



Fiszka tematyczna

ZAKRES STOSOWANIA KARTY PRAW PODSTAWOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ

Zakres stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej 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 wtórnego¹ i wyjaśnił, że akty, takie jak dyrektywy prawa Unii, powinny koniecznie być interpretowane z uwzględnieniem praw podstawowych².

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

1 Zobacz w szczególności wyrok Trybunału z dnia 8 kwietnia 2014 r. w sprawach połączonych Digital Rights Ireland i in. (C-293/12 i C-594/12, EU:C:2014:238, pkt 69).

2 Zobacz w szczególności wyrok Trybunału z dnia 13 maja 2014 r. w sprawie Google Spain i Google (C-131/12, EU:C:2014:317, pkt 68 i nast.).

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)³, w związku z trudnościami, na jakie napotkały na początku 2012 r. niektóre banki mające siedzibę w tym państwie członkowskim. Pomoc ta miała być zapewniona z programu dostosowań makroekonomicznych, który powinien być skonkretyzowany w protokole ustaleń, wynegocjowanym przez Komisję w imieniu EMS. Taki protokół został podpisany przez Republikę Cypryjską i EMS w dniu 26 kwietnia 2013 r. Skarżący w postępowaniu głównym, właściciele depozytów w kilku bankach z siedzibą na Cyprze, wnieśli wtedy do Sądu skargę mającą 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 ciężącego 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 skargę jako częściowo niedopuszczalną i oddalił jako częściowo bezzasadną, 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 praw podstawowych Unii Europejskiej 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 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)⁴.

³ 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.

⁴ Wyrok ten został omówiony w sprawozdaniu rocznym 2016, s. 69.

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 skarbu 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 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 oceny przez sąd krajowy zgodności tych przepisów z prawami podstawowymi, których ochronę zapewnia (pkt 17–23)⁵.

W rozpatrywanej 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

⁵ Wyrok ten został omówiony w sprawozdaniu rocznym 2013, s. 16.

VAT. Stwierdził, że, po pierwsze, z art. 2, art. 250 ust. 1 i art. 273 dyrektywy 2006/112/WE, 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 odstrasżających i skutecznych środków, wskazując w tym zakresie, że zasobami własnymi Unii są, zgodnie z art. 2 ust. 1 decyzji 2007/436/WE, 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/WE 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., Julian 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.

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/WE⁶ 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 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 36, 37).

⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/94/WE z dnia 22 października 2008 r. w sprawie ochrony pracowników na wypadek niewypłacalności pracodawcy (Dz.U. L 283 z 28.10.2008, s. 36).

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/WE; 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 rozpatrywane uregulowanie nie może być uznane za uregulowanie stosujące prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty, a tym samym nie podlega ocenie w świetle gwarancji określonych w karcie, w szczególności w jej art. 20 (pkt 38–41, 46, 48, 49 i sentencja)⁷.

2. Elementy umożliwiające ocenę istnienia środka krajowego „stosującego prawo 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

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

⁷ Wyrok ten został omówiony w sprawozdaniu rocznym 2014, s. 14.

nakładają żadnego zobowiązania na państwa członkowskie w odniesieniu do sytuacji 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 (Włochy) (pkt 26–33 i sentencja).

Wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r. (wielka izba), N.S. i in. (C-411/10, 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 (WE) nr 343/2003⁸ (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 o funkcjonowaniu Unii Europejskiej 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 Protokołu (nr 30) w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Rzeczypospolitej Polskiej 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 Rzeczypospolitej Polskiej

⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego (Dz.U. L 50 z 25.2.2003, s. 1).

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)⁹.

Wyrok z dnia 27 marca 2014 r., Torralbo Marcos (C-265/13, EU:C:2014:187)

W tej sprawie skarżący domagał się przed sądem odsyłającym egzekucji ugody, jaką zawarł ze spółką pozwaną, która go zwolniła z pracy. W ugodzie tej w szczególności przewidziano, że do jej celów spółka pozwana przyznaje, że doszło do niezgodnego z prawem wypowiedzenia umowy o pracę i zobowiązuje się do wypłaty skarżącemu odszkodowania. Tymczasem ta spółka pozwana była przedmiotem postępowania upadłościowego.

Chociaż sąd odsyłający nakazał egzekucję ugody, egzekucja ta została natychmiast zawieszona z tego względu, że spółka pozwana znajdowała się w upadłości układowej, a nie stwierdzono żadnych dóbr tej spółki możliwych do zajęcia przed układem. Drugim postanowieniem sąd odsyłający oddalił zażalenie wniesione przez skarżącego na pierwsze postanowienie z tego względu, że to ostatnie postanowienie pozostawało w mocy wobec niezakończenia postępowania układowego. Przed sądem odsyłającym skarżący, który zamierzał wnieść odwołanie, podważył skierowany do niego wniosek o przedstawienie zaświadczenia o uiszczeniu przewidzianych w ustawie hiszpańskiej opłat sądowych w celu wniesienia odwołania. Sąd odsyłający skierował do Trybunału pytanie dotyczące zgodności z art. 47 karty rozpatrywanego uregulowania hiszpańskiego, nakładającego na pracownika najemnego obowiązek uiszczenia opłaty w celu wniesienia odwołania w postępowaniu egzekucyjnym prowadzonym w celu uzyskania sądowego orzeczenia o niewypłacalności pracodawcy, dającego pracownikowi prawo dostępu do właściwej instytucji gwarancyjnej, zgodnie z dyrektywą 2008/94/WE¹⁰.

Trybunał stwierdził najpierw, że przepisy krajowe nakładające opłaty sądowe związane z wniesieniem odwołania w dziedzinie prawa socjalnego, które, ogólnie ujmując, regulują pewne opłaty w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości, nie mają na celu wprowadzenia w życie przepisów prawa Unii. Ponadto Trybunał stwierdził, że prawo Unii nie zawiera żadnego uregulowania specyficznego dla tej dziedziny lub mogącego mieć wpływ na omawiane przepisy krajowe. Ponieważ rozpatrywana sytuacja nie była objęta zakresem stosowania prawa Unii, Trybunał uznał się za niewłaściwy do udzielenia odpowiedzi na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (pkt 28–30, 32, 43 i sentencja).

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 takie zwolnienie nie powinno być uznane 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

⁹ Wyrok ten został omówiony w sprawozdaniu rocznym 2011, s. 61.

¹⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/94/WE z dnia 22 października 2008 r. w sprawie ochrony pracowników na wypadek niewypłacalności pracodawcy (Dz.U. L 283 z 28.10.2008, s. 36).

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/WE¹¹, 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 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. Skarżący odpowiedział bowiem częściowo na ten wniosek o przekazanie informacji, twierdząc, że inne informacje, których dotyczył wniosek, były nieistotne w rozumieniu dyrektywy 2011/16/UE¹², 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 skarżącego grzywnę administracyjną na podstawie ustawy luksemburskiej.

Skarżący wniósł zatem skargę do tribunal administratif (sądu administracyjnego, Luksemburg), zwracając się o zweryfikowanie zasadności decyzji nakazującej mu 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. Skarżący wniósł zatem apelację do Cour administrative (trybunału administracyjnego, Luksemburg) podnosząc, że odmowa zbadania przez tribunal administratif (sąd administracyjny) zasadności wydanej wobec niego 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/UE.

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/UE nakłada

¹¹ Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.U. L 303 z 2.12.2000, s. 16).

¹² Dyrektywa Rady 2011/16/UE z dnia 15 lutego 2011 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania i uchylająca dyrektywę 77/799/EWG (Dz.U. L 64 z 11.3.2011, s. 1).

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/UE, zatytułowanym „Obowiązki”, współpracujące państwo członkowskie stosuje dostępne mu środki gromadzenia informacji celem uzyskania informacji, których dotyczy wnioski. Poza tym według Trybunału zgodnie z art. 22 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2011/16/UE państwa członkowskie podejmują też niezbędne działania w celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania uzgodnień dotyczących współpracy administracyjnej, przewidzianych w tej dyrektywie. Trybunał zatem orzekł, że dyrektywa 2011/16/UE, odsyłając do dostępnych środków gromadzenia informacji istniejących w prawie krajowym, zobowiązuje jednocześnie państwa członkowskie do podjęcia działań niezbędnych celem uzyskania informacji, których dotyczy wnioski, w sposób pozwalający na wykonanie ciężących na nich obowiązków w dziedzinie wymiany informacji. W tym zakresie Trybunał stwierdził, że okoliczność, iż dyrektywa 2011/16/UE 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/UE (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 (rumuński trybunał konstytucyjny). 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 o Unii Europejskiej 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 stosujące 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 ustaleń¹³. 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

¹³ Protokół ustaleń zawarty między Wspólnotą Europejską a Rumunią w Bukareszcie i Brukseli w dniu 23 czerwca 2009 r.

punkcie cele, zmierza do wdrożenia zobowiązań przyjętych przez Rumunię w protokole ustaleń stanowiącym część prawa Unii. Protokół znajduje 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, Trybunał dodał, 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 dyskrejonalnych, 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/WE¹⁴, 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).

Postanowienie z dnia 21 lutego 2013 r., Ajdini (C-312/12, EU:C:2013:103)

Skarżący, obywatel serbski, mieszkał ze swą małżonką i dwojgiem małoletnich dzieci, będącymi także obywatelami serbskimi, w Belgii. Wszyscy posiadali zezwolenie na pobyt na czas nieograniczony w Belgii, gdzie byli wpisani do rejestru cudzoziemców, lecz nie byli wpisani do rejestru ludności. Otrzymywali w tym państwie pomoc socjalną. Skarżący złożył wniosek o przyznanie zasiłku dla osób niepełnosprawnych, który został oddalony z tego względu, że jako obywatel serbski nie spełniał zawartych w belgijskiej ustawie dotyczącej tego rodzaju zasiłków wymogów dotyczących obywatelstwa.

Powołując się na dyskryminację, skarżący wniósł do sądu pracy w Huy skargę mającą na celu zmianę tej ostatniej decyzji. Po pierwsze, sąd ten zaznaczył, że trybunał konstytucyjny miał już okazję zbadać kwestię, czy przewidziane we wspomnianej wyżej ustawie wymogi dotyczące obywatelstwa można uznać za stanowiące dyskryminację, i odpowiedział na to pytanie przecząco. Po drugie, sąd ten przedstawił wątpliwości sądów orzekających co do istoty w odniesieniu do wydawania wyroków zgodnie z tym orzecznictwem trybunału konstytucyjnego. Sąd odsyłający skierował więc do Trybunału pytania dotyczące kwestii, czy prawo Unii, a w szczególności art. 20 (równość wobec prawa), art. 21 (niedyskryminacja) i 26 (integracja osób niepełnosprawnych) karty należy interpretować w ten sposób, że uregulowanie krajowe wyłączające możliwość skorzystania z zasiłków dla osób niepełnosprawnych – tylko ze względu na obywatelstwo – przez obywatela państwa trzeciego kandydującego do przystąpienia do Unii Europejskiej, który przebywa legalnie w państwie członkowskim od 12 lat i posiada trwałe i silne więzi z tym państwem, jest zgodne z prawem Unii i wspomnianymi wyżej postanowieniami karty.

Trybunał wskazał, że postanowienie odsyłające nie zawiera żadnego konkretnego elementu pozwalającego stwierdzić, że sytuacja w sporze głównym wchodzi w zakres prawa Unii lub że rozpatrywane uregulowanie krajowe ma na celu stosowanie przepisu prawa Unii. Zdaniem Trybunału, pomimo długości pobytu w Belgii skarżącego, nie wydaje się, aby ten ostatni posiadał status rezydenta długoterminowego w rozumieniu dyrektywy 2003/109/WE¹⁵, ponieważ system wprowadzony przez tę dyrektywę wyraźnie wskazuje, że uzyskanie tego statusu podlega specjalnej procedurze. Trybunał ponadto podkreślił, że sąd odsyłający stwierdził, iż Republika Serbii nie zawarła z Unią żadnego porozumienia dotyczącego systemu zabezpieczenia społecznego, który mógłby mieć zastosowanie wobec obywatela znajdującego się w sytuacji takiej, w jakiej znajdował się skarżący. Trybunał orzekł

14 Decyzja Rady 2009/459/WE z dnia 6 maja 2009 r. w sprawie udzielenia Rumunii średnioterminowej pomocy finansowej Wspólnoty (Dz.U. L 150 z 13.6.2009, s. 8).

15 Dyrektywa Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (Dz.U. L 16 z 23.1.2004, s. 44).

także, że system zabezpieczenia społecznego mający zastosowanie wobec skarżącego w postępowaniu głównym w trakcie jego pobytu w Belgii podlega prawu krajowemu, do którego należy zdefiniowanie przesłanek przyznania świadczenia będącego przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, i w konsekwencji orzekł, że jest niewłaściwy do udzielenia odpowiedzi na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (pkt 22–30).

Postanowienie z dnia 7 listopada 2013 r., SC Schuster & Co Ecologic (C-371/13, EU:C:2013:748)

Skarżąca w ramach postępowania sędowo-administracyjnego przed sądem odsyłającym zwróciła się o stwierdzenie nieważności decyzji podatkowej oraz decyzji w sprawie zarządzenia środków zabezpieczających dotyczących jej majątku, wydanych przez Direcția Generală a Finanțelor Publice a Județului Sibiu (dyрекcję generalną finansów publicznych w Sibiu, Rumunia). Po wniesieniu tej skargi wobec skarżącej wszczęto na mocy orzeczenia sądu cywilnego postępowanie upadłościowe, które spowodowało, że sąd odsyłający – na podstawie rumuńskiego kodeksu postępowania cywilnego – zawiesił postępowanie główne. To ostatnie rozstrzygnięcie zostało jednak uchylone przez Curtea de Apel Alba Iulia (sąd apelacyjny w Alba Iulia, Rumunia), i sprawa została przekazana do ponownego rozpoznania do sądu odsyłającego.

Uznając, że mogło dojść do naruszenia przysługującego skarżącej prawa do rzetelnego procesu w rozumieniu art. 47 ust. 2 karty, ponieważ zgodność z prawem rozpatrywanej decyzji podatkowej była w tym przypadku przedmiotem badania w ramach dwóch odrębnych postępowań – pierwszego przed sądem administracyjnym w zakresie podatkowym, a drugiego przed sądem cywilnym, w ramach postępowania upadłościowego, sąd odsyłający zwrócił się do Trybunału z pytaniem o zgodność decyzji wydanej przez Curtea de Apel Alba Iulia z art. 47 ust. 2 karty i z art. 15 rozporządzenia (WE) nr 1346/2000¹⁶.

Zdaniem Trybunału jego właściwość do udzielenia odpowiedzi na ten wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie została ustalona. Trybunał podkreślił bowiem, w odniesieniu do art. 15 rozporządzenia (WE) nr 1346/2000, do którego odwołuje się sąd odsyłający, że artykuł ten nie był w sposób oczywisty istotny do rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym i że żaden element postanowienia odsyłającego nie pozwalał skądinąd na stwierdzenie, że celem przytoczonych przepisów kodeksu cywilnego było stosowanie tego artykułu. W tym zakresie Trybunał stwierdził, że wspomniany artykuł zawierał zasadę ustalenia prawa właściwego w przypadku zbiegu przepisów ustawowych kilku państw członkowskich, podczas gdy rozpatrywany przypadek podlegał wyłącznie prawu rumuńskiemu, którego stosowalność nie została podważona (pkt 16–20).

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

¹⁶ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1346/2000 z dnia 29 maja 2000 r. w sprawie postępowania upadłościowego (Dz.U. L 160 z 30.6.2000, s. 1).

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 rzetelnego procesu sądowego oraz 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 o funkcjonowaniu Unii Europejskiej 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 i sentencja).

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

Wyrok z dnia 30 kwietnia 2014 r., Pflieger (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 – automaty do gry, uznane za służące organizacji zakazanych gier losowych, zostały tymczasowo zajęte. 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 (Austria), przed którym zawisły spory, skierował do Trybunału pytanie dotyczące zgodności tego reżimu ze swobodą świadczenia usług zagwarantowaną w art. 56 TFUE, a także w 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 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 zatem 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, które są 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)¹⁷.

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

Ze względu na wcześniejszą karalność wobec 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) wydano, odpowiednio, decyzję o odmowie prawa pobytu oraz decyzję o wydaleniu. W pierwszej sprawie (C-165/14, Rendón Marín) 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 (C-304/14, CS), 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 (Hiszpania) i Upper Tribunal (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/WE w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu¹⁸ znajduje zastosowanie wyłącznie do obywateli Unii i członków ich rodzin, którzy przemieszczają się do innego państwa członkowskiego lub przebywają w innym państwie członkowskim niż państwo członkowskie, którego są obywatelami. Spośród dwóch sytuacji 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 z 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).

¹⁷ Wyrok ten został omówiony w sprawozdaniu rocznym 2014, s. 37.

¹⁸ 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. L 158 z 30.4.2004, s. 77).

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 zostałaaby 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 potencjalnie 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, ocena przez sądy odsyłające 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 (wyrok C-165/14, Rendón Marín, pkt 74–81, 85) (wyrok C-304/14, CS, pkt 29–33, 36, 48).

Wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., AGET Iraklis (C-201/15, EU:C:2016:972)

Spółka skarżąca – spółka grecka, której głównym akcjonariuszem jest francuska międzynarodowa grupa kapitałowa, podważyła decyzję greckiego ministra pracy w sprawie odmowy udzielenia zezwolenia na plan zwolnienia grupowego. Na mocy prawa greckiego, w przypadku gdy zwolnienie grupowe nie zostało uzgodnione w ramach porozumienia między stronami, prefekt lub minister pracy może, po przeprowadzeniu oceny w oparciu o trzy kryteria (warunki rynkowe, sytuacja przedsiębiorstwa oraz interes gospodarki krajowej), nie wydać zezwolenia na wszystkie planowane zwolnienia grupowe lub ich część.

Symvoulio tis Epikrateias (grecka rada stanu), przed którą zawisł spór, zwróciła się do Trybunału z pytaniem o zgodność takiego uprzedniego zezwolenia administracyjnego z dyrektywą dotyczącą zwolnień grupowych¹⁹ oraz ze swobodą przedsiębiorczości zagwarantowaną w traktatach (swoboda, z jakiej francuska międzynarodowa grupa kapitałowa korzysta poprzez udziały większościowe, jakie posiada w tym przypadku w greckiej spółce skarżącej). W szczególności sąd odsyłający zwrócił się do Trybunału z pytaniem o zgodność tego uregulowania greckiego z prawem Unii, z uwzględnieniem faktu, że Grecja przeżywa poważny kryzys gospodarczy i zmagają się ze szczególnie wysoką stopą bezrobocia.

¹⁹ Dyrektywa Rady 98/59/WE z dnia 20 lipca 1998 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do zwolnień grupowych (Dz.U. L 225 z 12.8.1998, s. 16).

Zdaniem Trybunału prawa podstawowe chronione na mocy karty znajdują zastosowanie w przypadku, gdy uregulowanie krajowe może stanowić przeszkodę dla jednej ze swobód podstawowych zagwarantowanych w traktatach i gdy dane państwo członkowskie powołuje się na nadrzędne względy interesu ogólnego, aby uzasadnić taką przeszkodę. Trybunał także wyjaśnił, że w takim przypadku dane uregulowanie krajowe może być objęte przewidzianymi wyjątkami, wyłącznie gdy jest ono zgodne z prawami podstawowymi, nad których przestrzeganiem czuwa Trybunał. Trybunał dodał, że ten obowiązek zapewnienia zgodności z prawami podstawowymi jest objęty zakresem stosowania prawa Unii i w rezultacie zakresem stosowania karty. W konsekwencji według Trybunału korzystanie przez państwo członkowskie z wyjątków przewidzianych w prawie Unii w celu uzasadnienia ograniczenia podstawowej swobody zagwarantowanej traktatem należy zatem uznać za „stosowanie prawa Unii” w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty.

W tym przypadku, ponieważ uregulowanie greckie zostało uznane za środek stanowiący ograniczenie swobody przedsiębiorczości, karta miała zastosowanie. Aby uzasadnić ten system, powołano się w szczególności na cele dotyczące ochrony pracowników i zwalczania bezrobocia. Cele te zostały uznane w orzecznictwie za nadrzędne cele interesu ogólnego, które mogą uzasadniać ograniczenia podstawowych swobód przewidzianych w traktacie, o ile ograniczenia te nie naruszają art. 16 karty (wolność prowadzenia działalności gospodarczej), są odpowiednie do zagwarantowania realizacji danych celów i nie wykraczają poza to, co jest niezbędne do ich osiągnięcia (pkt 61–65, 71–75).

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 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 (Belgia), przed którym zawisł spór, po pierwsze, skierował do Trybunału pytania prejudycjalne (zob. odpowiedź udzieloną przez Trybunał, postanowienie 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 i sentencja).

Wyrok z dnia 2 lipca 2015 r., Gullotta i Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:436)

Sprawa ta dotyczyła farmaceuty włoskiego, który chciał sprzedawać w jednej ze swych paraapteki produkty lecznicze dostępne tylko na receptę, których koszty nie są pokrywane przez służbę zdrowia. Odmówiono mu jednak wydania koniecznego zezwolenia, ponieważ ustawodawstwo włoskie przewidywało, że sprzedaż takich produktów leczniczych może odbywać się wyłącznie w aptekach. Podnosząc, że ustawodawstwo to jest sprzeczne z prawem Unii, farmaceuta zwrócił się do Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Włochy). Sąd ten skierował wówczas do Trybunału kilka pytań prejudycjalnych, z których jedno dotyczyło wykładni art. 15 (wolność wyboru zawodu i prawo do podejmowania pracy) karty.

Przytoczywszy art. 94 lit. c) regulaminu postępowania, Trybunał stwierdził, że postanowienie odsyłające nie spełniało wymogów przewidzianych w tym artykule. Nie pozwalało ono bowiem zrozumieć powodów, dla których sąd odsyłający żywił wątpliwości co do zgodności rozpatrywanego ustawodawstwa z art. 15 karty. Postanowienie to nie zawierało także informacji umożliwiających Trybunałowi przedstawienie sądowi odsyłającemu elementów wykładni prawa Unii, które pomogłyby mu w rozstrzygnięciu problemu prawnego, z jakim do niego wystąpiono. Trybunał w konsekwencji stwierdził niedopuszczalność przedstawionego pytania prejudycjalnego, uznawszy, że nie dysponuje elementami koniecznymi do udzielenia na nie przydatnej odpowiedzi (pkt 17–21 i sentencja).

Postanowienie z dnia 11 grudnia 2014 r., Stylinart (C-282/14, EU:C:2014:2486)

W tej sprawie spółka prawa handlowego z siedzibą w Polsce, której działalność polegała na przewozie i dostawie mebli do sklepów meblowych w Niemczech, została wyłączone z części swej nieruchomości w celu budowy drogi. Wyłączenie to w konsekwencji zmusiło tę spółkę do korzystania z pewnych rozwiązań, które znacznie zwiększyły jej koszty eksploatacji. Jednakże w prawie polskim odszkodowanie z tytułu wyłączenia może jedynie odzwierciedlać wartość wyłączonej nieruchomości. Żaden przepis prawny nie pozwalał na włączenie do tego odszkodowania kwoty odpowiadającej poniesionej szkodzie, obejmującej zarówno szkodę rzeczywistą, jak i utracone korzyści. Uznając, że kwota wypłaconego jej odszkodowania była niewystarczająca, wspomniana spółka wniosła sprawę do sądu rejonowego w Rzeszowie (Polska), który z kolei zwrócił się do Trybunału w celu ustalenia, czy rozpatrywane uregulowanie jest zgodne z art. 16 (wolność prowadzenia działalności gospodarczej) i art. 17 (prawo własności) karty. Sąd odsyłający zastanawiał się zatem, odwołując się do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, czy postanowienia karty nie mogą wypełnić luki, jaka jego zdaniem istnieje w prawie polskim.

Trybunał orzekł, że jest niewłaściwy do udzielenia odpowiedzi na ten wniosek, zważywszy, że nie zawiera on minimum wyjaśnień w odniesieniu do związku, jaki sąd odsyłający dostrzega między prawem Unii a uregulowaniami krajowymi. Przypomniawszy treść art. 94 lit. c) regulaminu postępowania, Trybunał zauważył, że sąd odsyłający ograniczył się do przytoczenia postanowień karty, bez odniesienia do innych

przepisów prawa Unii i bez wskazania konkretnych elementów, które doprowadziły go do zastanawiania się nad wykładnią lub stosowaniem przepisu prawa Unii innego niż postanowienia zawarte w karcie (pkt 19–22 i sentencja).

Postanowienie z dnia 25 lutego 2016 r., Aiudapds (C-520/15, EU:C:2016:124)

Agenzia Italiana del Farmaco (włoska agencja leków, zwana dalej „AIFA”) wydała decyzję, w której zarezerwowała stosowanie produktu leczniczego do walki z nowotworami wyłącznie dla szpitali publicznych i prywatnych, z wykluczeniem zatwierdzonych placówek chirurgii ambulatoryjnej. Associazione Italiana delle Unità Dedicare Autonome Private di Day Surgery e dei Centri di Chirurgia Ambulatoriale (zwana dalej „Aiudapds”) wniosła wówczas na tę decyzję przed sądem odsyłającym skargę nadzwyczajną do prezydenta republiki. Podniosła ona poważne zachowania antykonkurencyjne ze strony niektórych przedsiębiorstw farmaceutycznych oraz istotne zaniechania AIFA. Jedno z tych przedsiębiorstw farmaceutycznych wniosło wówczas sprzeciw wobec tego postępowania i zażądało, aby skarga wniesiona przez Aiudapds została rozpatrzona przez regionalny sąd administracyjny.

Sąd odsyłający zastanawiał się nad zgodnością takiego uregulowania, które pozwalało stronom, w następstwie wniesienia do prezydenta republiki skargi nadzwyczajnej, spowodować – bez zgody ani udziału pozostałych stron sporu – utratę właściwości tego sądu na rzecz regionalnego sądu administracyjnego, biorąc pod uwagę, że taka utrata właściwości powodowała znaczne i nieuzasadnione niekorzystne skutki dla najślabszych stron sporu, z art. 47 akapit drugi (prawo do skutecznego środka prawnego oraz dostępu do bezstronnego sądu) i art. 54 (zakaz nadużycia praw) karty.

W tym przypadku Trybunał zauważył, że postanowienie odsyłające nie zawiera żadnego elementu pozwalającego stwierdzić, że spór w postępowaniu głównym dotyczył wykładni lub stosowania przepisu prawa Unii innego niż postanowienia zawarte w karcie. W konsekwencji Trybunał uznał, że nie jest właściwy do udzielenia odpowiedzi na pytanie przedstawione przez sąd odsyłający (pkt 21, 23).