TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ | DYREKCJA BADAŃ I DOKUMENTACJI

Fiszka tematyczna

ZAKRES STOSOWANIA KARTY PRAW PODSTAWOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ

Zakres stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą") jest zdefiniowany w jej art. 51, na mocy którego:

„1. Postanowienia […] karty mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości oraz do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Szanują one zatem prawa, przestrzegają zasad i popierają ich stosowanie zgodnie ze swymi odpowiednimi uprawnieniami i w poszanowaniu granic kompetencji Unii powierzonych jej w traktatach.

2. […] karta nie rozszerza zakresu zastosowania prawa Unii poza kompetencje Unii, nie ustanawia nowych kompetencji ani zadań Unii, ani też nie zmienia kompetencji i zadań określonych w traktatach".

W odniesieniu do aktów prawa Unii Trybunał przeprowadził w orzecznictwie kontrolę w świetle praw podstawowych pewnych aktów prawa wtórnego[1] i wyjaśnił, że akty takie jak rozporządzenia

1 Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 8 kwietnia 2014 r., Digital Rights Ireland i in. (C-293/12 i C-594/12, EU:C:2014:238, pkt 69); z dnia 15 lutego 2016 r., N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 82); z dnia 21 grudnia 2016 r., Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15, EU:C:2016:978, pkt 63, 64); z dnia 5 lipca 2017 r., Fries (C-190/16, EU:C:2017:513, pkt 80); z dnia 29 maja 2018 r., Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen i in. (C-426/16, EU:C:2018:335, pkt 80, 84); z dnia 14 maja 2019 r., M i in. (cofnięcie statusu uchodźcy) (C-391/16, C-77/17 i C-78/17, EU:C:2019:403, pkt 112); z dnia 16 lipca 2020 r., Facebook Ireland i Schrems (C-311/18, EU:C:2020:559, pkt 149, 199).

i dyrektywy prawa Unii należy koniecznie interpretować z uwzględnieniem praw podstawowych[2]. Podobnie Unia nie może zawrzeć umowy międzynarodowej niezgodnej z tymi prawami[3]

Co się tyczy państw członkowskich, w licznych orzeczeniach wydanych w trybie prejudycjalnym Trybunał wypowiedział się co do pojęcia „stosowania prawa Unii", określając w szczególności wykaz elementów, jakie należy uwzględnić w celu ustalenia, czy uregulowanie krajowe objęte jest tym pojęciem.

I. Stosowanie karty wobec instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii

Wyrok z dnia 20 września 2016 r. (wielka izba), Ledra Advertising/Komisja i EBC (od C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701)

Republika Cypryjska, której walutą jest euro, zwróciła się o pomoc finansową z europejskiego mechanizmu stabilności (EMS)[4] w związku z trudnościami, jakie napotkały na początku 2012 r. niektóre banki mające siedzibę w tym państwie członkowskim. Pomoc tę miał zapewnić program dostosowań makroekonomicznych, który miał zostać skonkretyzowany w protokole ustaleń, negocjowanym między innymi przez Komisję Europejską w imieniu EMS. Taki protokół został podpisany przez Republikę Cypryjską i EMS w dniu 26 kwietnia 2013 r.[5]. Skarżący w postępowaniu głównym, właściciele depozytów w kilku bankach z siedzibą na Cyprze, wnieśli wtedy do Sądu skargi mające na celu, po pierwsze, stwierdzenie nieważności niektórych punktów wspomnianego protokołu, a po drugie, uzyskanie naprawienia szkody, jaką w swoim przekonaniu ponieśli. Ich zdaniem szkoda ta wynikała jednocześnie z włączenia spornych punktów do protokołu i naruszenia przez Komisję ciążącego na niej obowiązku zapewnienia, aby protokół był zgodny z prawem Unii, a w szczególności z art. 17 ust. 1 („Prawo własności") karty. Ponieważ Sąd odrzucił skargi jako częściowo niedopuszczalne i oddalił jako częściowo bezzasadne, skarżący wnieśli odwołanie do Trybunału.

Co do kwestii, czy karta miała zastosowanie w tym przypadku, Trybunał podkreślił, że chociaż państwa członkowskie, działając w ramach traktatu ustanawiającego EMS, nie stosują prawa Unii, wobec czego karta nie wiąże ich w tym zakresie, to jednak karta wiąże instytucje Unii, w tym w sytuacji gdy działają one poza porządkiem prawnym Unii.

Trybunał dodał, że przy przyjmowaniu protokołu ustaleń, takiego jak protokół z dnia 26 kwietnia 2013 r., Komisja jest zobowiązana – na podstawie zarówno art. 17 ust. 1 TUE, który powierza jej

2 Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 20 maja 2003 r., Österreichischer Rundfunk i in. (C-465/00, C-138/01 i C-139/01, EU:C:2003:294, pkt 68 i nast.); z dnia 4 marca 2010 r., Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, pkt 44 i nast.); z dnia 13 maja 2014 r., Google Spain i Google (C-131/12, EU:C:2014:317, pkt 68 i nast.); z dnia 11 września 2014 r., A (C-112/13, EU:C:2014:2195, pkt 51 i nast.); z dnia 6 października 2015 r., Orizzonte Salute (C-61/14, EU:C:2015:655, pkt 49 i nast.); z dnia 6 października 2015 r., Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, pkt 38 i nast.); z dnia 21 grudnia 2016 r., Tele2 Sverige i Watson i in. (C-203/15 i C-698/15, EU:C:2016:970, pkt 91 i nast.).

3 Zobacz opinia 1/15 (umowa UE–Kanada o danych PNR) z dnia 26 lipca 2017 r. (EU:C:2017:592).

4 Traktat ustanawiający europejski mechanizm stabilności między Królestwem Belgii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Maltą, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką oraz Republiką Finlandii, zawarty w Brukseli (Belgia) w dniu 2 lutego 2012 r. Traktat ten wszedł w życie w dniu 27 września 2012 r.

5 Protokół ustaleń z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie szczególnych warunków polityki gospodarczej zawarty między Republiką Cypryjską a europejskim mechanizmem stabilności (EMS) (zwany dalej „protokołem ustaleń z dnia 26 kwietnia 2013 r.").

sprawowanie ogólnego nadzoru nad stosowaniem prawa Unii, jak i art. 13 ust. 3 i 4 traktatu ustanawiającego EMS, który zobowiązuje ją do zapewnienia zgodności z prawem Unii protokołów ustaleń zawieranych przez EMS – do zapewnienia, aby taki protokół był zgodny z prawami podstawowymi zagwarantowanymi w karcie. Trybunał zatem orzekł w tym przypadku, że do niego należy zbadanie, czy w odniesieniu do skargi o stwierdzenie odpowiedzialności odszkodowawczej Komisja przy przyjmowaniu protokołu ustaleń z dnia 26 kwietnia 2013 r. przyczyniła się do wystarczająco istotnego naruszenia przysługującego skarżącym prawa własności, w rozumieniu art. 17 ust. 1 karty (pkt 67, 68)[6].

II. Stosowanie karty wobec państw członkowskich: pojęcie „stosowania prawa Unii”

1. Mające zastosowanie zasady

Wyrok z dnia 26 lutego 2013 r. (wielka izba), Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105)

Spór w postępowaniu głównym pomiędzy Åklagaren (szwedzką prokuraturą) a Hansem Åkerbergiem Franssonem dotyczył toczącego się przeciwko H. Åkerbergowi Franssonowi postępowania karnego w związku z poważnym przestępstwem skarbowym. Był on bowiem oskarżony o to, że w swych zeznaniach podatkowych za lata 2004 i 2005 przedstawił nieprawdziwe informacje, co naraziło skarb państwa na utratę wpływów podatkowych związanych z poborem podatku dochodowego i podatku od wartości dodanej (podatku VAT). Hans Åkerberg Fransson był również ścigany z powodu niezłożenia deklaracji dotyczących składek pracodawcy za październik 2004 i październik 2005 r., w związku z czym zakład ubezpieczeń społecznych był narażony na utratę przychodów.

W odniesieniu do tych dwóch lat podatkowych urząd skarbowy nałożył na H. Åkerberga Franssona liczne kary, a mianowicie dodatkowe zobowiązania podatkowe z tytułu dochodów z działalności gospodarczej, z tytułu podatku VAT i z tytułu składek pracodawcy. Do kwoty tych kar doliczono odsetki. Kary te nie były przedmiotem skargi do sądu administracyjnego. Decyzja o nałożeniu tych kar była uzasadniona tymi samymi czynami polegającymi na złożeniu nieprawdziwych oświadczeń, które są podstawą aktu oskarżenia wniesionego przez prokuratora w toku postępowania karnego.

Sąd odsyłający zastanawiał się zatem nad kwestią, czy akt oskarżenia przeciwko H. Åkerbergowi Franssonowi należy oddalić z tego względu, że w ramach innego postępowania przeciwko niemu został on już ukarany za te same czyny, w związku z czym istnieje ryzyko naruszenia zakazu ponownego karania ustanowionego w art. 4 protokołu nr 7 do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zwanej dalej „EKPC”) i w art. 50 karty. Wspomniany sąd skierował zatem do Trybunału w szczególności pytanie, czy zasada ne bis in idem zawarta w art. 50 karty stoi na przeszkodzie prowadzeniu postępowania karnego w sprawie oszustwa podatkowego przeciwko oskarżonemu, jeżeli nałożono na niego już

6 Wyrok ten został omówiony w sprawozdaniu rocznym za 2016 r., s. 69.

wcześniej dodatkowe zobowiązanie podatkowe z tytułu tych samych czynów polegających na podaniu nieprawdy.

W ramach analizy kwestii swej właściwości Trybunał najpierw przypomniał, że zakres zastosowania karty w odniesieniu do działań państw członkowskich został określony w jej art. 51 ust. 1, zgodnie z którym postanowienia karty mają zastosowanie do państw członkowskich tylko w sytuacji, gdy stosują one prawo Unii. W tym zakresie Trybunał stwierdził, że prawa podstawowe chronione w porządku prawnym Unii znajdują zastosowanie we wszystkich sytuacjach podlegających prawu Unii, ale nie poza takimi sytuacjami. Trybunał przypomniał, że z tego względu nie jest władny oceniać zgodności z kartą przepisów krajowych, które nie wchodzą w zakres prawa Unii. Natomiast jeżeli przepisy takie wchodzą w zakres stosowania prawa Unii, Trybunał, rozpatrując pytanie prejudycjalne, powinien udzielić wszelkich wyjaśnień interpretacyjnych koniecznych do dokonania przez sąd krajowy oceny zgodności tych przepisów z prawami podstawowymi, których ochronę zapewnia (pkt 17–23)[7].

W omawianej sprawie Trybunał zaznaczył, że dodatkowe zobowiązania podatkowe nałożone na H. Åkerberga Franssona i wszczęte przeciwko niemu postępowanie karne są po części związane z niedopełnieniem przez niego obowiązku przekazania prawidłowych informacji dotyczących podatku VAT. Stwierdził, że, po pierwsze, z art. 2, art. 250 ust. 1 i art. 273 dyrektywy 2006/112[8], a także z art. 4 ust. 3 TUE wynika, iż każde państwo członkowskie jest zobowiązane do podjęcia wszelkich legislacyjnych i administracyjnych kroków mogących zapewnić pełny pobór podatku VAT na swoim terytorium i zwalczanie oszustw podatkowych. Po drugie, stwierdził, że art. 325 TFUE zobowiązuje państwa członkowskie do zwalczania nielegalnych działań naruszających interesy finansowe Unii za pomocą odstraszających i skutecznych środków, wskazując w tym zakresie, że zasobami własnymi Unii są, zgodnie z art. 2 ust. 1 decyzji 2007/436[9], dochody wynikające z zastosowania jednolitej stawki do zharmonizowanej podstawy opodatkowania podatkiem VAT określonej zgodnie z normami Unii. Trybunał z powyższego wywiódł, że dodatkowe zobowiązania podatkowe i postępowanie karne w sprawie oszustwa podatkowego, a więc tego rodzaju środki, jak stosowane wobec H. Åkerberga Franssona z powodu nieprawdziwych informacji podanych przez niego w odniesieniu do podatku VAT, stanowią stosowanie art. 2, art. 250 ust. 1 i art. 273 dyrektywy 2006/112 oraz art. 325 TFUE, a zatem prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty. W konsekwencji Trybunał uznał, że jest właściwy do udzielenia odpowiedzi na przedstawione pytania prejudycjalne i udzielenia wszelkich wyjaśnień interpretacyjnych niezbędnych do dokonania przez sąd odsyłający oceny zgodności uregulowań krajowych z zasadą ne bis in idem ujętą w art. 50 karty (pkt 24–27, 31).

Wyrok z dnia 10 lipca *2014 r., Julián Hernández i* in. (C-198/13, EU:C:2014:2055)

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został złożony w ramach sporu pomiędzy siedmioma pracownikami a ich pracodawcami postawionymi w stan niewypłacalności oraz państwem hiszpańskim, dotyczącego wypłaty wynagrodzeń należnych tym pracownikom w związku z ich zwolnieniem, które sąd krajowy uznał za nieważne.

7 Wyrok ten został omówiony w sprawozdaniu rocznym za 2013 r., s. 16

8 Dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. 2006, L 347, s. 1).

9 Decyzji Rady 2007/436/WE, Euratom z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich (Dz.U. 2007, L 163, s. 17).

Zgodnie z przepisami hiszpańskimi mającymi zastosowanie w tym przypadku pracodawca może dochodzić od państwa hiszpańskiego wypłaty wynagrodzenia za czas trwania postępowania kwestionującego rozwiązanie umowy o pracę, należnego za okres rozpoczynający się po upływie 60. dnia roboczego od dnia wniesienia powództwa. W sytuacji gdy ów pracodawca nie wypłacił tego wynagrodzenia i został postawiony w stan tymczasowej niewypłacalności, zainteresowany pracownik może, w drodze subrogacji ustawowej, dochodzić zapłaty tego wynagrodzenia bezpośrednio od tego państwa członkowskiego.

Tak więc sąd odsyłający zwrócił się z pytaniem, czy przepisy te są objęte zakresem stosowania dyrektywy 2008/94[10] oraz czy art. 20 („Równość wobec prawa") karty stoi na przeszkodzie tym przepisom, w zakresie, w jakim mają one zastosowanie wyłącznie w przypadku niezgodnego z prawem rozwiązania umowy o pracę, nie zaś gdy rozwiązanie umowy o pracę zostaje uznane za nieważne.

Trybunał najpierw przypomniał, że jak wynika z wyjaśnień dotyczących art. 51 karty, które zgodnie z jej art. 52 ust. 7 należy uwzględniać przy dokonywaniu jej wykładni, pojęcie „stosowania" użyte w tym art. 51 potwierdza orzecznictwo Trybunału wypracowane przed wejściem w życie karty, zgodnie którym wymóg poszanowania praw podstawowych gwarantowanych w prawie Unii jest wiążący dla państw członkowskich wyłącznie wtedy, gdy działają one w ramach stosowania prawa Unii. Trybunał wskazał ponadto, że stwierdził już brak możliwości zastosowania praw podstawowych Unii w sytuacji, w której przepisy Unii w danej dziedzinie nie nakładały żadnych zobowiązań na państwa członkowskie w odniesieniu do danej sytuacji. Trybunał wyjaśnił poza tym, że sama okoliczność, iż środek krajowy należy do dziedziny objętej kompetencją Unii, nie oznacza jeszcze, iż jest on objęty zakresem stosowania prawa Unii, a więc że pociąga za sobą możliwość stosowania karty. Następnie Trybunał wskazał, że aby ustalić, czy dane uregulowanie krajowe mieści się w granicach stosowania prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty, należy między innymi zbadać, czy rozpatrywane uregulowanie krajowe ma na celu wykonanie przepisu prawa Unii, jaki jest charakter tego uregulowania oraz czy zmierza ono ku realizacji celów innych niż te objęte prawem Unii, nawet jeżeli może ono w sposób pośredni wpływać na to ostatnie, a także czy istnieją przepisy prawa Unii regulujące daną dziedzinę w sposób szczególny lub mogące mieć dla niej znaczenie (pkt 33, 35–37).

W tym przypadku Trybunał w szczególności zbadał kryterium realizacji przez rozpatrywany środek krajowy celu wyznaczonego w danej dyrektywie. W tym zakresie stwierdził, że z charakteru uregulowania rozpatrywanego w postępowaniu głównym wynika, że cel, który ono realizuje, jest inny niż zapewnienie minimalnej ochrony pracownikom na wypadek niewypłacalności pracodawcy, o którym mowa w dyrektywie 2008/94; celem tym jest mianowicie umożliwienie dochodzenia od państwa hiszpańskiego odszkodowania za szkodliwe konsekwencje przewlekłości postępowań sądowych przekraczających 60 dni roboczych. Ponadto Trybunał zauważył, że sama okoliczność, że uregulowanie rozpatrywane w postępowaniu głównym należy do dziedziny objętej kompetencją Unii na podstawie art. 153 ust. 2 TFUE, nie oznacza możliwości zastosowania karty. W ten sposób z ogółu zbadanych okoliczności Trybunał wywiódł, że rozpatrywanego uregulowania nie można uznać za uregulowanie będące aktem stosowania prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty, a tym samym nie podlega ono ocenie

10 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/94/WE z dnia 22 października 2008 r. w sprawie ochrony pracowników na wypadek niewypłacalności pracodawcy (Dz.U. 2008, L 283, s. 36).

w świetle gwarancji określonych w karcie, w szczególności w jej art. 20 (pkt 38–41, 46, 48, 49, sentencja)[11].

2. Elementy umożliwiające ocenę istnienia środka krajowego „będącego aktem stosowania prawa Unii”

2.1. Prawo Unii nakłada na państwa członkowskie jedno lub kilka zobowiązań szczególnych lub sytuacja krajowa objęta jest zakresem stosowania szczególnego uregulowania prawa Unii

2.1.1. Odzwierciedlenie w głównych wyrokach

Wyrok z dnia 6 marca 2014 r., Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126)

Skarżący, właściciel nieruchomości położonej na terenie podlegającym służebnościom ze względu na ochronę krajobrazu, przeprowadził prace, na które nie uzyskał uprzedniego zezwolenia, a które powiększyły powierzchnię jego nieruchomości. Ponieważ ta kategoria prac nie mogła być przedmiotem wydania pozwolenia legalizującego samowolę budowlaną, Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo (dyrekcja dziedzictwa kulturowego i naturalnego w Palermo, Włochy) wydała nakaz zobowiązujący skarżącego do przywrócenia terenu do stanu poprzedniego poprzez rozebranie wszystkich wykonanych bezprawnie obiektów.

Sąd odsyłający, przed który wniesiono skargę na ten nakaz, zwrócił się w szczególności z pytaniem, czy rozpatrywane uregulowanie krajowe w zakresie, w jakim na podstawie domniemania wyklucza daną kategorię prac z zakresu oceny zgodności z wymogami ochrony krajobrazu i wprowadza wobec nich karę w postaci nakazu rozbiórki, nie stanowi nieuzasadnionego i nieproporcjonalnego naruszenia prawa własności zagwarantowanego w art. 17 karty.

Trybunał, orzekając w przedmiocie swej właściwości do udzielenia odpowiedzi na pytanie prejudycjalne, stwierdził, że pojęcie „stosowania prawa Unii” w rozumieniu art. 51 karty wymaga istnienia powiązania określonego stopnia, które wykracza poza bliskość odnośnych dziedzin lub pośredni wpływ jednej dziedziny na drugą. Następnie Trybunał wskazał, że aby ustalić, czy dane uregulowanie krajowe mieści się w granicach stosowania prawa Unii w rozumieniu art. 51 karty, należy między innymi zbadać, czy rozpatrywane uregulowanie krajowe ma na celu wykonanie przepisu prawa Unii, jaki jest charakter tego uregulowania oraz czy zmierza ono ku realizacji celów innych niż te objęte prawem Unii, nawet jeżeli może ono w sposób pośredni wpływać na to ostatnie, a także czy istnieją przepisy prawa Unii regulujące daną dziedzinę w sposób szczególny lub mogące mieć dla niej znaczenie (pkt 24, 25).

W omawianej sprawie Trybunał, zanim stwierdził brak swej właściwości, zastosował kilka z wyżej określonych kryteriów. Stwierdził bowiem, że przytoczone przez sąd odsyłający przepisy prawa Unii nie nakładają żadnego zobowiązania na państwa członkowskie w odniesieniu do sytuacji

11 Wyrok ten został omówiony w sprawozdaniu rocznym za 2014 r., s. 14.

rozpatrywanej w sprawie w postępowaniu głównym. Poza tym Trybunał zaznaczył, że cele rozpatrywanych przepisów Unii i uregulowania krajowego nie są takie same. Wreszcie, Trybunał wskazał, że przepisy rozpatrywanego uregulowania krajowego nie stanowią stosowania norm prawa Unii, a w związku z tym uznał, że jest niewłaściwy do udzielenia odpowiedzi na pytanie skierowane do niego przez Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (regionalny sąd administracyjny dla Sycylii, Włochy) (pkt 26–33, sentencja).

Wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r. (wielka izba), N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865)

Spór w postępowaniu głównym dotyczył kilku obywateli państw trzecich, którzy złożyli wnioski o udzielenie azylu w Zjednoczonym Królestwie lub w Irlandii, do których to państw przybyli przez Grecję. Obywatele ci sprzeciwili się przekazaniu ich do Grecji, państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrzenia ich wniosków o udzielenie azylu na podstawie rozporządzenia nr 343/2003[12] (zwanego „rozporządzeniem Dublin II"). Twierdzili bowiem, że takie przekazanie naruszy ich prawa podstawowe oraz że procedury i warunki znajdujące zastosowanie wobec osób ubiegających się o azyl w Grecji są nieodpowiednie, w związku z czym państwo członkowskie, na którego terytorium wówczas się znajdowali, ma obowiązek skorzystania z uprawnienia, które przyznaje mu art. 3 ust. 2 rozporządzenia Dublin II, dotyczącego zgody na przejęcie odpowiedzialności za rozpatrzenie wniosków skarżących o udzielenie azylu i za wydanie rozstrzygnięcia w tym przedmiocie.

W ramach tej sprawy podniesione zostały w szczególności dwie kwestie dotyczące zakresu stosowania karty.

I tak, po pierwsze, Trybunał miał się wypowiedzieć na temat kwestii, czy decyzja podjęta przez państwo członkowskie na mocy art. 3 ust. 2 rozporządzenia Dublin II w przedmiocie rozpatrzenia wniosku o udzielenie azylu, który to wniosek nie należy do zakresu odpowiedzialności tego państwa zgodnie z kryteriami określonymi w rozdziale III tego rozporządzenia, objęta jest zakresem stosowania prawa Unii do celów art. 6 TUE lub art. 51 karty. W tym zakresie Trybunał podkreślił, że art. 3 ust. 2 rozporządzenia Dublin II przyznaje państwom członkowskim zakres uznania, który stanowi integralną część wspólnego europejskiego systemu azylowego przewidzianego w traktacie FUE i opracowanego przez prawodawcę Unii. Korzystając z tego zakresu uznania, należy przestrzegać innych przepisów wspomnianego rozporządzenia. Poza tym państwo członkowskie podejmujące decyzję o tym, iż samo rozpatrzy wniosek o udzielenie azylu, staje się zatem odpowiedzialnym państwem członkowskim w rozumieniu rozporządzenia Dublin II i, w stosownym przypadku, powinno powiadomić państwo lub państwa członkowskie mające związek z wnioskiem o udzielenie azylu. W konsekwencji zdaniem Trybunału państwo członkowskie korzystające z zakresu uznania przyznanego mu na podstawie art. 3 ust. 2 rozporządzenia Dublin II należy uznać za stosujące prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty (pkt 55, 65–69, pkt 1 sentencji).

Po drugie, w zakresie, w jakim niektóre pytania prejudycjalne zostały podniesione względem ciążącego na Zjednoczonym Królestwie obowiązku w zakresie ochrony przyznawanej osobie, do której znajduje zastosowanie rozporządzenie Dublin II, pojawiła się kwestia, czy uwzględnienie

12 Rozporządzenia Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiającego kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego (Dz.U. 2003, L 50, s. 1).

Protokołu (nr 30)[13] w sprawie stosowania karty do Polski i Zjednoczonego Królestwa ma jakikolwiek wpływ na udzielone odpowiedzi. Trybunał odpowiedział przecząco. Formułując ten wniosek, Trybunał podkreślił, że z art. 1 tego protokołu wynika, iż nie podważa on możliwości stosowania karty do Zjednoczonego Królestwa i Polski, co znajduje potwierdzenie w motywach trzecim i szóstym tego protokołu. W takiej sytuacji Trybunał orzekł, że art. 1 ust. 1 protokołu nr 30 potwierdza treść art. 51 karty, a nie ma na celu zwolnienia Polski i Zjednoczonego Królestwa z obowiązku przestrzegania postanowień karty ani uniemożliwienia sądom i trybunałom w tych państwach członkowskich czuwania nad przestrzeganiem tych postanowień (pkt 116, 119, 120, 122, pkt 4 sentencji)[14].

Wyrok z dnia 19 listopada 2019 r. (wielka izba), A.K. i in. (*niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982)*

W sporach w postępowaniach głównych trzech polskich sędziów – Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego – zaskarżyło wcześniejsze przeniesienie ich w stan spoczynku w następstwie wejścia w życie nowych przepisów krajowych. Na poparcie swoich powództw wniesionych do Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego (Polska) powodowie podnieśli między innymi, że owo wcześniejsze przejście w stan spoczynku narusza art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty, a także dyrektywę 2000/78[15]. Pomimo że w następstwie zmiany owych przepisów powodowie zostali przywróceni do pełnienia urzędu, sąd odsyłający uznał, że nadal stoi wobec problemu o charakterze proceduralnym. O ile bowiem spory tego typu podlegały co do zasady właściwości nowo utworzonej w Sądzie Najwyższym Izby Dyscyplinarnej, o tyle sąd odsyłający zastanawiał się, czy – wobec wątpliwości co do niezależności tej izby – nie powinien odstąpić od stosowania krajowych przepisów regulujących podział właściwości między sądami i sam rozpoznać te spory co do istoty.

W tym kontekście sąd odsyłający zadał Trybunałowi między innymi pytanie o to, czy art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz art. 47 karty należy interpretować w ten sposób, że izba sądu najwyższego szczebla państwa członkowskiego, taka jak powołana Izba Dyscyplinarna, spełnia, pod względem warunków, na jakich została ustanowiona i na jakich zostali powołani jej członkowie, wymogi niezawisłości i bezstronności wymagane na mocy tych postanowień prawa Unii.

Trybunał, zanim udzielił odpowiedzi co do istoty na to pytanie, rozstrzygnął w przedmiocie swojej właściwości i zbadał, czy będące przedmiotem postępowania głównego przepisy krajowe służą wdrażaniu prawa Unii, a tym samym są objęte zakresem stosowania karty.

Co się tyczy kwestii zakresu stosowania karty, Trybunał podkreślił, że w sporach w postępowaniach głównych powodowie podnoszą w szczególności naruszenie zakazu dyskryminacji ze względu na wiek w zakresie zatrudnienia przewidzianego w dyrektywie 2000/78, której art. 9 potwierdza prawo do skutecznego środka zaskarżenia. Trybunał wywiódł z tego, że sprawy te mają swe źródło w sytuacjach podlegających prawu Unii. Zadane pytanie dotyczy bowiem kwestii, czy organ krajowy, posiadający co do zasady właściwość do rozpoznania sporu,

13 Protokołu (nr 30) w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa (Dz.U. 2010, C 83, s. 313) [zwanego dalej „protokołem (nr 30)"].

14 Wyrok ten został omówiony w sprawozdaniu rocznym za 2011 r., s. 61.

15 Dyrektywę Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającą ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.U. 2000, L 303, s. 16 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 4, s. 79).

w którym jednostka powołuje się na prawo wynikające z prawa Unii, spełnia wymogi wypływające z zagwarantowanego w art. 47 karty i art. 9 ust. 1 dyrektywy 2000/78 prawa do skutecznego środka zaskarżenia w postępowaniu sądowym.

Ponadto, jeśli chodzi o zakres stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, Trybunał przypomniał, że postanowienie to ma na celu zagwarantowanie skutecznej ochrony sądowej w „dziedzinach objętych prawem Unii", niezależnie od tego, w jakiej sytuacji państwa członkowskie stosują to prawo w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty.

Wreszcie, Trybunał dodał, że protokół (nr 30) również nie podważa kwestii stosowania karty w Polsce i nie ma na celu zwolnienia Polski z obowiązku poszanowania postanowień karty (pkt 78–85, 100).

Wyrok z dnia 19 listopada 2019 r. (wielka izba), TSN i AKT *(C-609/17 i C-610/17, EU:C:2019:981)*

Pracownicy, których dotyczą te sprawy, byli uprawnieni, na podstawie układu zbiorowego mającego zastosowanie do ich sektora działalności, do okresu corocznego płatnego urlopu przekraczającego minimalny okres czterech tygodni przewidziany w art. 7 ust. 1 dyrektywy 2003/88[16], a mianowicie siedmiu tygodni (sprawa TSN, C-609/17) i pięciu tygodni (sprawa AKT, C-610/17). Ponieważ pracownicy ci byli niezdolni do pracy z powodu choroby w okresie płatnego urlopu corocznego, zwrócili się do swoich pracodawców o przeniesienie części urlopu corocznego, którego nie mogli wykorzystać. Jednakże wspomniani pracodawcy odrzucili te wnioski w zakresie, w jakim dotyczyły one części prawa do corocznego płatnego urlopu wykraczającej poza minimalny urlop w wymiarze czterech tygodni przewidziany w dyrektywie 2003/88.

Rozpoznający te sprawy työtuomioistuin (sąd pracy, Finlandia) powziął w szczególności wątpliwości co do tego, czy art. 31 („Należyte i sprawiedliwe warunki pracy") ust. 2 karty dotyczący prawa do corocznego płatnego urlopu stoi na przeszkodzie przepisom krajowym i układom zbiorowym, które przewidują przyznanie corocznego płatnego urlopu w wymiarze przekraczającym minimalny okres czterech tygodni przewidziany w dyrektywie 2003/88, wykluczając jednocześnie możliwość przeniesienia tych dni urlopu z powodu choroby.

Rozstrzygając kwestię, czy takie uregulowania wchodzą w zakres stosowania karty, Trybunał przypomniał na wstępie, że w odniesieniu do działań państw członkowskich postanowienia karty mają do nich zastosowanie jedynie wtedy, gdy stosują one prawo Unii. Następnie Trybunał wskazał, że sam fakt, iż przepisy krajowe należą do dziedziny objętej kompetencją Unii, nie oznacza jeszcze, iż są one objęte zakresem stosowania prawa Unii, a więc również karty.

W tym względzie Trybunał podkreślił, że dyrektywa 2003/88, która została przyjęta na podstawie art. 137 ust. 2 WE (obecnie art. 153 ust. 2 TFUE), ustanawia jedynie minimalne wymogi w zakresie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w odniesieniu do organizacji czasu pracy. Zgodnie z art. 153 ust. 4 TFUE takie minimalne wymagania nie stanowią przeszkody dla państwa członkowskiego w utrzymywaniu lub ustanawianiu bardziej rygorystycznych środków ochronnych zgodnych z traktatami. Z tego wynika zdaniem Trybunału, że państwa członkowskie mogą

16 Dyrektywy 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy (Dz.U. 2003, L 299, s. 9).

swobodnie decydować, korzystając z zachowanych przez siebie kompetencji w dziedzinie polityki społecznej, o ustanawianiu takich norm, które są bardziej rygorystyczne od norm stanowiących przedmiot interwencji prawodawcy Unii, o ile nie podważają one spójności wspomnianej interwencji.

Trybunał uznał zatem, że w przypadku gdy państwa członkowskie przyznają prawo do corocznego płatnego urlopu w wymiarze przekraczającym minimalny okres czterech tygodni przewidziany w dyrektywie 2003/88 lub zezwalają partnerom społecznym na przyznanie takiego prawa do dodatkowych dni urlopu, to prawo to czy też warunki ewentualnego przeniesienia dodatkowych dni urlopu w przypadku choroby przypadającej na okres urlopu wchodzą w zakres kompetencji zachowanych przez państwa członkowskie i nie są one regulowane przez tę dyrektywę. Tymczasem w sytuacji, gdy przepisy prawa Unii w danej dziedzinie nie regulują określonego aspektu i nie nakładają na państwa członkowskie żadnego szczególnego obowiązku w odniesieniu do danej sytuacji, ustanowione przez państwo członkowskie uregulowanie krajowe regulujące taki aspekt sytuuje się poza zakresem stosowania karty. W konsekwencji Trybunał orzekł, iż przyjmując przepisy krajowe lub upoważniając do negocjowania układów zbiorowych, takich jak rozpatrywane w postępowaniach głównych, państwa członkowskie nie stosują tej dyrektywy w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty, a co za tym idzie karta, w szczególności zaś jej art. 31 ust. 2, nie znajduje zastosowania (pkt 42–55).

Wyrok z dnia 1 grudnia 2016 r., Daouidi (C-395/15, EU:C:2016:917)

W tej sprawie skarżący podważał w postępowaniu głównym zwolnienie go z pracy. Pomimo bowiem że skarżący znajdował się przez nieokreślony czas w sytuacji czasowej niezdolności do pracy w następstwie wypadku przy pracy, został zwolniony dyscyplinarnie. Wniósł zatem do Juzgado de lo Social nº 33 de Barcelona (sądu pracy nr 33 w Barcelonie, Hiszpania) pozew o, tytułem głównym, stwierdzenie nieważności jego zwolnienia.

Sąd ten wskazał, że istnieją wystarczające okoliczności faktyczne, aby stwierdzić, że rzeczywistą przyczyną zwolnienia jest niezdolność do pracy przez nieokreślony czas wynikająca z wypadku przy pracy, w którym skarżący został poszkodowany. W konsekwencji sąd odsyłający zastanawiał się, czy takiego zwolnienia nie należy uznać za niezgodne z prawem Unii, ponieważ stanowi naruszenie zasady niedyskryminacji, prawa do ochrony w wypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy, prawa do należytych i sprawiedliwych warunków pracy, prawa do świadczeń z zabezpieczenia społecznego, a także prawa do ochrony zdrowia, określonych, odpowiednio, w art. 21 ust. 1, art. 30, 31, art. 34 ust. 1 i art. 35 karty.

Trybunał przypomniał, że jeżeli stan prawny nie jest objęty zakresem stosowania prawa Unii, Trybunał nie jest właściwy do jego oceny, a przytaczane ewentualnie postanowienia karty nie mogą stanowić samodzielnej podstawy do nadania mu takiej właściwości. Trybunał orzekł w tym zakresie, że należy stwierdzić, że w aktualnym stadium postępowania głównego nie wykazano, iż rozpatrywana sytuacja jest objęta zakresem stosowania przepisu prawa Unii innego niż postanowienia karty. Trybunał stwierdził w szczególności, że jeśli chodzi o dyrektywę 2000/78[17], fakt, że z powodu wypadku przy pracy osoba znajduje się przez nieokreślony okres w sytuacji czasowej niezdolności do pracy w rozumieniu prawa krajowego, nie oznacza sam w sobie, że

17 Dyrektywę Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającą ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.U. 2000, L 303, s. 16).

ograniczenie zdolności tej osoby można zakwalifikować jako „długotrwałe" w rozumieniu pojęcia „niepełnosprawności" wskazanego w tej dyrektywie. W tym przypadku Trybunał stwierdził, że nie ma właściwości do udzielenia odpowiedzi na przedstawione pytanie (pkt 63, 64, 65, 68).

Wyrok z dnia 16 maja 2017 r. (wielka izba), Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373)

Postępowanie główne dotyczyło sporu między Berlioz Investment Fund a dyrektorem luksemburskiego organu ds. podatków bezpośrednich w przedmiocie sankcji pieniężnej nałożonej na Berlioz przez ten organ z uwagi na nieudzielenie odpowiedzi na wniosek o przekazanie informacji w ramach wymiany informacji z francuskim organem podatkowym. Skarżąca odpowiedziała bowiem częściowo na ten wniosek o przekazanie informacji, twierdząc, że inne informacje, których dotyczył wniosek, były nieistotne w rozumieniu dyrektywy 2011/16[18], do celów ustalenia, czy wypłata dywidend przez jej francuską spółkę zależną powinna być objęta potrąceniem u źródła, co stanowiło przedmiot kontroli przeprowadzanej przez francuską administrację podatkową. Ze względu na tę częściową odpowiedź dyrektor organu ds. podatków bezpośrednich nałożył na skarżącą grzywnę administracyjną na podstawie ustawy luksemburskiej.

Skarżąca wniosła zatem skargę do tribunal administratif (sądu administracyjnego, Luksemburg), zwracając się o zweryfikowanie zasadności decyzji nakazującej jej przekazanie informacji, których dotyczył wniosek. Tribunal administratif (sąd administracyjny) uznał główną skargę o zmianę decyzji za częściowo zasadną i w konsekwencji obniżył grzywnę, ale w pozostałym zakresie oddalił skargę i stwierdził, że nie ma konieczności orzekania w przedmiocie pomocniczej skargi o stwierdzenie nieważności. Skarżąca wniosła w związku z tym apelację do Cour administrative (trybunału administracyjnego, Luksemburg) podnosząc, że odmowa zbadania przez tribunal administratif (sąd administracyjny) zasadności wydanej wobec niej decyzji nakazowej narusza jej prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, gwarantowane przez art. 6 ust. 1 EKPC.

Sąd odsyłający, uznając, że może być konieczne uwzględnienie art. 47 karty, który odpowiada prawu ustanowionemu w art. 6 ust. 1 EKPC, zastanawiał się nad kwestią, czy do celów zastosowania karty państwo członkowskie należy uznać za stosujące prawo Unii w rozumieniu art. 51 karty, w sytuacji gdy w swoim ustawodawstwie państwo to przewiduje sankcję pieniężną wobec adresata decyzji, który odmawia udzielenia informacji w ramach wymiany pomiędzy organami podatkowymi, uzasadnionej w szczególności przepisami dyrektywy 2011/16.

Zdaniem Trybunału należy ustalić, czy można uznać, że środek krajowy przewidujący taką sankcję stanowi stosowanie prawa Unii. W tym względzie Trybunał stwierdził, że dyrektywa 2011/16 nakłada na państwa członkowskie określone obowiązki. W szczególności Trybunał zauważył, że art. 5 tej dyrektywy przewiduje, że organ współpracujący przekazuje określone informacje organowi wnioskującemu. Ponadto wskazał, że zgodnie z art. 18 dyrektywy 2011/16, zatytułowanym „Obowiązki", współpracujące państwo członkowskie stosuje dostępne mu środki gromadzenia informacji celem uzyskania informacji, których dotyczy wniosek. Poza tym według Trybunału zgodnie z art. 22 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2011/16 państwa członkowskie podejmują też niezbędne działania w celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania uzgodnień dotyczących współpracy administracyjnej, przewidzianych w tej dyrektywie. Trybunał zatem orzekł, że

18 Dyrektywy Rady 2011/16/UE z dnia 15 lutego 2011 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania i uchylającej dyrektywę 77/799/EWG (Dz.U. 2011, L 64, s. 1).

dyrektywa 2011/16, odsyłając do dostępnych środków gromadzenia informacji istniejących w prawie krajowym, zobowiązuje jednocześnie państwa członkowskie do podjęcia działań niezbędnych celem uzyskania informacji, których dotyczy wniosek, w sposób pozwalający na wykonanie ciążących na nich obowiązków w dziedzinie wymiany informacji. W tym zakresie Trybunał stwierdził, że okoliczność, iż dyrektywa 2011/16 nie przewiduje wyraźnie stosowania sankcji, nie wyklucza uznania, że mieszczą się one w ramach stosowania tej dyrektywy, a zatem należą do zakresu stosowania prawa Unii. W konsekwencji Trybunał orzekł, że art. 51 ust. 1 karty należy interpretować w ten sposób, że państwo członkowskie stosuje prawo Unii w rozumieniu tego przepisu i w konsekwencji karta znajduje zastosowanie, w sytuacji gdy państwo to w swoim ustawodawstwie przewiduje sankcję pieniężną wobec adresata decyzji, który odmawia udzielenia informacji w ramach wymiany pomiędzy organami podatkowymi, uzasadnionej w szczególności przepisami dyrektywy 2011/16 (pkt 32–42, pkt 1 sentencji).

Wyrok z dnia 13 czerwca 2017 r. (wielka izba), Florescu i in. (C-258/14, EU:C:2017:448)

W tej sprawie skarżącymi byli sędziowie rumuńscy, którzy obok sprawowania funkcji sędziego zajmowali stanowiska wykładowców akademickich. Po ponad 30 latach sprawowania funkcji sędziów przeszli na emeryturę, którą zgodnie z obowiązującą wówczas ustawą krajową mogli łączyć z dochodami czerpanymi z działalności akademickiej. Jednakże w kontekście kryzysu gospodarczego została przyjęta nowa ustawa zakazująca takiego łączenia. Ustawa została uznana za zgodną z konstytucją przez Curtea Constituțională (trybunał konstytucyjny, Rumunia). Skarżący wnieśli wówczas skargę na decyzje zawieszające wypłatę emerytur, podnosząc, że ta nowa ustawa jest sprzeczna z prawem Unii, a w szczególności z postanowieniami traktatu UE oraz karty. Ponieważ skarga ta została oddalona w pierwszej i w drugiej instancji, skarżący złożyli rewizję przed sądem odsyłającym. W tym kontekście sąd odsyłający zwrócił się do Trybunału między innymi z pytaniem, czy art. 6 TUE i art. 17 („Prawo własności") karty stoją na przeszkodzie takiemu uregulowaniu krajowemu, które przewiduje zakaz łączenia emerytury netto z dochodami związanymi z działalnością wykonywaną na rzecz instytucji publicznych – gdy wysokość tej emerytury przekracza wysokość średniego krajowego wynagrodzenia brutto stanowiącego podstawę ustalenia budżetu państwa w dziedzinie zabezpieczenia społecznego.

Przed udzieleniem sądowi odsyłającemu odpowiedzi co do istoty Trybunał najpierw zbadał, czy takie ustawodawstwo krajowe mogło być uznane za wdrażające prawo Unii w celu ustalenia, czy karta ma zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym.

W tym zakresie Trybunał stwierdził, że jak wyjaśnił sąd odsyłający, rozpatrywana ustawa została przyjęta, aby Rumunia mogła spełnić zobowiązania przyjęte przez nią wobec Unii w ramach programu gospodarczego umożliwiającego temu państwu członkowskiemu skorzystanie z mechanizmu wsparcia finansowego bilansów płatniczych, które zostały urzeczywistnione w protokole ustaleń[19]. Wśród ustalonych w tym protokole warunków przewidziano obniżenie ogółu wynagrodzeń w sektorze publicznym oraz, w celu długoterminowej poprawy finansów publicznych, reformę kluczowych parametrów systemu emerytalnego. Trybunał zatem stwierdził, że środek w postaci rozpatrywanego w postępowaniu głównym zakazu łączenia, realizujący jednocześnie obydwa wskazane w poprzednim punkcie cele, zmierza do wdrożenia zobowiązań przyjętych przez Rumunię w protokole ustaleń stanowiącym część prawa Unii. Protokół znajduje

19 Protokole ustaleń zawartym między Wspólnotą Europejską a Rumunią w Bukareszcie i Brukseli w dniu 23 czerwca 2009 r.

bowiem swą podstawę prawną w art. 143 TFUE, w którym przyznano Unii właściwość do udzielenia pomocy wzajemnej państwu członkowskiemu, którego walutą nie jest euro i które ma trudności z bilansem płatniczym lub jest nimi poważnie zagrożone (pkt 31, 45, 47).

Jest prawdą, dodał Trybunał, że protokół ustaleń pozostawia Rumunii zakres swobody w odniesieniu do środków, jakie będą najwłaściwsze dla przestrzegania wspomnianych zobowiązań. Jednakże, po pierwsze, gdy państwo członkowskie przyjmuje środki w ramach przyznanych mu w akcie prawa Unii uprawnień dyskrecjonalnych, należy je uznać za stosujące to prawo w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty. Po drugie, cele określone w art. 3 ust. 5 decyzji 2009/459[20], a także cele określone w protokole ustaleń są wystarczająco szczegółowe i precyzyjne, aby umożliwić stwierdzenie, iż wynikający z rozpatrywanej ustawy krajowej zakaz łączenia ma na celu stosowanie tego protokołu oraz tej decyzji i w konsekwencji prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty. W konsekwencji karta ma zastosowanie do sporu rozpatrywanego w postępowaniu głównym (pkt 48).

Wyrok z dnia 7 listopada 2019 r., UNESA i in. (od C-80/18 do C-83/18, EU:C:2019:934)

Spory w postępowaniach głównych dotyczyły zgodności z prawem szeregu hiszpańskich podatków od energii jądrowej, zaskarżonych przez przedsiębiorstwa wytwarzające energię jądrową. Tribunal Supremo (sąd najwyższy, Hiszpania), który rozpoznawał te spory, zwrócił się do Trybunału z pytaniem o zgodność z prawem Unii przepisów przewidujących owe podatki. Sąd odsyłający dążył w szczególności do ustalenia, czy sporne przepisy były zgodne z zasadą „zanieczyszczający płaci", o której mowa w art. 191 ust. 2 TFUE oraz w art. 20 („Równość wobec prawa") i art. 21 („Niedyskryminacja") karty, a także w dyrektywach 2005/89[21] i 2009/72[22], zważywszy że przedsiębiorstwa zajmujące się wytwarzaniem energii jądrowej opłacały odnośne podatki w stopniu znacznie większym niż inne przedsiębiorstwa sektora energii elektrycznej.

Trybunał stwierdził najpierw, w odniesieniu do kwestii zgodności spornych przepisów krajowych z art. 191 ust. 2 TFUE i dyrektywą 2005/89, po pierwsze, że przewidziana w art. 191 ust. 2 TFUE zasada „zanieczyszczający płaci" nie znajduje zastosowania do sytuacji będących przedmiotem postępowań głównych, gdyż postanowienie to nie zostało wdrożone ani w drodze dyrektywy 2009/72, ani ani w drodze dyrektywy 2005/89. Po drugie, co się tyczy możliwości zastosowania do sporów w postępowaniach głównych dyrektywy 2005/89, Trybunał wskazał, iż wnioski o wydanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym nie zawierały wszystkich elementów, których wymaga art. 94 lit. c) regulaminu postępowania przed Trybunałem, i uznał w konsekwencji, że ów brak informacji nie pozwala mu rozstrzygnąć w przedmiocie możliwości zastosowania art. 20 i 21 karty. W tym względzie Trybunał przypomniał, że art. 51 ust. 1 karty potwierdza utrwalone orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym prawa podstawowe chronione w porządku prawnym Unii znajdują zastosowanie we wszystkich sytuacjach podlegających prawu Unii, ale nie poza takimi sytuacjami. Tak więc jeżeli stan prawny nie jest objęty zakresem stosowania prawa Unii, Trybunał nie jest właściwy do jego oceny, a przytaczane ewentualnie postanowienia karty nie mogą stanowić samodzielnej podstawy do nadania mu takiej właściwości. W niniejszym

20 Decyzji Rady 2009/459/WE z dnia 6 maja 2009 r. w sprawie udzielenia Rumunii średnioterminowej pomocy finansowej Wspólnoty (Dz.U. 2009, L 150, s. 8).

21 Dyrektywie 2005/89/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 stycznia 2006 r. dotyczącej działań na rzecz zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej i inwestycji infrastrukturalnych (Dz.U. 2006, L 33, s. 22).

22 Dyrektywie 2009/72/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającej dyrektywę 2003/54/WE (Dz.U. 2009, L 211, s. 55).

przypadku możliwość zastosowania art. 20 i 21 karty mogłaby zostać stwierdzona tylko wtedy, gdyby zastosowanie znalazły art. 191 ust. 2 TFUE lub dyrektywa 2005/89. Tymczasem, ponieważ nie można było przyjąć, że przepisy te mogą znaleźć zastosowanie do sporów w postępowaniach głównych, Trybunał uznał pytanie dotyczące wykładni art. 20 i 21 karty w związku z tymi przepisami za niedopuszczalne (pkt 30, 35–40).

Następnie, jeśli chodzi o możliwość zastosowania dyrektywy 2009/72, Trybunał przypomniał, że przewidziana w art. 3 ust. 1 tej dyrektywy zasada niedyskryminacji wiąże państwa członkowskie tylko wtedy, gdy rozpatrywana sytuacja krajowa wchodzi w zakres stosowania prawa Unii. Zauważywszy, że w niniejszym przypadku rozpatrywane sytuacje mają charakter czysto wewnętrzny i że przedmiotowe podatki stanowią środki o charakterze fiskalnym, Trybunał uznał, że skoro dyrektywa 2009/72 nie stanowi środka dotyczącego zbliżania przepisów podatkowych państw członkowskich, zasada niedyskryminacji przewidziana w jej art. 3 ust. 1 nie ma zastosowania do zaskarżonych przepisów krajowych. Co za tym idzie Trybunał orzekł, że wobec braku w postanowieniu odsyłającym jakichkolwiek innych informacji na temat innego aktu prawa Unii, którego wdrożeniu miałyby służyć te przepisy, nie można uznać, że poprzez przyjęcie owych przepisów Królestwo Hiszpanii zastosowało prawo Unii. W konsekwencji Trybunał orzekł, że nie jest właściwy do udzielenia odpowiedzi na pytania dotyczące tej dyrektywy w zakresie, w jakim odnoszą się do wykładni art. 20 i 21 karty (pkt 47, 48, 51 i 53).

Postanowienie z dnia 7 września 2017 r., Demarchi Gino (C-177/17 i C-178/17, EU:C:2017:656)

Stronami sporu w postępowaniach głównych byli wierzyciele, którzy uczestniczyli w dwóch odrębnych postępowaniach upadłościowych, oraz Ministero della Giustizia (ministerstwo sprawiedliwości, Włochy). Spór dotyczył wypłaty kwot należnych od ministerstwa tytułem słusznego odszkodowania z powodu przewlekłości postępowań sądowych. Jako że wspomniane postępowania były zbyt przewlekłe, wierzyciele ci wnieśli do Corte d'appello di Torino (sądu apelacyjnego w Turynie, Włochy) na podstawie ustawy włoskiej skargę w celu uzyskania odszkodowania za poniesioną szkodę. Sąd ten uwzględnił ich skargi. Następnie skarżący wnieśli do sądu odsyłającego skargę mającą na celu uzyskanie wykonania zobowiązań, jakie wspomniane prawomocne orzeczenia nałożyły na dany organ administracji publicznej. Jednakże skarżący nie spełnili przewidzianych przez ustawę włoską wymogów polegających na skomplikowanych formalnościach administracyjnych, tak że sąd odsyłający uznał ich skargi za niedopuszczalne.

Zastanawiając się nad zgodnością przepisu ustawy włoskiej dotyczącego tych formalności z gwarantowanym w karcie prawem do rzetelnego procesu sądowego, sąd odsyłający skierował do Trybunału pytanie, czy zasada ustanowiona w art. 47 ust. 2 („Prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu") karty w związku z art. 67, 81 i 82 TFUE stoi na przeszkodzie przepisom krajowym wymagającym, aby osoby, które poniosły szkodę wskutek przewlekłości postępowania sądowego w sprawie z zakresu współpracy sądowej, dokonywały szeregu złożonych czynności o charakterze administracyjnym w celu uzyskania wypłaty słusznego odszkodowania zasądzonego na ich rzecz od państwa, nie mając możliwości powzięcia w międzyczasie sądowej czynności egzekucyjnej i późniejszego dochodzenia naprawienia szkody spowodowanej spóźnioną zapłatą.

Trybunał przypomniał swe orzecznictwo dotyczące niestosowania praw podstawowych Unii do niektórych uregulowań krajowych ze względu na okoliczność, że przepisy Unii w danej dziedzinie nie nakładały żadnych zobowiązań na państwa członkowskie w odniesieniu do sytuacji, której dotyczyło postępowanie główne. W tym przypadku Trybunał orzekł, że postanowienia traktatu FUE wskazywane przez sąd odsyłający (czyli art. 81 i 82 TFUE) nie nakładają na państwa członkowskie szczególnych obowiązków w zakresie windykacji sum należnych od państwa z tytułu słusznej rekompensaty z powodu przewlekłości postępowania sądowego i że prawo Unii w obecnym stanie nie zawiera żadnych szczególnych uregulowań w tej dziedzinie. Z szeregu zbadanych okoliczności Trybunał wywiódł brak swej właściwości do udzielenia odpowiedzi na pytanie przedstawione przez sąd odsyłający (pkt 21–25, 28, 29, sentencja).

2.1.2. Kwestia możliwości powoływania się przez jednostki na niektóre postanowienia karty

Wyroki z dnia 6 listopada 2018 r. (wielka izba): Bauer i Willmeroth (C-569/16 i C-570/16, EU:C:2018:871) oraz Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874)

W tych trzech omawianych przypadkach, z powodu niewykorzystania corocznego płatnego urlopu przed ustaniem danego stosunku pracy, następcy prawni pracowników oraz sam zainteresowany pracownik spotkali się z odmową ze strony byłych pracodawców wypłaty ekwiwalentu pieniężnego za ten niewykorzystany coroczny urlop. W pierwszej i drugiej ze spraw (sprawy połączone Bauer i Willmeroth, C-569/16 i C-570/16) M.E. Bauer i M. Broßonn wystąpiły odpowiednio do miasta Wuppertal i J. Willmerotha, jako byłych pracodawców ich zmarłych mężów, o ekwiwalent pieniężny z tytułu corocznego płatnego urlopu niewykorzystanego przez nich przed śmiercią. W trzeciej sprawie (sprawa Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, C-684/16) M. Shimizu, były pracownik spółki Max-Planck, domagał się od tej spółki ekwiwalentu pieniężnego za dni urlopu niewykorzystane przed ustaniem łączącego ich stosunku pracy. Tymczasem zgodnie z mającymi zastosowanie krajowymi przepisami uprawnienie pracownika do corocznego płatnego urlopu wygasało z chwilą jego śmierci oraz w przypadku, gdy pracownik w czasie trwania stosunku pracy nie wystąpił o wykorzystanie corocznego płatnego urlopu w okresie rozliczeniowym, którego dotyczył ten urlop. W takich sytuacjach prawo do corocznego płatnego urlopu nie może zostać przekształcone w prawo do ekwiwalentu pieniężnego.

Bundesarbeitsgericht (federalny sąd pracy, Niemcy), rozpoznający te poszczególne spory, zastanawiał się w szczególności, w ramach każdej z trzech spraw, czy w razie braku możliwości nadania uregulowaniom krajowym takim jak będące przedmiotem zawisłych przed nim sporów wykładni zgodnej z art. 7 dyrektywy 2003/88[23] i art. 31 („Należyte i sprawiedliwe warunki pracy") ust. 2 karty, należy uznać skutek bezpośredni tych przepisów prawa Unii z konsekwencją dla sądu krajowego w postaci konieczności odstąpienia od stosowania takich uregulowań krajowych. Sąd odsyłający wyraził również wątpliwość co do tego, czy taki skutek w postaci wykluczenia stosowania rozpatrywanego uregulowania krajowego może powstać także w ramach sporu

23 Dyrektywy 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy (Dz.U. 2003, L 299, s. 9). W szczególności art. 7 tej dyrektywy przewiduje prawo każdego pracownika do corocznego płatnego urlopu w wymiarze co najmniej czterech tygodni.

pomiędzy dwiema jednostkami, takiego jak w sprawach Willmeroth (C-570/16) i Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-304/16).

Sprawy te unaoczniły dwie kwestie dotyczące zakresu stosowania karty.

Tak więc, w pierwszej kolejności, jeśli chodzi o ocenę istnienia środka krajowego wdrażającego prawo Unii, Trybunał podkreślił szczególne znaczenie prawa do corocznego płatnego urlopu nie tylko jako zasady prawa socjalnego Unii, ale również dlatego, że jest ono wyraźnie zapisane w art. 31 ust. 2 karty. Przypomniawszy w tym względzie, że prawa podstawowe chronione w porządku prawnym Unii znajdują zastosowanie we wszystkich sytuacjach podlegających prawu Unii, Trybunał uznał, że ponieważ rozpatrywane w poszczególnych postępowaniach głównych uregulowanie krajowe (częściowo wspólne dla dwóch wyroków) wykonuje dyrektywę 2003/88, w tych postępowaniach głównych można stosować art. 31 ust. 2 karty.

W drugiej kolejności Trybunał miał zająć stanowisko w przedmiocie zakresu art. 31 ust. 2 karty. Dokładniej rzecz ujmując, miał wyjaśnić, czy na postanowienie to mogą powoływać się bezpośrednio jednostki, zarówno wobec pracodawcy będącego podmiotem publicznym, jak i pracodawcy będącego podmiotem prywatnym, aby uzyskać, po pierwsze, odstąpienie przez sąd krajowy od stosowania spornego uregulowania krajowego w każdej ze spraw, a po drugie – w stosownym przypadku – zapewnienie przez ten sąd, że następcy prawni zmarłego pracownika lub zainteresowany pracownik nie zostaną pozbawieni ekwiwalentu pieniężnego za należny niewykorzystany coroczny płatny urlop obciążającego ich byłego pracodawcę.

W tym względzie Trybunał orzekł najpierw, że art. 31 ust. 2 karty, stanowiąc w sposób bezwzględnie wiążący, że „każdy pracownik" ma „prawo" „do corocznego płatnego urlopu", odzwierciedla podstawową zasadę prawa socjalnego Unii, od której można odstąpić jedynie z poszanowaniem warunków ściśle określonych w art. 52 ust. 1 karty, a w szczególności zasadniczej treści prawa podstawowego do corocznego płatnego urlopu. I tak, opierając się na wyroku Egenberger[24], Trybunał stwierdził, że prawo do corocznego płatnego urlopu, przyznane wszystkim pracownikom przez art. 31 ust. 2 karty, ma w odniesieniu do samego swojego istnienia charakter zarówno imperatywny, jak i bezwarunkowy, a to istnienie nie wymaga uszczegółowienia w przepisach prawa Unii ani prawa krajowego, które mają jedynie określać dokładny wymiar corocznego urlopu. Trybunał wywiódł z tego, że owo postanowienie jest więc wystarczające, aby samoistnie przyznawać pracownikom prawo, na które – jako takie – mogą się oni powoływać w sporze z ich pracodawcą w sytuacji objętej prawem Unii i podlegającej w efekcie zakresowi stosowania karty. Trybunał uściślił przy tym, że art. 31 ust. 2 karty skutkuje tym – co się tyczy przypadków objętych zakresem stosowania karty – że sąd krajowy musi odstąpić od stosowania uregulowania krajowego, takiego jak rozpatrywane w postępowaniach głównych w tych trzech omawianych sprawach (sprawy połączone Bauer i Willmeroth, C-569/16 i C-570/16, pkt 84–86; sprawa Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, C-684/16, pkt 73–75).

Następnie, jeśli chodzi o skutek art. 31 ust. 2 karty w odniesieniu do pracodawców będących podmiotami prywatnymi, Trybunał zauważył, że o ile art. 51 ust. 1 karty stanowi, że jej postanowienia mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, zgodnie z zasadą pomocniczości, oraz do państw członkowskich tylko wtedy, gdy wdrażają one

24 Wyroku z dnia 17 kwietnia 2018 r., Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257).

prawo Unii, o tyle omawiany art. 51 ust. 1 nie odnosi się do kwestii, czy takie podmioty mogą, w stosownych przypadkach, być bezpośrednio związane niektórymi postanowieniami wspomnianej karty, a zatem nie można go interpretować w ten sposób, że systematycznie wyklucza taką ewentualność. Trybunał wywiódł z tego, że w wypadku gdy nie jest możliwe dokonanie wykładni uregulowań krajowych, takich jak rozpatrywane w postępowaniach głównych w tych poszczególnych sprawach, w sposób zapewniający jego zgodność z art. 7 dyrektywy 2003/88 i art. 31 ust. 2 karty, sąd krajowy musi również zapewnić, aby następcy prawni zmarłego pracownika lub zainteresowany pracownik nie zostali pozbawieni ekwiwalentu pieniężnego za coroczny nabyty i niewykorzystany urlop, który to ekwiwalent obciąża ich byłego pracodawcę. Obowiązek ten spoczywa na sądzie krajowym na mocy art. 7 dyrektywy 2003/88 oraz art. 31 ust. 2 karty, w przypadku gdy spór dotyczy jednostki i pracodawcy posiadającego status podmiotu publicznego, oraz na mocy drugiego z tych przepisów, w przypadku gdy spór powstaje między jednostką a pracodawcą będącym podmiotem prywatnym (sprawy połączone Bauer i Willmeroth, C-569/16 i C-570/16, pkt 87–92, pkt 2 sentencji[25]; sprawa Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, C-684/16, pkt 76–81, pkt 2 sentencji)[26].

2.2. Przeszkoda dla prawa Unii lub jego ograniczenie albo pozbawienie możliwości skutecznego skorzystania z tego prawa

Wyrok z dnia 30 kwietnia 2014 r., Pfleger i in. (C-390/12, EU:C:2014:281)

Sprawa ta dotyczyła czterech sporów, które łączył fakt, że – w następstwie kontroli przeprowadzonych w różnych miejscach w Austrii – tymczasowo zajęto automaty do gry, uznane za służące organizacji zakazanych gier losowych. Automaty te były bowiem eksploatowane bez uzyskania uprzedniego zezwolenia organów administracyjnych, przy czym uzyskanie tego zezwolenia stanowiło wymóg ustanowiony w austriackiej ustawie federalnej w sprawie gier losowych (Glücksspielgesetz, BGBl. 620/1989).

Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Oberösterreich (niezależny sąd administracyjny kraju związkowego Górna Austria, Austria), przed którym zawisły spory, skierował do Trybunału pytanie dotyczące zgodności tego reżimu ze swobodą świadczenia usług zagwarantowaną w art. 56 TFUE, a także z art. 15–17, 47 i 50 karty. Sąd ten bowiem uważał między innymi, że organy austriackie ani nie wykazały, że przestępczość lub uzależnienie od hazardu stanowiły rzeczywiście w odnośnym okresie istotny problem, ani że zwalczanie przestępczości i ochrona graczy, a nie jedynie maksymalizacja dochodów państwa, stanowiły prawdziwy cel reżimu monopolu gier losowych.

W ramach postępowania przed Trybunałem kilka rządów krajowych stwierdziło, że karta nie ma w tym przypadku zastosowania, ponieważ dziedzina gier losowych nie jest zharmonizowana, a zatem uregulowania krajowe w tej dziedzinie nie stanowią stosowania prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty.

W tym zakresie Trybunał stwierdził, że jeśli okaże się, że przepisy krajowe mogą ograniczać korzystanie z jednej lub kilku podstawowych swobód gwarantowanych traktatem i gdy dane państwo członkowskie powołuje się na nadrzędne względy interesu ogólnego, aby uzasadnić

25 Wyrok ten został omówiony w sprawozdaniu rocznym za 2018 r., s. 18.
26 Wyrok ten został omówiony w sprawozdaniu rocznym za 2018 r., s. 17, 18

takie ograniczenie, mogą one być objęte wyjątkami przewidzianymi w prawie Unii w celu uzasadnienia takiego ograniczenia wyłącznie w zakresie, w jakim jest to zgodne z prawami podstawowymi, nad których przestrzeganiem czuwa Trybunał. Zdaniem Trybunału ten obowiązek zapewnienia zgodności z prawami podstawowymi objęty jest w sposób oczywisty zakresem stosowania prawa Unii i w rezultacie zakresem stosowania karty. W konsekwencji korzystanie przez państwo członkowskie z wyjątków przewidzianych w prawie Unii w celu uzasadnienia ograniczenia podstawowej swobody zagwarantowanej traktatem należy uznać za „stosowanie prawa Unii" w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty.

W rozpatrywanym przypadku karta znalazła zatem zastosowanie. System wprowadzony w Austrii w dziedzinie gier losowych stanowił bowiem rzeczywiście ograniczenie w swobodnym świadczeniu usług zagwarantowanym w art. 56 TFUE. Ponadto w celu uzasadnienia tego reżimu powołano się na cele ochrony graczy i walki z przestępczością związaną z tymi grami, objęte nadrzędnymi względami interesu ogólnego, które w orzecznictwie Trybunału zostały uznane za uzasadniające ograniczenia podstawowych swobód w sektorze gier losowych. W tym przypadku Trybunał orzekł, że badanie ograniczeń, jakie stanowią te przepisy krajowe na podstawie art. 56 TFUE, obejmuje również ewentualne ograniczenia wykonywania praw i wolności przewidzianych w karcie, a zatem odrębne badanie na tej podstawie nie było konieczne (pkt 35, 36, 39, 42, 60)[27].

Wyroki z dnia 13 września 2016 r. (wielka izba): Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675) oraz CS (C-304/14, EU:C:2016:674)

Ze względu na wcześniejszą karalność dwóch obywateli państw trzecich organy przyjmującego państwa członkowskiego (a zarazem państwa, którego obywatelstwo posiadały ich małoletnie dzieci, nad którymi sprawowali pieczę i które posiadały obywatelstwo Unii) wydały wobec owych obywateli, odpowiednio, decyzję o odmowie prawa pobytu oraz decyzję o wydaleniu. W pierwszej sprawie (sprawa Rendón Marín, C-165/14) skarżącym był ojciec dwojga małoletnich dzieci – syna posiadającego obywatelstwo hiszpańskie i córki posiadającej obywatelstwo polskie, nad którymi sprawował on wyłączną pieczę i które zawsze mieszkały w Hiszpanii. W drugiej sprawie (sprawa CS, C-304/14) zainteresowana była matką dziecka będącego obywatelem brytyjskim, które mieszkało w nią w Zjednoczonym Królestwie i nad którym sprawowała ona wyłączną pieczę.

Sądy odsyłające [odpowiednio, Tribunal Supremo (sąd najwyższy, Hiszpania) i Upper Tribunal (sąd wyższej instancji, Zjednoczone Królestwo)], przed którymi zawisły spory, zwróciły się do Trybunału z pytaniem, czy istnienie wcześniejszej karalności może samo w sobie uzasadniać odmowę prawa pobytu lub wydalenie obywatela państwa trzeciego sprawującego wyłączną pieczę nad małoletnim obywatelem Unii.

Trybunał najpierw wyjaśnił, że dyrektywa 2004/38 w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu[28] znajduje zastosowanie wyłącznie do obywateli Unii i członków ich rodzin, którzy przemieszczają się do innego państwa

27 Wyrok ten został omówiony w sprawozdaniu rocznym za 2014 r., s. 37.

28 Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.U. 2004, L 158, s. 77).

członkowskiego lub przebywają w innym państwie członkowskim niż państwo członkowskie, którego są obywatelami. Spośród dwóch przypadków rozpatrywanych w tych sprawach wyłącznie skarżący w pierwszej sprawie i jego córka będąca obywatelką polską mogli zatem korzystać z prawa pobytu na podstawie tej dyrektywy. O ile dyrektywa znajdowała zastosowanie wyłącznie do sytuacji jednego z dzieci, o tyle wszystkie troje dzieci, których dotyczyły te dwie sprawy, mogły powołać się na mocy art. 20 TFUE oraz na podstawie samego faktu posiadania statusu obywateli Unii na prawa związane z tym statusem (które obejmują między innymi prawo do przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich).

Trybunał następnie przypomniał, że istnieją sytuacje bardzo szczególne, w których – mimo że prawo wtórne dotyczące prawa pobytu obywateli państw trzecich nie podlega zastosowaniu i mimo że dany obywatel Unii nie skorzystał z przysługującej mu swobody przemieszczania się – nie powinno się odmówić prawa pobytu obywatelowi państwa trzeciego będącemu członkiem rodziny wspomnianego obywatela z uwagi na to, że w przeciwnym wypadku zostałaby naruszona skuteczność (effet utile) obywatelstwa Unii, jeżeli w konsekwencji takiej odmowy byłby on w rzeczywistości zmuszony do opuszczenia terytorium Unii, rozpatrywanego jako całość, gdyż w ten sposób zostałby pozbawiony możliwości skutecznego skorzystania z istoty praw przyznanych przez status obywatela Unii. Zdaniem Trybunału charakterystyczny dla opisanych powyżej sytuacji element wspólny polega na tym, że nawet jeżeli sytuacje te są regulowane przepisami należącymi a priori do kompetencji państw członkowskich, a mianowicie przepisami dotyczącymi prawa wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich wykraczającego poza zakres prawa wtórnego, pozostają one w swoistym stosunku ze swobodą przemieszczania się obywatela Unii, która to swoboda – aby nie doszło do jej naruszenia – stoi na przeszkodzie temu, by wspomnianym obywatelom państw trzecich można było odmówić prawa wjazdu i pobytu na terytorium państwa członkowskiego, w którym przebywa dany obywatel Unii. Z powyższego Trybunał zatem wywiódł, że troje dzieci, których dotyczyły te dwie sprawy, korzystało z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Unii oraz że każde ograniczenie tego prawa wchodzi w zakres stosowania prawa Unii. Według Trybunału, ponieważ dwie rozpatrywane sytuacje mogłyby prowadzić – gdyby rodzice będący obywatelami państw trzecich musieli opuścić terytorium Unii – do następczego wyjazdu ich dzieci, sytuacje te mogłyby pozbawić te troje dzieci rzeczywistego korzystania z istoty praw przyznanych przez przysługujący im status obywatela Unii. W konsekwencji te dwie sytuacje są objęte zakresem stosowania prawa Unii.

Wreszcie, w tych dwóch wyrokach Trybunał stwierdził, że art. 20 TFUE nie wpływa na możliwość powoływania się przez państwa członkowskie na wyjątek związany zwłaszcza z utrzymaniem porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Trybunał wskazał także, że w zakresie, w jakim dwie rozpatrywane sytuacje są objęte prawem Unii, dokonywana przez sądy odsyłające ocena tych sytuacji powinna uwzględniać prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, zagwarantowanego w art. 7 karty, przy czym artykuł ten należy interpretować w związku z obowiązkiem uwzględnienia nadrzędnego interesu dziecka, uznanego w art. 24 ust. 2 karty (sprawa C-165/14, Rendón Marín, pkt 74–81, 85; sprawa CS, C-304/14, pkt 29–33, 36, 48).

Wyrok z dnia 18 czerwca 2020 r. (wielka izba), Komisja/Węgry (przejrzystość stowarzyszeń) (C-78/18, EU:C:2020:476)

W 2017 r. przyjęto na Węgrzech ustawę przedstawianą jako wyraz dążenia do zapewnienia przejrzystości organizacji obywatelskich otrzymujących darowizny z zagranicy (ustawa LXXVI z 2017 r. o przejrzystości organizacji otrzymujących wsparcie zagraniczne). Zgodnie z tą ustawą organizacje takie muszą zarejestrować się jako „organizacja otrzymująca wsparcie zagraniczne" w sądzie węgierskim, jeżeli kwota darowizn otrzymywanych przez nie z innych państw członkowskich lub państw trzecich na przestrzeni roku przekroczy określony próg. Przy rejestracji muszą również podać, między innymi, nazwisko lub nazwę darczyńców, od których wsparcie wyniosło co najmniej 500 000 forintów węgierskich (ok. 1400 EUR), oraz dokładną kwotę tego wsparcia. Te informacje publikowane są następnie na publicznie i bezpłatnie dostępnej platformie elektronicznej. Owe organizacje obywatelskie muszą ponadto podawać na swojej stronie internetowej oraz we wszystkich swoich publikacjach informację, że są „organizacją otrzymującą wsparcie zagraniczne".

Komisja zarzuciła Węgrom, że uchybiły zobowiązaniom, które na nich ciążą na mocy art. 63 TFUE (ustanawiającego swobodę przepływu kapitału) oraz art. 7 („Poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego"), art. 8 („Ochrona danych osobowych") i art. 12 („Wolność zgromadzania się i stowarzyszania się") karty, poprzez nałożenie, na mocy tej ustawy, takich obowiązków w zakresie rejestracji, zgłaszania i jawności na określone kategorie organizacji społeczeństwa obywatelskiego korzystających bezpośrednio lub pośrednio ze wsparcia zagranicznego przekraczającego określony próg i poprzez ustanowienie możliwości stosowania sankcji wobec organizacji niewywiązujących się z tych obowiązków. Dla uzasadnienia tego uregulowania Węgry powołały liczne cele polegające na zwiększeniu przejrzystości finansowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego, na ochronie porządku i bezpieczeństwa publicznego poprzez zwalczanie prania pieniędzy, finansowania terroryzmu i przestępczości zorganizowanej.

Jeśli chodzi o możliwość stosowania karty, Trybunał przypomniał, że jeżeli państwo członkowskie twierdzi, iż środek, którego jest autorem i który ogranicza podstawową swobodę gwarantowaną przez traktat FUE, jest uzasadniony na podstawie tego traktatu lub nadrzędnym względem interesu ogólnego uznanym przez prawo Unii, środek taki należy uznać za wdrażający prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty, przez co powinien on być zgodny z prawami podstawowymi zapisanymi w karcie (pkt 101).

W omawianej sprawie Trybunał stwierdził, że rozpatrywane przepisy wprowadzają zakazane przez art. 63 TFUE ograniczenie swobodnego przepływu kapitału i że w celu uzasadnienia tego ograniczenia Węgry powołały się na nadrzędne względy interesu ogólnego i względy wymienione w art. 65 TFUE. W tym względzie Trybunał wskazał, że przepisy tej ustawy powinny zatem być zgodne z kartą, co oznacza, że przepisy te nie mogą ograniczać zapisanych w niej praw i wolności, a jeżeli tak się dzieje, to ograniczenia te muszą być uzasadnione w świetle wymogów określonych w art. 52 ust. 1 karty. Co za tym idzie Trybunał orzekł, że należy zbadać, czy przepisy te ograniczają prawa chronione przez art. 7, 8 i 12 karty, a jeśli tak, to czy są one mimo to uzasadnione (pkt 102–104).

Wyrok z dnia 6 października 2020 r. (wielka izba), Komisja/Węgry (szkolnictwo wyższe) (C-66/18, EU:C:2020:792)

Komisja zarzuciła Węgrom, że uchybiły zobowiązaniom, które na nich ciążą między innymi na mocy art. XVII Układu ogólnego w sprawie handlu usługami (zwanego dalej „GATS")[29], art. 49 i 56 TFUE oraz art. 13 („Wolność sztuki i nauki"), art. 14 ust. 3 („Wolność tworzenia placówek edukacyjnych") i art. 16 („Wolność prowadzenia działalności gospodarczej") karty, poprzez uzależnienie prowadzenia na Węgrzech działalności w zakresie kształcenia kończącego się uzyskaniem dyplomu przez instytucje szkolnictwa wyższego umiejscowione poza Europejskim Obszarem Gospodarczym od podwójnego warunku zawarcia umowy międzynarodowej przez rząd węgierski z rządem państwa trzeciego, w którym dana instytucja ma swoją siedzibę, oraz prowadzenia przez te instytucje kształcenia w zakresie szkolnictwa wyższego w państwie ich siedziby. W celu uzasadnienia tego uregulowania, które wdrażało art. XVII GATS, Węgry powołały się między innymi na nadrzędne względy interesu ogólnego dotyczące zapobiegania praktykom wprowadzającym w błąd i konieczności zapewnienia wysokiego poziomu szkolnictwa wyższego.

Jeśli chodzi o możliwość stosowania karty, Trybunał przypomniał, że zakres stosowania karty w odniesieniu do działań państw członkowskich został określony w jej art. 51 ust. 1, zgodnie z którym postanowienia karty mają zastosowanie do państw członkowskich wyłącznie „w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii". W tym względzie Trybunał zauważył, że GATS jest częścią prawa Unii. Tak więc, po pierwsze, gdy państwa członkowskie wykonują obowiązki wynikające z GATS, należy uznać, że stosują one prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty. Trybunał przypomniał, po drugie, że jeżeli państwo członkowskie twierdzi, że środek, którego jest autorem i który ogranicza podstawową swobodę gwarantowaną przez traktat FUE, jest uzasadniony nadrzędnym względem interesu ogólnego uznanym przez prawo Unii, środek taki należy uznać za środek stosowania prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty, przez co powinien on być zgodny z prawami podstawowymi zapisanymi w karcie. W konsekwencji Trybunał uznał, że sporne środki muszą być zgodne z prawami podstawowymi ustanowionymi w karcie. Zauważywszy wcześniej, że dla uzasadnienia tych ograniczeń Węgry powołały się na nadrzędne względy interesu ogólnego, Trybunał wskazał, że należy zbadać, czy środki te ograniczają prawa podstawowe, na które powołuje się Komisja, a jeśli tak, to czy są one mimo to uzasadnione, jak twierdzą Węgry (pkt 212–216).

III. Sprawy, w których sąd odsyłający nie wykazał istnienia związku z prawem Unii

Wyrok z dnia 8 maja 2014 r., Pelckmans Turnhout (C-483/12, EU:C:2014:304)

W sporze w postępowaniu głównym spółka belgijska prowadząca działalność w sektorze ogrodniczym domagała się zaprzestania praktyki prowadzonej przez szereg spółek

29 Układ ogólny w sprawie handlu usługami stanowi załącznik do Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu (WTO). Porozumienie ustanawiające WTO zostało podpisane przez Unię, a następnie zatwierdzone przez nią w dniu 22 grudnia 1994 r. na mocy decyzji 94/800/WE (Dz.U. 1994, L 336, s. 1). Artykuł XVII GATS, zatytułowany „Zasada traktowania narodowego", stanowi w ust. 1, że „[k]ażdy Członek w sektorach zapisanych w liście zobowiązań, z zastrzeżeniem warunków i wymogów tam wymienionych, przyzna usługom i usługodawcom któregokolwiek innego Członka w odniesieniu do wszelkich środków wpływających na świadczenie usług traktowanie nie mniej korzystne niż przyznane własnym podobnym usługom i usługodawcom".

konkurencyjnych, polegającej na otwieraniu ich sklepów przez siedem dni w tygodniu, podczas gdy ustawa belgijska zobowiązywała do określenia jednego dnia wolnego w tygodniu. Z kolei spółki konkurencyjne twierdziły, że rozpatrywane uregulowanie jest sprzeczne z prawem Unii.

Rechtbank van koophandel te Antwerpen (sąd gospodarczy w Antwerpii, Belgia), przed którym zawisł spór, po pierwsze, skierował do Trybunału pytania prejudycjalne [zob. odpowiedź udzielona przez Trybunał, postanowienie z dnia 4 października 2012 r., Pelckmans Turnhout (C-559/11, EU:C:2012:615)], a po drugie, skierował pytanie dotyczące zgodności z konstytucją do Grondwettelijk Hof (belgijskiego trybunału konstytucyjnego). Trybunał konstytucyjny postanowił z kolei skierować pytanie do Trybunału. W zakresie bowiem, w jakim sporne uregulowanie przewidywało wyjątki i nie miało zastosowania wobec wszystkich przedsiębiorców, sąd ten zastanawiał się nad jego zgodnością z zasadami równości i niedyskryminacji, zapisanymi w szczególności w art. 20 i 21 karty. Sąd odsyłający zwrócił się więc do Trybunału o wykładnię tych artykułów, interpretowanych w związku z art. 15 („Wolność wyboru zawodu i prawo podejmowania pracy") i art. 16 („Wolność prowadzenia działalności gospodarczej") karty, a także z art. 34–36 TFUE (dotyczącymi swobody przepływu towarów), 56 i 57 TFUE (dotyczącymi swobodnego świadczenia usług).

Trybunał orzekł jednak, że w tym przypadku nie jest on właściwy do dokonania wykładni przytoczonych postanowień karty. Przed sformułowaniem tego wniosku najpierw przypomniał, że zgodnie z art. 94 lit. c) regulaminu postępowania przed Trybunałem wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym powinien zawierać omówienie powodów, dla których sąd odsyłający rozpatruje kwestię wykładni lub ważności określonych przepisów prawa Unii, jak również związku, jaki dostrzega on między tymi przepisami a uregulowaniami krajowymi, które znajdują zastosowanie w postępowaniu głównym. Omówienie to, podobnie jak zwięzłe omówienie istotnych okoliczności faktycznych sprawy wymagane w art. 94 lit. a) tego regulaminu, powinno umożliwić Trybunałowi ocenę, oprócz dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, jego właściwości w przedmiocie odpowiedzi na przedstawione pytanie. Tymczasem w tym przypadku Trybunał stwierdził, że postanowienie odsyłające nie zawiera żadnego konkretnego elementu pozwalającego stwierdzić, że sytuacja prawna w sporze głównym wchodzi w zakres stosowania prawa Unii, co stanowi warunek konieczny do tego, aby państwo członkowskie mogło zwrócić się o wykładnię karty. Zdaniem Trybunału w postanowieniu tym w żaden sposób nie stwierdzono, że spór wykazuje związek z którąkolwiek z sytuacji uregulowanych przez postanowienia traktatu przywołane przez sąd odsyłający (pkt 16, 20, 22, 23, 26, 27, sentencja).

Postanowienie z dnia 15 maja 2019 r., Corte dei Conti i in. (C-789/18 i C-790/18, niepublikowane, EU:C:2019:417)

Spory w postępowaniach głównych dotyczyły dwóch sędziów Corte dei Conti (trybunału obrachunkowego, Włochy), którzy oprócz wynagrodzenia sędziowskiego otrzymywali uposażenie z tytułu wcześniejszej działalności wykonywanej w służbie podmiotów państwowych. Ich wynagrodzenie jako sędziów zostało obniżone w zakresie, w jakim po dodaniu do tego uposażenia przekraczało pułap przewidziany w rozpatrywanych przepisach krajowych.

Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla Lacjum, Włochy), do którego wniesiono te spory, powziął wątpliwości co do zgodności takich przepisów

z określonymi postanowieniami traktatu UE i traktatu FUE, art. 15 („Wolność wyboru zawodu i prawo do pracy"), art. 20 („Równość wobec prawa"), art. 21 („Niedyskryminacja") i art. 31 („Należyte i sprawiedliwe warunki pracy") karty, jak również z art. 3, 5–7, 10 i 15 Europejskiego filaru praw socjalnych. Sąd odsyłający wskazał, że nie można wykluczyć, iż obywatele innych państw członkowskich mogą podlegać tym przepisom krajowym w ramach zatrudnienia, które nie wiąże się z wykonywaniem władzy publicznej.

Przypomniawszy wymogi dotyczące treści wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, ustanowione w art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem, Trybunał zauważył najpierw, że wszystkie elementy sporu w postępowaniu głównym wydają się ograniczone do terytorium jednego państwa członkowskiego. Następnie Trybunał orzekł, że art. 45 TFUE nie może przyznawać praw skarżącym w postępowaniach głównych, ponieważ postanowienie to nie ma zastosowania do zatrudnienia w administracji publicznej ani do działalności, która nie ma żadnego związku z żadną z sytuacji przewidzianych w prawie Unii i której wszystkie elementy są ograniczone do jednego państwa członkowskiego. Stwierdziwszy, że sąd odsyłający nie wskazał, w jaki sposób spory te, mimo ich czysto krajowego charakteru, pozostają w związku z postanowieniami traktatu TFUE dotyczącymi swobodnego przepływu pracowników, co czyniłoby wykładnię w trybie prejudycjalnym niezbędną dla rozstrzygnięcia tych sporów, Trybunał stwierdził również, że sąd odsyłający nie wskazał ani powodów, które skłoniły go do powzięcia wątpliwości co do wykładni postanowień traktatu UE, traktatu FUE i Europejskiego filaru praw socjalnych, ani związku, jaki widział między tymi postanowieniami a przepisami krajowymi mającymi zastosowanie do zawisłych przed nim sporów.

Wreszcie, w odniesieniu do postanowień karty, o których mowa w pytaniach prejudycjalnych, Trybunał przypomniał swoje utrwalone orzecznictwo, zgodnie z którym, jeżeli sytuacja prawna nie jest objęta zakresem stosowania prawa Unii, Trybunał nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, a powołane ewentualnie postanowienia karty nie mogą same w sobie stanowić podstawy tej właściwości. W związku z tym, ponieważ ani art. 45 TFUE, ani inne przepisy przywołane w pytaniach prejudycjalnych nie miały zastosowania, Trybunał stwierdził, że nie wydaje się, aby spory te dotyczyły przepisów krajowych wdrażających prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty, a zatem uznał wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym za niedopuszczalne (pkt 17–22, 24, 26–30, sentencja).

Postanowienie z dnia 30 kwietnia 2020 r., Marvik Pastrogor i Rodes – 08 (C-818/19 i C-878/19, niepublikowane, EU:C:2020:314)

W ramach sporów w postępowaniach głównych dwie bułgarskie spółki produkujące energię ze źródeł odnawialnych wniosły przeciwko państwu bułgarskiemu powództwa o zwrot podatku od wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych. Ustawa przewidująca ten podatek została bowiem uznana przez bułgarski trybunał konstytucyjny za niezgodną z konstytucją. Na poparcie swoich powództw skarżące spółki podniosły, że podatek ten został pobrany z naruszeniem prawa Unii, w szczególności dyrektywy 2009/28[30], art. 16 („Wolność prowadzenia działalności gospodarczej") i art. 17 („Prawo własności") karty.

30 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz.U. 2009, L 140, s. 16).

Sądy odsyłające – Varhoven kasatsionen sad (najwyższy sąd kasacyjny, Bułgaria) w sprawie Marvik Pastrogor (C-818/19) i Sofiyski Rayonen sad (sąd rejonowy w Sofii, Bułgaria) w sprawie Rodes – 08 (C-878/19) – stwierdziły, że bułgarski trybunał konstytucyjny dokonał jedynie kontroli konstytucyjności tego podatku, a nie jego zgodności z prawem Unii, i zwróciły się następnie do Trybunału z pytaniem, czy prawo Unii należy interpretować w ten sposób, że stoi ono na przeszkodzie przepisom krajowym ustanawiającym podatek od wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych.

W odniesieniu, najpierw, do wykładni dyrektywy 2009/28 Trybunał stwierdził, po pierwsze, że jej przepisy nie zakazują państwom członkowskim nakładania podatku na wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych. Po drugie, Trybunał wskazał, że dyrektywa ta, która nie stanowi środka dotyczącego zbliżenia przepisów podatkowych państw członkowskich, nie może mieć zastosowania do przepisów krajowych wprowadzających taki podatek.

Następnie, co się tyczy wykładni karty, Trybunał przypomniał, że jej postanowienia mają zastosowanie do państw członkowskich tylko wtedy, gdy stosują one prawo Unii. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem prawa podstawowe chronione w porządku prawnym Unii mają bowiem znajdować zastosowanie we wszystkich sytuacjach podlegających prawu Unii, ale nie mogą mieć zastosowania poza takimi sytuacjami. Jeżeli więc krajowy stan prawny nie jest objęty zakresem stosowania prawa Unii, Trybunał nie jest właściwy do jego analizy, a powołane ewentualnie postanowienia karty nie mogą stanowić samodzielnej podstawy do nadania mu takiej właściwości. W związku z tym Trybunał wyjaśnił, że zastosowanie art. 16 i 17 karty do sporów w postępowaniach głównych można stwierdzić tylko wtedy, gdy sądy odsyłające powołują się na mające zastosowanie przepisy prawa Unii inne niż te zawarte w karcie. W tym przypadku jednak, po pierwsze, przedmiotowe sytuacje mają charakter czysto wewnętrzny, ponieważ nie zawierają elementów transgranicznych. Po drugie, zostało stwierdzone, że dyrektywa 2009/28 nie ma zastosowania do przedmiotowych przepisów. W tych okolicznościach, wobec braku jakiegokolwiek bliższego określenia w postanowieniu odsyłającym innego aktu prawa Unii, który przepisy te miałyby wdrażać, Trybunał orzekł, że nie można uznać, iż Republika Bułgarii stosowała prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty. Co za tym idzie Trybunał uznał, że jest oczywiście niewłaściwy do udzielenia odpowiedzi na pytania prejudycjalne w zakresie, w jakim dotyczą one wykładni art. 16 i 17 karty (pkt 45, 50–53, 55–58, 60, pkt 2 sentencji).