interesów finansowych Unii poprzez stanowienie sankcji karnych stanowi kompetencję dzieloną między państwami członkowskimi a UE. System przedawnienia przestępstw w dziedzinie podatku VAT został poddany częściowej harmonizacji dopiero w lipcu 2017 r. Wcześniej państwa miały więc swobodę normowania tych kwestii. Republika Włoska mogła zatem unormować przedawnienie jako instytucję prawa karnego materialnego, i w związku z tym objąć je zasadą określoności. TSUE przypomniał też, że sądy krajowe powinny czuwać nad tym, by prawa podstawowe oskarżonych nie zostały naruszone. Czyniąc to, „są uprawnione do stosowania krajowych standardów ochrony praw podstawowych, o ile zastosowanie owych standardów nie podważa poziomu ochrony wynikającego z karty stosownie do wykładni Trybunału ani pierwszeństwa, jednolitości i skuteczności prawa Unii”.

Zasada określoności należy do tradycji konstytucyjnych wspólnych dla wszystkich państw członkowskich, a ponadto ma swoje umocowanie w art. 49 Karty. Wynika z niej, że „przepisy karne powinny przestrzegać określonych wymogów dostępności i przewidywalności w odniesieniu zarówno do definicji przestępstwa, jak i określenia kary” w ten sposób, aby „zainteresowany na podstawie treści właściwego przepisu i w razie potrzeby na podstawie wykładni dokonanej przez sądy był w stanie określić, jakie działania i zaniechania grożą pociągnięciem go do odpowiedzialności karnej”. Zasada określoności dotyczy także przepisów mających na celu zapewnienie skutecznego poboru środków własnych Unii. Mając to na uwadze, sądy krajowe powinny zbadać, czy zastosowanie zasady sformułowanej w sprawie *Taricco I* rzeczywiście naruszałoby zasadę określoności przez wprowadzenie niepewności w porządku prawnym co do określenia systemu przedawnienia mającego zastosowanie w sprawie. Jeśli by tak było, sąd nie powinien odmawiać zastosowania spornego przepisu krajowego. Sąd nie może również odmówić zastosowania tych przepisów w postępowaniach dotyczących czynów przed wydaniem wyroku *Taricco I*. W przeciwnym razie oskarżeni zostaliby objęci z mocą wsteczną surowszymi warunkami odpowiedzialności niż te obowiązujące w chwili popełnienia czynu zabronionego. TSUE zmodyfikował więc zasadę sformułowaną w wyroku *Taricco I*, wskazując, że nie zobowiązuje ona do odmowy stosowania przepisu krajowego, jeżeli skutkowałoby to „naruszeniem zasady ustawowej określoności czynów zabronionych i kar ze względu na niedostateczną określoność znajdującej zastosowanie ustawy lub z uwagi na działanie wstecz przepisów ustanawiających surowsze warunki odpowiedzialności niż obowiązujące w chwili popełnienia przestępstwa”.

6. Procedura pytań prejudycjalnych a ETPC

Choć UE nie jest stroną EKPC, to między orzecznictwem ETPC a TSUE zachodzą daleko idące oddziaływania. Jak wynika już choćby z przedstawionych wyżej opisów orzeczeń TSUE, Trybunał ten wielokrotnie odwołuje się do orzecznictwa ETPC, interpretując przepisy Karty. Odwołania te mają zresztą podstawę w samej Karcie, której art. 52 ust. 3 stanowi, że: „W zakresie, w jakim niniejsza Karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę konwencję (...)”. Relacje pomiędzy przepisami Karty i EKPC obrazuje grafika poniżej:



Wykres 4. Liczba przepisów Karty gwarantujących ochronę równą lub szerszą niż EKPC¹³

Jednak również ETPC wielokrotnie odnosi się w swoich wyrokach do orzecznictwa TSUE. Przykładowo, w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 1 lipca 2018 r. ETPC przywoływał orzeczenia TSUE w wyrokach dotyczących np. zasady *ne bis in idem* (zob. wyrok Wielkiej Izby ETPC z dnia 15 listopada 2016 r. w sprawie *A. i B. przeciwko Norwegii*, skargi nr 24130/11 29758/11, §§51-52, 118), prawa azylowego (zob. wyrok Wielkiej Izby ETPC z dnia 23 marca 2016 r. w sprawie *F.G. przeciwko Szwecji*, skarga nr 43611/11, §§50-51), odwołań prezesa węgierskiego Sądu Najwyższego (zob. wyrok Wielkiej Izby ETPC z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie *Baka przeciwko Węgrom*, skarga nr 20261/12, §§69-70, 172), ochrony prywatności w kontekście prawa dostępu do informacji publicznej (zob. wyrok Wielkiej Izby ETPC z dnia 8 listopada 2016 r. w sprawie *Magyar Helsinki Bizottság przeciwko Węgrom*, skarga nr 18030/11, §§58-59), masowego przechwytywania sygnałów elektronicznych w kontekście prawa do ochrony

¹³ Na podstawie: European Union Agency for Fundamental Rights, *Fundamental Rights Report 2018*, s. 36.

prywatności (zob. wyrok ETPC z dnia 19 czerwca 2018 r. w sprawie *Centrum för Rättvisa przeciwko Szwecji*, skarga nr 35252/08, §§79-80).

Szczególną uwagę warto jednak zwrócić na orzecznictwo ETPC dotyczące wpływu niewystąpienia przez sąd krajowy z pytaniem prejudycjalnym do TSUE na rzetelność postępowania w świetle art. 6 EKPC. Najnowszy wyrok w tym zakresie został wydany w dniu 24 kwietnia 2018 r. w sprawie *Baydar przeciwko Holandii* (skarga nr 55385/14). Skarżący został skazany w pierwszej instancji za przewożenie narkotyków i ułatwianie nielegalnego wjazdu do Holandii, a sąd odwoławczy utrzymał wyrok w mocy. Złożył więc kasację do Sądu Najwyższego. W jej uzasadnieniu zakwestionował m.in. ustalenia sądów karnych co do tego, że ułatwiał obywatelom Iraku nielegalny pobyt na terenie Holandii. Wskazywał, że przepisy karne znajdujące zastosowanie w jego sprawie stanowiły implementację dyrektywy Rady 2002/90/WE z dnia 28 listopada 2002 r. definiującej ułatwianie nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu oraz decyzji ramowej Rady z dnia 28 listopada 2002 r. w sprawie wzmocnienia systemu karnego w celu zapobiegania ułatwianiu nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu (2002/946/WSiSW). Pojęcia w nich stosowane powinny być zatem rozumiane w sposób spójny z analogicznymi terminami na gruncie prawa unijnego. Skarżący nie zawarł jednak w kasacji wniosku o skierowanie przez Sąd Najwyższy pytania prejudycjalnego do TSUE. Dopiero w odpowiedzi na opinię rzecznika generalnego Sądu Najwyższego, zawierającej konkluzję, że kasacja była w przeważającej części bezzasadna (zalecił jedynie obniżenie wysokości kary pozbawienia wolności), skarżący zasugerował Sądowi skierowanie pytania prejudycjalnego, dotyczącego interpretacji pojęć „pobyt”, „wjazd” i „tranzyt” w kontekście prawa UE. Ostatecznie Sąd Najwyższy, zgodnie z opinią rzecznika generalnego, obniżył orzeczoną karę pozbawienia wolności i w pozostałym zakresie oddalił kasację. W uzasadnieniu nie odniósł się do wniosku o zadanie TSUE pytania prejudycjalnego, a jedynie zawarł ogólne stwierdzenie, że z uwagi na to, iż pozostałe zarzuty podnoszone w kasacji nie mogą stanowić podstawy do uchylenia wyroku, a ponadto nie dotyczą niespójności w orzecznictwie czy istotnych zagadnień prawnych, nie ma potrzeby szczegółowego ustosunkowywania się do nich (na takie działanie zezwalał art. 81 holenderskiej ustawy o sądownictwie). Skazany złożył więc skargę do ETPC, w której podniósł zarzut naruszenia art. 6 EKPC poprzez nieuwzględnienie przez Sąd Najwyższy wniosku o zadanie pytania prejudycjalnego bez odpowiedniego uzasadnienia.

Rozpatrując skargę, ETPC wskazał, że Konwencja nie gwarantuje prawa do skierowania przez sąd krajowy pytania prejudycjalnego do TSUE. Interpretacja prawa krajowego i prawa unijnego oraz decydowanie o tym, czy skierowanie pytania byłoby zasadne, jest zadaniem sądów krajowych. Z drugiej jednak strony kwestia ta nie pozostaje zupełnie bez związku z art. 6 Konwencji, gdyż w niektórych przypadkach odmowa skierowania pytania prejudycjalnego może, z uwagi na swą arbitralność, naruszać prawo do rzetelnego postępowania. Arbitralność taka może zaistnieć wówczas, gdy w danym przypadku skierowanie pytania byłoby obowiązkowe, gdy odmowa byłaby oparta na przestankach innych niż przewidziane w przepisach prawa lub gdyby była nienależycie uzasadniona. Trybunał podkreślił, że wymóg uzasadnienia decyzji służy realizacji jednego z podstawowych celów Konwencji, tj. ochronie jednostki przed arbitralnością przez pokazanie stronom postępowania, że zostały wysłuchane, i zobowiązanie sądów do kierowania się wyłącznie obiektywnymi przestankami.

Nie oznacza to jednak, że sądy muszą odpowiedzieć dokładnie na każdy argument podnoszony przez strony. Zakres obowiązku uzasadniania decyzji zależy od wielu czynników, takich jak różnorodność wniosków, jakie strona może składać w danym postępowaniu, czy różnice między państwami członkowskimi w zakresie przepisów ustawowych, prawa zwyczajowego, sporządzania i ogłaszania orzeczeń. Z tego względu ocena, czy doszło do naruszenia omawianego obowiązku, zawsze musi być dokonywana w kontekście konkretnej sprawy.

Trybunał przypomniał, iż w dotychczasowym orzecznictwie wskazywał, że jeżeli wniosek strony o skierowanie pytania prejudycjalnego był nieodpowiednio uzasadniony czy sformułowany jedynie ogólnikowo, art. 6 Konwencji będzie dopuszczał oddalenie go z przywołaniem podstawy prawnej pozwalającej na nieuwzględnienie wniosku z uwagi na brak istotnego zagadnienia prawnego czy brak szans na powodzenie, bez odnoszenia się do żądania bezpośrednio. Trybunał dopuszczał także skrótowe uzasadnienie decyzji o oddaleniu wniosku o zadanie pytania prejudycjalnego, w sytuacji gdy była ona oparta na wcześniejszym wyroku, z którego wynikało, że zadanie pytania prejudycjalnego w analogicznej sprawie byłoby niezasadne. W innej sprawie ETPC uznał za przekonujące oddalenie wniosku o pytanie prejudycjalne przez sąd ostatniej instancji ze względu na złożenie przez stronę środka odwoławczego z naruszeniem krajowych przepisów proceduralnych. Najobszerniej ETPC odniósł się do analizowanej kwestii w wyroku z dnia 8 kwietnia 2014 r. w sprawie *Dhahbi przeciwko Włochom* (skarga nr 17120/09). Wskazał w nim, że oddalając odpowiednio uargumentowany wniosek o skierowanie pytania prejudycjalnego, sądy krajowe ostatniej instancji powinny uzasadnić swoją decyzję z odwołaniem się do wypracowanych w orzecznictwie TSUE przesłanek niedopuszczalności pytania, tj. wyjaśnić, czemu uważają zadanie pytania prawnego za bezzasadne, czy sporna kwestia była już badana przez TSUE lub czy wykładnia prawa unijnego w danej sprawie jest tak oczywista, że nie pozostawia żadnego miejsca na rozsądne wątpliwości.

Przenosząc te zasady orzecznicze na grunt badanej sprawy, ETPC wskazał, że holenderski Sąd Najwyższy częściowo oddalił kasację skarżącego, również w zakresie wniosku o skierowanie pytania prejudycjalnego, ze skrótowym uzasadnieniem odwołującym się jedynie do art. 81 ustawy o sądownictwie. Zdaniem ETPC nie stanowiło to naruszenia art. 6 EKPC. Już we wcześniejszym orzecznictwie prezentował bowiem stanowisko, że krajowe sądy najwyższe mogą oddalać skargi z uzasadnieniem odwołującym się jedynie do podstaw prawnych, jeśli skargi te nie dotyczą szczególnie istotnych zagadnień prawnych lub nie mają szans na powodzenie. W takich przypadkach ETPC może jedynie zbadać, czy decyzje sądów nie są arbitralne lub oczywiście bezzasadne. Trybunał ocenił, że przepisy takie jak te znajdujące zastosowanie w przedmiotowej sprawie służą zapobieganiu przewlekłości postępowań i umożliwiają sądom kasacyjnym skupienie się na ich podstawowych zadaniach, takich jak zapewnienie jednolitej i prawidłowej wykładni przepisów. ETPC wskazał, że z uzasadnienia wyroku Sądu Najwyższego w przedmiotowej sprawie wynikało, że skarżący wnioskował o zadanie pytania prejudycjalnego, które, w ocenie tego sądu, nie dotyczyło kwestii istotnej dla rozstrzygnięcia sprawy. Ewentualny wyrok TSUE nie miałby więc wpływu na treść rozstrzygnięcia. Również z orzecznictwa TSUE wynika, że w takiej sytuacji sąd nie jest zobowiązany do kierowania pytania prejudycjalnego. ETPC nie dopatrzył się również arbitralności

w działaniu Sądu Najwyższego: kasacja została rozpatrzona przez trzech sędziów, a oddalenie wniosku o pytanie prejudycjalne miało podstawę w art. 81 ustawy o sądownictwie i zostało poprzedzone zapoznaniem się przez sąd z argumentami skarżącego oraz opinią rzecznika generalnego. W takiej sytuacji nie można mówić o nierzetelności postępowania przez Sądem Najwyższym, a tym samym – naruszeniu art. 6 EKPC.

7. TSUE a organizacje pozarządowe

Możliwości działania organizacji pozarządowych przed TSUE w postępowaniach zainicjowanych pytaniami prejudycjalnymi są ograniczone. W przeciwieństwie do ETPC, którego Regulamin *expressis verbis* daje podmiotom trzecim (w tym organizacjom pozarządowym) prawo do składania, za zgodą Prezesa Sekcji Trybunału, pisemnych stanowisk w sprawie, a nawet, w wyjątkowych przypadkach, uczestnictwa w rozprawie przed Trybunałem, prawo unijne nie przewiduje takich rozwiązań. Wręcz przeciwnie, art. 23 Statutu TSUE oraz art. 96 Regulaminu postępowania przed TSUE zawierają zamknięty katalog podmiotów mogących składać pisma procesowe i pisemne uwagi w postępowaniu przed Trybunałem zainicjowanym pytaniem prejudycjalnym. Są to: strony w postępowaniu głównym, państwa członkowskie, Komisja Europejska, instytucja wydająca akt, którego ważność lub wykładnia jest przedmiotem sporu, państwa będące stronami porozumienia EOG inne niż państwa członkowskie, Urząd Nadzoru EFTA, jeżeli pytanie prejudycjalne skierowane do Trybunału dotyczy jednej z dziedzin objętych zakresem stosowania porozumienia, państwa trzecie będące stronami umowy dotyczącej określonej dziedziny, zawartej przez Radę, jeżeli umowa ta przewiduje taki tryb, a sąd państwa członkowskiego skieruje do Trybunału pytanie prejudycjalne dotyczące dziedziny objętej zakresem stosowania umowy.

Z powyższego wynika, że aby organizacja pozarządowa mogła złożyć TSUE swoje pisemne stanowisko w konkretnej sprawie, musi być stroną postępowania krajowego, w toku którego skierowano pytanie prejudycjalne. Nie ma natomiast możliwości składania, znanych z postępowań przed ETPC czy sądami krajowymi, opinii przyjaciela sądu (*amicus curiae*), w których przedstawi swój pogląd na temat problemów prawnych występujących w danej sprawie zawiśtej przed Trybunałem, nie będąc jednocześnie stroną postępowania krajowego.

Wydaje się, że takie restrykcyjne rozwiązania są niewłaściwe – jak pokazuje choćby praktyka ETPC, opinie przyjaciela sądu składane przez organizacje pozarządowe mogą pomóc Trybunałowi w rozpoznaniu sprawy choćby przez przedstawienie informacji na temat praktyki stosowania przepisów krajowych, orzecznictwa, danych statystycznych itd. Należałoby więc postulować zmianę stosownych przepisów prawa unijnego poprzez umożliwienie organizacjom pozarządowym, niebędącym stronami postępowania krajowego, składanie do TSUE, za zgodą Prezesa Trybunału, opinii *amicus curiae*. Wymagałoby to w pierwszej kolejności zmiany Statutu Trybunału, zawartego w Protokole nr 3 załączonym do TFUE.

Mimo tych ograniczeń organizacje pozarządowe niejednokrotnie odgrywały istotną rolę w postępowaniach przed TSUE. Przykładowo, to organizacja Digital Rights Ireland zainicjowała postępowanie krajowe, w toku którego sąd irlandzki zadał pytanie prejudycjalne prowadzące do stwierdzenia nieważności dyrektywy 2006/24/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie zatrzymywania generowanych lub przetwarzanych danych w związku ze świadczeniem ogólnie dostępnych usług łączności elektronicznej lub udostępnianiem publicznych sieci łączności oraz zmieniającej dyrektywę 2002/58/WE. Organizacje pozarządowe mogą także zapewniać stronom postępowań krajowych profesjonalnych pełnomocników, którzy z kolei mogą nakłonić sąd krajowy do skierowania pytania prejudycjalnego – do takiej sytuacji doszło np. we wspomnianej wcześniej sprawie *El Hassani*, w której pełnomocnikiem mężczyzny ubiegającego się o wizę był radca prawny mec. Jacek Białas, związany z Helsińską Fundacją Praw Człowieka. Organizacje pozarządowe mogą również wstąpić do postępowania krajowego jako interwenienci i w ten sposób uzyskać możliwość występowania przed TSUE. Z możliwości tej skorzystała m.in. międzynarodowa organizacja pozarządowa Article 19, która, po wstąpieniu w charakterze interwenienta do postępowania przed francuską Radą Stanu, w toku którego skierowano do TSUE pytanie prejudycjalne dotyczące „prawa do bycia zapomnianym”, złożyła Trybunałowi w listopadzie 2017 r. opinię *amicus curiae*. Z kolei organizacja The AIRE Centre (Advice on Individual Rights in Europe) uczestniczyła m.in. w postępowaniu krajowym, a następnie postępowaniu przed TSUE zakończonym wydaniem wyroku z dnia 6 czerwca 2013 r. w sprawie *MA, BT, DA przeciwko Secretary of State for the Home Department* (C-648/11), dotyczącej traktowania ubiegających się o azyl małoletnich bez opieki.



Część III

Badania ankietowe

1. Informacje wprowadzające

Cel badań empirycznych

W świetle opisanych powyżej procesów zachodzących w przestrzeni prawnej, politycznej i społecznej na poziomie krajowym, Rady Europy oraz Unii Europejskiej Helsińska Fundacja Praw Człowieka uznata, że istotne jest określenie, jaką w praktyce rolę pełni Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz bezpośrednie stosowanie prawa UE przez sądy krajowe w regionalnym systemie ochrony praw człowieka.

Celem badań ankietowych przeprowadzonych wśród sędziów, adwokatów, radców prawnych oraz przedstawicieli organizacji pozarządowych było poznanie dotychczasowych doświadczeń tych grup zawodowych z podstawowymi instrumentami prawnymi Unii Europejskiej w wymiarze materialnoprawnym i proceduralnym.

Szczególną uwagę w badaniach zwróciliśmy na procedurę zadawania pytań prejudycjalnych oraz używanie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w postępowaniach prowadzonych na poziomie krajowym.

Metodologia badań

Badania zostały oparte na ustrukturyzowanych kwestionariuszach, które zawierały pytania zamknięte oraz otwarte. Odpowiedzi były zbierane anonimowo. Respondenci korzystali z możliwości udziału w badaniu online lub przez wypełnienie wydrukowanego kwestionariusza i dostarczenie go do Fundacji bez ujawniania tożsamości respondenta.

Kwestionariusze podzielono na trzy części:

- ▶ pierwsza dotyczyła kwestii stosowania prawa UE przez sędziów na poziomie krajowym lub odwoływania się do niego przez pełnomocników procesowych,
- ▶ druga koncentrowała się na procedurze odesłań prejudycjalnych i dotychczasowych doświadczeń różnych uczestników postępowania,
- ▶ trzecia poświęcona była dostępności materiałów i szkoleń, które umożliwiają poznanie materii prawa UE i zgłębianie wiedzy z tego zakresu.

Charakterystyka próby badawczej

W toku realizacji projektu otrzymaliśmy **141 odpowiedzi** na ankietę na temat stosowania prawa UE przez sądy krajowe oraz procedury pytań prejudycjalnych.

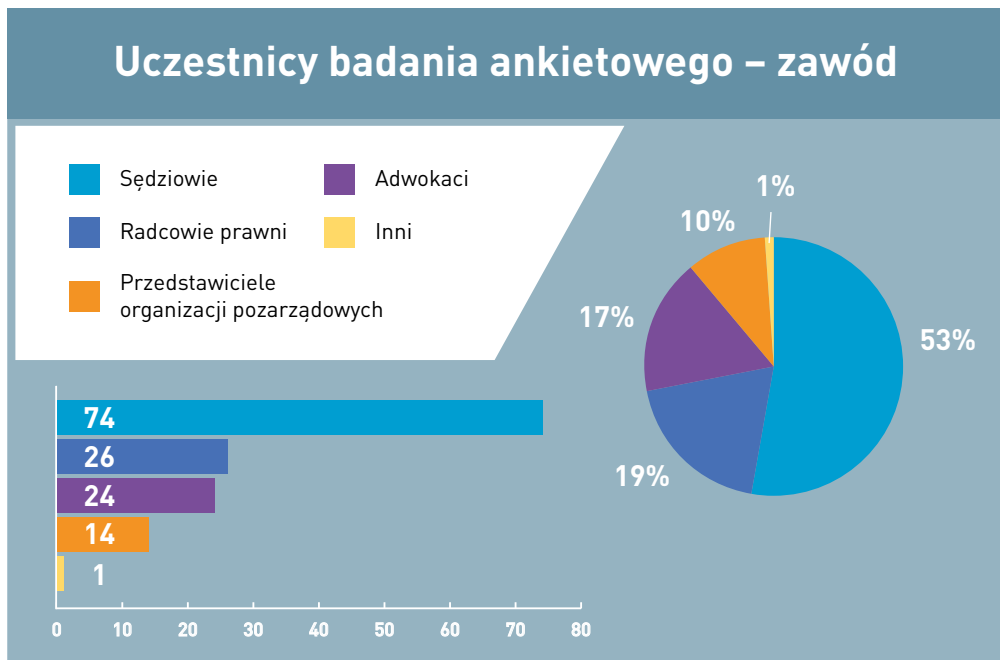
W naszej ocenie uzyskana próba badawcza pozwala sformułować wiarygodne wnioski. Badanie ma jednak charakter jakościowy, a nie ilościowy. Ze względu na dużą reprezentację prawników z Polski część wniosków została przedstawiona jako relewantna w szczególności dla tej jurysdykcji.

Uczestnicy badań – charakterystyka pod kątem wykonywanego zawodu

Naszym celem było dotarcie do prawników reprezentujących różne zawody i praktykujących w różnych krajach europejskich. Tak określone podejście metodologiczne wynikało z chęci poznania różnych perspektyw i opinii, które często mogą być powiązane z rolą procesową danej osoby oraz tradycją prawną, z której się wywodzi.

Zaproszenie do udziału w badaniu przyjęli adwokaci, radcowie prawni, przedstawiciele organizacji pozarządowych z Polski i innych krajów Unii Europejskiej oraz sędziowie z Polski.

Największą grupę respondentów stanowili sędziowie (53%), drugą w kolejności – radcowie prawni (19%), trzecią – adwokaci (17%).



Wykres 5. Uczestnicy badania ankietowego wg zawodu

Szczególne podziękowania chcielibyśmy skierować do Stowarzyszenia Sędziów Iustitia, Komisji Praw Człowieka przy Naczelnej Radzie Adwokackiej, Komisji Praw Człowieka przy Krajowej Izbie Radców Prawnych oraz inicjatywie Nowoczesna Adwokatura za upowszechnienie i zachęcenie respondentów do wzięcia udziału w projekcie.

Uczestnicy badań – kraj aktywności zawodowej

Z założeniem wstępnym autorów było uzyskanie przynajmniej jednej opinii z każdego państwa członkowskiego. Chcieliśmy poznać opinie prawników z krajów, które w różnym czasie przystępowały do struktur unijnych i z tego względu mogą mieć odmienne doświadczenia z postępowaniem się prawem unijnym i instrumentami, które ono gwarantuje.

Ostatecznie otrzymaliśmy odpowiedzi od **141 osób z 17 państw członkowskich** (83% ankietowanych stanowili prawnicy z Polski).

Uczestnicy badania – miejsce aktywności zawodowej	Prawnicy
Polska	117
Wielka Brytania	5
Belgia	2
Grecja	2
Portugalia	2
Włochy	2
Bułgaria	1
Chorwacja	1
Czechy	1
Francja	1
Holandia	1
Litwa	1
Niemcy	1
Rumunia	1
Słowacja	1
Słowenia	1
Węgry	1

Tabela 1. Uczestnicy badania – miejsce aktywności zawodowej

W toku realizacji projektu udało nam się zgromadzić odpowiedzi od adwokatów i radców prawnych z Polski, Wielkiej Brytanii, Portugalii, Niemiec, Włoch, Czech, Holandii, Słowacji, Grecji i Francji.

Nasze ankiety wypełnili przedstawiciele organizacji pozarządowych, które działają aktywnie w Polsce, Wielkiej Brytanii, Rumunii, Belgii, Bułgarii, Chorwacji, Grecji, Słowenii, we Włoszech oraz na Litwie i Węgrzech.

Perspektywa sędziowska zilustrowana została opiniami sędziów z Polski.

Uczestnicy badań – obszar merytoryczny aktywności zawodowej

Sędziowie, którzy przyjęli nasze zaproszenie do udziału w ankiecie, orzekają w sądach różnych instancji. Największą grupę – 52,7% – stanowili sędziowie z sądów rejonowych, 20% uczestników ankiety to osoby orzekające w sądach okręgowych, 14,86% to sędziowie wojewódzkich sądów administracyjnych, 10,4% stanowili sędziowie sądów apelacyjnych i 1,35% – sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Największa grupa respondentów wykonuje zawód sędziego w wydziale karnym (27,02%), cywilnym (25,67%), gospodarczym (8,1%), pracy i ubezpieczeń społecznych (6,76%), cywilnym odwoławczym (6,76%).

Adwokaci i radcowie prawni z Polski, którzy przedstawili swoje stanowisko w toku realizowanych przez nas badań, praktykują różne dziedziny prawa. Największą grupę stanowiły osoby specjalizujące się w sprawach cywilnych (41,46%), karnych (19,51%) i administracyjnych (17,07%).

Adwokaci i radcowie prawni z pozostałych krajów UE koncentrują swoją działalność zawodową wokół spraw karnych i związanych z naruszeniami praw człowieka.

Wśród przedstawicieli europejskich organizacji pozarządowych, którzy podzielili się z nami swoją opinią, znalazły się osoby specjalizujące się w prawach człowieka postrzeganych całościowo, prawie karnym (w tym unijnym), prawie antydyskryminacyjnym, prawie dotyczącym migrantów i uchodźców, wolności słowa, prawie do prywatności oraz ochronie danych osobowych i prawie administracyjnym.

2. Prawo UE w postępowaniach przed sądami krajowymi

Polska

75,6% adwokatów i radców prawnych wskazała, że w swoich pismach procesowych powołuje się na orzecznictwo TSUE. 51,61% z tej grupy uznało, że najczęściej służą one jako argument w sprawach cywilnych, 22,58% – że w sprawach administracyjnych, 12,9% – że w sprawach karnych, a 12,9% sięga do tych orzeczeń najczęściej w sprawach z zakresu prawa pracy.

Pełnomocnicy, którzy wskazali, że nie odwołują się w swojej praktyce do rozstrzygnięć luksemburskiego Trybunału, jako przyczynę podali:

- ▶ brak prowadzenia spraw z zakresu prawa UE (30%),
- ▶ niechęć sądów do zadawania pytań prejudycjalnych (30%),
- ▶ obawę przed przewlekłością postępowań (20%),
- ▶ trudności w sformułowaniu pytania prejudycjalnego (10%),
- ▶ brak wiary w skuteczność procedury prejudycjalnej (10%).

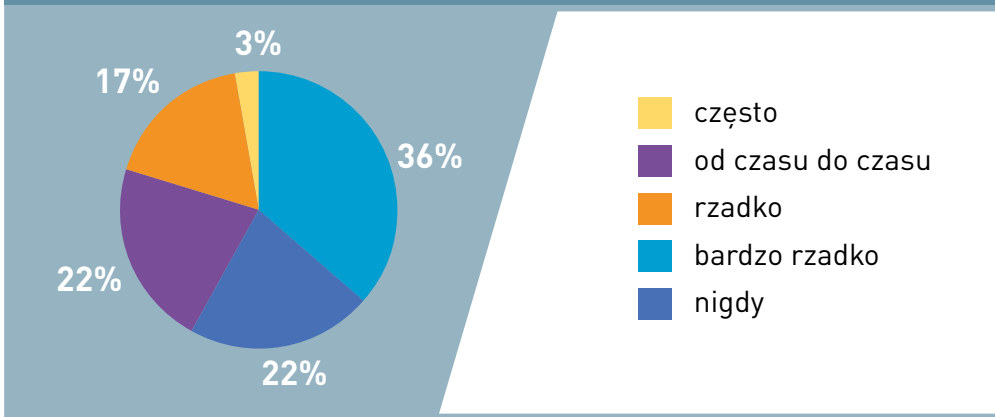
Prawie połowa, bo aż 43,9% adwokatów i radców prawnych wskazała, że nie powołuje się w swoich pismach procesowych na przepisy Karty Praw Podstawowych. 19,51% ankietowanych uznała, że do tego rodzaju norm odwołują się najczęściej w sprawach karnych, 14,63% – w sprawach cywilnych, 9,75% – w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, a 9,75% – w postępowaniach z zakresu prawa administracyjnego.

Również sędziowie uznają, że nie są to najczęściej używane przez profesjonalistów podstawy argumentacji w postępowaniach krajowych (por. wykres 6).

Podobnie prezentują się dane na temat przywoływania zapisów Karty Praw Podstawowych i orzecznictwa TSUE w orzeczeniach sądowych. W ocenie adwokatów i radców prawnych w 56,1% uzasadnień rozstrzygnięć takie odwołania się nie pojawiają. W ocenie pełnomocników sądy sięgają do nich głównie w sprawach karnych i administracyjnych.

Podobnie praktyczne wykorzystywanie norm Karty Praw Podstawowych postrzegali sędziowie. 66,2% respondentów uznało, że nie odwołuje się do jej regulacji w swoich orzeczeniach.

Sędziowie – Jak często w prowadzonych przez Państwa sprawach, do orzecznictwa TSUE i Karty Praw Podstawowych odwołują się strony i ich pełnomocnicy w pismach procesowych?



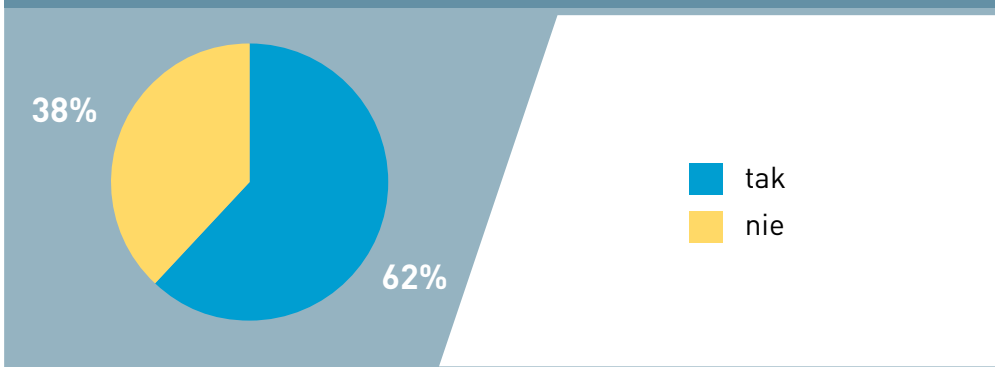
Wykres 6. Jak często strony i ich pełnomocnicy odwołują się w pismach procesowych do orzecznictwa TSUE i Karty Praw Podstawowych – odpowiedzi sędziów na podstawie prowadzonych przez nich spraw

Perspektywa ogólnoeuropejska

Odmiennie prezentowały się opinie uzyskane od adwokatów i radców prawnych, którzy praktykują w innych krajach UE. Różnica w uzyskanych danych może wynikać między innymi z faktu, że ta grupa respondentów w większości specjalizuje się w sprawach karnych.

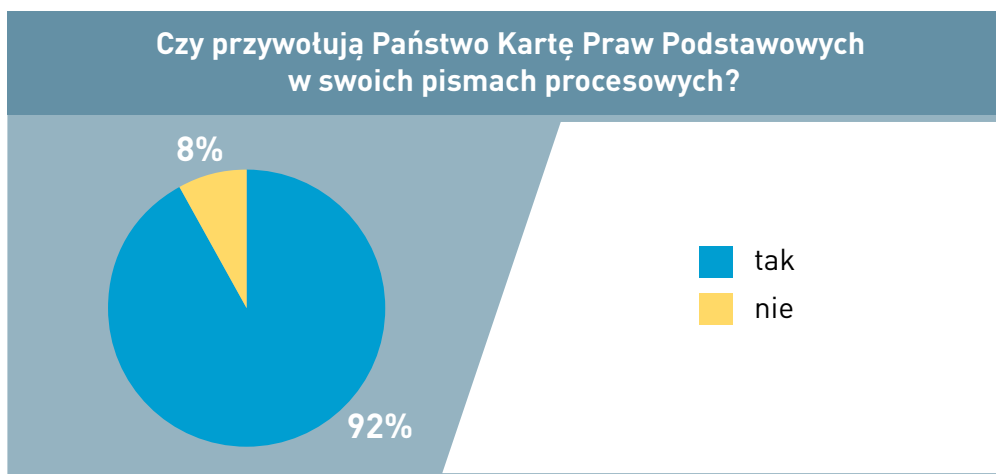
Ponad połowa adwokatów i radców prawnych z pozostałych państw europejskich wskazała, że często powołuje się na orzecznictwo TSUE w swoich pismach procesowych.

Czy często w swoich pismach procesowych powołują się Państwo na orzecznictwo TS UE?



Wykres 7. Powoływanie się na orzecznictwo TSUE w pismach procesowych – odpowiedzi europejskich adwokatów i radców prawnych

Respondenci odmiennie odnosili się do praktycznego wykorzystywania Karty Praw Podstawowych. 92% ankieterowanych wskazywało, że powołuje się na nią w swoich pismach procesowych.



Wykres 8. Powoływanie się na Kartę Praw Podstawowych w pismach procesowych – odpowiedzi adwokatów i radców prawnych spoza Polski

3. Procedura pytań prejudycjalnych w praktyce

Dotychczasowe doświadczenia z procedurą pytań prejudycjalnych

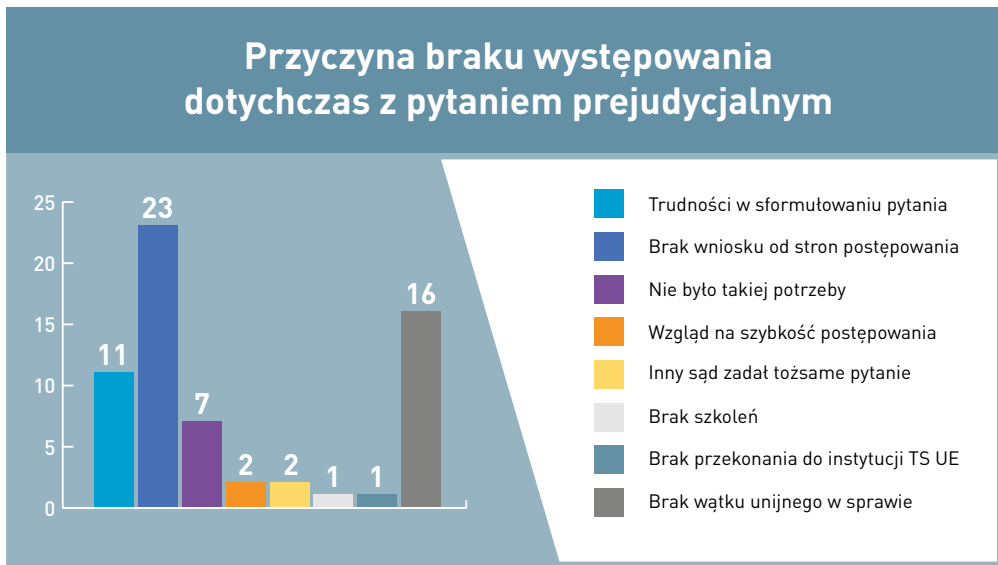
Polska

Tylko 5 sędziów z Polski, którzy wzięli udział w badaniu (6,75%), skierowało pytanie do TSUE. Dotyczyły one zagadnień z zakresu prawa administracyjnego oraz karnego.

Pozostali jako główne przyczyny braku wystąpienia do Trybunału wskazywali:

- ▶ brak wniosku od strony postępowania,
- ▶ brak takiej potrzeby w prowadzonych sprawach lub brak wątku unijnego,
- ▶ trudności w sformułowaniu pytania.

Oprócz tych odpowiedzi pojawiły się również zastrzeżenia, że przeciwko skierowaniu pytania przemawiał wzgląd na szybkość postępowania, brak szkoleń albo brak przekonania do instytucji TSUE (zob. wykres 9).



Wykres 9. Przyczyna braku występowania dotychczas z pytaniem prejudycjalnym

Tylko 11 adwokatów i radców korzystało lub próbowało skorzystać z procedury pytań prejudycjalnych w prowadzonych w Polsce postępowaniach.

Procedura zadawania pytań prejudycjalnych jako mechanizm ochrony praw człowieka

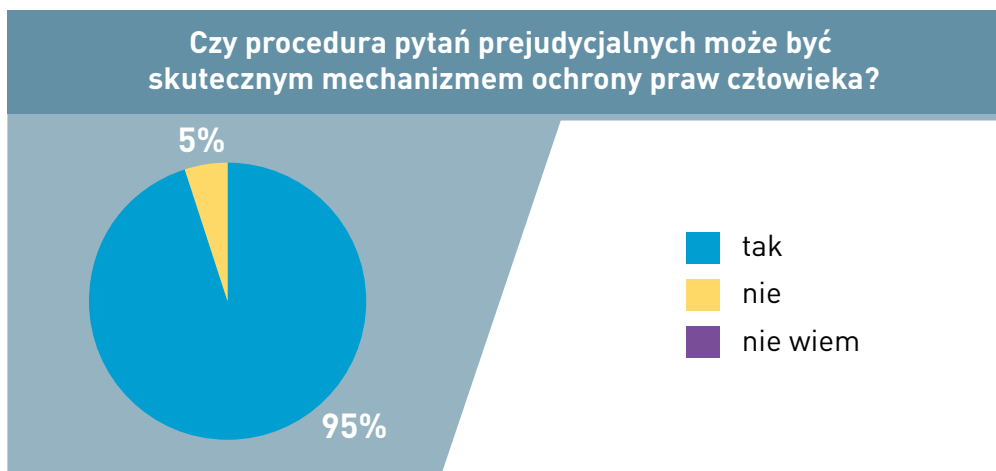
Wdobie kryzysu krajowych gwarancji ochrony praw człowieka w wielu krajach europejskich oraz przy podnoszonym problemie efektywności procedury przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka zasadne wydaje się poszukiwanie nowych dróg ochrony praw jednostki.

Przy ocenie takich instrumentów konieczne jest każdorazowe uwzględnienie m.in.:

- ▶ formalnej dostępności procedury,
- ▶ zakresu merytorycznego,
- ▶ szybkości postępowań,
- ▶ charakteru wydawanych rozstrzygnięć,
- ▶ możliwości ich wyegzekwowania na gruncie krajowym,
- ▶ ewentualnej odpowiedzialności za brak realizacji danego orzeczenia.

Polska

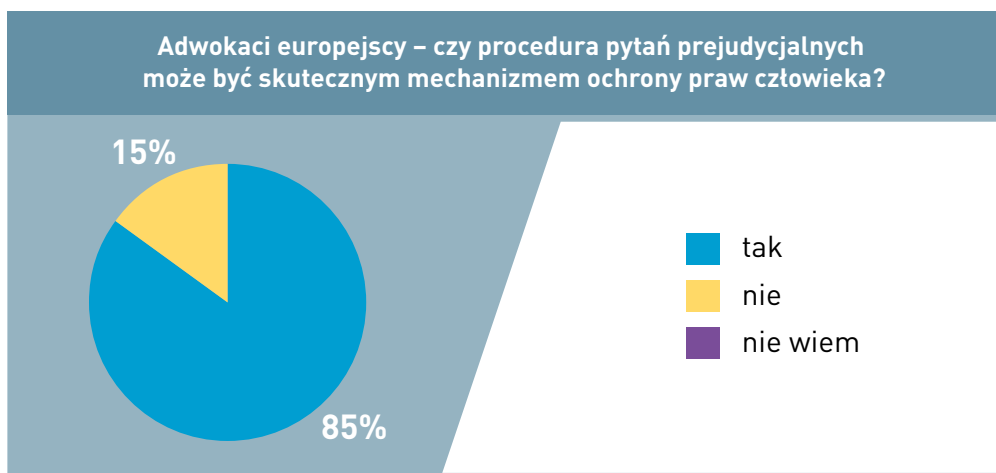
Z badań przeprowadzonych wśród adwokatów i radców prawnych w Polsce wynika, że aż 95% z respondentów postrzega procedurę przed TSUE jako skuteczny mechanizm ochrony praw i wolności.



Wykres 10. Procedura pytań prejudycjalnych jako skuteczny mechanizm ochrony praw człowieka

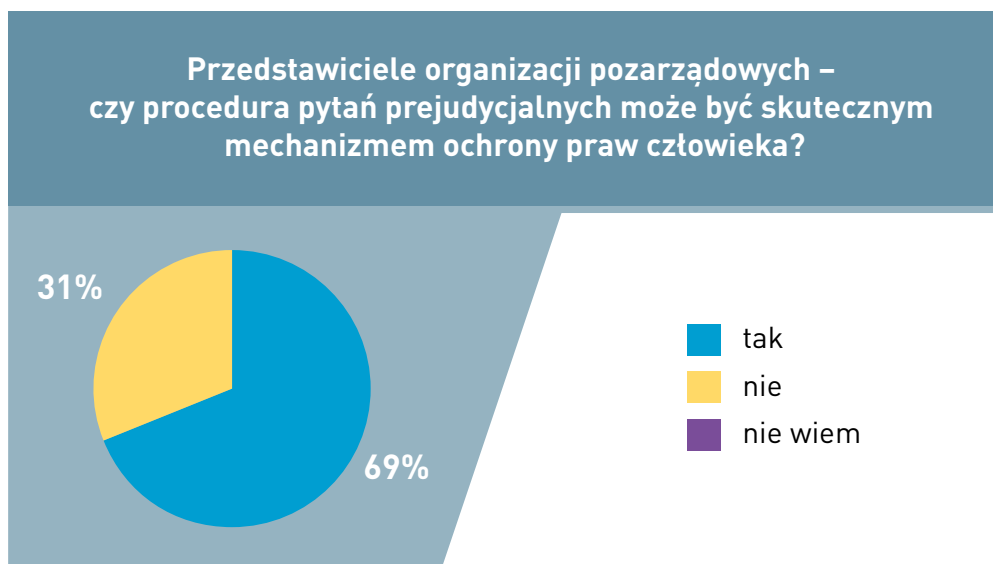
Perspektywa ogólnoeuropejska

Również prawnicy, którzy praktykują w innych krajach członkowskich, w zdecydowanej większości dostrzegają w procedurze pytań prejudycjalnych skuteczny instrument ochrony praw podstawowych. Jednakże, aż 15% ankietowanych nie utożsamia się z taką tezą.



Wykres 11. Procedura pytań prejudycjalnych jako skuteczny mechanizm ochrony praw człowieka – odpowiedzi adwokatów europejskich

Podobną opinię prezentowali także przedstawiciele europejskich organizacji pozarządowych.



Wykres 12. Procedura pytań prejudycjalnych jako skuteczny mechanizm ochrony praw człowieka – odpowiedzi przedstawicieli organizacji pozarządowych

Pracownicy niektórych europejskich NGOs podkreślali, że Trybunał Sprawiedliwości UE nie może być traktowany jako pełna alternatywa dla strasburskiego Trybunału. Zaznaczali również, że procedura pytań prejudycjalnych stanowi wyzwanie dla krajowych obrońców praw człowieka, którzy jeszcze nie mają w niej dużego doświadczenia.

Osoby, które były bardziej sceptyczne w stosunku do tezy o Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej jako efektywnym mechanizmie ochrony praw człowieka, jako przyczyny takiej opinii wskazywały:

- ▶ brak skargi powszechnej do Trybunału,
- ▶ uzależnienie wystąpienia do Trybunału od decyzji sądu,
- ▶ niechęć sędziów do procedur międzynarodowych (w tym do postępowań przed TSUE),
- ▶ czas postępowania przed Trybunałem,
- ▶ brak środka zaradczego w sytuacji, w której sąd nie zdecyduje się wystąpić do TSUE,
- ▶ brak możliwości działania organizacji pozarządowych w postępowaniu przed TSUE.

Prawnicy z Polski oraz innych krajów UE wskazywali natomiast, że procedura pytań prejudycjalnych może być szczególnie istotna przy sprawach:

- ▶ migrantów i uchodźców,
- ▶ karnych (ze szczególnym uwzględnieniem implementacji dyrektyw unijnych w zakresie praw procesowych osób oskarżonych i podejrzanych oraz procedury przekazywania w ramach europejskiego nakazu aresztowania),
- ▶ dyskryminacyjnych,
- ▶ rodzinnych,
- ▶ podatkowych,
- ▶ wolności słowa,
- ▶ prawa do prywatności oraz ochrony danych osobowych,
- ▶ ochrony własności,
- ▶ prawa do sądu,
- ▶ pracowniczych,
- ▶ dotyczących swobody przemieszczania.

Niektórzy z respondentów nie różnicowali zakresu potencjalnych spraw i podkreślali, że instrument ten może być przydatny w każdej sprawie, niezależnie od dziedziny prawa, ponieważ istotny jest czynnik europejski, który zawsze może się pojawić.

4. Przyszłość postępowania przed TSUE

Uznając, że głównymi aktorami w systemie prawnym UE, którzy decydują o rozwoju procedury pytań prejudycjalnych, są sędziowie, zadaliśmy im pytanie, czy uważają, że w najbliższych latach nastąpi wzrost popularności tego instrumentu.

Polska

74% ankieterowanych sędziów uznała, że w bliskiej przyszłości może dojść do częstszego korzystania z tej instytucji przez sądy krajowe.



Wykres 13. Oczekiwania wobec liczby pytań prejudycjalnych kierowanych przez polskie sądy w przyszłości

Wśród przyczyn takiej tendencji wymieniali najczęściej:

- ▶ zmiany w systemie stanowienia prawa,
- ▶ destabilizację trójpodziału władzy,
- ▶ dynamiczny rozwój regulacji unijnych.

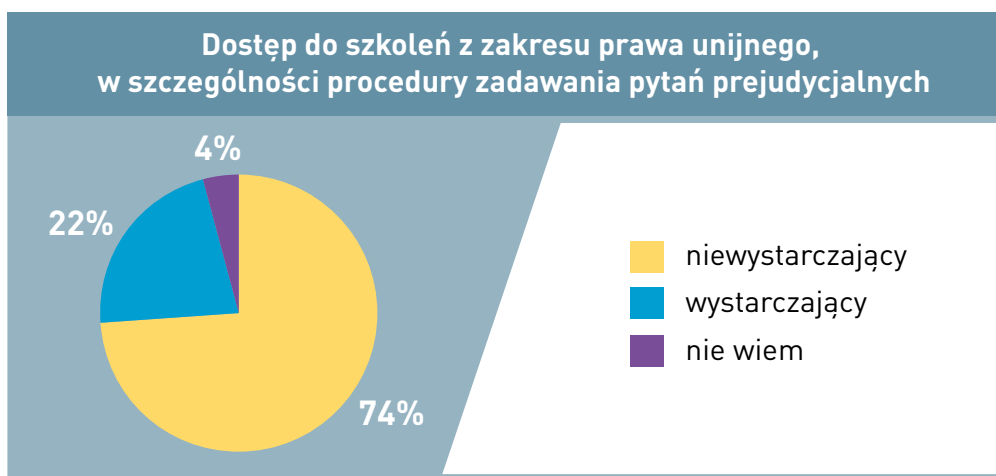
5. Dostęp do szkoleń z zakresu prawa unijnego i procedury pytań prejudycjalnych

Jednym z elementów, który może przyczynić się do zwiększenia popularności określonych instrumentów prawnych, jest dostępność szkoleń i warsztatów, które umożliwiają zapoznanie się z daną instytucją i doskonalenie praktycznych umiejętności w tym zakresie.

Polska

Sędziowie

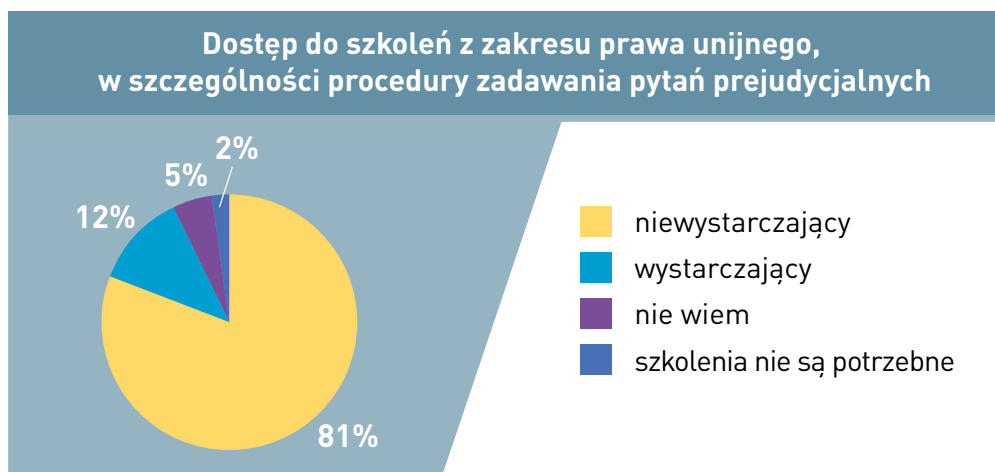
Zdecydowana większość polskich sędziów (74%) uważa, że dostęp do szkoleń z zakresu prawa unijnego, a w szczególności dotyczących procedury pytań prejudycjalnych, nie jest zadowalający. 22% uznaje, że możliwość zdobywania wiedzy z tego zakresu jest zapewniona w wystarczającym stopniu.



Wykres 14. Dostęp do szkoleń z zakresu prawa unijnego, w szczególności procedury zadawania pytań prejudycjalnych – odpowiedzi sędziów

Adwokaci i radcowie prawni

Adwokaci i radcowie prawni, którzy koncentrują swoją działalność zawodową w Polsce, jeszcze gorzej niż sędziowie ocenili dostępność szkoleń na temat prawa unijnego. W opinii 81% praktyków oferta edukacyjna w tym zakresie nie jest dostateczna (zob. wykres 15).

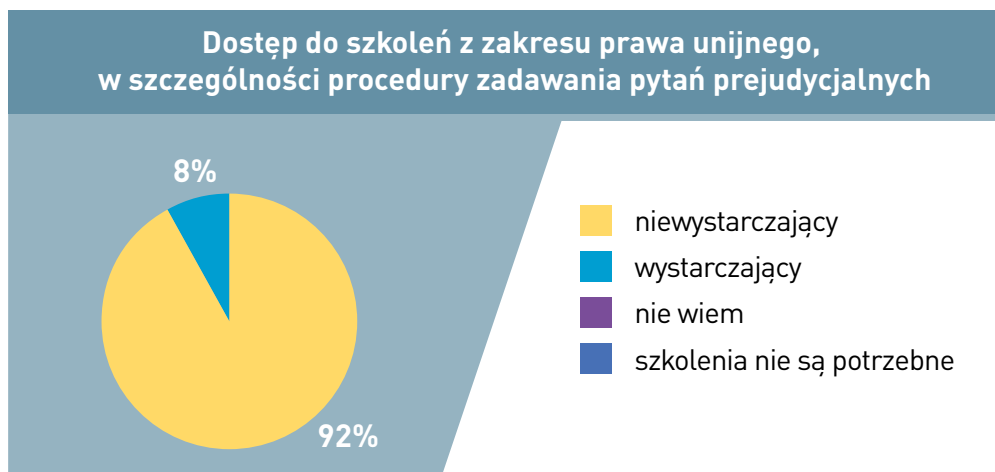


Wykres 15. Dostęp do szkoleń z zakresu prawa unijnego, w szczególności procedury zadawania pytań prejudycjalnych – odpowiedzi adwokatów i radców prawnych

Perspektywa ogólnoeuropejska

Adwokaci i radcowie prawni

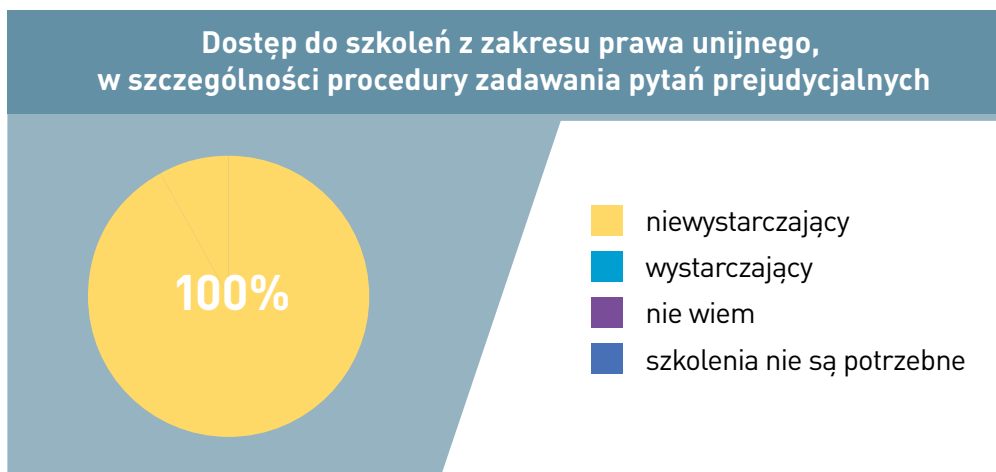
Również prawnicy praktykujący w innych krajach europejskich jednoznacznie wypowiadają się za potrzebą zwiększenia dostępności szkoleń z zakresu prawa unijnego, a w szczególności procedury pytań prejudycjalnych. Tylko 8% uznało, że aktualna oferta jest zadowalająca.



Wykres 16. Dostęp do szkoleń z zakresu prawa unijnego, w szczególności procedury zadawania pytań prejudycjalnych – odpowiedzi europejskich adwokatów i radców prawnych

Przedstawiciele organizacji pozarządowych

Przedstawiciele NGO-sów, którzy swoją aktywność koncentrują w Europie, jednoznacznie jako niewystarczający ocenili dostęp do szkoleń z zakresu prawa unijnego i procedury pytań prejudycjalnych.



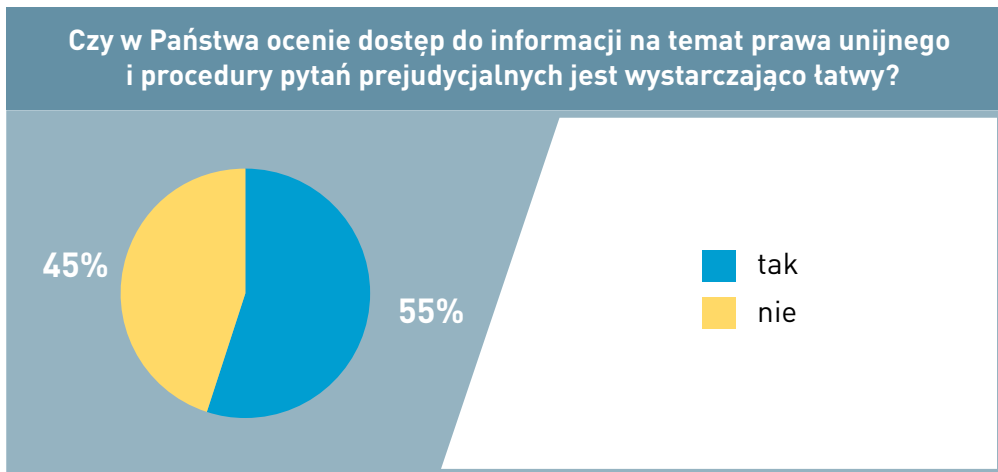
Wykres 17. Dostęp do szkoleń z zakresu prawa unijnego, w szczególności procedury zadawania pytań prejudycjalnych – odpowiedzi przedstawicieli europejskich organizacji pozarządowych

6. Dostęp do informacji o prawie UE i procedurze przed TSUE

Polska

Sędziowie

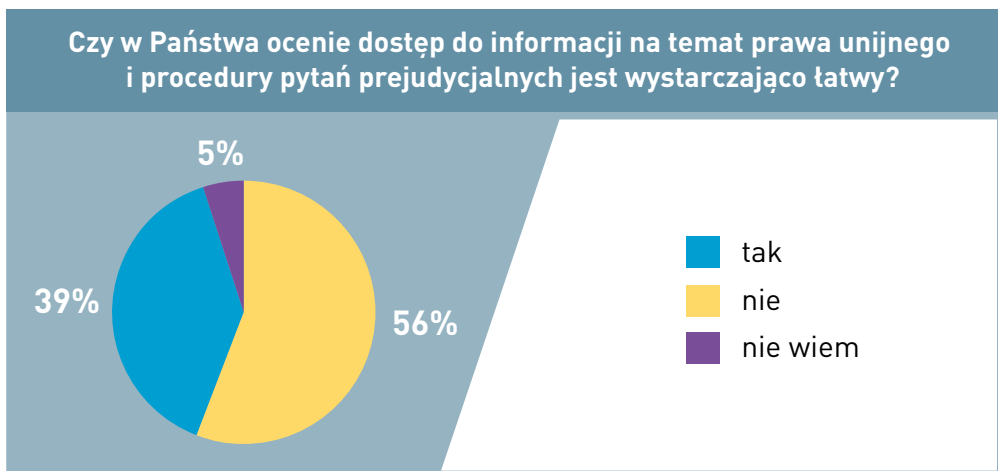
Polscy sędziowie byli podzieleni co do dostępności materiałów o prawie UE i procedury przed Trybunałem Sprawiedliwości. 55% uznało, że informacje na ten temat można łatwo uzyskać, a 45% podkreślało niewystarczającą bazę takich materiałów (zob. wykres 18).



Wykres 18. Dostęp do informacji na temat prawa unijnego i procedury pytań prejudycjalnych – odpowiedzi sędziów

Adwokaci i radcowie prawni

W przypadku adwokatów i radców prawnych powyżej przedstawione proporcje się odwróciły. Tylko 39% respondentów uznało, że dostęp do informacji na ten temat jest wystarczający, a 56% dostrzega potrzebę zwiększenia dostępności materiałów poruszających tę problematykę.

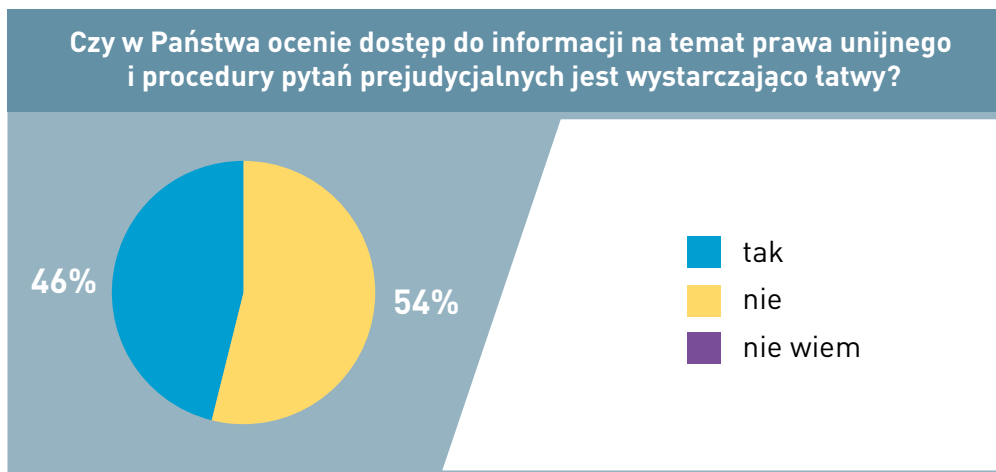


Wykres 19. Dostęp do informacji na temat prawa unijnego i procedury pytań prejudycjalnych – odpowiedzi adwokatów i radców prawnych.

Perspektywa ogólnoeuropejska

Adwokaci i radcowie prawni

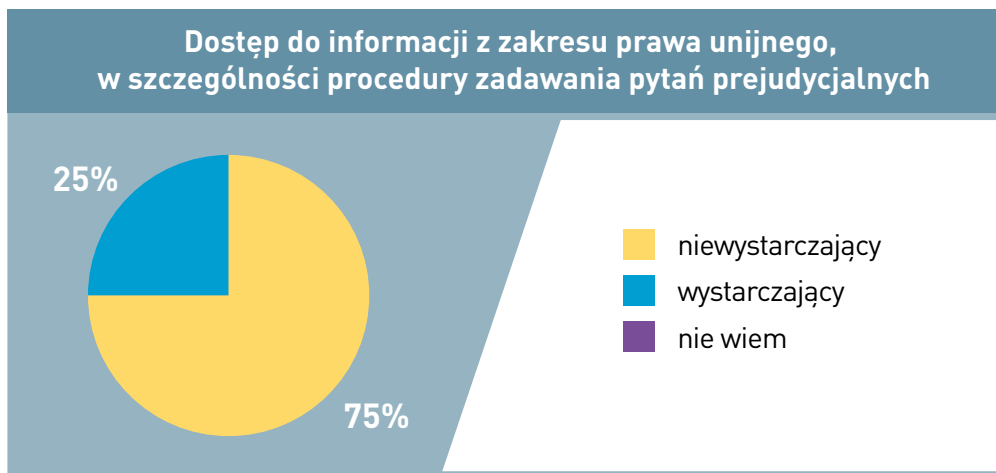
Podobne zdanie prezentowali prawnicy praktykujący w innych krajach. 54% z nich uznało dostęp do informacji z tego zakresu za niewystarczający.



Wykres 20. Dostęp do informacji na temat prawa unijnego i procedury pytań prejudycjalnych – odpowiedzi europejskich adwokatów i radców prawnych.

Przedstawiciele organizacji pozarządowych

W ocenie przedstawiciele europejskich organizacji pozarządowych dostęp do informacji na temat prawa europejskiego, w tym procedury pytań prejudycjalnych, wymaga poprawy. W ocenie 67% wciąż występują trudności w dotarciu do wiarygodnych wiadomości na ten temat.

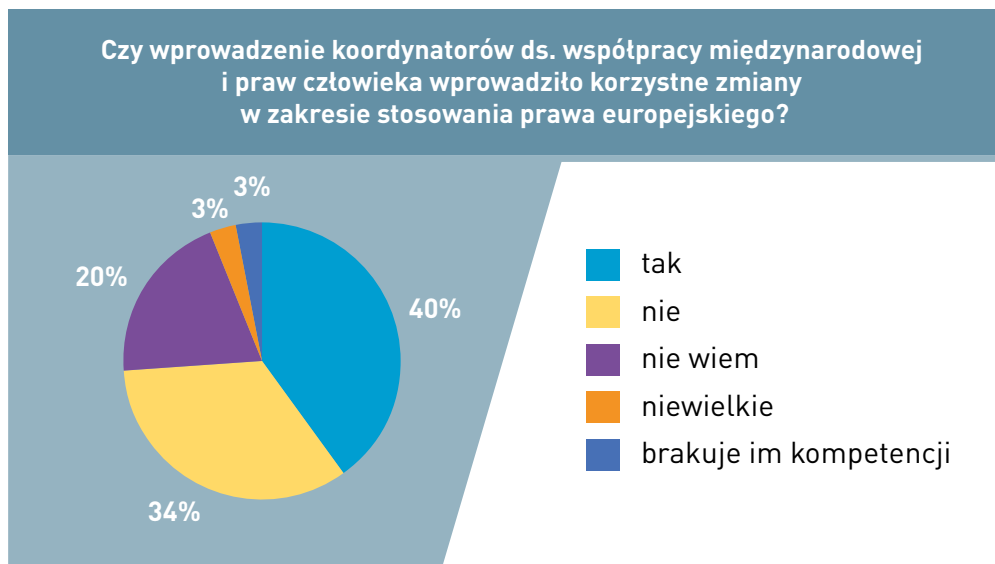


Wykres 21. Dostęp do informacji na temat prawa unijnego i procedury pytań prejudycjalnych – odpowiedzi przedstawicieli europejskich organizacji pozarządowych

7. Rola koordynatorów ds. współpracy międzynarodowej i praw człowieka

Ustawą z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 1452) utworzono w okręgach sądowych stanowiska koordynatorów do spraw współpracy międzynarodowej i praw człowieka w sprawach cywilnych oraz sprawach karnych. Koordynatorów powołuje prezes sądu okręgowego spośród sędziów, asesorów sądowych lub referendarzy sądowych tego sądu okręgowego lub sądów rejonowych na obszarze jego właściwości wyróżniających się wiedzą z zakresu współpracy międzynarodowej, prawa europejskiego i praw człowieka. Ich zadaniem jest przede wszystkim przekazywanie sędziom, asesorom, referendarzom i asystentom informacji z zakresu prawa obcego, prawa międzynarodowego i europejskiego oraz sposobu uzyskiwania dalszych danych na ten temat.

40% sędziów, którzy wzięli udział w badaniu, stwierdziło, że wprowadzenie koordynatorów ds. współpracy międzynarodowej i praw człowieka przyczyniło się do korzystnych zmian w zakresie stosowania prawa europejskiego. Dokładnie tyle samo ankietowanych przyznało, że nie dostrzega zmian.



Wykres 22. Wpływ wprowadzenia koordynatorów ds. współpracy międzynarodowej i praw człowieka na stosowanie prawa europejskiego



Część IV

Rekomendacje

Rekomendacje

Dla sędziów

- ▶ Korzystanie z orzecznictwa TS UE i procedury pytań prejudycjalnych w sprawach, w których występują wątki z zakresu prawa unijnego.
- ▶ Zwiększenie aktywności koordynatorów ds. współpracy międzynarodowej i praw człowieka poprzez regularne informowanie pozostałych sędziów o orzecznictwie międzynarodowych trybunałów.

Dla adwokatów i radców prawnych

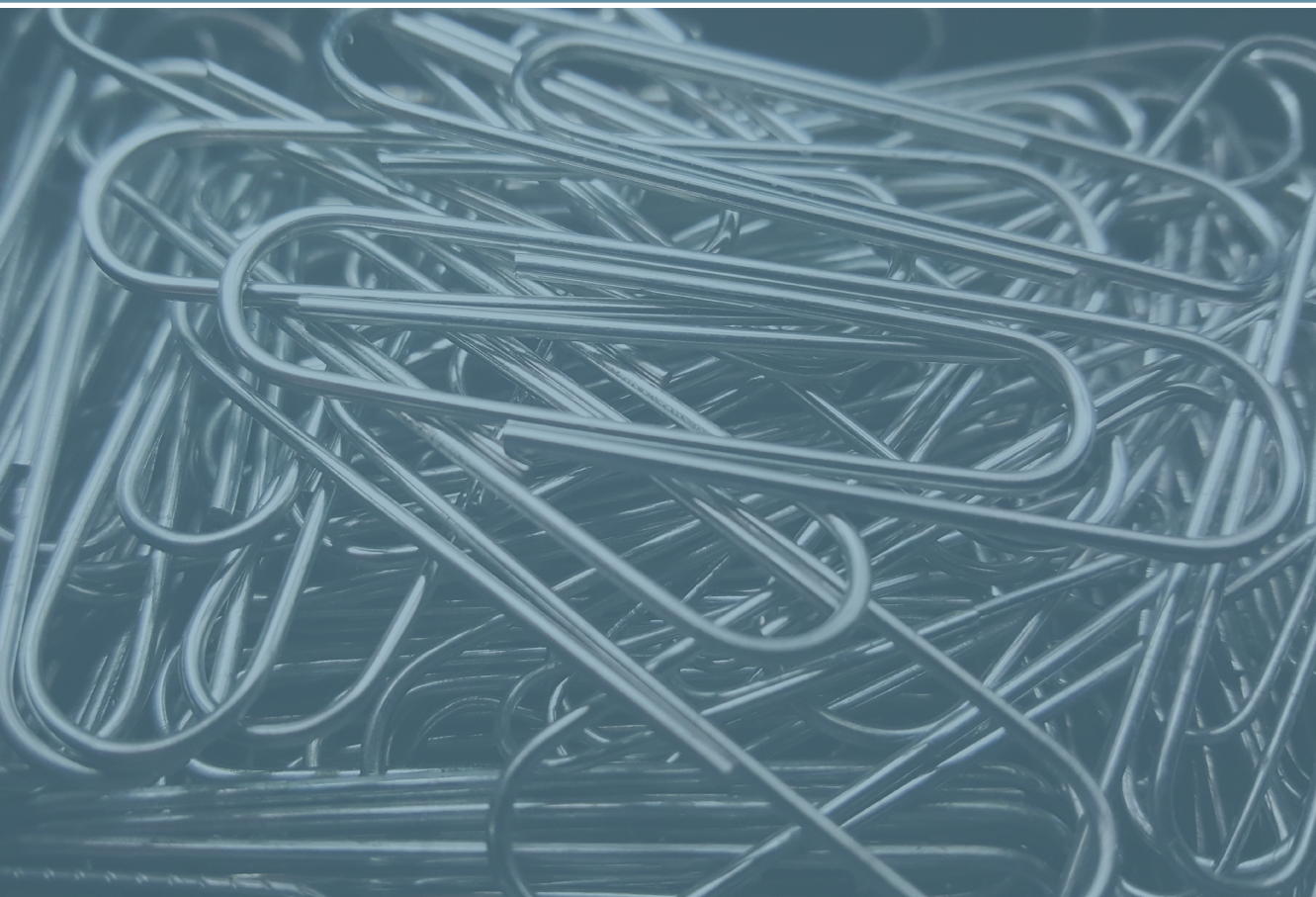
- ▶ Korzystanie z orzecznictwa TSUE i procedury pytań prejudycjalnych w sprawach, w których występują wątki z zakresu prawa unijnego.

Dla Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, Naczelnej Rady Adwokackiej, Krajowej Izby Radców Prawnych

- ▶ Niezbędne jest zwiększenie dostępności szkoleń dla sędziów i adwokatów na temat procedury pytań prejudycjalnych oraz prawa UE.
- ▶ W dobie kryzysu zasad praworządności oraz problemów z egzekwowaniem standardów wypracowanych w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka szczególna uwaga powinna zostać poświęcona zagadnieniom związanym ze stosowaniem Kraty Praw Podstawowych.
- ▶ Istotne byłoby zwiększenie możliwości wymiany doświadczeń między osobami wykonującymi różne zawody prawnicze na temat możliwości praktycznego używania KPP w praktyce krajowego wymiaru sprawiedliwości.
- ▶ Szczególna uwaga powinna zostać poświęcona szkoleniu sędziów – koordynatorów ds. współpracy międzynarodowej i praw człowieka.
- ▶ Komisje i sekcje praw człowieka przy samorządach zawodowych powinny poświęcić większą uwagę popularyzacji orzecznictwa międzynarodowych trybunałów.

Dla państw członkowskich UE

- ▶ Jak pokazuje praktyka ETPC, opinie przyjaciela sądu składane przez organizacje pozarządowe mogą pomóc międzynarodowym organom w rozpoznaniu sprawy, choćby przez przedstawienie informacji na temat praktyki stosowania przepisów krajowych, orzecznictwa czy też danych statystycznych, dlatego zasadne jest dopuszczenie organizacji pozarządowych do udziału w postępowaniach przed TSUE i zmiana Statutu w tym zakresie.
- ▶ Powołanie sędziów – koordynatorów ds. współpracy międzynarodowej i praw człowieka.



Część V

Załączniki

Kwestionariusz – wersja dla sędziów

1. Ile pytań prejudycjalnych skierowali Państwo do TSUE?

Zaznacz tylko jedną odpowiedź.

- ani jednego
- 2-3
- 4-5
- powyżej 5

2. W jakich sprawach kierowali Państwo pytania prejudycjalne do TSUE?

Zaznacz wszystkie właściwe odpowiedzi.

- sprawy cywilne
- sprawy rodzinne
- sprawy z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych
- sprawy administracyjne
- sprawy karne

3. Jeśli nie kierowali Państwo pytań prejudycjalnych do TSUE, to jaka była tego przyczyna?

Zaznacz wszystkie właściwe odpowiedzi.

- nie orzekam w sprawach z zakresu prawa UE
- trudności w sformułowaniu pytania prejudycjalnego
- brak wiary w skuteczność procedury prejudycjalnej
- brak wniosku od stron postępowania
- Inne:

4. Czy spodziewają się Państwo wzrostu liczby pytań prejudycjalnych kierowanych przez polskie sądy w przyszłości?

.....

5. Czy często orzekają Państwo w sprawach, w których występują wątki z zakresu prawa unijnego?

.....

6. W jakich kategoriach rozpoznawanych przez Państwa spraw najczęściej stosowane jest prawo unijne?

Zaznacz tylko jedną odpowiedź.

- sprawy cywilne
- sprawy rodzinne
- sprawy z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych
- sprawy karne
- sprawy administracyjne
- w ogóle nie prowadzę spraw z zakresu prawa UE

7. Czy w swoim orzecznictwie powołują się Państwo na orzecznictwo TSUE?

Zaznacz tylko jedną odpowiedź.

- Tak
- Nie

8. W jakich kategoriach spraw najczęściej powołują się Państwo na orzecznictwo TSUE?

Zaznacz tylko jedną odpowiedź.

- sprawy cywilne
- sprawy rodzinne
- sprawy z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych
- sprawy administracyjne
- sprawy karne
- w ogóle nie powołuję się na orzecznictwo TSUE

9. Jeśli nie powołują się Państwo na orzecznictwo TSUE, to z jakich przyczyn?

Zaznacz tylko jedną odpowiedź.

- nie orzekam w sprawach z zakresu prawa UE
- orzecznictwo TSUE jest mało istotne dla wykładni polskiego prawa
- brak dostępu do orzecznictwa TSUE
- Inne:

10. Czy w swoim orzecznictwie powołują się Państwo na przepisy Karty Praw Podstawowych? Jeśli tak, to w jakich kategoriach spraw najczęściej to Państwo czynią?

Zaznacz tylko jedną odpowiedź.

- sprawy cywilne
- sprawy rodzinne
- sprawy z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych
- sprawy administracyjne
- sprawy karne
- nie powołuję się na przepisy Karty Praw Podstawowych

11. Jak często w prowadzonych przez Państwa sprawach, do orzecznictwa TSUE i Karty Praw Podstawowych odwołują się strony i ich pełnomocnicy w pismach procesowych?

Zaznacz tylko jedną odpowiedź.

- nigdy
- bardzo rzadko
- rzadko
- od czasu do czasu
- często

12. W jakich kategoriach spraw strony i ich pełnomocnicy najczęściej odwołują się do orzecznictwa TSUE i przepisów Karty Praw Podstawowych?

Zaznacz tylko jedną odpowiedź.

- sprawy cywilne
- sprawy rodzinne
- sprawy z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych
- sprawy administracyjne
- sprawy karne
- nigdy do tego nie dochodzi

13. Czy w Państwa ocenie dostęp do szkoleń z zakresu prawa unijnego, w szczególności w kontekście procedury pytań prejudycjalnych, jest w Polsce dostateczny?

.....

14. Czy wprowadzenie koordynatorów ds. współpracy międzynarodowej i praw człowieka wprowadziło korzystne zmiany w zakresie stosowania prawa europejskiego?

.....

15. Czy w Państwa ocenie dostęp do informacji na temat prawa unijnego i procedury pytań prejudycjalnych jest wystarczająco łatwy?

.....

Metryka

16. Jestem sędzią w sądzie

Zaznacz tylko jedną odpowiedź.

- rejonowym
- okręgowym
- apelacyjnym
- Sądzie Najwyższym
- wojewódzkim sądzie administracyjnym
- Naczelnym Sądzie Administracyjnym

17. Orzekam w wydziale:

Zaznacz tylko jedną odpowiedź.

- cywilnym
- cywilnym odwoławczym
- cywilnym wykonawczym
- karnym
- karnym odwoławczym
- karnym wykonawczym
- pracy lub pracy i ubezpieczeń społecznych
- gospodarczym
- rodzinnym i opiekuńczym
- Inne:

18. Na stanowisko sędziego zostałem(am) powołany(a):

Zaznacz tylko jedną odpowiedź.

- 5 lat temu lub mniej
- 5-10 lat temu
- 10-15 lat temu
- ponad 15 lat temu

Kwestionariusz – wersja dla adwokatów i radców prawnych

1. Czy w swojej praktyce zawodowej korzystają Państwo z procedury pytań prejudycjalnych? W szczególności, czy próbowali Państwo nakłaniać sądy do zwrócenia się z pytaniem do TSUE?

.....

2. Czy często prowadzą Państwo sprawy, w których występują wątki z zakresu prawa unijnego?

.....

3. W jakich kategoriach prowadzonych przez Państwa spraw (np. cywilne, karne, administracyjne) najczęściej stosowane jest prawo unijne?

Zaznacz tylko jedną odpowiedź.

- sprawy cywilne
- sprawy rodzinne
- sprawy z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych
- sprawy administracyjne
- sprawy karne
- w ogóle nie prowadzę spraw z zakresu prawa UE

4. Czy w swoich pismach procesowych powołują się Państwo na orzecznictwo TSUE?

Zaznacz tylko jedną odpowiedź.

- Tak
- Nie

5. W jakich kategoriach spraw najczęściej powołują się Państwo na orzecznictwo TSUE?

Zaznacz tylko jedną odpowiedź.

- sprawy cywilne
- sprawy rodzinne
- sprawy z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych
- sprawy administracyjne
- sprawy karne

6. Z jakich przyczyn nie powołują się Państwo na orzecznictwo TSUE?

Zaznacz tylko jedną odpowiedź.

- nie prowadzę spraw z zakresu prawa UE
- obawa przed przewlekłością postępowania
- trudności w sformułowaniu pytania prejudycjalnego
- niechęć sądów do zadawania pytań prejudycjalnych
- brak wiary w skuteczność procedury prejudycjalnej

7. Czy w przypadkach, w których sugerowali Państwo sądowi zwrócenie się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym, sądy chętnie wystosowywały takie pytania?

.....

8. Czy w swoich pismach procesowych powołują się Państwo na przepisy Karty Praw Podstawowych? Jeśli tak, to w jakich kategoriach spraw najczęściej to Państwo czynią?

Zaznacz tylko jedną odpowiedź.

- sprawy cywilne
- sprawy rodzinne
- sprawy z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych
- sprawy administracyjne
- sprawy karne
- nie powołuję się na przepisy Karty Praw Podstawowych

9. Jak często w prowadzonych przez Państwa sprawach sądy odwołują się do orzecznictwa TSUE i Karty Praw Podstawowych? W jakich kategoriach spraw dochodzi do tego najczęściej?

Zaznacz tylko jedną odpowiedź.

- sprawy cywilne
- sprawy rodzinne
- sprawy z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych
- sprawy administracyjne
- sprawy karne
- brak odwołań do orzecznictwa TSUE i przepisów Karty Praw Podstawowych

10. Czy w Państwa ocenie procedura pytań prejudycjalnych może być skutecznym mechanizmem ochrony praw człowieka?

Zaznacz tylko jedną odpowiedź.

- Tak
- Nie

11. W jakich sprawach z zakresu praw człowieka procedura ta może być szczególnie skuteczna?

.....

12. Jeśli nie, to z jakich przyczyn?

Zaznacz tylko jedną odpowiedź.

- niechęć sądów do zadawania pytań
- długi czas oczekiwania na odpowiedź
- prawo UE nie oddziałuje na prawa człowieka
- Inne:

13. Czy w Państwa ocenie dostęp do informacji na temat prawa unijnego i procedury pytań prejudycjalnych jest wystarczająco łatwy?

.....

14. Czy w Państwa ocenie dostęp do szkoleń z zakresu prawa unijnego, w szczególności w kontekście procedury pytań prejudycjalnych, jest w Polsce dostateczny?

.....

Metryka

15. Jestem...

Zaznacz tylko jedną odpowiedź.

- adwokatem
- radcą prawnym
- Inne:

16. Wykonuję swój zawód

Zaznacz tylko jedną odpowiedź.

- krócej niż 5 lat
- 5-10 lat
- 10-15 lat
- powyżej 15 lat

17. Specjalizuję się w prawie...

Zaznacz tylko jedną odpowiedź.

- karnym
- cywilnym
- administracyjnym
- handlowym
- rodzinnym
- konstytucyjnym

Raport powstał w ramach projektu
*Nie tylko Strasburg? Alternatywne międzynarodowe
instrumenty ochrony praw człowieka* realizowanego
przez HFPC dzięki wsparciu finansowemu
Clifford Chance Foundation

C L I F F O R D
C H A N C E

 HELSIŃSKA FUNDACJA
PRAW CZŁOWIEKA

 @hfhrpl
 @hfhrpl
 @TheHFHR

Helsińska Fundacja
Praw Człowieka
ul. Zgoda 11
00-018 Warszawa
tel. (22) 556-44-40
fax: (22) 556-44-50
hfhr@hfhr.org.pl
www.hfhr.pl