

FIDE 2021
XXIX KONGRES FIDE
Haga, 3 - 6 listopada 2021 r.

Ceremonia otwarcia w dniu 4 listopada 2021 r.

Związki konstytucyjne pomiędzy porządkami prawnymi i sądami w Unii Europejskiej

*Koen Lenaerts*¹

Przewodnicząca Wissels,
Przewodniczący van der Woude,
Wiceprzewodniczący Wykonawczy Timmermans,
Ekscelencje,
Szanowne Koleżanki i Koledzy,
Panie i Panowie,

To wielki zaszczyt przemawiać do Państwa podczas ceremonii otwarcia 29. kongresu FIDE i jest mi szczególnie miło, że jestem tu w tak znamienitym towarzystwie.

Jestem bardzo wdzięczny w szczególności pani przewodniczącej Wissels i wszystkim pozostałym organizatorom FIDE za to, że pomimo wszystkich trudności, z jakimi się borykali, doprowadzili do tego wydarzenia. Pragnę również podziękować tłumaczom naszego Trybunału za obecność, ponieważ bez nich ten kongres nie byłby możliwy.

FIDE jest prawdziwą historią sukcesu. Stanowi wyjątkowe forum, na którym spotykają się praktycy, sędziowie i naukowcy z całej Europy i spoza niej, aby dyskutować o prawie UE. Wszyscy czekaliśmy na tegoroczny kongres ze szczególną niecierpliwością, biorąc pod uwagę, że musiał on zostać przełożony ze względu na bezprecedensową pandemię Covid-19. Cieszę się więc, że wszyscy jesteśmy tutaj - fizycznie obecni - aby dyskutować o tym, jak wygląda obecnie prawo UE i co nas czeka w przyszłości. Miasto, które nas gości, Haga, ze swoimi słynnymi tradycjami i instytucjami sądowymi i prawnymi, stanowi doskonałe miejsce do prowadzenia dyskusji w nadchodzących dniach.

¹ 1 Prezes Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i profesor prawa Unii Europejskiej na Uniwersytecie w Leuven. Wszystkie opinie wyrażone w niniejszym dokumencie są osobiste dla autora

Pragnę podzielić się z Państwem dzisiaj kilkoma refleksjami dotyczącymi roli Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz ogólnie pozycji prawa UE w świetle wyzwań, przed którymi obecnie stoimy.

Autorytet Trybunału Sprawiedliwości został zakwestionowany w różnych państwach członkowskich, podobnie jak nadrzędność prawa UE, nie tylko przez polityków i prasę, ale także *przed* sądami krajowymi, a nawet *przez* nie, w tym niektóre sądy konstytucyjne. Jest to niezwykle poważna sytuacja, która stawia Unię na konstytucyjnym rozdrożu. Uważam, że nie jest przesadą stwierdzenie, że jej fundamenty jako Unii opartej na rządach prawa są zagrożone i że stawką jest samo przetrwanie projektu europejskiego w jego obecnej formie.

W związku z tym chciałbym, abyśmy na chwilę cofnęli się o krok i przypomnieli sobie, jaka jest rola sądów w społeczeństwie demokratycznym, a w szczególności w Unii takiej jak nasza.

Jako strażnicy praworządności, sądy gwarantują, że zarówno władze publiczne, jak i prywatni obywatele przestrzegają reguł gry. Kiedy trzeba, muszą stać na straży praw nielicznych wbrew woli wielu, nawet jeśli oznacza to wydawanie niepopularnych orzeczeń. Sądy muszą wydawać swoje wyroki bez strachu i łaski.

Formalnie rzecz biorąc, władza sądów opiera się na podstawowym tekście, czy to konstytucji, czy traktacie. Jednak ostatecznie to zaangażowanie społeczeństwa w rządy prawa, demokrację i prawa podstawowe nadaje moc temu dokumentowi, a tym samym orzeczeniom sądowym. Bez poszanowania tych wartości konstytucja czy traktat są niczym więcej jak tylko kawałkiem papieru.

Dlatego też jednostki muszą być przekonane - i trzeba im o tym stale przypominać - że aby mogły cieszyć się wolnością i sprawiedliwością, orzeczenia sądowe muszą być respektowane, zwłaszcza przez stronę przegrywającą. Dlatego należy się cieszyć, gdy urzędnicy państwowi publicznie oświadczają, że choć nie zgadzają się z wynikiem danej sprawy, ich obowiązkiem jest respektowanie i egzekwowanie wyroku. Natomiast, gdy urzędnicy państwowi stwierdzają, że sądy są stronnicze, ponieważ nie orzekły na ich korzyść, gdy krytykują sędziów osobiście lub nie reagują, gdy prasa nazywa ich wrogami ludu, podważają rządy prawa.

Te same szkodliwe konsekwencje mogą wystąpić, gdy same sądy przestaną się szanować i zastąpią dialog otwartą konfrontacją. Jest to szczególnie prawdziwe w UE, której porządek prawny opiera się na współpracy między Trybunałem Sprawiedliwości i sądami krajowymi, jak również między samymi sądami krajowymi.

Aby ten system współpracy mógł prawidłowo funkcjonować, zarówno Trybunał Sprawiedliwości, jak i sądy krajowe muszą przestrzegać podziału kompetencji ustanowionego w traktatach. Jak każdy system prawny, porządek prawny Unii może funkcjonować jedynie wtedy, gdy jest jasne, kto ma ostatnie słowo w kwestii określania prawa. Tak więc, zgodnie z art. 19 TUE, jak również z wymogami jednolitości i równości wobec prawa, Trybunał Sprawiedliwości musi mieć ostatnie słowo w określaniu prawa UE, podobnie jak krajowe sądy konstytucyjne mają ostatnie słowo przy wykładni własnych konstytucji. Ponadto nadrzędność prawa UE, zgodnie z wykładnią Trybunału Sprawiedliwości, musi być respektowana wszędzie tam, gdzie ma ono zastosowanie, ponieważ w przypadku braku jednolitego stosowania tego prawa nie mogłoby ono dłużej pełnić swojej ujednocniającej roli jako prawo wspólne dla państw członkowskich.

W tym kontekście należy również podkreślić, że, jak Trybunał Sprawiedliwości wyjaśnił w sprawie *Wightman*², członkostwo w Unii Europejskiej jest dobrowolne. Opiera się ono na demokratycznym i suwerennym wyborze dokonanym przez każde państwo członkowskie, aby przystąpić do Unii i przyjąć prawa i obowiązki związane z członkostwem. Suwerenność państw członkowskich jest łączona, a nie zrzeczona. Choć mam szczerą nadzieję, że żadne państwo członkowskie nigdy więcej nie odczuje potrzeby skorzystania z praw przysługujących mu na mocy art. 50 TUE, fakt istnienia tych praw wzmacnia legitymizację prawa UE. Tak długo, jak państwo członkowskie pozostaje w Unii ze swoimi europejskimi partnerami na mocy traktatów UE, wszystkie jego władze publiczne - w tym sądy najwyższe - muszą przestrzegać nadrzędności prawa ustanowionego na mocy tych traktatów, zgodnie z wykładnią Trybunału Sprawiedliwości. W przeciwnym razie podważa się równość państw członkowskich wobec prawa Unii i zaprzecza demokratycznemu i suwerennemu wyborowi dokonanemu przez dane państwo członkowskie, zgodnie z jego własnym prawem konstytucyjnym, dotyczącemu przystąpienia do Unii i pozostania w niej.

² 2 TSUE, *Wightman i inni*, wyrok z dnia 10 grudnia 2018 r., nr sprawy. C-621/18, EU:C:2018:999

Budowa integracji europejskiej w oparciu o rządy prawa trwała siedemdziesiąt lat. Trybunał Sprawiedliwości nie jest nowym dzieckiem w bloku. Być może traktaty były wielokrotnie zmieniane, ale Trybunał Sprawiedliwości i zasady rządzące jego jurysdykcją są tak stare, jak pierwsze powojenne sądy konstytucyjne ustanowione w Europie. Trybunał Sprawiedliwości włączył wiele tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich do struktury konstytucyjnej UE, zapewniając w ten sposób głębokie powiązanie prawa UE z krajowymi przepisami konstytucyjnymi. Ponadto w ostatnich latach sam Trybunał Sprawiedliwości został wezwany do rozpatrzenia znacznej liczby spraw - niektóre z nich są nadal w toku - które dotyczą bezpośrednio tych wspólnych tradycji, w szczególności państwa prawa i solidarności na poziomie Unii. W tym kontekście Trybunał Sprawiedliwości i sądy konstytucyjne państw członkowskich powinny być naturalnymi sprzymierzeńcami, a nie przeciwnikami.

Należy również podkreślić, że pomimo trudności, o których właśnie wspomniałem, praca Trybunału Sprawiedliwości w zakresie rozpatrywania wnoszonych do niego spraw, a w szczególności wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, które otrzymuje od sądów państw członkowskich, przebiega w sposób płynny i spokojny. W ciągu ostatnich pięciu lat Trybunał Sprawiedliwości otrzymał ogółem 2 768 takich odesłań. Liczba ta, która stale wzrasta - z wyjątkiem niewielkiego spadku w 2020 r. w szczytowym momencie pandemii Covid-19 - odzwierciedla bardzo udaną współpracę, jaka nadal ma miejsce między zdecydowaną większością sądów państw członkowskich a Trybunałem Sprawiedliwości w ramach mechanizmu odesłania prejudycjalnego.

Odesłania te odzwierciedlają wiele kwestii społecznych, przed którymi stoją państwa członkowskie, w tym kwestie związane z samą pandemią. Nie jest to zaskakujące, biorąc pod uwagę, jak głęboko prawo Unii zostało zakorzenione w krajowych systemach prawnych. Ponadto sądy krajowe są również sądami "prawa zwyczajowego" UE, powołanymi do stosowania prawa unijnego jako prawa ziemi, podobnie jak prawa krajowego. Prawdą jest - i rzeczywiście nie może i nie powinno być inaczej - że większość spraw dotyczących kwestii związanych z prawem UE jest rozpatrywana bezpośrednio przez sądy krajowe bez potrzeby angażowania Trybunału Sprawiedliwości w ramach mechanizmu odesłania prejudycjalnego. Sądy krajowe odgrywają zatem rolę niezbędną rolę w zapewnianiu wiernego i jednolitego stosowania prawa Unii.

W związku z tym dzisiejsze wyzwania dotyczą nie tylko przestrzegania wyroków Trybunału, ale także dostępu do procedury prejudycjalnej.

Z art. 267 TFUE wynika, że tryb prejudycjalny jest otwarty dla każdego "sądu i trybunału" państwa członkowskiego. Stosując to kryterium, Trybunał bierze pod uwagę szereg czynników, takich jak to, czy dany organ został ustanowiony na mocy ustawy, czy ma charakter stały, czy jego właściwość jest obowiązkowa, czy jego postępowanie ma charakter *inter partes*, czy stosuje on normy prawne i czy jest niezależny³.

Tak więc, w wyroku w sprawie *Miasto Łowicz*⁴ z zeszłego roku, Trybunał Sprawiedliwości musiał wyraźnie zaznaczyć, że sędziowie krajowi nie mogą być narażeni na postępowanie dyscyplinarne lub środki dyscyplinarne z powodu przedłożenia mu odesłania. Gdyby było inaczej, sędziowie mogliby zostać zniechęceni do skorzystania z przysługującego im swobodnego uznania przy składaniu wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości, a nawet do wypełnienia obowiązku złożenia takiego wniosku.⁵

Jeśli chodzi o ten ostatni obowiązek, pragnę zwrócić uwagę na wyrok z dnia 6 października bieżącego roku w sprawie *Conorzio Italian Management*⁶, tzw. wyrok *CILFIT II*, w którym Trybunał Sprawiedliwości potwierdził co do istoty swoje orzecznictwo dotyczące trzech sytuacji, w których sąd krajowy ostatniej instancji jest zwolniony z tego obowiązku.

Trybunał podkreślił w szczególności, że sama okoliczność, iż dany sąd krajowy złożył już wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w tym samym postępowaniu, nie zmienia tego obowiązku⁷. Przypomniwał również, że sąd krajowy ostatniej instancji może powstrzymać się od odesłania, jeżeli prawidłowa wykładnia prawa Unii jest tak oczywista, że nie pozostawia miejsca na jakiegokolwiek rozsądne wątpliwości. Jednakże przed stwierdzeniem, że nie ma takich wątpliwości, sąd krajowy ostatniej instancji musi być przekonany, że sprawa

³ Zob. np. TSUE, Banco de Santander, wyrok z dnia 21 stycznia 2020 r., nr sprawy. C-274/14, EU:C:2020:17, par. 51.

⁴TSUE, Miasto Łowicz i Prokurator Generalny, wyrok z dnia 26 marca 2020 r., sprawy połączone nr. C-558/18 i no. C-563/18, EU:C:2020:234; zob. także komunikat prasowy nr. 35/20.

⁵ TSUE, Komisja przeciwko Polsce (System dyscyplinarne mający zastosowanie do sędziów), wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., nr sprawy. C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 230; zob. też komunikat prasowy nr. 130/20.

⁶ TSUE, Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi, wyrok z dnia 6 października 2021 r., nr sprawy. C-561/19, EU:C:2021:799; zob. też komunikat prasowy no. 175/21.

⁷ Tamże, pkt. 59.

byłaby równie oczywista dla innych sądów ostatniej instancji państw członkowskich oraz dla Trybunału Sprawiedliwości. Jeżeli zatem sąd krajowy ostatniej instancji uzyskał informację o istnieniu rozbieżności w orzecznictwie - między sądami państwa członkowskiego lub między sądami różnych państw członkowskich - w zakresie wykładni przepisu prawa Unii mającego zastosowanie do sporu przed sądem krajowym, sąd ten musi zachować szczególną czujność przy ocenie, czy istnieją jakiegokolwiek uzasadnione wątpliwości co do prawidłowej wykładni tego przepisu.

Na poziomie materialnym, mimo że prawo Unii ma obecnie pewien wpływ na niemal każdą dziedzinę działalności ludzkiej i musi przeważać wszędzie tam, gdzie ma zastosowanie, Trybunał Sprawiedliwości w pełni uznaje, że należy przestrzegać ograniczeń zakresu prawa UE, zgodnie z zasadą przyznania kompetencji. Podam jeden niedawny przykład: w czerwcu ubiegłego roku Trybunał Sprawiedliwości orzekł w sprawie *TÜV Rheinland*⁸, że prawo UE w obecnym kształcie nie ma zastosowania do terytorialnych ograniczeń zakresu ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej.

Ponadto nawet tam, gdzie prawo UE ma zastosowanie, istnieje możliwość zróżnicowania.

I tak w sprawie *Centraal Israëlitisch Consistorie van België*⁹ Trybunał Sprawiedliwości podkreślił, że prawodawca UE zamierzał przyznać państwom członkowskim szeroki zakres uznania w kontekście konieczności pogodzenia ochrony dobrostanu zwierząt z poszanowaniem wolności praktyk religijnych. Trybunał Sprawiedliwości stwierdził zatem, że w zmieniającym się kontekście społecznym i legislacyjnym, charakteryzującym się rosnącą świadomością dobrostanu zwierząt, ustawodawca flamandzki był uprawniony do przyjęcia dekretu wymagającego odwracalnego zabiegu ogłuszania w ramach rytualnego uboju zwierząt.

Podobnie, jeśli chodzi o nierówne traktowanie ze względu na religię, Trybunał przypomniał w sprawie *WABE i Müller Handel*¹⁰, że gdy w grę wchodzi kilka podstawowych praw i zasad

⁸ TSUE, *TÜV Rheinland LGA Products i Allianz IARD*, wyrok z dnia 11 czerwca 2020 r., nr sprawy. C-581/18, EU:C:2020:453; zob. też komunikat prasowy nr. 69/20.

⁹ TSUE, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België i inni*, wyrok z dnia 17 grudnia 2020 r., nr sprawy. C-336/19, EU:C:2020:1031, pkt 71, 79 i 81; zob. też komunikat prasowy nr. 163/20

¹⁰ 10 TSUE, *WABE i MH Müller Handel*, wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., sprawy połączone nr. C-804/18 i no. C-341/19, EU:C:2021:594, pkt 87-90; zob. też komunikat prasowy nr. 128/21

zapisanych w traktatach, należy przeprowadzić niezbędną ocenę proporcjonalności zgodnie z potrzebą pogodzenia wymogów ochrony różnych praw i zasad będących przedmiotem sporu, zachowując między nimi właściwą równowagę. Trybunał stwierdził jednak, że prawodawca UE *sam nie ustalił* takiej równowagi między wolnością wyznania a uzasadnionymi celami, na które można się powołać w celu uzasadnienia odmiennego traktowania, lecz pozostawił to zadanie *państwom członkowskim i ich sądom*.

W kontekście analizy proporcjonalności Trybunał zauważył ponadto, że ponieważ prawo UE pozwala na przyjęcie przepisów krajowych, które są bardziej korzystne w odniesieniu do równego traktowania, państwo członkowskie może poddać uzasadnienie różnicy w traktowaniu pośrednio opartej na religii lub przekonaniach wyższym standardom ochrony. Te wyższe standardy mogą wynikać z przepisów krajowych chroniących wolność myśli, przekonań i religii, jako wartości, do której nowoczesne społeczeństwa demokratyczne przywiązują szczególną wagę.

Obie te sprawy ilustrują szacunek, jakim Trybunał Sprawiedliwości darzy tożsamość narodową państw członkowskich, przewidzianą w art. 4 ust. 2 TUE, oraz różnorodność, która jej towarzyszy. Jednakże w sytuacji, gdy samo prawo Unii określa w sposób wyczerpujący zasady, które należy stosować do danej kwestii, zasady te - zgodnie z wykładnią Trybunału Sprawiedliwości - powinny mieć pierwszeństwo przed prawem krajowym.

Tak więc, jak stwierdzono niedawno w sprawie *Repubblica*¹¹, tożsamość narodowa nie może służyć jako uzasadnienie odejścia od zasad i wartości Unii określonych w art. 2 TUE. W istocie wszystkie państwa członkowskie, przystępując do Unii Europejskiej, podpisały się pod wspólnymi wartościami poszanowania godności ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego i praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości.

Jeśli chodzi o praworządność, Trybunał Sprawiedliwości był wielokrotnie wzywany do określenia jej treści, zwłaszcza w kontekście wymogu niezawisłości sądów, w linii spraw rozpoczynających się od sprawy portugalskich sędziów w 2018 r.¹² Trybunał konsekwentnie

¹¹ TSUE, *Repubblica*, wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r., nr sprawy. C-896/19, EU:C:2021:311.

¹² 12 TSUE, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., nr sprawy. C-64/16, EU:C:2018:117; zob. też komunikat prasowy nr 20/18.

utrzymywał, że chociaż organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji krajowych, wszystkie sądy krajowe, które mogą zostać powołane do orzekania w kwestiach prawa UE, muszą zapewnić wystarczające gwarancje niezawisłości i bezstronności.¹³ Tak więc, chociaż UE nie narzuca żadnego konkretnego modelu systemom sądowym państw członkowskich, ustanawia czerwone linie. Poszanowanie tych granic i ogólnie praworządności jest podstawą wzajemnego zaufania. Projekt europejski - i związana z nim solidarność między państwami członkowskimi - zależy od tego zaufania.

Pozostawiam Państwa z tą ostatnią myślą. Państwa członkowskie powierzyły Trybunałowi Sprawiedliwości zadanie ustalania prawa na poziomie UE. Członkowie i pracownicy Trybunału pracują niezwykle ciężko i stale dążą do wydawania orzeczeń, które są dokładne, poprawne pod względem prawnym i sprawiedliwe. Jestem z nich bardzo dumny. Jednakże sędzia Sądu Najwyższego USA, Robert H. Jackson, słynnie zauważył kiedyś, że "nie jesteśmy ostateczni dlatego, że jesteśmy nieomylni, ale jesteśmy nieomylni tylko dlatego, że jesteśmy ostateczni". Rzeczywiście, we wszystkich systemach prawnych orzecznictwo opiera się ostatecznie na ostatecznym orzeczeniu sądowym, czyli na powadze rzeczy osądzonej /*res judicata*/. Dlatego właśnie wszystkie podmioty prawa UE, w tym państwa członkowskie, a w szczególności ich sądy, muszą stosować się, natychmiast i w pełni, do wyroków Trybunału Sprawiedliwości, stając tym samym na straży praworządności UE i równości państw członkowskich wobec tego prawa.

Dziękuję.

¹³ TSUE, Komisja przeciwko Polsce (System dyscyplinarny mający zastosowanie do sędziów), wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., nr sprawy. C-791/19, zob. powyżej przypis 5, pkt 56 ss.