



Marc van der Woude

Prezes Sądu UE.

Sąd UE w burzliwych czasach

Jako dziecko dorastałem w małym mieście na wschodzie Holandii, przy granicy z Niemcami. W 1945 r. zostało ono wyzwolone od nazistowskiej okupacji przez 1. Dywizję Pancerną armii polskiej dowodzoną przez generała broni Stanisława Maczka. Niektórym z jego żołnierzy spodobało się to miasto i powrócili do niego po wojnie, aby się w nim osiedlić. To właśnie w ten sposób pan Nowak stał się lokalnym rzeźnikiem, a pan Majkowski otworzył sklep z biżuterią, w którym mój ojciec kupił mi pierwszy zegarek.

Dziś, ponad osiemdziesiąt lat później, myślę ponownie o polskiej armii jako możliwych obrońcach w burzliwych czasach, w których wszystkie nasze powojenne punkty odniesienia zmieniają się, zarówno w Europie, jak i poza nią.

Pragnę zapewnić, że nie zamierzam komentować obecnej geopolityki. Jako sędzia Sądu Unii Europejskiej zajmuję się sporami prawnymi, dużymi i małymi.

Obecny kontekst geopolityczny ma jednak wpływ na Trybunał Sprawiedliwości UE¹. Trybunał Sprawiedliwości znajduje się w centrum zawirowań, które dotyczą naszego społeczeństwa. Ponieważ prawie wszystkie dziedziny prawa mają wymiar unijny, występuje się do Trybunału o dokonanie wykładni prawa w licznych kwestiach, z których wiele jest niezwykle delikatnych.

Okres turbulencji, w którym żyjemy obecnie, ma również wpływ na Sąd UE. Geopolityka i kwestie związane z praworządnością znajdują również odzwierciedlenie w zawisłych przed nim sprawach. Oczywistym przykładem są sprawy dotyczące unijnych środków ograniczających przyjętych w kontekście rosyjskiej agresji. Inne przykłady można znaleźć w sprawach dotyczących Europejskiego Funduszu Obronnego. Być może mniej widoczne są sprawy dotyczące funduszy UE uzależnionych od przestrzegania praworządności, a także obrony handlowej nowej generacji, takie jak kwestie odnoszące się do rozporządzenia w sprawie subsydiów zagranicznych². Udział Sądu UE w tej kategorii spraw nie jest zaskakujący, ponieważ jego działalność jest odzwierciedleniem aktywności instytucji Unii.

Zajmując się tymi wieloma kwestiami, Sąd jako sąd administracyjny Unii znajduje się na pierwszej linii frontu. W tym względzie chciałbym podzielić się dwoma przemyśleniami.

Pierwsze z nich dotyczy celu naszego postępowania sądowego w obecnym kontekście. Drugi punkt dotyczy niedawnego rozwoju orzecznictwa.

1. Kierunek działania

Odniesienie do założeń lub celów działalności sądowniczej może wywołać zdziwienie. Sędziowie mają bowiem orzekać w indywidualnych sprawach i czuwać nad przestrzeganiem praworządności, zgodnie z wymogami art. 19 TUE. Czy można jeszcze coś dodać? Myślę, że tak.

Jako sąd administracyjny Unii Sąd musi dopilnować, aby podmioty UE przestrzegały praworządności w interesie obywateli, samej administracji UE i całej Unii. Nawet w większym stopniu niż inne organy administracyjne, administracja Unii musi być nienaganna. W burzliwych czasach krytycy UE i sceptycy korzystają z każdej okazji, by ją piętnować. Podobnie jak każda administracja, także unijna może mieć braki, ale w przeciwieństwie do administracji krajowych niedociągnięcia te bywają wykorzystywane jako argumenty przeciwko projektowi Unii jako takiemu.

Poza zapewnieniem, aby Unia przestrzegała praworządności, Sąd ponosi dodatkową odpowiedzialność. Chodzi o zapobieganie oskarżeniom o podwójne standardy. Administracja UE nie może być traktowana korzystniej niż administracje krajowe. Ma to oczywiście konsekwencje pod względem intensywności kontroli sądowej. Niektórzy mogą sądzić, że Sąd czasami poszukuje zbyt daleko idącej kontroli nad administracją Unii. Być może tak jest, ale taka krytyka jest lepsza niż zarzut, że kontrola Sądu UE jest niewystarczająca.

Od października 2024 r. Sąd ma nowe obowiązki, które wykraczają poza rolę sądu administracyjnego Unii. Jest on bowiem obecnie również właściwy do udzielania odpowiedzi na pytania prejudycjalne w niektórych dziedzinach prawa unijnego. Wiele powiedziano i napisano na temat tych nowych kompetencji. W związku z tym ograniczę się do jednej ważnej uwagi.

Zarówno moi koledzy, jak i ja, zobowiązujemy się do tego, by reforma zakończyła się sukcesem. Nie ma dla tego alternatywy, zwłaszcza w czasach turbulencji. Trybunał Sprawiedliwości musi być w stanie skoncentrować się na swoim coraz bardziej konstytucyjnym zadaniu i zaangażować się w konstruktywny dialog ze swoimi odpowiednikami w państwach członkowskich. Jeżeli chcemy, aby Trybunał Sprawiedliwości skupiał się na kluczowych kwestiach społecznych i udzielał przekonujących odpowiedzi, które zaakceptują nawet jego krytycy, sprawy techniczne i regulacyjne, nie powinny odwracać jego uwagi od tej głównej misji. Zadaniem Sądu UE jest zmniejszenie obciążenia Trybunału Sprawiedliwości.

1 Przypis od redakcji: W niniejszym artykule przestrzegana jest terminologia z art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13, ze zm.) – dalej TUE: Trybunał Sprawiedliwości UE obejmuje Trybunał Sprawiedliwości (Trybunał) i Sąd (Sąd UE).

2 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2560 z 14.12.2022 r. w sprawie subsydiów zagranicznych zakłócających rynek wewnętrzny (Dz.Urz. UE L 330, s. 1).

2. Refleksja nad działaniami w czasach turbulencji

Co do zasady, turbulencje nie powinny wpływać na pracę sądową. Zasady są ustalone, nawet jeśli okoliczności się zmieniają. Ponadto we wspólnocie wartości każdy ma prawo do ochrony sądowej. Oligarchowie, zarówno ze Wschodu, jak i z Zachodu, mają prawo do sprawiedliwego procesu, również w czasach zawirowań geopolitycznych.

Sędziowie nie działają w próżni. Wchodzą w interakcje ze społeczeństwem i są jego częścią. Jak widzimy w Europie i poza nią, władza sądownicza jest kwestionowana często przez tych samych, którzy domagają się praworządności i porządku. W burzliwych czasach sądy muszą postępować ostrożnie.

Pragnę wyrazić w tym względzie kilka uwag.

Moje pierwsze obawy dotyczą roli sędziego w sprawach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB). Trybunał Sprawiedliwości systematycznie opowiadał się za ochroną sądową osób objętych sankcjami UE, nawet jeśli sankcje te wdrażają sankcje ONZ. Sprawy dotyczące środków ograniczających stanowią obecnie znaczną część spraw w Sądzie³. Choć zdecydowana większość tych spraw dotyczy umieszczania w wykazie poszczególnych osób lub podmiotów, istnieją również przypadki dotyczące środków o charakterze generalnym, takich jak zakaz niektórych transakcji handlowych. Przykładem w tej kategorii spraw jest wyrok Sądu UE w składzie wielkiej izby z 2.10.2024 r., T-797/22⁴, utrzymujący w mocy zakaz świadczenia niektórych usług prawnych na rzecz podmiotów rosyjskich.

Równolegle z orzecnictwem dotyczącym środków restrykcyjnych, Trybunał Sprawiedliwości również rozszerzył zakres ochrony sądowej w sprawach WPZiB, zarówno pod względem właściwości, jak i dopuszczalności. Jeżeli chodzi o właściwość, we wrześniu 2024 r. Trybunał orzekł, że sądy UE są właściwe w zakresie, w jakim zaskarżone akty lub zaniechania nie są bezpośrednio związane z wyborami politycznymi lub strategicznymi dokonywanymi przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii w kontekście WPZiB, a w szczególności wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO)⁵.

Co oznacza to kryterium?

Trybunał Sprawiedliwości przedstawił w swoim wyroku pewne wskazówki co do sposobu, w jaki misja Eulex Kosowo powinna była rozpatrzyć roszczenie odszkodowawcze skarżących dotyczące braku dochodzenia w sprawie zaginięcia i zabójstwa członków ich rodzin, ale wskazówki te dotyczyły szczególnych okoliczności sprawy.

Czy kryterium podane przez Trybunał Sprawiedliwości jest istotne w praktyce?

W istocie, gdy dana kwestia z zakresu WPZiB ma wymiar, który wymaga jej wdrożenia w sferze unormowanej w TFUE, odpowiednie przepisy i decyzje podlegają kontroli sądowej⁶.

Oznacza to, że sądy Unii mogą być zmuszone do zajmowania się kwestiami politycznymi i strategicznymi.

Scenariusz ten powstał w kontekście sprawy Wenezueli⁷. W przeciwieństwie do Sądu UE, Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że Wenezuelę można uznać za osobę prawną, której bezpośrednio dotyczą środki ograniczające nałożone rozporządzeniem Rady, i że w związku z tym jej skargę należy uznać za dopuszczalną na podstawie art. 263 ak. 4 TFUE. Trybunał przekazał sprawę Sądowi do ponownego rozpoznania co do istoty. Uczyniła to wielka izba Sądu UE w wyroku z 13.09.2023 r., T-65/18⁸. Odniosę się do jednego z zarzutów podniesionych w tej sprawie.

W sprawie podniesiono mianowicie, że przyjmując środki ograniczające, Rada popełniła oczywisty błąd w ocenie. W ten sposób zakwestionowane zostało bezpośrednio prawo Rady do nałożenia środka ograniczającego o charakterze generalnym. Nawet jeśli zarzut ten dotyczył rozporządzenia wydanego na podstawie TFUE, a nie samej decyzji WPZiB, skarżący zakwestionowali polityczną i strategiczną decyzję Rady o nałożeniu zakazów handlowych dotyczących Wenezueli. Sąd oddalił ten zarzut co do istoty po zweryfikowaniu faktów i okoliczności, na których oparła się Rada, a nie w wyniku stwierdzenia braku swoich kompetencji.

Oznacza to, że sądy UE muszą oceniać, w ramach TFUE, polityczną i strategiczną decyzję Rady o nałożeniu sankcji o charakterze generalnym przyjętych w kontekście WPZiB. W związku z tym Sąd UE może być zmuszony do zajęcia się delikatnymi kwestiami politycznymi, które są dalekie lub być może zbyt dalekie od jego pierwotnej misji jako sądu administracyjnego. Mam wątpliwości, czy jest to pozytywny rozwój, zwłaszcza w burzliwych czasach.

Druga uwaga dotyczy roli praw podstawowych w kontroli spraw administracyjnych. Podobnie jak w innych obszarach prawa UE, Karta praw podstawowych Unii Europejskiej⁹ pojawiła się w orzecnictwie dotyczącym skarg bezpośrednich wnoszonych do Sądu oraz odwołań do Trybunału Sprawiedliwości. Karta zawiera długą i imponującą listę praw i wolności, które w niektórych przypadkach zastąpiły tradycyjne ogólne zasady dobrej administracji. Należy odesłać w szczególności do art. 41 KPP, na który coraz częściej powołują się strony. Jednocześnie wydaje się, że Trybunał Sprawiedliwości poszerza zakres KPP. Na przykład w sprawie C-584/17 P¹⁰ Trybunał wyjaśnił, że prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem zagwarantowane w art. 47 KPP ma również zastosowanie w kontekście umownym, gdy administracja Unii korzysta ze swoich prerogatyw publicznych w celu egzekwowania umowy. Poza szczególnymi okolicznościami tej sprawy, KPP ma również zastosowanie w sferze umów¹¹.

3 Przypis od redakcji: Zgodnie z art. 215 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47) – dalej TFUE: Rada przyjmuje środki ograniczające (zwane też potocznie sankcjami) wobec osób fizycznych i prawnych w wykonaniu decyzji przyjętych w ramach WPZiB.

4 Wyrok Sądu (wielka izba) z 2.10.2024 r., T-797/22, *Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles* i in. przeciwko Radzie, EU:T:2024:670.

5 Zob. wyrok TS (wielka izba) z 10.09.2024 r., w sprawach połączonych C-29/22 P i C-44/22 P, *KS i KD* przeciwko Radzie i in., EU:C:2024:725.

6 Zob. wyrok TS (wielka izba) z 10.09.2024 r., C-351/22, *Neves 77 Solutions SRL* przeciwko Agenția Națională de Administrare Fiscală – Direcția Generală Antifraudă Fiscală, EU:C:2024:723.

7 Wyrok TS (wielka izba) z 22.06.2021 r., C-872/19 P, *République bolivarienne du Venezuela* przeciwko Radzie Unii Europejskiej, EU:C:2021:507.

8 Wyrok Sądu (wielka izba) z 13.09.2023 r., T-65/18, *Wenezuela* przeciwko Radzie, EU:T:2023:529.

9 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389 – dalej KPP.

10 Wyrok TS (trzecia izba) z 16.07.2020 r., C-584/17 P, *ADR Center SpA* przeciwko Komisji Europejskiej, EU:C:2020:576.

11 Przypis od redakcji: W wyroku tym Trybunał uznał, że: „[...] gdy Komisja wykonuje umowę, podlega zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy karty i ogólnych zasad prawa Unii. Tak więc okoliczność, że prawo mające zastosowanie do danej umowy nie zapewnia tych samych gwarancji co gwarancje, które przyznaje karta i ogólne zasady prawa Unii, nie zwalnia Komisji z obowiązku zapewnienia ich przestrzegania w stosunku do jej kontrahentów” (pkt 86).

To dobrze, ale szerokie poleganie na obszernym katalogu praw może mieć skutek inflacyjny, zwłaszcza gdy sędzia administracyjny dojdzie do wniosku, że wykonywanie tych praw może zostać ograniczone po przeprowadzeniu wyważenia przewidzianego w art. 52 KPP. Wobec braku jasnych zasad dotyczących względnej wartości różnych praw i wolności zawartych w KPP oraz Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹² brak zróżnicowania korzystania z praw podstawowych może osłabić ich zasadniczą wartość. Jeśli wszystko jest fundamentalne, nic nie jest fundamentalne. W niespokojnych czasach rozsądne może być zadbanie o nasze główne prawa,

12 Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).

chroniąc je przed inflacją i erozją, zwłaszcza gdy korzystają z nich te same siły, które chciałyby znieść te prawa, gdy tylko będą miały odpowiednią władzę.

Podsumowując, chciałbym krótko streścić moje główne tezy. Jako sąd administracyjny Unii Sąd musi zapewnić przestrzeganie praworządności przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne UE. W ten sposób chroni Unię przed destrukcyjnymi siłami, które nie wahają się podważać naszych wspólnych wartości. Sąd, jako część sądownictwa Unii, musi działać obok Trybunału Sprawiedliwości, który często znajduje się w oku cyklonu. Sąd i Trybunał Sprawiedliwości są jednak organami sądowymi. Uważam zatem, że muszą one zachować ostrożność i skupić się na prawach i wartościach, które rzeczywiście mają znaczenie. Innymi słowy, w burzliwych czasach rozsądne może być zachowanie sądowych sił na wypadek prawdziwych bitew.

REKLAMA



CZY MOŻNA PRZYSPIESZYĆ PROCES PRZYWRACANIA ŁADU KONSTYTUCYJNEGO, ODSTĘPUJĄC NIECO OD ZASAD?

Zbiór prowokujących do myślenia **wywiadów przeprowadzonych przez Krzysztofa Sobczaka z czołowymi ekspertami prawa**, którzy analizują proces odbudowy praworządności w Polsce po latach 2015-2023. Wśród rozmówców są m.in. Ewa Łętowska, Marek Safjan, Zbigniew Kmiecik, Marta Romańska i Marcin Matczak.

W rozmowach poruszane są kluczowe kwestie:

- **strategie odbudowy konstytucyjnych instytucji** i przeszkody, które mogą stanąć na drodze reform
- **rola sądów i niezależności sądownictwa** w utrzymaniu demokracji i praworządności
- **długofalowe skutki zmian prawnych** wprowadzanych przez obecne i poprzednie rządy.

**ZAMÓW KSIĄŻKĘ Z RABATEM 20% W KSIĘGARNI PROFINFO.PL
W FORMULARZU ZAMÓWIENIA WPISZ KOD: WKCZA20**

TRUDNY POWRÓT DO RZĄDÓW PRAWA

Ewa Łętowska, Marek Safjan, Zbigniew Kmiecik, Marta Romańska, Włodzimierz Wróbel, Monika Platek, Marcin Matczak, Sylwia Gregorczyk-Abram, Monika Florenzak-Wątor, Ryszard Kalisz, Ryszard Piotrowski, Jarosław Onyszczuk, Krystian Markiewicz, Andrzej Wróbel, Przemysław Rosati, Włodzimierz Chrościak, Radosław Markowski w rozmowach z Krzysztofem Sobczakiem

