NOWA KODYFIKACJA PRAWA KARNEGO. Tom XXV
AUW No 3165 Wrocław 2009

Jurysdykcja Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w ramach Współpracy Policyjnej i Sądowej w Sprawach Karnych UE

JAKUB KOCIUBIŃSKI

Katedra Prawa Międzynarodowego i Europejskiego
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

We wrześniu 2008 r. Prezydent, działając na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 10 lipca 2008 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczpospolitej Polskiej do złożenia oświadczenia o uznaniu właściwości Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich na podstawie art. 35 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej[1]. Uzasadniając swój wniosek, Prezydent powołał się na konstytucyjną zasadę rozpatrywania spraw bez nieuzasadnionej zwłoki[2], a którą naruszałaby wspomniana ustawa, jako że postępowanie przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości trwa około 20 miesięcy[3]. Należy tutaj zaznaczyć, że wspomniana w uzasadnieniu wniosku długość postępowa-

[1] Druk nr 576, Warszawa dnia 29 maja 2008. Ustawa została opubl.: Dz.U. z 2009 r., Nr 33, poz. 253.

[2] Art. 45 ust. 1 Konstytucji RP; Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483.

[3] Pełny tekst wniosku do Trybunału Konstytucyjnego wraz z uzasadnieniem dostępny jest na stronie Prezydenta RP: www.prezydent.pl/x.download?id=23525951.

Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego 25, 2009
© for this edition by CNS

nia przed ETS dotyczy spraw z zakresu prawa wspólnotowego, a więc I filaru Unii. Czas, w jakim ETS bada sprawy z zakresu Tytułu VI Traktatu o Unii Europejskiej, a więc III filaru, jest krótszy[4]. Sprawa została rozpoznana dnia 18 lutego 2009 r. przez TK w pełnym składzie pod przewodnictwem sędziego Bohdana Zdziennickiego[5].

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że naruszenie art. 45 Konstytucji RP ma miejsce tylko wtedy, jeżeli zwłoka jest nieuzasadniona, a nie w przypadku, kiedy służy wyjaśnieniu kwestii związanych z interpretacją czy ważnością prawa unijnego. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że możliwość zadania pytania ETS, którą uzyskiwałyby sądy krajowe także niższych instancji, będzie korzystna dla ekonomiki procesowej, gdyż pozwoli zakończyć sprawę bez wykorzystywania środków odwoławczych. Należy też zwrócić uwagę – jak zauważył TK – że dotychczasowa praktyka zadawania pytań w tym trybie przez sądy państw członkowskich pozwala przypuszczać, iż sądy polskie nie będą masowo występować do ETS i w ten sposób przedłużać toczących się przed nimi postępowań[6].

Badana przez Trybunał Konstytucyjny ustawa dotyczy obszarów regulowanych w tytule VI TUE, a więc Współpracy Policyjnej i Sądowej w Sprawach Karnych. Przyjrzyjmy się zatem, jakie rozwiązania prawne przewiduje artykuł 35 TUE, jaki jest przewidziany w nim zakres jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, a także jakie skutki może mieć uznanie tej jurysdykcji dla polskich sądów orzekających w sprawach karnych.

III filar Unii Europejskiej – ogólna charakterystyka zmian wprowadzonych przez Traktat amsterdamski

III filar UE narodził się w 1992 r. wraz z podpisaniem Traktatu z Maastricht. Filar ten, noszący wówczas nazwę Współpraca w dziedzinie Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, podobnie jak II filar

[4] W 2007 r. wśród 456 spraw zakończonych przed ETS tylko 17 dotyczyło Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości. Por. Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, *Sprawozdanie Roczne 2007*, s. 96.

[5] Sprawa Kp 3/08.

[6] Pełny tekst znajduje się w komunikacie prasowym Trybunału Konstytucyjnego: www.trybunal.gov.pl/Rozprawy/2008/rozprawy.htm.

© for this edition by CNS

– Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa, opierał się na międzyrządowej metodzie integracji[7] i posiadał cechy charakterystyczne dla prawa międzynarodowego publicznego, w odróżnieniu od „ponadnarodowego" porządku panującego we Wspólnotach[8].

Istotne zmiany wprowadził w nim Traktat z Amsterdamu, podpisany dnia 2 października 1997 r., który stanowił ważny etap integracji europejskiej, kładąc większy nacisk na integrację polityczną, a nie – jak dotychczas – przede wszystkim na gospodarczą[9]. Poza zmianą nazwy filaru na „Współpraca Policyjna i Sądowa w Sprawach Karnych", Traktat amsterdamski po raz pierwszy wprowadza określenie „Obszar Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości", które obecnie staje się powszechną nazwą oznaczającą współpracę w ramach III filaru. Celem Unii Europejskiej jest zatem zapewnienie wysokiego standardu ochrony prawnej w dziedzinach wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, co ma być realizowane poprzez działania państw członkowskich w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych[10]. Współpraca owa obejmować ma zapobieganie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej, ze szczególnym uwzględnieniem terroryzmu, a także handlu ludźmi, przestępstw przeciwko dzieciom, handlu bronią i narkotykami, korupcji oraz innego rodzaju nadużyć finansowych[11]. Współpraca ta realizowana ma być przy użyciu trzech podstawowych instrumentów: kooperacji policji, służb celnych i innych służb, współpracy między organami wymiaru sprawiedliwości, a także poprzez zbliżanie reguł dotyczących spraw karnych[12].

---

[7] J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony. Wykłady i ćwiczenia*, Warszawa 2008, s. 410.

[8] M. Herdegen, *Prawo Europejskie*, tłum. E. Schwierskott, Warszawa 2006, s. 333.

[9] A. Grzelak, *Unia Europejska a prawo karne*, Warszawa 2002, s. 35.

[10] H. Kuczyńska, *Wspólny obszar postępowania karnego w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 30.

[11] Art. 29 TUE „Bez uszczerbku dla kompetencji Wspólnoty Europejskiej, celem Unii jest zapewnienie obywatelom wysokiego poziomu bezpieczeństwa osobistego w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, przez wspólne działanie Państw Członkowskich w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych oraz poprzez zapobieganie i zwalczanie rasizmu i ksenofobii. Cel ten jest osiągany poprzez zapobieganie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej lub innej, zwłaszcza terroryzmu, handlu ludźmi i przestępstw przeciwko dzieciom, nielegalnego handlu narkotykami oraz nielegalnego handlu bronią, korupcji i nadużyć finansowych (...)"; Dz.Urz. UE 2006 C 321E.

[12] P. Saganek, *Współpraca w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*, [w:] *Integracja Europejska. Wybrane problemy*, pod red. D. Milczarka, A.Z. Nowaka, Warszawa 2003, s. 229.

© for this edition by CNS

Ujawniła się tutaj tendencja do „uwspólnotowiania" postanowień III filaru. Traktat z Amsterdamu wprowadził tzw. „procedurę kładki" (*passarelle*)[13], która umożliwia zmianę prawa pierwotnego bez konieczności zachowania wskazanej w art. 48 TUE procedury wymagającej ratyfikacji umowy międzynarodowej przez wszystkie państwa członkowskie, zgodnie z krajowymi przepisami konstytucyjnymi[14]. W przypadku zastosowania tej procedury decyzja o przeniesieniu wskazanych w TUE działań z dziedziny Współpracy Policyjnej i Sądowej w Sprawach Karnych, tak aby podlegały Traktatowi ustanawiającemu Wspólnotę Europejską, wymaga jednomyślnej zgody Rady wyrażonej po konsultacji z Parlamentem Europejskim. Art. 42 TUE, który stanowi podstawę prawną tej procedury, zaleca, żeby decyzja o zastosowaniu „procedury kładki" wymagała zgody państw czlonkowskich wyrażonej zgodnie z ich krajowymi wymogami konstytucyjnymi.[15].

Z zastosowaniem „procedury kładki" dokonano bardzo ważnego przeniesienia spraw wizowych, azylowych i imigracyjnych do I filaru[16]. Na mocy specjalnego protokołu przeniesiono do Wspólnot tzw. dorobek Schengen (*acquis* Schengen)[17], na który składają się: układ z Schengen

[13] Na jej określenie stosowane są różne terminy: „klauzula pomostowa", „procedura przejścia", „procedura dynamizująca" czy „klauzula przejścia".

[14] Art. 48 TUE; „(...) Zmiany wchodzą w życie po ich ratyfikowaniu przez wszystkie Państwa Członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi", za: J. Boć, M. Lis, B. Mielnik, K. Wójtowicz, *Prawo Europejskie*. *Część II* (*Geneza i zmiany jakościowe. Traktaty Założycielskie Unii Europejskiej i Wspólnoty Europejskiej*), pod red. J. Bocia, Wrocław 2002, s. 218.

[15] Art. 42 TUE; „Rada, stanowiąc jednomyślnie z inicjatywy Komisji lub Państwa Członkowskiego, po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego, może zdecydować, że działania w dziedzinach wskazanych w artykule 29 podlegają tytułowi IV Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i jednocześnie może określić warunki głosowania, które są z tym związane. Zaleca ona Państwom Członkowskim przyjęcie tej decyzji zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi", za: J. Boć, M. Lis, B. Mielnik, K. Wójtowicz, *op*. *cit*., s. 216. Więcej na ten temat por. J. Barcz, *Procedura tzw. kładki na podstawie art. 42 TUE – aspekty prawne*, [w:] *Możliwość wykorzystania tzw. procedury kładki (art. 42 TUE) dla reformy ustrojowej Unii Europejskiej*, Niezależny Instytut Prawa Międzynarodowego i Europejskiego Centrum Studiów Europejskich *demosEUROPA*, Warszawa 2007, s. 7.

[16] P. Craig, G. de Burca, *EU Law. Text, Cases and Materials*, Oxford 2008, s. 23.

[17] J. Barcz, *Problem ujednolicenia reżimu prawnego Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości – w sprawie art. 42 TUE (tzw. procedura kładki)*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2006, nr 10, s. 14.

© for this edition by CNS

wraz układami o przystąpieniu do niego kolejnych państw, a także wszystkie akty wydane przez Komitet Wykonawczy Schengen oraz inne organy przez niego upoważnione[18], jak rownież wprowadzono nowe instrumenty prawne – decyzje i decyzje ramowe.

Po raz pierwszy dopuszczono jurysdykcję Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w III filarze, lecz jest ona ograniczona, bowiem art. 46 TUE zawiera zasadę, że wspólnotowy trybunał posiada właściwość tylko w tych sprawach i takim zakresie, w jakim wynika to z przepisów szczegółowych Traktatu. Stanowi to odejście od panującej we Wspólnotach teorii o uniwersalnej jurysdykcji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości[19], co podkreśla różnice między reżimem prawnym Wspólnot, a tym istniejącym w III filarze.

Wprowadzony został także wspomniany już art. 35 TUE, określający zasady, na jakich Trybunał sprawuje swoją jurysdykcję w tym filarze, a ma on następujące brzmienie:

1. Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, z zastrzeże-niem warunków określonych w niniejszym artykule, jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym o ważności i wykładni decyzji ramowych i decyzji, wykładni konwencji sporządzonych na mocy niniejszego tytułu oraz ważności i wykładni środków wykonawczych do tych konwencji.

2. Każde z Państw Członkowskich może, w oświadczeniu złożonym w chwili podpisywania Traktatu z Amsterdamu lub w jakimkolwiek późniejszym terminie, uznać właściwość Trybunału Sprawiedliwości do orzekania w trybie prejudycjalnym na warunkach określonych w ustępie 1.

3. Państwo Członkowskie, składając oświadczenie na podstawie ustępu 2, wskazuje, że:

a) każdy sąd tego państwa, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa krajowego, może zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o rozpatrzenie w trybie prejudycjalnym pytania podniesionego w sprawie przed nim zawisłej i dotyczącego ważności lub

[18] J. Barcik, A. Wentkowska, *op. cit*., s. 410.

[19] A. Wróbel, *Właściwość Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich do rozpoznania pytań prawnych w sprawach określonych w Tytule VI Traktatu o Unii Europejskiej*, [w:] *Współpraca sądowa w sprawach cywilnych i karnych*, pod red. W. Czaplińskiego, A. Wróbla, Warszawa 2007, s. 472.

© for this edition by CNS

wykładni aktu, o którym mowa w ustępie 1, jeżeli sąd ten uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku;

b) każdy sąd tego państwa może zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o rozpatrzenie w trybie prejudycjalnym pytania podniesionego w sprawie przed nim zawisłej i dotyczącego ważności lub wykładni aktu, o którym mowa w ustępie 1, jeżeli sąd ten uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku.

4. Każde Państwo Członkowskie – niezależnie od tego, czy złożyło oświadczenie na mocy ustępu 2 – ma prawo przedkładać Trybunałowi Sprawiedliwości memoriały lub uwagi na piśmie w sprawach, o których rozstrzyga on na podstawie ustępu 1.

5. Trybunał Sprawiedliwości nie jest właściwy w sprawie oceny zgodności z prawem lub proporcjonalności działań policji bądź innych organów ścigania jednego z Państw Członkowskich ani wykonywania przez Państwa Członkowskie obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego.

6. Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy w zakresie kontroli legalności decyzji ramowych i decyzji, jeżeli skargę wniosło Państwo Członkowskie lub Komisja, podnosząc zarzut braku kompetencji, naruszenia istotnych wymogów proceduralnych, naruszenia niniejszego Traktatu lub jakiejkolwiek normy prawnej związanej z jego stosowaniem lub nadużycia władzy. Skargi przewidziane w niniejszym ustępie powinny być wniesione w terminie dwóch miesięcy od daty publikacji zaskarżanych decyzji ramowych i decyzji.

7. Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy do orzekania w każdym sporze między Państwami Członkowskimi dotyczącym wykładni lub stosowania aktów przyjętych na podstawie artykułu 34 ustęp 2, o ile spór ten nie został rozstrzygnięty przez Radę w ciągu sześciu miesięcy od daty jego wniesienia pod obrady przez jednego z jej członków. Trybunał Sprawiedliwości jest również właściwy do orzekania w każdym sporze między Państwami Członkowskimi a Komisją dotyczącym wykładni lub stosowania konwencji sporządzonych na mocy artykułu 34 ustęp 2 lit. d)"[20].

[20] J. Boć, M. Lis, B. Mielnik, K. Wójtowicz, *op. cit.*, s. 212.

© for this edition by CNS

Ograniczenia jurysdykcji ETS w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych

Podstawową cechą jurysdykcji Trybunału w III filarze jest jej fakultatywność. Uzależniona jest od uznania jej przez państwa członkowskie. Rozwiązanie to wykazuje pewne podobieństwa do statusu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i jest zupełnie odmienne od funkcjonującej we Wspólnotach zasady obowiązkowej jurysdykcji ETS. Państwa, które decydują się uznać jurysdykcję luksemburskiego trybunału w trybie art. 35 TUE, same określają, czy prawo do zwrócenia się do Trybunału przysługuje wszystkim sądom krajowym (art. 35 ust. 3 lit. b), czy tylko tym, od których orzeczeń w prawie krajowym nie ma środków odwoławczych (art. 35 ust. 3 lit. a). Uznaniu państwa (*discretion*) pozostawiono także kwestię, czy sądy ostatniej instancji mają obowiązek zwrócenia się do ETS, czy też nie[21]. Rozwiązanie to jest dość powszechnie krytykowane – oponenci uważają, że tego typu „elastyczne" podejście do jurysdykcji Trybunału skutkuje tym, że na terenie Unii nie ma jednego standardu ochrony prawnej, gdyż dostęp do ETS jest różny w zależności od kraju[22]. Należy jednak dodać że – mimo oczywistych niedostatków nowo wprowadzonych rozwiązań – stanowi to krok naprzód w stosunku do wcześniejszych rozwiązań wprowadzonych Traktatem z Maastricht, które nie przewidywały jakiejkolwiek kompetencji ETS w tych obszarach[23].

Obecnie Belgia, Czechy, Niemcy, Grecja, Francja, Włochy, Luksemburg, Austria, Holandia, Portugalia, Finlandia oraz Szwecja wyraziły zgodę na zwracanie się z pytaniami do ETS przez wszystkie sądy krajowe. Hiszpania i Węgry zastrzegły taką możliwość tylko dla sądów, od których orzeczeń w prawie krajowym środek odwoławczy nie przysługuje. Holandia, Luksemburg, Niemcy, Włochy, Austria, Belgia, Czechy, Francja i Hiszpania zadeklarowały także wprowadzenie regulacji nakładających na sądy ostatniej instancji obowiązek wystąpienia do ETS z pytaniem prawnym[24].

[21] A. Wróbel, *op. cit*., s. 474.

[22] J. Steiner, L. Woods, C. Twigg-Flesner, *EU Law*, Oxford 2006, s. 221.

[23] G. de Burca, *The Institutional Development of the EU: A Constitutional Analysis*, [w:] *The Evolution of EU Law*, pod red. P. Craig, G. de Burca, Oxford 2003, s. 69.

[24] Dz.Urz. UE C 318, 14.12.2005, s. 1.

© for this edition by CNS

Kolejnym ograniczeniem jurysdykcji luksemburskiego Trybunału jest brak jego kompetencji do kontrolowania legalności działań policji i innych służb, a także proporcjonalności zastosowanych środków (art. 35 TUE ust. 5)[25]. Zgodnie z art. 33 TUE nie podlegają kontroli Trybunału również środki stosowane przez państwo w celu utrzymania porządku publicznego i zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego. Powody tego typu ograniczenia są raczej natury politycznej niż *stricte* prawnej. Obszary te uważane są przez państwa za istotne dla ich suwerenności, co skutkuje tym, że niechętne są do pozbywania się tam swojej wyłącznej kompetencji[26]. Ma na to wpływ również powszechna opinia na temat linii orzeczniczej ETS. Uważa się, że Trybunał przy orzekaniu kieruje się pewną prointegracyjną czy też prowspólnotową wizją, która kładzie nacisk na wzmocnienie roli instytucji wspólnotowych, zwiększenie efektywności prawa wspólnotowego i wzmocnie Wspólnot jako całości, podkreślając w nich elementy federalistyczne[27]. Oczywiście tego typu tendencja jest widoczna przede wszystkim w orzecznictwie ETS w I filarze, jednak logiczne wydaje się, że również w III filarze Trybunał będzie postępował podobnie[28].

Art. 35 TUE nie wymienia Traktatu o Unii Europejskiej jako aktu, który podlegałby interpretacji ETS działającego w tym trybie. Ogranicza się jedynie do zamkniętej listy zawierającej decyzje ramowe, decyzje, wykładnie konwencji sporządzonych na mocy niniejszego tytułu, a także stwierdzenie o ważności i dokonanie wykładni środków wykonawczych do tych konwencji[29]. Rozwiązanie to również krytykowane jest za brak logiki, nie jest bowiem możliwe dokonywanie wykładni decyzji czy decyzji ramowych bez interpretacji Traktatu, na podstawie którego zostały one przecież wydane[30]. Dostrzegł to także Trybunał, czemu dał wyraz w orzeczeniu w sprawie Marii Pupino[31]. Luksemburski Trybunał stwier-

[25] C. Mik, W. Czapliński, *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 306.

[26] *Współpraca sądowa...*, s. 473.

[27] T.C. Hartley, *The Foundations of European Community Law*, Oxford 2007, s. 74.

[28] Więcej na temat „kreatywności" orzecznictwa Trybunału zob. V. Constantinesco, *The ECJ as a Law-maker: PRAETER AUT CONTRA LEGEM*, [w:] D. O'Keeffe, *Judicial Review in the European Union. Liber Amicorum Lord Slynn*, Den Haag, 2000.

[29] J. Boć, M. Lis, B. Mielnik, K. Wójtowicz, *op. cit*., s. 212.

[30] C. Mik, W. Czapliński, *op. cit.*, s. 305.

[31] Sprawa C 105/03 *Criminal proceedings against Maria Pupino*.

© for this edition by CNS

dził, że brak wymienienia Traktatu o Unii Europejskiej w art. 35 TUE nie uniemożliwia sądom krajów członkowskich zadawania pytań, które wymagałyby stwierdzenie zgodności decyzji czy też decyzji ramowych z Traktatem. ETS tutaj jest uprawniony do dokonywania wykładni TUE tylko w takim zakresie, w jakim wymaga tego sprawa i jedynie w obrębie swoich kompetencji, natomiast pytania o sam Traktat są niedozwolone[32]. Nie oznacza to w żadnym wypadku jednak, że ETS przez kreatywną interpretację Traktatu może rozszerzać swoją rolę, zbliżając ją do tej, którą ma we Wspólnotach. Trybunał w sprawie Errasti[33] jasno wyznaczył granicę swobody interpretacji, uznając, że nie jest właściwy do orzekania w sprawie odpowiedzialności za straty spowodowane wejściem w życie aktu w III filarze w trybie art. 35 TUE[34]. Swoją odmowę uzasadnił brakiem w TUE istniejącego we Wspólnotach przepisu dotyczącego takiej odpowiedzialności (art. 288 TWE)[35], na podstawie którego właśnie w I filarze sprawuje on swoją jurysdykcję[36].

Kompetencje ETS w sprawach określonych w tytule VI Traktatu o Unii Europejskiej

Z zastrzeżeniem powyższych ograniczeń, jurysdykcja Trybunału dotyczy trzech dziedzin: kontroluje legalność działania instytucji, dokonuje

[32] *Pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, pod red. M. Domańskiej, M. Wąsek-Wiaderek, E. Wojtaszek-Mik, A. Zielonego, Warszawa-Kraków 2007, s. 32–33.

[33] Sprawa C-354/04.

[34] Par. 46 wyroku: „...In contrast, Article 35 EU confers no jurisdiction on the Court of Justice to entertain any action for damages whatsoever".

[35] Par. 47 wyroku: „...In addition, Article 41(1) EU does not include, among the articles of the Treaty establishing the European Community applicable to the areas referred to in Title VI of the Treaty on European Union, the second paragraph of Article 288 EC, according to which the Community must, in accordance with the general principles common to the laws of the Member States, make good any damage caused by its institutions or by its servants in the performance of their duties, or Article 235 EC, under which the Court has jurisdiction in disputes relating to compensation for damage provided for in the second paragraph of Article 288 EC (see, by analogy, Case C-160/03 Spain v. Eurojust [2005] ECR I-2077, paragraph 38)".

[36] P. Craig, G. de Burca, *op. cit*., s. 254.

© for this edition by CNS

wykładni prawa oraz zapewnia jego przestrzeganie zarówno przez państwa, jak i jednostki.

Najważniejszą z punktu widzenia polskiego sądu jest możliwość zwrócenia się do ETS z pytaniem prejudycjalnym (art. 35 TUE ust. 1–3 lit. a i b). Wspólnotowy Trybunał jest właściwy do orzekania w tym trybie o ważności i wykładni decyzji oraz decyzji ramowych, wykładni konwencji stworzonych na podstawie tytułu VI TUE, a także o wykładni i ważności środków wykonawczych do wyżej wymienionych konwencji[37].

Polska ustawa nie przewiduje wprowadzenia obligatoryjnego pytania dla sądu ostatniej instancji. Nowe rozwiązania umożliwią zwracanie się do ETS przez każdy sąd krajowy, jeżeli tylko uzna, że do wydania wyroku orzeczenie luksemburskiego Trybunału jest mu niezbędne. Prawo do zwrócenia się do ETS przysługiwać będzie jedynie sądowi, a nie stronom postępowania, choć będą one mogły o to wnioskować[38].

Zauważyć dają się podobieństwa z procedurą pytań prawnych funkcjonującą w I filarze (art. 234 TWE). Wyrok ETS wiąże sąd krajowy tylko w zakresie dokonanej przez niego wykładni czy stwierdzenia o ważności. Wspólnotowy Trybunał nie rozstrzyga samej sprawy, gdyż ta kompetencja należy do sądu krajowego[39].

Interesującą kwestią jest zakres obowiązywania orzeczenia wydanego w trybie art. 35 TUE. W I filarze orzeczenie takie wywiera skutki *ex tunc* i wiąże także inne sądy krajowe w analogicznych sprawach[40]. Sytuacja w III filarze jest o tyle skomplikowana, że nie wszystkie państwa uznały tu jurysdykcję ETS, tym niemniej jednak logiczne jest, że wydane orzeczenia dotyczące interpretacji lub stwierdzenia nieważności również

---

[37] A. Grzelak, *Trzeci filar Unii Europejskiej. Instrumenty prawne*, Warszawa 2008, s. 237.

[38] *Wymiar Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, pod red. M. Perkowskiego, Warszawa 2003, s. 261.

[39] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, pod red. J. Barcza, Warszawa 2003, s. 350.

[40] Na temat obowiązywania orzeczeń ETS i zagadnień związanych z ich ewentualną precedensowością literatura jest bardzo bogata, np: C.T. Hartley, *op. cit.*; P. Craig, G. de Burca, *EU Law...*; J. Steiner, L. Woods, C. Twigg-Flesner, *op. cit.*; V. Constantinesco, *op.cit.*; U. Everling, *On the Judge-made law of the European's Community Courts*, [w:] *Judicial Review...*; R. Dehousse, *The European Court of Justice: The Politics of Judicial Integration*, London 1998; A. Arnull, *The Use and Abuse of Article 177*, 52 Modern Law Review 622, 1989; G.F. Mancini, D.T. Keeling, *From CILFIT to ERT: The Constitutional Challenge Facing the European Court*, 11 Yearbook of European Law, 1991.

© for this edition by CNS

dotyczą tych krajów[41]. Ujawnia się tutaj niewątpliwa słabość systemu opartego na fakultatywnej jurysdykcji ETS, która zagraża spójności prawa unijnego.

Kolejnym rozwiązaniem, jakie wprowadza art. 35 TUE, jest możliwość zwrócenia się przez państwa członkowskie o dokonanie kontroli legalności decyzji i decyzji ramowych. Komisja może także zwrócić się do ETS, podnosząc zarzut braku kompetencji, naruszenia istotnych wymogów proceduralnych bądź Traktatu o Unii Europejskiej i jakiejkolwiek normy związanej z jego stosowaniem, a także w przypadkach nadużycia władzy[42]. Jurysdykcja Trybunału nie rozciąga się jednak na konwencje, gdyż te z chwilą ratyfikacji uzyskują status prawa pierwotnego, które nie podlega kontroli ETS w tym trybie[43]. Problem skutku takiego stwierdzenia nieważności jest podobny do tego, z jakim mieliśmy w przypadku odpowiedzi ETS na pytanie prawne zadane w trybie art. 35 TUE. Uznanie danego aktu za nieważny skutkuje bowiem jego nieważnością także w krajach, które nie uznały jurysdykcji Trybunału na tym polu, bo niedopuszczalna byłaby sytuacja, w której akt funkcjonowałby w jednym, kraju członkowskim, a w drugim nie[44].

Art. 35 TUE przewiduje również, że luksemburski Trybunał właściwy będzie do rozstrzygania sporów między państwami członkowskimi, dotyczących wykładni i stosowania aktów przyjętych na podstawie art. 34 ust. 2[45], jeżeli problemu nie będzie w stanie rozwiązać Rada. Poprzedzać to powinna procedura rozjemcza (koncyliacyjna) przed Radą UE. Z mediacji całkowicie wyłączona została Komisja, o ile jej udział nie został wyraźnie przewidziany w konwencji będącej przedmiotem sporu[46]. Na taką mediację Traktat przewiduje 6 miesięcy. Nie jest do końca jasne, czy fakt, że Rada nie była w stanie rozstrzygnąć sporu, oznacza automatyczne zaangażowanie się ETS. Traktatowe określenie „Trybunał jest właściwy" (*shall have jurisdiction*) oraz fakt, że na mocy art. 46 TUE

[41] *Współpraca sądowa...*, s. 474. Wydaje się to potwierdzać orzeczenie w sprawie C-469/03 *Criminal proceedings against Filimeno Miraglia*, gdzie ETS powołał się na wcześniejsze połączone sprawy Gözütok & Brügge.

[42] J. Boć, M. Lis, B. Mielnik, K. Wójtowicz, *op. cit*., s. 212.

[43] C. Mik, W. Czapliński, *op. cit*., s. 304.

[44] A. Grzelak, *op. cit*., s. 241.

[45] J. Boć, M. Lis, B. Mielnik, K. Wójtowicz, *op. cit*., s. 211.

[46] C. Mik, W. Czapliński, *op. cit*., s. 305.

© for this edition by CNS

przepisy TWE stosuje się odpowiednio wydają się jednak za tym przemawiać[47]. Dodać należy, że pojawiają się również opinie, że z art. 35 ust. 7 TUE nie wynika obowiązek zwrócenia się do Rady UE, żeby ta rozpoczęła procedurę rozjemczą. Wystarczyć ma sam fakt, że do porozumienia nie doszło, niezależnie, czy to postępowanie przed Radą UE miało w ogóle miejsce, czy też nie[48].

Rola Trybunału Sprawiedliwości w III filarze UE – ocena

Podsumowując, należy stwierdzić, że instytucja pytań prawnych w obecnym kształcie pozostawia wiele do życzenia. Po pierwsze, zakres jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich jest węższy od tego, który przewidziany jest w I filarze przez art. 234 TWE. Jest to o tyle istotne, że procedura pytań prejudycjalnych w trybie art. 234 TWE uznawana jest dość powszechnie za kluczowe narzędzie zapewniające jednolitość wykładni i stosowania prawa wspólnotowego, a także należytą jego efektywność oraz kontrolę zgodności aktów instytucji wspólnotowych z traktatami[49]. Brak podobnego rozwiązania w III filarze należy uznać za rozwiązanie niekorzystne. Wątpliwości budzić może także opcjonalność tej jurysdykcji. Taka konstrukcja, typowa dla prawa międzynarodowego publicznego, wydaje się odpowiadać charakterystyce III filaru, będącego formą współpracy międzyrządowej, jednak prowadzi ona nieuchronnie do powstania różnych standardów ochrony prawnej w poszczególnych państwach członkowskich. Oczywiście brak uznania jurysdykcji ETS w trybie art. 35 TUE nie stanowi w żadnym wypadku złamania nałożonych na państwo zobowiązań traktatowych, jednak jest to niemożliwe do pogodzenia z celami wyznaczonymi przez TUE, w szczególności z ochroną praw podstawowych[50]. Rozwiązaniem tego problemu byłoby złożenie deklaracji o uznaniu jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości przez wszystkie państwa członkowskie, jednak

[47] A. Grzelak, *op. cit.*, s. 247.

[48] Por. P. Filipek, *Art. 35*, [w:] *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, pod red. K. Lankosza, Warszawa 2004, s. 438.

[49] J. Steiner, L. Woods, C. Twigg-Flesner, *op. cit.*, s. 193.

[50] A. Wróbel, *op. cit.*, s. 479.

© for this edition by CNS

do czasu, kiedy to nie nastąpi, wszelkie negatywne następstwa fakultatywności tej jurysdykcji bądą dawały o sobie znać.

Obecnie istniejące, niedoskonałe rozwiązanie ulec ma zmianie wraz z wejściem w życie Traktatu lizbońskiego. Zakładając irlandzkie „tak" w referendum, które ma się tam odbyć jesienią[51], nowy traktat wprowadzi dalsze zmiany w obszarze III filaru. Reforma lizbońska przewiduje uchylenie art. 35 TUE i rozciągnięcie jurysdykcji ETS na cały Obszar Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, choć pozostawiono pewne wyjątki. Nowy art. 276 TFUE[52] wskazuje, że w ramach wykonywania swoich uprawnień[53] Trybunał w dalszym ciągu nie jest właściwy do orzekania w sprawach kontroli legalności i proporcjonalności środków policyjnych (lub innych organów ścigania) oraz działań państwa, podejmowanych w celu ochrony porządku publicznego i zapewnienia bezpieczeństwa[54].

---

[51] Taoiseach Brian Cowen zapowiedział referendum na koniec października 2009 r. Według badań zrobionych w styczniu 2009 r. na zlecenie telewizji RTÇ, 51% ankietowanych poparłoby Traktat przy założeniu, że Irlandia utrzyma stałego komisarza oraz, że będzie miała zagwarantowaną nienaruszalność swoich praw dotyczących neutralności, podatków i aborcji. 33% twierdzi, że zagłosuje przeciw, co oznacza 6% mniej niż podczas ostatniego badania. Niezdecydowanych pozostaje 16%, a więc 2% mniej niż podczas poprzedniego badania. Wyłączając niezdecydowanych, wyniki prezentują się następująco: za – 60,7%, przeciw – 39,3%. Podczas czerwcowego referendum przeciwko Traktatowi opowiedziało się 53,4% głosujących.

[52] Traktat z Lizbony zmienia nazwę Traktatu ustanawiającego Wspólnoty Europejskie na Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Art. 276 TFUE „W wykonywaniu swoich uprawnień dotyczących postanowień części trzeciej tytuł V rozdziały 4 i 5 odnoszących się do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie jest właściwy w zakresie kontroli ważności lub proporcjonalności działań policji lub innych organów ścigania w Państwie Członkowskim ani do orzekania w sprawie wykonywania przez Państwa Członkowskie obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego", za: *Traktat z Lizbony. Ujednolicone teksty Aktów Podstawowych Unii Europejskiej*, wyb. i opr. R. Bujalski, P. Błędzki, Warszawa 2008, s. 206.

[53] Po reformie lizbońskiej będzie to część trzecia tytułu IV (nowy tytuł V), rozdziały 4 i 5.

[54] G. Gancarz, *Zmiany dotyczące przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości zawarte w Traktacie z Lizbony*, „Biuletyn analiz UKiE" 2008, nr 20.

© for this edition by CNS