

# Doktryna skutecznej ochrony sądowej w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS)

Profesor Sophie Robin-Olivier

Szkoła Prawa La Sorbonne

Uniwersytet Paris 1 Panthéon-Sorbonne



**Finansowane w ramach Programu UE „Sprawiedliwość” na lata 2014-2020**

Treść niniejszej publikacji odzwierciedla wyłącznie poglądy autora i jest jego / jej wyłączną odpowiedzialnością.

Komisja Europejska nie przyjmuje odpowiedzialności za ewentualne wykorzystanie niniejszych informacji.

# Struktura prezentacji

I- Zasada krajowej autonomii proceduralnej

II- Granice autonomii proceduralnej: Zasady równoważności i skuteczności

III- Skuteczny środek prawny [odwoławczy] jako prawo podstawowe  
oraz ogólną zasadą prawa UE

## I- Zasada krajowej autonomii proceduralnej

### **Domniemanie kompetencji krajowych**

w sprawach proceduralnych i organizacji sądownictwa

Wdrożenie prawa UE jest zapewnione zgodnie z prawem krajowym,  
chyba że istnieją normy UE

**Uprawnienia UE są ograniczone**

*„...w przypadku braku przepisów wspólnotowych w tym zakresie, do krajowego systemu prawnego każdego państwa członkowskiego należy określenie warunków proceduralnych dotyczących działań prawnych mających na celu zapewnienie ochrony praw, które jednostki wywodzą z bezpośredniej skuteczności prawa wspólnotowego,*

*(... pod warunkiem, że warunki te nie są mniej korzystne niż te, które odnoszą się do podobnych działań o charakterze krajowym, ani nie są ukształtowane w sposób praktycznie uniemożliwiający korzystanie z praw przyznanych przez prawo wspólnotowe”)*

ETS, *Emmott*, C-208/90 (1991)

***Do państw członkowskich należy zapewnienie skutecznego poboru zasobów własnych Unii...***

... w celu zapewnienia poboru wszystkich dochodów z tytułu VAT, a tym samym ochrony interesów finansowych UE, ***państwa członkowskie mają swobodę wyboru stosowanych sankcji***, które mogą mieć formę sankcji administracyjnych, karnych lub ich połączenia

CJUE, *M.A.S*, C-42/17 (2017)

➤ Co się stanie, jeśli państwo członkowskie nie skorzysta z przysługującej mu autonomii proceduralnej

i nie istnieje żaden środek prawny [odwoławczy] służący ochronie praw przyznanych jednostkom przez prawo Unii?

➤ Co powinny zrobić sądy krajowe, aby zaradzić temu zaniechaniu?

## II- Granice autonomii proceduralnej: Zasady równoważności i skuteczności

Zwrot opłat pobranych przez państwo członkowskie niezgodnie z przepisami prawa wspólnotowego

„mogą być poszukiwane jedynie w ramach warunków, zarówno co do treści, jak i formy, ustanowionych przez różne prawa krajowe mające zastosowanie”...

Ale

**„warunki te *nie mogą być mniej korzystne niż te, które dotyczą podobnych roszczeń związanych z opłatami krajowymi i nie mogą być tak ukształtowane, aby praktycznie uniemożliwiały korzystanie z praw przyznanych przez prawo wspólnotowe*”**

CJCE, *San Giorgio* , 199/82 (1983)

## Pojęcie równoważności

„Ochrona praw przyznanych jednostkom przez prawo UE musi być zasadniczo równoważna z ochroną, jaką państwo członkowskie przyznaje prawom chronionym przez prawo krajowe”

= brak rozróżnienia, gdy cel i podstawa powództwa są podobne

- Równoważność nie wymaga od państw członkowskich rozszerzenia ich najbardziej korzystnych zasad
- Równoważność jest zachowana, jeżeli powołano się na obiektywne uzasadnienie, niezwiązane z unijnym lub krajowym charakterem kwestionowanego środka prawnego [odwoławczego]



## *Co oznacza równoważność w odniesieniu doterminów przedawnienia*

Równoważność nie została pominięta, jeżeli

*przepisy krajowe dotyczące przedawnienia mają zastosowanie zarówno do roszczeń odszkodowawczych opartych na prawie UE, jak i do roszczeń opartych na prawie krajowym*

oraz

*ich zastosowanie nie zależy od tego, czy prawo do żądania pełnego naprawienia szkody wynika z naruszenia krajowych reguł konkurencji lub unijnego prawa konkurencji”*

ETS, *Cogeco Communications*, C-637/17 (2019) Odszkodowanie za nadużycie pozycji dominującej

Identyfikacja porównywalnych procedur nie zawsze jest łatwa..

Wymaga to pełnej znajomości (porównywalnych) procedur krajowych..

„W odniesieniu do porównywalności powództw, **do sądu krajowego**, który posiada bezpośrednią wiedzę na temat mających zastosowanie szczegółowych przepisów proceduralnych, należy ustalenie, czy dane powództwa są podobne pod względem **celu, podstawy i istotnych cech**”

ETS, *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, C-651/19 (2020)  
Zasady proceduralne dotyczące doręczania decyzji dotyczących wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej (wdrożenie dyrektywy 2013/32 w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej)

⇒ ***W większości przypadków ocena równoważności należy do sądu krajowego***

## Pojęcie efektywności

Prawo krajowe nie spełnia wymogu skuteczności  
jeśli czyni to „*praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym*”  
wykonywanie prawa przyznanego przez prawo Unii, które sądy krajowe muszą  
chronić

*„niezgodne z prawem wspólnotowym byłyby wszelkie wymogi dowodowe, których skutkiem byłoby praktycznie uniemożliwienie lub nadmierne utrudnienie uzyskania zwrotu opłat pobranych niezgodnie z prawem wspólnotowym*

*Dotyczy to „**domniemań lub reguł dowodowych** mających na celu nałożenie na podatnika ciężaru wykazania, że nienależnie uiszczone opłaty nie zostały przeniesione na inne osoby lub szczególnych ograniczeń dotyczących formy dowodów, które należy przedstawić, takich jak wykluczenie wszelkich rodzajów dowodów innych niż dowody z dokumentów”*

CJCE, *San Giorgio* , 199/82 (1983)

⇒ **procedury krajowe muszą umożliwiać wdrażanie prawa UE**  
**Wymóg ten wykracza poza zasadę niedyskryminacji/równości**

## Ogólna ocena skuteczności

Kwestia, czy krajowy przepis proceduralny uniemożliwia lub nadmiernie utrudnia stosowanie prawa Unii, powinna być analizowana w świetle ***rol i tego przepisu w postępowaniu, jego przebiegu i szczególnych cech, rozpatrywanych jako całość, przed różnymi organami krajowymi***

W tym kontekście należy między innymi wziąć pod uwagę ochronę prawa do obrony, zasadę pewności prawnej i prawidłowego przebiegu postępowania

ETS, *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, C-651/19 (2020)

# Kluczowe zagadnienia w orzecznictwie ETS, w których testowano skuteczność

## ➤ Status

- Materialne środki prawne [odwoławcze] dostępne dla osób fizycznych
- Adekwatność i stosowność rekompensaty przewidzianej w krajowym systemie prawnym
  - Istnienie tymczasowych środków zaradczych w przypadku pilnej potrzeby uzyskania zadośćuczynienia
  - Terminy na uruchomienie środków prawnych [odwoławczych]
- Zakres uprawnień sądów krajowych do rozpatrywania prawa UE z urzędu

## *Na temat statusu*

*„Skuteczna ochrona sądowa nie jest zapewniona, jeżeli **jednostka jest zmuszona poddać się postępowaniu administracyjnemu lub karnemu oraz wszelkim sankcjom, które mogą z niego wynikać, jako jedynej formie środka prawnego [odwoławczego] służącego zakwestionowaniu zgodności spornego przepisu krajowego z prawem wspólnotowym**”*

*ETS, Unibet, C-432/05, 2007 r.*

## *W sprawie rodzajów środków prawnych [odwoławczych]*

Państwa członkowskie nie muszą wprowadzać nowych lub szczególnych środków prawnych [odwoławczych]

Ale

**Sankcje muszą być skuteczne i mieć skutek odstraszający**

⇒ Niewystarczalność zwykłego zwrotu kosztów poniesionych w związku z rozmową o pracę

*ETS, Von Colson, C14/83, 1984 r.*

⇒ W przypadkach dyskryminacji, gdy odszkodowanie jest wybranym środkiem prawnym [odwoławczym], musi ono być pełne

*ETS, McDermott i Cotter, C-286/85, 1987 r.*

*ETS, Marshall II, C-271/91, 1993 r.*



## *W sprawie terminów na wniesienie powództwa*

Rozsądne terminy są zgodne z zasadą skuteczności w ***interesie pewności prawnej***, która chroni zarówno osobę fizyczną, jak i zainteresowane organy

Wyznaczenie terminów na wniesienie powództwa, ***które rozpoczynają swój bieg dopiero od dnia, w którym dana osoba wiedziała*** lub przynajmniej powinna była wiedzieć o sytuacji, nie jest uważane za nadmierne utrudnienie

Zobacz mianowicie: ETS, *Caterpillar Financial Services*, C-500/16, 2017 r.

## Znaczenie kontekstu

*„ w kontekście prawa konkurencji ..*

*...należy uwzględnić **specyfikę spraw z zakresu prawa konkurencji**, a w szczególności fakt, że wniesienie skargi o odszkodowanie ... wymaga zasadniczo **złożonej analizy faktycznej i ekonomicznej**.*

*... **przepisy krajowe określające datę rozpoczęcia biegu terminu przedawnienia, czas jego trwania oraz zasady zawieszania lub przerywania biegu tego terminu muszą być dostosowane do specyfiki prawa konkurencji***

*ETS, **Cogeco Communications**, C-637/17 (2019) Odszkodowanie za nadużycie pozycji dominującej*

## *Globalna i kontekstowa ocena równoważności i skuteczności*

- Zgodność prawa krajowego nie może być oceniana *in abstracto*, lecz musi być oceniana w konkretnym kontekście sprawy
- Należy wziąć pod uwagę wszystkie istotne aspekty danych środków krajowych oraz systemu prawnego, w którym mają one zastosowanie

## Quiz

Czy to możliwe, że skuteczność wymaga sankcji karnych?

- a) Tak
- b) Nie

# III- Skuteczna ochrona sądowa jako prawo podstawowe i zasada ogólna prawa UE

Konstytucyjny wymiar prawa do skutecznego sądowego środka prawnego [odwoławczego]

Podstawowe elementy prawa podstawowego

Istota prawa do skutecznego środka prawnego [odwoławczego] i dostępu do bezstronnego sądu (art. 47 KPP)

# Konstytucyjny wymiar prawa do skutecznego sądowego środka prawnego [odwoławczego]

- Ogólna zasada prawa UE (ETS, *Johnson*, 222/84, 1986) odnosząca się do *tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich*,  
oraz *art. 6 i 13 EKPC*

- **Art. 47 Karty praw podstawowych UE (KPP, 2000)**

- **Art. 19 ust. 1 TUE (Lizbona)**

„Państwa członkowskie zapewniają środki prawne [odwoławcze] wystarczające do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii”

## Art. 47 – Prawo do skutecznego środka prawnego [odwoławczego] i dostępu do bezstronnego sądu

„Każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma ***prawo do skutecznego środka prawnego [odwoławczego]*** przed sądem, zgodnie z warunkami określonymi w niniejszym artykule.

Każdy ma prawo do ***sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy sądowej w rozsądnym terminie przez niezależny i bezstronny sąd*** ustanowiony uprzednio na mocy prawa. Każdy ma ***możliwość korzystania z doradztwa, obrony i reprezentacji***.

Pomoc prawna jest udostępniana osobom, które nie posiadają wystarczających środków, w takim zakresie, w jakim jest ona niezbędna do zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości. „

## Główne elementy prawa podstawowego (i zasady ogólnej)

- Prawo do uruchomienia niezbędnej kontroli sądowej i skorzystania z odpowiednich środków prawnych [odwoławczych] w celu ochrony praw przyznanych przez prawo Unii
- Prawo, które nigdy nie może być całkowicie wyeliminowane, nawet ze względu na bezpieczeństwo narodowe
  - Efekt bezpośredni



## Bezpośrednia skuteczność art. 47 Karty

Art. 47 „jest sam w sobie wystarczający i nie musi być uszczegóławiany przez przepisy prawa unijnego lub krajowego, aby **przyznać jednostkom prawo, na które mogą się one powoływać jako takie**”

ETS, *Egenberger*, C-414/16, 2018 r.

ETS, *A.K. i in. (Niezawisłość Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego)*, C-585/18, C-624/18 i C-625/18, 2019 r.

ETS, *Országos*, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, 2020 r.

## Istota prawa do Art. 47

**Dyrektywy UE są interpretowane „w świetle art. 47”**

**⇒ Może być konieczne przekształcenie krajowych procedur i systemów sądowych**

- ***Prawo do kontroli sądowej, a nie tylko do odwołania przed organem administracyjnym***

ETS, Országos, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU (wielka izba), 2020 r.

*Dyrektywa 2008/115 w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich*

- ***Wymagane w przypadkach dyskryminacji wyważenie musi zostać dokonane przez niezależny organ, a ostatecznie przez sąd krajowy***

ETS, Egenberger, C-414/16, 2018 r.

*Dyrektywa 2000/78 w sprawie równego traktowania*

- **Orzeczenie sądu nie może pozostać bezskuteczne**, ponieważ sąd ten nie dysponuje żadnymi środkami zapewniającymi jego wykonanie

ETS, *Torubarov*, C-556/17, 2019 r.

*Dyrektywa 2013/32 w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej*

- Sąd ma prawo (a nawet obowiązek) **zarządzić przymusowe zatrzymanie osób wykonujących władzę publiczną, które są odpowiedzialne za naruszenie unijnego prawa ochrony środowiska** (po wyważeniu prawa do skutecznego środka prawnego [odwoławczego] i prawa do wolności)

ETS, *Deutsche Umwelthilfe*, C-752/18, 2019 r.

*Dyrektywa 2008/50 w sprawie zanieczyszczenia atmosfery*

..

**Prawo do corocznego płatnego urlopu** na podstawie dyrektywy 2003/88 w sprawie czasu pracy oraz **prawo do skutecznego środka prawnego [odwoławczego]** określone w art. 47 Karty

stoi na przeszkodzie temu, by pracownik musiał najpierw skorzystać z urlopu, zanim ustali, czy ma prawo do wynagrodzenia za ten urlop

CJUE, *King* , C-214/16, 2017 r

⇒ Konieczna jest reforma procedur przed sądami pracy

## Połączenie art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 Karty

„ ...art. 19 ust. 1 TUE zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia środków prawnych [odwoławczych] wystarczających do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej, w szczególności w rozumieniu art. 47 Karty, w dziedzinach objętych prawem UE

... każde państwo członkowskie musi, zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, **zapewnić, aby organy, które jako „sądy” w rozumieniu prawa UE wchodzi w skład jego systemu sędziowskiego w dziedzinach objętych prawem UE, spełniały wymogi skutecznej ochrony sądowej**”

⇒ **Niezbędna jest niezależność i bezstronność** sądów i trybunałów krajowych

ETS, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, 2018 r.

ETS, *Komisja przeciwko Polsce*, C-618/19 (2019)

..

## Quiz

Czy art. 47 zastępuje odesłanie do art. 6 i 13 EKPC?  
w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości?

- a) Tak
- b) Nie

# Podsumowanie

## 1/ Poważne przekształcenie prawa UE

Od autonomii proceduralnej do znacznego wpływu prawa UE na procedury krajowe

## 2/ Ogromne rozszerzenie kompetencji UE

⇒ Harmonizacja prawa, głównie w oparciu o orzecznictwo ETS

3/ **prawo podstawowe/ogólna zasada prawa współistnieje z wymogiem równoważności i skuteczności procedur krajowych** w celu zapewnienia wdrożenia prawa UE

4/ **Do wymogu skuteczności procedur krajowych dodano wymiar praw człowieka**

*Skuteczny środek prawny [odwoławczy] to nie tylko kwestia egzekwowania prawa UE*

*Prawo do skutecznego środka prawnego [odwoławczego] zyskało wartość i moc prawną prawa podstawowego*