RADA UNII EUROPEJSKIEJ

Bruksela, 12 marca 2014 r.
(OR. en)

7632/14
ADD 1

JAI 159
POLGEN 37
FREMP 43

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz Generalny Komisji Europejskiej, podpisał dyrektor Jordi AYET PUIGARNAU
Data otrzymania:	11 marca 2014 r.
Do:	Uwe CORSEPIUS, Sekretarz Generalny Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2014) 158 final - Załączniki 1 do 2
Dotyczy:	ZAŁĄCZNIKI do KOMUNIKATU KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2014) 158 final - Załączniki 1 do 2.

Zał.: COM(2014) 158 final - Załączniki 1 do 2

KOMISJA
EUROPEJSKA

Strasburg, dnia 11.3.2014 r.
COM(2014) 158 final

ANNEXES 1 to 2

ZAŁĄCZNIK

do

KOMUNIKATU KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności

Załącznik I: Praworządność jako podstawowa zasada Unii

Praworządność i system prawny Unii

Praworządność jest prawnie wiążącą zasadą konstytucyjną. Jest jednomyślnie uznawana za jedną z podstawowych zasad właściwych dla wszystkich systemów konstytucyjnych państw członkowskich UE i Rady Europy.

Na długo przed zamieszczeniem wyraźnego odniesienia do zasady praworządności w traktatach UE[1] Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 1986 r. w sprawie „Les Verts" podkreślił, że UE jest „wspólnotą prawa, w związku z czym zarówno działania jej państw członkowskich, jak instytucji podlegają kontroli w zakresie zgodności z kartą konstytucyjną, jaką jest traktat WE"[2].

W swoim orzecznictwie Trybunał wskazuje, że praworządność jest źródłem zasad, które w pełni mogą być dochodzone na drodze sądowej i mają zastosowanie w systemie prawnym UE. Trybunał podkreśla również, że zasady te są ogólnymi zasadami prawa wynikającymi z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich. Godne odnotowania są następujące zasady:

a) **zasada legalności**, która w kategoriach materialnych obejmuje przejrzysty, odpowiedzialny, demokratyczny i pluralistyczny proces uchwalania prawa. Trybunał potwierdził, że zasada legalności jest podstawową zasadą Unii, stwierdzając, że „[...] we wspólnocie prawa poszanowanie zgodności z prawem powinno być należycie zapewnione"[3];

b) **pewność prawa**, która wymaga między innymi, żeby przepisy były jasne i przewidywalne oraz żeby nie mogły zostać zmienione retrospektywnie. Trybunał podkreślił znaczenie pewności prawa, stwierdzając, że w świetle zasad pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań [...] skutki prawodawstwa [Unii] powinny być jasne i przewidywalne dla tych, którzy mu podlegają [...]" Trybunał orzekł również, że „[...] zasada pewności prawa z reguły sprzeciwia się temu, by początek stosowania w czasie aktu prawa [Unii] przypadał przed datą jego publikacji, w drodze wyjątku dopuszczalne jest jednak odstępstwo od tej reguły, jeżeli wymaga tego zamierzony cel i jeżeli uzasadnione oczekiwania zainteresowanych osób są należycie respektowane"[4];

c) **zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych.** Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że: „We wszystkich systemach prawnych państw członkowskich ingerencja władz publicznych w dziedzinę prywatnej działalności jakiejkolwiek osoby, czy to

---

1 Pierwsze odniesienie do praworządności (rządów prawa) zamieszczono w preambule do traktatu z Maastricht z 1992 r. W traktacie z Amsterdamu odwołano się do praworządności (państwa prawnego) w art. 6 ust. 1 zasadniczo w ten sam sposób, co w obecnym art. 2 Traktatu UE.

2 Wyrok z 1986 r. w sprawie C-294/83 *„Les Verts" przeciwko Parlamentowi Europejskiemu*, Rec. s. 01339, pkt 23.

3 Wyrok z 2004 r. w sprawie C-496/99 *Komisja przeciwko CAS Succhi di Frutta*, Rec. s. I-03801, pkt 63.

4 Wyrok z 1981 r. w sprawach połączonych 212 do 217/80 *Amministrazione delle Finanze przeciwko Salumi*, Rec. s. 2735, pkt 10.

fizycznej, czy prawnej, musi mieć jednak podstawę prawną i być uzasadniona względami określonymi w prawie, a zatem systemy te zapewniają, aczkolwiek w odmiennej formie, ochronę przed arbitralną lub nieproporcjonalną ingerencją. Potrzebę takiej ochrony trzeba uznać za ogólną zasadę prawa [Unii] […]"[5];

d) **niezależna i skuteczna kontrola sądowa, w tym kontrola poszanowania praw podstawowych.** Trybunał powtórzył, że „Unia jest unią prawa, w której akty instytucji podlegają kontroli pod względem zgodności, między innymi, z traktatami, ogólnymi zasadami prawa oraz prawami podstawowymi". Trybunał uściślił, że oznacza to w szczególności, iż „podmioty prywatne muszą mieć możliwość korzystania ze skutecznej ochrony sądowej swoich praw, które wywodzą ze porządku prawnego Unii". Trybunał wyraźnie wyjaśnił, że prawo do takiej ochrony stanowi „część ogólnych zasad prawa, które wynikają ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich. Prawo to zostało ustanowione również w art. 6 i 13 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności"[6];

e) ponadto w odniesieniu do związku pomiędzy prawem do rzetelnego procesu sądowego a rozdziałem władz Trybunał wyraźnie stwierdził, że „[...] ogólna zasada prawa [Unii], zgodnie z którym każda osoba ma prawo do rzetelnego procesu sądowego, inspirowana art. 6 EKPC, [...] obejmuje prawo do sądu, który jest niezależny w szczególności od władzy wykonawczej [...]"[7]. Zasada rozdziału władz jest oczywiście ważnym elementem zapewnienia przestrzegania zasady praworządności. Może ona jednak przybierać różne formy ze względu na różne modele parlamentarne i zróżnicowany stopień stosowania tej zasady na poziomie krajowym. W tej kwestii Trybunał wspomniał o operacyjnym rozdziale władz oznaczającym niezależną i skuteczną kontrolę sądową, wskazując, że „[...] prawo Unii nie stoi na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie pełniło jednocześnie rolę prawodawcy, administratora i sędziego, o ile wszystkie te funkcje wykonuje z poszanowaniem zasady rozdzielności władz, charakteryzującej funkcjonowanie państwa prawa"[8];

f) **równość wobec prawa** Trybunał podkreślił rolę równego traktowania jako ogólnej zasady prawa UE, stwierdzając, że „należy przypomnieć, że zasada równego traktowania stanowi ogólną zasadę prawa Unii, zapisaną w art. 20 i 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej"[9].

Praworządność a Rada Europy

---

5 Wyrok z 1989 r. w sprawach połączonych 46/87 i 227/88 *Hoechst przeciwko Komisji*, Rec. s. 02859, pkt 19.

6 Wyrok w sprawie C-583/11 P *Inuit Tapiriit Kanatami i in. przeciwko Parlamentowi i Radzie*, dotychczas nieopublikowany, pkt 91; wyrok z 2010 r. w sprawie C-550/09 *E i F*, Zb.Orz. s. I-06213, pkt 44; wyrok z 2002 r. w sprawie C-50/00 P *Unión de Pequeños Agricultores*, Rec. s. I-06677, pkt 38 i 39.

7 Wyrok z 2000 r. w sprawach połączonych C-174/98 P i C-189/98 P, *Niderlandy i van der Wal przeciwko Komisji*, Rec. s. I-00001, pkt 17.

8 Wyrok z 2010 r. w sprawie C-279/09 *DEB*, Zb.Orz s. I-13849, pkt. 58.

9 Wyrok z 2010 r. w sprawie C-550/07 P *Akzo Nobel Chemicals Ltd i Akcros Chemicals Ltd przeciwko Komisji Europejskiej*, Zb.Orz. s. I-08301, pkt 54.

Wspomniane aspekty praworządności jako wspólnego mianownika Unii są w pełni odzwierciedlone na poziomie Rady Europy. Chociaż Statut Rady Europy i EKPC nie zawierają definicji praworządności[10], a dokładny wykaz zasad, norm i wartości wynikających z praworządności może się różnić na poziomie krajowym, Komisja Wenecka w sprawozdaniu opublikowanym w 2011 r. wspomina o praworządności jako „podstawowej i wspólnej normie europejskiej, która kieruje wykonywaniem uprawnień demokratycznych i ogranicza sposób ich wykonywania" oraz jako „nieodłącznej części każdego demokratycznego społeczeństwa", która „wymaga, aby wszyscy decydenci traktowali każdą osobę z poszanowaniem godności i równości, racjonalnie i zgodnie z prawem oraz aby każda osoba miała możliwość zakwestionowania decyzji przed niezależnymi i bezstronnymi sądami"[11]. W swoim sprawozdaniu Komisja Wenecka określiła w szczególności – również na podstawie odpowiedniego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – następujące ważne, ale nie wyczerpujące, powszechne i wspólne cechy praworządności:

a) legalność (w tym przejrzysty, odpowiedzialny i demokratyczny proces uchwalania prawa),

b) pewność prawa,

c) zakaz arbitralności,

d) dostęp do sprawiedliwości przed niezależnymi i bezstronnymi sądami,

e) poszanowanie praw człowieka, niedyskryminacja i równość wobec prawa.

Praworządność na poziomie krajowym

Chociaż praworządność nie jest dokładnie ani wyczerpująco zdefiniowana w konstytucjach krajowych lub przez sądy krajowe i chociaż nie zawsze jest jasno i spójnie skodyfikowana na piśmie w konstytucjach, jest ona wspólnym mianownikiem nowoczesnych europejskich tradycji konstytucyjnych. W wielu przypadkach sądy krajowe odnoszą się do niej w celu sformułowania wykładni prawa krajowego lub wykorzystują ją jako źródło w celu opracowania zasad, które w pełni mogą być dochodzone na drodze sądowej.

[10] W preambule do Powszechnej deklaracji praw człowieka Organizacji Narodów Zjednoczonych (1948 r.) również znajduje się odniesienie do praworządności, lecz nie ma jej definicji.

[11] Zob. sprawozdanie Komisji Weneckiej z dnia 4 kwietnia 2011 r., badanie nr 512/2009 (CDL-AD(2011)003rev).

Załącznik II

Ramy na rzecz praworządności dla Unii Europejskiej

