INPRIS

Ośrodek Badań Studiów i Legislacji

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej jako żywy instrument

Podręcznik dla prawników

INPRIS

Ośrodek Badań
Studiów i Legislacji

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej jako żywy instrument

Podręcznik dla prawników

Łukasz Bojarski
Dieter Schindlauer
Katrin Wladasch
Mirosław Wróblewski

Współpraca

Andrea Crescenzi
Tomasz Dudek
Rosita Forastiero
Jane A. Hofbauer
Natalia Mileszyk
Deva Zwitter

Redaktor naukowy wydania polskiego
Mirosław Wróblewski

Warszawa 2014

Publikacja powstała w ramach międzynarodowego projektu „Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej jako żywy instrument" finansowanego przez Unię Europejską i współfinansowanego przez Krajową Radę Radców Prawnych.

Niniejsza publikacja nie stanowi oficjalnego stanowiska Komisji Europejskiej.

Publikacja jest w dużej części tłumaczeniem książki wydanej w języku angielskim: Ł. Bojarski, D. Schindlauer, K. Wladasch, *The Charter of Fundamental Rights as a Living Instrument. Manual*, Rome–Warsaw–Vienna 2014.

Wersja polska publikacji powstała we współpracy z Ośrodkiem Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych.

Ośrodek Badań
Studiów i Legislacji

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie.

Wersja elektroniczna znajduje się na stronie: www.inpris.pl.

Tłumaczenie: Michał Kapko

Redakcja językowa: Bernadeta Stępień i Agata Czuj (część piąta)

Autorami grafik wykorzystanych w publikacji są: Michał Jan Kamiński, Dominik Robak, Agata Tobys i Anna Seńczuk we współpracy z INPRIS. Piktogramy powstały w listopadzie i grudniu 2013 roku w Poznaniu w ramach wspólnych warsztatów Pracowni Grafiki Informacyjnej Uniwersytetu Artystycznego w Poznaniu, INPRIS i pracowni M26.

Projekt okładki i layout: Michał Kamiński i Dominik Robak

ISBN: 978-83-930427-6-0

Licencja: CC BY-NC-SA 3.0 PL

Druk: TYRSA Sp. z o.o.

www.tyrsa.pl

INPRIS

Spis treści

Wykaz skrótów i symboli		6
Przedmowa		9
Wstęp		11
Część 1.	**Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej – wprowadzenie**	13
1.1.	Wstęp	14
1.1.1.	Historia Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej	16
1.1.2.	Karta Praw Podstawowych jako dokument prawnie wiążący	17
1.2.	Prawa gwarantowane przez Kartę Praw Podstawowych UE	18
1.3.	Zakres stosowania Karty Praw Podstawowych	23
1.3.1.	Protokół polsko-brytyjski dotyczący stosowania Karty	24
1.3.2.	Karta Praw Podstawowych a inne systemy ochrony praw człowieka	25
1.3.3.	Organizacja Narodów Zjednoczonych a Karta Praw Podstawowych UE	26
1.3.4.	Rada Europy a Karta Praw Podstawowych UE	27
1.3.5.	Ochrona praw człowieka na poziomie krajowym a Karta Praw Podstawowych	31
1.4.	Powoływanie się na Kartę Praw Podstawowych w państwach członkowskich	32
1.5.	Strategia skutecznego wprowadzania w życie Karty Praw Podstawowych UE przez Unię Europejską	34
Część 2.	**Metody wprowadzania Karty Praw Podstawowych UE jako żywego instrumentu w sądach**	43
2.1.	Karta Praw Podstawowych UE jako żywy instrument – wprowadzenie	44
2.2.	Zastosowanie Karty Praw Podstawowych UE	45
2.2.1.	Zastosowanie Karty Praw Podstawowych na poziomie unijnym	45
2.2.2.	Zastosowanie Karty Praw Podstawowych na poziomie państw członkowskich	46
2.2.3.	Kompetencje dotyczące stosowania Karty Praw Podstawowych na poziomie krajowym przez sądy krajowe	51

2.3.	Potencjalne bezpośrednie skutki horyzontalne praw zawartych w Karcie Praw Podstawowych	54
2.4.	Zasady a prawa w Karcie Praw Podstawowych	57
Część 3.	**Prawa gwarantowane przez Kartę Praw Podstawowych i ich zastosowanie – wartość dodana Karty Praw Podstawowych**	61
3.1.	Wstęp	62
3.2.	Godność	63
	Artykuł 3 – prawo człowieka do integralności	63
3.3.	Wolności	66
	Artykuł 15 – wolność wyboru zawodu i prawo do podejmowania pracy	66
	Artykuł 17 – prawo własności	70
3.4.	Równość	75
	Artykuł 21 – niedyskryminacja	75
	Artykuł 25 – prawa osób w podeszłym wieku	77
	Artykuł 26 – integracja osób niepełnosprawnych	81
3.5.	Solidarność	84
	Artykuł 28 – prawo do rokowań i działań zbiorowych	85
	Artykuł 34 – zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczna	88
	Artykuł 35 – ochrona zdrowia	93
	Artykuł 38 – ochrona konsumentów	95
3.6.	Prawa obywatelskie	99
	Artykuł 41 – prawo do dobrej administracji	99
3.7.	Wymiar sprawiedliwości	104
	Artykuł 47 – prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu	104
Część 4.	**Pozasądowe stosowanie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej**	109
4.1.	Wstęp	110
4.2.	Mechanizmy przewidziane w Karcie Praw Podstawowych: prawo petycji do Parlamentu Europejskiego i prawo zwrócenia się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich	111

4.2.1. Skarga do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich 111

4.2.2. Petycja do Parlamentu Europejskiego 113

4.2.3. Skargi do SOLVIT-u 114

4.3. Karta Praw Podstawowych i orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej przed Traktatem z Lizbony 115

Część 5. Wartość prawna i stosowanie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w Polsce 119

5.1. Wstęp 120

5.2. Przystąpienie do Protokołu 121

5.3. Status prawny Karty Praw Podstawowych i Protokołu w Polsce 123

5.3.1. Wykładnia Protokołu przez rzeczników generalnych i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej 123

5.3.2. Oficjalna wykładnia Karty i Protokołu w Polsce 124

5.3.3. Wykładnia Protokołu przez sądy 126

5.3.4. Wykładnia Protokołu przez doktrynę 126

5.3.5. Relacja między Kartą a Konstytucją 127

5.4. Karta Praw Podstawowych w orzecznictwie 129

5.4.1. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego 129

5.4.2. Orzecznictwo sądów administracyjnych 130

5.4.3. Orzecznictwo sądów powszechnych 131

5.4.4. Polskie orzecznictwo – podsumowanie 133

5.5. Karta w ustawodawstwie 135

5.6. Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich 137

5.7. Podsumowanie 139

Część 6. Kazusy (A–G) 141

Karta Praw Podstawowych UE – polecana literatura 165

INPRIS – kim jesteśmy 168

OBSiL KIRP – kim jesteśmy 170

Komisja Praw Człowieka Krajowej Rady Radców Prawnych 171

Wykaz skrótów

Akty prawne

CAT – Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania z 10 grudnia 1984 r.

CEDAW – Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet z 18 grudnia 1979 r.

CERD – Międzynarodowa konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej z 21 grudnia 1965 r.

EKPC – Europejska Konwencja Praw Człowieka, Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r.

EKS – Europejska Karta Społeczna z 18 października 1961 r.

KPD – Konwencja o Prawach Dziecka z 20 listopada 1989 r.

KPP (KPP UE) – Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 r.

MPPGSiK – Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 19 grudnia 1966 r.

MPPOiP – Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 16 grudnia 1966 r.

PPD EKPC – Pierwszy Protokół dodatkowy do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z 20 marca 1952 r.

TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 30 marca 2010 r.

TUE – Traktat o Unii Europejskiej z 7 lutego 1992 r.

TWE – Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z 13 grudnia 2007 r.

Organy i instytucje

ACA – The Association of Councils of States and of Supreme Administrative Jurisdictions

APPUE – Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej

ARiMR – Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

ESM – Europejski Mechanizm Stabilności

ETPC – Europejski Trybunał Praw Człowieka

ETS – Europejski Trybunał Sprawiedliwości

EWG – Europejska Wspólnota Gospodarcza

GIODO – Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych

KRRP – Krajowa Rada Radców Prawnych

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

ONZ – Organizacja Narodów Zjednoczonych

RE – Rada Europy

RPO – Rzecznik Praw Obywatelskich

SA – Sąd Apelacyjny

SN – Sąd Najwyższy

TK – Trybunał Konstytucyjny

TSUE – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

UE – Unia Europejska

WE – Wspólnota Europejska

WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny

Inne

BIP – Biuletyn Informacji Publicznej

Dz.U. – Dziennik Ustaw

Dz.Urz. – Dziennik Urzędowy

EFOGR – Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej

EFRG – Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji

EFRROW – Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich

WPR – wspólna polityka rolna

Wykaz symboli

Informacja

Ciekawostka

Przepis Karty Praw Podstawowych

Wyrok

Inny akt prawny

Orzecznictwo

Przedmowa

Profesor Marek Safjan, sędzia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Dla Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) prawa podstawowe stanowią niezmiernie ważną część dorobku prawnego, są również zasadniczym elementem składowym tożsamości europejskiej. Pojęcie praw człowieka wprowadzono do prawa europejskiego ponad 50 lat temu jako istotny element zasad ogólnych[1]. Jednak z perspektywy czasu nie ma wątpliwości, że wejście w życie Karty Praw Podstawowych (KPP) 1 grudnia 2009 r.[2] było wyraźnym potwierdzeniem ówczesnych tendencji prawodawczych i miało dla Unii Europejskiej szczególne, symboliczne znaczenie. Co więcej, wydarzenie to wzmocniło dalszy rozwój porządku prawnego i ogólnie rozumianej integracji w Europie. Było również początkiem nowego etapu w orzecznictwie TSUE dotyczącym praw człowieka. Dziś, 5 lat później, można śmiało powiedzieć, że zakres i częstotliwość stosowania praw podstawowych zasadniczo zmieniły oblicze orzecznictwa Trybunału, który stał się dla Unii Europejskiej również Trybunałem Praw Człowieka. Trudno było przewidzieć, jak wielki wpływ na system prawny Unii Europejskiej będzie miało, jak się zdawało, jedynie formalne włączenie KPP do porządku prawnego Unii.

Interpretacja i stosowanie europejskich przepisów uwzględniających prawa podstawowe są czynnikami kluczowymi dla porządku prawnego, ponieważ stwarzają nowe możliwości w obszarach argumentacji i metodologii prawnej. Ponadto pozwalają na pogłębienie wiedzy o mechanizmach prawnych, ich celach oraz współzależnościach. Dlatego też ani na poziomie narodowym, ani ponadnarodowym żadna najwyższa instancja sądowa nie może wykonywać swoich obowiązków bez odwołania się do praw podstawowych i ogólnych zasad prawa.

Moje dotychczasowe doświadczenia całkowicie to potwierdzają. Jako były sędzia Trybunału Konstytucyjnego mogę potwierdzić, że otwarte podejście do ochrony praw podstawowych i ogólnych zasad prawa było, po upadku komunizmu w naszym kraju, prawdziwą siłą napędową zmian w polskim systemie prawnym. W tamtych czasach zmiany te stanowiły istotną wartość dodaną uzupełniającą koncepcję rządów prawa.

Jako sędzia europejski chciałbym jednoznacznie potwierdzić, że odniesienia do praw podstawowych gwarantowanych przez Kartę stały się nie tylko praktyką obowiązującą w orzecznictwie, lecz także elementem niezbędnym do poprawnego interpretowania i stosowania treści zawartych w przepisach europejskich yroki w niedawnych sprawach, takich jak: *N.S.*[3], *DEB*[4], *Åkerberg Fransson*[5], *Melloni*[6], *Jeremy F.*[7], *Trade Agency*[8] i w wielu innych, dobrze ilustrują tendencje panujące obecnie w orzecznictwie. Odniesienia do gwarancji praw podstawowych zawarte w orzeczeniach nie są jedynie ozdobą. Wpływają one znacząco na proces interpretacji i określenia treści norm prawnych i ich granic oraz skutków prawnych, a przez to pozwalają na rozszerzenie zakresu stosowania prawodawstwa europejskiego w krajowych porządkach prawnych.

1 Por. sprawę 1/58, *Friedrich Stork* i *inni przeciwko Wysokiej Władzy*, wyrok z 4 lutego 1959 r. oraz sprawę C-29/69, *Stauder przeciwko miastu Ulm*, wyrok z 12 listopada 1969 r.

2 Dz.Urz. UE C 326/02 z 26 października 2012 r.

3 Sprawy połączone: C-411/10 i C-493/10, *N.S. przeciwko Secretary of State for the Home Department* i *M.E. i inni przeciwko Refugee Applications Commissioner*, wyrok z 21 grudnia 2011 r.

4 C-279/09, *DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, wyrok z 22 grudnia 2010 r.

5 C-617/10, *Åklagaren przeciwko Hansowi Åkerbergowi Franssonowi*, wyrok z 26 lutego 2013 r.

6 C-399/11, *Stefano Melloni przeciwko Ministerio Fiscal*, wyrok z 26 lutego 2013 r.

7 C-168/13, *Jeremy F.*, wyrok z 30 maja 2013 r.

8 C-619/10, *Trade Agency*, wyrok z 6 września 2012 r.

Pierwszym kryterium i punktem wyjścia do poszukiwań poprawnego i odpowiedniego standardu praw podstawowych jest zawsze zachowanie istoty praw podstawowych. Nie można z góry założyć, że standard konstytucji krajowej jest lepszą gwarancją zachowania istoty danego prawa podstawowego niż standard Karty Praw Podstawowych.

Tymczasem aby zapewnić skuteczny dialog sądów na poziomie krajowym i europejskim, należy spełnić co najmniej dwa warunki. Po pierwsze, zgodnie z paragrafem 29 wyroku w sprawie *Åkerberg Fransson*[9], musi dojść do wymiany informacji między TSUE a sędziami krajowymi – inicjatywa należy tu do sądów krajowych. Po drugie, niezbędna jest otwartość i wrażliwość na argumenty drugiej strony. Wymiana informacji pomiędzy sądami europejskimi i krajowymi nie powinna mieć charakteru komunikacji jednostronnej – postulat ten powinien być skierowany przede wszystkim do sędziów europejskich.

Jednakże wstępnym warunkiem wymiany informacji i dialogu dotyczących praw podstawowych między sądami europejskimi i krajowymi jest znajomość Karty Praw Podstawowych oraz sposobów jej stosowania. Dlatego właśnie projekt „Karta Praw Podstawowych UE jako żywy instrument", którego celem jest szkolenie sędziów i prawników na poziomie krajowym, zasługuje na uwagę i wsparcie. Niniejszy podręcznik przygotowany w ramach projektu na pewno pomoże osiągnąć ten cel.

Profesor Marek Safjan wyraził zgodę na wykorzystanie powyższego tekstu jako przedmowy do podręcznika. Jest to fragment jego niedawnej publikacji: M. Safjan, *Obszary zastosowania Karty Praw Podstawowych a dialog konstytucyjny w Unii Europejskiej* (oryg. *Fields of application of the Charter of Fundamental Rights and constitutional dialogues in the European Union*), Distinguished Lecture, Centre for Judicial Cooperation, European University, Florencja 2014.

9 C-617/10, *Åklagaren przeciwko Hansowi Åkerbergowi Franssonowi*, wyrok z 26 lutego 2013 r., § 29.

Wstęp

Łukasz Bojarski, prezes zarządu INPRIS

Szanowni Państwo!

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej: Karta albo KPP) jest efektem działań Unii na rzecz promowania i ochrony praw człowieka. Karta łączy w sobie prawa obywatelskie, polityczne, socjalne, ekonomiczne i kulturalne. Postanowień Karty muszą przestrzegać zarówno instytucje i organy Unii Europejskiej (UE), jak i państwa członkowskie w ramach stosowania prawa unijnego. Nadal jednak korzystanie z Karty stanowi wyzwanie dla sędziów, prawników, przedstawicieli organizacji społecznych oraz zainteresowanych osób. Odpowiedź na pytanie, kto i kiedy może korzystać z praw gwarantowanych przez Kartę, nastręcza trudności. Wszyscy wciąż się uczymy, jak prawidłowo stosować Kartę oraz zapewniać jej pełne wykorzystanie.

Projekt realizowany przez INPRIS i organizacje partnerskie, którego jednym z efektów jest ta książka, miał na celu przezwyciężenie wspomnianych trudności m.in. poprzez zbadanie dotychczasowego poziomu stosowania Karty oraz opracowanie materiałów szkoleniowych i organizację seminariów dla sędziów, radców prawnych i przedstawicieli organizacji pozarządowych. Podczas szkoleń i seminariów wspólnie identyfikowaliśmy obszary, w których zastosowanie odpowiednich artykułów KPP podnosi standardy ochrony praw człowieka.

Głównym celem tego podręcznika, opracowanego na podstawie wspomnianych materiałów szkoleniowych, jest wprowadzenie w problematykę Karty Praw Podstawowych i pomoc w praktycznej nauce stosowania Karty. Mamy nadzieję, że podręcznik będzie wykorzystywany nie tylko do pracy indywidualnej, ale także podczas szkoleń dla różnych adresatów, w tym przede wszystkim prawników. Zawarliśmy w nim różne materiały i zestawienia, które mogą być pomocne w prowadzonych zajęciach.

Podręcznik nie jest rozprawą naukową ani komentarzem do Karty – publikacje obu rodzajów istnieją na poziomie europejskim i w poszczególnych krajach (wiele z nich wymieniamy lub cytujemy w podręczniku).

W części pierwszej podręcznika krótko omówiono historię powstania Karty Praw Podstawowych, rolę Karty w Unii Europejskiej, jej treść i znaczenie oraz porównano ją do innych systemów ochrony praw podstawowych. Część druga skupia się na możliwościach wykorzystania Karty w postępowaniach sądowych. Część trzecia zawiera swoisty przegląd praw zawartych w Karcie – omawiamy bardziej szczegółowo wybrane artykuły z poszczególnych rozdziałów Karty, podkreślając między innymi, co nowego wnoszą do ochrony praw podstawowych. W części czwartej zawarliśmy informacje o pozasądowych możliwościach stosowania Karty. W części piątej publikujemy opracowanie na temat wartości prawnej i stosowania Karty Praw Podstawowych w Polsce, które powstało odrębnie w ramach projektu i zostało przetłumaczone na potrzeby podręcznika. W części szóstej znajdują się kazusy opracowane podczas projektu, które mogą być przydatne zarówno w pracy indywidualnej, jak i podczas szkoleń.

Niniejsza publikacja powstała w ramach międzynarodowego projektu „Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej jako żywy instrument" finansowanego przez Komisję Europejską. Celem działań podejmowanych podczas projektu było m.in. wypracowanie sposobów popularyzacji treści Karty i wiedzy o jej konkretnych implikacjach wśród osób, które powinny stosować przepisy zawarte

w Karcie. Działania te miały więc przyczynić się do uczynienia Karty Praw Podstawowych żywym instrumentem.

Partnerami w projekcie, obok INPRIS, były następujące instytucje:

- Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte, Wiedeń, Austria (lider projektu);
- Istituto di Studi Giuridici Internazionali del Consiglio Nazionale delle Ricerche, Rzym, Włochy;
- Università degli Studi di Milano, Mediolan, Włochy;
- Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Vlade Republike Hrvatske (Urząd ds. praw człowieka i mniejszości narodowych), Chorwacja.

Część polska projektu była realizowana także we współpracy z Krajową Radą Radców Prawnych (KRRP), dzięki udzielonej przez nią dotacji. Wraz z Komisją Praw Człowieka KRRP zorganizowaliśmy szkolenia dla radców prawnych, a wspólnie z Ośrodkiem Badań, Studiów i Legislacji KRRP wydajemy niniejszą publikację.

Z kolei szkolenie dla sędziów zorganizowaliśmy we współpracy ze Stowarzyszeniem Sędziów THEMIS, przy wsparciu Sądu Okręgowego w Krakowie.

Wszystkim instytucjom, partnerom, ekspertom i osobom zaangażowanym w projekt serdecznie dziękuję za ich wkład i pomoc. W imieniu autorów pragnę wyrazić nadzieję, że niniejszy podręcznik okaże się przydatny, interesujący i inspirujący dla czytelników i razem sprawimy, że Karta Praw Podstawowych UE stanie się żywym instrumentem.

Łukasz Bojarski

Część 1.

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej – wprowadzenie

1.1. Wstęp

Gdy Traktat z Lizbony wszedł w życie 1 grudnia 2009 r., Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej: KPP UE, również KPP bądź Karta) stała się dokumentem prawnie wiążącym, na równi z traktatami[10], dla instytucji unijnych i krajów członkowskich w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii.

Tabela 1: Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej – najważniejsze informacje[11]

Kiedy oficjalnie ogłoszono KPP?	Instytucje Unii Europejskiej oraz państwa członkowskie UE ogłosiły Kartę 7 grudnia 2000 r. na posiedzeniu Rady Europejskiej w Nicei.
Kiedy Karta uzyskała moc prawną?	Karta uzyskała moc prawną 1 grudnia 2009 r., wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony. Od tej pory instytucje UE oraz państwa członkowskie, które stosują prawo UE, mają obowiązek zapewnić przestrzeganie praw podstawowych zagwarantowanych w Karcie.
Jaki jest główny cel Karty?	Głównym celem Karty, zgodnie z preambułą KPP, jest wyraźne uznanie i podkreślenie roli praw podstawowych. W dokumencie tym zebrano prawa podstawowe chronione przez Unię Europejską i sprecyzowano obszary ochrony. Ponadto celem Karty jest zapewnienie przestrzegania jej zapisów przez instytucje Unii i państwa członkowskie.
Jaka jest struktura i treść KPP?	Karta składa się z siedmiu rozdziałów i 54 artykułów. Poszczególne prawa można znaleźć w sześciu tematycznych rozdziałach Karty: *Godność*, *Wolności*, *Równość*, *Solidarność*, *Prawa obywatelskie* oraz *Wymiar sprawiedliwości*. Ostatni rozdział – *Postanowienia ogólne dotyczące wykładni i stosowania Karty* – dotyczy interpretacji i zastosowania Karty.
Kto jest zobowiązany do przestrzegania postanowień Karty?	Kartę powinny stosować instytucje Unii Europejskiej (tj. Komisja Europejska, Parlament Europejski, Rada Europejska, Trybunał Sprawiedliwości UE, Europejski Trybunał Obrachunkowy oraz Europejski Bank Centralny) i organy Unii. Jej zapisów powinny przestrzegać również wszystkie państwa członkowskie, ale jedynie gdy działają w ramach prawa Unii. Obowiązek stosowania KPP przez państwa członkowskie jest wciąż przedmiotem dyskusji, ale zakłada się, że gdy stosują one prawo UE, to są zobowiązane także do przestrzegania praw zawartych w Karcie.

10 Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 326/47 z 26 października 2012 r.).

11 Opracowano na podstawie: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/charter/ (dostęp: 24 lipca 2014 r.).

Czyje prawa są chronione przez KPP?	Karta Praw Podstawowych obejmuje wszystkie kraje członkowskie UE, co oznacza, że chroni ona również ich obywateli. Wiele praw przysługuje też osobom niebędącym obywatelami Unii Europejskiej. Prawa zawarte w Karcie odnoszą się przede wszystkim do osób fizycznych, ale także do osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiających osobowości prawnej. W orzecznictwie TSUE nie wyklucza się również, by z ochrony prawnej określonej w Karcie mogły skorzystać także państwa trzecie w stosunku do Unii.
Jak można powołać się na KPP?	Na Kartę można powołać się bezpośrednio przed organami i instytucjami UE, np. w postępowaniu prowadzonym przez Komisję Europejską lub Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO). Na KPP można powołać się także przed organami krajowymi, gdy stosują one prawo Unii, w tym w postępowaniu przed krajowym sądem, który może zastosować Kartę bezpośrednio lub skierować (w trybie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.
Jak często Trybunał Sprawiedliwości UE odwołuje się do treści KPP?	Trybunał Sprawiedliwości powoływał się na KPP już wtedy, gdy nie miała ona jeszcze mocy wiążącej. Z każdym rokiem rośnie liczba odniesień do Karty w orzecznictwie TSUE m.in. dlatego, że coraz częściej na Kartę powołują się krajowe sądy, które odwołują się do KPP w pytaniach prejudycjalnych. W 2011 r. TSUE powołał się na Kartę 43 razy, w 2012 r. – 87 razy, a w 2013 r. – 114 razy.
Dlaczego KPP jest tak wyjątkowym dokumentem na tle innych międzynarodowych instrumentów prawnych dotyczących ochrony praw człowieka?	Zakres KPP jest bardzo szeroki: obejmuje ona prawa obywatelskie, polityczne, społeczne, ekonomiczne i kulturalne. W KPP wprowadzono również kilka nowych praw, takich jak np. prawo do dobrej administracji. Karta jest też pierwszym narzędziem ochrony praw człowieka, które obejmuje swoim zakresem ponadnarodowe instytucje Unii.
Gdzie można znaleźć więcej informacji o KPP?	Agencja Praw Podstawowych UE (The Fundamental Rights Agency – www.fra.europa.eu, dalej: APPUE) przygotowuje raporty i materiały informacyjne o Karcie Praw Podstawowych. Co roku Komisja Europejska wydaje raport na temat stosowania Karty w Unii Europejskiej. Raport za 2013 r. dostępny jest na stronie internetowej: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/charter/application/index_en.htm.
Czym są Wyjaśnienia dotyczące Karty Praw Podstawowych[12]?	Jak zapisano w Wyjaśnieniach dotyczących Karty Praw Podstawowych, *poniższe wyjaśnienia zostały pierwotnie sporządzone w ramach uprawnień Prezydium Konwentu, który opracował Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej. Zostały uaktualnione pod kierunkiem Prezydium Konwentu Europejskiego z uwzględnieniem dostosowań dokonanych w tekście Karty przez Konwent (w szczególności w artykułach 51 i 52) oraz ewolucji prawa Unii. Mimo że wyjaśnienia te nie posiadają wartości prawnej, są one cennym narzędziem wykładni przeznaczonym do wyjaśnienia postanowień Karty*.

12 Wyjaśnienia dotyczące Karty Praw Podstawowych (Dz.Urz. UE 2007/C 303/02) dostępne są na stronie: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0017:0035:PL:PDF (dostęp: 5 sierpnia 2014 r.).

Karta Praw Podstawowych, będąca kolejnym znaczącym krokiem na drodze europejskiej integracji, jest pierwszym w Unii Europejskiej katalogiem praw podstawowych wiążących zarówno instytucje, organy i agencje Unii Europejskiej w całym obszarze ich działania, jak i państwa członkowskie w zakresie stosowania prawa unijnego. Źródłem inspiracji dla praw zawartych w Karcie są prawa przewidziane w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności[13] (przyjętej przez Radę Europy w 1950 r.), prawa zawarte w Europejskiej Karcie Społecznej[14] (przyjętej przez Radę Europy w 1961 r., a zmienionej w 1996 r.) oraz prawa i zasady wywodzące się ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich Unii Europejskiej. Karta czerpie inspirację także z innych międzynarodowych konwencji dotyczących praw człowieka. Stanowi ona przede wszystkim listę praw podstawowych obowiązujących w Unii Europejskiej, w tym głównie wyinterpretowanych przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) z ogólnych zasad prawa unijnego. Karta zawiera także prawa uwzględniające współczesne wyzwania etyczne czy technologiczne (np. w obszarze biotechnologii).

1.1.1. Historia Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej

Od początku istnienia Wspólnot Europejskich podstawowym motywem i celem współpracy była coraz bliższa integracja gospodarcza. Poza drobnymi wyjątkami (np. przepisem o równej płacy kobiet i mężczyzn) traktaty europejskie nie zawierały katalogu praw człowieka, które chroniłyby przed naruszeniami wynikającymi głównie z działań lub zaniedbań instytucji wspólnotowych.

Dlatego też kiedy do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS)[15] zaczęły napływać sprawy, w których strony zarzucały Wspólnotom naruszanie praw podstawowych, Trybunał stanął przed trudnym zadaniem utrzymania spójności prawa europejskiego oraz zapewnienia ochrony prawnej ludziom nawet w sytuacji, gdy nie ma spisanego europejskiego katalogu praw podstawowych. W 1969 r. ETS w przełomowym wyroku *Stauder przeciwko miastu Ulm*[16] po raz pierwszy potwierdził, że prawa podstawowe należą do ogólnych zasad prawa wspólnotowego, a ETS jest zobowiązany, by je chronić[17]. W orzecznictwie Trybunał uznał również, że kraje członkowskie działające w zakresie prawa unijnego muszą przestrzegać praw podstawowych[18]. Uznanie przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości, że prawa podstawowe są częścią wspólnotowego porządku prawnego jako zasady ogólne prawa, przyczyniło się do pozytywizacji praw podstawowych w Unii. Spory obszar dyskrecjonalności, jaki miał Trybunał w odkodowywaniu kolejnych praw podstawowych w zasadach ogólnych prawa unijnego, zachęcał jednak państwa członkowskie, które obawiały się nadmiernej judykacyjnej aktywności sędziów luksemburskich, do stworzenia jednoznacznego katalogu praw podstawowych wiążących przede wszystkim instytucje i organy Unii.

Po raz pierwszy o ochronie praw podstawowych wspomniano w Jednolitym Akcie Europejskim z 1986 r. W preambule czytamy, że jednym z celów Wspólnoty Europejskiej jest: (…) *popierać demokrację, w oparciu o fundamentalne prawa zagwarantowane w konstytucjach i systemach prawnych państw członkowskich, Konwencji Ochrony Praw Człowieka i Podstawowych Swobód oraz Europejskiej Karcie Społecznej, a w szczególności w oparciu o wolność, równość i sprawiedliwość społeczną*. Prawa podstawowe były następnie przedmiotem regulacji prawnej traktatu z Maastricht w 1992 r., a także Traktatu amsterdamskiego w 1997 r.

13 Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r.

14 Europejska Karta Społeczna (zrewidowana) z 3 maja 1996 r.

15 Wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony Europejski Trybunał Sprawiedliwości został zamieniony na Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

16 C-29/69, *Stauder przeciwko miastu Ulm*, wyrok z 12 listopada 1969 r.

17 C-29/69, *Stauder przeciwko miastu Ulm*, wyrok z 12 listopada 1969 r., § 7; C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH przeciwko Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, wyrok z 17 grudnia 1970 r., § 4.

18 C-5/88, *Hubert Wachauf przeciwko Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, wyrok z 13 lipca 1989 r.; C-260/89, *Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE i Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou przeciwko Dimotiki Etairia Pliroforissis i Sotirios Kouvelas i Nicolaos Avdellas i innym*, wyrok z 18 czerwca 1991 r.

Pomysł stworzenia listy praw obywatelskich, którymi związana byłaby Unia Europejska, po raz pierwszy pojawił się w raporcie Komisji Europejskiej nr 5/75 z 25 czerwca 1975 r.[19] Kolejną inicjatywę opracowania europejskiej karty praw człowieka zgłoszono w listopadzie 1977 r., gdy rezolucja przyjęta przez Parlament Europejski wezwała Komisję do przedstawienia dokumentu, który powstanie na podstawie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych ONZ z 1966 r. Kolejnymi ważnymi dokumentami były: Deklaracja Podstawowych Praw i Wolności przyjęta przez Parlament Europejski 12 kwietnia 1989 r. oraz Wspólnotowa Karta Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników z 9 grudnia 1989 r. Dopiero jednak w późnych latach 90., gdy wszedł w życie traktat z Amsterdamu, pojawiły się bardziej sprzyjające warunki do *sporządzenia karty praw podstawowych Wspólnoty*[20]. Podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Kolonii w czerwcu 1999 r. przywódcy państw postanowili, że *prawa podstawowe mające zastosowanie na poziomie unijnym powinny zostać zebrane w jednym dokumencie i przez to uczynione bardziej oczywistymi*. W dniu 7 grudnia 2000 r. tekst Karty Praw Podstawowych UE został przyjęty przez państwa UE na szczycie w Nicei. W momencie jej ogłoszenia Karta pozostała jednak dokumentem o niewiążącej mocy prawnej aż do chwili wejścia w życie Traktatu z Lizbony.

1.1.2. Karta Praw Podstawowych jako dokument prawnie wiążący

Pierwszym krokiem do nadania mocy prawnej Karcie był traktat z Nicei, który podpisano 26 lutego 2001 r. W Deklaracji nr 23 zwrócono uwagę na potrzebę zajęcia się *statusem ogłoszonej w Nicei Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, zgodnie z wnioskami końcowymi Rady Europejskiej z Kolonii*.

W Deklaracji z Laeken w sprawie przyszłości Unii Europejskiej, przyjętej na koniec spotkania Rady Europejskiej 15 grudnia 2001 r., stwierdzono również, że: *należy także przemyśleć, czy Karta Praw Podstawowych powinna być włączona do podstawowego traktatu i czy Wspólnota Europejska powinna przystąpić do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*. Ostateczny tekst projektu Konstytucji UE przygotowany przez Konwent w sprawie przyszłości Europy przewidywał włączenie Karty Praw Podstawowych do części II Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Unii Europejskiej. Jednakże proces ratyfikacji dokumentu został zatrzymany w 2005 r. – niektóre państwa członkowskie (m.in. Francja i Holandia) nie ratyfikowały Traktatu.

Karta wraz z wprowadzonymi poprawkami została ponownie ogłoszona w Strasburgu 12 grudnia 2007 r. przez przewodniczących Parlamentu, Rady i Komisji podczas sesji plenarnej Parlamentu Europejskiego. Właśnie do tej wersji Karty odnosi się art. 6 Traktatu z Lizbony, podpisany 13 grudnia 2007 r., który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.

Karta Praw Podstawowych stała się narzędziem prawnym o dużym znaczeniu w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Liczba orzeczeń, w których są odniesienia do Karty, wzrosła z 43 w 2011 r. do 87 w 2012 r. W 2013 r. było już 114 orzeczeń zawierających odniesienia do Karty, czyli prawie trzy razy więcej niż w 2011 r. Rośnie także liczba pytań prejudycjalnych kierowanych przez sądy krajowe do Trybunału – w 2013 r. na Kartę powoływano się 41 razy, co stanowi 65-procentowy wzrost w porównaniu z 2011 r., w którym tylko 27 pytań prejudycjalnych odwoływało się do Karty[21]. Nawet zanim Karta stała się prawnie wiążąca, zarówno Trybunał, ówczesny Sąd Pierwszej Instancji, jak i wielu rzeczników generalnych odwoływało się do postanowień Karty w swoich orzeczeniach bądź opiniach[22].

19 Biuletyn Wspólnot Europejskich, załącznik nr 5/75.

20 Punkt 12 Rezolucji w sprawie Traktatu z Amsterdamu, CONF 4007/97 – C4-0538/97, A4-0347/97.

21 Dane zebrane przez Komisję Europejską, *Raport z implementacji Karty Praw Podstawowych UE w 2013 r.*, dostępne na stronie: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1399031014350&uri=CELEX:52014DC0224 (dostęp: 24 lipca 2014 r.).

22 G. de Búrca, *After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a Human Rights Adjudicator?*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law" 2013, Vol. 20, s. 169.

1.2. Prawa gwarantowane przez Kartę Praw Podstawowych UE

Karta Praw Podstawowych, jak podkreślono w jej preambule, powstała, gdyż *w obliczu zmian w społeczeństwie, postępu społecznego i rozwoju naukowego i technologicznego niezbędne jest wzmocnienie ochrony praw podstawowych*.

Prawa przewidziane w Karcie zawarte są w sześciu rozdziałach zatytułowanych: *Godność* (art. 1–5), *Wolności* (art. 6–19), *Równość* (art. 20–26), *Solidarność* (art. 27–38), *Prawa obywatelskie* (art. 39–46) i *Wymiar sprawiedliwości* (art. 47–50).

Karta Praw Podstawowych zawiera przede wszystkim katalog praw obywatelskich i politycznych, dla których głównym źródłem inspiracji była Europejska Konwencja Praw Człowieka. W Karcie uwzględniono także prawa drugiej generacji, tj. prawa społeczne, ekonomiczne i kulturalne, oraz prawa trzeciej generacji. Do tych ostatnich można zaliczyć prawo do ochrony danych osobowych (art. 8), prawa osób w podeszłym wieku do godnego i niezależnego życia (art. 25) oraz prawo osób niepełnosprawnych do integracji (art. 26). To ostatnie prawo należy interpretować w zgodzie z przyjętą przez Unię Europejską Konwencją Narodów Zjednoczonych o Prawach Osób Niepełnosprawnych z 2006 r.

Innowacyjnym elementem Karty są prawa dotyczące bioetyki: prawo do poszanowania integralności człowieka, zakaz praktyk eugenicznych i zakaz reprodukcyjnego klonowania istot ludzkich (art. 3).

Karta zakazuje kary śmierci (art. 2), zabrania tortur i nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania (art. 4), zakazuje niewolnictwa i pracy przymusowej (art. 5).

W rozdziale *Wolności* Karta gwarantuje prawo poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 7), prawo do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny (art. 9), poszanowania wolności myśli, sumienia i religii (art. 10). Karta zapewnia też prawo do nauki (art. 14), wolność prowadzenia działalności gospodarczej zgodnie z prawem Unii (art. 16), a także prawo własności (art. 17).

Rozdział *Równość* zawiera zasadę równości wobec prawa (art. 20) oraz otwartą listę zakazanych przesłanek dyskryminacji (art. 21). Ponadto nakazuje zapewnienie równości kobiet i mężczyzn we wszystkich dziedzinach życia (art. 23).

W rozdziale Karty zatytułowanym *Solidarność* przedstawiono katalog praw społecznych. Warto jednak zwrócić uwagę, że niektóre prawa o tym charakterze znajdują się także w rozdziale *Równość* (np. art. 25 i 26). Rozdział IV zawiera m.in. postanowienia dotyczące zbiorowych praw pracowniczych (art. 27 i 28), ochrony w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy (art. 30), przepisy dotyczące zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej (art. 34), ochrony zdrowia (art. 35), a także dotyczące dostępu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (art. 36), ochrony środowiska (art. 37) i konsumentów (art. 38)[23].

23 Prawa zawarte w rozdziale IV KPP – z uwagi na Protokół nr 30 – podlegają specyficznej regulacji prawnej, która jest szerzej omówiona w artykule M. Wróblewskiego w części piątej podręcznika.

W rozdziale V Karty zatytułowanym *Prawa obywatelskie* warto zwrócić uwagę na prawo do dobrej administracji (art. 41), prawo dostępu do unijnych dokumentów (art. 42), prawo petycji do Parlamentu Europejskiego (art. 44), możliwość wniesienia skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 43) oraz gwarancje zapewnienia opieki dyplomatycznej i konsularnej (art. 46).

Rozdział VI Karty zatytułowany *Wymiar sprawiedliwości* określa prawo każdego do skutecznego środka prawnego przed sądem oraz do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie (art. 47). Prawo to służy zapewnieniu efektywności wszystkich praw podstawowych zawartych w Karcie. Karta gwarantuje również każdemu domniemanie niewinności i prawo do obrony (art. 48). Zasady legalności i proporcjonalności kar do czynów zabronionych pod groźbą kary (art. 49) oraz zakaz ponownego sądzenia lub karania w postępowaniu karnym za ten sam czyn zabroniony pod groźbą kary (*ne bis in idem*), określony w art. 50, zamykają katalog praw podstawowych Karty.

Tabela 2: Prawa gwarantowane przez KPP, opracował Łukasz Bojarski na podstawie Karty Praw Podstawowych UE

GODNOŚĆ

Prawo do

- życia
- ochrony godności
- poszanowania swej integralności fizycznej i psychicznej
- świadomej i swobodnej zgody na jakikolwiek zabieg medyczny

Zakaz

- zabijania / kary śmierci
- tortur
- poniżania i nieludzkiego traktowania
- handlu organami
- klonowania
- praktyk eugenicznych
- pracy przymusowej
- niewolnictwa i handlu ludźmi

WOLNOŚCI

Wolność

- słowa, informacji
- myśli, sumienia, religii
- sztuki, nauki
- zgromadzeń
- stowarzyszeń
- zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej

Prawo do

- wolności i ochrony przed arbitralnym pozbawieniem wolności
- zawarcia małżeństwa i założenia rodziny
- poszanowania życia prywatnego i rodzinnego
- nauki
- ochrony danych osobowych
- wyboru zawodu, podejmowania pracy
- własności i dziedziczenia
- ochrony własności intelektualnej
- azylu dla uchodźców
- ochrony przed wydaleniem zbiorowym
- ochrony przed ekstradycją do kraju naruszającego podstawowe prawa człowieka

RÓWNOŚĆ

Zasady

- równości wszystkich wobec prawa
- równości kobiet i mężczyzn
- różnorodności kulturowej, religijnej i językowej

Zakaz wszelkiej dyskryminacji (prawo do równego traktowania), w tym ze względu na

- płeć
- rasę i kolor skóry
- pochodzenie etniczne i społeczne
- religię lub przekonania
- język, przynależność do mniejszości narodowej
- poglądy polityczne lub inne
- majątek, urodzenie
- niepełnosprawność, wiek
- orientację seksualną

Zasady poszanowania praw

- dzieci
- osób starszych
- osób niepełnosprawnych

SOLIDARNOŚĆ

Prawo pracowników do

- informacji, konsultacji
- rokowań, działań zbiorowych
- pośrednictwa pracy
- odpowiednich warunków pracy
- ochrony przy nieuzasadnionym zwolnieniu
- ochrony młodocianych

Zakaz

- pracy dzieci

Zasady

- poszanowania godzenia życia zawodowego i rodzinnego
- ochrony rodziny – prawnej, ekonomicznej i społecznej

Prawo do

- ochrony w okresie macierzyństwa
- urlopu macierzyńskiego i wychowawczego

Prawo do

- świadczeń z zabezpieczenia społecznego
- pomocy społecznej i mieszkaniowej
- dostępu do usług świadczonych w ogólnym interesie

Zasady ochrony

- zdrowia
- konsumentów
- środowiska

PRAWA OBYWATELSKIE

Prawo do

- kandydowania i głosowania do Parlamentu Europejskiego i w wyborach lokalnych
- swobody przemieszczania się i pobytu
- opieki dyplomatycznej i konsularnej
- skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich Unii Europejskiej
- petycji do Parlamentu Europejskiego
- dostępu do dokumentów
- dobrej administracji, która:
  - jest bezstronna
  - jest sprawiedliwa
  - jest sprawna
  - wysłuchuje
  - uzasadnia
- prawo do naprawienia szkody wyrządzonej przez administrację

WYMIAR SPRAWIEDLIWOŚCI

Prawo do

- skutecznego środka prawnego przed sądem
- niezawisłego i bezstronnego sądu
- rozpatrzenia sprawy – sprawiedliwego, jawnego i w rozsądnym czasie
- porady i pomocy prawnej
- obrony
- domniemania niewinności

Zakaz (zasady)

- uznania za winnego i ukarania bez wyraźnego przepisu ustawy
- karania zbyt surowego
- podwójnego karania za ten sam czyn zabroniony pod groźbą kary
- ponownego sądzenia w tej samej sprawie

Karta Praw Podstawowych wprowadza różne rodzaje przepisów: prawa, wolności i zasady. Wszystkie z nich są na równi uznawane w preambule[24], jednak art. 51 ust. 1 stanowi, że prawa powinny być szanowane, a zasady przestrzegane (wolności nie są wymienione w tym artykule, są one jednak częścią szerszej kategorii praw[25]). Aby określić, który przepis ma jaką formę normatywną, trzeba nie tylko zastosować wykładnię literalną, ale także odnieść się do Wyjaśnień[26]. Zostały one przygotowane przez Prezydium Konwentu, który opracował treść Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

Prawa i wolności wymienione w Karcie dzielą się na dwie kategorie. Pierwsza z nich to prawa i wolności, na które można się bezpośrednio powoływać przed instytucjami zobowiązanymi stosować Kartę. Katalog ten jest spójny z katalogiem zawartym w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (z uwzględnieniem dodatkowych praw takich jak prawa bioetyczne). Charakter drugiej kategorii praw i wolności zależy od ustawodawstwa przyjętego przez organy krajowe bądź unijne. Są to prawa i wolności, które:

- odnoszą się wyłącznie do prawa krajowego (prawo do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny, prawo do odmowy działania sprzecznego z własnym sumieniem, prawo dostępu do profilaktycznej opieki zdrowotnej i korzystania z leczenia, wolność tworzenia placówek edukacyjnych, prawo rodziców do zapewnienia wychowania i nauczania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami);

- odnoszą się do prawa UE oraz przepisów i praktyk krajowych (prawo pracowników do informacji i konsultacji w ramach przedsiębiorstwa, prawo do negocjowania i zawierania układów zbiorowych i prawo do podejmowania działań zbiorowych, w tym akcji strajkowych; ochrona w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy oraz prawo do świadczeń socjalnych i usług społecznych)[27].

Podczas prac nad dokumentem zdecydowano, że prawa społeczne powinny zostać określone jako zasady. Wartości, które są podstawą tych zasad, są wspólne dla wszystkich państw członkowskich, jednak ich wdrożenie pozostało w rękach państw członkowskich (albo organów unijnych, gdy dotyczy to kompetencji UE). Dlatego też aby zgłosić w sądzie naruszenie zasad, należy odwołać się do konkretnej ustawy bądź innego aktu prawnego wprowadzającego daną zasadę (zasad nie można bezpośrednio stosować). Unia Europejska uznaje i respektuje następujące zasady: prawo osób w podeszłym wieku do godnego i niezależnego życia oraz do uczestniczenia w życiu społecznym i kulturalnym; prawo osób niepełnosprawnych do korzystania ze środków mających zapewnić im samodzielność, integrację społeczną i zawodową oraz udział w życiu społeczności; prawo do świadczeń z zabezpieczenia społecznego oraz do usług społecznych zapewniających ochronę w takich przypadkach, jak: macierzyństwo, choroba, wypadki przy pracy, zależność lub podeszły wiek, utrata zatrudnienia; prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej; prawo dostępu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

24 Ostatni paragraf preambuły stanowi, że: *Unia uznaje zatem prawa, wolności i zasady wymienione poniżej*.

25 C. Mik, *The Charter of Fundamental Rights: Determinants of Protective Standards* [w:] J. Barcz (red.), *Fundamental Rights Protection in the European Union*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 61–79.

26 Wyjaśnienia dotyczące Karty Praw Podstawowych (Dz.Urz. UE 2007/C 303/02), dostępne są na stronie: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0017:0035:PL:PDF (dostęp: 5 sierpnia 2014 r.).

27 A. Bodnar, *The Charter of Fundamental Rights: Differentiated Legal Character of Charter's Provisions, Their Consequences for Individuals, Courts and Legislator* [w:] J. Barcz (red.), *Fundamental Rights Protection in the European Union*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 145–167.

1.3. Zakres stosowania Karty Praw Podstawowych

Artykuł 6 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) oprócz przyznania Karcie tej samej mocy prawnej, jaką mają traktaty, odwołuje się również do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, do której Unia Europejska ma przystąpić (art. 6 ust. 2), oraz do innych praw podstawowych nieuwzględnionych w Konwencji, ale będących częścią zasad ogólnych prawa unijnego.

Artykuł 6 Traktatu o Unii Europejskiej

1. Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 roku, w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 roku w Strasburgu, która ma taką samą moc prawną jak Traktaty.

Postanowienia Karty w żaden sposób nie rozszerzają kompetencji Unii określonych w Traktatach.

Prawa, wolności i zasady zawarte w Karcie są interpretowane zgodnie z postanowieniami ogólnymi określonymi w tytule VII Karty regulującymi jej interpretację i stosowanie oraz z należytym uwzględnieniem wyjaśnień, o których mowa w Karcie, które określają źródła tych postanowień.

2. Unia przystępuje do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Przystąpienie do Konwencji nie ma wpływu na kompetencje Unii określone w Traktatach.

3. Prawa podstawowe, zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych Państwom Członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa.

Ochrona praw człowieka, rozszerzona i wzmocniona przez Kartę, ma obecnie podstawę w prawie pierwotnym Unii Europejskiej. Dzięki nadaniu KPP statusu prawnego równego traktatom Karta Praw Podstawowych zyskała rangę prawa pierwotnego.

W art. 6 TUE wymieniono również inne źródła ochrony praw człowieka. W dyskusji doktrynalnej niektórzy autorzy krytykowali kompleksową strukturę art. 6. Krytyce poddano zwłaszcza szeroki zakres źródeł praw podstawowych, co może budzić wątpliwości i niepewność sytuacji prawnej. Inni teoretycy traktują to jednak jako okazję do zapełnienia luk w Karcie i uniknięcia katalogowania praw podstawowych w formie jednego tekstu normatywnego, który – jakkolwiek kompletny – może w pewnym momencie nie odpowiadać na potrzeby rozwijających się społeczeństw. Dzięki takiemu sformułowaniu art. 6 TUE Trybunał zachował możliwość szerszej interpretacji praw zagwarantowanych w Karcie.

Co ważne, art. 6 TUE gwarantuje, że *postanowienia Karty w żaden sposób nie rozszerzają kompetencji Unii określonych w traktatach*. Podobnie art. 51 Karty stanowi, że *niniejsza Karta nie rozszerza zakresu zastosowania prawa Unii poza kompetencje Unii, nie ustanawia nowych kompetencji ani zadań Unii, ani też nie zmienia kompetencji i zadań określonych w Traktatach*. Dlatego też kompetencje instytucji unijnych dotyczące praw podstawowych są ograniczone do zakresu kompetencji tych instytucji przyznanym im przez traktaty.

1.3.1. Protokół polsko-brytyjski dotyczący stosowania Karty

Protokół nr 30, stanowiący aneks do traktatów unijnych, wprowadza kilka dodatkowych zapisów dla Wielkiej Brytanii i Polski, odnoszących się do Karty Praw Podstawowych. Zgodnie z Protokołem, gdy Karta odnosi się do ustawodawstw i praktyk krajowych, ma ona zastosowanie do Zjednoczonego Królestwa i Polski tylko w zakresie prawa i praktyki tych dwóch krajów uznających zasady i prawa przewidziane przez Kartę.

Niektórzy uważają, że Protokół ogranicza kompetencje TSUE i sądów krajowych w zakresie kompatybilności przepisów tych dwóch państw członkowskich z prawami, wolnościami i zasadami zagwarantowanymi w Karcie. Jednakże w wyroku z 21 grudnia 2011 r. (*N.S. przeciwko Secretary of State for the Home Department* oraz *M.E. i inni przeciwko Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform*, połączone sprawy: C-411/10 i C-493/10) Trybunał stwierdził, że: *z art. 1 protokołu (nr 30) w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Rzeczypospolitej Polskiej i Zjednoczonego Królestwa, wynika, że protokół ten nie podważa zastosowania karty wobec Zjednoczonego Królestwa czy wobec Polski, co znajduje potwierdzenie w motywach tego protokołu. Tak więc, zgodnie z motywem 3 protokołu, art. 6 TUE stanowi, że karta jest stosowana i interpretowana przez sądy Polski i Zjednoczonego Królestwa w ścisłej zgodności z wyjaśnieniami, o których mowa we wspomnianym art. 1. Ponadto zgodnie z motywem 6 wspomnianego protokołu karta potwierdza prawa, wolności i zasady uznawane w Unii oraz sprawia, że są one bardziej widoczne, nie tworzy jednak nowych praw ani zasad. W takiej sytuacji art. 1 ust. 1 owego protokołu potwierdza treść art. 51 karty dotyczącego jej zakresu stosowania, a nie ma na celu zwolnienia Rzeczypospolitej Polskiej i Zjednoczonego Królestwa z obowiązku przestrzegania postanowień karty ani uniemożliwienia sądom i trybunałom w tych państwach członkowskich czuwania nad przestrzeganiem tych postanowień.*

Więcej nt. Protokołu nr 30 można przeczytać w artykule Mirosława Wróblewskiego w części piątej podręcznika.

Tak więc nawet jeśli art. 1 ust. 1 Protokołu nr 30 stanowi, że *Karta nie rozszerza kompetencji Trybunału Sprawiedliwości UE ani żadnego sądu lub trybunału Polski lub Zjednoczonego Królestwa do uznania, że przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne, praktyki lub działania administracyjne Polski lub Zjednoczonego Królestwa są niezgodne z podstawowymi prawami, wolnościami i zasadami, które są w niej potwierdzone*, to Protokół nie oznacza klauzuli *opt-out* z Karty Praw Podstawowych dla Zjednoczonego Królestwa i Polski. Wręcz przeciwnie, w preambule Protokołu podkreślono, że nie zawiera on żadnych odstępstw od Karty dla tych dwóch krajów, a jedynie pełni funkcję wyjaśniającą, służąc jako przewodnik do interpretacji[28].

Deklaracja Rzeczypospolitej Polskiej nr 61 w sprawie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, która jest załącznikiem do Traktatu z Lizbony, potwierdza, że: *Karta w żaden sposób nie narusza*

28 Zobacz również opinię rzecznik generalnej Juliane Kokott z 15 grudnia 2011 r. w sprawie C-489/10, *Łukasz Marcin Bonda*, wyrok z 5 czerwca 2012 r.

prawa Państw Członkowskich do stanowienia prawa w zakresie moralności publicznej, prawa rodzinnego, a także ochrony godności ludzkiej oraz poszanowania fizycznej i moralnej integralności człowieka. Według autorów Deklaracji ma ona zapewnić, że pewne przepisy prawne, m.in. pośrednio dotyczące prawnego uznania par tej samej płci, nie będą miały wpływu na polski system prawny.

1.3.2. Karta Praw Podstawowych a inne systemy ochrony praw człowieka

Jak wspomniano już wcześniej, unijny system ochrony praw człowieka (z Kartą jako głównym dokumentem) nie jest jedynym systemem, który ustanawia wiążące standardy ochrony praw jednostki na obszarze Unii Europejskiej. Ochronę praw człowieka we wszystkich państwach członkowskich UE gwarantuje multicentryczny system prawny, który wykorzystuje instrumenty prawne wielu organizacji międzynarodowych, takich jak:

- Organizacja Narodów Zjednoczonych – państwa członkowskie UE związane są przede wszystkim Międzynarodowymi Paktami z 1966 r.

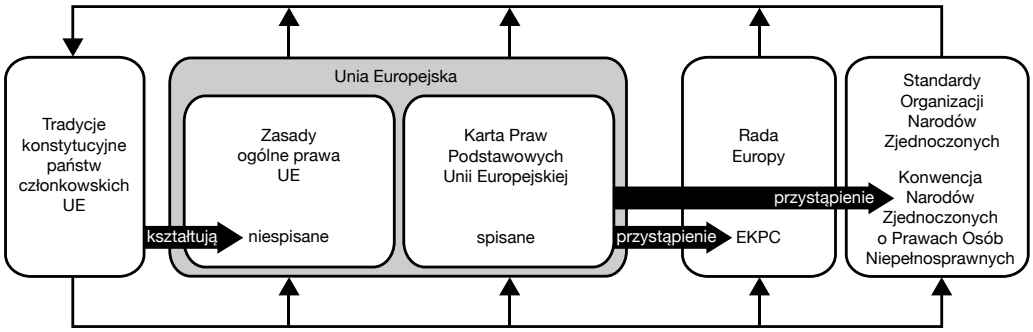
- Rada Europy – wszystkie państwa członkowskie UE są stronami Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i podlegają jurysdykcji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (z siedzibą w Strasburgu).

- Unia Europejska – unijny system ochrony praw człowieka, w tym KPP, ma zastosowanie wyłącznie w zakresie stosowania prawa Unii przez państwa członkowskie. Ani Karta, ani traktaty nie przyznają Unii nowych kompetencji związanych z prawami podstawowymi.

- Prawa człowieka są chronione także na poziomie krajowym. Każde państwo członkowskie chroni prawa jednostki zgodnie ze swoim systemem konstytucyjnym. Wspólne ich elementy można odnaleźć w tradycjach konstytucyjnych, które są uwzględniane także przez Trybunał Sprawiedliwości UE.

Karta jako relatywnie nowy dokument uzupełnia istniejące systemy ochrony praw człowieka, ale ich nie zastępuje. Dlatego też należy przede wszystkim zrozumieć związek między Kartą a innymi istniejącymi – międzynarodowymi i krajowymi – systemami ochrony praw człowieka.

Schemat 1: Interakcja systemów praw podstawowych w Unii Europejskiej, opracowano na podstawie materiałów Agencji Praw Podstawowych



1.3.3. Organizacja Narodów Zjednoczonych a Karta Praw Podstawowych UE

Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ) zrzesza 193 państwa, w tym wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej. Od samego początku istnienia organizacji prawa człowieka były jednym z głównych obszarów jej zainteresowania, co zostało potwierdzone przez przyjęcie 10 grudnia 1948 r. Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Współcześnie najważniejszymi instrumentami ochrony praw człowieka są: Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych. Oprócz tego w ramach ONZ zawarto wiele traktatów dotyczących konkretnych sfer związanych z prawami człowieka. Warto zauważyć, że standardy ochrony praw człowieka wypracowane przez ONZ stały się wskazówkami i inspiracją dla regionalnych systemów ochrony praw człowieka, w tym dla systemu unijnego.

Wszystkie 28 państw członkowskich UE ratyfikowało sześć traktatów Narodów Zjednoczonych, istotnych dla ochrony praw człowieka:

- Międzynarodową konwencję w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej (CERD) z 1965 r.;
- Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (MPPGSiK) z 1966 r.;
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (MPPOiP) z 1966 r.;
- Konwencję w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (CEDAW) z 1979 r.;
- Konwencję w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania (CAT) z 1984 r.;
- Konwencję o Prawach Dziecka (KPD) z 1989 r.[29]

W dniu 23 grudnia 2010 r. Unia Europejska przyjęła Konwencję Narodów Zjednoczonych o Prawach Osób Niepełnosprawnych z 2006 r. Unia była pierwszą organizacją międzynarodową, która oficjalnie stała się stroną tej Konwencji. Decyzja o przystąpieniu Unii do Konwencji uwarunkowana była faktem, że dzięki swoim kompetencjom Unia może mieć wpływ na prawa osób niepełnosprawnych. W wyniku ratyfikowania Konwencji Unia ma obowiązek zapewnić, by prawodawstwo, polityka i programy unijne były zgodne z prawami osób niepełnosprawnych, określonymi w tym międzynarodowym dokumencie.

Traktat z Lizbony, który jest podstawą konstytucyjnego porządku w Unii Europejskiej, nie odnosi się bezpośrednio do multicentrycznego systemu prawnego, dlatego szczególna rola decyzyjna w tym zakresie przypada Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Trybunał zazwyczaj odwołuje się do zasad ogólnych prawa międzynarodowego w trzech sytuacjach[30]:

- aby określić zakres kompetencji UE i państw członkowskich[31];
- gdy wykorzystuje prawo międzynarodowe w wykładni prawa[32];

29 Raport Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Praw Człowieka, *Unia Europejska i międzynarodowy system praw człowieka* (2011), autorstwa I. de Jesusa Butlera, s. 7.

30 R. Holdgaard, *Principles of Reception of International Law in Community Law*, „Yearbook of European Law" 2006, Vol. 25, s. 263.

31 Połączone sprawy: C-89/85, C-104/85, C-114/85, C-116/85, C-117/85, C-125/85, C-126/85, C-127/85, C-128/85 i C-129/85, *A. Ahlström Osakeyhtiö i inni przeciwko Komisji Europejskiej*, wyrok z 20 stycznia 1994 r., § 18.

32 C-149/96, *Portugalia przeciwko Radzie*, wyrok z 23 listopada 1999 r., § 34–35.

- gdy wykorzystuje przepisy prawa międzynarodowego w przypadku braku regulacji unijnej[33].

Jedną z ważniejszych spraw dotyczących multicentrycznego systemu prawnego była sprawa *Kadi*[34]. Wnioskodawca zakwestionował rozporządzenie Rady nr 881/2002, które umożliwiało zamrożenie kont bankowych osób wymienionych w załączniku nr 1 do rozporządzenia, przygotowanym przez Komitet ds. Sankcji ONZ[35]. Rozporządzenie to zostało unieważnione przez TSUE, który stwierdził m.in., że nie zostało zachowane w stosunku do skarżących prawo do obrony. Trybunał podkreślił, że w jego kompetencji leży jedynie kontrola legalności aktów prawa Unii Europejskiej, nie zaś aktów przyjmowanych przez inne organizacje międzynarodowe. Jednocześnie jednak Trybunał stwierdził, że *kontrola Trybunału obejmuje wszystkie akty prawa unijnego, nawet jeśli ich celem jest implementacja rezolucji przyjętych przez Radę Bezpieczeństwa ONZ*, co wynika z zasady skutecznej ochrony sądowej praw podstawowych, określonej w art. 47 Karty Praw Podstawowych[36]. Dlatego w przypadku konfliktu między prawami podstawowymi a obowiązkami wynikającymi z Karty ONZ to prawa podstawowe mają pierwszeństwo. Niektórzy autorzy zauważają, że *Trybunał przyjął silnie pluralistyczne podejście podkreślające wewnętrzną i zewnętrzną autonomię i rozdzielność porządku prawa unijnego od prawa międzynarodowego*[37].

Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do spraw Praw Człowieka podkreślił, że Unia Europejska ma obowiązek chronić prawa człowieka zgodnie ze standardami międzynarodowymi: *Zasada uniwersalności jest zasadą promowaną przez Unię Europejską. Dlatego też ważne jest, aby Unia zapewniła, żeby jej własny wewnętrzny porządek ochrony praw człowieka był zgodny ze standardami Narodów Zjednoczonych, które są wiążące dla wszystkich państw członkowskich UE. Jakakolwiek różnica pomiędzy wewnętrznym a zewnętrznym podejściem do praw człowieka jedynie osłabi pozycję Unii w oczach jej międzynarodowych partnerów i państw trzecich*[38]. W swoim raporcie Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych zwrócił uwagę na działania Unii Europejskiej i Trybunału Sprawiedliwości UE, związane z prawami człowieka, które są oderwane od międzynarodowego rozumienia praw podstawowych[39].

Na przykładzie wyroku TSUE w sprawie *Kadi* widać więc, że choć zasadniczo w multicentrycznym systemie ochrony prawa funkcjonują podobne standardy ochrony praw człowieka, to w niektórych przypadkach (tzw. *hard cases*) mogą pojawiać się rozbieżności W poziomie zapewnianej ochrony i sposobie rozumienia praw podstawowych. W takich sytuacjach to Trybunał Sprawiedliwości UE jest sądem, który rozstrzyga na terenie Unii.

1.3.4. Rada Europy a Karta Praw Podstawowych UE

Europejska Konwencja Praw Człowieka to najważniejszy dokument dotyczący ochrony praw jednostki, będący dziełem Rady Europy (RE). Jest ona uznawana (wraz z Europejskim Trybunałem Praw Człowieka) za najskuteczniejszy regionalny system ochrony praw człowieka. Zgodnie z art. 6 ust. 3 TUE prawa podstawowe zagwarantowane w Konwencji są częścią prawa Unii jako zasady ogólne prawa.

33 C-37/00, *Weber przeciwko Universal Ogden Services Ltd*, wyrok z 27 lutego 2002 r., § 31.

34 Połączone sprawy: C-402/05 i C-415/05, *Yassin Abdullah Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie Unii Europejskiej i Komisji Wspólnot Europejskich*, wyrok z 3 września 2008 r.

35 Organ ustanowiony przez Radę Bezpieczeństwa ONZ w celu przeciwdziałania terroryzmowi.

36 A. Posch, *The Kadi Case: Rethinking the Relationship Between EU Law and International Law?*, „Columbian Journal of European Law" 2009, Vol. 15, s. 1.

37 G. de Búrca, *The EU, the European Court of Justice and the International Legal Order after Kadi*, „Harvard International Law Journal" 2010, Vol. 51, s. 4.

38 Raport Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Praw Człowieka, *Unia Europejska i międzynarodowy system praw człowieka* (2011), autorstwa I. de Jesusa Butlera, s. 8.

39 Tamże.

Tabela 3: Porównanie Unii Europejskiej i Rady Europy, opracował Tomasz Dudek[40]

	UNIA EUROPEJSKA	RADA EUROPY
Różnice		
Państwa członkowskie	28	47
Powstanie	1992 (traktat z Maastricht)	1949 (traktat z Londynu)
Populacja	505,7 mln	800 mln
Instytucje: Legislatywa Egzekutywa Sądownictwo	 Rada UE, Parlament Europejski Komisja Europejska Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE)	 Zgromadzenie Parlamentarne Komitet Ministrów Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC)
Główny dokument gwarantujący prawa człowieka	Karta Praw Podstawowych UE	Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności
Skład sądu	28 sędziów	47 sędziów
Liczba spraw/decyzji wydanych przez sąd w 2012 r.	632/527	65 150/1678
Budżet sądu (2013)	354 880 000 euro	66 815 100 euro
Siedziba sądu	Luksemburg	Strasburg
Oficjalny język sądu	24 języki oficjalne UE	2 (angielski i francuski)
Dzień Europy	9 maja	5 maja
Podobieństwa		
Flaga	Flaga europejska (w RE od 1995 r., w UE od 1985 r.)	
Hymn	*Oda do radości* – finałowa kantata z *IX Symfonii* Ludwiga van Beethovena	

40 Na podstawie Eurostatu: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/, portalu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej: http://curia.europa.eu/, portalu Rady Europy: http://hub.coe.int/, portalu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: http://www.echr.coe.int.

Wzajemne relacje prawne między Konwencją a Kartą określają przepisy KPP.

Artykuł 52 ust. 3

W zakresie, w jakim niniejsza Karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę konwencję.

Niniejsze postanowienie nie stanowi przeszkody, aby prawo Unii przyznawało szerszą ochronę.

Warto zwrócić uwagę, że znaczna część praw gwarantowanych przez Kartę Praw Podstawowych ma swoje odpowiedniki w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. W przypadku tych praw, zgodnie z art. 52 ust. 3 Karty, prawa przewidziane w Karcie mają takie samo znaczenie i zakres jak odpowiednie prawa z Konwencji, która zapewnia minimalny standard ochrony (Unia Europejska może zagwarantować szerszy zakres ochrony praw człowieka).

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdził w wyroku *J. McB. przeciwko L.E.*[41], że znaczenie tych praw nie powinno być ustalane wyłącznie na podstawie przepisów Konwencji, ale w oparciu o spójną i jasną linię orzeczniczą Europejskiego Trybunału Praw Człowieka[42]. W niektórych wypadkach trybunał luksemburski rozszerzył zakres ochrony w porównaniu z zakresem wyznaczonym przez Trybunał w Strasburgu. Na przykład w wyroku w sprawie *DEB*[43] – po przeprowadzeniu dogłębnej analizy orzecznictwa ETPC – Trybunał Sprawiedliwości UE posłużył się art. 47 Karty, aby rozszerzyć zakres podmiotowy prawa do pomocy prawnej, tak by objęło ono również osoby prawne (a nie tylko fizyczne), osiągając tym samym zakres ochrony szerszy niż ten gwarantowany przez system Rady Europy. W sprawie *Volker*[44], która dotyczyła ochrony danych osobowych, Trybunał Sprawiedliwości UE powołał się na orzecznictwo ETPC, aby szeroko zinterpretować zakres ochrony prywatności i danych osobowych gwarantowany przez art. 7 i 8 Karty.

Niektórzy twierdzą, że art. 52 ust. 3 Karty *materialnie inkorporuje kluczowe normy Konwencji* do prawa unijnego[45]. Powodem przyznania w art. 52 ust. 3 KPP szerszego zakresu ochrony praw podstawowych Trybunałowi Sprawiedliwości jest różnica w funkcjach pełnionych przez oba Trybunały. Trybunał Sprawiedliwości może być postrzegany jako organ dążący do dalszej integracji europejskiej i harmonizacji prawa unijnego, podczas gdy zadaniem ETPC jest zapewnienie przestrzegania minimalnego standardu ochrony praw człowieka. Rozszerzenie tej ochrony pozostawiono państwom – stronom Konwencji[46].

Artykuł 6 ust. 2 TUE stanowi, że Unia przystępuje do Konwencji, przystąpienie zaś do niej *nie ma wpływu na kompetencje Unii określone w Traktatach*. Do dziś (grudzień 2014 r.) Unia Europejska nie stała się jednak stroną Konwencji.

O kwestii przystąpienia Wspólnot Europejskich, a później Unii, do Konwencji dyskutowano co najmniej od lat 70. XX w. Konkretne działania w tym kierunku zostały podjęte przez Radę, która zapytała TSUE o możliwość takiej akcesji. Trybunał w opinii nr 2/94 z 28 marca 1996 r. stwierdził

41 C-400/10 PPU, *J. McB. przeciwko L.E.*, wyrok z 5 października 2010 r.

42 Tamże, § 53: *Article 7 of the Charter must* (…) *be given the same meaning and the same scope as Article 8(1) of the ECHR, as interpreted by the case-law of the European Court of Human Rights* (Zakres art. 7 KPP należy ustalać zgodnie z zakresem art. 8 ust. 1 EKPC i orzecznictwem ETPC odnoszącym się to tego przepisu).

43 C-279/09, *DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, wyrok z 22 grudnia 2010 r.

44 Połączone sprawy: C-92/09 i C-93/09, *Volker und Markus Schecke GbR i Hartmut Eifert przeciwko Land Hessen,* wyrok z 9 listopada 2010 r.

45 W. Weiß, *Human Rights in the EU: Rethinking the Role of the European Convention on Human Rights after Lisbon*, „European Constitutional Law Review" 2011, Vol. 7, s. 64.

46 Więcej można przeczytać w artykule: T. Pavone, *The Past and Future Relationship of the European Court of Justice and the European Court of Human Rights: a Functional Analysis* (2012), dostępnym na stronie: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2042867 (dostęp: 4 sierpnia 2014 r.).

jednak, że żaden z traktatów nie zawierał podstawy prawnej dla akcesji. Dopiero art. 6 ust. 2 TUE przewidział taką możliwość.

Ze strony Rady Europy podstawa prawna przystąpienia Unii do Konwencji zawarta jest w art. 59 ust. 2 Konwencji (*Unia Europejska może przystąpić do niniejszej Konwencji*), wprowadzonym przez Protokół nr 14 do Konwencji, który wszedł w życie 1 czerwca 2010 r. Decyzja o przystąpieniu Unii Europejskiej do Konwencji została podjęta z dwóch powodów. Po pierwsze, uznano, że konieczne jest ustanowienie zewnętrznego systemu odpowiedzialności UE w zakresie praw człowieka. Po drugie, stwierdzono, że przystąpienie Unii do Konwencji będzie najlepszym sposobem na zapewnienie spójności orzecznictwa obu Trybunałów w zakresie ochrony praw podstawowych. Jednakże przystąpienie Unii do Konwencji stawia przed tymi organizacjami wiele wyzwań i problemów prawnych.

W obecnym stanie prawnym oba Trybunały powołują się na swoje orzecznictwo, a liczba odwołań cały czas rośnie – tylko w latach 2010–2011 TSUE powołał się na orzecznictwo ETPC w 57 sprawach[47]. Analiza orzeczeń luksemburskich pozwala zauważyć, że TSUE powołuje się na postanowienia Karty i Konwencji jako źródła inspiracji dla praw chronionych przez porządek prawny Unii Europejskiej. Za przykład może posłużyć wyrok Trybunału w sprawie *Ilonka Sayn-Wittgenstein przeciwko Landeshauptmann von Wien* z 22 grudnia 2010 r.[48] Sprawa dotyczyła pytania prejudycjalnego w sprawie obywatelki Austrii mieszkającej w Niemczech i organu austriackiego, który wydał decyzję o poprawieniu formy zapisu nazwiska tej obywatelki w rejestrach publicznych. Pytanie prejudycjalne dotyczyło wykładni art. 21 TFUE, a więc obywatelstwa UE i swobody przemieszczania się. Trybunał zadecydował, że *nazwisko osoby jest jednym z elementów składowych jej tożsamości i życia prywatnego, które podlegają ochronie na podstawie art. 7 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 8 europejskiej Konwencji praw człowieka i podstawowych wolności. Chociaż art. 8 konwencji nie wymienia w sposób wyraźny nazwiska osoby, odnosi się ono jednak do życia prywatnego i rodzinnego tej osoby, będąc środkiem identyfikacji osobowej i związania z rodziną.* Przy czym TSUE postanowił, że art. 21 TFUE należy interpretować w sposób niewyłączający kompetencji władz danego państwa członkowskiego do odmowy uznania wszystkich elementów nazwiska obywatela tego kraju, pod warunkiem że działania władz są uzasadnione.

Warto zauważyć, że także ETPC odwołuje się do orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości. Przykładem mogą być orzeczenia w sprawach takich jak: *Schalk i Kopf przeciwko Austrii*[49], *Tomasovićc przeciwko Chorwacji*[50] czy *Bayatyan przeciwko Armenii*[51].

Negocjacje akcesyjne między Unią Europejską a Radą Europy rozpoczęły się w czerwcu 2010 r. W czerwcu 2011 r. przygotowano wstępne porozumienie akcesyjne. W kwietniu 2013 r. negocjatorzy z 47 państw (członków Rady Europy i Unii Europejskiej) zakończyli prace nad porozumieniem akcesyjnym. W opinii nr 2/13 z 18 grudnia 2014 r. Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że projekt umowy akcesyjnej jest niezgodny z prawem Unii Europejskiej. Kwestia przystąpienia Unii Europejskiej do Konwencji pozostaje na tę chwilę nierozstrzygnięta.

47 Dane z badań przeprowadzonych przez Parlament Europejski, *Main trends in the recent case law of the EU Court of Justice and the European Court of Human Rights in the field of fundamental rights* (2012), dostępnych na stronie: http://www.statewatch.org/news/2012/may/ep-study-ecj-echr.pdf (dostęp: 4 sierpnia 2014 r.), s. 13.

48 C-208/09, *Ilonka Sayn-Wittgenstein przeciwko Landeshauptmann von Wien*, wyrok z 22 grudnia 2010 r.

49 *Schalk i Kopf przeciwko Austrii*, sprawa nr 30141/04, wyrok z 22 listopada 2011 r. – ETPC przywołał w uzasadnieniu art. 9 Karty.

50 *Tomasovićc przeciwko Chorwacji,* sprawa nr 53785/09, wyrok z 18 stycznia 2012 r. – KPP była wymieniona przez ETPC jako jeden z międzynarodowych instrumentów służących za podstawę interpretacji zasady *ne bis in idem*.

51 *Bayatyan przeciwko Armenii*, sprawa nr 23459/03, wyrok z 7 lipca 2012 r. – ETPC odwołał się do KPP, analizując klauzulę sumienia,

1.3.5. Ochrona praw człowieka na poziomie krajowym a Karta Praw Podstawowych

Analizując relacje między systemem unijnym a krajowymi systemami ochrony praw człowieka, należy zwrócić uwagę przede wszystkim na dwie kwestie. Po pierwsze, odpowiedzialność za wdrażanie prawa unijnego, w tym także praw podstawowych gwarantowanych przez UE, spoczywa na państwach członkowskich. Po drugie, prawa podstawowe zawarte w Karcie Praw Podstawowych UE w znacznej mierze wywodzą się z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim. Dlatego też można mówić – w ślad za polskim Trybunałem Konstytucyjnym (TK) – o wspólnym aksjologicznym trzonie krajowych konstytucyjnych systemów ochrony praw człowieka oraz systemie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

1.4. Powoływanie się na Kartę Praw Podstawowych w państwach członkowskich

Powoływanie się na zapisy Karty w krajowych przepisach jest możliwe tylko wtedy, gdy spełnione są dwa warunki. Po pierwsze, zgodnie z art. 51 ust. 1, Karta ma zastosowanie do państw członkowskich *wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii*. Stosowanie należy rozumieć jako działanie państwa w zakresie prawa unijnego oraz jako bezpośrednią implementację prawa unijnego. Po drugie, można powołać się na Kartę tylko w takich sytuacjach, które dotyczą zarówno zapisów Karty, jak i przepisów Karty *in concreto* (norma bądź zasada prawa pierwotnego lub wtórnego) bezpośrednio odnoszących się do sprawy.

Z orzecznictwa TSUE wynika, że Karta ma zastosowanie do państw członkowskich w trzech sytuacjach, a mianowicie kiedy:

- ustawodawstwo, sądownictwo i administracja państwa członkowskiego spełniają wszystkie zobowiązania wynikające z prawa UE (stosują prawo unijne)[52];
- władze państw członkowskich podejmują dyskrecjonalne działania, które wynikają z prawa unijnego[53];
- działania państw członkowskich związane z dystrybucją funduszy unijnych mogą dotyczyć prawa unijnego[54].

Bardzo burzliwie komentowanym w 2013 r. wyrokiem na temat stosowania Karty był wyrok w sprawie *Åklagaren*[55]. Zapytano Trybunał, czy w przypadku, gdy prawo krajowe realizuje cele wskazane przez prawo unijne, jest stosowane prawo Unii w rozumieniu art. 51 Karty. Trybunał stwierdził, że: *Poszanowanie praw podstawowych chronionych na mocy Karty jest zatem konieczne, w sytuacji gdy przepisy krajowe mieszczą się w zakresie zastosowania prawa Unii. Nie mogą więc występować sytuacje podlegające prawu Unii, w których wspomniane prawa podstawowe nie miałyby zastosowania. Stosowanie prawa Unii oznacza więc jednoczesne zastosowanie praw podstawowych chronionych na mocy Karty*. Dlatego też w tym kontekście, zdaniem Trybunału, prawo krajowe *stanowi sankcję za naruszenie przepisów owej dyrektywy, ma więc na celu wypełnienie nałożonego na państwa członkowskie w traktatach obowiązku skutecznego sankcjonowania działań mogących naruszać interesy finansowe Unii*.

Wyjaśnienia dotyczące art. 51 przedstawione przez Prezydium Konwentu, które zaproponowało tekst Karty, potwierdzają, że zapis *państwa członkowskie* dotyczy władz nie tylko centralnych, ale również regionalnych i lokalnych, które stosują prawo unijne. Z kolei fragment *wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii* odnosi się do wszystkich rodzajów władz, przez które państwa członkowskie realizują obowiązki nałożone przez prawo wspólnotowe.

52 C-300/11, *ZZ przeciwko Secretary of State for the Home Department*, wyrok z 4 czerwca 2013 r.
53 C-4/11, *Bundesrepublik Deutschland przeciwko Kavehowi Puidowi*, wyrok z 14 listopada 2013 r.
54 C-401/11, *Blanka Soukupová przeciwko Ministerstvo zemedelstvi*, wyrok z 11 kwietnia 2013 r.
55 C-617/10, *Åklagaren przeciwko Hansowi Åkerbergowi Franssonowi*, wyrok z 26 lutego 2013 r.

Według danych The Association of Councils of States and of Supreme Administrative Jurisdictions (ACA) na Kartę powoływano się w wielu wyrokach sądów administracyjnych w państwach członkowskich[56]. Najczęściej odwoływano się do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 7), wolności wypowiedzi i informacji (art. 11), prawa własności (art. 17), prawa do azylu (art. 18), zakazu wydalenia zbiorowego i zakazu wydalenia i ekstradycji (art. 19), praw dziecka (art. 24), prawa do dobrej administracji (art. 41) oraz prawa do skutecznego środka prawnego i do rzetelnego procesu sądowego (art. 47).

56 ACA raport, *Application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union by National Courts: the Experience of Administrative Courts*, czerwiec 2012, dostępny na stronie: http://aca-europe.eu/colloquia/2012/General_report.pdf (dostęp: 29 lipca 2014 r.).

1.5. Strategia skutecznego wprowadzania w życie Karty Praw Podstawowych UE przez Unię Europejską

Aby zapewnić pełną implementację Karty Praw Podstawowych, Komisja Europejska w październiku 2010 r. przyjęła Strategię (COM(2010) 573)[57], która ma zagwarantować spójność wszystkich regulacji unijnych z postanowieniami Karty. Kontroli Komisji pod tym względem podlegają zarówno akty prawa wtórnego UE podczas całego procesu legislacyjnego, jak też stosowanie prawa Unii przez państwa członkowskie.

Komisja Europejska zobowiązała się również do publikowania corocznych raportów na temat wprowadzania w życie Karty Praw Podstawowych, aby śledzić postępy instytucji UE i państw członkowskich w tym zakresie.

Zachęcamy do odwiedzenia strony internetowej Dyrekcji Generalnej ds. Sprawiedliwości: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/index_pl.htm. Jest to rzetelne źródło wiedzy na temat implementacji Karty Praw Podstawowych we wszystkich krajach członkowskich.

W przypadku naruszenia przez państwo członkowskie UE praw podstawowych gwarantowanych przez Kartę Komisja może podjąć odpowiednie działania, zgodnie z postanowieniami Strategii: *Jeśli państwo członkowskie nie przestrzega praw podstawowych przy wdrażaniu prawa Unii, Komisja jako strażniczka traktatów może skorzystać ze swoich uprawnień, aby położyć kres naruszeniu, a jeśli to konieczne, może wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości (postępowanie o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego). Aby Komisja mogła podjąć działania, dane naruszenie musi mieć związek z prawem unijnym. Istnienie elementu związku z prawem unijnym zależy od każdej konkretnej sytuacji. Komisja dąży do wykorzystania wszystkich możliwych środków, aby zagwarantować przestrzeganie Karty przez państwa członkowskie przy wdrażaniu przez nie prawa Unii. Jeśli wystąpi naruszenie przepisów Karty przy wdrażaniu prawa Unii, Komisja we wszystkich koniecznych przypadkach wszczynać będzie postępowanie o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego. Naruszenia dotyczące kwestii zasadniczych lub naruszenia, które powodują wyjątkowo poważne negatywne skutki dla obywateli, będą traktowane priorytetowo*.

57 *Strategia skutecznego wprowadzania w życie Karty praw podstawowych przez Unię Europejską*, COM(2010) 573, dostępna na stronie: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0573:FIN:pl:PDF (dostęp: 29 lipca 2014 r.).

Tabela 4: Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej, Radzie Europy i Rzeczypospolitej Polskiej, opracowali: Tomasz Dudek i Natalia Mileszyk

Prawo podstawowe	KPP	Dokumenty Rady Europy	Prawo UE	Konstytucja RP
Godność	Art. 1	Preambuła Protokołu 13 EKPC Preambuła Protokołu 1 Konwencji o Prawach Człowieka i Biomedycynie Art. 26 Europejskiej Karty Społecznej	Art. 2 TUE Art. 21 TUE	Art. 30
Prawo do życia	Art. 2	Art. 2 EKPC		Art. 38
Zakaz kary śmierci	Art. 2.2	Art. 3 EKPC Art. 1 Protokołu 6 EKPC Art. 1 Protokołu 13 EKPC	Dyrektywa 2004/83/WE	
Prawo (każdego) do poszanowania jego integralności fizycznej i psychicznej	Art. 3.1	Art. 1 Protokołu 1 Konwencji o Prawach Człowieka i Biomedycynie	Dyrektywa 2012/29/UE	
Prawo do swobodnej i świadomej zgody osoby zainteresowanej w zakresie medycyny i biologii	Art. 3.2.a	Art. 5 Konwencji o Prawach Człowieka i Biomedycynie		Art. 39
Zakaz praktyk eugenicznych	Art. 3.2.b			
Zakaz wykorzystywania ciała ludzkiego i jego poszczególnych części jako źródła zysku	Art. 3.2.c	Art. 21 Konwencji o Prawach Człowieka i Biomedycynie	Dyrektywa 2010/45/UE	
Zakaz reprodukcyjnego klonowania istot ludzkich	Art. 3.2.d	Art. 1.1 Protokołu 1 Konwencji o Prawach Człowieka i Biomedycynie		
Zakaz tortur	Art. 4	Art. 3 EKPC		Art. 40
Zakaz nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania	Art. 4	Art. 3 EKPC		Art. 40
Zakaz niewolnictwa	Art. 5.1	Art. 4.1 EKPC		
Zakaz pracy przymusowej	Art. 5.2	Art. 4.2 EKPC		
Zakaz handlu ludźmi	Art. 5.3	Art. 18 Konwencji w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi	Art. 79.1, 79.2.d TFUE	
Prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego	Art. 6	Art. 5 EKPC		Art. 41

Prawo podstawowe	KPP	Dokumenty Rady Europy	Prawo UE	Konstytucja RP
Prawo do poszanowania życia prywatnego, rodzinnego, domu i komunikowania się	Art. 7	Art. 8 EKPC		Art. 47 Art. 49
Prawo do ochrony danych osobowych	Art. 8.1	Art. 1 Konwencji o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych	Art. 16 TFUE Dyrektywa 95/46/WE	
Prawo dostępu do treści swoich danych i prawo do dokonania ich sprostowania	Art. 8.2		Dyrektywa 95/46/WE	Art. 51.3 Art. 51.4
Prawo do zawarcia małżeństwa i prawo do założenia rodziny	Art. 9	Art. 12 EKPC		Art. 18
Wolność myśli, sumienia i religii	Art. 10.1	Art. 9 EKPC		Art. 53.1
Prawo do odmowy działania sprzecznego z własnym sumieniem	Art. 10.2			
Prawo do wolności wypowiedzi i informacji	Art. 11.1	Art. 10.1 EKPC		Art. 54.1
Prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się	Art. 12.1	Art. 11.1 EKPC		Art. 57
Prawo do swobodnego stowarzyszania się	Art. 12.1	Art. 11.1 EKPC		Art. 58.1
Prawo do tworzenia związków zawodowych	Art. 12.1	Art. 11.1 EKPC Art. 5 Europejskiej Karty Społecznej		Art. 59.1
Wolność sztuki i nauki	Art. 13	Art. 10 EKPC		Art. 73
Prawo do nauki i dostępu do kształcenia zawodowego i ustawicznego	Art. 14.1	Art. 2 Protokołu 1 EKPC Art. 10 Europejskiej Karty Społecznej		Art. 70.1
Wolność tworzenia placówek edukacyjnych	Art. 14.3			Art. 70.3
Prawo do nauczania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami religijnymi, filozoficznymi i pedagogicznymi	Art. 14.3	Art. 2 Protokołu 1 EKPC		Art. 48.1 Art. 53.3
Wolność wyboru zawodu i prawo do podejmowania pracy	Art. 15.1	Art. 1 Europejskiej Karty Społecznej		Art. 24 Art. 65.1

Prawo podstawowe	KPP	Dokumenty Rady Europy	Prawo UE	Konstytucja RP
Prawo do poszukiwania zatrudnienia, wykonywania pracy, korzystania z prawa przedsiębiorczości oraz świadczenia usług	Art. 15.2	Art. 18 Europejskiej Karty Społecznej	Art. 45.1, 49, 56 TFUE	
Wolność prowadzenia działalności gospodarczej	Art. 16		Art. 49 TFUE	Art. 20 Art. 22
Prawo własności	Art. 17.1	Art. 1 Protokołu 1 EKPC		Art. 21
Prawo do ochrony własności intelektualnej	Art. 17.2			
Prawo do azylu	Art. 18			Art. 56.2
Zakaz wydaleń zbiorowych	Art. 19.1	Art. 3.1 i 4 Protokołu 4 EKPC		
Zakaz usuwania z terytorium państwa, wydalania lub wydawania osób w drodze ekstradycji do państwa, w którym istnieje poważne ryzyko, iż mogą być poddane karze śmierci, torturom lub innemu nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu	Art. 19.2			Art. 55.4
Równość wobec prawa	Art. 20			Art. 31.1
Zakaz dyskryminacji	Art. 21	Art. 14 EKPC	Dyrektywa 43/2000/WE Dyrektywa 78/2000/WE	Art. 32.2
Prawo do poszanowania różnorodności kulturowej, religijnej i językowej	Art. 22			Art. 35
Równość kobiet i mężczyzn	Art. 23	Art. 5 Protokołu 7 EKPC Art. 20 Europejskiej Karty Społecznej	Art. 8 TFUE Dyrektywa 2004/113/WE	Art. 33
Prawo dziecka do ochrony i opieki	Art. 24.1	Art. 17 Europejskiej Karty Społecznej	Art. 3.3 TFUE	Art. 72.1
Prawo dziecka do wyrażania poglądów	Art. 24.1			Art. 72.3
Prawo dziecka do utrzymywania stałego, osobistego związku i bezpośredniego kontaktu z obojgiem rodziców	Art. 24.3	Wynika z orzecznictwa na podstawie art. 8 EKPC		

Prawo podstawowe	KPP	Dokumenty Rady Europy	Prawo UE	Konstytucja RP
Prawa osób w podeszłym wieku	Art. 25	Art. 23 Europejskiej Karty Społecznej		
Prawo osób niepełnosprawnych do korzystania ze środków mających zapewnić im niezależność, integrację społeczną i zawodową	Art. 26	Art. 15 Europejskiej Karty Społecznej		Art. 69
Prawo pracowników do informacji i konsultacji w ramach przedsiębiorstwa	Art. 27	Art. 21 Europejskiej Karty Społecznej	Dyrektywa 2001/23/WE Dyrektywa 2002/14/WE	
Prawo do rokowań i działań zbiorowych	Art. 28	Art. 11 EKPC		Art. 59
Prawo dostępu do pośrednictwa pracy	Art. 29			
Ochrona w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy	Art. 30	Art. 24 Europejskiej Karty Społecznej		
Prawo do należytych i sprawiedliwych warunków pracy	Art. 31	Art. 22 Europejskiej Karty Społecznej	Dyrektywa 91/533/EWG	Art. 66
Zakaz pracy dzieci	Art. 32		Dyrektywa 94/33/WE	Art. 65.3
Ochrona młodocianych w pracy	Art. 32	Art. 7 Europejskiej Karty Społecznej	Dyrektywa 94/33/WE	
Prawo do ochrony prawnej, ekonomicznej i społecznej rodziny	Art. 33.1	Art. 16 Europejskiej Karty Społecznej Art. 27 Europejskiej Karty Społecznej		Art. 18 Art. 71
Prawo do ochrony przed zwolnieniem z pracy z powodów związanych z macierzyństwem	Art. 33.2			Art. 71.2
Prawo do płatnego urlopu macierzyńskiego oraz do urlopu wychowawczego po urodzeniu lub adopcji dziecka	Art. 33.2		Dyrektywa 2010/18/UE	Art. 71.2
Prawo do świadczeń zabezpieczenia społecznego	Art. 34.1	Art. 12, 13, 14 Europejskiej Karty Społecznej		Art. 67
Prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej	Art. 34.3	Art. 31 Europejskiej Karty Społecznej		Art. 75.1
Prawo dostępu do profilaktycznej opieki zdrowotnej i prawo do korzystania z leczenia	Art. 35	Art. 11 Europejskiej Karty Społecznej	Dyrektywa 2011/24/UE	Art. 68

Prawo podstawowe	KPP	Dokumenty Rady Europy	Prawo UE	Konstytucja RP
Dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym	Art. 36			
Ochrona środowiska	Art. 37			Art. 74
Prawo do ochrony konsumentów	Art. 38		Dyrektywa 2011/83/UE	Art. 76
Prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego	Art. 39.1		Art. 20.2.b TFUE Dyrektywa 93/109/WE	
Prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych	Art. 40		Art. 20.2.b TFUE Dyrektywa 94/80/WE	Art. 62
Prawo do dobrej administracji	Art. 41			Art. 77 Art. 78 Art. 79
Prawo dostępu do dokumentów	Art. 42		Art. 15.3 TFUE Rozp. nr 1049/2001	Art. 61
Prawo zwrócenia się do Rzecznika Praw Obywatelskich Unii	Art. 43		Art. 20.2.d TFUE	Art. 80 (dotyczy RPO RP)
Prawo petycji do Parlamentu Europejskiego	Art. 44		Art. 20.2.d TFUE	Art. 63
Prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich	Art. 45.1	Art. 2 Protokołu 4 EKPC	Art. 20.2.a TFUE Dyrektywa 2004/38/WE Rozp. nr 1612/68	Art. 52 (dotyczy teryt. RP)
Prawo do opieki dyplomatycznej i konsularnej	Art. 46		Art. 20.2.c TFUE	
Prawo do skutecznego środka prawnego	Art. 47	Art. 13 EKPC		
Prawo do sprawiedliwego procesu sądowego	Art. 47	Art. 6.1 EKPC		Art. 45
Prawo do korzystania z pomocy prawnej	Art. 47	Wynika z orzecznictwa na podstawie art. 6 EKPC	Dyrektywa 2010/64/UE Dyrektywa 2012/13/UE	Art. 42.2

Prawo podstawowe	KPP	Dokumenty Rady Europy	Prawo UE	Konstytucja RP
Prawo do domniemania niewinności	Art. 48.1	Art. 6.2 EKPC		Art. 42.3
Prawo do obrony	Art. 48.2	Art. 6.3.c EKPC		Art. 42.2
Zasady legalności oraz proporcjonalności kar do czynów zabronionych pod groźbą kary	Art. 49	Art. 7.1 EKPC		Art. 41 Art. 42
Zakaz ponownego sądzenia lub karania w postępowaniu karnym za ten sam czyn zabroniony pod groźbą kary	Art. 50	Art. 4.1 Protokołu 7 EKPC		

Dokumenty Rady Europy:

- EKPC – Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności
- Europejska Karta Społeczna
- Protokół 1 EKPC – Protokół nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności
- Protokół 4 EKPC – Protokół nr 4 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, zapewniający niektóre prawa i wolności inne niż już zawarte w Konwencji i Protokole nr 1 do Konwencji
- Protokół 6 EKPC – Protokół nr 6 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, dotyczący zniesienia kary śmierci, zmieniony Protokołem nr 11
- Protokół 7 EKPC – Protokół nr 7 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności
- Protokół 13 EKPC – Protokół nr 13 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, dotyczący zniesienia kary śmierci bez względu na okoliczności
- Konwencja o Prawach Człowieka i Biomedycynie – Konwencja o ochronie praw człowieka i godności istoty ludzkiej w dziedzinie zastosowania biologii i medycyny
- Protokół 1 Konwencji o Prawach Człowieka i Biomedycynie – Protokół dodatkowy o zakazie klonowania istot ludzkich
- Konwencja o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych – Konwencja nr 108 Rady Europy o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych
- Konwencja w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi – Konwencja Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi

Dokumenty Unii Europejskiej:

- TUE – Traktat o Unii Europejskiej
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
- Dyrektywa 2004/83/WE – Dyrektywa Rady 2004/83/WE z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej pomocy
- Dyrektywa 2012/29/UE – Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z 25 października

2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW

- Dyrektywa 2010/45/UE – Dyrektywa Rady 2010/45/UE z 13 lipca 2010 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do przepisów dotyczących fakturowania
- Dyrektywa 95/46/WE – Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 95/46/WE z 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych
- Dyrektywa 43/2000/WE – Dyrektywa Rady 2000/43/WE z 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne
- Dyrektywa 78/2000/WE – Dyrektywa Rady 2000/78/WE z 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy
- Dyrektywa 2004/113/WE – Dyrektywa Rady 2004/113/WE z 13 grudnia 2004 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług
- Dyrektywa 2001/23/WE – Dyrektywa Rady 2001/23/WE z 12 marca 2001 r. w sprawie zbliżania ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do ochrony praw pracowniczych w przypadku przejęcia przedsiębiorstw, zakładów lub części przedsiębiorstw lub zakładów
- Dyrektywa 2002/14/WE – Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/14/WE z 11 marca 2002 r. ustanawiająca ogólne ramowe warunki informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami we Wspólnocie Europejskiej
- Dyrektywa 91/533/EWG – Dyrektywa Rady 91/533/EWG z 14 października 1991 r. w sprawie obowiązku pracodawcy dotyczącym informowania pracowników o warunkach stosowanych do umowy lub stosunku pracy
- Dyrektywa 94/33/WE – Dyrektywa Rady 94/33/WE z 22 czerwca 1994 r. w sprawie ochrony pracy osób młodych
- Dyrektywa 2010/18/UE – Dyrektywa Rady 2010/18/UE z 8 marca 2010 r. w sprawie wdrożenia zmienionego porozumienia ramowego dotyczącego urlopu rodzicielskiego zawartego przez BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP i ETUC oraz uchylająca dyrektywę 96/34/WE
- Dyrektywa 2011/24/UE – Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/24/UE z 9 marca 2011 r. w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej
- Dyrektywa 2011/83/UE – Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE z 25 października 2011 r. w sprawie praw konsumentów, zmieniająca dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywę 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 85/577/EWG i dyrektywę 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady
- Dyrektywa 93/109/WE – Dyrektywa Rady 93/109/WE z 6 grudnia 1993 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami
- Dyrektywa 94/80/WE – Dyrektywa Rady 94/80/WE z 19 grudnia 1994 r. ustanawiająca szczegółowe zasady korzystania z prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii zamieszkałych w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami
- Dyrektywa 2004/38/WE – Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/38/WE z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG
- Dyrektywa 2010/64/UE – Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/64/UE z 20 października 2010 r. w sprawie prawa do tłumaczenia ustnego i tłumaczenia pisemnego w postępowaniu karnym
- Dyrektywa 2012/13/UE – Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/13/UE z 22 maja 2012 r. w sprawie prawa do informacji w postępowaniu karnym
- Rozporządzenie nr 1049/2001 – Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 PE i Rady z 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji
- Rozporządzenie nr 1612/68 – Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1612/68 z 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty

Część 2.

Metody wprowadzania Karty Praw Podstawowych UE jako żywego instrumentu w sądach

2.1. Karta Praw Podstawowych UE jako żywy instrument – wprowadzenie

Rozdział ten poświęcony jest wykorzystaniu Karty w postępowaniach sądowych. Pokazuje on, że KPP jest już istotnym narzędziem prawnym, mimo że nie jest jeszcze szerzej znana, nawet wśród specjalistów z zakresu prawodawstwa i sądownictwa. Celem tej części jest ustalenie, jak można wykorzystać prawa zawarte w Karcie w sporach przed sądami krajowymi, kiedy postanowienia Karty mogą być użyte do odmowy zastosowania przepisów krajowych oraz czy Kartę można stosować w sytuacjach horyzontalnych (pomiędzy podmiotami prywatnymi).

Na początek należy zwrócić uwagę na debatę nad charakterem Karty i jej zastosowaniem. Artykuł 6 TUE nadaje Karcie taką samą wartość prawną jak traktatom, a jednocześnie ogranicza jej stosowanie, podkreślając, że postanowienia Karty *nie rozszerzają w żaden sposób kompetencji Unii określonych w Traktatach*. W związku z bardzo wczesnym oświadczeniem Trybunału w Luksemburgu w sprawie *Van Gend & Loos*[58], wprowadzającym zasadę bezpośredniego stosowania prawa wspólnotowego, która *nie tylko nakłada obowiązki na jednostki, ale ma także przyznawać im prawa, które stają się częścią ich prawnego dziedzictwa*, wciąż pozostają bez odpowiedzi ważne pytania dotyczące charakteru Karty i jej stosowania.

Mimo powyższych stwierdzeń można jednak uznać, na podstawie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i sądów krajowych, że już samo istnienie Karty i zapisanych w niej praw wpłynęło na status praw podstawowych w porządku prawnym Unii Europejskiej. Warto więc zwrócić uwagę na pewne kwestie dotyczące zakresu obowiązywania i stosowania KPP, ponieważ będzie ona coraz częściej wykorzystywana jako źródło prawa w różnych sporach prawnych.

58 C-26/62, *Van Gend & Loos*, wyrok z 5 lutego 1963 r.

2.2. Zastosowanie Karty Praw Podstawowych UE

Jeśli chcemy korzystać z Karty, przede wszystkim musimy wiedzieć, kiedy możemy ją zastosować. Karta Praw Podstawowych obejmuje ochroną całą Unię Europejską. Oznacza to, że na szczeblu unijnym odnosi się do działań podejmowanych przez wszystkie instytucje, organy i agencje Unii Europejskiej. Na szczeblu krajowym natomiast ma zastosowanie do państw członkowskich i ich władz, zarówno centralnych, jak i regionalnych i lokalnych, władz wykonawczych, ustawodawczych i sądowniczych, które stosują prawo Unii. Kwestia ta została szczegółowo omówiona na kolejnych stronach, gdyż w praktyce bywa problematyczna i budzi sporo kontrowersji.

2.2.1. Zastosowanie Karty Praw Podstawowych na poziomie unijnym

W odniesieniu do poziomu instytucjonalnego UE art. 51 ust. 1 KPP wyraźnie określa, że Karta ma zastosowanie do wszystkich instytucji Unii Europejskiej (Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Trybunału Sprawiedliwości UE, Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i Europejskiego Banku Centralnego) oraz jej organów, urzędów i agencji. Ich działania są objęte ochroną Karty, co znaczy, że należy przestrzegać jej postanowień w każdej aktywności na poziomie unijnym.

Zgodnie z prawem pierwotnym każdy może złożyć skargę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na akty prawa wtórnego (art. 263 TFUE). W praktyce nie jest to jednak takie proste: dana osoba może wszcząć postępowanie wyłącznie przeciwko konkretnemu aktowi UE, który odnosi się do niej bezpośrednio, i przeciwko aktowi prawnemu UE, jeśli nie wymaga on dodatkowych środków wykonawczych i bezpośrednio jej dotyczy.

Ograniczenia te sprawiają, że osobom fizycznym bardzo trudno jest zaskarżyć akt prawny UE, ponieważ zwykle przepisy te mają zastosowanie abstrakcyjne i generalne. Tak więc jest mało prawdopodobne, że będą one mogły spełnić powyższe wymagania, chyba że zostaną konkretnie wskazane w akcie prawnym.

W związku z tym osoby zarzucające naruszenie postanowień Karty Praw Podstawowych mogą dotrzeć przed oblicze sędziów luksemburskich drogą pośrednią. Może tak być w przypadku, gdy wnoszą one skargę do sądu krajowego, a w sprawie pojawią się:

- pytania odnośnie do interpretacji odpowiednich przepisów UE oraz ich zgodności z Kartą;
- wątpliwości co do zgodności działań organów krajowych z Kartą;
- kwestia niezgodności postanowień Karty z przepisami prawa krajowego.

Takie przypadki zostaną przeanalizowane w kolejnych rozdziałach. Oprócz decydowania w sprawie roszczeń zgłoszonych przez osoby fizyczne Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest również uprawniony do podejmowania decyzji w ramach postępowań w sprawie naruszenia traktatów (art. 258–260 TFUE). Postępowanie to, wszczynane przez Komisję Europejską, jest

jednym z mechanizmów egzekwowania prawa, które mogą być zastosowane wobec państwa członkowskiego, gdy nie dotrzymuje ono zobowiązań wynikających z traktatów. Możliwość ta jest istotnym mechanizmem ochrony praw podstawowych w Unii Europejskiej i może być wykorzystana również wtedy, gdy:

- państwo członkowskie nie wprowadza części przepisów UE dotyczących praw człowieka;
- państwo członkowskie stosuje prawo UE w sposób sprzeczny z prawami podstawowymi, w tym przede wszystkim z prawami określonymi w Karcie.

Komisja Europejska może działać w takich sytuacjach na podstawie informacji uzyskanych od osób indywidualnych, ale podejmuje działania we własnym imieniu.

2.2.2. Zastosowanie Karty Praw Podstawowych na poziomie państw członkowskich

Jeśli chodzi o wykorzystanie Karty na szczeblu państw członkowskich, schemat działania jest następujący. Karta Praw Podstawowych ma zastosowanie na poziomie krajowym, gdy państwa członkowskie stosują prawo Unii Europejskiej. Decydujące znaczenie w tym zakresie ma przepis art. 51 ust. 1 KPP, zgodnie z którym *postanowienia niniejszej Karty mają zastosowanie do instytucji i organów Unii z właściwym uwzględnieniem zasady pomocniczości oraz do Państw Członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii*.

W przypadku, gdy organ krajowy narusza prawo podstawowe, system prawny tego kraju pozostaje podstawowym forum rozstrzygania sporów dotyczących przestrzegania praw podstawowych. Jeżeli sądy krajowe mają wątpliwości co do interpretacji praw zawartych w Karcie lub ich stosowania, mogą skierować pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Pytanie takie mogą skierować również w sytuacji, gdy będą miały wątpliwości co do zgodności aktu prawa pochodnego UE z Kartą Praw Podstawowych. W takim wypadku muszą skierować wniosek prejudycjalny do Luksemburga, ponieważ nie mają kompetencji do unieważnienia samodzielnie przepisu prawa unijnego, który narusza Kartę.

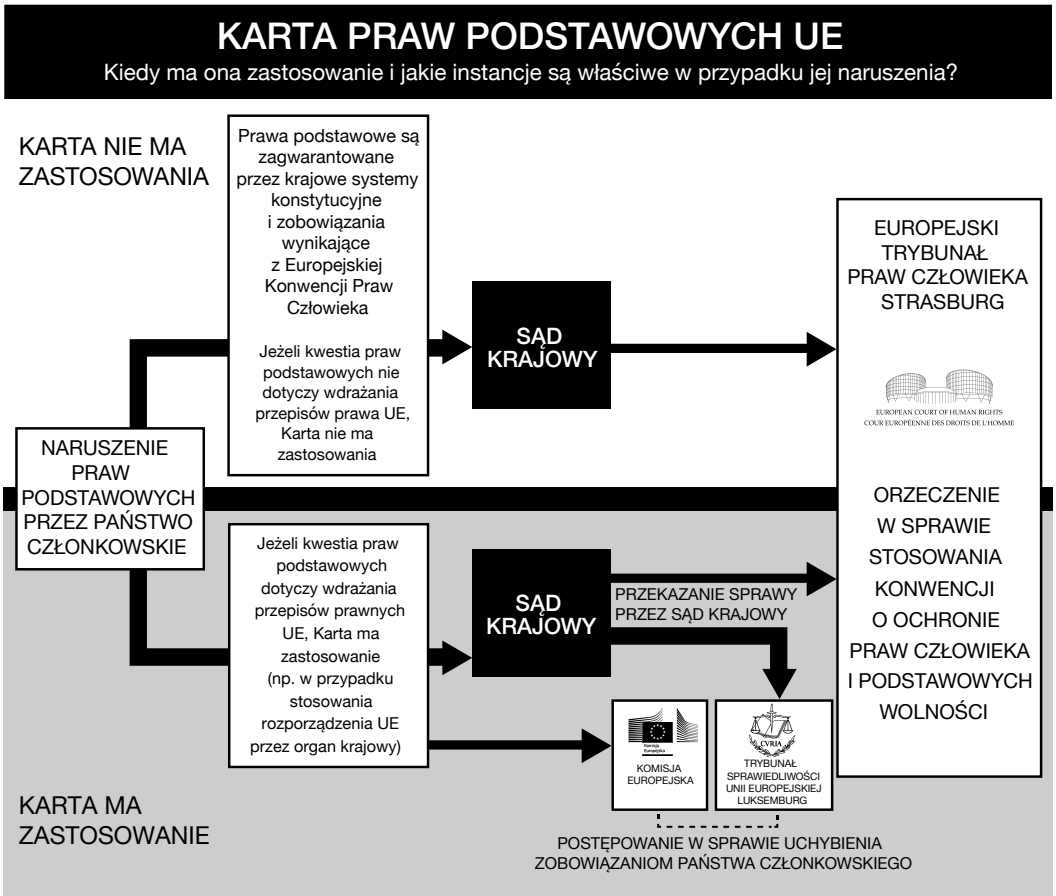
KPP

Artykuł 51

1. Postanowienia niniejszej Karty mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości oraz do Państw Członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Szanują one zatem prawa, przestrzegają zasad i popierają ich stosowanie zgodnie ze swymi odpowiednimi uprawnieniami i w poszanowaniu granic kompetencji Unii powierzonych jej w Traktatach.

2. Niniejsza Karta nie rozszerza zakresu zastosowania prawa Unii poza kompetencje Unii, nie ustanawia nowych kompetencji ani zadań Unii, ani też nie zmienia kompetencji i zadań określonych w Traktatach.

Schemat 2: Karta Praw Podstawowych UE: kiedy ma ona zastosowanie i jakie instancje są właściwe w przypadku jej naruszenia? Źródło: Komisja Europejska, *Dokument roboczy służb Komisji w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych UE w 2011 r.*, s. 3



Mimo określenia w art. 51 KPP zakresu wykorzystania Karty pojawiają się wątpliwości dotyczące zastosowania jej przepisów na poziomie krajowym, m.in. w jakich okolicznościach państwa członkowskie stosują prawo Unii i co to właściwie znaczy.

Co do zasady państwo stosuje prawo Unii, gdy:

- przestrzega przepisów unijnych, np. zapisów dyrektywy;
- dokonuje derogacji swobód traktatowych (jego działanie stanowi odstępstwo od swobód, np. pozwala na ograniczenie swobody przepływu towarów na rzecz wolności zgromadzeń – zob. wyrok TSUE w sprawie *Schmidberger*[59]);
- zapewnia efektywność prawa Unii (szerzej o tym w części omawiającej wyrok TSUE w sprawie *Fransson*[60]).

59 C-112/00, *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge przeciwko Republice Austrii,* wyrok z 12 czerwca 2003 r.
60 C-617/10, *Åklagaren przeciwko Hansowi Åkerbergowi Franssonowi*, wyrok z 26 lutego 2013 r.

W interpretacji art. 51 ust. 1 Karty najistotniejsze dla ustalenia, czy Karta Praw Podstawowych UE może mieć zastosowanie do państwa członkowskiego, jest zidentyfikowanie, czy między prawem Unii Europejskiej (pierwotnym bądź pochodnym) a konkretną sytuacją prawną, z jaką mamy do czynienia, istnieje jakikolwiek relewantny związek prawny – **nazwijmy go dalej łącznikiem** – który pozwoli stwierdzić, że państwo członkowskie stosuje prawo Unii.

Zdaniem niektórych komentatorów Karta jest „cieniem" prawa Unii Europejskiej[61]. Oznacza to, że KPP i unijna ochrona praw podstawowych podążają zawsze tam, gdzie unijne prawo pierwotne lub wtórne. W ślad za prawem unijnym podąża „cień" Karty, która chroni jednostkę przed naruszeniem jej praw przez organy unijne bądź państwowe.

Bez wspomnianego łącznika Karta Praw Podstawowych nie będzie punktem odniesienia dla ochrony określonego prawa podstawowego przez państwo członkowskie, a więc nie można jej zastosować. W związku z tym sytuację należy rozstrzygnąć wyłącznie na gruncie prawa krajowego, ewentualnie z wykorzystaniem innych przepisów prawa międzynarodowego. Z kolei jeśli łącznik w sprawie istnieje, to państwo, w tym przede wszystkim administracja i wymiar sprawiedliwości danego kraju, ma obowiązek uwzględnić i chronić prawa zapisane w Karcie.

Aby więc stwierdzić, że Karta może być aktem prawnym, który zapewnia jednostce ochronę na poziomie krajowym, należy najpierw określić, czy występuje łącznik jako swoista kwestia prejudycjalna. Dopiero po stwierdzeniu jego istnienia można ustalić, czy obywatelowi przysługuje w tej sytuacji prawo podstawowe określone w Karcie, a następnie czy nie zostało ono naruszone. Należy przy tym pamiętać, że większość praw zapisanych w KPP nie ma statusu praw absolutnych i może podlegać ograniczeniom na zasadach określonych w art. 52 ust. 1 Karty.

Zgodnie z art. 6 TUE *prawa, wolności i zasady zawarte w Karcie są interpretowane zgodnie z postanowieniami ogólnymi zawartymi w tytule VII Karty regulującymi jej interpretację i stosowanie oraz z należytym uwzględnieniem Wyjaśnień, o których mowa w Karcie, które określają źródła tych postanowień*.

Aby wyjaśnić znaczenie wyrażenia *prawo Unii*, należy zatem odnieść się do Wyjaśnień dotyczących Karty Praw Podstawowych[62], a konkretnie do części odnoszącej się do art. 51. Dokument ten stanowi, że *w odniesieniu do Państw Członkowskich z orzecznictwa Trybunału wynika niewątpliwie, że wymóg poszanowania praw podstawowych określonych w kontekście Unii jest wiążący dla Państw Członkowskich wyłącznie wtedy, gdy działają one w zakresie zastosowania prawa Unii*.

W Wyjaśnieniach podkreślono również, że Trybunał Sprawiedliwości potwierdził tę praktykę orzeczniczą: (...) *należy pamiętać, że wymogi wynikające z ochrony praw podstawowych w ramach wspólnotowego porządku prawnego są wiążące także dla Państw Członkowskich, gdy wykonują one regulacje wspólnotowe...*

Krajowe przepisy opracowane w celu wprowadzenia dyrektyw UE muszą zostać zbadane pod kątem zgodności z zapisami KPP nie tylko wtedy, gdy jest to obowiązkowe, ale również po wprowadzeniu dyrektyw[63]. Nawet jeśli niektóre aspekty prawa UE nie są jeszcze w pełni zaadaptowane do prawa krajowego, działania w tym zakresie podejmowane przez poszczególne państwa muszą być oceniane w świetle przepisów Karty.

Obowiązki wynikające z Karty są wiążące również dla organów państw członkowskich podczas stosowania prawa UE, a więc gdy działają w imieniu Unii, i to zarówno w ustawodawstwie, jak i w administracji, włączając kontrakty, finansowanie projektów, działania promocyjne i dotacje.

61 S. Peers, T. Hervey, J. Kenner, A. Ward (red.), *The EU Charter of Fundamental Rights. a commentary*, Hart Publishing, Oxford 2014.

62 Wyjaśnienia dotyczące Karty Praw Podstawowych (Dz.Urz. UE 2007/C 303/02) dostępne są na stronie: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0017:0035:PL:PDF (dostęp: 5 sierpnia 2014 r.).

63 M. Borowsky, *Vor Titel VII* [w:] J. Meyer (red.), *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2014, akapit 24.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, C-617/10, *Åklagaren przeciwko Hansowi Åkerbergowi Franssonowi*, wyrok z 26 lutego 2013 r.

Sprawa *Åkerberg Fransson* dotyczyła szwedzkiego rybaka. Organy podatkowe w Szwecji oskarżyły go o nieprawidłowe zgłaszanie dochodów, które zmniejszało kwotę należnego podatku VAT. Rybaka w postępowaniu administracyjnym ukarano grzywną za przestępstwa podatkowe, której część dotyczyła niewpłaconego w terminie podatku VAT. Jednocześnie prokurator wszczął postępowanie karne przeciwko Åkerbergowi za uchylanie się od podatków w odniesieniu do tego samego czynu. Sąd szwedzki skierował zapytanie do TSUE, aby dowiedzieć się, czy wszczynanie w tej samej sprawie postępowania administracyjnego i karnego, których celem jest ukaranie rybaka, jest zgodne z art. 50 KPP ustanawiającym zasadę *ne bis in idem* (powaga rzeczy osądzonej).

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej najpierw musiał zdecydować, czy w tym wypadku KPP ma w ogóle zastosowanie. Skorzystał więc z Wyjaśnień[64] dotyczących interpretacji art. 51 ust. 1 Karty. Artykuł ten ogranicza zakres zastosowania Karty w stosunku do państw członkowskich wyłącznie do sytuacji, w których stosują one prawo Unii.

Dzięki tej wykładni Trybunał orzekł, że w tym wypadku wystarczyło, że kary nałożone na rybaka były choć częściowo związane z podatkiem VAT, aby Karta miała zastosowanie. Zdaniem TSUE to, że krajowe uregulowania, na podstawie których zostały nałożone kary, nie odnoszą się wprost do odpowiednich przepisów unijnych, nie miało znaczenia. Dla Trybunału przesądzającym argumentem o konieczności zastosowania Karty w tym wypadku było to, że państwa członkowskie UE są zobowiązane do ustalenia skutecznych środków pobierania podatku VAT na podstawie dyrektywy Rady 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu VAT. Ponadto ważny był również fakt, że sprawa dotyczy interesów finansowych samej UE, której zasoby częściowo opierają się na przychodach z podatku VAT. Dla Trybunału łącznik między wtórnym prawem UE a prawem krajowym, zabezpieczającym interesy finansowe UE w zakresie egzekucji podatku VAT, wystarczył do stwierdzenia zastosowania Karty w tej sprawie w odniesieniu do działań państwa członkowskiego Unii Europejskiej.

Warto dodać, że w tej konkretnej sprawie TSUE nie stwierdził naruszenia art. 50 Karty Praw Podstawowych.

64 Wyjaśnienia dotyczące Karty Praw Podstawowych (Dz.Urz. UE 2007/C 303/02) dostępne są na stronie: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0017:0035:PL:PDF (dostęp: 5 sierpnia 2014 r.).

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, C-370/12, *Thomas Pringle przeciwko rządowi Irlandii, Irlandii i prokuratorowi generalnemu*, wyrok z 27 listopada 2012 r.

Sprawa dotyczyła pytania prejudycjalnego o zasadność decyzji Rady zmieniającej art. 136 TFUE w odniesieniu do mechanizmu stabilizacji dla państw członkowskich, które wprowadziły euro (tzw. traktatu ESM). W postępowaniach wszczętych przed High Court of Ireland[65] przez T. Pringle'a, członka irlandzkiego parlamentu, powód twierdził, że przez ratyfikację traktatu ESM Irlandia tworzy zobowiązania, które są sprzeczne z postanowieniami traktatów UE dotyczących polityki gospodarczej i walutowej. Stwierdził ponadto, że traktat ESM jest niezgodny z ogólną zasadą skutecznej ochrony sądowej i zasadą pewności prawa.

Trybunał orzekł, że ogólna zasada skutecznej ochrony sądowej nie wyklucza zawarcia umów takich jak traktat ESM, ponieważ żaden z przepisów TUE i TFUE nie uprawnia Unii do ustanawiania mechanizmów stabilizacji takich jak ESM.

W kwestii prawa do skutecznej ochrony sądowej w ramach KPP Trybunał orzekł, że: (…) *zgodnie z art. 51 ust. 1 Karty jej postanowienia mają zastosowanie do państw członkowskich wyłącznie w sytuacji gdy stosują one prawo Unii. Zgodnie z ust. 2 tego artykułu Karta nie rozszerza zakresu zastosowania prawa Unii poza kompetencje Unii, nie ustanawia nowych kompetencji ani zadań Unii, nie zmienia też kompetencji i zadań określonych w traktatach. Zatem Trybunał dokonuje wykładni w świetle Karty prawa Unii w granicach powierzonych jej kompetencji*.

Trybunał Sprawiedliwości UE odniósł się do tego problemu również w kolejnych orzeczeniach:

- C-400/10, *J. McB. przeciwko L.E.*, wyrok z 5 października 2010 r.;
- C-256/11, *Dereci i inni przeciwko Bundesministerium für Inneres*, wyrok z 15 listopada 2011 r.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, C-418/11, *Texdata Software GmbH*, wyrok z 26 września 2013 r.

Texdata to firma z siedzibą w Niemczech, która projektuje i sprzedaje oprogramowanie. Prowadzi ona działalność w Austrii za pośrednictwem oddziału, który został zarejestrowany w rejestrze handlowym Austrii jako oddział spółki z siedzibą w innym państwie członkowskim.

Sprawa dotyczyła wymogu austriackiego kodeksu spółek (który stosuje się w oparciu o art. 12 dyrektywy Rady 89/666/EWG), nakładającego automatyczne okresowe kary pieniężne za nieujawnienie niektórych dokumentów podatkowych w określonym czasie. Zasada ta dotyczy spółek kapitałowych, które mają siedzibę w innym państwie członkowskim z oddziałem w Austrii. Trybunał musiał zbadać zgodność tego systemu z dyrektywą, z traktatową swobodą przedsiębiorczości oraz z zasadą skutecznej ochrony sądowej i prawa do obrony.

Jeśli chodzi o zastosowanie KPP, Trybunał odwołał się do wyroku *Åkerberg Fransson* i doszedł do podobnych wniosków:

65 Najwyższy organ sądowniczy w Irlandii.

72. W tym względzie z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika w istocie, że prawa podstawowe chronione w porządku prawnym Unii znajdują zastosowanie we wszystkich sytuacjach podlegających prawu Unii, ale nie poza takimi sytuacjami. Z tego względu Trybunał przypomniał już, że nie jest władny oceniać zgodności z kartą przepisów krajowych, które nie mieszczą się w zakresie zastosowania prawa Unii. Natomiast, jeżeli przepisy takie wchodzą w zakres zastosowania tego prawa, Trybunał, rozpatrując pytanie prejudycjalne, powinien udzielić wszelkich wyjaśnień interpretacyjnych koniecznych do oceny przez sąd krajowy zgodności tych przepisów z prawami podstawowymi, których ochronę zapewnia (zob. w szczególności wyrok z dnia 26 lutego 2013 r. w sprawie C-617/10 Åkerberg Fransson, pkt 19 i przytoczone tam orzecznictwo).

73. Trybunał miał już okazję stwierdzić, że w świetle tego orzecznictwa oraz wyjaśnień dotyczących art. 51 karty, poszanowanie praw podstawowych chronionych na mocy karty jest zatem konieczne, w sytuacji gdy przepisy krajowe mieszczą się w zakresie zastosowania prawa Unii. Innymi słowy, stosowanie prawa Unii oznacza więc jednoczesne zastosowanie praw podstawowych chronionych na mocy karty (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Åkerberg Fransson, pkt 20, 21).

2.2.3. Kompetencje dotyczące stosowania Karty Praw Podstawowych na poziomie krajowym przez sądy krajowe

Ponieważ prawo unijne wprowadzane jest w sposób zdecentralizowany, to samo zasadniczo dotyczy unijnych praw podstawowych. A zatem to właściwe sądy krajowe są odpowiedzialne za stosowanie praw podstawowych gwarantowanych w Karcie, gdy mamy do czynienia z sytuacją zastosowania prawa Unii w państwie członkowskim. Do obowiązków sądów krajowych należy m.in. badanie, czy prawa KPP nie zostały naruszone w wyniku działań administracji publicznej, a także analizowanie ustawodawstwa krajowego pod kątem danej sprawy w świetle jej zgodności z prawem UE, w tym z prawami określonymi w Karcie[66].

Austriacki Trybunał Konstytucyjny, U466/11ua, wyrok z 14 marca 2012 r.

Jedną z najważniejszych decyzji dotyczących KPP w Austrii było orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, dzięki któremu Karta zyskała rangę konstytucyjną. Stało się to w związku z zarzutem o naruszenie prawa do skutecznego środka prawnego i rzetelnego procesu sądowego (art. 47 KPP) w sprawie o udzielenie azylu dwóm obywatelom Chin. Skarżący zarzucali, że naruszone zostały ich konstytucyjne prawa. Swoją skargę opierali na art. 47 Karty. Trybunał musiał sprawdzić, czy domniemane naruszenie Karty rzeczywiście wchodziło w zakres kompetencji Trybunału Konstytucyjnego i czy KPP mogła być wzorcem kontroli w postępowaniu zgodnie z art. 144a Federalnej Ustawy Konstytucyjnej.

W decyzji Trybunał wskazał na doktrynę ekwiwalentności[67] oraz na wyrok w sprawie *Pasquini* (C-34/02, 19 czerwca 2003 r.), w którym stwierdzono, że *na mocy prawa Unii prawa gwarantowane bezpośrednio przez obowiązujące prawo Unii muszą być wykonalne w postępowaniach, które istnieją dla porównywalnych praw wynikających z porządku prawnego państw członkowskich*[68]. Trybunał odwołał się także do EKPC,

66 Co do wątpliwości związanych z możliwością podważania legalności przepisów prawa krajowego, sprzecznych z Kartą – patrz: M. Wróblewski, *Wartość prawna i stosowanie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w Polsce* – artykuł znajduje się w części piątej podręcznika.

67 Por. C-33/76, *Rewe*, wyrok z 16 grudnia 1976 r.; C-45/76, *Comet*, wyrok z 16 grudnia 1976 r.; C-326/96, *Levez*, wyrok z 1 grudnia 1998 r.

68 Tekst w tłumaczeniu autorów podręcznika.

która ma rangę konstytucyjną w Austrii, oraz jej zakresu, który w dużej mierze pokrywa się z zakresem Karty.

Trybunał stwierdził, że *na podstawie sytuacji prawnej w kraju, z zasady równoważności wynika, że można powoływać się również na prawa gwarantowane przez KPP jako na prawa konstytucyjnie gwarantowane na mocy przepisów art. 144 i 144a Federalnej Ustawy Konstytucyjnej (BVG)*[69].

Trybunał Konstytucyjny orzekł również, że w kwestiach dotyczących KPP ma obowiązek skierować sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w rozumieniu art. 267 ust. 3 TFUE, a nie do Trybunału ds. Azylu, który nie ma w tym zakresie odpowiednich uprawnień. Jeśli Trybunał Konstytucyjny ma wątpliwości co do wykładni przepisu prawa Unii, w tym KPP, powinien złożyć wniosek do TSUE o wydanie orzeczenia prejudycjalnego. Jeżeli nie ma żadnych wątpliwości, a orzecznictwo ETPC i innych sądów w tym zakresie jest jasne, powinien zdecydować bez orzeczenia prejudycjalnego. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nie ma obowiązku kierowania sprawy do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jeśli kwestia prawna nie była tu istotna dla rozstrzygnięcia sprawy. Bywa tak, gdy prawo gwarantowane na mocy prawa konstytucyjnego, szczególnie prawo wynikające z EKPC, ma ten sam zakres zastosowania co prawo określone w Karcie. W takim wypadku Trybunał Konstytucyjny mógł podjąć decyzję bez orzeczenia w trybie prejudycjalnym[70].

Uwagi na tle orzeczenia. Decyzja Trybunału Konstytucyjnego wywołała ogólne zainteresowanie i burzliwą, kontrowersyjną w skutkach dyskusję. Główna część krytyki pochodziła z Sądu Najwyższego, który rozumiał tę decyzję jako przyznanie Trybunałowi Konstytucyjnemu monopolu na kontrolę sądową. Sąd Najwyższy (SN) krytykował zwłaszcza uzasadnienie decyzji, która opiera się na doktrynie ekwiwalentności. Zgodnie z tą doktryną krajowe procedury, które dotyczą stosowania prawa unijnego, nie mogą być mniej korzystne niż przepisy prawa krajowego. Jeżeli Trybunał Konstytucyjny przyjąłby ten argument i prawa Unii stawiałby na równi z prawami konstytucyjnymi, to miałoby to znaczenie dla jego relacji z Wyższym Sądem Administracyjnym. Trybunał Konstytucyjny byłby więc w dużej mierze odpowiedzialny za interpretację prawa Unii jako najwyższa instancja w kraju. Dzięki wprowadzonemu prawu do indywidualnego odwołania (*Gesetzesbeschwerde*) można bowiem zaskarżyć również naruszenie przepisu zastosowanego przez sąd.

Zdaniem Sądu Najwyższego przyjęcie postulatu, aby każda sądowa kontrola miała podlegać Trybunałowi Konstytucyjnemu, wywołałoby jeszcze gorszy skutek. Argumentem przeciwko tak szerokiej interpretacji doktryny ekwiwalentności jest to, że ochrona prawna przed prawem krajowym sprzecznym z prawem Unii jest gwarantowana przez środki prawne z zakresu prawa cywilnego, karnego i administracyjnego. Środki te prowadzą do zaprzestania stosowania przepisów naruszających prawo Unii, więc ich zawieszanie nie jest konieczne. Chociaż państwa członkowskie są zobowiązane do usunięcia takich przepisów, to należy to przede wszystkim do obowiązków ustawodawcy. W takim razie, jak argumentował Sąd Najwyższy, przydzielanie dodatkowej kompetencji Trybunałowi Konstytucyjnemu nie jest konieczne[71].

69 Tekst w tłumaczeniu autorów podręcznika.

70 Por. angielskie i niemieckie streszczenie sprawy na stronie Europejskiej Bazy Danych Prawa Azylowego: http://www.asylumlawdatabase.eu/en/case-law/austria-constitutional-court-14-march-2012-u46611-ua (dostęp: 17 lipca 2014 r.).

71 Por. Sąd Najwyższy Austrii, *Zum Grundrechtecharta-Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs*, dostępny na stronie: http://www.ogh.gv.at/de (dostęp: 2 maja 2013 r.).

Austriacki Wyższy Sąd Administracyjny, decyzja 2010/15/0196 z 23 stycznia 2013 r.

Skarżący, który złożył wniosek o przesłuchanie przed Trybunałem Finansowym (Unabhängiger Finanzsenat) w kwestii odliczenia VAT za samochód, nie został prawidłowo poinformowany o przesłuchaniu i na tej podstawie twierdził, że jego prawo do złożenia ustnych wyjaśnień zostało naruszone. Wyższy Sąd Administracyjny argumentował, że procedury dotyczące podatku VAT wchodzą w zakres prawa Unii, a zatem także właściwości KPP zgodnie z jej art. 51 ust. 1. W związku z tym zastosowano art. 47 Karty Praw Podstawowych. Sąd uznał, że skarga jest uzasadniona, ponieważ władze nie pozwoliły skarżącemu stawić się na rozprawę. W myśl prawa Unii każdy krajowy sąd, a więc również sąd administracyjny, jest zobowiązany do zapewnienia ochrony praw określonych w Karcie.

Uwagi na tle orzeczenia. Decyzja ta ma istotne znaczenie, ponieważ Wyższy Sąd Administracyjny jasno dał do zrozumienia, że nie tylko Trybunał Konstytucyjny, ale i Wyższy Sąd Administracyjny jest uprawniony do ochrony praw podstawowych w postępowaniu sądowym. Dzięki zastosowaniu KPP sąd administracyjny umożliwił skuteczne zaskarżenie, które w świetle orzecznictwa krajowego nie miałoby żadnych szans. Nie można przecenić realnych skutków powyższej decyzji dla Austrii. Od tej pory każdy, kto uzna, że jego prawa zapisane w KPP są łamane, może ich dochodzić odpowiednio przed krajowymi sądami administracyjnymi i ostatecznie przed Wyższym Sądem Administracyjnym oraz przed sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym (w sprawach cywilnych i karnych). Ponadto można także odwołać się do Trybunału Konstytucyjnego[72].

72 *VwGH erweitert den Grundrechtsschutz*, „Die Presse", artykuł dostępny na stronie: http://diepresse.com/home/recht/rechtallgemein/1345774/VwGH-erweitert-den-Grundrechtsschutz (dostęp: 22 sierpnia 2013 r.).

2.3. Potencjalne bezpośrednie skutki horyzontalne praw zawartych w Karcie Praw Podstawowych

Choć jasne jest, że Karta Praw Podstawowych obowiązuje w państwach członkowskich, jeśli wprowadzają lub stosują one prawo UE, to nie zawsze wiadomo, w jakim stopniu KPP obowiązuje osoby trzecie, a więc jaki jest tzw. horyzontalny wymiar Karty. Co do zasady podmioty prywatne nie są bezpośrednio zobowiązane do przestrzegania postanowień Karty.

Wiele praw zawartych w KPP dotyczy także obowiązków i zakazów, które w praktyce pośrednio wpływają na osoby trzecie, np. zakaz klonowania reprodukcyjnego ludzi oraz wykorzystywania ich ciała i poszczególnych jego części jako źródła zysku (art. 3 ust. 2), zakaz niewolnictwa i pracy przymusowej (art. 5) oraz pracy dzieci (art. 32). Podobnie jest w kwestii praw dziecka. Podmioty prywatne są bowiem bezpośrednimi adresatami zobowiązań, jak w art. 24 ust. 2, zgodnie z którym władze publiczne i instytucje prywatne powinny w swoich działaniach kierować się przede wszystkim dobrem dziecka. Z kolei ust. 3 gwarantuje każdemu dziecku *prawo do utrzymywania stałego, osobistego związku i bezpośredniego kontaktu z obojgiem rodziców*.

Niektóre przepisy Karty najprawdopodobniej będą stosowane w sporach horyzontalnych. Są to[73]: art. 8 (ochrona danych osobowych), art. 11 (wolność wypowiedzi i informacji), art. 12 (wolność zgromadzeń i stowarzyszania się, włączając w to prawo do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych), art. 16 (wolność prowadzenia działalności gospodarczej), art. 17 (prawo własności i ochrona własności intelektualnej), art. 21 (niedyskryminacja), art. 23 (równość kobiet i mężczyzn), art. 27 (prawo pracowników do informacji i konsultacji w ramach przedsiębiorstwa), art. 28 (prawo do rokowań i działań zbiorowych), art. 30 (ochrona w przypadku bezpodstawnego zwolnienia z pracy), art. 31 (prawo do godziwych warunków pracy), art. 32 (zakaz pracy dzieci i ochrona młodocianych w pracy), art. 33 ust. 2 (ochrona przed zwolnieniem z pracy z powodów związanych z macierzyństwem oraz prawo do płatnego urlopu macierzyńskiego i wychowawczego po urodzeniu lub adopcji dziecka).

Należy jednak pamiętać, że postanowienia zawarte w Karcie powinny być realizowane zgodnie z zasadą pomocniczości (art. 51). Odnośnie do instytucji i organów UE nie oznaczałoby to ograniczenia obowiązku przestrzegania praw wynikających z KPP, ale raczej udzielenie im uprawnień do działania jako ustawodawcy w zakresie praw podstawowych określonych w Karcie[74].

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej odgrywa istotną rolę w dalszym rozwoju pojęcia skutków horyzontalnych, nie zważając na pewne problemy. W sprawie *Dominguez*[75] (dotyczącej prawa do płatnego urlopu) możemy dowiedzieć się wiele na temat różnych etapów ustalania, czy

73 Por. D. Leczykiewicz, *Horizontal Application of the Charter of Fundamental Rights*, „European Law Review" 2013, Vol. 38, s. 479.

74 Dla rozróżnienia obowiązku poszanowania i prawa do projektów aktów prawnych w zakresie praw podstawowych por. opinię ETS nr 2/94 z 28 marca 1996 r., dostępną na stronie: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriSerprzeciwko do?uri=CELEX:61994CV0002:EN:PDF (dostęp: 5 sierpnia 2014 r.).

75 C-282/10, *Maribel Dominguez przeciwko Centre informatique du Centre Ouest Atlantique i Préfet de la région Centre*, wyrok z 24 stycznia 2012 r.

ma zastosowanie skutek horyzontalny dyrektywy. Trybunał położył duży nacisk na to, aby sąd krajowy rozciągnął swoją władzę w zakresie interpretacji tak szeroko, jak to możliwe, stwierdzając: *zasada wykładni zgodnej wymaga ponadto, by sądy krajowe czyniły wszystko, co leży w zakresie ich kompetencji, uwzględniając wszystkie przepisy prawa krajowego i stosując uznane w porządku krajowym metody wykładni, by zapewnić pełną skuteczność rozpatrywanej dyrektywy i dokonać rozstrzygnięcia zgodnego z realizowanymi przez nią celami* (§ 27).

Trybunał orzekł również, że jeśli nie można osiągnąć celu dyrektywy przez odpowiednią interpretację, sąd krajowy powinien ocenić, czy wnioskodawca może powołać się na bezpośredni skutek jej odpowiedniej części w celu zbadania, czy oskarżony może być traktowany jako reprezentant kraju: (…) *wśród podmiotów, przeciwko którym dopuszczalne jest powołanie się na dyrektywę, która może być bezpośrednio skuteczna, figuruje również podmiot, któremu – niezależnie od jego formy prawnej – na podstawie aktu władzy publicznej i pod jej kontrolą powierzono wykonywanie usług użyteczności publicznej i który w tym celu dysponuje uprawnieniami wykraczającymi poza normy obowiązujące w stosunkach między jednostkami* (§ 39).

Jednocześnie Trybunał podtrzymał zakaz pośredniego skutku horyzontalnego, stwierdzając: że (…) *zgodnie z utrwalonym orzecznictwem dyrektywa nie może sama z siebie tworzyć obowiązków po stronie jednostki i nie można zatem powoływać się na dyrektywę jako taką przeciwko jednostce* (§ 37).

Jeśli, biorąc powyższe pod uwagę, dyrektywie nie można byłoby przypisać skutku horyzontalnego, zdaniem Trybunału poszkodowany powinien powoływać się na wyrok w sprawie *Francovich*[76] w celu ewentualnego uzyskania naprawienia poniesionej szkody.

W wyroku w sprawie *Dominguez* Trybunał powtórzył, że prawo do corocznego płatnego urlopu posiada status ogólnej zasady socjalnego prawa Unii. Trybunał w poniższym orzecznictwie rozwinął koncepcję zasad ogólnych prawa unijnego w odniesieniu do dyskryminacji, nie odwołując się jednak do Karty. Z punktu widzenia relacji między zasadami ogólnymi prawa unijnego a KPP znajomość tych orzeczeń wydaje się niezbędna.

Europejski Trybunał Sprawiedliwości, C-144/04, *Werner Mangold przeciwko Rüdigerowi Helmowi,* wyrok z 22 listopada 2005 r.

Sprawa dotyczyła sporu między W. Mangoldem a jego pracodawcą R. Helmem – dwiema osobami prywatnymi. Chodziło o zastosowanie niemieckiej normy prawnej przez pracodawcę, która zezwalała na szczególną formę dyskryminacji ze względu na wiek. Sprawa toczyła się przed upływem terminu wprowadzenia dyrektywy 2000/78/WE w Niemczech.

Sprawa ta doprowadziła do powstania tzw. doktryny Mangolda. Zasadnicze tezy tego orzeczenia są następujące:

75. W ten sposób zasada niedyskryminacji ze względu na wiek powinna zostać uznana za zasadę ogólną prawa wspólnotowego. Z chwilą gdy uregulowanie krajowe jako służące wykonaniu dyrektywy 1999/70 wchodzi w zakres stosowania tej zasady, jak to ma miejsce w przypadku art. 14 ust. 3 TzBfG zmienionego ustawą z 2002 r. (zob. również pkt 51 i 64 niniejszego wyroku), Trybunał, do którego wniesiony został wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, powinien wskazać sądowi krajowemu wszystkie elementy wykładni konieczne dla dokonania przez ten sąd oceny zgodności uregulowania krajowego z zasadą niedyskryminacji (zob. podobny wyrok z dnia 12 grudnia 2002 r. w sprawie C-442/00 Rodríguez Caballero, Rec. str. I-11915, pkt 30-32).

76 Połączone sprawy: C-6/90 i C-9/90, *Andrea Francovich i Danila Bonifaci i inni przeciwko Republice Włoskiej*, wyrok z 19 listopada 1991 r.

76. W związku z tym przestrzeganie ogólnej zasady równego traktowania w szczególności ze względu na kryterium wieku, nie może samo w sobie zależeć od upływu terminu przyznanego państwu członkowskiemu na dokonanie transpozycji dyrektywy zmierzającej do ustanowienia warunków ramowych dla walki z dyskryminacją ze względu na wiek, w szczególności w zakresie, w jakim dotyczy ona uregulowania stosownych środków odwoławczych, ciężaru dowodu, ochrony przed retorsjami, dialogu społecznego, pozytywnych działań i innych środków wprowadzających w życie tę dyrektywę.

77. W związku z tym, na sądzie krajowym, przed którym zawisł spór dotyczący zakazu dyskryminacji ze względu na wiek, spoczywa obowiązek zagwarantowania – w ramach jego kompetencji – ochrony prawnej wynikającej z prawa wspólnotowego oraz zapewnienia jej pełnej skuteczności poprzez niestosowanie jakichkolwiek przepisów prawa krajowego, które mogą być z nim sprzeczne.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Wielka Izba), C-555/07, *Seda Kücükdeveci przeciwko Swedex GmbH & Co. KG,* wyrok z 19 stycznia 2010 r.

Sprawa dotyczyła sporu między dwiema stronami prywatnymi: S. Kücükdeveci a jej byłym pracodawcą – firmą Swedex. Chodziło o zastosowanie przez pracodawcę niemieckiej normy prawnej, co pozwoliło na szczególną formę dyskryminacji ze względu na wiek.

Najbardziej interesujące było pytanie o to, czy i jak prawo UE może być stosowane w sporze między dwiema prywatnymi stronami. W zasadzie dyrektywy Rady nie mają *bezpośredniego skutku horyzontalnego*, co oznacza, że jednostki nie mogą powoływać się na nie w sporach z innymi osobami.

W wyroku w sprawie *Kücükdeveci* Trybunał potwierdził, że zasada niedyskryminacji ze względu na wiek jest ogólną zasadą prawa UE, oraz przyznał, że znajduje ona wyraz w dyrektywie Rady 2000/78/WE. Ponadto Trybunał przypomniał, że przepisy krajowe, które mieszczą się w zakresie prawa Unii, należy zbadać i interpretować w świetle tej zasady.

Co najważniejsze, Trybunał orzekł, że sądy krajowe muszą zaprzestać stosowania sprzecznego z tą zasadą ustawodawstwa krajowego. Poza tym stwierdził, że obowiązek ten ma zastosowanie również do sporów między osobami fizycznymi niezależnie od tego, czy sąd krajowy zdecyduje się skierować zapytanie prejudycjalne do Trybunału, czy nie.

2.4. Zasady a prawa w Karcie Praw Podstawowych

Badacze prawa wyróżniają wiele typów ogólnych zasad prawa Unii Europejskiej. Pierwszy rodzaj obejmuje zasady wynikające z prawa. Do tej kategorii należy m.in. zasada równości i pewności prawnej. Tego typu zasady Trybunał zaczerpnął z idei, że porządek prawny UE jest oparty na rządach prawa. Traktaty nie definiują takich zasad wprost. Można zatem stwierdzić, że zasady poprzedzają stanowione prawo, są ekstrapolowane przez Trybunał z przepisów konstytucyjnych państw członkowskich UE oraz używane przez niego w celu uzupełnienia i uściślenia przepisów zawartych w traktatach. Drugi rodzaj zasad ogólnych prawa UE obejmuje te zasady, na których UE opiera swoją strukturę konstytucyjną. Tym samym określają one „rdzeń prawa Unii". Przykładami takich zasad mogą być zasady nadrzędności prawa unijnego i bezpośredniego skutku, ponieważ są one *istotnymi cechami porządku prawnego [UE]*[77].

Karta Praw Podstawowych zawiera zasady i prawa. W drugim zdaniu art. 51 ust. 1 KPP Unia zobowiązuje swoje instytucje, organy, urzędy i agencje do:

- szanowania prawa;
- przestrzegania zasad;
- popierania stosowania praw i zasad.

Potrzebę odróżnienia praw od zasad zgłoszono już w dyskusjach prowadzonych podczas prac Konwentu, który przygotowywał Kartę. Wprowadzenie do tekstu Karty praw socjalnych spowodowało, że członkowie Konwentu zaczęli nalegać, by dokładnie określić różnice między prawami o wyraźnie wiążącym, egzekwowalnym charakterze a zasadami, które można interpretować bardziej jako wskazówki niż egzekwowalne prawa, na podstawie których jednostki mogą wysuwać roszczenia[78].

W przypadku norm, które są sprzeczne z zasadami KPP, krajowy sąd może odmówić ich stosowania (zgodnie z orzeczeniem w sprawie *Simmenthal*[79]), odnosząc się do zasad, i w ten sposób zastosować Kartę. Niektóre z tych zasad mają więc dla jednostek charakter ochronny.

Zgodnie z Wyjaśnieniami przedstawionymi przez Prezydium Konwentu, który opracował Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej, przykłady zasad uznanych w Karcie znajdują się w art. 25 (prawa osób starszych), art. 26 (integracja osób niepełnosprawnych) i art. 37 (ochrona środowiska).

77 M. Zuleeg, *A Community of Law: Legal Cohesion in the Europen Union*, „Fordham International Law Journal" 1997, Vol. 20, s. 623.
78 Por. M. Borowsky, *Artikel 51* [w:] J. Meyer (red.), dz. cyt., akapit 10ff.
79 C-106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko Simmenthal SA*, wyrok z 9 marca 1978 r.

Artykuł 52

1. Wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w niniejszej Karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.

2. Prawa uznane w niniejszej Karcie, które są przedmiotem postanowień Traktatów, są wykonywane na warunkach i w granicach w nich określonych.

3. W zakresie, w jakim niniejsza Karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw ustanowionych przez tę konwencję. Niniejsze postanowienie nie stanowi przeszkody, aby prawo Unii zapewniało szerszą ochronę.

W praktyce granice między prawami a zasadami są płynne. Niektóre przepisy Karty zawierają zarówno elementy praw, jak i zasad, np. art. 23 (równość kobiet i mężczyzn), art. 33 (życie rodzinne i zawodowe) i art. 34 (zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczna)[80]. Według Oliviera de Schuttera[81] zasady są tworzone w taki sposób, aby wywodziły się z nich prawa podmiotowe.

Orzecznictwo TSUE nie jest w pełni jednoznaczne w kwestii stosowania zasad. Trybunał Sprawiedliwości wypracował w tej materii kazuistyczny zbiór reguł. W sprawach przytoczonych poniżej stosuje się gwarancje praw jednostki na dwa sposoby. W pierwszym wyroku (sprawy połączone: C-411/10 i C-493/10, *N.S. przeciwko Secretary of State for the Home Department* i *M.E. i inni przeciwko Refugee Applications Commissioner*, wyrok z 21 grudnia 2011 r.) Trybunał nie zgodził się na pełną ocenę zagrożeń związanych z nieludzkim lub poniżającym traktowaniem (zgodnie z art. 4 KPP) w innym państwie członkowskim, ale wprowadził kryterium naruszenia prawa podstawowego w momencie, gdy państwo nie było nieświadome problemów systemowych w odniesieniu do ochrony osób ubiegających się o azyl (zob. niżej).

W drugiej sprawie (C-399/11, *Stefano Melloni przeciwko Ministerio Fiscal*, wyrok z 26 lutego 2013 r.) Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej przedstawił nowy pogląd na temat stosowania prawa i zasad zawartych w Karcie Praw Podstawowych. W istocie Trybunał postulował, by państwa członkowskie nie mogły zapewniać większej ochrony (w zakresie praw proceduralnych) niż w ramach europejskiego nakazu aresztowania. Tak więc w pewnym sensie Trybunał stwierdził, że ochrona praw podstawowych jest ograniczona przez prawo europejskie i nie może być poszerzona o krajowe przepisy konstytucyjne, jeśli uniemożliwiają one zapewnienie efektywności prawa Unii. W takich wypadkach gwarancje zawarte w Karcie są maksymalne, a nie minimalne.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Wielka Izba), sprawy połączone: C-411/10 i C-493/10, *N.S. przeciwko Secretary of State for the Home Department* oraz *M.E. i inni przeciwko Refugee Applications Commissioner,* wyrok z 21 grudnia 2011 r.

N.S. będący obywatelem Afganistanu przybył do Wielkiej Brytanii, jadąc przez inne kraje. Wcześniej został aresztowany w Grecji. Władze greckie nakazały mu opuścić kraj. Został wydalony do Turcji, gdzie z kolei był przetrzymywany w strasznych warunkach przez dwa miesiące. Skarżący uciekł z miejsca przetrzymywania w Turcji i udał się do Wielkiej Brytanii, gdzie złożył wniosek o azyl.

80 Dobór przykładów według Wyjaśnień Prezydium Konwentu, który opracował Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

81 O. de Schutter, *Article 52* [w:] *EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights. Commentary of the Charter of Fundamental Rights of the European Union* (2006), s. 408.

Sekretarz Stanu Departamentu Spraw Wewnętrznych zwrócił się do Republiki Greckiej, zgodnie z art. 17 rozporządzenia nr 343/2003 (Dublin II), o rozpatrzenie wniosku o azyl skarżącego, którego poinformowano, że zostanie przeniesiony do Grecji. N.S. twierdził, że istnieje ryzyko, że jego prawa podstawowe zostaną naruszone, gdyby wrócił do Grecji.

Po pierwsze, pytanie prejudycjalne dotyczyło wykładni rozporządzenia Dublin II ustanawiającego kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego. Po drugie, chodziło o podstawowe prawa UE, w tym prawa określone w art. 1, art. 4, art. 18, art. 19 ust. 2 i art. 47 KPP oraz w Protokole nr 30 w sprawie stosowania Karty w stosunku do Polski i Wielkiej Brytanii.

W wyroku Trybunał zauważył, że wspólny europejski system azylowy stworzono w oparciu o założenie, że wszystkie państwa, które zadeklarowały chęć jego stosowania, przestrzegają praw podstawowych oraz że mogą sobie nawzajem ufać w tym zakresie. Jednakże Trybunał stwierdził, że: *Artykuł 4 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że na państwach członkowskich, w tym na sądach krajowych, ciąży obowiązek niedokonania transferu osoby ubiegającej się o azyl do „odpowiedzialnego państwa członkowskiego" w rozumieniu rozporządzenia nr 343/2003, jeżeli nie mogą one pominąć faktu, iż systemowe nieprawidłowości w zakresie procedury azylowej i warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl w tym państwie członkowskim stanowią poważne i udowodnione powody, aby przypuszczać, że wnioskodawca zetknie się z rzeczywistym niebezpieczeństwem bycia poddanym nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu w rozumieniu tego artykułu.*

Część 3.

Prawa gwarantowane przez Kartę Praw Podstawowych i ich zastosowanie – wartość dodana Karty Praw Podstawowych

3.1. Wstęp

Karta skierowana jest zarówno do instytucji UE, jak i do państw członkowskich, które stosują unijne prawo. Państwa członkowskie i instytucje UE są zobowiązane do ochrony praw podstawowych podczas tworzenia, wdrażania, interpretowania i kontroli stosowania prawa Unii Europejskiej[82]. Jednak szeroki zakres zastosowania praw gwarantowanych w Karcie rodzi wiele wątpliwości związanych z egzekwowaniem ich treści. Przedstawiciele zawodów prawniczych i osoby pragnące wykorzystać Kartę w swojej działalności wciąż uczą się, jak prawidłowo ocenić rolę Karty i w pełni ją stosować.

Celem tej części podręcznika jest wprowadzenie czytelnika w szeroki obszar ochrony praw podstawowych i pokazanie, jak połączyć wiedzę teoretyczną z praktyką. W rozdziale tym podjęto również kwestię znaczenia najważniejszych praw społecznych zawartych w Karcie. Ponadto omówiono wybrane kazusy, a prawa określone w Karcie zestawiono z prawami zawartymi w innych międzynarodowych i europejskich dokumentach dotyczących praw człowieka. Podjęto także próbę oceny wartości dodanej praw gwarantowanych w Karcie w stosunku do innych systemów ochrony praw.

Kolejne podrozdziały są swoistym przeglądem sześciu merytorycznych rozdziałów KPP: *Godność*, *Wolności*, *Równość*, *Solidarność*, *Prawa obywatelskie* oraz *Wymiar sprawiedliwości*. Z każdego rozdziału wybrano przykładowe prawa, które zostały szczegółowo omówione. Zwrócono szczególną uwagę na prawa społeczne, ponieważ KPP jest pod tym względem bardzo postępowym dokumentem.

82 F. Jasiński, *Karta Praw Podstawowych: struktura, zakres regulacyjny i dotychczasowe znaczenie w praktyce* [w:] J. Barcz (red.), *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo C.H. Beck,Warszawa 2008, s. 39–57.

3.2. Godność

Artykuł 3 – prawo człowieka do integralności

KPP

1. Każdy ma prawo do poszanowania jego integralności fizycznej i psychicznej.

2. W dziedzinach medycyny i biologii muszą być szanowane w szczególności:

a) swobodna i świadoma zgoda osoby zainteresowanej, wyrażona zgodnie z procedurami określonymi przez ustawę;

b) zakaz praktyk eugenicznych, w szczególności tych, których celem jest selekcja osób;

c) zakaz wykorzystywania ciała ludzkiego i jego poszczególnych części jako źródła zysku;

d) zakaz reprodukcyjnego klonowania istot ludzkich.

Karta, rozszerzając zasadę godności ludzkiej o prawo do integralności, uznaje każdą osobę za wyjątkową i wartościową[83]. W art. 3 ust. 2 założono, że w przyszłości istotne dla integralności osoby mogą być kwestie bioetyczne, dlatego podano niewyczerpującą listę praw i zasad bioetycznych. Należy jednak zauważyć, że art. 3 KPP nie ma bezpośredniego źródła w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka ani we wcześniejszych instrumentach prawnych UE, mimo że niektóre jego aspekty można odnaleźć w orzecznictwie dotyczącym art. 8 tej Konwencji. Komentowany przepis wywodzi się bowiem przede wszystkim z prawa do prywatności, prawa do bycia wolnym od tortur i nieludzkiego bądź niehumanitarnego traktowania, a wreszcie z prawa do poszanowania godności każdej osoby. Przepis art. 3 Karty podlega ogólnej klauzuli ograniczania praw zawartej w art. 52 ust. 1 KPP, nie ma bowiem charakteru absolutnego. Ponieważ art. 3 zawiera nie tylko konkretne prawa, lecz także zasady, przepis ten musi być dookreślony przez odpowiednie prawodawstwo[84]. Wyjaśnienia dotyczące Karty odwołują się jedynie do źródeł Konwencji Rady Europy o Prawach Człowieka i Biomedycynie, zwanej Konwencją z Oviedo[85]. Lista zakazów zawarta w art. 3 ust. 2 KPP odzwierciedla treść Konwencji z Oviedo i jej Protokołu dodatkowego o zakazie klonowania ludzi[86].

Wartość dodana KPP

Artykuł 3 ust. 2 Karty wprowadza prawa i zakazy, które nie są bezpośrednio sformułowane w prawodawstwie UE ani w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Biorąc pod uwagę to, jak skomplikowane jest prawo człowieka do integralności, oraz uwzględniając aspekt biomedyczny, trudno jest jednoznacznie zdefiniować jego konkretne zastosowanie. Niemniej jednak art. 3

83 R. Bifulco, *Commentary on the Charter of Fundamental Rights of the European Union: Dignity – Article 3: Right to integrity of the person* [w:] W. Mock (red.), *Human Rights in Europe: Commentary on the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, Carolina Academic Press, Durham 2010, s. 19.

84 M. Borowsky, *Artikel 3* [w:] J. Meyer (red.), dz. cyt., akapit 1.

85 Konwencja o ochronie praw człowieka i godności istoty ludzkiej w odniesieniu do zastosowań biologii i medycyny dotycząca zakazu klonowania istot ludzkich (Konwencja o Prawach Człowieka i Biomedycynie), ETS nr 164, 4 kwietnia 1997 r.

86 Protokół dodatkowy do Konwencji o ochronie praw człowieka i godności istoty ludzkiej w odniesieniu do zastosowań biologii i medycyny dotyczący zakazu klonowania istot ludzkich, ETS nr 168, 12 stycznia 1998 r.

już przez sam fakt uznania kwestii bioetycznych za istotne dla praw podstawowych stanowi kamień milowy w rozwoju praw podstawowych i wprowadzaniu standardów bioetycznych w Europie.

W 2001 r. TSUE musiał zdecydować w sprawie wniosku złożonego przez Holandię przy wsparciu Włoch i Norwegii o stwierdzenie nieważności dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 98/44/WE z 6 lipca 1998 r. w sprawie ochrony prawnej wynalazków biotechnologicznych. Założeniem dyrektywy było ujednolicenie prawodawstwa państw członkowskich dotyczącego ochrony patentowej praw do wynalazków biotechnologicznych, włączając w to odmiany roślin i genów ludzkich. Wniosek Holandii opierał się m.in. na argumencie, że dyrektywa unijna podważa niezbywalne prawa człowieka oraz, instrumentalizując żywą materię ludzką, jest szkodliwa dla godności i integralności osoby.

W wyroku Trybunał uznał, że dyrektywa zapewnia wystarczający poziom ochrony, gdyż *zakazuje, aby ciało ludzkie, w różnych jego stadiach formowania się i rozwoju mogło stanowić wynalazek posiadający zdolność patentową*. Trybunał stwierdził również, że zasada swobodnej i świadomej zgody, zwłaszcza na usuwanie i przeszczepianie organów i tkanek, wchodzi w zakres prawa człowieka do integralności[87].

Zagadnienia:

- *Przedyskutuj treść i wykładnię prawa do integralności ludzkiej, a także ich związek z art. 1 Karty i art. 30 Konstytucji RP.*
- *Jakie jest znaczenie prawa do integralności określonego w Karcie w sytuacji nieratyfikowania przez Polskę Konwencji z Oviedo?*
- *Jaka jest wartość normatywna unijnego prawa człowieka do integralności, ujętego w art. 3 KPP, w kontekście przepisów krajowych?*
- *Jak krajowe przepisy regulują kwestie praktyk eugenicznych, reprodukcyjnego klonowania istot ludzkich, wykorzystywania ciała ludzkiego i jego poszczególnych części jako źródła zysku oraz zasadę swobodnej i świadomej zgody?*
- *W jaki sposób art. 3 ust. 2 Karty wpływa na kwestie dotyczące prawnej regulacji prokreacji?*
- *Lista zakazów ujęta w art. 3 ust. 2 Karty nie jest wyczerpująca. Przedyskutuj, jakie inne kwestie należy omówić w celu dalszej ochrony prawa człowieka do integralności. Które z nich powinny stać się np. przedmiotem regulacji ustawodawczej?*

87 C-377/98, *Królestwo Niderlandów przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, wyrok z 9 października 2001 r.

Konwencja o Prawach Człowieka i Biomedycynie

Artykuł 1 – cel i przedmiot

Strony niniejszej Konwencji chronią godność i tożsamość istoty ludzkiej i gwarantują każdej osobie, bez dyskryminacji, poszanowanie dla jej integralności oraz innych podstawowych praw i wolności wobec zastosowań biologii i medycyny.

Artykuł 5 – postanowienia ogólne

Nie można przeprowadzić interwencji medycznej bez swobodnej i świadomej zgody osoby jej poddanej.

Artykuł 13 – interwencja wobec ludzkiego genomu

Interwencja mająca na celu dokonanie zmian w genomie ludzkim może być przeprowadzona wyłącznie w celach profilaktycznych, terapeutycznych lub diagnostycznych tylko wtedy, gdy jej celem nie jest wywołanie dziedzicznych zmian genetycznych u potomstwa.

Artykuł 14 – zakaz dokonywania wyboru płci

Wykorzystywanie technik medycznie wspomaganej prokreacji jest zakazane, o ile celem tych technik jest wybór płci przyszłego dziecka za wyjątkiem sytuacji, gdy wybór taki pozwala uniknąć poważnej choroby dziedzicznej zależnej od płci dziecka.

Artykuł 21 – zakaz osiągania zysku

Ciało ludzkie i jego części nie mogą, same w sobie, stanowić źródła zysku.

Protokół dodatkowy do Konwencji o zakazie klonowania istot ludzkich[88]

Artykuł 1

Wszelka interwencja mająca na celu powołanie do życia istoty ludzkiej genetycznie identycznej z inną istotą ludzką, żyjącą lub nieżyjącą, jest zabroniona.

88 Protokół dodatkowy do Konwencji o ochronie praw człowieka i godności istoty ludzkiej w odniesieniu do zastosowań biologii i medycyny dotyczący zakazu klonowania istot ludzkich, ETS nr 168, 12 stycznia 1998 r.

3.3. Wolności

Artykuł 15 – wolność wyboru zawodu i prawo do podejmowania pracy

KPP

1. Każdy ma prawo do podejmowania pracy oraz wykonywania swobodnie wybranego lub zaakceptowanego zawodu.

2. Każdy obywatel Unii ma swobodę poszukiwania zatrudnienia, wykonywania pracy, korzystania z prawa przedsiębiorczości oraz świadczenia usług w każdym Państwie Członkowskim.

3. Obywatele państw trzecich, którzy posiadają zezwolenie na pracę na terytorium Państw Członkowskich, mają prawo do takich samych warunków pracy, z jakich korzystają obywatele Unii.

Wolność określona w art. 15 Karty oznacza swobodę wyboru, podejmowania i wykonywania zawodu, a także swobodę nawiązania i rozwiązania stosunku pracy. Prawo zawarte w Karcie wykracza jednak poza materię prawa pracy i oznacza także wykonywanie zawodu w niepracowniczych formach, czyli np. w ramach prowadzonej samodzielnie działalności gospodarczej. Wolność ta oznacza więc zarówno swobodę wyboru pracodawcy i zleceniodawcy, jak i możliwość całkowicie samodzielnego wykonywania zawodu. Przepis ten może być wykorzystany w postępowaniu przed instytucjami unijnymi, a także organami i sądami państw członkowskich w zakresie stosowania prawa Unii.

Artykuł 15 ust. 1 KPP

Źródeł art. 15 ust. 1 Karty należy szukać w różnych przepisach prawa europejskiego, m.in. w art. 156 TFUE[89], art. 1 ust. 2 Europejskiej Karty Społecznej (EKS) i punkcie 4[90] Wspólnotowej Karty Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników. Wszystkie przywołane przepisy łączy to, że podkreślają one wagę pracy jako ważnego priorytetu polityki społecznej Unii. Jednakże spośród wspomnianych przepisów art. 15 KPP ma najszerszy podmiotowy zakres zastosowania, ponieważ – zgodnie z tym artykułem – *każdy ma prawo do podejmowania pracy oraz wykonywania swobodnie wybranego lub zaakceptowanego zawodu*. Co więcej, art. 15 ust. 1 Karty odzwierciedla orzecznictwo TSUE, co widać w następujących wyrokach. W sprawie *Nold* Trybunał zaznaczył, że prawo do wykonywania zawodu jest prawem podstawowym, gwarantowanym przez wspólne tradycje konstytucyjne państw członkowskich Unii Europejskiej[91]. W sprawie *Hauer* Trybunał uznał, że wolność wykonywania zawodu może być ograniczona przez prawo UE, tylko jeśli takie

89 Artykuł 156 TFUE brzmi następująco: *Mając na względzie osiągnięcie celów określonych w artykule 151 i bez uszczerbku dla innych postanowień Traktatów, Komisja zachęca do współpracy między Państwami Członkowskimi oraz ułatwia koordynację ich działań we wszystkich dziedzinach polityki społecznej w ramach niniejszego rozdziału, a zwłaszcza w sferach dotyczących:*
– zatrudnienia,
– prawa pracy i warunków pracy,
– kształcenia i doskonalenia zawodowego,
– zabezpieczenia społecznego,
– ochrony przed wypadkami i chorobami zawodowymi,
– higieny pracy,
– prawa zrzeszania się w związki zawodowe i rokowań zbiorowych między pracodawcami i pracownikami.

90 Punkt 4 Wspólnotowej Karty Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników stanowi: *Każda osoba ma prawo do swobodnego wyboru i wykonywania zawodu zgodnie z regułami rządzącymi każdą profesją.*

91 C-4/73, *Nold*, wyrok z 14 maja 1974 r.

ograniczenia są w zgodzie z ogólnym interesem Unii[92]. W sprawie *Keller* Trybunał potwierdził, że wolność wykonywania wybranego zawodu podlega ochronie w ramach porządku prawnego UE i może być ograniczona jedynie przez ogólne interesy Unii Europejskiej[93].

W przeciwieństwie do art. 1 EKS (prawo do pracy) art. 15 ust. 1 KPP nie gwarantuje wyraźnie prawa do pracy, zawiera za to prawo do jej podejmowania. Część przedstawicieli doktryny prawa uważa, że prawo do pracy nie zostało ujęte w KPP, aby zachować równowagę sił i kompetencji między UE a państwami członkowskimi[94]. Prawo do podejmowania pracy – skupiając się na możliwości zatrudnienia – odzwierciedla zatem lepiej deklarowane cele Unii Europejskiej. W związku z tym prawa tego nie interpretuje się jako możliwości żądania nawiązania stosunku pracy czy też upoważnienia do pracy, ale raczej jako zachęcenie do brania czynnego udziału w rynku pracy, rozwoju wykwalifikowanej siły roboczej oraz do doskonalenia systemów kształcenia i szkolenia[95]. Karta w tym zakresie programuje polityki unijne tak, by ich celem było zapewnienie zarówno osobom poszukującym pracy, jak i osobom zatrudnionym takiego samego dostępu do pracy.

Artykuł 15 ust. 1 KPP gwarantuje wolność wyboru i wykonywania wybranego lub zaakceptowanego zawodu, czyli prawo do decydowania o wykonywanej pracy. Głównym celem tego przepisu jest zatem umożliwienie wszystkim ludziom, jako istotom społecznym, spełnienia zawodowego dzięki możliwości swobodnego wyboru zawodu. Należy przy tym podkreślić, że termin *zawód* należy tu rozumieć szeroko. Obejmuje on więc zawody regulowane i wszystkie nowoczesne rodzaje profesji, zarówno te istniejące, jak i tworzące się w zdigitalizowanej gospodarce.

Artykuł 15 ust. 2 KPP

Artykuł 15 ust. 2 Karty odnosi się do obywateli Unii Europejskiej. Przepis ten opiera się na wolności pracy, którą zapewnia się obywatelom UE na podstawie Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Traktat ten stanowi, że każdy obywatel UE ma prawo do:

- poszukiwania zatrudnienia;
- wykonywania pracy;
- korzystania z prawa przedsiębiorczości;
- świadczenia usług na terenie dowolnego państwa członkowskiego Unii Europejskiej.

Właśnie te swobody traktatowe są trzonem integracji europejskiej. Fakt ten został wielokrotnie potwierdzony przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Zasada równego traktowania, określona w art. 20 i 21 Karty, łączy natomiast wszystkie cztery wymienione swobody. Zgodnie z tą zasadą zakazane są nie tylko bezpośrednie, ale i pośrednie formy dyskryminacji. Dlatego gdyby prawo państwa członkowskiego UE faworyzowało swoich obywateli w kwestii dostępu do pracy, byłoby to uznane za przejaw dyskryminacji. Niemniej jednak TSUE stwierdza, że w niektórych usprawiedliwionych sytuacjach nierówne traktowanie może być uzasadnione, ale stać za tym muszą zawsze wartości chronione prawem[96].

92 C-44/79, *Hauer*, wyrok z 13 grudnia 1979 r.

93 C-234/85, *Keller*, wyrok z 8 października 1986 r.

94 Por. G. Arrigo, *La nuova Carta europea dei diritti fondamentali*, „Lavoro Informazione" 2000, n. 23–24, s. 13.

95 Por. Decyzję Rady 2010/707/UE z 21 października 2010 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (Dz.Urz. L 308/46 z 24 listopada 2010 r.), dostępną na stronie: http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/em0040_en.htm (dostęp: 4 sierpnia 2014 r.).

96 Por. np. C-204/90, *Bachmann*, wyrok z 28 stycznia 1992 r.; C-279/93, *Schumacker*, wyrok z 14 lutego 1995 r.; C-415/95, *Bosman*, wyrok z 15 grudnia 1995 r.

Zarówno wolność podejmowania pracy, jak i wolność pracy oparte są na stosunku pracy – dana osoba świadczy usługi w zamian za wynagrodzenie. W przeciwieństwie do wspomnianych wolności swoboda przedsiębiorczości wymaga prowadzenia samodzielnej działalności gospodarczej. Kluczowymi elementami samodzielnej działalności gospodarczej są czynniki takie jak np. ryzyko ponoszone przez przedsiębiorcę oraz brak konieczności podporządkowania się poleceniom przełożonych. Swoboda przedsiębiorczości pociąga za sobą obowiązek niedyskryminacji, tak aby posiadacze praw mogli korzystać z przysługującego im prawa do rozpoczynania i prowadzenia niezależnej działalności z poszanowaniem ograniczeń nałożonych przez odpowiednie przepisy państwa członkowskiego Unii. W ramach wolności świadczenia usług przysługuje z kolei prawo do świadczenia usług na terytorium UE, bez potrzeby przebywania na terenie tego państwa członkowskiego Unii, w którym świadczy się usługę. Odpowiednie wynagrodzenie jest elementem zasadniczym do stwierdzenia, czy daną działalność można uznać za usługę. Wolność świadczenia usług zobowiązuje państwa członkowskie UE do niedyskryminujących praktyk względem obywateli Unii, w tym obywateli ich państw, tak aby wszyscy mogli w równym stopniu realizować swoje prawo.

Artykuł 15 ust. 3 KPP

Artykuł 15 ust. 3 Karty zawiera zakaz dyskryminacji, który stanowi, że *obywatele państw trzecich, którzy posiadają zezwolenie na pracę na terytorium Państw Członkowskich*[97]*, mają prawo do takich samych warunków pracy jak obywatele UE*[98]. Podmiotowy zakres zastosowania art. 15 ust. 3 obejmuje obywateli państw trzecich, tj. obywateli państw spoza UE, którzy korzystają z prawa do pracy na terytorium państw członkowskich Unii. Zakres ten odnosi się do warunków pracy w wąskim znaczeniu tego wyrażenia. Nie dotyczy ono ogólnych warunków zatrudnienia, a jedynie warunków zatrudnienia obywateli spoza Unii[99]. W literaturze naukowej istnieje powszechny pogląd, że pojęcie równych warunków pracy nie odnosi się do równych zarobków[100]. Co więcej, nie obejmuje ono również wszystkich przepisów prawa pracy i prawa do pomocy społecznej. Artykuł ten nie zawiera także gwarancji równego dostępu do rynku pracy w państwach członkowskich UE i jako taki nie zapewnia równego traktowania obywateli UE i obywateli państw spoza Unii w kwestii swobodnego przepływu siły roboczej[101].

Wartość dodana KPP

Traktat o funkcjonowaniu UE odnosi się jedynie do pracowników na terenie Unii, a Europejska Karta Społeczna tylko do pracowników na obszarze państw stron Rady Europy, które ratyfikowały ten dokument. Podmiotowy zakres zastosowania art. 15 KPP jest jednak szerszy niż odpowiednich przepisów Europejskiej Karty Społecznej, ponieważ stanowi, że *każdy ma prawo do podejmowania pracy oraz wykonywania swobodnie wybranego lub zaakceptowanego zawodu*.

97 Por. z art. 153 ust. 1g TFUE, który odnosi się do obywateli państw trzecich przebywających legalnie na terenie Unii.

98 Por. z art. 19 ust. 4 EKS, który zapewnia ochronę i wsparcie pracującym imigrantom i ich rodzinom. Gwarantuje on *takim pracownikom, przebywającym legalnie na ich terytoriach, tak dalece jak reguluje to ustawodawstwo lub podlega to kontroli władz administracyjnych, traktowanie nie mniej korzystne niż własnych obywateli w zakresie następujących spraw:*
a) wynagradzania oraz innych warunków zatrudnienia i pracy;
b) członkostwa w związkach zawodowych oraz korzystania z dobrodziejstw rokowań zbiorowych;
c) zakwaterowania.

99 N. Bernsdorff, *Artikel 15: Berufsfreiheit und Recht zu arbeiten* [w:] J. Meyer (red.), dz. cyt., akapit 21.

100 Por. art. 153 ust. 5 TFUE oraz J. Blanke, *Die Gewährleistungen der Berufsfreiheit und des Rechts zu arbeiten sowie der unternehmerischen Freiheit in der Grundrechte-Charta der Europäischen Union* [w:] P.J. Tettinger, K. Stern (red.), *Die Europäische Grundrechte-Charta im wertenden Verfassungsvergleich* (2005), art. 15 § 58 i H.D. Jarass, *Die EU-Grundrechte – Ein Studien- und Handbuch* (2005), art. 15 § 27.

101 N. Bernsdorff, *Artikel 15: Berufsfreiheit und Recht zu arbeiten* [w:] J. Meyer (red.), dz. cyt., akapit 21.

Zagadnienia:

- *Kto może korzystać z praw zawartych w art. 15 Karty Praw Podstawowych? Wskaż różnice między odpowiednimi przepisami KPP, TFUE i EKS w podmiotowym zakresie ich zastosowania.*
- *Przedyskutuj różnice między prawem do podejmowania pracy określonym w art. 15 ust. 1 Karty Praw Podstawowych a prawem do pracy zawartym w Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych oraz w Europejskiej Karcie Społecznej.*
- *Na podstawie orzecznictwa TSUE wskaż, jakie ograniczenia art. 15 KPP są możliwe. Jakie kryteria muszą być spełnione, aby takie ograniczenia były uzasadnione?*
- *Artykuł 15 ust. 3 KPP wprowadza wyraźny zakaz dyskryminacji obywateli państw trzecich. Na czym ten zakaz polega? Jaka jest wykładnia zawartego w tym przepisie wyrażenia „warunki pracy"?*
- *Przedyskutuj społeczny wymiar art. 15 Karty.*
- *Przedyskutuj potencjalne zastosowania art. 15 KPP w polskim porządku prawnym oraz jego związki z art. 65 Konstytucji RP i ewentualne różnice*.

Artykuł 1 Europejskiej Karty Społecznej

W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do pracy Strony zobowiązują się:

1. przyjąć, jako jeden z ich zasadniczych celów i obowiązków, osiągnięcie i utrzymanie możliwie najwyższego i stabilnego poziomu zatrudnienia, w celu osiągnięcia stanu pełnego zatrudnienia;

2. chronić skutecznie prawo pracownika do zarabiania na życie poprzez pracę swobodnie wybraną;

3. ustanowić lub utrzymywać bezpłatne służby zatrudnienia dla wszystkich pracowników;

4. zapewnić lub popierać odpowiednie poradnictwo zawodowe, szkolenie i readaptację zawodową.

Artykuł 6 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych

Państwa Strony niniejszego Paktu uznają prawo do pracy, które obejmuje prawo każdego człowieka do uzyskania możliwości utrzymania się poprzez pracę swobodnie wybraną lub przyjętą, oraz podejmą odpowiednie kroki w celu zapewnienia tego prawa.

Orzecznictwo:

– C-4/73, *Nold*, wyrok z 14 maja 1974 r.

– C-44/79, *Hauer*, wyrok z 13 grudnia 1979 r.

– C-234/85, *Keller*, wyrok z 8 grudnia 1986 r.

– C-544/10, *Deutsches Weintor eG przeciwko Land Rheinland-Pfalz*, wyrok z 6 września 2012 r.

– C-1/11, *Interseroh Scrap i Metals Trading GmbH przeciwko Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH (SAM)*, wyrok z 29 marca 2012 r.

– Sprawy połączone: C-159/10 i C-160/10, *Gerard Fuchs i Peter Köhler przeciwko krajowi związkowemu Hesja*, wyrok z 21 lipca 2011 r.

– C-434/09, *Shirley McCarthy przeciwko Secretary of State for the Home Department*, wyrok z 5 maja 2011 r.

– C-356/09, *Pensionsversicherungsanstalt przeciwko Christine Kleist*, wyrok z 18 listopada 2010 r.

Artykuł 17 – prawo własności

1. Każdy ma prawo do władania, używania, rozporządzania i przekazania w drodze spadku mienia nabytego zgodnie z prawem. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie, za słusznym odszkodowaniem za jej utratę wypłaconym we właściwym terminie. Korzystanie z mienia może podlegać regulacji ustawowej w zakresie, w jakim jest to konieczne ze względu na interes ogólny.

2. Własność intelektualna podlega ochronie.

Artykuł 17 ust. 1 KPP

Artykuł 17 ust. 1 Karty w pewnym stopniu powtarza treść art. 1 pierwszego Protokołu dodatkowego do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej: PPD EKPC), odzwierciedlając także standardy określone w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE[102]. Jeśli chodzi o adresatów art. 17 ust. 1 KPP, przepis ten skierowany jest zarówno do osób fizycznych, jak i prawnych[103]. Także *ratio legis* obu tych przepisów jest podobne. Chodzi mianowicie o zapewnienie jednostce ochrony przed nieuzasadnioną ingerencją Unii lub państw członkowskich w niezakłócone korzystanie z prawa własności[104]. Prawo określone w art. 17 KPP zostało wcześniej uznane przez TSUE w wyroku w sprawie *Hauer* za zasadę ogólną prawa unijnego.

Zgodnie z pierwszym zdaniem art. 17 ust. 1 KPP *każdy ma prawo do władania, używania, rozporządzania i przekazania w drodze spadku mienia nabytego zgodnie z prawem*. Prawo to, ujęte

102 Por. np. orzecznictwo TSUE: C-4/73, *Nold*, wyrok z 14 maja 1974 r.; C-44/79, *Hauer*, wyrok z 13 grudnia 1979 r.

103 A. Lucarelli, *Article 17: Right to Property* [w:] W. Mock (red.), dz. cyt., s. 106.

104 Komentarz A. Wróbla do art. 1 Protokołu nr 1 [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. 2: *Komentarz do artykułów 19–59 oraz Protokołów dodatkowych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 474.

jako zakaz ingerencji[105], ma zapewnić możliwość realizowania praw związanych z mieniem[106]. Pojęcie mienia w tym przepisie powinno być intepretowane w sposób niezależny od prawa Unii[107]. Ponieważ w myśl art. 345 TFUE *traktaty nie przesądzają w niczym zasad prawa własności w Państwach Członkowskich*, konieczne jest dookreślenie tego przepisu[108]. Zgodnie z prawem międzynarodowym zakres ochrony gwarantowany przez pierwsze zdanie art. 17 ust. 1 należy rozpatrywać w szerszym znaczeniu. Nabyte prawo własności, które nie podlega ochronie na poziomie państwa członkowskiego (tzw. prawa nabyte, *droits acquis*), może podlegać ochronie na poziomie unijnym na mocy art 17.

Pozbawienie prawa własności jest dopuszczalne tylko w przypadku działania w sposób proporcjonalny, zgodnego z obowiązującym prawem, w interesie publicznym oraz przy zapewnieniu właścicielowi słusznego odszkodowania wypłaconego we właściwym terminie. Wszystkie wspomniane warunki muszą być spełnione łącznie[109]. Przedstawiciele doktryny prawa zauważają, że pojęcie interesu publicznego, o którym mowa w drugim zdaniu art. 17 ust. 1 KPP, należy traktować jak pojęcie interesu ogólnego z art. 17 ust. 1 zdania trzeciego Karty[110].

W przeciwieństwie do art. 1 PPD EKPC, który dotyczy jedynie ogólnych zasad prawa międzynarodowego, zgodnie z postanowieniami Karty utrata prawa do własności wiąże się z wypłatą odszkodowania w określonym terminie. Karta Praw Podstawowych jako pierwszy międzynarodowy akt prawny wspomina wprost o wymaganiu takiego odszkodowania wypłaconego we właściwym terminie, co jest innowacją również dla wielu państw członkowskich Unii[111]. Obowiązek przyznania odszkodowania nie został ujęty wprost także w EKPC, mimo że Europejski Trybunał Praw Człowieka stosuje podobne standardy w swoim orzecznictwie[112]. W kontekście art. 17 ust. 1 KPP słuszne odszkodowanie można rozumieć jako sprawiedliwe zbalansowanie interesu społecznego i publicznego z interesem właściciela. Co więcej, zauważono również potrzebę interpretowania tego przepisu w sposób zrównoważony, uwzględniający interes UE oraz zasadę solidarności i równości[113].

Trzecie zdanie art. 17 ust. 1 KPP uznaje kompetencje ustawodawcy unijnego i krajowego w zakresie regulowania kwestii korzystania z mienia[114]. Może ono podlegać regulacji prawnej zgodnie z interesem ogólnym. Pod tym względem struktura art. 17 ust. 1 wywodzi się z orzecznictwa ETPC[115] związanego z art. 1 PPD EKPC, które zostało również przyjęte przez TSUE[116]. Ponadto, zgodnie z orzecznictwem TSUE, państwa członkowskie mają dosyć dużą swobodę uznania w zakresie decydowania o celach interesu ogólnego i środkach użytych do osiągnięcia określonego celu[117]. Trybunał regularnie ocenia proporcjonalność takich środków, aby zapewnić ich zgodność ze standardami, przede wszystkim poprzez odpowiedni dobór środków do celów[118]. Pojęcie interesu ogólnego w rozumieniu ETPC i TSUE ma dwa wymiary: z jednej strony odnosi się do podejmowanych działań w ich najszerszym możliwym znaczeniu, z drugiej zaś jest związane z publiczną funkcją własności oraz społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa (przez uwzględnienie np. takich wartości, jak ochrona środowiska, polityka mieszkaniowa, ochrona praw konsumenta). Prawo własności w rozumieniu art. 17 ust. 1 uznaje się za prawo podmiotowe, którego

105 N. Bernsdorff, *Artikel 17: Eigentumsrecht* [w:] J. Meyer (red.), dz. cyt., akapit 18.
106 Tamże, akapit 14 i 18.
107 Tamże, akapit 15.
108 Tamże.
109 Tamże, akapit 20.
110 Komentarz D. Miąsika do art. 17 [w:] A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 638.
111 A. Lucarelli, *Article 17: Right to Property* [w:] W. Mock (red.), dz. cyt., s. 112.
112 Na przykład w sprawie *Akkuş przeciwko Turcji* ETPC stwierdził, że niewypłacenie odszkodowania w odpowiednim terminie może prowadzić do zachwiania równowagi pomiędzy ochroną prawa własności a interesem ogólnym, *Akkuş przeciwko Turcji*, skarga nr 19263/92, wyrok z 9 lipca 1997 r., § 31 oraz A. Lucarelli, *Article 17: Right to Property* [w:] W. Mock (red.), dz. cyt., s. 111.
113 Tamże, s. 112 i nast.
114 N. Bernsdorff, *Artikel 17: Eigentumsrecht* [w:] J. Meyer (red.), dz. cyt., akapit 14.
115 Por. np. ETPC, *Sporrong and Lönnroth przeciwko Szwecji*, skarga nr 7151/75 i 7152/75, wyrok z 23 września 1982 r.
116 N. Bernsdorff, *Artikel 17: Eigentumsrecht* [w:] J. Meyer (red.), dz. cyt., akapit 14.
117 A. Lucarelli, *Article 17: Right to Property* [w:] W. Mock (red.), dz. cyt., s. 107.
118 Por. L. Daniele, *La tutela del diritto di proprietà e del diritto al libero esercizio delle attivitá economiche nell'ordinamento comunitario e nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, „Il Diritto dell'Unione Europea" 1998, Vol. 3, s. 67; A. Lucarelli, *Article 17: Right to Property* [w:] W. Mock (red.), dz. cyt., s. 107.

celem jest ochrona interesów właściciela, biorąc pod uwagę ograniczenia narzucone przez interes ogólny. Stąd też, zgodnie z wymiarem społecznym prawa do własności, dążąc do zrównoważenia wartości zawartych w KPP, ograniczenia tego prawa powinny być proporcjonalne i uzasadnione celami ogólnego interesu w taki sposób, aby nie ingerować w istotę tego prawa[119]. Przyjmuje się zaś, że ograniczenie istoty tego prawa następuje, gdy właściciel zostaje pozbawiony możliwości korzystania z przysługującego mu prawa bądź gdy przepisy uniemożliwiają uprawnionemu prowadzenie działalności gospodarczej z wykorzystaniem aktywów, które są jego własnością[120].

Artykuł 17 ust. 2 KPP

Artykuł 17 ust. 2 Karty odnosi się do ochrony własności intelektualnej, która została wcześniej uznana w orzecznictwie TSUE za zasadę ogólną prawa unijnego[121]. Ochrona takiego typu własności jest czymś nowym dla większości aktów prawa międzynarodowego. Wprowadzenie prawa do ochrony własności intelektualnej w art. 17 KPP jest zatem znaczącą innowacją i odpowiedzią na potrzebę ochrony prawa o współcześnie dużym znaczeniu ekonomicznym w Unii Europejskiej[122]. Należy jednak wspomnieć, że w powszechnym rozumieniu[123] art. 1 PPD EKPC pośrednio chroni również prawa do własności intelektualnej[124].

W prawie pierwotnym UE jedynie art. 34 w związku z art. 36 TFUE, odnosząc się do ograniczenia przepływu towarów, gwarantował ochronę własności przemysłowej i handlowej, takiej jak prawa autorskie, patenty czy znaki towarowe[125]. Dzięki art. 17 ust. 2 KPP ochrona własności intelektualnej uzyskała wyraźnie rangę chronionego prawa podstawowego[126].

Warto zauważyć, że przepis art. 17 ust. 2 KPP uznawany jest za zasadę[127]. Nie przyznaje on ani nie potwierdza żadnych praw, nakazuje jedynie chronić własność intelektualną. Trzeba jednak podkreślić, że – zgodnie z Wyjaśnieniami dotyczącymi KPP – gwarancje przewidziane w art. 17 ust. 1 mają odpowiednie zastosowanie do własności intelektualnej.

Artykuł 17 ust. 2 nie precyzuje, co należy rozumieć przez pojęcie własności intelektualnej. Terminem tym posługuje się natomiast TFUE w art. 118. Pojęcie użyte w Karcie ma jednak znaczenie autonomiczne i nie musi się ograniczać do znaczenia przypisywanego mu we wspomnianym przepisie traktatowym.

Własność intelektualna, o której mowa w art. 17 ust. 2 KPP, obejmuje własność literacką, artystyczną, prawo patentowe, prawo znaków towarowych i prawa pokrewne. Wyliczenia zawartego w Wyjaśnieniach dotyczących Karty nie można traktować jako katalogu zamkniętego, stąd też ochroną Karty objęte są prawa wynalazcze, takie jak wynalezienie przedmiotu (np. wynalazek przemysłowy), a także prawa autorskie, prawa pokrewne czy prawa twórców baz danych. Prawo własności intelektualnej chroni dwa typy praw. Po pierwsze, indywidualne prawo autora, który dąży do ochrony swojej osoby i swych interesów. Należy tu więc wziąć pod uwagę niektóre

119 A. Lucarelli, *Article 17: Right to Property* [w:] W. Mock (red.), dz. cyt., s. 109.

120 Komentarz D. Miąsika do art. 17 wraz z przykładami z orzecznictwa TSUE [w:] A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 645–648.

121 Wyrok TSUE z 29 stycznia 2008 r. w sprawie C-275/06 *Promusicae*.

122 A. Lucarelli, *Article 17: Right to Property* [w:] W. Mock (red.), dz. cyt., s. 113.

123 Por. W. Peukert, *Der Schutz des Eigentums nach Art. 1 des Ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention*, „Europäische Grundrechte Zeitschrift" 1981, s. 103; E. Riedel, *Entschädigung für Eigentumsentzug nach Artikel 1 des Ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschrechtskonvention: Zur Herausbildung eines gemeineuropäischen Standards,* „Europäische Grundrechte Zeitschrift" 1988, s. 334.

124 W. Peukert, *Der Schutz des Eigentums nach Art. 1 des Ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention*, „Europäische Grundrechte Zeitschrift" 1981, s. 103. Ochrona patentowa w orzecznictwie ETPC: zob. *British American Tobacco Company Ltd. przeciwko Holandii*, skarga nr 19589/92, wyrok z 20 listopada 1995 r.; *Anheuser-Busch Inc. przeciwko Portugalii,* skarga nr 73049/01, wyrok z 11 stycznia 2007 r.; *Balan przeciwko Mołdawii*, skarga nr 19247/03, wyrok z 29 stycznia 2008 r.

125 Dodatkowo prawo własności intelektualnej jest pośrednio chronione przez zakres stosowania art. 101 i 102 TFUE, A. Lucarelli, *Article 17: Right to Property* [w:] W. Mock (red.), dz. cyt., s. 113.

126 A. Lucarelli, *Article 17: Right to Property* [w:] W. Mock (red.), dz. cyt., s. 114.

127 Komentarz D. Miąsika do art. 17 wraz z przykładami z orzecznictwa TSUE [w:] A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 648.

prawa i wolności, takie jak wolność sztuki i nauki[128]. Po drugie, własność intelektualna pociąga za sobą prawo o charakterze majątkowym, powiązane z danym przedsięwzięciem i ekonomicznym wykorzystaniem pracy. Przy czym należy zauważyć, że prawo zawarte w art. 17 ust. 2 KPP nie jest absolutne i może podlegać takim samym ograniczeniom (m.in. ze względu na inne chronione prawa, np. dostęp do informacji) jak inne prawa zawarte w Karcie, na zasadach określonych w art. 52 ust. 1. Warto podkreślić, że art. 17 ust. 2 KPP nie zapewnia zwykłej ochrony praw do własności indywidualnej i intelektualnej poprzez ochronę praw majątkowych i osobistych. Przepis ten chroni raczej same prawa do własności intelektualnej. A zatem celem art. 17 ust. 2 KPP jest nie tylko ochrona sfery majątkowej, ale przede wszystkim zwiększenie ogólnych i społecznych korzyści w zakresie wynalazków przemysłowych i innowacji technologicznych[129].

Wartość dodana KPP

Obowiązek przyznania *słusznego odszkodowania wypłaconego we właściwym terminie* eliminuje niedoskonałości Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Wprawdzie Konwencja nie porusza tematu odszkodowania, jednak wyroki ETPC przewidują możliwość jego wypłaty w wypadku wywłaszczania obywateli innych krajów na podstawie zasad ogólnych prawa międzynarodowego. Niemniej jednak w przypadku utraty własności przez obywateli państw stron Konwencji Trybunał opierał takie uprawnienie na zasadzie proporcjonalności[130]. Twórcom Karty udało się więc przezwyciężyć dotychczasowy brak odpowiedniego standardu międzynarodowego przez wprowadzenie konkretnego kryterium jako wymagania do legalnego uznania pozbawienia prawa własności. Obowiązek wypłacenia odszkodowania we właściwym terminie odnosi się do tzw. formuły Hulla, według której odszkodowanie powinno być niezwłoczne i adekwatne. Należy ufać, że dzięki jasnym kryteriom zawartym w Karcie TSUE będzie mógł wypracować rozbudowane i odpowiednie orzecznictwo dotyczące prawa własności[131].

Ani ETPC, ani traktaty unijne nie zapewniały dotąd wyraźnej ochrony własności intelektualnej jako prawa podstawowego. Jakkolwiek art. 17 ust. 2 KPP opiera się na prawie wtórnym i orzecznictwie TSUE, jest swego rodzaju normatywną nowością. Dlatego można powiedzieć, że ochrona własności intelektualnej została w Unii Europejskiej wyniesiona do rangi przepisów konstytucyjnych i w ten sposób podkreślono jej istotne współcześnie znaczenie ekonomiczne.

Zagadnienia:

- *Przedyskutuj podmiotowy i przedmiotowy zakres zastosowania art. 17 ust. 1 Karty. Czy potrafisz przytoczyć sytuacje, w których art. 17 wykracza poza ramy ochrony prawa własności zapewniane przez dotychczasowe przepisy unijne, konwencyjne i krajowe?*
- *Wymień trzy wymagania określone w Karcie, które muszą być spełnione, aby pozbawić kogoś własności zgodnie z prawem.*
- *Do czego odnosi się przepis o słusznym odszkodowaniu wypłaconym we właściwym terminie i co stanowi o jego wadze?*
- *Jakie nowości wprowadza art. 17 ust. 2 Karty? Porównaj zakres jego ochrony z prawem międzynarodowym i krajowym (włączając w to przepisy konstytucyjne).*

128 Tamże, s. 115.
129 A. Lucarelli, *Article 17: Right to Property* [w:] W. Mock (red.), dz. cyt., s. 114 i nast.
130 N. Bernsdorff, *Artikel 17: Eigentumsrecht* [w:] J. Meyer (red.), dz. cyt., akapit 20.
131 Tamże, akapit 15 i 23.

Protokół nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności

Artykuł 1 – ochrona własności

Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego.

Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zapewnienia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych.

Deklaracja Podstawowych Praw i Wolności Parlamentu Europejskiego (oryg. *Declaration of Fundamental Rights and Freedoms of the European Parliament*)[132]

Artykuł 9

Gwarantuje się prawo własności. Nikogo nie można pozbawić własności poza przypadkami, w których jest to niezbędne z punktu widzenia interesu publicznego oraz w przypadkach przewidzianych przez odpowiednie przepisy prawne z zachowaniem prawa do uczciwego odszkodowania. (oryg. *The right of ownership shall be guaranteed. No one shall be deprived of their possessions except where deemed necessary in the public interest and in the cases and subject to the conditions provided for by law and subject to fair compensation*).

Orzecznictwo:

– C-501/11 P, *Schindler*, wyrok z 18 lipca 2013 r.

– C-283/11, *Sky Österreich GmbH przeciwko Österreichischer Rundfunk*, wyrok z 22 stycznia 2013 r.

– C-12/11, *McDonagh przeciwko Ryanair Ltd*, wyrok z 31 stycznia 2013 r.

– C-416/10, *Križan*, wyrok z 15 stycznia 2013 r.

– C-70/10, *Scarlet*, wyrok z 24 listopada 2011 r.

– C-44/79, *Hauer*, wyrok z 13 grudnia 1979 r.

– C-4/73, *Nold*, wyrok z 14 maja 1974 r.

– *Anheuser-Busch Inc. przeciwko Portugalii*, skarga nr 73049/01, wyrok z 11 stycznia 2007 r.

– *Akkuş przeciwko Turcji*, skarga nr 19263/92, wyrok z 9 lipca 1997 r.

– *Sporrong i Lönnroth przeciwko Szwecji*, skarga nr 7151/75 i 7152/75, wyrok z 23 września 1982 r.

132 Deklaracja Podstawowych Praw i Wolności Parlamentu Europejskiego z 12 kwietnia 1989 r., C 120/54, dostępna w języku angielskim na stronie: http://www.europarl.europa.eu/charter/docs/pdf/a2_0003_89_en_en.pdf (dostęp: 4 sierpnia 2014 r.).

3.4. Równość

Artykuł 21 – niedyskryminacja

KPP

1. Zakazana jest wszelka dyskryminacja w szczególności ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną[133].

2. W zakresie zastosowania Traktatów bez uszczerbku dla ich postanowień szczególnych zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową[134].

Zgodnie z art. 19 ust. 1 TFUE *bez uszczerbku dla innych postanowień Traktatów i w granicach kompetencji, które Traktaty powierzają Unii, Rada, stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może podjąć środki niezbędne w celu zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną*. W przeciwieństwie do otwartego katalogu zakazanych przesłanek dyskryminacyjnych, zawartego w Karcie, przepis traktatowy stanowi enumeratywną listę zakazów antydyskryminacyjnych. Dlatego też można rozważyć wzajemne zależności między tymi przepisami prawa pierwotnego UE, a szczególnie zapytać, czy nie są one ze sobą sprzeczne.

Należy podkreślić, że art. 19 ust. 1 TFUE jest przepisem kompetencyjnym[135], upoważniającym Unię do przyjmowania aktów prawa pierwotnego, które realizują wytyczne traktatowe w zakresie zwalczania dyskryminacji, a przez to przyczyniają się do urzeczywistniania równego traktowania jednostek na obszarze Europy. Na podstawie tego przepisu wydano m.in. tzw. dyrektywy równościowe Unii Europejskiej, które są trzonem europejskiej legislacji antydyskryminacyjnej[136].

Artykuł 21 KPP nie jest natomiast przepisem upoważniającym do stanowienia aktów prawnych, nie daje także żadnych uprawnień do wprowadzania praw przeciwdziałających dyskryminacji w państwach członkowskich. Przepis ten zawiera natomiast jasny zakaz dyskryminacji skierowany do instytucji i organów UE oraz do państw członkowskich, które stosują prawo Unii.

133 Wyjaśnienia dotyczące Karty Praw Podstawowych stanowią: *Ustęp 1 wywodzi się z artykułu 13 Traktatu WE zastąpionego obecnie artykułem 19 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i z artykułu 14 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz z artykułu 11 Konwencji o prawach człowieka i biomedycynie w zakresie dziedzictwa genetycznego. W zakresie, w jakim odpowiada artykułowi 14 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ma zastosowanie zgodnie z tym artykułem.*

134 Wyjaśnienia dotyczące Karty Praw Podstawowych stanowią: *Ustęp 2 odpowiada artykułowi 18 akapit pierwszy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i musi być stosowany zgodnie z tym artykułem.*

135 Komentarz A. Wróbla do art. 19 [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. 1, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 405.

136 Dyrektywa Rady 86/613/EWG z 11 grudnia 1986 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn pracujących na własny rachunek, w tym w rolnictwie, oraz w sprawie ochrony kobiet pracujących na własny rachunek w okresie ciąży i macierzyństwa (Dz.Urz. WE L 359 z 19 grudnia 1986 r., s. 56; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 1, s. 330); dyrektywa Rady 2000/43/WE z 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz.Urz. WE L 180 z 19 lipca 2000 r., s. 22; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 20, t. 1, s. 23); dyrektywa Rady 2000/78/WE z 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.Urz. WE L 303 z 2 grudnia 2000 r., s. 16; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 4, s. 79); dyrektywa Rady 2004/113/WE z 13 grudnia 2004 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (Dz.Urz. UE L 373 z 21 grudnia 2004 r., s. 37); dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/54/WE z 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (wersja przeredagowana) (Dz.Urz. UE L 204 z 26 lipca 2006 r., s. 23).

Dlatego też różny charakter normatywny obu regulacji prawnych sprawia, że nie tylko nie są one ze sobą sprzeczne, ale wzajemnie się uzupełniają. Normatywną komplementarność obu przepisów podkreślają także Wyjaśnienia dotyczące Karty Praw Podstawowych.

Wartość dodana KPP

Artykuł 21 Karty poszerza w unijnym porządku prawnym zakres ochrony przed dyskryminacją o nowe kryteria, takie jak cechy genetyczne, światopogląd, pochodzenie, przekonania polityczne czy status majątkowy. Co więcej, cały rozdział Karty o równości podejmuje nowe kwestie, które wykraczają poza ścisłe pojmowanie zakazu dyskryminacji, m.in. podejmuje temat różnorodności czy promocji integracji społecznej osób niepełnosprawnych.

Trybunał Sprawiedliwości UE badał kwestię zasady niedyskryminacji w polityce rekrutacyjnej instytucji Unii Europejskiej[137]. Kilka konkursów na stanowiska publiczne ogłoszono jedynie w trzech oficjalnych językach: angielskim, niemieckim i francuskim. Trybunał uznał, że faworyzowano rodzimych użytkowników wymienionych języków, a kandydaci o innym języku ojczystym byli traktowani gorzej. Trybunał stwierdził również, że dyskryminacja wynikała z różnicy w traktowaniu kandydatów ze względu na język, czego zakazuje art. 21 Karty. Trybunał unieważnił z tego powodu konkursy na stanowiska w instytucjach unijnych, uznając dyskryminację z powodu języka za zakazaną i mieszczącą się w otwartym katalogu zakazów, określonym w art. 21 ust. 1 Karty.

Zagadnienia:

- *Czy powyższa decyzja TSUE może mieć wpływ na praktyki na poziomie krajowym?*
- *Czy wskazany wyżej wyrok TSUE może mieć zastosowanie również w przypadku oferty pracy w administracji publicznej państwa członkowskiego UE, którą ogłoszono w oficjalnym języku danego kraju i po angielsku, ale nie przedstawiono w żadnym z języków lokalnych mniejszości narodowych?*
- *Jaka jest relacja między art. 21 Karty a art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i art. 32 Konstytucji RP?*

137 C-566/10, *Republika Włoska przeciwko Komisji Europejskiej*, wyrok z 27 listopada 2012 r.

Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności

Artykuł 14 – zakaz dyskryminacji

Korzystanie z praw i wolności wymienionych w niniejszej konwencji powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów, jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn.

Protokół nr 12 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności

Artykuł 1 – ogólny zakaz dyskryminacji[138]

1. Korzystanie z każdego prawa ustanowionego przez prawo powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów, jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne lub inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie lub z jakichkolwiek innych przyczyn.

2. Nikt nie może być dyskryminowany przez jakiekolwiek władze publiczne z któregokolwiek z powodów wymienionych w ustępie 1.

Artykuł 25 – prawa osób w podeszłym wieku

KPP

Unia uznaje i szanuje prawo osób w podeszłym wieku do godnego i niezależnego życia oraz do uczestniczenia w życiu społecznym i kulturalnym.

Współcześnie coraz częściej podejmuje się kwestie dotyczące zapewnienia osobom w podeszłym wieku możliwości korzystania z pełni podstawowych praw człowieka. Osoby starsze nierzadko postrzega się jako niezdolne do samodzielnego życia czy też brania udziału w życiu społecznym. Oznacza to, że na co dzień wiele takich osób narażonych jest na dyskryminację. Ludzie starsi bez wątpienia mają szczególne potrzeby, jeśli chodzi o opiekę medyczną i społeczną. Ich zaniedbanie może zagrozić prawu tych osób do godności. Prawa ludzi starszych są coraz częściej uznawane na poziomie międzynarodowym, a także europejskim, czego wyrazem było np. ogłoszenie w Unii Europejskiej roku 2012 Europejskim Rokiem Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej[139].

Prawa zawarte w art. 25 KPP dotyczą trzech głównych, związanych ze sobą kwestii. Po pierwsze, obejmują prawo do poszanowania niezbywalnej godności osób starszych. Po drugie, Karta uznaje ich prawo do niezależnego życia. Po trzecie, Karta gwarantuje osobom starszym prawo do uczestniczenia w życiu kulturalnym i społecznym.

138 Protokół nr 12 do EKPC nie został ratyfikowany przez Polskę.

139 Zob. więcej: B. Szatur-Jaworska, *Zasady polityk publicznych w starzejących się społeczeństwach* [w:] B. Szatur-Jaworska (red.), *Strategie działania w starzejącym się społeczeństwie. Tezy i rekomendacje*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2012, s. 9–16.

Zamieszczenie przepisu art. 25 w rozdziale III Karty zatytułowanym *Równość*, nie zaś w rozdziale IV *Solidarność* wskazuje na dążenie UE do rozwoju praw dotyczących osób starszych poprzez walkę z dyskryminacją ze względu na wiek, a nie koncentrowanie się na ich prawach jako kwestii wyłącznie społecznej. Niemniej jednak gwarancja zapewnienia osobom w podeszłym wieku prawa do uczestniczenia w życiu społecznym, zawarta w art. 25 KPP, nakazuje wiązać treść normatywną tej regulacji także z gwarancjami postanowień społecznych Karty, które są zawarte w rozdziale IV. Należy przy tym zauważyć, że umiejscowienie art. 25 poza rozdziałem IV powoduje, że prawa w nim zawarte nie są objęte ograniczeniami określonymi w Protokole nr 30 do Traktatu z Lizbony.

Artykuł 25 Karty wymaga podejmowania działań na rzecz zagwarantowania osobom w podeszłym wieku możliwości samodzielnego, niezależnego życia, włączając w to m.in. ułatwienie dostępu do pracy, edukacji, usług i opieki zdrowotnej. Oznacza to również tworzenie mechanizmów wsparcia w podejmowaniu decyzji oraz wykorzystywanie swoich praw do pełnego uczestniczenia w życiu społecznym, kulturalnym i publicznym. Warto podkreślić, że pod tym względem art. 25 KPP nie może być podstawą roszczeń, ponieważ należy do kategorii zasad, które powinny być realizowane przez odpowiednią legislację oraz polityki europejskie i krajowe[140].

Warto zwrócić uwagę, że zakaz dyskryminacji ze względu na wiek przewidują także przepisy traktatowe. Oprócz wspomnianego już wcześniej przepisu kompetencyjnego art. 19 Traktatu o funkcjonowaniu UE art. 10 TFUE stanowi, że walka z dyskryminacją m.in. ze względu na wiek jest ogólnym celem UE, do którego powinna dążyć w swoich działaniach i aktach prawnych. Zakaz dyskryminacji ze względu na wiek został także uznany przez TSUE za zasadę ogólną prawa unijnego[141]. Ponieważ EKPC nie zawiera wyraźnego przepisu dotyczącego bezpośrednio praw osób w podeszłym wieku, ochronę ich praw realizuje się przez odpowiednie orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Szczególne znaczenie ma również wykładnia art. 23 zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej. Właśnie w tym przepisie po raz pierwszy wspomina się w ramach UE o obowiązkach państw stron dotyczących podejmowania odpowiednich działań, których celem jest zabezpieczenie i skuteczne realizowanie praw osób starszych do opieki społecznej. Artykuł 23 zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej jest dla art. 25 KPP punktem odniesienia i wzorem. Potwierdza to również tekst Wyjaśnień dotyczących Karty.

Wagę powyższych przepisów podkreśla fakt, że do dziś żaden inny traktat międzynarodowy nie podjął kwestii praw osób w podeszłym wieku. Niemniej jednak należy zwrócić uwagę, że prawa osób starszych są już obecnie pośrednio chronione przez inne międzynarodowe przepisy dotyczące praw człowieka. Warto tu wspomnieć szczególnie o Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, która odnosi się do wszystkich ludzi bez względu na wiek, o art. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 16 grudnia 1966 r., a także o art. 9 dotyczącym prawa do opieki społecznej i art. 15 gwarantującym prawo do uczestniczenia w życiu kulturalnym z Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych.

Należy także zwrócić uwagę, że mimo braku międzynarodowych traktatów dotyczących praw osób starszych można odnaleźć wiele odnośnych norm tzw. miękkiego prawa, czyli międzynarodowych deklaracji, rekomendacji, wytycznych. Wśród takich aktów znajdziemy m.in. wiedeński międzynarodowy plan działania dotyczący starzenia się społeczeństw z 1982 r., zasady ONZ odnoszące się do osób starszych z 1991 r., komentarz ogólny nr 6 o prawach ekonomicznych, społecznych i kulturowych osób starszych z 1995 r. oraz madrycki międzynarodowy plan działania w kwestii starzenia się społeczeństw, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 2002 r. Warto wspomnieć także o rezolucji 65/182 z 21 grudnia 2010 r., w której Zgromadzenie Ogólne ONZ ogłosiło utworzenie Grupy Roboczej ds. Starzenia się Społeczeństw. Celem tej Grupy było zbadanie luk w systemie ochrony praw człowieka dotyczących osób w podeszłym wieku na poziomie międzynarodowym oraz określenie, czy

140 Komentarz M. Szabłowskiej do art. 25 [w:] A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 825.

141 Zob. szerzej: A. Zawidzka-Łojek, *Zakaz dyskryminacji ze względu na wiek w prawie Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2013.

przyjęcie osobnego traktatu odnoszącego się wyłącznie do praw osób starszych (takiego jak np. Konwencja ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych) jest niezbędne. Warto wreszcie zauważyć, że wymienione dokumenty są wykorzystywane w praktycznej działalności ochronnej podejmowanej przez krajowe instytucje praw człowieka, w Polsce – przez Rzecznika Praw Obywatelskich, który zapewnienie przestrzegania praw osób starszych uczynił jednym z priorytetów swojej działalności[142].

Interesującym przykładem powołania się na art. 25 KPP był wyrok TSUE w sprawie *Mangold* z 22 listopada 2005 r.[143], w którym Trybunał podkreślił, że zasadę niedyskryminacji ze względu na wiek należy traktować jak ogólną zasadę prawa wspólnotowego. Na tej podstawie Trybunał uznał za sprzeczny z zasadą niedyskryminacji przepis niemieckiego prawa, zgodnie z którym można rozwiązać każdą umowę o pracę na czas określony, gdy pracownik osiągnie 52. rok życia.

Ponadto 13 września 2011 r. Trybunał stwierdził, że dyrektywę 2000/78/WE należy interpretować jako przepis zakazujący ujmowania w umowach zbiorowych postanowień, które miałyby utrzymywać wiek 60 lat jako maksymalny dla zachowania sprawności psychofizycznej przez pilotów[144].

Dodatkowo, w odniesieniu do zasady niedyskryminacji ze względu na wiek, w wyroku z 6 listopada 2012 r. Trybunał orzekł, że węgierskie przepisy, zgodnie z którymi sędziowie, prokuratorzy i notariusze osiągający 62 lata udają się na obowiązkową emeryturę, są podstawą uznania nierównego traktowania ze względu na wiek jako nieproporcjonalne działanie w świetle ogólnych celów Unii Europejskiej. Przepisy te zostały uznane za niezgodne z art. 2 i 6 dyrektywy 2000/78/WE ustanawiającej ogólne ramy równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy[145].

Zagadnienia:

- *Jaki wpływ na ustawodawstwo i praktyki krajowe mogą mieć powyższe rozstrzygnięcia?*
- *Wskaż różnice między KPP, TFUE i EKS w kwestii ochrony praw osób w podeszłym wieku.*
- *Jakie są ograniczenia art. 25 KPP w świetle orzecznictwa TSUE? Biorąc pod uwagę treść art. 52 KPP, przedyskutuj różnice między prawami i zasadami zawartymi w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej.*
- *Przedyskutuj potencjalne zastosowanie art. 25 KPP, biorąc pod uwagę polski porządek prawny.*

142 M. Wróblewski, *Ochrona praw osób starszych w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich jako krajowej instytucji ochrony praw człowieka*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny", wyd. specjalne „Solidarność międzypokoleniowa" 2012, z. 3, s. 123–138.

143 C-144/04, *Werner Mangold przeciwko Rüdigerowi Helmowi*, wyrok z 22 listopada 2005 r., § 75–78.

144 C-447/09, *Reinhard Prigge i inni przeciwko Deutsche Lufthansa AG*, wyrok z 13 września 2011 r., § 83.

145 C-286/12, *Komisja Europejska przeciwko Węgrom*, wyrok z 6 listopada 2012 r., § 82.

Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności

Artykuł 14 – zakaz dyskryminacji

Korzystanie z praw i wolności wymienionych w niniejszej konwencji powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów, jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn.

(EKPC nie zawiera żadnych przepisów dotyczących bezpośrednio praw osób w podeszłym wieku).

Europejska Karta Społeczna

Artykuł 23 – prawo osób w podeszłym wieku do ochrony społecznej

W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa osób w podeszłym wieku do ochrony socjalnej Strony zobowiązują się podejmować lub popierać bądź bezpośrednio, bądź we współpracy z organizacjami publicznymi lub prywatnymi, stosowne środki mające, w szczególności, na celu:

– umożliwienie osobom w podeszłym wieku pozostania pełnoprawnymi członkami społeczeństwa dopóty, dopóki to możliwe, poprzez:

a. zapewnianie odpowiednich zasobów umożliwiających im godziwą egzystencję i aktywny udział w życiu publicznym, społecznym i kulturalnym;

b. dostarczanie informacji o usługach i ułatwieniach dostępnych dla osób w podeszłym wieku oraz o możliwościach korzystania z nich;

– umożliwienie osobom w podeszłym wieku swobodnego wyboru sposobu życia oraz niezależnej egzystencji w znanym im środowisku dopóty, dopóki będą sobie tego życzyły i będą do tego zdolne, poprzez:

a. zapewnianie mieszkań dostosowanych do ich potrzeb oraz stanu zdrowia lub zapewnianie stosownej pomocy przy adaptacji ich mieszkań;

b. opiekę medyczną i usługi, których wymaga ich stan;

– zagwarantowanie osobom w podeszłym wieku, przebywającym w domach opieki, stosownego wsparcia, z poszanowaniem ich prywatności oraz zagwarantowanie im udziału w podejmowaniu decyzji dotyczących warunków życia w takiej instytucji.

Rekomendacja CM/Rec(2014)2 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich w sprawie promocji praw osób starszych z 19 lutego 2014 r.

Rekomendacja CM/Rec(2011)5 Komitetu Ministrów w sprawie zmniejszania ryzyka dla starszych migrantów i podnoszenia poziomu ich dobrobytu z 25 maja 2011 r.

Rekomendacja CM/Rec(2009)6 Komitetu Ministrów w sprawie starzenia się i niepełnosprawności w XXI wieku z 8 lipca 2009 r.

Rekomendacja R(94)9 Komitetu Ministrów dotycząca osób starszych z 10 października 1994 r.

Rekomendacja 1796 (2007) Zgromadzenia Parlamentarnego „Sytuacja osób starszych w Europie” z 24 maja 2007 r.

Rekomendacja 1749 (2006) Zgromadzenia Parlamentarnego „Wyzwania demograficzne dla spójności społeczeństw" z 29 maja 2006 r.

Rekomendacja 1591 (2003) Zgromadzenia Parlamentarnego „Wyzwania dla polityki społecznej w starzejących się społeczeństwach Europy" z 29 stycznia 2003 r.

Rekomendacja 1619 (2003) Zgromadzenia Parlamentarnego „Prawa starszych migrantów" z 8 września 2003 r.

Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego 1793 (2011) w sprawie promowania aktywnego starzenia: inwestowanie w potencjał pracowniczy osób starszych z 28 stycznia 2011 r.

Zgromadzenie Ogólne ONZ, rezolucja A/RES/37/51, wiedeński międzynarodowy plan działania ONZ dotyczący starzenia się społeczeństw (oryg. VIPPA).

Zgromadzenie Ogólne ONZ, rezolucja A/RES/46/91, komentarz ogólny nr 6 do zasad ONZ odnoszących się do osób starszych E/1996/22, dotyczący praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych osób starszych.

Zgromadzenie Ogólne ONZ, rezolucja A/RES/54/262, madrycki międzynarodowy plan działania ONZ dotyczący starzenia się społeczeństw (oryg. MIPAA).

Artykuł 26 – integracja osób niepełnosprawnych

KPP

Unia uznaje i szanuje prawo osób niepełnosprawnych do korzystania ze środków mających zapewnić im samodzielność, integrację społeczną i zawodową oraz udział w życiu społeczności.

Artykuł 26 Karty, wprowadzony jako szczególna regulacja względem art. 21 KPP, podkreśla fakt, że osoby niepełnosprawne uznaje się w Unii Europejskiej za jedną z grup społecznych, która znajduje się w najbardziej niekorzystnej sytuacji społecznej. Grupa ta wciąż spotyka się z istotnymi ograniczeniami w dostępie do wielu dziedzin życia społecznego i gospodarczego, takimi jak brak dostępu do budynków użyteczności publicznej, miejsc pracy, brak dostosowanych do ich potrzeb środków transportu, ograniczony dostęp do edukacji. Pod tym względem art. 26 KPP jest dopełnieniem art. 21 Karty, który zakazuje wszelkich przejawów dyskryminacji, również ze względu na niepełnosprawność.

Wartość dodana KPP

W ostatecznej wersji Karty Praw Podstawowych UE art. 26 nie znalazł się w rozdziale IV *Solidarność*, w którym zawarto prawa społeczne, ale w rozdziale III o tytule *Równość* (równość wobec prawa, niedyskryminacja, zróżnicowanie kulturowe, religijne i językowe, równość mężczyzn i kobiet, prawa dziecka, prawa osób w podeszłym wieku, integracja osób niepełnosprawnych)[146]. Odzwierciedla to zmianę w podejściu UE do kwestii niepełnosprawności. Artykuł 26 jest przejawem znaczących

146 Umiejscowienie art. 26 KPP w rozdziale *Równość*, nie zaś w rozdziale IV *Solidarność* ma także konsekwencje z punktu widzenia Protokołu nr 30 do Traktatu z Lizbony, którym związała się Polska. Ograniczenia przewidziane w tym Protokole, odnoszące się do rozdziału IV Karty, nie dotyczą bowiem praw o charakterze społeczym, zamieszczonych w innych rozdziałach Karty.

przemian w prawie UE, czego następstem jest także przystąpienie UE do Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych z 2006 r. Unia uznała prawa do wolności i niezależności osób niepełnosprawnych za nieodłączną część praw chronionych w ramach ludzkiej godności. Ponadto art. 26 KPP przyczynił się do zmiany podejścia do niepełnosprawności na poziomie europejskim z podejścia czysto medycznego, które uznawało niepełnosprawność za jednostkę chorobową wymagającą interwencji lekarskiej, na model społeczny odnoszący się do ochrony praw człowieka, którego niepełnosprawność postrzegana jest w odniesieniu do interakcji z otoczeniem, w którym żyje. Prace nad kształtem art. 26 KPP miały wpływ na prace nad Konwencją ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych.

W wyroku TSUE z 11 kwietnia 2013 r. w sprawach połączonych: C-335/11 i C-337/11, *Ring i Skouboe Werge* znajdziemy ciekawy przykład powołania się na art. 26 Karty. HK Danmark, duński związek zawodowy, złożył dwa wnioski o odszkodowanie. Wnioskodawcy zostali zwolnieni ze skróconym okresem wypowiedzenia. HK Danmark twierdził, że pracodawcy próbowali wymóc na nich skrócenie czasu pracy z powodu ich niepełnosprawności. Związek zawodowy argumentował dalej, że duńskie przepisy dotyczące skrócenia okresu wypowiedzenia nie miały zastosowania w przypadku wnioskodawców, ponieważ ich nieobecność w pracy była spowodowana niepełnosprawnością. Trybunał stwierdził, że zmniejszenie wymiaru czasu pracy może stanowić racjonalne dostosowanie w rozumieniu dyrektywy o zatrudnieniu i Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych. Od pracodawcy wymaga się, aby poczynił odpowiednie kroki, by umożliwić osobie niepełnosprawnej dostęp do pracy oraz zapewnić możliwość brania w niej czynnego udziału i awansu, jeśli nie wymaga to nadzwyczajnych nakładów przekraczających możliwości pracodawcy. Wspomniane środki mogą pociągać za sobą zmiany organizacyjne, takie jak zmniejszenie wymiaru czasu pracy. Wyrok ten jest bardzo ważny, ponieważ nie zezwala on pracodawcy na zwolnienie pracownika, który przez dłuższy czas nie mógł pracować z powodu niepełnosprawności, bez podjęcia próby wprowadzenia racjonalnego dostosowania miejsca pracy do jego potrzeb.

Orzecznictwo w podobnych sprawach:

- C-303/06*, S. Coleman przeciwko Attridge Law i Steve Law,* wyrok z 17 lipca 2008 r.
- C-13/05*, Sonia Chacòn Navas przeciwko Eurest Colectividades SA,* wyrok z 11 lipca 2006 r.
- C-356/12*, Wolfgang Glatzel przeciwko Freistaat Bayern,* wyrok z 22 maja 2014 r.

Zagadnienia:

- *Czy standard ochrony osób niepełnosprawnych, określony w art. 26 Karty, może mieć wpływ na krajowe ustawodawstwo i praktykę?*
- *Czy pracodawca ma obowiązek wprowadzania racjonalnych dostosowań w każdej sytuacji?*
- *Przedyskutuj potencjalny wpływ na podobne sytuacje na poziomie krajowym.*
- *Przedyskutuj potencjalne zastosowanie pojęcia praw osób niepełnosprawnych z art. 26 KPP i jego wpływ na krajowy i unijny system prawny.*

Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności

Artykuł 14 – zakaz dyskryminacji

Korzystanie z praw i wolności wymienionych w niniejszej konwencji powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów, jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn.

Europejska Karta Społeczna

Artykuł 15 – prawo osób niepełnosprawnych do samodzielności, integracji społecznej i do udziału w życiu wspólnoty

W celu zapewnienia osobom niepełnosprawnym, bez względu na ich wiek, charakter lub przyczynę niepełnosprawności, skutecznego wykonywania prawa do samodzielności, integracji społecznej i do udziału w życiu wspólnoty Strony zobowiązują się:

1. podjąć konieczne środki w celu zapewnienia osobom niepełnosprawnym poradnictwa, kształcenia i szkolenia zawodowego w ramach powszechnych uregulowań i wszędzie tam, gdzie to możliwe lub, jeżeli nie ma takiej możliwości, przez wyspecjalizowane instytucje publiczne lub prywatne;

2. popierać ich dostęp do zatrudnienia w drodze wszelkich środków mogących zachęcać pracodawców do zatrudniania lub utrzymywania zatrudnienia osób niepełnosprawnych w zwykłym środowisku pracy oraz do dostosowywania warunków pracy do potrzeb tych osób lub, w razie braku możliwości ze względu na niepełnosprawność, w drodze dostosowywania lub tworzenia miejsc pracy chronionej, w zależności od stopnia niepełnosprawności. Środki te mogą usprawiedliwiać, w niektórych przypadkach, odwoływanie się do wyspecjalizowanych służb pośrednictwa pracy oraz do innych służb związanych z nimi;

3. popierać ich pełną integrację i pełny udział w życiu wspólnoty, szczególnie za pomocą środków, w tym w drodze pomocy technicznej, mających na celu pokonywanie przeszkód w porozumiewaniu się i przemieszczaniu się oraz przez umożliwianie im korzystania ze środków transportu, mieszkań, działalności kulturalnej i rozrywek.

Rekomendacja R(86)18 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie Europejskiej Karty „Sport dla wszystkich: osoby niepełnosprawne" z 4 grudnia 1986 r.

Rekomendacja Rec(2006)5 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich dotycząca planu działań Rady Europy w celu promocji praw i pełnego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w społeczeństwie: podnoszenie jakości życia osób niepełnosprawnych w Europie 2006–2015 z 5 kwietnia 2006 r.

Dyrektywa Rady 2000/78/WE z 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.

3.5. Solidarność

Karta Praw Podstawowych UE zawiera wiele praw dotyczących pracowników i pracodawców oraz inne prawa o charakterze społecznym. Większość z nich została zamieszczona w rozdziale IV Karty zatytułowanym *Solidarność*. Niektóre, jak wspomniano już wcześniej, znalazły się w innych częściach Karty, np. w rozdziale zatytułowanym *Równość*. Na różnorodny charakter praw zawartych w rozdziale IV wpłynęło zróżnicowanie źródeł będących inspiracją tej części treści normatywnej Karty. Do najważniejszych aktów prawnych, które były inspiracją dla praw społecznych zawartych w Karcie, należą: Wspólnotowa Karta Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników z 1989 r., Europejska Karta Społeczna z 1961 r., a następnie także zrewidowana Europejska Karta Społeczna z 1996 r.

Należy podkreślić, że wprowadzony w Karcie Praw Podstawowych UE podział na prawa i zasady ma szczególne znaczenie przy wykładni postanowień zawartych w rozdziale IV. Warto bowiem zwrócić uwagę, że *odpowiednie postanowienia Karty Praw Podstawowych nie zawsze będą stanowiły samodzielną podstawę roszczeń*[147]. W przeważającej opinii przedstawicieli doktryny prawa postanowienia te mają charakter zasad bądź też mają charakter hybrydalny, łączący cechy praw z zasadami. Wiele postanowień Karty powinno być wykonanych na poziomie unijnym lub krajowym, co sprawia, że konieczne będzie podjęcie odpowiedniej inicjatywy legislacyjnej albo przez Komisję Europejską, albo przez rządy i parlamenty krajowe.

Wreszcie w kontekście rozdziału KPP zatytułowanego *Solidarność* należy zwrócić uwagę na szczególny jego status w świetle związania się przez Polskę tzw. polsko-brytyjskim Protokołem nr 30, dołączonym do Traktatu z Lizbony. Artykuł 1 ust. 2 Protokołu stwierdza, że nic, co jest zawarte w tytule IV Karty, nie tworzy praw, które mogą być dochodzone na drodze sądowej, z wyjątkiem przypadków, gdy Polska lub Zjednoczone Królestwo przewidziały takie prawa w swoim prawie krajowym. Należy zwrócić uwagę, że jednocześnie w Deklaracji[148] nr 62 odnoszącej się do stosowania Protokołu nr 30 Polska oświadczyła, że *ze względu na tradycję ruchu społecznego „Solidarność" i jego znaczący wkład w walkę o prawa społeczne i pracownicze w pełni szanuje prawa społeczne i pracownicze ustanowione prawem Unii Europejskiej, w szczególności prawa potwierdzone w tytule IV Karty praw podstawowych Unii Europejskiej*. Jak wspomniano już wcześniej, charakter prawny Protokołu i Deklaracji dla rozumienia i wykładni praw zawartych w rozdziale IV nie jest w pełni jasny i jednoznaczny. Przeważa jednak opinia, że *z praktycznego punktu widzenia protokół jednoznacznie wyłącza możliwość dochodzenia na drodze sądowej uprawnień socjalnych wyrażonych w rozdziale IV Karty. Roszczenia dla zainteresowanych podmiotów mogą wynikać wyłącznie z ustawodawstwa polskiego*[149]. Mimo jednak tej trafnej opinii ostateczne przesądzenie charakteru prawnego praw zawartych w rozdziale IV dla Rzeczypospolitej Polskiej nastąpi w drodze decyzji sądowych TSUE, który – pomimo wcześniej powołanych wyroków – nie miał jeszcze okazji ustosunkować się do tej kwestii w sposób wyraźny.

147 L. Mitrus [w:] A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 859.

148 Deklaracja w prawie międzynarodowym ma znaczenie jedynie polityczne bądź interpretacyjne, nie ma natomiast wiążącej mocy prawnej.

149 L. Mitrus [w:] A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 860 wraz z cytowaną tam literaturą.

Artykuł 28 – prawo do rokowań i działań zbiorowych

> Pracownicy i pracodawcy, lub ich odpowiednie organizacje, mają, zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi, prawo do negocjowania i zawierania układów zbiorowych pracy na odpowiednich poziomach oraz do podejmowania, w przypadkach konfliktu interesów, działań zbiorowych, w tym strajku, w obronie swoich interesów.

Artykuł 28 Karty określa prawo do rokowań i działań zbiorowych, w tym prawo do strajku. Jeśli chodzi o podmioty praw zawartych w tym artykule (*pracownicy i pracodawcy, lub ich odpowiednie organizacje*), przepis ten nie odnosi się jedynie do osób indywidualnych, ale również do organizacji odpowiednich dla stron danych rokowań. Warto wspomnieć, że alternatywa wyrażona słowem *lub* oznacza, że powyższe prawa przysługują zarówno pracownikom, jak i ich przedstawicielom. Jako że ochrona praw indywidualnych ograniczająca się jedynie do pracowników nie miałaby większego sensu, wymiar zbiorowy tego prawa charakteryzuje zarówno odpowiednie organizacje pracowników, jak i pracodawców oraz działania zainteresowanych stron na rzecz ochrony praw tych dwóch grup. Ponadto wymiar zbiorowy właściwy dla praw do rokowań i działań zbiorowych nie wyklucza wymiaru indywidualnego. Dlatego można powiedzieć, że art. 28 KPP ma zarówno charakter indywidualny, jak i zbiorowy.

Prawo do rokowań i działań zbiorowych określone w art. 28 KPP opiera się na bardziej ogólnym art. 6 Europejskiej Karty Społecznej. Artykuł 6 jako pierwszy przepis prawa międzynarodowego przewidział możliwość strajku. Jego treść wykracza także poza ochronę działań zbiorowych na poziomie państw członkowskich. Treść normatywna art. 6 EKS jest bogata w szczegóły, za to art. 28 KPP jest krótki i zwięzły. Zawiera on trzy odrębne prawa: prawo do rokowań zbiorowych, prawo do zawierania układów zbiorowych oraz prawo do działań zbiorowych, również strajków. Prawa te są ze sobą tematycznie powiązane.

Wymienione prawa, z uwagi na ich zbiorowy charakter, historycznie łączy się z wolnością pracowników i pracodawców do zrzeszania się. Prawo to ujęto w kilku umowach międzynarodowych, takich jak: art. 5 EKS i art. 11 ust. 1 EKPC, które skupiają się na wolności pracowników do zrzeszania się w związki zawodowe.

Z kolei z prawa do działań zbiorowych mogą korzystać zarówno pracownicy, jak i pracodawcy, by chronić swoje interesy. Co prawda, przepis ten wspomina jedynie o możliwości strajku pracowników, ale lokaut pracodawców, o którym wprawdzie nie mówi się wprost, jest również gwarantowany w art. 28 Karty. Wynika to z niewyczerpującej listy zawartej w artykule (*do podejmowania, w przypadkach konfliktu interesów, działań zbiorowych, w tym strajku, w obronie swoich interesów*). Artykuł 28 KPP nie wskazuje zatem ograniczeń dla akcji zbiorowych przeprowadzonych w celu ochrony interesów zainteresowanych stron.

Przez doprecyzowanie: *zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi* przepis ten nie wpływa w żaden sposób na podział kompetencji w Unii i uznaje zasadę pomocniczości. Oprócz tego art. 28 Karty nie narusza relacji zachodzących między stronami na odpowiednich poziomach (czy to krajowym, czy bardziej zdecentralizowanym). Pod tym względem sformułowanie *na odpowiednich poziomach* daje pracownikom i pracodawcom niezależność w kształtowaniu swojej sytuacji na każdym poziomie, również na poziomie porozumień zbiorowych. Ze względu na wspomnianą niezależność, przez pojęcie układów zbiorowych rozumie się umowy między stronami zawierające zasady określające warunki pracy. W art. 28 KPP nie ma jednak informacji na temat skutków prawnych takich umów. Co więcej, Karta Praw Podstawowych, w przeciwieństwie do art. 6 EKS, nie odnosi się do możliwości zaangażowania w rokowania władz publicznych. W istocie rzeczy współcześnie uważa się, że udział władz w procesie rokowań motywuje do wypracowania

odpowiedniego rozwiązania. Poza tym art. 28 KPP nie wyznacza także konkretnych metod prowadzenia rokowań.

W literaturze naukowej treść art. 28 KPP spotkała się z krytyką, jakoby przepis ten miał jedynie odtwarzać już istniejące prawa społeczne. Podkreśla się bowiem, że nie uwzględniono w jego treści najnowszych osiągnięć w dziedzinie polityki społecznej, które doprowadziły do zmian traktatów Unii Europejskiej. Uznano, że art. 28 raczej podsumowuje najważniejsze etapy w rozwoju stosunków społecznych, ale nie są one wystarczającą podstawą do rozwinięcia w tym zakresie dalszej legislacji unijnej. Tak więc należy podjąć odpowiednie działania zmierzające do bardziej zrównoważonego i kompleksowego spojrzenia na stosunki społeczne w społeczeństwie pluralistycznym, zarówno z gospodarczego, jak i społecznego punktu widzenia.

Wartość dodana KPP

Warto podkreślić, że w przeciwieństwie np. do niemieckiego prawa pracy prawo do podejmowania działań zbiorowych, w tym prawo do strajku, przewidziane w Karcie nie jest ograniczone do przypadków sporu dotyczących jedynie układów zbiorowych. Prawo to bowiem odnosi się również ogólnie do konfliktu interesów. Ponadto, chociaż art. 28 KPP w dużej mierze podsumowuje tylko istniejące prawa, podkreśla się, że ogólne sformułowanie tego artykułu pozwala na dalszy rozwój prawa unijnego i jego dynamicznej interpretacji, bez wpływu na samą Kartę.

Zagadnienia:

- *Kto jest podmiotem praw określonych w art. 28 Karty Praw Podstawowych?*
- *Wymień trzy prawa zawarte w art. 28 Karty.*
- *Przedyskutuj wymiar indywidualny i zbiorowy praw zawartych w art. 28 Karty.*
- *Przedyskutuj potencjalne zastosowanie art. 28 KPP w odniesieniu do polskiego prawa.*
- *Co mają na myśli krytycy art. 28 KPP, gdy piszą, że trzeba będzie podjąć dalsze starania, aby na stosunki społeczne w obszarze zatrudnienia spojrzeć w Europie w bardziej zrównoważony sposób?*

Europejska Karta Społeczna

Artykuł 6 – prawo do rokowań zbiorowych

W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do rokowań zbiorowych Strony zobowiązują się:

1. popierać wspólne konsultacje pomiędzy pracownikami a pracodawcami;

2. popierać, kiedykolwiek będzie to konieczne i właściwe, mechanizm dobrowolnych negocjacji między pracodawcami lub organizacjami pracodawców z jednej strony, a organizacjami pracowników z drugiej strony, dla uregulowania, w drodze układów zbiorowych pracy, warunków zatrudnienia;

3. popierać ustanowienie i wykorzystywanie właściwych mechanizmów pojednawczych oraz dobrowolnego arbitrażu dla rozstrzygania sporów zbiorowych;

oraz uznają:

4. prawo pracowników i pracodawców do zbiorowego działania w przypadku konfliktu interesów, włączając w to prawo do strajku, z zastrzeżeniem zobowiązań, jakie mogłyby wyniknąć z wcześniej zawartych układów zbiorowych pracy.

Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności

Artykuł 11 – wolność zgromadzania się i stowarzyszania się

1. Każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów.

2. Wykonywanie tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Niniejszy przepis nie stanowi przeszkody w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń w korzystaniu z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej.

Orzecznictwo:

– C-341/05, *Laval*, wyrok z 18 grudnia 2007 r.

– C-438/05, *Viking*, wyrok z 11 grudnia 2007 r.

Artykuł 34 – zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczna

1. Unia uznaje i szanuje prawo do świadczeń z zabezpieczenia społecznego oraz do usług społecznych, zapewniających ochronę w takich przypadkach, jak: macierzyństwo, choroba, wypadki przy pracy, zależność lub podeszły wiek oraz w przypadku utraty zatrudnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych.

2. Każdy mający miejsce zamieszkania i przemieszczający się legalnie w obrębie Unii Europejskiej ma prawo do świadczeń z zabezpieczenia społecznego i przywilejów socjalnych zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi.

3. W celu zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa, Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków.

Prawo do zabezpieczenia społecznego i opieki społecznej jest wymienione w rozdziale IV Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, który gwarantuje prawa dotyczące solidarności. Artykuł ten, znajdujący się w Karcie zaraz po przepisach zawierających gwarancje pracownicze, skierowany jest do osób, które z różnych względów narażone są na ryzyko społeczne. Przepis art. 34 adresowany jest także do osób narażonych na wykluczenie społeczne i ubóstwo. Postanowienia art. 34 ust. 1 KPP są oparte na art. 153 i 156 TFUE, art. 12 EKS i pkt 10 Wspólnotowej Karty Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników. Unia ma obowiązek przestrzegać tych zasad przy korzystaniu z uprawnień przyznanych przez przepisy traktatowe. Usługi społeczne wspomniane w ust. 1 mogą być wprowadzone w celu zapewnienia pewnych korzyści, ale nie oznacza to, że usługi takie muszą zostać stworzone, jeżeli jeszcze nie zostały one wprowadzone w ustawodawstwie.

Ustęp 2 tego przepisu KPP oparty jest na art. 12 ust. 4 i art. 13 ust. 4 EKS oraz pkt 2 Wspólnotowej Karty Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników. Ponadto odzwierciedla zasady wynikające z rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 oraz z rozporządzenia (EWG) nr 1612/68. Ustęp 3 z kolei opiera się na art. 13 EKS i przepisach art. 30 i 31 zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej oraz na pkt 10 Wspólnotowej Karty Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników.

Wartość dodana KPP

Prawo do zabezpieczenia społecznego i opieki społecznej można uznać za klasyczne prawa społeczne, gwarantowane przez najważniejsze międzynarodowe traktaty dotyczące społecznych i gospodarczych praw człowieka. W Unii Europejskiej prawa te nabrały ogromnego znaczenia w odniesieniu do swobodnego przepływu osób.

Warto jednak zwrócić uwagę, że prawa społeczne mają przede wszystkim charakter programowy. Przykładowo art. 153 TFUE stwierdza, że walka z wykluczeniem społecznym jest jednym z obszarów, w których Unia wspiera i uzupełnia działania państw członkowskich, ale nie przyjmuje żadnych zasad, aby je zharmonizować.

Jak wspomniano już wcześniej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE) dał instytucjom wspólnotowym prawo do podejmowania działań w zakresie zabezpieczenia społecznego, aby zapewnić swobodny przepływ pracowników. Obejmował on wdrożenie systemu, który gwarantował migrującym pracownikom prawo sumowania wszystkich okresów pracy uwzględnianych w różnych ustawodawstwach krajowych, aby na tej podstawie móc nabyć prawa do świadczenia społecznego

i obliczać jego wysokość. Zapewniał on również wypłatę świadczeń osobom przebywającym na terenie państw członkowskich.

Wprowadzenie takiego przepisu doprowadziło do przyjęcia przez instytucje europejskie wielu aktów prawa wtórnego, których celem jest określenie mechanizmu koordynacji powyższych działań oraz kryteriów pełnego wdrożenia takich systemów na poziomie narodowym, jak również odpowiednich przepisów w zakresie zabezpieczenia społecznego, m.in.:

- rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71 z 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych i ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie;

- rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, które zostało wprowadzone w związku z przyjęciem rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 988/2009 z 16 września 2009 r.;

- rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1231/2010 z 24 listopada 2010 r. rozszerzającego rozporządzenie (WE) nr 883/2004 i rozporządzenie (WE) nr 987/2009 na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi rozporządzeniami jedynie ze względu na swoje obywatelstwo;

- rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 465/2012 z 22 maja 2012 r.;

- rozporządzenia Komisji (UE) nr 1224/2012 z 18 grudnia 2012 r.

W tym złożonym kontekście unijnego ustawodawstwa wtórnego Karta Praw Podstawowych umożliwiła zmianę dominującego w Unii podejścia, które zasadniczo łączyło kwestię zabezpieczenia społecznego z rynkiem pracy.

To nowe podejście wynika wprost z art. 34 Karty. Artykuł 34 w ust. 1 stanowi, że: *Unia uznaje i szanuje prawo do świadczeń zabezpieczenia społecznego oraz do usług społecznych, zapewniających ochronę w takich przypadkach, jak: macierzyństwo, choroba, wypadki przy pracy, zależność lub podeszły wiek oraz w przypadku utraty zatrudnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych*. Jest to przede wszystkim przepis programowy, który nie określa minimalnych standardów ochrony, ale pozostawia obowiązek określenia warunków uprawnień i dostępu do usług socjalnych państwom członkowskim.

Dalej art. 34 Karty stanowi, że: *każdy mający miejsce zamieszkania i przemieszczający się legalnie w obrębie Unii Europejskiej ma prawo do świadczeń z zabezpieczenia społecznego* (…). Uniwersalny zakres podmiotowy tego ustępu bezspornie określa granicę ochrony praw społecznych w Unii: jest to punkt wspólny dla praw pracowników i praw obywateli. Dostęp do praw społecznych mają więc zagwarantowany wszystkie osoby przebywające legalnie na terenie UE, niezależnie od ich obywatelstwa.

Artykuł 34 ust. 3 Karty można rozpatrywać w kategoriach celów Unii Europejskiej. Wynika z niego, że *w celu zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa, Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków*. Warto podkreślić, że w Karcie po raz pierwszy prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej zostało uznane za prawo podstawowe na poziomie unijnym.

Wyrok w sprawie *Kamberaj* (C-571/10, *Servet Kamberaj przeciwko Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano*, wyrok z 24 kwietnia 2012 r.) wydaje się w tym obszarze szczególnie istotny. Sprawa dotyczyła obywatela albańskiego, długoletniego mieszkańca Włoch, który został pozbawiony dostępu do świadczeń pomocy społecznej (*sussidio casa*, dodatek mieszkaniowy). Uchwała rady prowincji Bolzano wprowadzała rozróżnienie między obywatelami Włoch a obywatelami innych państw członkowskich UE oraz obywatelami państw trzecich w kwestii uprawnienia do świadczeń. Trybunał Sprawiedliwości UE orzekł, że w tej sprawie *sussidio casa* można uznać za świadczenie odpowiadające celom określonym w art. 34 KPP (zapewnienie godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków). Ponadto, biorąc pod uwagę kontekst prawa Unii, TSUE stwierdził, że *sussidio casa* należy do podstawowych usług w ramach art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/109, w związku z którą państwa członkowskie nie mogą określać granic równego traktowania długoterminowych rezydentów pracujących w danym państwie członkowskim, bez względu na to, czy pochodzą oni z UE, czy spoza niej. Na tej podstawie uznano niezgodność ustawodawstwa krajowego z prawem Unii.

Według Trybunału Sprawiedliwości UE pojęcie zabezpieczenia społecznego i pomocy w rozumieniu art. 11 ust. 1 dyrektywy 2003/109/WE należy interpretować w odniesieniu do motywu 3 dyrektywy, czyli zgodnie z przepisami ustanowionymi w Karcie. Trybunał wskazał, że *zgodnie z art. 34 karty Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków*. Wynika z tego, że zgodnie z prawem Unii nie można uznać świadczenia, o którym mowa w postępowaniu przed sądem krajowym, w zakresie, w jakim odpowiada celowi określonemu w tym przepisie Karty, za świadczenie niewchodzące w zakres świadczeń podstawowych w rozumieniu art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/109/WE. Ustalenie zasadności świadczenia, biorąc pod uwagę jego cel, wysokość, warunki, na jakich zostało przyznane, oraz miejsce tego świadczenia we włoskim systemie pomocy społecznej, należy do sądu krajowego. Orzeczenie to jest istotną wykładnią przepisów Karty kształtujących unijny system ochrony praw społecznych. Ponadto daje wskazówki dotyczące wdrażania prawa do zabezpieczenia społecznego w ramach systemu prawnego Unii Europejskiej oraz na poziomie krajowym.

Zagadnienia:

- *W jaki sposób KPP gwarantuje prawo do zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej?*
- *Kto może korzystać z praw zawartych w art. 34 Karty Praw Podstawowych?*
- *Przedyskutuj potencjalne zastosowanie art. 34 KPP w kontekście polskiego prawa.*
- *Przedyskutuj wpływ prawa do zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej, określonego w Karcie, na praktykę prawa na poziomie krajowym i europejskim.*

Traktat o Unii Europejskiej

Artykuł 21

1. Działania Unii na arenie międzynarodowej oparte są na zasadach, które leżą u podstaw jej utworzenia, rozwoju i rozszerzenia oraz które zamierza wspierać na świecie: demokracji, państwa prawnego, powszechności i niepodzielności praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowania godności ludzkiej, zasad równości

i solidarności oraz poszanowania zasad Karty Narodów Zjednoczonych oraz prawa międzynarodowego.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

Artykuł 48

Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmują w dziedzinie zabezpieczenia społecznego środki niezbędne do ustanowienia swobodnego przepływu pracowników; w tym celu Rada ustanawia system umożliwiający migrującym pracownikom najemnym i osobom prowadzącym działalność na własny rachunek oraz uprawnionym osobom od nich zależnym:

a) zaliczenie wszystkich okresów uwzględnianych w prawie poszczególnych państw, w celu nabycia i zachowania prawa do świadczeń oraz naliczenia wysokości świadczeń;

b) wypłatę świadczeń osobom mającym miejsce zamieszkania na terytoriach Państw Członkowskich.

Jeżeli członek Rady uzna, że projekt aktu ustawodawczego, o którym mowa w akapicie pierwszym, mógłby naruszać istotne aspekty jego systemu zabezpieczenia społecznego, w szczególności jego zakres stosowania, koszty lub strukturę finansową, lub mógłby naruszać równowagę finansową tego systemu, może zażądać przedłożenia tej kwestii Radzie Europejskiej. W takim przypadku zwykła procedura ustawodawcza zostaje zawieszona. Po przeprowadzeniu dyskusji, w terminie czterech miesięcy od takiego zawieszenia, Rada Europejska:

a) odsyła projekt do Rady, co oznacza zakończenie zawieszenia zwykłej procedury ustawodawczej; lub

b) nie podejmuje żadnych działań lub występuje do Komisji z wnioskiem o przedstawienie nowego wniosku; w tym przypadku, akt początkowo proponowany uważa się za nieprzyjęty.

Artykuł 153

1. Mając na względzie urzeczywistnienie celów określonych w artykule 151, Unia wspiera i uzupełnia działania Państw Członkowskich w następujących dziedzinach: (…)

c) zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej pracowników (…).

4. Przepisy uchwalone na mocy niniejszego artykułu:

– nie naruszają prawa Państw Członkowskich do określenia podstawowych zasad ich systemów zabezpieczenia społecznego i nie mogą znacząco wpływać na równowagę finansową tych systemów,

– nie stanowią przeszkody dla Państwa Członkowskiego w utrzymywaniu lub ustanawianiu bardziej rygorystycznych środków ochronnych zgodnych z Traktatami.

Artykuł 156

Mając na względzie osiągnięcie celów określonych w artykule 151 i bez uszczerbku dla innych postanowień Traktatów, Komisja zachęca do współpracy między Państwami Członkowskimi oraz ułatwia koordynację ich działań we wszystkich dziedzinach polityki społecznej w ramach niniejszego rozdziału, a zwłaszcza w sferach dotyczących: (...)

– zabezpieczenia społecznego (…).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 492/2011 z 5 kwietnia 2011 r. W sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii (tekst mający znaczenie dla Europejskiego Obszaru Gospodarczego).

Rozporządzenie Rady (WE) nr 859/2003 z 14 maja 2003 r. rozszerzające przepisy rozporządzenia

(EWG) nr 1408/71 i rozporządzenia (EWG) nr 574/72 na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi przepisami wyłącznie ze względu na ich obywatelstwo.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

Europejska Karta Społeczna

Artykuł 12 – prawo do zabezpieczenia społecznego

W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do zabezpieczenia społecznego Strony zobowiązują się:

1. ustanowić lub utrzymywać system zabezpieczenia społecznego;

2. utrzymywać system zabezpieczenia społecznego na zadowalającym poziomie, równym co najmniej poziomowi niezbędnemu dla ratyfikowania Europejskiego Kodeksu Zabezpieczenia Społecznego;

3. zabiegać o stopniowe podnoszenie poziomu systemu zabezpieczenia społecznego;

4. poczynić kroki, przez zawarcie odpowiednich porozumień dwustronnych i wielostronnych lub za pomocą innych środków, i z zastrzeżeniem warunków ustanowionych w takich porozumieniach, w celu zapewnienia:

a. równego traktowania własnych obywateli i obywateli innych Stron, jeżeli chodzi o uprawnienia z tytułu zabezpieczenia społecznego, w tym zachowanie korzyści wynikających z ustawodawstwa dotyczącego zabezpieczenia społecznego, bez względu na zmiany miejsca pobytu na terytoriach Stron, które mogłyby podjąć osoby chronione;

b. przyznawania, zachowania i przywracania uprawnień z tytułu zabezpieczenia społecznego za pomocą takich środków, jak zliczanie okresów ubezpieczenia lub zatrudnienia wypełnionych zgodnie z ustawodawstwem każdej ze Stron.

Artykuł 13 – prawo do pomocy społecznej i medycznej

W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do pomocy społecznej i medycznej Strony zobowiązują się:

1. zapewnić, by każdej osobie, która nie posiada dostatecznych zasobów i która nie jest zdolna do zapewnienia ich sobie z innych źródeł, szczególnie poprzez świadczenia z systemu zabezpieczenia społecznego, została przyznana odpowiednia pomoc oraz, w razie choroby, opieka konieczna ze względu na jej stan;

2. zapewnić, by osoby otrzymujące pomoc nie cierpiały z tego względu ograniczenia ich praw politycznych lub społecznych;

3. przewidzieć, by każdy mógł otrzymać od właściwych służb publicznych lub prywatnych taką poradę i osobistą pomoc, jaka może być konieczna dla zapobieżenia, usunięcia lub ulżenia sytuacji osobistej lub rodzinnej;

4. stosować postanowienia przewidziane w ust. 1, 2 i 3 niniejszego artykułu na równi wobec swoich obywateli i wobec obywateli innych Stron, znajdujących się legalnie na ich terytoriach, zgodnie z zobowiązaniami wynikającymi dla Stron z Europejskiej Konwencji o pomocy społecznej i medycznej, podpisanej w Paryżu dnia 11 grudnia 1953 r.

Artykuł 30 – prawo do ochrony przed ubóstwem i marginalizacją społeczną

W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do ochrony przed ubóstwem i marginalizacją społeczną Strony zobowiązują się:

a. podejmować działania, w ramach ogólnego i skoordynowanego podejścia, w celu popierania rzeczywistego dostępu osób oraz ich rodzin znajdujących się lub zagrożonych znalezieniem się w sytuacji marginalizacji społecznej lub ubóstwa, zwłaszcza do zatrudnienia, mieszkań, szkolenia, kształcenia, kultury, pomocy społecznej i medycznej;

b. dokonywać, jeśli to konieczne, przeglądu tych działań w celu ich dostosowywania do sytuacji.

Artykuł 31 – prawo do mieszkania

W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do mieszkania Strony zobowiązują się podejmować działania zmierzające do:

1. popierania dostępu do mieszkań o odpowiednim standardzie;

2. zapobiegania i ograniczania bezdomności w celu jej stopniowego likwidowania;

3. uczynienia kosztów mieszkań dostępnymi dla tych, którzy nie mają wystarczających zasobów.

Artykuł 35 – ochrona zdrowia

KPP

Każdy ma prawo dostępu do profilaktycznej opieki zdrowotnej i prawo do korzystania z leczenia na warunkach ustanowionych w ustawodawstwach i praktykach krajowych. Przy określaniu i realizowaniu wszystkich polityk i działań Unii zapewnia się wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego.

Postanowienia zawarte w tym przepisie opierają się na art. 168 TFUE oraz art. 11 i 13 Europejskiej Karty Społecznej. Artykuł 11 EKS zobowiązuje państwa do podejmowania środków zapobiegawczych oraz zapewnienia dostępu do pomocy społecznej i medycznej. Warto zatem zastanowić się, jaką wartość dodaną w tym zakresie stanowią przepisy Karty Praw Podstawowych. Przede wszystkim należy zauważyć, że zakres pierwszego zdania art. 35 KPP (*Każdy ma prawo dostępu do profilaktycznej opieki zdrowotnej i prawo do korzystania z leczenia na warunkach ustanowionych w ustawodawstwach i praktykach krajowych*) jest szerszy niż zakres kompetencji Unii dotyczących ochrony zdrowia, określonych w art. 168 TFUE, który jest podstawą unijnej polityki w dziedzinie ochrony zdrowia publicznego. Przepis traktatowy odnosi się m.in. do takich działań Unii, jak poprawa zdrowia publicznego, wspieranie badań, informowanie i edukacja zdrowotna, monitoring i wczesne ostrzeganie o poważnych zagrożeniach dla zdrowia spoza granic i ich zwalczanie. Państwa członkowskie mają obowiązek chronić zdrowie swoich obywateli (także przed naruszeniem go przez osoby trzecie) oraz podejmować działania legislacyjne, aby zapewnić im równy dostęp do opieki zdrowotnej. Państwa powinny również umożliwić wszystkim ludziom w kraju dostęp do usług zdrowotnych oraz stworzyć warunki niezbędne do zachowania dobrego zdrowia, a więc m.in. zapewnić czystą wodę i odpowiednie warunki sanitarne.

Artykuł 35 Karty ma charakter zasady i zawiera normy programowe wyznaczające cele dla unijnych instytucji i państw członkowskich Unii[150]. W praktyce oznacza to, że zobowiązuje on państwa członkowskie do zagwarantowania równego dostępu do wszystkich świadczonych przez nich usług zdrowotnych. Zobowiązuje też instytucje UE do wspierania wysokiego poziomu ochrony zdrowia oraz przyjmowania odpowiednich rozwiązań ustawodawczych na poziomie krajowym.

150 A. Wróbel, *O niektórych problemach sądowego stosowania Karty Praw Podstawowych* [w:] A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 93–95.

Artykuł 35 Karty został przywołany w opinii rzecznika generalnego w sprawie *Aikaterini Stamatelaki przeciwko NPDD Organismos Asfaliseos Eleftheron Epangelmation* (2007).

Rzecznik generalny Trybunału stwierdził, że: *Jednakże, choć głównym punktem odniesienia dla orzecznictwa są podstawowe swobody traktatowe, to istnieje również inny, coraz istotniejszy aspekt wspólnotowy, którym jest prawo obywateli do leczenia, zapisane w art. 35 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, gdyż „zdrowia, z uwagi na to, że jest ono dobrem wyższego rzędu, nie można rozpatrywać wyłącznie pod kątem wydatków socjalnych i utajonych trudności ekonomicznych". Prawo to ma charakter osobistego uprawnienia i sytuuje się poza obszarem stosunków pomiędzy osobą a systemem ubezpieczenia społecznego, a Trybunał nie może pominąć tego aspektu*[151].

Zagadnienia:

- *W jaki sposób KPP gwarantuje prawo do ochrony zdrowia?*
- *Przedyskutuj potencjalne zastosowanie art. 35 KPP w kontekście prawa polskiego.*
- *Czy art. 35 może wpłynąć na zmianę podejścia do ochrony zdrowia w kierunku podejścia opartego na prawach człowieka? Co oznaczałaby taka zmiana?*
- *Czy art. 35 może mieć wpływ na opracowanie unijnego standardu ochrony zdrowia zwiększającego indywidualne uprawnienia w sferze zdrowotnej?*

Kilka międzynarodowych dokumentów o prawach człowieka odnosi się do praw obowiązujących w kontekście ochrony zdrowia i polityki zdrowotnej. Prawo do zdrowia po raz pierwszy wyraźnie wskazano w preambule Konstytucji Światowej Organizacji Zdrowia (1946): *Korzystanie z najwyższego, osiągalnego poziomu zdrowia jest jednym z podstawowych praw każdej istoty ludzkiej bez różnicy rasy, religii, przekonań politycznych, warunków ekonomicznych lub społecznych*. Niektóre dokumenty ONZ dotyczące praw człowieka bezpośrednio podejmują kwestie zdrowia, m.in. wspominają o prawie do poziomu życia zapewniającego zdrowie i dobrobyt oraz o potrzebie uznania najwyższego osiągalnego poziomu ochrony zdrowia fizycznego i psychicznego.

Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych

Artykuł 12

1. Państwa Strony niniejszego Paktu uznają prawo każdego do korzystania z najwyższego osiągalnego poziomu ochrony zdrowia fizycznego i psychicznego.

2. Kroki, jakie Państwa Strony niniejszego Paktu powinny podjąć dla osiągnięcia pełnego wykonania tego prawa, będą obejmowały środki konieczne do:

a) zapewnienia zmniejszenia wskaźnika martwych urodzeń i śmiertelności niemowląt oraz do zapewnienia zdrowego rozwoju dziecka;

b) poprawy higieny środowiska i higieny przemysłowej we wszystkich aspektach;

c) zapobiegania chorobom epidemicznym, endemicznym, zawodowym i innym oraz ich leczenia i zwalczania;

d) stworzenia warunków, które zapewniłyby wszystkim pomoc i opiekę lekarską na wypadek choroby.

151 Opinia rzecznika generalnego Dámasa Ruiza-Jaraba Colombera z 11 stycznia 2007 r., C-444/05, *Stamatelaki*, wyrok z 19 kwietnia 2007 r., akapit 40 (bez przypisów).

Europejska Karta Społeczna

Artykuł 11 – prawo do ochrony zdrowia

W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do ochrony zdrowia Strony zobowiązują się podjąć bądź bezpośrednio, bądź we współpracy z organizacjami publicznymi lub prywatnymi, stosowne środki zmierzające zwłaszcza do:

1. wyeliminowania, w możliwie największym stopniu, przyczyn chorób;

2. zapewnienia ułatwień, w zakresie poradnictwa oraz oświaty, dla poprawy stanu zdrowia i rozwijania indywidualnej odpowiedzialności w sprawach zdrowia;

3. zapobiegania, w możliwie największym stopniu, chorobom epidemicznym, endemicznym i innym, a także wypadkom.

Artykuł 13 – prawo do pomocy społecznej i medycznej

W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do pomocy społecznej i medycznej Strony zobowiązują się:

1. zapewnić, by każdej osobie, która nie posiada dostatecznych zasobów i która nie jest zdolna do zapewnienia ich sobie z innych źródeł, szczególnie poprzez świadczenia z systemu zabezpieczenia społecznego, została przyznana odpowiednia pomoc oraz, w przypadku choroby, opieka konieczna ze względu na jej stan;

2. zapewnić, by osoby otrzymujące pomoc nie cierpiały z tego względu ograniczenia ich praw politycznych lub społecznych;

3. przewidzieć, by każdy mógł otrzymać od właściwych służb publicznych lub prywatnych taką poradę i osobistą pomoc, jaka może być konieczna dla zapobieżenia, usunięcia lub ulżenia sytuacji osobistej lub rodzinnej;

4. stosować postanowienia przewidziane w ust. 1, 2 i 3 niniejszego artykułu na równi wobec swoich obywateli i wobec obywateli innych Stron, znajdujących się legalnie na ich terytoriach, zgodnie z zobowiązaniami wynikającymi dla Stron z Europejskiej Konwencji o pomocy społecznej i medycznej, podpisanej w Paryżu dnia 11 grudnia 1953 r.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

Artykuł 168 ust. 7

Działania Unii są prowadzone w poszanowaniu obowiązków Państw Członkowskich w zakresie określania ich polityki dotyczącej zdrowia, jak również organizacji i świadczenia usług zdrowotnych i opieki medycznej. Obowiązki Państw Członkowskich obejmują zarządzanie usługami zdrowotnymi i opieką medyczną, jak również podział przeznaczonych na nie zasobów. Środki, o których mowa w ustępie 4 litera a), nie naruszają przepisów krajowych dotyczących oddawania organów i krwi lub ich wykorzystywania do celów medycznych.

Artykuł 38 – ochrona konsumentów

KPP

Zapewnia się wysoki poziom ochrony konsumentów w politykach Unii.

Artykuł 38 KPP ustanawia jedno z najnowocześniejszych praw podstawowych w UE, jakim jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony konsumentów. Artykuł ten jest również wzorcowym przykładem zasady prawnej ujętej w Karcie. Musi być uważany za przepis formułujący cel polityk unijnych, który nie gwarantuje żadnych określonych praw indywidualnemu konsumentowi.

Przepis ten nawiązuje do art. 169 TFUE, który stanowi, że *dążąc do popierania interesów konsumentów i zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów, Unia przyczynia się do ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i interesów gospodarczych konsumentów, jak również wspierania ich prawa do informacji, edukacji i organizowania się w celu zachowania ich interesów*. Artykuł 38 Karty gwarantuje jedynie dążenie do wybranego celu (*wysoki poziom ochrony konsumentów*). Tymczasem art. 169 TFUE jest konkretniejszy, ponieważ określa także sposób i środki osiągnięcia tego celu, stanowiąc wraz z art. 114 TFUE podstawę urzeczywistniania unijnej polityki ochrony konsumentów na rynku Unii Europejskiej.

Unia dzieli kompetencje w zakresie ochrony konsumentów z państwami członkowskimi tak, jak przewidziano w traktatach (art. 4 ust. 2 lit. f TFUE). Na podstawie art. 169 ust. 1 i 2 TFUE Unia przyjęła wiele przepisów, których celem jest ochrona zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów, np. dotyczących zmniejszenia zagrożeń związanych z używaniem zabawek przez dzieci oraz odnoszących się do wymagań z zakresu etykietowania produktów przemysłu farmaceutycznego, medycznego i innych. Ponadto, aby skutecznie chronić interesy konsumentów, Unia aktywnie działa na rzecz ograniczenia reklam, które mogłyby wprowadzać w błąd, oraz dąży do wprowadzenia przepisów regulujących sprzedaż na odległość (np. *door to door*, sprzedaż przez telefon). Przepisy obejmują wiele aspektów ochrony praw konsumentów, począwszy od prawa do informacji i ochrony interesów ekonomicznych konsumentów (np. zakaz niektórych typów klauzul w umowach konsumenckich), a kończąc na ogólnych wymaganiach bezpieczeństwa produktów i zadośćuczynienia za szkody w ramach odpowiedzialności za produkt. Warto jednak zauważyć, że państwa członkowskie mogą wprowadzać wyższe standardy ochrony konsumentów (art. 169 ust. 4 TFUE), o ile są one zgodne z traktatami. Muszą być także notyfikowane Komisji.

Prawodawstwo Unii nie wypracowało nadal jednolitej definicji terminu *konsument*. Punktem wyjścia dla Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest ustalenie dla każdego przepisu konkretnego przedmiotu ochrony. Ponadto orzecznictwo TSUE sugeruje raczej wąską interpretację terminu *konsument*, odnoszącą się jedynie do osób, które podejmują działania na rynku w celach prywatnych[152]. Do Trybunału będzie należeć także ostateczna wykładnia zawartości normatywnej art. 38 Karty: czy chodzi tu raczej o „dojrzałego" konsumenta, który jest dobrze poinformowany i jako taki potrzebuje mniejszej ochrony, czy też o „lekkomyślnego" konsumenta, który wymaga dużo więcej opieki. Niektórzy autorzy[153] podkreślają, że w rzeczywistości sytuacja może być bardziej złożona, i dlatego odrzucają koncepcję jednolitej interpretacji terminu *konsument*, który leży u podstaw art. 38 Karty.

W działaniach Unii coraz częściej dostrzega się, oprócz dominującej wcześniej perspektywy gospodarczej, także wymiar społeczny i solidarnościowy[154]. W związku z tym konsument w UE jest chroniony nie tylko jako jednostka, która działa zgodnie z osobistymi i gospodarczymi interesami, ale także jako członek zbiorowości. Tak więc w przypadku praw o charakterze społecznym istnieje potrzeba zrównoważenia interesów grupowych i indywidualnych przez organy władzy publicznej. Warto podkreślić, że prawa do informacji i edukacji stały się zasadniczo wymaganiami z zakresu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa. To samo odnosi się do prawa konsumentów do organizowania się w celu zabezpieczenia ich interesów przez stowarzyszenia i inne formy reprezentacji. Takie działania mogą przyczynić się do osiągnięcia celów, które leżą w interesie ogółu społeczeństwa. Na przykład udowodniono, że konsumenci mogą poprawić jakość pracy przedsiębiorstw i zwiększyć ich efektywność przez zachęcanie firm do wytwarzania produktów dobrej jakości, aby uniknąć płacenia odszkodowań z powodu wadliwych produktów. Mogą oni także zmusić nieefektywne firmy do opuszczenia rynku. Działania konsumentów mogą być jednak sprzeczne z innymi wartościami, takimi jak np. swoboda przedsiębiorczości. W takich wypadkach ważne jest, aby zachować równowagę między wymaganiami społecznymi a innymi prawami związanymi już ściśle z uprawnieniami poszczególnych konsumentów.

152 Por. np. C-464/01, *Gruber*, wyrok z 20 stycznia 2005 r.

153 Por. H.W. Rengeling, P. Szczekalla, *Grundrechte in der Europäischen Union*, Heymann, 2004, akapit 1066; C. Pielow, *Artikel 38: Verbraucherschutz* [w:] P.J. Tettinger, K. Stern (red.), *Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta,* Verlag C.H. Beck, Münich 2006, akapit 13; B Rudolf, *Artikel 38: Verbraucherschutz* [w:] J. Meyer (red.), dz. cyt., akapit 3.

154 A. Lucarelli, *Article 38: Consumer Protection* [w:] W. Mock (red.), dz. cyt., s. 240.

Cechą charakterystyczną art. 38 KPP jest to, że wyraźniej niż inne przepisy z rozdziału IV Karty formułuje zasadę, którą Unia powinna stosować w ramach swoich działań i polityk. Dlatego też art. 38, jak już wcześniej wspomniano, nie przyznaje osobom indywidualnym bezpośrednio wykonalnych praw. Należy jednak dodać, że przepis ten może mieć znaczenie normatywne przy wykładni innych praw podstawowych zawartych w Karcie, np. w kontekście zagadnień związanych z równym dostępem do informacji dla konsumentów (art. 20 i 21 Karty).

Wartość dodana KPP

Mimo nieco rozczarowującego brzmienia tego przepisu Karty należy zwrócić uwagę, że wprowadza on jedno z najnowocześniejszych praw podstawowych. Wyraźne przesądzenie charakteru prawnego praw konsumentów jako praw podstawowych ma istotne znaczenie programowe dla kształtowania polityk unijnych, ale także dla wykładni sądowej. Do tej pory prawa konsumentów postrzegane były w zasadzie wyłącznie w kategoriach zapewnienia sprawnego funkcjonowania jednolitego rynku.

Zagadnienia:

- *Biorąc pod uwagę treść art. 38 KPP, spróbuj zdefiniować pojęcie konsumenta. Odnieś się do odpowiednich pojęć w polskim porządku prawnym.*
- *Jaki wpływ na daną sprawę może mieć to, że przepis art. 38 KPP stanowi jedynie zasadę? Podaj różnice między prawami i zasadami w Karcie Praw Podstawowych.*
- *Które prawa i zasady zawarte w KPP mogą być sprzeczne z zabezpieczeniem praw konsumenta? Przedyskutuj wpływ kolidujących praw w tej dziedzinie.*
- *Przedyskutuj termin „ochrona konsumentów" z socjoekonomicznego punktu widzenia. Czy możesz podać przykłady takiego podejścia w praktyce w Polsce? Czy kompleksowa zmiana podejścia w tym zakresie w Polsce wymagałaby zmian ustawodawczych?*

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

Artykuł 12

Wymogi ochrony konsumentów są uwzględniane przy określaniu i urzeczywistnianiu innych polityk i działań Unii.

Artykuł 169

1. Dążąc do popierania interesów konsumentów i zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów, Unia przyczynia się do ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i interesów gospodarczych konsumentów, jak również wspierania ich prawa do informacji, edukacji i organizowania się w celu zachowania ich interesów.

2. Unia przyczynia się do osiągnięcia celów określonych w ustępie 1 poprzez:

a) środki, które przyjmuje na podstawie artykułu 114 w ramach urzeczywistniania rynku wewnętrznego;

b) środki, które wspierają, uzupełniają i nadzorują politykę prowadzoną przez Państwa Członkowskie.

3. Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, przyjmują środki określone w ustępie 2 litera b).

4. Środki przyjęte na podstawie ustępu 3 nie stanowią przeszkody dla Państwa Członkowskiego w utrzymaniu lub ustanawianiu bardziej rygorystycznych środków ochronnych. Środki te muszą być zgodne z Traktatami. Są one notyfikowane Komisji.

3.6. Prawa obywatelskie

Artykuł 41 – prawo do dobrej administracji

KPP

1. Każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego załatwienia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii.

2. Prawo to obejmuje:

a) prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację;

b) prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej;

c) obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji.

3. Każdy ma prawo domagania się od Unii naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw Państw Członkowskich, szkody wyrządzonej przez instytucje lub ich pracowników przy wykonywaniu ich funkcji.

4. Każdy może zwrócić się pisemnie do instytucji Unii w jednym z języków Traktatów i musi otrzymać odpowiedź w tym samym języku.

Prawo do dobrej administracji opiera się na istnieniu Unii jako podmiotu prawa, którego cechy zostały wymienione w orzecznictwie określającym dobrą administrację jako ogólną zasadę prawa[155]. Treść pierwszych dwóch podpunktów ust. 2 wynika z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej[156], a kwestia obowiązku uzasadniania pochodzi z art. 296 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Ustęp 3 odpowiada prawu obecnie gwarantowanemu przez art. 340 TFUE, ust. 4 zaś – art. 20 ust. 2 lit. d tego Traktatu.

Prawo do dobrej administracji nie jest w systemie prawnym i orzecznictwie UE czymś zupełnie nowym. Już we wczesnych wyrokach Trybunał Sprawiedliwości badał procedury administracyjne poprzez ocenę przedmiotu, sposobu i celu wykonywania obowiązków administracyjnych[157]. Elementy definicji starannego, rzetelnego działania administracji pojawiają się już w sprawie *Meroni* z 1961 r.:

- działanie w rozsądnym terminie;
- umożliwianie dostępu do informacji;
- uzyskiwanie niezbędnych dowodów;
- wysłuchanie stron[158].

155 C-255/90 P, *Burban przeciwko Parlamentowi Europejskiemu*, wyrok z 31 marca 1992 r.; T-167/94, *Nölle przeciwko Radzie Unii Europejskiej i Komisji Wspólnot Europejskich*, wyrok z 18 września 1995 r.; T-231/97, *New Europe Consulting i inni przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, wyrok z 9 lipca 1999 r.

156 C-222/86, *Heylens*, wyrok z 15 października 1987 r., § 15; C-374/87, *Orkem*, wyrok z 18 października 1989 r.; C-269/90, *TU München*, wyrok z 21 listopada 1991 r.; T-450/93, *Lisrestal*, wyrok z 6 grudnia 1994 r.; T-167/94, *Nölle przeciwko Radzie Unii Europejskiej i Komisji Wspólnot Europejskich*, wyrok z 18 września 1995 r.

157 J. Wakefield, *The Right to Good Administration*, Kluwer Law, Alphen aan den Rijn 2009, s. 34.

158 Tamże, s. 145.

Prawo do dobrej administracji oznacza, że każdy ma m.in. prawo do tego, aby jego sprawa była rozpatrzona w sposób bezstronny przez instytucje, organy i inne agencje UE (TSUE, C-439/11, opinia rzecznik generalnej Juliane Kokott w sprawie *Ziegler SA przeciwko Komisji Europejskiej*). Istnieją dwa aspekty wymogu bezstronności: subiektywna bezstronność (żaden urzędnik danej instytucji nie może być w żaden sposób stronniczy ani uprzedzony) i obiektywna bezstronność (muszą istnieć wystarczające gwarancje, aby wykluczyć wszelkie uzasadnione wątpliwości odnośnie do stronniczości danej agencji lub instytucji). Trybunał Sprawiedliwości podkreśla, że Komisja Europejska jest do tego zobowiązana na mocy prawa do dobrej administracji zawartego w art. 41 Karty (C-439/11).

Trybunał potwierdza istotne znaczenie prawa do bycia wysłuchanym w jego bardzo szerokim zakresie dla porządku prawnego UE, biorąc jednocześnie pod uwagę, że prawo to musi obowiązywać we wszystkich postępowaniach, które mogą doprowadzić do wydania niekorzystnej decyzji (C-17/74, *Transocean Marine Paint Association przeciwko Komisji Europejskiej*, § 15; C-7/98, *Dieter Krombach przeciwko André Bamberskiemu*, § 42; C-349/07, *Sopropé,* § 36). Prawo do bycia wysłuchanym gwarantuje każdej osobie możliwość skutecznego wyrażenia swojej opinii podczas postępowania administracyjnego i przed podjęciem jakichkolwiek decyzji, które mogą mieć niekorzystny wpływ na jej interesy (C-287/02, *Królestwo Hiszpanii przeciwko Komisji Europejskiej*, § 37 i przytoczone tam orzecznictwo; C-349/07, *Sopropé*, § 37; C-141/08 P, *Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware przeciwko Komisji*, § 83; C-27/09 P, *Republika Francuska przeciwko Organizacji Irańskiej Mudżahedinów Ludowych*, § 64 i 65).

Prawo do bycia wysłuchanym musi mieć zastosowanie w każdym postępowaniu, które może zakończyć się wydaniem decyzji o charakterze administracyjnym, mającej negatywny wpływ na interesy danej osoby. Artykuł 41 KPP gwarantuje też prawo do składania oświadczeń na piśmie lub ustnie mających wpływ na decyzję organu w sprawach, które mogą niekorzystnie wpłynąć na jego interesy. Prawo do bycia wysłuchanym pełni różne funkcje. Po pierwsze, jest przydatne w ustalaniu faktów, a tym samym przy rozpatrywaniu sprawy. Złożenie oświadczenia przez daną osobę i ujawnienie wszystkich elementów, które mogą mieć wpływ na decyzję władz, umożliwiają organom wyczerpujące zbadanie faktów, okoliczności i przepisów, na których opiera się dane postępowanie. Po drugie, prawo do bycia wysłuchanym gwarantuje ochronę jednostce. Osoba ta jest uprawniona do udziału w postępowaniu, które jej dotyczy. W takim wypadku musi od razu wyrazić wszystkie swoje opinie na temat kwestii istotnych dla wyroku. Prawo do bycia wysłuchanym daje takiej osobie możliwość naprawienia błędu lub przedstawienia informacji w późniejszym terminie (opinia rzecznika generalnego Yves'a Bota przedstawiona 26 kwietnia 2012 r. w sprawie C-277/11, *M. przeciwko Minister for Justice, Equality and Law Reform, Irlandii, Attorney General*).

Realizacja prawa do dobrej administracji jest wyznacznikiem zaufania obywatela do unijnych i krajowych organów administracyjnych. Trybunał przyznał jednostkom prawo do bycia wysłuchanym w ramach postępowania administracyjnego W sprawie dotyczącej zwolnienia z cła (C-269/90, *Technische Universität München*). Trybunał uznał również zakres tego prawa w kontekście postępowań penalnych, w których władze występują przeciwko danej osobie i dążą do nałożenia na nią kar ekonomicznych i finansowych[159]. W postępowaniu antymonopolowym Komisji Trybunał uznał, że prawo do bycia wysłuchanym wymaga ujawnienia stronie zarzutów przed wydaniem decyzji w sprawie. Jakkolwiek ujawnienie zarzutów jest aktem przygotowawczym, który nie przesądza o ostatecznej decyzji Komisji, jednak określa wstępne wnioski Komisji odnośnie do naruszenia przepisów dotyczących konkurencji. Wyjaśnia on również ocenę okoliczności faktycznych i prawnych, które uwzględniono w trakcie badania sprawy, i rozpoczyna kontradyktoryjny etap postępowania (połączone sprawy: C-142/84 i C-156/84, *British American Tobacco i Reynolds przeciwko Komisji Europejskiej*, postanowienie z 18 czerwca 1986 r., § 70).

Prawo dostępu do akt sprawy oznacza, że Komisja musi umożliwić zainteresowanemu przedsiębiorstwu zbadanie wszystkich dokumentów, które mogą mieć znaczenie dla jego obrony.

159 Zastosowanie tego prawa w odniesieniu do zasad konkurencji, por. C-322/07 P, C-327/07 P i C-338/07 P, *Papierfabrik August Koehler i inni przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, wyrok z 3 września 2009 r., a w zakresie zwalczania terroryzmu: C-27/09, *Republika Francuska przeciwko Organizacji Irańskiej Mudżahedinów Ludowych*, wyrok z 21 grudnia 2011 r., § 61–66.

Dokumenty te obejmują zarówno dowody obciążające, jak i uniewinniające, z zastrzeżeniem tajemnicy handlowej innych przedsiębiorstw, dokumentów wewnętrznych Komisji oraz innych poufnych informacji (C-254/99, *Limburgse Vinyl Maatschappij i inni przeciwko Komisji Europejskiej*, wyrok z 15 października 2002 r., § 315; C-204/00, *Aalborg Portland i inni przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, wyrok z 7 stycznia 2004 r., § 68). Naruszenie prawa dostępu do akt Komisji w toku postępowania przed wydaniem decyzji co do zasady może spowodować, że decyzja zostanie uchylona, jeżeli prawa do obrony zainteresowanego zostały naruszone (C-254/99, § 317). W takim wypadku szkoda powstała w wyniku naruszenia nie zostanie naprawiona przez sam fakt, że dostęp został umożliwiony w trakcie postępowania (C-254/99, § 318).

Jako że wynik postępowania sądowego ogranicza się do przeglądu postawionych zarzutów, nie ma ono tego samego przedmiotu ani skutków co pełne dochodzenie w sprawie w ramach postępowania administracyjnego. Ponadto spóźnione ujawnienie dokumentów w aktach nie daje skarżącemu przedsiębiorstwu takich samych możliwości, jakie miałoby, gdyby mogło od razu skorzystać z pełnej dokumentacji podczas pierwszego etapu zgłaszania pisemnych i ustnych uwag Komisji (C-204/00, § 103).

W przypadku, gdy dostęp do akt sprawy, a szczególnie do dokumentów stanowiących dowód niewinności, został zapewniony dopiero podczas postępowania sądowego, wystarczy, by zainteresowane przedsiębiorstwo wykazało, że te dokumenty mogły być przydatne dla jego obrony. Nie musi natomiast wykazywać, że zapewnienie dostępu do dokumentów zaowocowałoby odmienną decyzją Komisji (C-199/99 P, *Corus UK Ltd przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, wyrok z 2 października 2003 r., § 128; C-254/99, § 318; C-204/00, § 131; C-109/10 P, *Solvay SA przeciwko Komisji Europejskiej*, wyrok z 25 października 2011 r.).

Prawo do dobrej administracji nakłada na administrację obowiązek uzasadniania swoich decyzji. Nie jest konieczne, aby uzasadnienie zawierało wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu spełnia wymagania określone w art. 296 TFUE i art. 41 KPP, musi opierać się nie tylko na tych przepisach, ale również wynikać z kontekstu i całości ustawodawstwa dotyczącego danej dziedziny. Tak więc uzasadnienie decyzji niekorzystnej dla danej osoby jest wystarczające, jeśli została ona podjęta na podstawie kontekstu, który był tej osobie znany i który pozwala jej zrozumieć zakres tej decyzji. Ponadto stopień uszczegółowienia uzasadnienia musi być odpowiedni, tak aby jej adresat mógł bez wątpliwości zastosować się do decyzji[160].

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości uzasadnienie decyzji powinno jasno i jednoznacznie przedstawiać argumentację instytucji, która ją wydała, tak aby umożliwić zainteresowanym zapoznanie się z uzasadnieniem decyzji, a właściwemu sądowi – sprawdzenie jej zasadności.

Prawo wymaga również, aby władze z należytą starannością potraktowały uwagi zgłoszone przez osobę zainteresowaną, badając starannie i bezstronnie wszystkie okoliczności istotne dla danej sprawy i podając szczegółowe uzasadnienie swojej decyzji do wiadomości tej osoby (C-269/90, *Technische Universität München*, wyrok z 21 listopada 1991 r., § 14; C-349/07, *Sopropé – Organizações de Calçado Lda przeciwko Fazenda Pública*, wyrok z 18 grudnia 2008 r., § 50). Obowiązek uzasadnienia decyzji w taki sposób, aby osoba zrozumiała, dlaczego jej wniosek został odrzucony, jest więc konsekwencją zasady poszanowania prawa do obrony (C-277/11, *M. przeciwko Minister for Justice, Equality and Law Reform, Irlandii, Attorney General,* wyrok z 22 listopada 2012 r.).

160 ETS, T-200/11, *Al Matri*, wyrok z 28 maja 2013 r.

Wartość dodana KPP

Prawo do dobrej administracji zawarte w art. 41 Karty jest wyjątkowym przepisem zarówno w odniesieniu do systemu prawnego UE, jak i do krajowych porządków prawnych. Prawo to, nazywane prawem rewolucyjnym[161], według niektórych jest fundamentem prawa konstytucyjnego UE regulującego administrację w Europie[162]. Ponadto Trybunał Sprawiedliwości nadał prawu do bycia wysłuchanym status konstytucyjny[163]. Artykuł 41 Karty jest pierwszą w historii UE podstawą do kodyfikacji europejskiego postępowania administracyjnego i punktem wyjścia do przyjmowania bardziej szczegółowych przepisów w tym zakresie[164].

Warto także podkreślić, że mimo tego, że literalnie przepis art. 41 KPP nakłada obowiązki związane z zapewnieniem realizacji prawa do dobrej administracji wyłącznie na instytucje, organy i agencje Unii Europejskiej, w opinii rzeczników generalnych[165] prawo to może mieć zastosowanie również do krajowych organów administracyjnych – zgodnie z ogólną regulacją art. 51 ust. 1 Karty – wtedy, gdy państwo członkowskie stosuje prawo Unii.

Zagadnienia:

- *Przedyskutuj, jak prawo do dobrej administracji wpływa na praktyki administracyjne na poziomie krajowym i europejskim.*
- *Przedyskutuj potencjalne zastosowanie art. 41 KPP w polskim systemie prawnym.*
- *W jaki sposób prawo do dobrej administracji może zwiększyć poziom ochrony jednostek?*
- *Przedyskutuj potencjalne skutki sytuacji podobnych do tych wspomnianych w orzecznictwie TSUE na poziomie administracji państwa członkowskiego Unii Europejskiej.*

Traktat o Unii Europejskiej

Artykuł 11

1. Za pomocą odpowiednich środków instytucje umożliwiają obywatelom i stowarzyszeniom przedstawicielskim wypowiadanie się i publiczną wymianę poglądów we wszystkich dziedzinach działania Unii.

2. Instytucje utrzymują otwarty, przejrzysty i regularny dialog ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim.

3. Komisja Europejska prowadzi szerokie konsultacje z zainteresowanymi stronami w celu zapewnienia spójności i przejrzystości działań Unii.

161 P. Craig, *The Constitutionalisation of Community Administration*, „European Law Review" 2003, Vol. 28, s. 840.

162 Komentarz K. Kowalik-Bańczyk do art. 41 [w:] A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 1120.

163 Sprawy: C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, *Komisja Europejska i inni przeciwko Yassinowi Abdullahowi Kadiemu*, wyrok z 18 lipca 2013 r.

164 K.D. Classen, *Gute Verwaltung im Recht der Europäischen Union*, Duncker & Humblot, Berlin 2009, s. 448.

165 Szerzej: K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do dobrej administracji w art. 41 Karty Praw Podstawowych UE*, konferencja „Realizacja prawa do dobrej administracji a rozwój służby publicznej – stan obecny i wyzwania", doroczna konferencja INP PAN i RPO, Warszawa, 8 grudnia 2014 r.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

Artykuł 15

1. W celu wspierania dobrych rządów i zapewnienia uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego, instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii działają z jak największym poszanowaniem zasady otwartości.

Artykuł 24

(…) Każdy obywatel Unii może zwracać się pisemnie do każdej instytucji lub organu określonego w niniejszym artykule lub w artykule 13 Traktatu o Unii Europejskiej w jednym z języków wskazanych w artykule 55 ustęp 1 tego Traktatu oraz otrzymywać odpowiedź w tym samym języku.

Artykuł 340

Odpowiedzialność umowna Unii podlega prawu właściwemu dla danej umowy.

W dziedzinie odpowiedzialności pozaumownej Unia powinna naprawić, zgodnie z zasadami ogólnymi, wspólnymi dla praw Państw Członkowskich, szkody wyrządzone przez jej instytucje lub jej pracowników przy wykonywaniu ich funkcji.

Na zasadzie odstępstwa od akapitu drugiego, Europejski Bank Centralny jest zobowiązany do naprawienia, zgodnie z ogólnymi zasadami wspólnymi dla praw Państw Członkowskich, szkód wyrządzonych przez Bank lub jego pracowników przy wykonywaniu ich funkcji. (…)

Konstytucje państw członkowskich – przepisy odnoszące się do prawa do dobrej administracji:

Artykuł 36 Karty Podstawowych Praw i Wolności Republiki Czeskiej, art. 44 Konstytucji Estonii, art. 113 Konstytucji Włoch, art. 3 i 29 Konstytucji Cypru, art. 57 Konstytucji Węgier, art. 18 i 23 Konstytucji Austrii, art. 61, 63 i 77 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 22, 266, 268 i 271 Konstytucji Portugalii, art. 26, 39 i 40 Konstytucji Słowenii, art. 26 i 46 Konstytucji Słowacji.

3.7. Wymiar sprawiedliwości

Artykuł 47 – prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu

KPP

Każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule.

Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. Każdy ma możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela.

Pomoc prawna jest udzielana osobom, które nie posiadają wystarczających środków, w zakresie w jakim jest ona konieczna dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Wyjaśnienia dotyczące Karty Praw Podstawowych wskazują, że zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka należy ustanowić przepisy o pomocy prawnej, ponieważ w obliczu braku takiej pomocy niemożliwe jest zapewnienie skutecznego środka prawnego (wyrok ETPC z 9 października 1979 r., *Airey*, skarga nr 6289/73, seria A, t. 32, s. 11). Istnieje także system pomocy prawnej w sprawach wnoszonych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

W związku z orzecznictwem ETPC dotyczącym zapewnienia prawa do praktycznego i skutecznego zastępstwa prawnego, w tym pomocy kompetentnego prawnika (wyrok ETPC z 13 maja 1980 r., *Artico przeciwko Włochom*, skarga nr 6694/74, wyrok z 30 maja 1980 r.), taka pomoc może czasem być obowiązkowa[166]. Obowiązek zapewnienia pomocy prawnej dotyczy zwłaszcza tych osób, które nie posiadają wystarczających środków.

Orzecznictwo

Dzięki interpretacji Karty zgodnie z Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności wyroki ETPC dotyczące prawa do pomocy prawnej są w tym zakresie szczególnie istotne (art. 52 ust. 3 Karty). Zarówno przed sądem pierwszej instancji, jak i w przypadku sądów apelacyjnych i kasacyjnych kwestię przyznania pomocy prawnej należy ocenić, biorąc pod uwagę całą sprawę. Orzekając w kwestii udzielenia pomocy prawnej, Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że taka decyzja zależy od konkretnych faktów i okoliczności każdej sprawy, od tego, co jest przedmiotem postępowania, od stopnia skomplikowania odpowiednich przepisów i procedur oraz od zdolności wnioskodawcy do skutecznego reprezentowania swoich interesów (wyrok ETPC w sprawach:

166 L. Cariolou, A. Demetriades, *The Right to an Effective Remedy and to a Fair Trial* [w:] *EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights. Commentary of the Charter of Fundamental Rights of the European Union* (2006), s. 370.

Airey przeciwko Irlandii, § 26; *McVicar przeciwko Wielkiej Brytanii*, § 48–49; *P., C. i S. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, wyrok z 16 lipca 2002 r., ETPC 2002-VI, § 91; *Steel i Morris przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, § 61). Należy także wziąć pod uwagę sytuację majątkową uczestnika postępowania lub jego szanse powodzenia w postępowaniu (wyrok ETPC w sprawie *Steel i Morris przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, § 62). Trybunał Sprawiedliwości natomiast orzekł (C-63/01, *Samuel Evans przeciwko The Secretary of State for the Environment, Transport and the Region*, § 77), że zgodnie z zasadami równoważności i skuteczności obowiązek oceny, czy należy zapewnić nieodpłatną pomoc prawną, spoczywa na państwach członkowskich i ich instytucjach.

Trybunał Sprawiedliwości zwrócił uwagę na dyrektywę Rady 2003/8/WE z 27 stycznia 2003 r. wprowadzoną w celu usprawnienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sporach transgranicznych poprzez ustanowienie minimalnych wspólnych zasad odnoszących się do pomocy prawnej w takich sporach. Motyw 5 dyrektywy brzmi następująco: *Niniejsza dyrektywa ma na celu zachęcanie do ubiegania się o pomoc prawną w sporach transgranicznych przez osoby, które nie posiadają wystarczających środków, tam gdzie pomoc jest konieczna dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Powszechnie uznane prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości zostało także potwierdzone w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej*. Z kolei motywy 8–11 brzmią: *Głównym celem niniejszej dyrektywy jest zagwarantowanie równego poziomu pomocy prawnej w sporach transgranicznych poprzez ustanowienie pewnych minimalnych wspólnych norm odnoszących się do pomocy prawnej dla tego typu sporów.* (…) *Wszystkie osoby biorące udział w sporze cywilnym lub handlowym objętym niniejszą dyrektywą muszą mieć możliwość obrony swoich praw przed sądem, nawet jeśli sytuacja materialna tych osób czyni niemożliwym poniesienie przez nie kosztów procesu. Pomoc prawna jest uważana za właściwą, gdy umożliwia jej beneficjentowi skuteczny dostęp do wymiaru sprawiedliwości na warunkach ustanowionych w niniejszej dyrektywie. Pomoc prawna powinna obejmować przedprocesową poradę prawną służącą rozstrzygnięciu sporu przed wniesieniem sprawy do sądu, pomoc prawną w trakcie wnoszenia sprawy do sądu oraz reprezentowanie w sądzie, a także pomoc w kosztach procesu lub zwolnienie z powyższych kosztów*.

Trybunał Sprawiedliwości, powołując się na orzecznictwo ETPC, stwierdził, że prawo do pomocy prawnej może obejmować zarówno pomoc adwokata, jak i zwolnienie z zapłaty kosztów postępowania (C-279/09, *DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, § 48). Trybunał Sprawiedliwości zgodził się z tezami zawartymi w wyrokach ETPC, zgodnie z którymi prawo do pomocy prawnej nie ma zastosowania w każdej sytuacji i że muszą istnieć jasne kryteria jej udzielania. W kwestii prawa do pomocy prawnej Trybunał ocenił, że Wyjaśnienia dotyczące Karty Praw Podstawowych nie wskazują, czy taka pomoc musi być udzielona osobie prawnej lub w związku z typem kosztów objętych taką pomocą. Uznał zatem, że KPP nie wyklucza możliwości przyznania pomocy prawnej osobom prawnym (wyrok w sprawie *DEB)*.

Według Trybunału Sprawiedliwości włączenie przepisu odnoszącego się do przyznania pomocy prawnej do art. 47 Karty dotyczącego prawa do skutecznego środka prawnego wskazuje, że ocena konieczności udzielenia tej pomocy musi być dokonana na podstawie prawa przysługującego osobie, której prawa i wolności zabezpieczone przez prawo Unii zostały naruszone, a nie na podstawie interesu publicznego danego społeczeństwa, nawet jeśli może być on jednym z kryteriów oceny potrzeby pomocy. Najważniejsze kryteria zostały określone przez TSUE w sprawie C-279/09. Trybunał podkreślił, że to do sądu krajowego należy ustalenie, czy warunki przyznania pomocy prawnej stanowią ograniczenie prawa dostępu do sądu (co może podważyć samą istotę tego prawa) oraz *czy ich cel jest zgodny z prawem i czy istnieje rozsądny stosunek proporcjonalności pomiędzy stosowanymi środkami a zamierzonym celem*. Dokonując tej oceny, sąd krajowy musi uwzględnić przedmiot sporu, zdecydować, czy wnioskodawca ma szanse wygrania w procesie, a także wziąć pod uwagę znaczenie wyroku w postępowaniu dla wnioskodawcy, złożoność obowiązujących przepisów i procedur oraz zdolności wnioskodawcy do skutecznego reprezentowania swoich interesów.

Zagadnienia:

- *Jakie, według Karty Praw Podstawowych, są kryteria przyznania pomocy prawnej osobie fizycznej i prawnej?*
- *Przedyskutuj zastosowanie przepisu o pomocy prawnej i skutecznym dostępie do wymiaru sprawiedliwości oraz potencjalną rolę art. 47 KPP w przywołanym kontekście w polskim systemie prawnym.*
- *Przedyskutuj potencjalne skutki sytuacji podobnych do wskazanych w przywołanym orzecznictwie na poziomie krajowym.*

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

Artykuł 67

4. Unia ułatwia dostęp do wymiaru sprawiedliwości, w szczególności przez zasadę wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych i pozasądowych w sprawach cywilnych.

Artykuł 82

1. Współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych w Unii opiera się na zasadzie wzajemnego uznawania wyroków i orzeczeń sądowych oraz obejmuje zbliżanie przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich w dziedzinach, o których mowa w ustępie 2 i w artykule 83.

Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmują środki mające na celu:

a) ustanowienie zasad i procedur zapewniających uznawanie w całej Unii wszystkich form wyroków i orzeczeń sądowych;

b) zapobieganie sporom o jurysdykcję między Państwami Członkowskimi i ich rozstrzyganie;

c) wspieranie szkolenia sędziów i innych pracowników wymiaru sprawiedliwości;

d) ułatwianie współpracy między organami sądowymi lub równoważnymi organami Państw Członkowskich w ramach ścigania karnego i wykonywania orzeczeń.

2. W zakresie niezbędnym dla ułatwienia wzajemnego uznawania wyroków i orzeczeń sądowych, jak również współpracy policyjnej i wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych o wymiarze transgranicznym, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze dyrektyw zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, mogą ustanawiać normy minimalne. Normy takie uwzględniają różnice między tradycjami i systemami prawnymi Państw Członkowskich.

Dotyczą one:

a) wzajemnego dopuszczania dowodów między Państwami Członkowskimi;

b) praw jednostek w postępowaniu karnym;

c) praw ofiar przestępstw;

d) innych szczególnych aspektów postępowania karnego, określonych uprzednio przez Radę w drodze decyzji; przyjmując taką decyzję, Rada stanowi jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego.

Przyjęcie minimalnych norm, o których mowa w niniejszym ustępie, nie stanowi przeszkody dla Państw Członkowskich w utrzymaniu lub ustanowieniu wyższego poziomu ochrony osób.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 743/2002 z 25 kwietnia 2002 r. ustanawiające ogólne ramy działań Wspólnoty w celu ułatwienia wprowadzenia w życie współpracy sądowej w sprawach cywilnych (Dz.Urz. L 115 z 1 maja 2002 r.).

Rozporządzenie Rady (WE) nr 4/2009 z 18 grudnia 2008 r. w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń oraz współpracy w zakresie zobowiązań alimentacyjnych (Dz.Urz. L 7 z 10 stycznia 2009 r.).

Dyrektywa Rady 2003/8/WE z 27 stycznia 2003 r. w celu usprawnienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sporach transgranicznych poprzez ustanowienie minimalnych wspólnych zasad odnoszących się do pomocy prawnej w sporach o tym charakterze (Dz.Urz. L 26 z 31 stycznia 2003 r.).

Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności

Artykuł 6 – prawo do rzetelnego procesu sądowego

1. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej.

Artykuł 13 – prawo do skutecznego środka prawnego

Każdy, kogo prawa i wolności zawarte w niniejszej Konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe.

Część 4.

Pozasądowe stosowanie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej

4.1. Wstęp

Czwarta część podręcznika poświęcona jest pozasądowym aspektom stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Bez wątpienia postępowania przed sądami krajowymi i Trybunałem Sprawiedliwości UE nie są jedyną możliwością dochodzenia ochrony praw podstawowych na obszarze Unii. Dlatego też pozasądowe mechanizmy ochrony praw są często szybsze, mniej kosztochłonne i przez to mogą być także bardziej efektywne. Mechanizmy te wskazuje sama Karta, która podkreśla możliwość zwrócenia się jednostek do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich i wniesienia petycji do Parlamentu Europejskiego.

Dodatkowo w części tej omówiono orzecznictwo TSUE sprzed wejścia w życie Traktatu z Lizbony, co jest niezbędne do zrozumienia zakresu stosowania Karty oraz treści poszczególnych praw. Orzecznictwo to, jako że Karta w momencie wydawania poszczególnych orzeczeń jeszcze nie obowiązywała, nie zostało uwzględnione w części poświęconej sądowym metodom stosowania Karty, a najważniejsze wyroki ogłoszone przed 2009 r. postanowiono omówić w tej części.

Pozostałymi pozasądowymi metodami stosowania Karty, nieomówionymi w tym rozdziale, są zalecenia Komisji, by wszystkie akty prawa unijnego były sprawdzane pod względem zgodności z Kartą (uwzględnienie perspektywy praw podstawowych w procesie legislacyjnym), oraz *gender mainstreaming* dotyczący zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn (wszystkie akty prawne muszą uwzględniać tę zasadę jako jedną z centralnych zasad prawa unijnego).

Na poziomie unijnym funkcjonują także wyspecjalizowane instytucje zajmujące się prawami podstawowymi (tematyka ta również pozostaje poza zakresem podręcznika): Europejski Inspektor Ochrony Danych, Europejska Inicjatywa na rzecz Demokracji i Praw Człowieka oraz Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

4.2. Mechanizmy przewidziane w Karcie Praw Podstawowych: prawo petycji do Parlamentu Europejskiego i prawo zwrócenia się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich

Zgodnie z art. 20 TFUE każdy obywatel UE może skierować petycję do Parlamentu Europejskiego i skargę do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Ponadto ma prawo zwrócić się do instytucji i organów doradczych Unii w jednym z języków traktatów oraz otrzymać odpowiedź w tym samym języku. Podobnie art. 41 ust. 4 KPP gwarantuje, że *każdy może zwrócić się pisemnie do instytucji Unii w jednym z języków Traktatów i musi otrzymać odpowiedź w tym samym języku*. Standard ten jest składową prawa do dobrej administracji.

4.2.1. Skarga do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich[167]

Wszyscy obywatele i mieszkańcy UE (ale również przedsiębiorstwa lub stowarzyszenia)[168] mogą kierować skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, który zajmuje się badaniem przypadków niewłaściwego administrowania w instytucjach, agencjach, urzędach i innych organach Unii Europejskiej, z wyjątkiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wykonującego swoje funkcje orzecznicze. W 2013 r. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich zarejestrował 2420 skarg, z czego 57,7% leżało w zakresie jego kompetencji, a wszczętych zostało 350 postępowań.

167 Wszystkie dane statystyczne pochodzą ze sprawozdania rocznego Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich za 2013 r. (Luksemburg) dostępnego na stronie: http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces;jsessionid=77778EDC835EDA55CB8AEF0C9F91C502 (dostęp: 3 sierpnia 2014 r.).

168 Zgodnie z art. 228 TFUE i art. 43 KPP: *Każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w Państwie Członkowskim ma prawo zwracać się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich* (…).

Aby Rzecznik mógł wszcząć postępowanie, skarga musi spełniać następujące kryteria dopuszczalności (określone w odpowiednich artykułach Statutu Rzecznika Praw Obywatelskich UE[169]):

- *Skarga powinna umożliwić stwierdzenie tożsamości osoby, która ją złożyła oraz przedmiotu skargi. Skarżący może żądać, aby skarga została zakwalifikowana jako poufna* (art. 2 ust. 3).

- *Rzecznik Praw Obywatelskich nie może brać udziału w postępowaniach sądowych ani kwestionować zasadności orzeczeń sądowych* (art. 1 ust. 3).

- *Skarga musi zostać złożona w terminie dwóch lat od daty powzięcia przez skarżącego informacji o faktach będących przedmiotem skargi. Jej złożenie musi być poprzedzone odpowiednimi działaniami administracyjnymi wobec instytucji i organów, których dotyczy* (art. 2 ust. 4).

- *Skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące stosunku pracy między instytucjami i organami Wspólnot a ich urzędnikami lub innymi pracownikami są dopuszczalne jedynie wówczas, gdy zainteresowany wyczerpał możliwości składania zażaleń i skarg przewidziane w wewnętrznych przepisach administracyjnych* (…) *oraz gdy upłynął termin udzielenia odpowiedzi przez organ lub instytucję* (art. 2 ust. 8).

Rzecznik może również sam wszczynać postępowania. W 2013 r. było 9 takich postępowań, rok wcześniej – 15.

Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdza, że działania administracji unijnej są niewłaściwe, gdy instytucja nie przestrzega zasad dobrej administracji lub innych praw podstawowych, w tym tych zapisanych w Karcie, *chyba że podnoszone fakty są lub były przedmiotem postępowania sądowego* (art. 228 ust. 1 TFUE). Niewłaściwość działań administracji jest pojęciem szerszym niż nielegalność. Fakt, że działanie zostało podjęte bez naruszenia prawa, nie musi oznaczać, że jest ono zgodne z prawem do dobrej administracji zapisanym w art. 41 Karty.

Pytania kierowane do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczą głównie kwestii publicznego dostępu do dokumentów UE, dyskryminacji, udzielania zamówień i przyznawania dotacji, realizacji kontraktów, konkursów i procedur wyboru (w tym działalności Urzędu Doboru Kadr Wspólnot Europejskich), a także działań Komisji Europejskiej. Najczęściej niewłaściwe działania administracji, które były badane przez Rzecznika Praw Obywatelskich w 2012 r., dotyczyły legalności (27,7% postępowań), a także wniosków o udzielenie informacji publicznej (12,5%), uczciwości (10,3%) i rozsądnego terminu podejmowania decyzji (8%).

Rzecznik Praw Obywatelskich jest w pełni niezależny i bezstronny w wykonywaniu swoich obowiązków. Jeśli doszło do naruszenia, a instytucja nie usunie nieprawidłowości, Rzecznik próbuje ugodowo rozwiązać problem lub wydaje zalecenia. Jeśli instytucje nie stosują się do zaleceń, Rzecznik może o tym poinformować Parlament Europejski. Chociaż zalecenia Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich nie są prawnie wiążące, wskaźnik ich implementacji jest niezmiennie wysoki[170].

169 Decyzja Parlamentu Europejskiego w sprawie postanowień i ogólnych warunków wykonywania zadań przez Rzecznika Praw Obywatelskich przyjęta przez Parlament Europejski 9 marca 1994 r. (Dz.Urz. L 113 z 4 maja 1994 r., s. 15) i zmieniona decyzją Parlamentu z 14 marca 2002 r. (Dz.Urz. L 92 z 9 kwietnia 2002 r., s. 13) i 18 czerwca 2008 r. (Dz.Urz. L 189 z 17 lipca 2008 r., s. 25).

170 P. Nikiforos Diamandouros, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, stwierdził w swoim raporcie, że w 2011 r. w 82% spraw instytucje unijne zastosowały się do jego zaleceń – zob. *Report on responses to proposals for friendly solutions and draft recommendations – How the EU institutions complied with the Ombudsman's suggestions in 2011*, dostępny na stronie: http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/followup.faces/en/12376/html.bookmark (dostęp: 8 sierpnia 2014 r.).

4.2.2. Petycja do Parlamentu Europejskiego

Artykuł 44

Każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w Państwie Członkowskim ma prawo petycji do Parlamentu Europejskiego.

Zgodnie z art. 44 Karty wszyscy obywatele i mieszkańcy UE mogą kierować petycje do Parlamentu Europejskiego. Prawo to jest podstawowym narzędziem demokracji, ponieważ zapewnia możliwość informowania członków Parlamentu Europejskiego o kwestiach, które dotyczą obywateli. Podkreśla również funkcję, jaką pełni Parlament Europejski w systemie promocji i ochrony praw obywateli. Artykuł 227 TFUE stanowi, że petycja powinna dotyczyć kwestii, które mieszczą się w zakresie unijnej działalności i bezpośrednio wpływają na wnoszącego petycję.

Petycję można kierować indywidualnie lub wspólnie z innymi osobami. Może mieć ona formę skargi, wniosku lub opinii oraz odnosić się do kwestii interesu publicznego lub prywatnego. Petycja może przedstawiać indywidualny wniosek lub skargę dotyczącą stosowania prawa UE, zarówno na poziomie unijnym, jak i państwa członkowskiego. Może ona również mieć formę apelu do Parlamentu Europejskiego o zajęcie stanowiska w danej sprawie. Takie petycje dają Parlamentowi Europejskiemu okazję, aby zwrócić uwagę na wszelkie naruszenia praw obywatelskich przez instytucje UE lub organy państw członkowskich. Petycja może być napisana w jednym z języków urzędowych Unii Europejskiej (odpowiedź Parlamentu powinna być w tym samym języku). Petycja powinna zawierać imię, nazwisko, obywatelstwo, adres składającego petycję i przedmiot skargi. Wymagania dotyczące sposobu wnoszenia petycji są określone w art. 215 Regulaminu Parlamentu Europejskiego. Petycje wpisane do rejestru mają z reguły status dokumentów jawnych, dlatego nazwisko autora petycji i jej treść mogą zostać opublikowane przez Parlament ze względu na przejrzystość działań administracji. Istnieje jednak możliwość złożenia petycji z zachowaniem anonimowości.

Artykuł 216 Regulaminu Parlamentu Europejskiego dotyczy rozpatrywania petycji. W zależności od meritum sprawy Komisja Petycji może podjąć wiele działań. Po pierwsze, może zwrócić się do Komisji Europejskiej o przeprowadzenie wstępnego dochodzenia i przedstawienie informacji dotyczących zgodności z odpowiednim prawodawstwem wspólnotowym lub może skontaktować się z SOLVIT-em. Po drugie, może skierować wniosek do innych komisji Parlamentu Europejskiego w celu poinformowania o petycji bądź nakłonienia do dalszych działań (Komisja może na przykład uwzględnić petycję w swoich pracach legislacyjnych). W wyjątkowych sytuacjach Komisja Petycji może przygotować i złożyć do Parlamentu pełny raport, który zostanie poddany pod głosowanie na posiedzeniu plenarnym, lub może udać się z wizytą rozpoznawczą do kraju lub regionu. W takim wypadku Komitet wydaje sprawozdanie zawierające jego uwagi i zalecenia. Może również podjąć inne działania, które uzna za stosowne, aby spróbować rozwiązać problem lub udzielić odpowiedzi na petycję. Należy zapoznać wnioskodawcę z decyzją podjętą przez Komisję oraz z jej uzasadnieniem. Komisja jest zobowiązana do informowania Parlamentu co sześć miesięcy o swoich pracach.

Parlament Europejski otrzymał w 2013 r. 2885[171] petycji (w porównaniu z 2322 w 2012 r.). W 2013 r. Komitetowi udało się rozpatrzyć 989 petycji, z czego 654 petycje były dopuszczalne (postępowania

171 Raport Komisji Petycji (2014/2008(INI)) dostępny na stronie: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2014-0131+0+DOC+XML+V0//PL (dostęp: 5 sierpnia 2014 r.).

dotyczące tylko 199 petycji udało się zamknąć w 2013 r.), a 335 uznano za niedopuszczalne. Ogromne zaległości w rozpatrywaniu petycji prowadzą do wniosku, że cały proces rozpatrywania decyzji musi zostać zreformowany[172].

Ochrona praw podstawowych obywateli UE nadal jest kluczową kwestią w Parlamencie. Postępowania dotyczące praw dzieci i osób niepełnosprawnych, wolności słowa i prywatności, prawa własności i dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz prawa swobodnego przepływu osób (tj. sprawiedliwego dostępu do rynku pracy i systemów zabezpieczenia społecznego w innych krajach UE) stanowią duży odsetek spraw, którymi zajmowała się Komisja Petycji. Raport z 2013 r. zwraca również uwagę na fakt, że wprowadzenie Karty Praw Podstawowych okazało się niejasne i do pewnego stopnia rozczarowujące dla wielu obywateli.

4.2.3. Skargi do SOLVIT-u

Na podstawie zalecenia 2001/893/WE z 7 grudnia 2001 r. w sprawie zasad stosowania SOLVIT-u (system rozwiązywania problemów rynku wewnętrznego) w państwach członkowskich powstała sieć ośrodków SOLVIT-u. Ma ona na celu szybkie i sprawne rozwiązywanie problemów, które przedsiębiorcy mogą napotkać podczas realizowania ich praw na rynku wewnętrznym.

Każdy obywatel UE (i osoba prawna) może złożyć skargę do SOLVIT-u on-line: http://ec.europa.eu/solvit/index_pl.htm. System opiera się na wspólnej pracy państw Unii Europejskiej. Jego celem jest rozwiązywanie problemów (bez postępowania sądowego) związanych z niewłaściwym stosowaniem prawa UE dotyczącego rynku wewnętrznego przez organy administracji publicznej. Centra SOLVIT-u są zobowiązane do przedstawienia rozwiązania w ciągu maksymalnie dziesięciu tygodni. Korzystanie z SOLVIT-u jest bezpłatne.

System SOLVIT sprawdza się w przypadku większości transgranicznych problemów prawnych w UE, powstałych w wyniku funkcjonowania swobodnego przepływu towarów, usług, pracowników i kapitału. Mimo że zalecenia SOLVIT-u nie są wiążące, są stosunkowo skuteczną metodą pomagania obywatelom w rozwiązywaniu ich problemów prawnych[173].

172 Raport Komisji Petycji (2014/2008(INI)) dostępny na stronie: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2014-0131+0+DOC+XML+V0//PL (dostęp: 5 sierpnia 2014 r.).

173 Zalecenie Komisji z 17 września 2013 r. w sprawie zasad regulujących SOLVIT (Dz. Urz.L 249/10).

4.3. Karta Praw Podstawowych i orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej przed Traktatem z Lizbony

Gdy Traktat z Lizbony wszedł w życie, TSUE rozpoczął stosowanie Karty w sposób bezpośredni. Jednakże Trybunał powoływał się w swoich wyrokach na prawa, o których mowa w Karcie, nawet przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony, stosując KPP jako narzędzie interpretacji prawa Unii Europejskiej w zakresie praw człowieka.

Przed 2009 r. uznanie Karty za dokument konsolidujący istniejące prawa człowieka znalazło odzwierciedlenie w opiniach rzeczników generalnych Trybunału Sprawiedliwości, które często były później przywoływane w wyrokach Trybunału. W tym kontekście można wspomnieć m.in. o opinii rzecznika generalnego P. Légera z 10 lipca 2001 r. (C-353/99, § 80) i rzecznika generalnego A. Tizzana z 8 lutego 2001 r. (C-173/99, § 27). W obu opiniach podkreślano, że Karta stanowi *uprzywilejowany instrument służący do identyfikacji praw podstawowych*, które zostały uznane za ogólne zasady prawa, nawet jeśli Karta nie była sama w sobie wiążąca.

Trybunał potrzebował jednak więcej czasu, by stwierdzić, że Karta odzwierciedla i potwierdza prawa już uznane za ogólne zasady prawa. Opinie rzeczników generalnych w tej sprawie były więc bardziej „postępowe".

C-540/03, *Parlament przeciwko Radzie*, wyrok z 27 czerwca 2006 r.

W wyroku z 27 czerwca 2006 r. (sprawa dotyczyła prawa małoletnich dzieci obywateli państw trzecich do łączenia rodzin) Trybunał odrzucił roszczenia Parlamentu, że dyrektywa 2003/86/WE narusza prawo do życia rodzinnego. Zdaniem Parlamentu niektóre przepisy dyrektywy dotyczące prawa do życia rodzinnego i niedyskryminacji nie uwzględniały praw zagwarantowanych w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz w tradycji konstytucyjnej wspólnej dla państw członkowskich.

Trybunał powołał się również na postanowienia KPP i podkreślił, że prawa podstawowe są ogólnymi zasadami prawa unijnego: *Choć karta ta nie stanowi wiążącego aktu prawnego,*

prawodawca wspólnotowy uznał jednakże jej wagę, potwierdzając, w motywie drugim dyrektywy, że dyrektywa ta przestrzega zasad uznanych nie tylko przez art. 8 EKPC, lecz również przez kartę. Skądinąd głównym celem karty, jak wynika to z jej preambuły, jest potwierdzenie „praw (…) wynikających zwłaszcza z tradycji konstytucyjnych i zobowiązań międzynarodowych wspólnych państwom członkowskim, z traktatu o Unii Europejskiej, traktatów wspólnotowych, (…) [EKPC], kart społecznych przyjętych przez Wspólnotę i Radę Europy oraz orzecznictwa Trybunału (…) i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka" (§ 38)[174]. Zgodnie z tą linią orzeczniczą 13 marca 2007 r. Trybunał wydał wyrok w sprawie efektywnej ochrony sądowej: C-432/05, *Unibet (London) Ltd i Unibet (International) Ltd przeciwko Justitiekanslern* i stwierdził, że choć Karta nie jest wiążąca, jest narzędziem identyfikacji i interpretacji praw podstawowych Unii Europejskiej.

C-244/06, *Dynamic Medien Vertriebs GmbH przeciwko Avides Media AG,* wyrok z 14 lutego 2008 r.

Orzeczenie dotyczyło pytania w trybie prejudycjalnym w sprawie wykładni art. 28 i 30 TWE o swobodnym przepływie towarów. Ponadto wstępne orzeczenie dotyczyło wykładni dyrektywy 2000/31/WE w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego na rynku wewnętrznym.

Spór w postępowaniu przed sądem krajowym powstał między dwoma niemieckimi konkurencyjnymi firmami: Dynamic Medien i Avides Media. Odnosił się on do sprzedaży wysyłkowej prowadzonej za pośrednictwem internetu przez Avides Media w Niemczech. Spór dotyczył sprzedaży nośników obrazu pochodzących z Wielkiej Brytanii, które nie zostały skontrolowane ani sklasyfikowane przez władze wyższego szczebla regionalnego lub krajowego w celu zagwarantowania ochrony młodych ludzi. Dynamic Medien stwierdził, że niemiecka ustawa o ochronie młodzieży zakazuje sprzedaży wysyłkowej nośników obrazu, które nie zostały zbadane przez właściwy organ.

Sąd krajowy postanowił skierować wniosek do TSUE o wydanie orzeczenia w sprawie zgodności niemieckiego prawa z przepisami UE w zakresie swobodnego przepływu towarów. Trybunał orzekł, że *art. 28 WE nie sprzeciwia się regulacji krajowej*, takiej jak niemiecka ustawa o ochronie młodzieży. W wyroku tym stwierdzono, że dobro dziecka jest w tym wypadku najważniejsze i że co do zasady uzasadnione jest ograniczenie podstawowej swobody gwarantowanej przez TWE, takiej jak swobodny przepływ towarów. Trybunał przypomniał też, że ochronę praw dziecka zapewniają różne międzynarodowe dokumenty prawne oraz art. 24 KPP, który przewiduje, że dzieci mają prawo do takiej ochrony i opieki, jaka jest konieczna dla ich dobra.

Można również przywołać inne decyzje sądowe zgodne z tą linią orzeczniczą. Niektóre z nich uznały ważne prawa społeczne, takie jak prawo do strajku i działań zbiorowych:

- C-438/05, *International Transport Workers' Federation, Finnish Seamen's Union przeciwko Viking Line ABP*, wyrok z 11 grudnia 2007 r.;
- C-341/05, *Laval un Partneri Ltd przeciwko Svenska Byggnadsarbetareförbundet i inni*, wyrok z 18 grudnia 2007 r.;

174 Potwierdzając znaczenie Karty, Trybunał ostatecznie zdecydował, że instrumenty międzynarodowe, o których była mowa w sprawie, nie tworzą indywidualnego prawa dla członków rodziny, umożliwiającego wjazd na teren państwa, i nie mogą być interpretowane jako ograniczające krajom członkowskim swobodę przy rozpatrywaniu wniosków o łączenie rodzin.

- C-47/07 P, *Masdar (UK) Ltd przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, wyrok z 16 grudnia 2008 r.;
- C-388/07, *The Incorporated Trustees of the National Council on Ageing (Age Concern England) przeciwko Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform*, wyrok z 5 marca 2009 r.;
- C-12/08, *Mono Car Styling SA przeciwko Dervis Odemis i inni*, wyrok z 16 lipca 2009 r.

Część 5.

Wartość prawna i stosowanie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w Polsce

5.1. Wstęp

Niniejszy artykuł[175] na temat znaczenia prawnego i stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w Polsce przedstawia wpływ Karty na polski porządek prawny oraz na zakres polityk krajowych. W szczególności zbadano status prawny Karty, jej stosowanie przez sądy krajowe (orzecznictwo) i niezależne instytucje praw człowieka, a także postrzeganie Karty przez środowisko akademickie i inne środowiska zainteresowane debatą.

Na początku należy zauważyć, że dyskusja nad wartością i znaczeniem prawnym Karty w Polsce została zdominowana przez kwestię protokołu polsko-brytyjskiego[176], będącego załącznikiem do Traktatu z Lizbony. Zakres stosowania Karty w Polsce jest analizowany przez pryzmat budzącej wątpliwości treści Protokołu nr 30. Decyzja polskich władz o przyłączeniu się do Protokołu, wynegocjowanego wcześniej przez delegację brytyjską, wywołała duży stopień niepewności co do prawnego statusu Karty w Polsce. Protokół początkowo sprawiał wrażenie klauzuli *opt-out*[177]. Niestety pomimo upływu czasu status prawny Karty nie został w pełni wyjaśniony. Nieliczne wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i sądów polskich pomogły tylko częściowo wyjaśnić status prawny Karty w Polsce i zakres jej zastosowania. Dlatego też jej praktyczne wykorzystanie w naszym kraju jest nadal dość znikome. Również z tych samych powodów przedwczesne jest przewidywanie rzeczywistego wpływu, jaki Karta może wywrzeć na polski porządek prawny. Szczególna sytuacja Polski w tym zakresie, jedynie w pewnym stopniu podobna (*toutes les proportions gardées*) do tej w Wielkiej Brytanii, sprawia, że kwestia oceny znaczenia prawnego Karty dla Polski jest trudna.

175 Niniejszy tekst autorstwa Mirosława Wróblewskiego jest tłumaczeniem rozdziału *The legal value and implementation of the Charter of Fundamental Rights in Poland* z książki: G. Palmisano (red.), *Making the EU Charter of Fundamental Rights a Living Instrument*, Brill Publisher, Rome 2014.

176 Protokół nr 30 w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa.

177 I. Pernice, *The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights* [w:] S. Griller, J. Ziller (red.), *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, Springer, Wien 2008, s. 235–254.

5.2. Przystąpienie do Protokołu

Protokół polsko-brytyjski został wynegocjowany przez Wielką Brytanię jako reakcja na zastrzeżenia polityczne i prawne dotyczące przede wszystkim możliwości powoływania się przed sądami krajowymi na prawa społeczne i ekonomiczne zagwarantowane w Karcie. Według brytyjskiego lorda Goldsmitha, negocjatora Karty, założenia rządu brytyjskiego w procesie negocjacji treści Karty były trojakie:

- zgoda na uczynienie praw podstawowych bardziej widzialnymi, przede wszystkim w celu stworzenia mechanizmu ograniczającego instytucje Unii Europejskiej;
- wykazywanie ostrożności w katalogowaniu obowiązujących praw w Karcie, tak aby nie tworzyć nowych praw;
- założenie, że Karta nie powinna umożliwiać dochodzenia na drodze sądowej praw ekonomicznych i społecznych w przypadku, gdy nie można było powoływać się wcześniej na te prawa przed sądami na mocy prawa krajowego[178].

Polska przystąpiła do Protokołu w ostatniej chwili i nie miała już możliwości negocjacji jego treści, a tym samym zapewnienia uwzględnienia konkretnych polskich zastrzeżeń względem Karty[179]. Co ciekawe, parlamentarny mandat negocjacyjny dla polskiego rządu nie uwzględniał w ogóle możliwości przyłączenia się do Protokołu. Fakt ten został oceniony przez znawców tematu jako wystąpienie przeciwko polskiej racji stanu[180].

Polskie motywy przystąpienia do Protokołu były zupełnie inne niż Wielkiej Brytanii – trzeba zgodzić się z opinią, że ważniejsze były motywy polityczne niż prawne[181]. Niekwestionowany motyw przystąpienia do Protokołu jest widoczny w treści Deklaracji nr 61 załączonej do Traktatu z Lizbony[182]. Deklaracja stanowi, że Karta nie wpływa w żaden sposób na prawo państw członkowskich do stanowienia prawa w zakresie moralności publicznej, prawa rodzinnego, a także ochrony godności ludzkiej oraz poszanowania fizycznej i moralnej integralności człowieka. Debata publiczna w Polsce ujawniła prawdziwe powody tych obaw. Niektórzy politycy i komentatorzy ostrzegali, że Karta oznacza dla Polski „otwarcie drzwi" do ustanowienia takich kontrowersyjnych kwestii prawnych, jak: eutanazja, związki partnerskie osób tej samej płci, liberalizacja aborcji czy procedur odzyskiwania mienia na terenach zachodniej Polski[183]. Zastrzeżenia te, lub lęki[184], stanowiły podstawę przystąpienia do Protokołu nr 30. Niektórzy komentatorzy tłumaczyli ten fakt

178 *The application of the EU Charter of Fundamental Rights in the UK: a state of confusion. Forty-third Report of Session 2013–14. Report, together with formal minutes*, House of Commons, European Scrutiny Committee, London: The Stationery Office Limited, 2 kwietnia 2014 r., s. 15.

179 A. Wyrozumska, *Incorporation of the Charter of Fundamental Rights into the EU Law: Status of the Charter, Scope of its Binding Force and Application, Interpretation Problems and the Polish Position* [w:] J. Barcz (red.), *Fundamental rights protection in the European Union*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 89.

180 M. Wyrzykowski, *Introduction: Limitations of Power and Limits of Interpretation* [w:] J. Barcz, dz. cyt., s. 25–28.

181 Zob. R. Wieruszewski, *Rola i znaczenie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej dla ochrony praw człowieka*, „Przegląd Sejmowy" 2008, nr 2, s. 59; M. Wyrzykowski, *Wiele hałasu o nic? Racjonalizowanie irracjonalności na przykładzie Protokołu polsko-brytyjskiego do Karty Praw Podstawowych UE* [w:] J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga Jubileuszowa Profesor Marii Kruk-Jarosz*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009, s. 501–512.

182 Deklaracja Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

183 Więcej: R. Kownacki, *Ingerencja Karty Praw Podstawowych w zakres realizacji przez państwa członkowskie tematów sensytywnych (eutanazja, związki homoseksualne, aborcja) – propagandowy straszak czy realna perspektywa?* [w:] A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 383–396.

184 Takiego określenia używa M. Zrno w: *Protocol on the Application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union to Poland and the United Kingdom: a Polish Perspective*, „Croatian Yearbook of European Law and Policy" 2010, Vol. 6, s. 300–318.

również silną pozycją Kościoła katolickiego w Polsce[185]. Na pewno bezdyskusyjne jest, że polska motywacja do przystąpienia do Protokołu była całkowicie odmienna od brytyjskiej. Więc nawet jeśli treść dokumentu pozostaje taka sama, polska i brytyjska „czerwona linia" leżały gdzie indziej[186], a pomimo literalnie identycznego brzmienia Protokołu względem Polski i Wielkiej Brytanii ich rzeczywiste znaczenie normatywne jest odmienne.

Zamieszanie związane z Protokołem spotęgowało załączenie przez Polskę do Traktatu z Lizbony Deklaracji nr 62[187]. Zgodnie z jej treścią *Rzeczpospolita Polska oświadcza, że ze względu na tradycję ruchu społecznego „Solidarność" i jego znaczący wkład w walkę o prawa społeczne i pracownicze, w pełni szanuje prawa społeczne i pracownicze ustanowione prawem Unii Europejskiej, w szczególności prawa potwierdzone w tytule IV Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.* Artykuł 1 ust. 2 Protokołu stanowi natomiast, że: (…) *nic, co zawarte jest w tytule IV Karty, nie tworzy praw, które mogą być dochodzone na drodze sądowej, mających zastosowanie do Polski lub Zjednoczonego Królestwa, z wyjątkiem przypadków, gdy Polska lub Zjednoczone Królestwo przewidziały takie prawa w swoim prawie krajowym*. Wyrażenia użyte w tych dwóch tekstach mogą uzasadniać interpretację, że rzeczywiście Polska chciała zasygnalizować swoją polityczną wolę ochrony praw społecznych zawartych w tytule IV Karty. Ta niespójność między Protokołem i Deklaracją została podkreślona nie tylko przez komentatorów naukowych, lecz także przez największe związki zawodowe w Polsce[188].

185 B. Puchalska, *The Charter of Fundamental Rights of the European Union: Central European Opt-Outs and the Politics of Power*, „Europe-Asia Studies" 2014, Vol. 66, s. 488–504.

186 C. Barnard, *The 'Opt-out' for the UK and Poland from the Charter of Fundamental Rights: Triumph of Retoric over Reality?* [w:] S. Griller, J. Ziller (red.), *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, Springer, Wien 2008, s. 258.

187 Deklaracja Rzeczypospolitej Polskiej dotycząca Protokołu w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w odniesieniu do Polski i Zjednoczonego Królestwa.

188 *Związkowcy nadal domagają się unijnej Karty, wywiad Konrada Niklewicza*, „Gazeta Wyborcza", 9 października 2007 r., http://wyborcza.pl/1,86649,4559682.html (dostęp: 16 grudnia 2013 r.); *Solidarność chce przyjęcia Karty Praw Podstawowych*, http://www.pb.pl/1306622,54702,solidarnosc--chce-przyjecia-karty-praw-podstawowych (dostęp: 16 grudnia 2013 r.).

5.3. Status prawny Karty Praw Podstawowych i Protokołu w Polsce

Zgodnie z art. 51 Traktatu o Unii Europejskiej Protokół ma taką samą moc prawną jak traktaty. Należy podkreślić, że status prawny Karty w Polsce nie był i nadal nie jest bezdyskusyjny. Główną przyczyną takiej sytuacji jest przystąpienie Polski do Protokołu nr 30 – skutki tego przystąpienia wyjaśnione są tylko częściowo, a opinie dotyczące statusu prawnego Protokołu i Karty w polskim porządku prawnym są różnorodne. Nadal widać rozbieżności w tej kwestii w opiniach prawnych, doktrynie[189] oraz w orzecznictwie.

5.3.1. Wykładnia Protokołu przez rzeczników generalnych i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Verica Trstenjak, rzecznik generalna, w swojej opinii w sprawach C-411/10 i C-493/10[190] po raz pierwszy odniosła się do znaczenia prawnego Protokołu. W punkcie 167 opinii stwierdziła: *Moim zdaniem, na pytanie, czy protokół nr 30 można uznać za generalne opt-out ze strony Zjednoczonego Królestwa i Rzeczypospolitej Polskiej w odniesieniu do Karty praw podstawowych, należy z miejsca udzielić odpowiedzi przeczącej. Do tego wniosku prowadzi mnie analiza brzmienia protokołu nr 30 ze szczególnym uwzględnieniem jego motywów*. W punktach 169 i 170 opinii rzecznik generalna podkreśliła, że: *Zgodnie ze swoim brzmieniem art. 1 ust. 1 protokołu nr 30 stwierdza więc jednoznacznie, że Karta praw podstawowych nie może prowadzić do przesunięcia kompetencji na niekorzyść Zjednoczonego Królestwa lub Polski ani do rozszerzenia zakresu obowiązywania prawa Unii poza zakresem kompetencji Unii ustalonym w traktatach. W ten sposób art. 1 ust. 1 protokołu nr 30 potwierdza jednakże tylko normatywną treść art. 51 Karty praw podstawowych, którego celem jest właśnie wyłączenie takiego rozszerzenia kompetencji Unii lub zakresu obowiązywania prawa Unii. Artykuł 1 ust. 1 protokołu nr 30 nie podważa więc zasadniczo obowiązywania Karty praw podstawowych w odniesieniu do Zjednoczonego Królestwa i Polski. Analiza ta znajduje odzwierciedlenie w motywach protokołu, które wielokrotnie potwierdzają zasadnicze stosowanie Karty praw podstawowych w polskim i angielskim porządku prawnym*.

Rozważając zastosowanie Karty do praw społecznych, rzecznik generalna zauważyła, że: *Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 2 protokołu nr 30 tytuł IV Karty nie tworzy praw, które mogą być dochodzone na drodze sądowej, mających zastosowanie do Polski lub Zjednoczonego Królestwa, z wyjątkiem przypadków, gdy takie prawa nie są przewidziane w ich prawie krajowym. Artykuł 1 ust. 2 protokołu nr 30 odnosi się do zebranych w tytule IV Karty praw podstawowych (art. 27–38) socjalnych praw podstawowych i zasad. Ten tytuł noszący nagłówek „Solidarność" jest uznawany za jedną z najbardziej spornych dziedzin w historii powstawania Karty. Stwierdzeniem, że tytuł IV Karty nie*

189 Analizy dotyczące opinii prawnych i akademickich: M. Jaśkowski, *Konsekwencje prawne Protokołu nr 30 w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa*, „Zeszyty Prawnicze" 2013, nr 4, s. 29–50; M. Księżniakiewicz, *Stosowanie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej: Protokół brytyjski i Sprawozdania ze stosowania KPP UE,* „Integracja Europejska" 2012, R. 6, s. 333–348; K. Kowalik-Bańczyk, *Konsekwencje przyjęcia protokołu polsko-brytyjskiego dotyczącego stosowania Karty Praw Podstawowych* [w:] A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 131–150.

190 Połączone sprawy: C-411/10, *N.S. przeciwko Secretary of State for the Home Department* i C-493/10, *M.E. i inni przeciwko Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice, Equality and Law Reform*, wyrok z 21 grudnia 2011 r.

tworzy praw, które mogą być dochodzone na drodze sądowej, mających zastosowanie do Polski lub Zjednoczonego Królestwa, art. 1 ust. 2 protokołu nr 30 potwierdza przede wszystkim zasadę wyrażoną w art. 51 ust. 1 Karty praw podstawowych, zgodnie z którą Karta praw podstawowych nie tworzy praw między osobami prywatnymi, które mogą być dochodzone na drodze sądowej. Ponadto art. 1 ust. 2 protokołu nr 30 wydaje się jednakże również wykluczać, by z art. 27–38 Karty praw podstawowych można było wywodzić nowe prawa i roszczenia wynikające z prawa Unii, na które uprawnieni mogliby się powołać wobec Zjednoczonego Królestwa lub Polski.

W opinii zostało też podkreślone, że: *W świetle wspomnianych już motywów również z art. 2 protokołu nr 30 nie da się wywieść generalnego opt-out po stronie Zjednoczonego Królestwa i Rzeczypospolitej Polskiej w odniesieniu do Karty praw podstawowych*.

Opinia rzecznik generalnej została zasadniczo potwierdzona przez wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W punktach 119 i 120 wyroku z 21 grudnia 2011 r. Trybunał stwierdził, że: (…) *protokół (nr 30) nie podważa zastosowania Karty wobec Zjednoczonego Królestwa czy wobec Polski, co znajduje potwierdzenie w motywach tego protokołu. Tak więc, zgodnie z motywem 3 protokołu (nr 30) art. 6 TUE stanowi, że Karta jest stosowana i interpretowana przez sądy Polski i Zjednoczonego Królestwa w ścisłej zgodności z wyjaśnieniami, o których mowa w tym artykule. Ponadto zgodnie z motywem 6 wspomnianego protokołu Karta potwierdza prawa, wolności i zasady uznawane w Unii oraz sprawia, że są one bardziej widoczne, nie tworzy jednak nowych praw ani zasad. W takiej sytuacji art. 1 ust. 1 protokołu (nr 30) potwierdza treść art. 51 Karty dotyczącego jej zakresu stosowania, a nie ma na celu zwolnienia Rzeczypospolitej Polskiej i Zjednoczonego Królestwa z obowiązku przestrzegania postanowień Karty ani uniemożliwienia sądom i trybunałom w tych państwach członkowskich czuwania nad przestrzeganiem tych postanowień*.

W innej sprawie C-489/10 *Bonda*[191] rzecznik generalna Juliane Kokott w opinii z 15 grudnia 2011 r. analizowała znaczenie prawne Protokołu w odpowiedzi na pytanie prejudycjalne zadane przez polski Sąd Najwyższy[192]: *Artykuł 1 ust. 1* [Protokołu] *mówi, że Karta nie rozszerza kompetencji Trybunału ani żadnego sądu lub trybunału Polski lub Zjednoczonego Królestwa do uznania, że przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne, praktyki lub działania administracyjne Polski lub Zjednoczonego Królestwa są niezgodne z podstawowymi prawami, wolnościami i zasadami, które są w niej potwierdzone. Przepis ten nie wyróżnia się pełną przejrzystością. W każdym razie protokół nr 30 nie oznacza wyłączenia Zjednoczonego Królestwa i Rzeczypospolitej Polskiej z Karty praw podstawowych. Motywy 8 i 9 preambuły do protokołu przemawiają raczej za tym, że protokół nie zawiera w odniesieniu do obu wspomnianych krajów odstępstwa od Karty, lecz że ma charakter precyzujący i ma być pomocny przy wykładni*. Sam TSUE w tej sprawie nie ustosunkował się jednak w ogóle do znaczenia prawnego Protokołu i opinii rzecznik Kokott w tym zakresie.

5.3.2. Oficjalna wykładnia Karty i Protokołu w Polsce

Istnieją dwie oficjalne opinie prawne dotyczące statusu prawnego Karty i Protokołu w Polsce. Obie zostały wydane w 2008 r. Pierwsza została przygotowana przez Radę Legislacyjną, ciało doradcze przy Radzie Ministrów[193]. Druga opinia została przygotowana przez Doradczy Komitet Prawny przy Ministrze Spraw Zagranicznych RP[194].

Opinia Rady Legislacyjnej podkreśla, że celem Protokołu nie jest wyeliminowanie skutku prawnego Karty, lecz doprecyzowanie zakresu stosowania Karty, szczególnie kwestii możliwości powoływania się na Kartę przed sądami. Jednakże, oceniając skutki prawne przystąpienia Polski do Protokołu,

191 Wyrok z 5 czerwca 2012 r., C-489/10, *Postępowanie karne przeciwko Łukaszowi Marcinowi Bondzie.*

192 Wyrok SN z 27 września 2010 r., V KK 179/10.

193 *Opinia z dnia 25 lutego 2008 r. w sprawie skutków prawnych Karty Praw Podstawowych (RL-0303-8/08)*, „Przegląd Legislacyjny" 2008, nr 2, s. 134–139.

194 *Opinia dotycząca skutku prawnego Protokołu w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w stosunku do Polski i Zjednoczonego Królestwa*, Warszawa, 21 maja 2008 r.

Rada Legislacyjna stwierdziła, że: *Karta nie będzie działała w pełni efektywnie w stosunku do Polski*[195]. Zgodnie z opinią Rady normatywny charakter Karty nie jest wyłączony, ale ograniczony pod pewnymi względami, Protokół bowiem:

– uniemożliwia wnoszenie przez Komisję lub inne państwo członkowskie skarg przeciwko Polsce o naruszenie Karty do Trybunału Sprawiedliwości;

– uniemożliwia powoływanie się na postanowienia Karty przez jednostki przed sądami polskimi, w celu orzekania o niezgodności prawa krajowego z Kartą;

– podważa kompetencje sądów krajowych do wnoszenia pytań prejudycjalnych w zakresie, w jakim mogłyby prowadzić do stwierdzenia niezgodności prawa krajowego z Kartą;

– zakazuje sądom krajowym przyznawania skutków bezpośrednich przepisom Karty i blokuje zasadę pierwszeństwa;

– zakazuje Trybunałowi UE stwierdzania istnienia sprzeczności między systemem polskiego prawa krajowego i Kartą;

– w przypadku gdy Karta odsyła do prawa lub praktyk krajowych, Karta będzie stosowana tylko w zakresie, w jakim prawa i zasady są już znane w prawie i praktyce krajowej[196].

Jeśli chodzi o Deklarację nr 62, Rada Legislacyjna uznała ją za *akt polityczny ukierunkowany na wewnętrzną scenę polityczną Polski*, który może jednak osłabić wymowę art. 1 ust. 2 Protokołu. W opinii Rada uznała również pośredni wpływ Karty na prawo krajowe: *Spisane w Karcie praw podstawowych prawa podstawowe będą w pełni działały jako zasady ogólne prawa. W ten sposób Karta będzie mogła być stosowana w Polsce jako element interpretacyjny i porównawczy dla prawa krajowego*.

Opinia Doradczego Komitetu Prawnego przy Ministrze Spraw Zagranicznych RP jest o wiele bardziej korzystna dla Karty i zakresu jej stosowania w Polsce. Powołując się na opinię brytyjskiej Izby Lordów[197], Komitet stwierdził, że Protokół stanowi dodatkową ochronę porównywalną z art. 52 Karty i art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej. W opinii podkreślono, że zgodnie z preambułą Protokołu nie jest on ukierunkowany na wyłączenie stosowania Karty w Polsce. Protokół nie wyłącza kompetencji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej ani polskich sądów do orzekania o niezgodności prawa krajowego (w granicach prawa unijnego) z prawami podstawowymi. Nie wyłącza również możliwości wystosowywania pytań prejudycjalnych do TSUE. Protokół, zdaniem Komitetu, stwarza jedynie problemy dowodowe, gdyż skarżący będzie musiał udowodnić, że prawo zawarte w Karcie jest również uwzględnione w prawie krajowym.

Komitet zajął stanowisko, że Protokół ma tylko niewielkie znaczenie dla Polski, ponieważ większość praw zawartych w Karcie jest już obecna w polskim systemie prawnym, w tym dzięki ratyfikowanym przez Polskę umowom międzynarodowym dotyczącym praw człowieka. Tylko kilka przepisów, takich jak na przykład zakaz klonowania ludzi (art. 3 Karty), nie zostało jeszcze uwzględnionych w polskim ustawodawstwie.

W 2013 r. Minister Spraw Zagranicznych musiał odpowiedzieć na interpelację dotyczącą stanowiska rządu w sprawie Karty[198]. Minister stwierdził, że Polska ma obowiązek stosowania Karty, a Protokół doprecyzowuje tylko niektóre z jej postanowień i może mieć wartość interpretacyjną. Zwrócił również uwagę na wyrok TSUE w sprawach C-411/10 i C-493/10, przywołując, że: (…) *protokół*

195 *Opinia dotycząca skutku…,* dz. cyt., s. 137.

196 *Opinia z dnia 25 lutego 2008 r. w sprawie...,* dz. cyt.

197 *European Union (Amendment) Bill and the Lisbon Treaty: Implications for the UK Constitution, House of Lords Constitution Committee 6th Report of the Session 2007–08*, HL Paper 84, 28 marca 2008 r., s. 21.

198 *Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych – z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów – na zapytanie nr 18706 w sprawie zastrzeżeń do Karty Praw Podstawowych*, Warszawa, 12 lipca 2013 r., http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=6CD471D2 (dostęp: 18 grudnia 2013 r.).

(nr 30) nie podważa zastosowania Karty wobec Zjednoczonego Królestwa czy wobec Polski[199]. To stanowisko wobec Karty jest zgodne z poprzednimi oficjalnymi wypowiedziami członków rządu określającymi Protokół jako instrument interpretacyjny, jednak jeszcze w 2008 r. odpowiedzi rządu na interpelacje były raczej mgliste[200]. Warto dodać, że rząd przedstawił swoje stanowisko dopiero w rezultacie pytań niektórych posłów, a sam parlament nie podjął żadnych kroków w celu wyjaśnienia obecnego stanu prawnego Karty w Polsce, nie ustalił „mapy drogowej" jej wdrażania ani nie wyraził żadnego szczególnego zainteresowania wzmocnieniem ochrony praw człowieka w Polsce poprzez stosowanie Karty. Rząd, nawet jeśli określił swoje stanowisko w sprawie Karty, nie podjął żadnych konkretnych działań, aby zapewnić praktyczne stosowanie Karty w Polsce. Bezczynność władz publicznych doprowadziła do „niewidoczności" Karty w naszym kraju. Paradoksalnie jedynie ożywiona dyskusja nad Protokołem sprawiła, że Karta zaistniała w świadomości opinii publicznej. Należy jednak dodać, że zarówno władza ustawodawcza, jak i wykonawcza przyczyniły się raczej do tego, że status prawny Karty w Polsce nadal jest niejasny i dyskusyjny.

5.3.3. Wykładnia Protokołu przez sądy

Strony nie odnoszą się do Protokołu nr 30 w postępowaniu przed sądami administracyjnymi[201], nie wiedzą również, jak prawidłowo wykorzystywać Kartę[202]. Interesujący jest fakt, że w orzecznictwie sądów administracyjnych Protokół jest czasami interpretowany jako klauzula *opt-out*. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (WSA) stwierdził, że: *Stosownie do treści art. 1 Protokołu wykluczone jest powoływanie się przez jednostki przed sądami polskimi na postanowienia Karty w celu orzekania o niezgodności zarówno przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych, jak i praktyki lub działania administracyjnego*[203].

Do tej pory Sąd Najwyższy nie odniósł się do kwestii Protokołu. Dlatego też wpływ jego treści na orzecznictwo sądów powszechnych jest bardzo ograniczony. Protokół odgrywa obecnie bardziej rolę polityczną niż prawną; jest niewidoczny na salach sądowych, a sądy nie powołują się na jego przepisy[204]. Nieobecność Protokołu w polskim orzecznictwie może prowadzić do konkluzji, że prawne znaczenie Protokołu jest przeceniane zarówno przez jego zwolenników, jak i przeciwników.

5.3.4. Wykładnia Protokołu przez doktrynę

Analiza oficjalnych wypowiedzi na temat Karty w Polsce pozwala stwierdzić, że pomimo zamieszania związanego z jej statusem prawnym, wynikającym między innymi z politycznych deklaracji polskich władz wyrażonych w trakcie procesu ratyfikacji Traktatu z Lizbony, większość przedstawicieli doktryny nie uważa przystąpienia do Protokołu za klauzulę *opt-out*. To samo można powiedzieć w przedmiocie oceny wartości prawnej Karty i Protokołu w Polsce przez środowisko naukowe. Istnieją jednak oczywiście zdania odmienne[205]. Znaczenie prawne Protokołu jest kwestią sporną w dyskusji akademickiej, której głównym przedmiotem jest ustalenie, czy Protokół to klauzula

199 *European Union*…, dz. cyt., § 119.

200 *Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych – z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów – na zapytanie nr 255 w sprawie przystąpienia w pełni przez Polskę do Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej,* Warszawa, 11 lutego 2008 r., http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/69114021 (dostęp: 20 grudnia 2013 r.).

201 S. Biernat, *Czy Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej obowiązuje w Polsce?* [w:] P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel (red.), *Państwo prawa i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 74.

202 Dobrym przykładem jest wyrok WSA w Warszawie z 16 września 2009 r., VIII SA/Wa 317/09, LEX nr 653030.

203 Wyrok WSA w Warszawie z 29 kwietnia 2010 r., IV SA/Wa 1968/09.

204 S. Biernat, dz. cyt., s. 74.

205 M. Muszyński, *Polska Karta Praw Podstawowych po traktacie lizbońskim. Charakter prawny i granice związania*, „Przegląd Sejmowy" 2009, nr 1, s. 55–78; B. Banaszak, *Zalety i wady Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy" 2008, nr 2, s. 9–24.

opt-out, czy jedynie wskazówka interpretacyjna. Ten ostatni pogląd wydaje się jednak dominujący.

Warto również podkreślić, że polscy naukowcy przygotowali jeden z najobszerniejszych komentarzy do Karty[206], który – gdyby opublikować go w języku angielskim – mógłby mieć znaczący wpływ na doktrynę prawa europejskiego w Unii Europejskiej. Ponadto imponująca jest liczba książek, artykułów i innego typu opracowań dotyczących Karty, wydanych w Polsce[207].

5.3.5. Relacja między Kartą a Konstytucją[208]

Relacja między dwoma aktami rangi konstytucyjnej, zarówno na poziomie unijnym[209], jak i krajowym, jest bardzo ważna z punktu widzenia systemu źródeł prawa. W literaturze panuje zgoda, że zakres oraz poziom ochrony poszczególnych praw zawartych w Karcie i Konstytucji są zbliżone, a czasem nawet identyczne[210]. Mówi się, że *prawa te zbudowane są na tych samych podstawach, jedynie czasami różny jest punkt odniesienia*[211]. Istnieje jednak parę wyjątków w postaci praw chronionych w Karcie, które nie są uwzględnione w polskiej Konstytucji, na przykład:

- art. 3 ust. 2 – w dziedzinach medycyny i biologii: prawo swobodnej i świadomej zgody osoby zainteresowanej, zakaz praktyk eugenicznych, zakaz wykorzystywania ciała ludzkiego jako źródła zysku oraz reprodukcyjnego klonowania istot ludzkich;
- art. 5 ust. 1 – zakaz niewolnictwa;
- art. 5 ust. 3 – zakaz handlu ludźmi;
- art. 25 – prawa osób w podeszłym wieku;
- art. 27 – prawo pracowników do informacji i konsultacji w ramach przedsiębiorstwa;
- art. 36 – dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym;
- art. 41 – prawo do dobrej administracji;
- art. 50 – zakaz ponownego sądzenia lub karania w postępowaniu karnym za ten sam czyn zabroniony pod groźbą kary.

Trzeba podkreślić, że brak wyżej wymienionych praw i zakazów w tekście Konstytucji RP nie oznacza, że pewne prawa i zakazy nie istnieją w polskim systemie prawnym (np. poprzez wiążące umowy międzynarodowe) ani że nie są one obecne w systemie ochrony konstytucyjnej. W wielu wypadkach pewne prawa lub zakazy są wyinterpretowane przez Trybunał Konstytucyjny z innych

206 A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013.

207 Warto również zwrócić uwagę na następujące publikacje: S. Hambura, M. Muszyński, *Karta praw podstawowych z komentarzem*, Studio Sto, Bielsko-Biała 2001; F. Jasiński, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003; A. Gubrynowicz (red.), *5 lat Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Collegium Civitas Press, Warszawa 2006; A. Kosicki, A. Szejna, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej i jej znaczenie dla Polski i Europy*, Fundacja Praw Podstawowych, Warszawa 2008; A. Florczak (red.), *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej: wybrane zagadnienia*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009; M. Thorz (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej: polityka, etyka, prawo*, Wydawnictwo Akademii Polonijnej Educator, Częstochowa 2009; M. Safjan, *Areas of application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union: fields of conflict?*, European University Institute, Department of Law, San Domenico di Fiesole 2012.

208 R. Wieruszewski, *Provisions of the Charter of Fundamental Rights in the light of the 1997 Constitution of RP and international agreements which are binding upon Poland* [w:] J. Barcz (red.), *Fundamental Rights Protection in the European Union*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 145–167.

209 Więcej na temat Karty jako aktu konstytucyjnego: C. Ladenburger, *Fundamental rights and Citizenship of the Union* [w:] G. Amato, H. Bribosia, B. de Witte (red.), *Genesis and Destiny of the European Constitution. Commentary on the Treaty establishing a Constitution for Europe in the light of the travaux preparatoires and future prospects*, Bruylant, Bruxelles 2007, s. 311–365.

210 R. Wieruszewski, dz. cyt., s. 145–167; A. Jackiewicz, *Problematyka praw człowieka w świetle Karty Praw Podstawowych w aspekcie integracji Polski z Unią Europejską*, „Studia Europejskie" 2003, nr 2, s. 53–72.

211 A. Bodnar, *The Charter of Fundamental Rights: the diverse legal nature of the Charter's provisions and its' effect on individuals, courts and legislators* [w:] J. Barcz (red.), dz. cyt., s. 164.

przepisów Konstytucji (np. jak w przypadku swobodnej i świadomej zgody)[212] lub innych ustaw. Jednak niektóre prawa mające podobne literalne brzmienie w obu aktach prawnych mogą mieć różne znaczenie normatywne, jak na przykład prawo do założenia rodziny (art. 9 Karty i art. 47 Konstytucji)[213].

Artykuł 1 ust. 2 Protokołu odnosi się do tytułu IV Karty (*Solidarność*). Dlatego też relacja między Kartą a Konstytucją w tej dziedzinie jest szczególnie ważna. Prawa społeczne w Polsce są zagwarantowane w prawie krajowym (oprócz obowiązującego prawa międzynarodowego i europejskiego) w Konstytucji i ustawodawstwie zwykłym. Biorąc pod uwagę ogólny charakter postanowień Karty w tytule IV, warto porównać poziom ochrony praw społecznych zagwarantowanych przez Konstytucję RP i Kartę. Uogólniając, poziom ochrony gwarantowanej przez oba akty normatywne jest porównywalny. Należy jednak zwrócić uwagę na inne znaczenie Protokołu dla wiążącej mocy tytułu IV Karty w Polsce. Znawcy prawa[214] podkreślają, że Polska przystąpiła do Protokołu z innych powodów niż Wielka Brytania[215], dlatego też podpisała deklarację, w której podkreślono tradycję ruchu społecznego „Solidarność" i jego znaczący wkład w walkę o prawa społeczne i pracownicze. Deklaracja potwierdza, że Polska *w pełni szanuje prawa społeczne i pracownicze ustanowione prawem Unii Europejskiej, w szczególności prawa potwierdzone w tytule IV Karty praw podstawowych Unii Europejskiej*. Jakkolwiek trudno zaakceptować ten pogląd z prawnego punktu widzenia (uwzględniając konwencję wiedeńską w sprawie statusu deklaracji)[216], bardzo możliwe jest, że Deklaracja nr 62 miała na celu uchylenie znaczenia art. 1 ust. 2 Protokołu. Nawet jeśli większość jest zdania, że Polska nie zamierzała wycofać się z jakiegokolwiek skutku prawnego Karty (także z praw przewidzianych w tytule IV), jest to również kwestia dyskusyjna. Jednocześnie nie istnieje dyskurs polityczny dotyczący wartości tytułu IV, który mógłby pomóc w jednoznacznym wyjaśnieniu tej sytuacji względem opinii publicznej.

212 W. Bołoz, R. Krajewski, K. Łakomiec, K. Smoderek, M. Wróblewski (red.), *Realizacja zasady informed consent w kontekście relacji lekarz – pacjent. Wyzwania i bariery rozwojowe w Polsce*, Biuletyn RPO – Materiały nr 76, Warszawa 2012.

213 R. Wieruszewski, dz. cyt., s. 120–121.

214 S. Biernat, R. Wieruszewski, A. Wyrozumska, M. Wyrzykowski.

215 Brytyjska polityka była przedmiotem konferencji naukowej, która odbyła się 19 marca 2013 r. W Warszawie; zob. A. Grzelak, *Opt-out Wielkiej Brytanii: uwarunkowania i konsekwencje*, „Państwo i Prawo" 2014, z. 1, s. 112–114.

216 C. Mik, *The Charter of Fundamental Rights: determinants of Protective Standards* [w:] J. Barcz (red.), dz. cyt., s. 74.

5.4. Karta Praw Podstawowych w orzecznictwie

Jak słusznie ujęła to Komisja Europejska: *Sędziowie krajowi są głównymi aktorami zapewniającymi efektywność prawom i wolnościom uwzględnionym w Karcie*[217]. Dlatego też ta część analizy poświęcona jest stosowaniu Karty w polskim orzecznictwie i problemom z tym związanym.

5.4.1. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

Trybunał Konstytucyjny rzadko powołuje się na Kartę Praw Podstawowych. Przed jej wejściem w życie została przywołana w wyroku z 11 maja 2005 r. (K 18/04) jako dokument niemający mocy wiążącej (orzeczenie dotyczyło konstytucyjności traktatu akcesyjnego). Innym przykładem jest wyrok z 2 lipca 2007 r. (K 41/05), w którym Trybunał Konstytucyjny, oceniając konstytucyjność polskiego prawa przeciwko praniu pieniędzy, stwierdził, że dyrektywa 2005/60/WE *nie narusza praw podstawowych i jest zgodna z zasadami uznanymi w szczególności w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej*. Trybunał Konstytucyjny w kolejnym wyroku z 25 lutego 2014 r. (SK 65/12) orzekł, że zasada *nullum crimen, nulla poena sine lege poenali anteriori* jest zakorzeniona nie tylko w Konstytucji, lecz także w Karcie. Co ciekawe, w wyroku w sprawie konstytucyjności Traktatu z Lizbony z 24 listopada 2010 r. (K 32/09) Karta została wymieniona tylko raz[218].

W wyroku[219] dotyczącym konstytucyjności Kodeksu pracy Trybunał Konstytucyjny powołał się na art. 30 Karty i stwierdził, że jest oczywiste, iż ochrona prawa do pracy wiąże się również z gwarancją, że człowiek nie może być pozbawiony pracy bez powodu lub z naruszeniem prawa. Trybunał, powołując się na Kartę, zinterpretował więc prawo do pracy bardzo szeroko, uwzględniając również ochronę w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy.

Trybunał Konstytucyjny najszerzej powołał się na Kartę w uzasadnieniu wyroku z 16 listopada 2011 r. (SK 45/09)[220]. Oceniając konstytucyjność unijnego prawa wtórnego – rozporządzenia Rady (WE) nr 44/2001 – stwierdził, że: *Stosownie do art. 6 ust. 1 TUE Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 r., w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 r. w Strasburgu, która ma taką samą moc prawną jak traktaty. Zgodnie z art. 6 ust. 2 TUE Unia przystępuje do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.; dalej: Konwencja). Unia Europejska prowadzi obecnie negocjacje w sprawie przystąpienia do tej Konwencji. Stosownie do art. 6 ust. 3 TUE prawa podstawowe, zagwarantowane w Konwencji oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa. Obszerny katalog praw, wolności i zasad zamieszczonych w Karcie praw podstawowych wywodzi się w znacznej mierze z europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych*

217 *Sprawozdanie ze stosowania Karty praw podstawowych UE za 2013 r.*, COM (2014) 224 wersja ostateczna, Bruksela, 14 kwietnia 2014 r.

218 Czeski Trybunał Konstytucyjny, decydując o konstytucyjności Traktatu z Lizbony, dokładnie przeanalizował Kartę – orzeczenie z 26 listopada 2008 r., 19/08; zob. K. Witkowska-Chrzczonowicz, P. Chrzczonowicz, *Wybrane problemy zapewnienia skutecznej ochrony praw podstawowych w Unii Europejskiej po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, „Studia z Zakresu Nauk Prawnoustrojowych" 2012, nr 2, s. 33–46.

219 Wyrok TK z 22 maja 2013 r., P 46/11.

220 Analiza orzeczenia: S. Dudzik, N. Półtorak, *The Court of the Last Word. Competences of the Polish Constitutional Tribunal in the Review of European Union Law*, „Yearbook of Polish European Studies" 2012, Vol. 15, s. 225–258.

wolności; stroną tej Konwencji jest także Rzeczpospolita Polska. Stosownie do art. 52 ust. 3 i 4 Karty praw podstawowych w zakresie, w jakim Karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w Konwencji, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę Konwencję. Nie stanowi to przeszkody, aby prawo Unii przyznawało szerszą ochronę. W zakresie, w jakim Karta uznaje prawa podstawowe wynikające ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, prawa te interpretuje się zgodnie z tymi tradycjami. Natomiast na podstawie art. 53 Karty żadne z postanowień Karty nie będzie interpretowane jako ograniczające lub naruszające prawa człowieka i podstawowe wolności uznane, we właściwych im obszarach zastosowania, przez prawo Unii i prawo międzynarodowe oraz konwencje międzynarodowe, których Unia lub wszystkie państwa członkowskie są stronami, w szczególności przez Konwencję oraz przez konstytucje państw członkowskich.

Niektórzy twierdzą, że Karta nie jest traktowana przez Trybunał Konstytucyjny na równi z Europejską Konwencją Praw Człowieka[221], jako że ten drugi dokument jest przywoływany przez Trybunał bardzo często[222]. Chociaż Trybunał Konstytucyjny podkreśla aksjologiczny wspólny rdzeń Konwencji, Konstytucji i Karty (jak w wyroku SK 45/09)[223], nigdy zagadnienia tego szczegółowo nie analizowano. Można jednak dodać, że jednym z powodów takiego stanu rzeczy jest niewielka liczba wniosków i skarg opartych na Karcie. Oczywiste jest, że gdy strony powołują się na Kartę sporadycznie, Trybunał Konstytucyjny ma mniejsze szanse orzekania na podstawie jej treści. Karta z pewnością znajdzie jednak swoje miejsce w skomplikowanych relacjach pomiędzy *acquis communautaire* i polskim *acquis constitutionnel*[224].

5.4.2. Orzecznictwo sądów administracyjnych

W latach 2001–2013[225] Karta została przywołana w 214 orzeczeniach sądów administracyjnych (powoływały się na nią strony bądź sąd). Można zaobserwować znaczący wzrost liczby takich orzeczeń od początku 2010 r., wkrótce po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. Przypadki przywołania Karty mogą być pogrupowane w pięciu kategoriach:

- 109 spraw (50,9%) – nawet jeśli strona odnosiła się do przepisów Karty, sąd nie analizował Karty i nie jest ona uwzględniona w wyroku. Jak wyjaśnić takie podejście sądów? Należy mieć na uwadze, że strony nie określają, jaki jest problem prawny w przypadku powoływania się na przepisy Karty. Zazwyczaj argument dotyczący Karty jest wymieniany razem z innymi (krajowymi i międzynarodowymi) przepisami, które – zdaniem strony – zostały naruszone. Strony mają tendencję do stwierdzania, że naruszono przepis Karty, ale nie dostarczają żadnych wyjaśnień lub argumentacji w tym zakresie. Strony (także profesjonalni pełnomocnicy) bardzo często mają zasadnicze trudności w posługiwaniu się Kartą, ustalaniu możliwości powołania się na nią i wreszcie zdefiniowaniu jej zakresu zastosowania i treści normatywnej, tak by przekonać sądy do jej wykorzystania.

- 53 sprawy (24,7%) – strona powołała się na przepis Karty w skardze, jednak argument ten został uznany za nieuzasadniony przez sąd. Należy zauważyć, że wraz z upływem czasu od wejścia Karty w życie liczba takich przypadków spada. Trudno jest ustalić, dlaczego tak się dzieje, lecz może to mieć związek ze zjawiskami opisanymi powyżej. Strony uznają za bezskuteczne powoływanie się na Kartę i powstrzymują się przed tym. Z drugiej strony

221 M. Górski, *Skutek Karty praw podstawowych Unii Europejskiej po wejściu w życie traktatu z Lizbony w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Trybunału Konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej* [w:] N. Półtorak, S. Dudzik (red.), *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 328.

222 M. Wróblewski, *The application of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and the case-law of the European Court of Human Rights in legislation and proceedings before the Constitutional Court, in VII Warsaw Forum of Human Rights*, MSZ, Warsaw 2014 (nieopublikowany).

223 Wyrok TK z 16 listopada 2011 r., SK 45/09.

224 Więcej: S. Majkowska-Szulc, *Polskie acquis constitutionnel wobec acquis communautaire* [w:] N. Półtorak, S. Dudzik (red.), dz. cyt., s. 165–184.

225 Badanie orzecznictwa związanego z Kartą zakończono w lipcu 2013 r.

możliwe jest, że wzrasta poziom wiedzy i świadomości prawników na temat wykorzystywania Karty w skargach.

- 45 spraw (21%) – sąd uznał, że skarżący miał prawo powoływać się na Kartę w obronie swoich praw. W większości tych spraw uwzględniono prawo do dobrej administracji. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy potwierdził prawo do rozpatrzenia sprawy w sposób bezstronny na podstawie Karty[226], Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku powołał się na prawo każdej osoby do bycia wysłuchanym zgodnie z Kartą[227], a Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, że – w związku z art. 41 Karty – administracja publiczna powinna służyć jako wzór posłuszeństwa wobec prawa, terminowości i budowania zaufania do państwa[228]. Można również znaleźć bezpośrednie odniesienia do Karty w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA), w którym sąd powołuje się na prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na sytuację tej osoby[229]. Istnieją również inne prawa i wolności wywodzone z Karty, które można znaleźć w orzecznictwie sądów administracyjnych, takie jak ochrona danych osobowych, prawa osób niepełnosprawnych, prawo do ochrony zdrowia. Warto zauważyć, że we wszystkich orzeczeniach sądów administracyjnych odnoszących się do art. 35 Karty cytowano publikację prof. Janusza Trzcińskiego[230].

- 6 spraw (2,8%) – strona zwróciła się do sądu o zadanie pytania prejudycjalnego do TSUE, powołując się na naruszenie Karty. Mając na względzie liczbę pytań prejudycjalnych kierowanych do Trybunału z polskich sądów administracyjnych ogółem, liczba takich spraw jest stosunkowo mała.

- 1 sprawa (0,5%) – sąd stwierdził wyraźnie, że nie jest konieczne rozpatrywanie sprawy na podstawie Karty, gdyż do rozpatrzenia skargi wystarcza krajowe ustawodawstwo.

5.4.3. Orzecznictwo sądów powszechnych[231]

Niektóre sądy powszechne odmawiały zastosowania Karty, twierdząc, że polskich obywateli obowiązuje prawo stanowione przez polski parlament i to ono jest podstawą orzekania sądów, chyba że zostanie zmienione bądź unieważnione przez Trybunał Konstytucyjny[232]. Ten sam sąd dodał, że przepisy Karty nie mają żadnej wartości normatywnej. Taka interpretacja jest w zgodzie z wybranymi orzeczeniami Sądu Najwyższego[233]. Niektóre sądy odmawiają stosowania Karty, twierdząc, że samo cytowanie przepisów unijnych przez stronę nie jest wystarczające i musi być powiązane z konkretnym problemem prawnym w danej sprawie[234]. Jeszcze inne sądy odmawiały uznania zarzutów naruszenia Karty, ale bez podania przyczyn odmowy[235]. Natomiast w niektórych sprawach sąd stwierdzał, że można powołać się na Kartę, jednak taka sytuacja nie występuje w konkretnej sprawie (np. w wyroku dotyczącym odmowy wydania osoby w ramach europejskiego nakazu aresztowania, przy którym można by się powołać na Kartę)[236].

226 Wyrok WSA w Bydgoszczy z 14 listopada 2012 r., I SA/Bd 834/12.
227 Wyrok WSA w Gdańsku z 20 grudnia 2012 r., II SA/Gd 512/12.
228 Wyrok WSA w Warszawie z 20 maja 2013 r., II SO/Wa 18/13.
229 Wyrok NSA z 17 listopada 2011 r., II OSK 1657/10. To samo prawo zostało przywołane przez WSA w Kielcach w wyroku z 27 lutego 2013 r., II SA/Ke 19/13.
230 J. Trzciński, *Konstytucyjne prawo do zdrowia na tle art. 35 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej* [w:] L. Garlicki, A. Szmyt (red.), *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 303–305.
231 Orzecznictwo sądów w latach 2001–2013 (do lipca 2013 r.) zostało przeanalizowane przy użyciu sądowych baz danych: Portalu Orzeczeń Sądów, Lex Baza i Lex Omega.
232 Wyrok SA w Katowicach (Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) z 15 listopada 2012 r., III AUa 497/12.
233 Wyrok SN z 24 września 2009 r., II KK 170/09.
234 Wyrok SA w Lublinie z 14 marca 2013 r., III AUa 86/13.
235 Wyrok SA w Szczecinie (Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) z 27 listopada 2012 r., III AUa 169/12.
236 Wyrok SA w Szczecinie z 26 marca 2009 r., II AKa 1/09.

W postępowaniach przed Sądem Najwyższym strony nie były zazwyczaj w stanie wyjaśnić zakresu stosowania Karty[237]. Analiza orzecznictwa Sądu Najwyższego pokazuje, że odwołania do Karty są sporadyczne. Należy jednak podkreślić, że w rzadkich przypadkach powoływania się na Kartę Sąd Najwyższy zastosował ją poprawnie w kontekście prawa unijnego. Dobrymi przykładami są orzeczenia dotyczące prawa telekomunikacyjnego[238], w których sąd, określając charakter kar pieniężnych i implementację prawa unijnego, powołał się na art. 47 Karty (prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu).

Interesujący jest przegląd praw z Karty, które przywoływane są najczęściej przez sądy:

- Godność człowieka (art. 1) – Sąd Najwyższy powołał się na jeszcze niewiążącą Kartę, podkreślając, że traktuje ona godność jako nienaruszalną, szanowaną i chronioną, a w jej preambule godność uznawana jest za źródło innych praw i wolności[239]. Taka interpretacja nie ma odzwierciedlenia w literalnym brzmieniu preambuły, jednak można to wyjaśnić prawdopodobnie tym, że interpretacja taka jest zakorzeniona w polskim orzecznictwie, a art. 30 Konstytucji traktuje godność jako źródło wszystkich praw i wolności.

- Prawo do życia (art. 2) – Sąd Apelacyjny (SA) we Wrocławiu podkreślił, że art. 2 Karty gwarantuje prawo do zdrowia jako formę realizacji prawa do życia[240].

- Zakaz tortur i nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania (art. 4) – Sąd Apelacyjny w Białymstoku stwierdził, że art. 4 nakazuje humanitarnie traktować osoby skazane, w tym również nakłada na państwo obowiązek zapewnienia im opieki zdrowotnej[241].

- Wolność myśli, sumienia i religii (art. 10) – Sąd Najwyższy stwierdził, że bez wątpienia ochrona uczuć religijnych stanowi część wolności religii chronionej przez art. 10 Karty[242].

- Wolność wypowiedzi i informacji (art. 11) – Sąd Najwyższy orzekł, że wolność wypowiedzi i informacji jest zagwarantowana przez prawo unijne głównie w art. 11 Karty[243].

- Prawo własności (art. 17) – Sąd Najwyższy powołał się na Kartę jako przepis odzwierciedlający art. 1 ust. 1 Protokołu do EKPC[244].

- Ochrona w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy (art. 30) – Sąd Najwyższy stwierdził, że *de lege lata brakuje podstawy prawnej dla konstruowania wymagania istnienia zawsze uzasadnienia zawarcia umowy terminowej i jej rozwiązania. W przyszłości, po wejściu w życie Karty Praw Podstawowych UE trzeba będzie powrócić do problemu. Karta w art. 30 wymaga bowiem uzasadnienia każdego rozwiązania stosunku pracy*[245]. Wyrok ten jest interesujący, ponieważ Sąd Najwyższy sygnalizował potencjalną niezgodność Kodeksu pracy z Kartą. Jednocześnie trzeba zauważyć, że SN w 2012 r. uważał, że Karta nie jest jeszcze dokumentem prawnie wiążącym.

- Zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczna (art. 34) – Sąd Apelacyjny w Gdańsku wspomniał, że uprawnienie do zabezpieczenia społecznego jest zagwarantowane przez art. 34 Karty[246].

- Ochrona zdrowia (art. 35) – Sąd Apelacyjny we Wrocławiu nie tylko stwierdził, że prawo do ochrony zdrowia jest gwarantowane przez art. 35 Karty, lecz także podkreślił, że art. 2

237 Wyrok SN z 18 maja 2010 r., I UK 79/10, LEX nr 661514; wyrok SN z 10 listopada 2010 r., III PK 38/10; wyrok SN z 23 listopada 2010 r., I UK 274/10; wyrok SN z 21 czerwca 2011 r., III UK 18/11.
238 Wyrok SN z 14 kwietnia 2010 r., III SK 1/10; wyrok SN z 7 lutego 2011 r., II SK 52/10, LEX nr 1001322.
239 Wyrok SN z 7 lutego 2007 r., III KK 243/06.
240 Wyrok SN z 28 listopada 2012 r., I ACa 1337/11.
241 Wyrok SN z 17 kwietnia 2013 r., II AKzw 655/13.
242 Wyrok SN z 29 października 2012 r., I KZP 12/12.
243 Wyrok SN z 7 lutego 2007 r., III KK 243/06.
244 Wyrok SN z 28 czerwca 2005 r., I CK 835/04.
245 Wyrok SN z 5 października 2012 r., I PK 79/12.
246 Wyrok SN z 24 maja 2013 r., III AUa 208/13.

Karty gwarantuje prawo do zdrowia jako formę realizacji prawa do życia[247]. Sąd Apelacyjny w Białymstoku orzekł, że art. 4 nakazuje humanitarnie traktować osoby skazane (w tym również zapewnić im opiekę zdrowotną)[248].

- Prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu (art. 47) – Sąd Najwyższy podkreślił znaczenie prawa do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu zagwarantowanego w art. 47 Karty[249].

Polskie sądy nie stosują przepisów Karty zawierających prawa, które dotyczą poziomu unijnego, takich jak prawo dostępu do dokumentów (art. 42) lub prawo do składania petycji (art. 44), oraz nie odnoszą się do przepisów horyzontalnych zawartych w Karcie (np. art. 51 stanowiący, że Karta ma zastosowanie do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii). Choć nietrudno wyjaśnić, dlaczego sądy nie powołują się na przepisy odnoszące się do poziomu UE (istniejące problemy nie są rozpatrywane zazwyczaj przez sądy krajowe), niełatwo wytłumaczyć, co powstrzymuje sądy przed stosowaniem klauzul horyzontalnych. Analiza możliwości zastosowania Karty w odniesieniu do przepisów krajowych – tzn. zbadanie, czy zgodnie z art. 51 Karty dana regulacja znajduje się w zakresie zastosowania prawa UE – powinna być wszak kwestią o podstawowym, prejudycjalnym znaczeniu. Najprostszym wytłumaczeniem, choć niekoniecznie w pełni prawdziwym, jest to, że sądy nie są świadome wagi tych przepisów. Potwierdzać to może fakt, że w wielu wyrokach odnoszących się do Karty jest ona przywoływana w sytuacji wykraczającej poza zakres prawa unijnego. Również zachowania stron wskazuje na powszechną nieświadomość konieczności dokonania takiej analizy.

5.4.4. Polskie orzecznictwo – podsumowanie

Należy podkreślić fakt, że do tej pory polskie orzecznictwo odwołujące się do Karty jest stosunkowo skromne, w przeciwieństwie do orzecznictwa powołującego się na Europejską Konwencję Praw Człowieka[250]. Należy również pamiętać, że nawet jeśli jest wiele przykładów orzeczeń, w których Karta została przywołana, to w większości przypadków była ona stosowana niewłaściwie, a w wielu sąd nie podzielił opinii stron o naruszeniu praw i wolności zagwarantowanych przez Kartę. Analizując orzecznictwo, nie udało się znaleźć takiego, które byłoby oparte wyłącznie na Karcie.

Sądy mają nierzadko tendencję do traktowania przepisów Karty jedynie jako „odbicia" postanowień Konwencji. W orzecznictwie uznają często, że funkcją Karty jest dodatkowe potwierdzenie praw zagwarantowanych przez EKPC, a dokument jest analizowany równolegle z innymi dokumentami międzynarodowymi dotyczącymi praw człowieka (pakty ONZ, konwencje Rady Europy itp.). Orzecznictwo Sądu Najwyższego wydaje się czasem o wiele bardziej szczegółowe, ponieważ powołuje się na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w celu wzmocnienia praw zagwarantowanych w Karcie. Polskie sądy powstrzymują się przed występowaniem z pytaniami prejudycjalnymi do TSUE dotyczącymi Karty, z wyjątkiem Sądu Okręgowego w Częstochowie w sprawie C-28/14 *Ryszard Pańczyk przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie*[251].

Strony w postępowaniach przed sądami powszechnymi prezentują tę samą postawę co skarżący przed sądami administracyjnymi – odwołują się oni do praw z Karty (które można też odnaleźć w polskim porządku prawnym) równolegle z powoływaniem się na inne akty międzynarodowe. Należy jednak zauważyć, że sądy powołują się na Kartę niezależnie (z urzędu) nawet wtedy, gdy strony nie wspominają o tym dokumencie. Opinia, że *Karta wchodzi do sal sądowych nie tylko*

247 Wyrok SN z 28 listopada 2012 r., I ACa 1337/11.

248 Wyrok SN z 17 kwietnia 2013 r., II AKzw 655/13.

249 Wyrok SN z 14 kwietnia 2010 r., III SK 1/10.

250 A. Wróbel (red.), *Zapewnianie efektywności orzeczeń sądów międzynarodowych w polskim porządku prawnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.

251 Pytanie Sądu Okręgowego w Częstochowie z 20 grudnia 2013 r. W sprawie C-28/14 *Pańczyk*. Trybunał Sprawiedliwości uznał, że w sprawie tej nie może udzielić odpowiedzi, ponieważ przedmiot sprawy mieści się w sposób oczywisty poza zakresem zastosowania prawa Unii Europejskiej.

z inicjatywy stron, lecz także dzięki sądom krajowym, które same często stosują Kartę jako źródło prawa, jest na ogół prawdziwa również w Polsce[252].

Ograniczony jednak wciąż zakres stosowania Karty w sądach polskich może wynikać z relatywnie krótkiego czasu jej obowiązywania. Rzadkie odwoływanie się do przepisów Karty można również wytłumaczyć porównywalnym poziomem ochrony praw podstawowych gwarantowanym w ramach polskiego porządku prawnego. Interesująca jest też obserwacja, że niektóre sądy uznają, że pewne prawa są zawarte w Karcie, choć nie występują ani w jej tekście, ani w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Takie orzecznictwo może być wynikiem interpretacji Karty przez pryzmat krajowej konstytucji lub prawa krajowego.

Podsumowując, trudno nie zgodzić się z opinią, że Karta była dotychczas wykorzystywana w orzecznictwie raczej powierzchownie, a sądy nie odniosły się wyraźnie do kwestii, czy ma ona bezpośrednie zastosowanie, czy nie. Na pewno Karta nie wywarła znaczącego wpływu na rozstrzygnięcie spraw, w których była przywoływana[253]. Wykorzystywana jest w polskim orzecznictwie bardziej jako element dekoracyjny lub ornamentacyjny niż podstawa prawna orzekania.

252 *Prawa podstawowe – wyzwania i osiągnięcia w 2013 r.*, raport Agencji Praw Podstawowych, 2014, s. 25.

253 *Prawa podstawowe – wyzwania i osiągnięcia w 2013 r.*, dz. cyt., s. 25.

5.5. Karta w ustawodawstwie

Analiza[254] posiedzeń komisji sejmowych wskazuje, że Karta była przywoływana głównie w czasie dyskusji nad projektami ustaw implementujących prawo unijne[255].

- Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi przywołał art. 10 Karty jako uzasadnienie uboju rytualnego zwierząt w Polsce[256].
- Biuro Analiz Sejmowych powołało się na art. 7 Karty w czasie dyskusji nad zmianami do ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta[257].
- Artykuły 12 i 20 Karty były przywoływane przez posłów podczas dyskusji nad zmianami dotyczącymi kredytów i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych[258].
- Karta była przywoływana w czasie dyskusji na temat dyrektywy 2011/37/WE dotyczącej tytoniu[259].
- Artykuł 23 był przywoływany w debacie sejmowej dotyczącej zasady pomocniczości i projektu dyrektywy w sprawie poprawy równowagi płci wśród organów spółek giełdowych[260].
- Niektórzy posłowie twierdzili, że projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie badań klinicznych produktów leczniczych stosowanych u ludzi oraz uchylenia dyrektywy 2001/20/WE (COM (2012) 369 wersja ostateczna) jest niezgodny z art. 1 i 3 Karty.
- Artykuł 21 Karty był przywoływany jako podstawa prawna propozycji utworzenia nowej instytucji – Rzecznika do spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji (projekt ustawy został wniesiony przez SLD)[261].
- W trakcie debaty nad umową ACTA Minister Administracji i Cyfryzacji oraz posłowie podkreślali niezgodność zapisów ACTA z niektórymi przepisami Karty[262].
- Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi powoływał się w trakcie debaty nad projektami zmian do ustawy o wspólnej polityce rolnej na przepisy Karty gwarantujące ochronę danych osobowych jako kontrargument dotyczący upubliczniania informacji o dotacjach uzyskanych w ramach systemu przez indywidualnych rolników[263].

254 Ustawodawstwo (od dnia wejścia w życie Traktatu z Lizbony do sierpnia 2013 r.) zostało przeanalizowane przy użyciu stron internetowych Sejmu i Senatu oraz „Sejmometru" (www.mojepanstwo.pl).

255 Komisja do spraw Unii Europejskiej – 14 razy, Komisja Ustawodawcza – 3 razy, Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi – 3 razy, Komisja Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii – 2 razy, Komisja Spraw Zagranicznych – 2 razy, Komisja Finansów Publicznych – raz, Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich – raz, Komisja Etyki Poselskiej – raz.

256 Sprawozdanie Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt z 13 czerwca 2013 r., druk nr 1458.

257 Opinia Komisji Ustawodawczej w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz zmianie niektórych ustaw z 4 kwietnia 2013 r.

258 Sprawozdanie Komisji Finansów Publicznych z 21 lutego 2013 r., druk nr 911-A.

259 Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 21 stycznia 2013 r.

260 Sprawozdanie Komisji do spraw Unii Europejskiej o komisyjnym projekcie uchwały w sprawie uznania projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie poprawy równowagi płci wśród dyrektorów niewykonawczych spółek, których akcje są notowane na giełdzie i odnośnych środków za niezgodny z zasadą pomocniczości z 3 stycznia 2013 r., druk nr 1004.

261 Opinia nr 87 Komisji Ustawodawczej w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o wyrobie alkoholu etylowego oraz wytwarzaniu wyrobów tytoniowych oraz o zmianie innych ustaw wraz z autopoprawką z 28 czerwca 2012 r.

262 Komisja Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii, 24 stycznia i 28 marca 2012 r.

263 Sprawozdanie Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej z 27 marca 2012 r., druk nr 259.

- Artykuł 21 Karty był przywoływany w debacie na temat nieprzestrzegania norm etycznych przez jednego z posłów[264].

- Artykuł 23 Karty stanowił podstawę prawną wniosku o powołanie Komisji Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn[265].

Trzeba podkreślić fakt, że w wielu przypadkach posłowie krytykowali, iż podejmowana jest próba wprowadzenia Karty „tylnymi drzwiami". Podczas posiedzeń niektórych komisji sejmowych krytykowano również rzekomo podejmowane próby mające na celu wycofanie się z Protokołu. Niektórzy posłowie powoływali się na Kartę w swoich interpelacjach poselskich[266], szczególnie tych dotyczących umowy ACTA i domniemanego wycofania się przez Polskę z Protokołu. Postanowienia Karty są przywoływane nie tylko podczas dyskusji parlamentarnych, lecz także w ramach uzasadnień projektów aktów prawnych – na przykład art. 21 Karty był przywoływany jako podstawa propozycji utworzenia nowej instytucji – Rzecznika do spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji[267]; art. 2 w rządowym projekcie ustawy o ratyfikacji Protokołu nr 13 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności dotyczącego zniesienia kary śmierci we wszystkich okolicznościach[268], a art. 10 Karty w rządowym projekcie ustawy dotyczącej uboju rytualnego[269]. Analiza opinii i dokumentów eksperckich w ramach procesu legislacyjnego wykazuje ogólny brak obecności Karty – istnieje jedynie kilka przypadków powołania się na jej postanowienia[270].

W procesie legislacyjnym na poziomie rządowym Karta przywoływana jest niezwykle rzadko, a Rządowe Centrum Legislacji korzysta z niej okazjonalnie. Rada Legislacyjna odwołuje się do Karty znacznie częściej, jednak nadal możliwe jest znalezienie tylko kilku przykładów[271]. Kartę wykorzystano również jedynie w kilku uzasadnieniach projektów rządowych (np. art. 7 i 8 w projekcie zmian ustawy o finansowaniu wspólnej polityki rolnej)[272].

Należy również dodać, że w projektach ustaw nie jest oceniana zgodność projektu z Kartą. Niektóre organizacje obywatelskie (w tym Helsińska Fundacja Praw Człowieka) wezwały parlament do włączenia takiej oceny w stosunku do EKPC, jednak Karta nie była wspominana w tym kontekście[273]. Również Rzecznik Praw Obywatelskich wezwał posłów do uwzględniania ważnych dokumentów chroniących prawa człowieka (nie tylko Konwencji) podczas przygotowywania projektów legislacyjnych, niemniej Karta nie została osobno wymieniona[274].

264 Komisja Etyki Poselskiej, 29 lutego 2012 r.

265 Sprawozdanie Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich o poselskim projekcie uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 29 lutego 2012 r., druk nr 77.

266 Art. 115 Konstytucji RP.

267 Projekt ustawy o Rzeczniku do spraw Przeciwdziałania Dyskryminacji z 25 stycznia 2012 r., druk nr 565.

268 Rządowy projekt ustawy o ratyfikacji Protokołu nr 13 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności dotyczącego zniesienia kary śmierci we wszystkich okolicznościach z 16 maja 2013 r., druk nr 1409.

269 Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt z 10 maja 2013 r., druk nr 1370.

270 Na przykład L. Bosek, D. Olejniczak, *Opinia w sprawie projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie badań klinicznych produktów leczniczych stosowanych u ludzi oraz uchylenia dyrektywy 2001/20/WE*, „Zeszyty Prawnicze" 2012, nr 4, s. 127.

271 Na przykład opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (wersja projektu z 2 listopada 2012 r.) i opinia z 14 września 2012 r. dotycząca interpretacji art. 11 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i możliwości ewentualnej nowelizacji ustawy z 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych.

272 Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw z 17 września 2008 r., druk nr 954.

273 Mechanizm badania zgodności z Europejską Konwencją Praw Człowieka nie został jeszcze wprowadzony.

274 Opinia RPO z 11 lutego 2014 r.

5.6. Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich

Komisja Europejska, dostrzegając rolę organów pozasądowych w implementacji Karty, w 2013 r. przeprowadziła badanie dotyczące tej problematyki. Wyniki ankiety (składającej się z sześciu obszarów: szkolenia, budowanie świadomości, rozpatrywanie skarg, udzielanie rekomendacji, postępowania sądowe i mediacja) zostały przedstawione i skomentowane w raporcie rocznym Agencji Praw Podstawowych UE[275]. Jako że rozpatrywanie skarg, udzielanie zaleceń w formie wystąpień generalnych oraz wszczynanie postępowań sądowych lub udział w nich należą do kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich, poniżej zaprezentowane zostaną pokrótce udzielone w tym zakresie odpowiedzi[276].

Karta Praw Podstawowych jest w Polsce widoczna w działaniach Rzecznika Praw Obywatelskich. Jednakże Rzecznik otrzymuje pojedyncze skargi, w których obywatele powołują się na Kartę (co tylko wspiera hipotezę o bardzo niskim poziomie świadomości prawnej w zakresie Karty). Tę tendencję (sporadycznego powoływania się na Kartę w skargach) można, zdaniem Komisji Europejskiej, zaobserwować również w innych państwach członkowskich[277]. Mimo wszystko Karta – z inicjatywy własnej Rzecznika – była przedmiotem jego wniosków i raportów:

- W wystąpieniu generalnym skierowanym do Ministra Sprawiedliwości, dotyczącym odwoływania notariuszy w momencie ukończenia 70. roku życia, Rzecznik Praw Obywatelskich powołał się na dyrektywę 2000/78/WE i art. 21 Karty.

- W wystąpieniu generalnym skierowanym do Ministra Administracji i Cyfryzacji, dotyczącym unijnego prawa ochrony danych osobowych i tworzenia warunków rozwoju ekonomii cyfrowej, Rzecznik Praw Obywatelskich powołał się na art. 8 Karty.

- Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Zdrowia z zapytaniem w sprawie ochrony danych wrażliwych w systemie informacji medycznej w Polsce, powołując się na art. 8 Karty.

- Artykuły 25 i 26 Karty były przywołane w raporcie RPO na temat przemocy wobec kobiet starszych i niepełnosprawnych.

- Artykuły 21 i 26 Karty były przywołane w raporcie RPO dotyczącym dostępności dla osób niepełnosprawnych stron internetowych instytucji publicznych.

Rzecznik kilkakrotnie powołał się na Kartę przed Trybunałem Konstytucyjnym, a Karta była przywoływana jako jedna z podstaw wniosku:

- Rzecznik Praw Obywatelskich złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ustawy Prawo o zgromadzeniach, powołując się w swojej argumentacji m.in. na art. 12 Karty[278]. Sprawa została rozstrzygnięta wyrokiem TK z 18 września 2014 r. (sygn. akt K 44/12). W wyroku TK nie odniósł się do Karty.

- Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do Trybunału wniosek w sprawie systemu informacji

275 *Prawa podstawowe – wyzwania i osiągnięcia w 2013 r.*, dz. cyt., s. 29–31.

276 Przedstawiono dane za okres od 1 grudnia 2009 r. do 31 października 2013 r.

277 Kwestionariusz Komisji Europejskiej skierowany był do czterech typów organów niesądowniczych: krajowych organów ochrony praw człowieka, rzeczników praw obywatelskich, niezależnych organów do spraw równouprawnienia oraz instytucji wyspecjalizowanych. Jako że RPO pełni funkcję trzech pierwszych, odpowiedzi przygotował autor artykułu.

278 Wniosek RPO z 4 marca 2013 r., RPO-714908-I/12/ST/KM.

medycznej[279]. Dane dotyczące zdrowia, jako dane wrażliwe, muszą być w opinii RPO przetwarzane z zachowaniem odpowiednich standardów, a rejestr takich danych powinien być regulowany przez ustawę. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich niewłaściwe jest regulowanie w ten sposób jedynie części danych medycznych. We wniosku Rzecznik oparł swoją argumentację m.in. na art. 7 i 8 Karty. Sprawa została rozstrzygnięta wyrokiem TK z 18 grudnia 2014 r. (sygn. akt K 33/13). W swoim wyroku TK nie powoływał się na postanowienia Karty.

- W sprawie dotyczącej opodatkowania e-booków dyskryminacyjną w stosunku do tradycyjnych książek stawką podatku VAT Rzecznik Praw Obywatelskich skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt K 61/13). W uzasadnieniu tego wniosku podkreślił, że objęcie wydawnictw cyfrowych normalną, a nie, jak w przypadku wydań papierowych, obniżoną stawką podatku od wartości dodanej stanowi naruszenie zasady równego traktowania zawartej w Konstytucji. W piśmie procesowym z 19 listopada 2014 r. (VII.715.11.2014.MW/NC) RPO wskazał wyraźnie, że przepisy prawa wtórnego (z których wynikają przepisy polskiej ustawy o VAT) mogą naruszać zasadę równego traktowania określoną w Karcie Praw Podstawowych UE (art. 20). Mając to na względzie, Rzecznik zasugerował Trybunałowi konieczność skierowania pytania prejudycjalnego do TSUE w przedmiocie ważności prawa wtórnego, z uwagi na jego niezgodność z Kartą.

Mimo że Rzecznik Praw Obywatelskich V kadencji wyrażał otwarcie swoje wątpliwości na temat charakteru normatywnego Karty[280], w ostatnich latach Karta była wykorzystywana w działaniach Rzecznika, choć nie tak często jak inne instrumenty ochrony praw człowieka[281]. Niemniej należy zauważyć, że pomimo braku powoływania się na Kartę przez obywateli w skargach Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie zwracał uwagę na naruszenie przepisów Karty z urzędu. W całej Unii 25% organów pozasądowych korzystało z Karty w postępowaniach sądowych, ale jedynie cztery z nich w badaniu mogły podać konkretne przykłady takich spraw (w tym RPO)[282].

279 Wniosek RPO z 19 lipca 2013 r., RPO-667915-I/12/KMŁ.

280 Wystąpienie RPO skierowane do Prezesa Rady Ministrów z 20 listopada 2007 r., RPO-573907, dostępne na stronie: http://www.rpo.gov.pl/pliki/1195653208.pdf (dostęp: 15 czerwca 2014 r.).

281 M. Wróblewski, *Zapewnianie efektywności oddziaływania standardów Rady Europy na system prawny i praktykę w obszarze praworządności i praw człowieka – uwagi z perspektywy działalności polskiego ombudsmana* [w:] J. Jaskiernia (red.), *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989–2009*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 51–74.

282 *Prawa podstawowe – wyzwania i osiągnięcia w 2013 r.*, dz. cyt., s. 31.

5.7. Podsumowanie

Przystąpienie Polski i Wielkiej Brytanii do Protokołu nie tylko nie wyjaśniło kwestii stosowania i interpretacji Karty, ale jeszcze bardziej ją skomplikowało[283]. Debata publiczna w sprawie Karty, która odbyła się w Polsce, a koncentrowała się na Protokole, doprowadziła do stanu niepewności co do statusu prawnego Karty w Polsce. Widoczny był głęboki podział na przeciwników Karty i jej zwolenników. Podczas gdy pierwsi podkreślali merytoryczne i formalne braki Karty, a w konsekwencji – ryzyko związane z jej przyjęciem, drudzy zwracali uwagę na jej niezbędność. Wydaje się, że zwolennicy Karty nie byli w stanie podkreślić wystarczająco wyraźnie zalet pełnej akceptacji dokumentu i skoncentrowani byli na odpieraniu argumentów przeciwników. Dlatego też debata publiczna skupiona była na ryzyku związanym z przyjęciem Karty zamiast na pozytywnych cechach Karty Praw Podstawowych i jej wartości dodanej.

Należy podkreślić, że ze względu na liczne sprzeczne argumenty i oświadczenia polityczne oraz fakt, że kwestie przyjęcia i implementacji Karty stały się argumentami w walce politycznej, a nie przedmiotem profesjonalnej debaty, obecny status Karty w Polsce jest wciąż dyskusyjny. Stan ten wyjaśnia również częściowo niepewność co do statusu Karty i jej mocy wiążącej – zarówno prawnicy, jak i przedstawiciele organizacji obywatelskich i związków zawodowych mieli wątpliwości co do podstawowej charakterystyki Karty: czy jest prawnie wiążąca w Polsce, jaki jest jej status prawny, w jaki sposób można ją wykorzystywać w praktyce. Karta jest często postrzegana jako kolejna nieskuteczna i „miękka" deklaracja praw człowieka.

Warto dodatkowo zauważyć, że pytanie, czy możliwe (a jeśli tak, to w jakiej formie) jest wycofanie się z Protokołu, było analizowane zarówno przez rząd w odpowiedzi na interpelacje poselskie, jak i w literaturze[284].

Karta jest nadal stosunkowo nowym instrumentem ochrony praw człowieka w Unii Europejskiej, w tym oczywiście także w Polsce. Nie oznacza to jednak, że jest zupełnie nieobecna w polskich sądach. Istnieją jednak zauważalne różnice i podobieństwa pomiędzy sądami polskimi i sądami innych państw członkowskich. Podczas gdy sądy innych państw członkowskich najczęściej powołują się na Kartę w dziedzinie azylu i imigracji (21%)[285], sądy polskie nie powołują się na te przepisy. Zarówno polskie sądy, jak i sądy innych państw członkowskich równie często odwołują się do prawa do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu (art. 47) oraz do prawa do dobrej administracji (art. 41). Tę samą tendencję można zaobserwować w orzecznictwie TSUE, który powoływał się na art. 41 i 47 w połowie wszystkich wyroków odnoszących się do Karty. Co charakterystyczne, w przeciwieństwie do europejskich tendencji (22% według badań Komisji Europejskiej) polski wymiar sprawiedliwości nie stosuje w ogóle przepisów horyzontalnych. Wydaje się to zasadniczym problemem dla zapewnienia prawidłowego zastosowania Karty.

Podobnie jak w całej Unii Karta w Polsce jest dość często powierzchownie traktowana jako narzędzie interpretacyjne, bez udzielania odpowiedzi na pytanie, czy Karta ma zastosowanie w danej sprawie, czy nie. Polskie sądy często odwołują się do Karty w uzasadnieniach spraw, które wykraczają poza zakres prawa unijnego. Sądy powołują się również na Kartę równolegle z innymi instrumentami ochrony praw człowieka, co można też zaobserwować w innych krajach Unii Europejskiej (tak jest w 2/3 orzeczeń)[286].

283 L. Pech, X. Groussot, *Fundamental Rights Protection in the EU Post Lisbon Treaty*, „European Issue" 2010, No. 173, s. 9.

284 J. Barcz, *Odniesienia do Karty Praw Podstawowych w toku procedury ratyfikacyjnej Traktatu z Lizbony w Polsce* [w:] H. Machińska (red.), *60 lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, Oficyna Prawa Polskiego, Warszawa 2009, s. 75–76; W. Czapliński, *Kilka uwag w kwestii możliwości wycofania się przez Polskę z protokołu polsko-brytyjskiego*, „Studia Europejskie" 2012, nr 1, s. 83–94.

285 *Prawa podstawowe – wyzwania i osiągnięcia w 2013 r.*, dz. cyt., s. 25.

286 Tamże, s. 31.

Biorąc pod uwagę te wszystkie dane, należy stwierdzić, że potencjał zastosowania Karty w Polsce pozostaje niewykorzystany. Wydaje się, że jednoznaczne przesądzenie wartości normatywnej Karty przez najwyższe organy sądownicze mogłoby się przyczynić do lepszego jej wykorzystania, a tym samym upowszechnienia jej postanowień jako skutecznego narzędzia obywateli w ochronie ich praw podstawowych.

Część 6.

Kazusy (A–G)

Wstęp

W tej części podręcznika zamieszczamy siedem kazusów (oznaczonych kolejno od A do G), od krótkich po bardzo rozbudowane, opracowanych w ramach projektu „Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej jako żywy instrument" przez prof. Ninę Półtorak i mec. Mirosława Wróblewskiego. Kazusy te były wykorzystywane podczas szkoleń dotyczących stosowania Karty, organizowanych dla radców prawnych, sędziów i przedstawicieli organizacji pozarządowych. Uczestnicy szkoleń, pracując w kilkuosobowych grupach, rozwiązywali kazusy, a efekty pracy zespołów można było porównać i omówić.

Kazusy te mogą być wykorzystywane – do czego serdecznie zachęcamy! – podczas projektów edukacyjnych i szkoleń, zajęć uniwersyteckich czy na aplikacji, ale także w ramach pracy własnej czytelnika, który chce sprawdzić swoje umiejętności w zakresie stosowania Karty. Kazusy zawierają opis stanu faktycznego i prawnego, pytania, na które należy odpowiedzieć (pomogą one w podjęciu decyzji o zastosowaniu lub nie zapisów Karty), oraz uwagi pomocne w rozwiązaniu kazusów – tych ostatnich nie należy czytać przed próbą samodzielnego rozstrzygnięcia problemu.

Kazus A

Masa Krytyczna w mieście B. pragnie zaprotestować przeciwko rosnącemu ruchowi ciężarówek przejeżdżających przez miasto i park krajobrazowy, który otacza aglomerację od wschodu. Zdaniem zgromadzenia rowerowego ruch TIR-ów jeżdżących przede wszystkim na trasie Wilno – Warszawa niszczy chronioną przyrodę i zatruwa miasto. Zgłoszenie zgromadzenia przez Masę Krytyczną spotkało się jednak z odmową prezydenta miasta B., który uznał, że wymaganie dotyczące określenia „trasy przejścia" zgromadzenia, zawarte w ustawie Prawo o zgromadzeniach, nie pozwala na manifestację na rowerach. Co więcej, zgromadzenie uniemożliwi przejazd ciężarówek między państwami członkowskimi Unii Europejskiej (Masa Krytyczna chce protestować przez trzy godziny na trasie przejazdu TIR-ów), co naruszy swobodę przepływu towarów w Unii. Czy zgromadzenie rowerowe w odwołaniu może powołać się na Kartę Praw Podstawowych? Uzasadnij swoją odpowiedź.

Wskazówki dla prowadzącego zajęcia lub dotyczące pracy własnej[287]:

- Podstawową kwestią, którą należy rozstrzygnąć, jest kwestia możliwości powołania się na postanowienia Karty w omawianej sprawie.

- Przede wszystkim – zgodnie z art. 51 ust. 1 Karty – należy określić, czy w opisanej sprawie można stosować prawo Unii Europejskiej, a zatem trzeba znaleźć odpowiedni łącznik między przepisami polskiego prawa krajowego a przepisami prawa Unii. Zgodnie z orzecznictwem TSUE stosowanie prawa UE oznacza jednoczesne zastosowanie praw podstawowych chronionych na mocy Karty Praw Podstawowych. Należy bowiem pamiętać, że jeżeli stan prawny w odniesieniu do państwa członkowskiego nie jest objęty zakresem stosowania prawa Unii, to nie można powoływać się na postanowienia Karty w postępowaniu sądowym.

- Ewentualnego łącznika można szukać m.in. bezpośrednio w traktatach, a mianowicie w swobodzie przepływu towarów określonej w TFUE (art. 28).

- Przeważa opinia, że sytuację, w której państwo członkowskie dokonuje derogacji swobód traktatowych, należy postrzegać jako obszar stosowania prawa Unii.

- Jeśli można powołać się na postanowienia Karty, należy przejść do drugiego etapu analizy, tj. zbadania, jakie przepisy KPP mogły zostać naruszone w omawianej sprawie, a szczególnie ustalenia, jakie prawa zostały złamane.

- Jeżeli chodzi o możliwość naruszenia prawa określonego w Karcie, należy mieć na względzie art. 12 KPP, który gwarantuje wolność pokojowego zgromadzania się.

- Pomocą w rozstrzygnięciu tej sprawy, z zachowaniem różnic stanu faktycznego sprawy i systemów prawnych, powinien być wyrok TSUE z 12 czerwca 2003 r. w sprawie C-112/00 *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge przeciwko Republice Austrii*. W wyroku tym Trybunał orzekł, że *fakt, że właściwe władze państwa członkowskiego nie zakazały zgromadzenia w takich okolicznościach jak będące przedmiotem postępowania przed sądem krajowym, nie pozostaje w sprzeczności z art. 30 i 34 traktatu WE (obecnie, po zmianie, art. 28 WE i 29 WE) w związku z jego art. 5 (obecnie art. 10 WE)*.

287 Wskazówki dla prowadzącego zajęcia mają wyłącznie charakter sugestii. Niektóre z propozycji rozwiązań mogą być z pewnością ujęte w inny sposób. Praktyczne doświadczenie autorów podręcznika pozwala im jednak na podzielenie się z prowadzącymi zajęcia niniejszymi spostrzeżeniami.

Kazus B

Stowarzyszenie Walki z Piractwem Drogowym zaapelowało do Ministra Gospodarki o wydanie zakazu sprowadzania do Polski symulatorów gier komputerowych produkowanych w Wielkiej Brytanii, na których fabrycznie zainstalowany jest program symulacji niebezpiecznej jazdy drogowej. Główną atrakcją takich gier jest szybka jazda po mieście, pościgi aut i brawurowa jazda na trasie. Zdaniem stowarzyszenia produkt ten stanowi zagrożenie dla życia i zdrowia uczestników ruchu przez to, że przygotowuje zazwyczaj młodych ludzi do naruszania zasad bezpieczeństwa na drodze. Czy stowarzyszenie może przekonać ministra do wydania zakazu, wykorzystując Kartę Praw Podstawowych? Uzasadnij swoją odpowiedź.

Wskazówki dla prowadzącego zajęcia lub dotyczące pracy własnej[288]:

- Podstawową kwestią, którą należy rozstrzygnąć, jest kwestia możliwości powołania się na postanowienia Karty w omawianej sprawie.

- Przede wszystkim – zgodnie z art. 51 ust. 1 – należy określić, czy w opisanej sprawie można stosować prawo Unii Europejskiej, a zatem trzeba znaleźć odpowiedni łącznik między przepisami polskiego prawa krajowego a przepisami prawa Unii. Zgodnie z orzecznictwem TSUE stosowanie prawa UE oznacza jednoczesne zastosowanie praw podstawowych chronionych na mocy Karty Praw Podstawowych. Należy bowiem pamiętać, że jeżeli stan prawny w odniesieniu do państwa członkowskiego nie jest objęty zakresem stosowania prawa Unii, to nie można powoływać się na postanowienia Karty w postępowaniu sądowym.

- Ewentualnego łącznika można szukać m.in. bezpośrednio w traktatach, a mianowicie np. w swobodzie przepływu towarów określonej w TFUE (art. 28). Rozważenia wymagają także inne łączniki, np. swoboda przedsiębiorczości.

- Przeważa opinia, że sytuację, w której państwo członkowskie dokonuje derogacji swobód traktatowych, należy postrzegać jako obszar stosowania prawa Unii.

- Jeśli można powołać się na postanowienia Karty, należy przejść do drugiego etapu analizy, tj. zbadania, jakie przepisy KPP mogły zostać naruszone w omawianej sprawie, a szczególnie ustalenia, jakie prawa zostały złamane.

- Jeżeli chodzi o możliwość naruszenia prawa określonego w Karcie, należy mieć na względzie art. 1 KPP, który stanowi, że *godność człowieka jest nienaruszalna. Musi być szanowana i chroniona*. Trzeba pamiętać także o art. 2 KPP gwarantującym prawo do życia. Należy rozważyć dodatkowo kwestię interesu ogólnego, a więc zapewnienia bezpieczeństwa publicznego (na drogach).

- Pomocą w rozstrzygnięciu tej sprawy, z zachowaniem różnic stanu faktycznego sprawy i systemów prawnych, powinien być wyrok TSUE z 14 października 2004 r. w sprawie C-36/02 *Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH przeciwko Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*. W wyroku tym Trybunał orzekł, że *prawo wspólnotowe nie stoi na przeszkodzie wydaniu przez władze krajowe zakazu prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na wykorzystywaniu do celów handlowych gier opartych na symulacji zabijania ludzi, uzasadnionego ochroną porządku publicznego w związku z naruszeniem w ramach tej działalności godności ludzkiej*.

288 Wskazówki dla prowadzącego zajęcia mają wyłącznie charakter sugestii. Niektóre z propozycji rozwiązań mogą być z pewnością ujęte w inny sposób. Praktyczne doświadczenie autorów podręcznika pozwala im jednak na podzielenie się z prowadzącymi zajęcia niniejszymi spostrzeżeniami.

Kazus C

Zgodnie z art. 10 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (t.j. Dz.U. z 2006 r. nr 216, poz. 1584) po objęciu funkcji wójta po nowych wyborach samorządowych Stanisław Ś., wójt gminy L., złożył 2 stycznia 2007 r. oświadczenie majątkowe. W treści oświadczenia wójt podał informacje o swoim stanie majątkowym, m.in. posiadanych nieruchomościach, gotówce, samochodach, ale także cennym zbiorze numizmatycznym.

Zgodnie z art. 24i ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) *informacje zawarte w oświadczeniu majątkowym są jawne, z wyłączeniem informacji o adresie zamieszkania składającego oświadczenie oraz o miejscu położenia nieruchomości*. Zgodnie z ust. 3 tego przepisu *jawne informacje zawarte w oświadczeniach majątkowych są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej, o którym mowa w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.)*. Oświadczenie majątkowe Stanisława Ś. zostało zeskanowane (zaczerniono jedynie dane zgodnie z art. 24i ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym) i zamieszczone na stronie internetowej 9 stycznia 2007 r. Dokument ten nadal tam widnieje. Z uwagi na toczące się dyskusje nad oceną kadencji Stanisława Ś. oświadczenie majątkowe zostało podlinkowane lub wprost przekopiowane oraz zamieszczone na kilkunastu stronach prasowych i prywatnych.

W dniu 1 lutego 2013 r. Stanisław Ś., który od 2010 r. nie pełni już funkcji wójta ani żadnej innej funkcji publicznej, złożył do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (GIODO) wniosek o wydanie decyzji administracyjnej nakazującej usunięcie ze strony internetowej urzędu gminy L. jego oświadczenia majątkowego, które złożył w 2007 r. Stanisław Ś. zażądał także, aby GIODO wydał decyzję administracyjną, która nakazywałaby wszystkim zarejestrowanym w Polsce przedsiębiorcom świadczącym elektroniczną usługę wyszukiwarki internetowej usunięcie z listy wyników wyszukiwania jego danych osobowych w połączeniu z treścią złożonego oświadczenia majątkowego.

Jak podał Stanisław Ś., od ponad 6 lat nie jest on już wójtem, nie pełni także żadnej innej funkcji publicznej, z której tytułu byłby obecnie zobowiązany do złożenia oświadczenia majątkowego. Wielokrotnie próbował przekonać urząd gminy L. do usunięcia jego oświadczenia z uwagi na zakończoną funkcję, jednak zdaniem urzędu w systemie prawa nie istnieje norma, która pozwalałaby na usunięcie oświadczenia majątkowego osoby niepełniącej już funkcji publicznej z Biuletynu Informacji Publicznej (BIP). Treść tego oświadczenia nie jest aktualizowana, lecz nadal znajduje się ono na stronie podmiotowej BIP urzędu gminy. Stanisław Ś. zwrócił się także z pytaniem do redakcji, na których stronach internetowych zamieszczone jest (przy artykułach prasowych) jego oświadczenie, jednak nie otrzymał żadnej odpowiedzi. Ponadto popularne wyszukiwarki internetowe po podaniu jego danych osobowych i np. słowa *majątek*, *oświadczenie* bądź *monety* podają linki do strony urzędu oraz innych stron, na których zamieszczono jego oświadczenie. Jak podał Stanisław Ś., właśnie zawarta w oświadczeniu informacja o bogatym zbiorze numizmatycznym jest zasadniczym powodem tego żądania. W jego opinii informacja o zbiorze zawarta w oświadczeniu była przyczyną kilkukrotnych prób włamania do jego mieszkania (mimo zaczernienia adresu udało się go ustalić w inny sposób). Stanisław Ś. uznał, że ma prawo do zapomnienia. Ponadto stwierdził, że chciałby żyć jak wolny obywatel, który nie musi w ten sposób informować o swoim majątku ani narażać się na działania przestępcze.

Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych po przeprowadzonym postępowaniu 16 czerwca 2013 r. wydał decyzję odmowną. Jak stwierdził, w polskim prawie nie ma podstaw prawnych do żądania usunięcia danych, o których mowa we wniosku Stanisława Ś. Zgodnie z art. 51 ust. 4

Konstytucji *każdy ma prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą*. Zdaniem GIODO nawet Konstytucja nie stanowi podstawy żądania usunięcia oświadczenia majątkowego z przyczyn podanych przez wnioskodawcę. Co więcej, Stanisław Ś. złożył oświadczenie jako wójt, a w świetle Konstytucji i prawa międzynarodowego prywatność takich osób podlega znaczącym ograniczeniom.

Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy został przez GIODO odrzucony 12 października 2013 r. W takiej sytuacji Stanisław Ś. zdecydował się wnieść skargę do sądu administracyjnego.

Pytania:

1. Czy Karta Praw Podstawowych w sprawie rozpatrywanej przez sąd będzie miała zastosowanie w aspekcie podmiotowym lub przedmiotowym? Uzasadnij odpowiedź.

2. Jaki przepis Karty określa możliwość ograniczenia praw obywatelskich i jakie warunki muszą być spełnione, aby ograniczenie takie było zgodne z prawem?

3. Jeśli można powołać się w tym wypadku na zapisy KPP, to czy sąd powinien wystąpić z pytaniem prejudycjalnym dotyczącym interpretacji Karty na potrzeby tej sprawy? Jeśli tak – jak powinno brzmieć to pytanie?

4. Czy standard ochrony przewidziany w KPP w zakresie zasady, która ma zastosowanie w omawianej sprawie, jest taki sam jak standard ochrony przewidziany w polskiej Konstytucji lub Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności?

5. Jeżeli standardy ochrony są różne lub istnieją co do tego wątpliwości, to który ze standardów powinien zostać zastosowany w tej sprawie przez polski sąd?

6. Który sąd powinien zdecydować o tym, czy standardy ochrony są takie same, czy różne, oraz które z nich zastosować?

Wskazówki dla prowadzącego zajęcia lub dotyczące pracy własnej[289]:

- Inspiracją dla kazusu była sprawa C-131/12 rozstrzygnięta w wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z 13 maja 2014 r. *Google Spain SL, Google Inc. przeciwko Agencia de Protección de Datos (AEPD), Mario Costeja González*, znana powszechnie w przekazie publicznym jako sprawa dotycząca prawa do zapomnienia (*right to oblivion, right to be forgotten*).

- Podstawową kwestią, którą należy rozstrzygnąć z uwagi na krajowy aspekt sprawy i działalność polskich organów władzy publicznej (urzędu gminy oraz GIODO), jest kwestia możliwości powołania się na postanowienia Karty w omawianej sprawie.

- Zgodnie z art. 51 ust. 1 Karty należy określić, czy w opisanej sprawie można stosować prawo Unii Europejskiej, a zatem trzeba znaleźć odpowiedni łącznik między przepisami prawa krajowego a przepisami prawa Unii. W myśl orzecznictwa TSUE stosowanie prawa UE oznacza jednoczesne zastosowanie praw podstawowych chronionych na mocy Karty Praw Podstawowych.

- W omawianej sprawie należy rozważyć istnienie łącznika dotyczącego ochrony danych

289 Wskazówki dla prowadzącego zajęcia mają wyłącznie charakter sugestii. Niektóre z propozycji rozwiązań mogą być z pewnością ujęte w inny sposób. Praktyczne doświadczenie autorów podręcznika pozwala im jednak na podzielenie się z prowadzącymi zajęcia niniejszymi spostrzeżeniami.

osobowych. Kwestię ochrony danych osobowych reguluje w Unii Europejskiej dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 95/46/WE z 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz.Urz. WE L 281, s. 31).

- Jeśli można powołać się na postanowienia Karty, należy przejść do drugiego etapu analizy, tj. zbadania, jakie przepisy KPP mogły zostać naruszone w omawianej sprawie, a szczególnie ustalenia, jakie prawa zostały złamane.

- W sprawie należy wziąć pod uwagę dwa przepisy Karty: art. 7 gwarantujący prawo do prywatności oraz art. 8 zapewniający prawo do ochrony danych osobowych.

- Oczywiście należy wziąć pod uwagę odmienny od sprawy *Google Spain SL* stan faktyczny w kazusie, odmienne żądania skarżącego oraz inaczej ukształtowane przepisy krajowe (notabene warto poddać analizie regulację prawną archiwów publicznych).

- Należy przedyskutować, czy w związku z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Google Spain SL*, w którym stwierdzono, że *jeśli ze szczególnych powodów, takich jak rola odgrywana przez tę osobę w życiu publicznym, należałoby uznać, że ingerencja w jej prawa podstawowe jest uzasadniona nadrzędnym interesem*, Stanisław Ś. może skutecznie powołać się na prawo do zapomnienia. Czy ma znaczenie upływ czasu od momentu, w którym przestał pełnić funkcję publiczną?

- Osobom rozwiązującym kazus warto na zakończenie podać treść rozstrzygnięcia TSUE i adres publikacyjny orzeczenia.

Kazus D

Rolnik indywidualny Z.W., a osobno także spółka cywilna AR – SZ złożyli w roku 2013 w lokalnym oddziale Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) wnioski o środki finansowe z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, pochodzące z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Wnioski zostały uwzględnione i środki przyznano wnioskodawcom na podstawie decyzji – odpowiednio – z 5 grudnia 2012 r. i z 31 grudnia 2012 r.

W obu przypadkach formularz wniosku zawierał następującą wzmiankę: *Przyjmuję do wiadomości, że na podstawie art. 44a rozporządzenia (WE) nr 1290/2005 informacje o beneficjentach środków z EFRG i o kwotach przez nich otrzymanych podlegają publikacji. Publikacja obejmuje wszystkie środki będące przedmiotem pojedynczego wniosku w rozumieniu art. 11 rozporządzenia (WE) nr 796/2004 i następuje corocznie, najpóźniej w dniu 31 marca kolejnego roku.*

Na stronie internetowej ARiMR udostępniane są takie informacje, jak nazwy lub nazwiska beneficjentów pomocy z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG), nazwa miejscowości, w której mają siedzibę lub zamieszkują, wraz z jej kodem pocztowym oraz wysokości płatności otrzymanych w danym roku. Strona internetowa wyposażona jest w wyszukiwarkę.

W dniach 26 lutego 2013 r. i 18 marca 2013 r. skarżący wnieśli do sądu powództwa o ochronę dóbr osobistych w celu uniemożliwienia publikacji ich danych. Zdaniem beneficjentów publikacja

kwot otrzymanych z EFRG nie jest uzasadniona nadrzędnym interesem publicznym i narusza ich prywatność. Ponadto przepisy odnoszące się do Europejskiego Funduszu Socjalnego nie przewidują imiennego wskazywania beneficjentów. W swoich pozwach powodowie wnieśli o zobowiązanie Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa do tego, aby nie upubliczniała i nie przekazywała tych danych do celów ogólnej publikacji informacji dotyczących środków finansowych pochodzących z EFRG, które zostały im przyznane.

Z art. 1 ust. 1 dyrektywy 95/46/WE wynika, że ma ona na celu zapewnienie ochrony podstawowych praw i wolności osób fizycznych, szczególnie prawa do prywatności, w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych. Zgodnie z art. 2 lit. a tej dyrektywy dane osobowe oznaczają *wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej*. W myśl art. 7 wspomnianej dyrektywy *Państwa Członkowskie zapewniają, że dane osobowe mogą być przetwarzane tylko wówczas, gdy:*

a) osoba, której dane dotyczą, jednoznacznie wyraziła na to zgodę; lub (…)

c) przetwarzanie danych jest konieczne dla wykonania zobowiązania prawnego, któremu administrator danych podlega; lub (…)

e) przetwarzanie danych jest konieczne dla realizacji zadania wykonywanego w interesie publicznym lub dla wykonywania władzy publicznej przekazanej administratorowi danych lub osobie trzeciej, przed którą ujawnia się dane.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/24/WE z 15 marca 2006 r. zobowiązuje państwa członkowskie do zatrzymywania danych generowanych lub przetwarzanych w związku ze świadczeniem ogólnie dostępnych usług łączności elektronicznej lub udostępnianiem publicznych sieci łączności.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 z 21 czerwca 2005 r. określa warunki i zasady dotyczące finansowania wydatków ponoszonych w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR). Artykuł 42 rozporządzenia Rady stanowi, że zasady stosowania tego rozporządzenia ustanawia Komisja Europejska. Zgodnie z art. 42 pkt 8b rozporządzenia Komisja ustala m.in. *szczegółowe zasady dotyczące publikowania informacji o beneficjentach, o których mowa w art. 44a, w tym aspekty praktyczne związane z ochroną osób w związku z przetwarzaniem ich danych osobowych zgodnie z zasadami określonymi w przepisach wspólnotowych dotyczących ochrony danych. Przepisy te powinny zapewnić w szczególności informowanie beneficjentów funduszy o możliwości podania tych danych do wiadomości publicznej oraz przetwarzania ich przez organy kontrolne i śledcze w celu ochrony interesów finansowych Wspólnot, a także powinny określać, kiedy informacja ta jest przekazywana beneficjentom.*

Artykuł 44a rozporządzenia nr 1290/2005, zatytułowany *Publikacja wykazu beneficjentów*, stanowi: (…) *państwa członkowskie zapewniają coroczną publikację ex post wykazu beneficjentów funduszy EFRG i EFRROW oraz kwot otrzymanych przez każdego beneficjenta w ramach każdego z tych funduszy. Publikacja takiego wykazu obejmuje przynajmniej:*

a) w odniesieniu do EFRG kwotę podzieloną na płatności bezpośrednie w rozumieniu art. 2 lit. d) rozporządzenia (WE) nr 1782/2003 i inne wydatki;

b) w odniesieniu do EFRROW łączną kwotę finansowania ze środków publicznych na beneficjenta.

W tym kontekście motywy 13 i 14 rozporządzenia Rady (WE) nr 1437/2007 z 26 listopada 2007 r., zmieniającego rozporządzenie nr 1290/2005, brzmią następująco:

(13) W celu wprowadzenia w życie europejskiej inicjatywy na rzecz przejrzystości, w ramach przeglądu rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie

rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich [Dz.U. L 248, s. 1]*, do rozporządzenia tego dodano przepisy dotyczące corocznej publikacji ex post wykazu beneficjentów środków finansowych pochodzących z budżetu. Sposób publikacji takich informacji ma zostać określony w rozporządzeniach dotyczących poszczególnych sektorów. Zarówno EFRG, jak i EFRROW stanowią część budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich i finansują wydatki na zasadzie podziału zarządzania między państwami członkowskimi i Wspólnotą. Należy zatem określić zasady publikowania informacji na temat beneficjentów tych funduszy. W związku z tym państwa członkowskie powinny zapewnić coroczną publikację ex post wykazu beneficjentów oraz kwot otrzymanych przez każdego beneficjenta w ramach każdego z tych funduszy.*

(14) Udostępnienie tych informacji do publicznej wiadomości zwiększa przejrzystość wykorzystania środków wspólnotowych w ramach wspólnej polityki rolnej oraz jakość finansowego zarządzania wspomnianymi funduszami, w szczególności przez wzmocnienie publicznej kontroli wykorzystanych środków finansowych. Przez wzgląd na nadrzędną wagę wyznaczonych celów uzasadnione jest, przy poszanowaniu zasady proporcjonalności i wymogu ochrony danych osobowych, przyjęcie przepisu przewidującego podanie do wiadomości ogólnej stosownych informacji, ponieważ nie wykracza on poza to, co jest konieczne w społeczeństwie demokratycznym w celu zapobiegania nieprawidłowościom. Uwzględniając opinię Europejskiego Inspektora Ochrony Danych z dnia 10 kwietnia 2007 r. [Dz.U. C 134, s. 1]*, należy przewidzieć sposób informowania beneficjentów funduszy o tym, że takie dane mogą być upubliczniane i że mogą być przetwarzane przez organy kontrolne i śledcze.*

Na podstawie art. 42 pkt 8b rozporządzenia nr 1290/2005 Komisja przyjęła rozporządzenie nr 259/2008 z 18 marca 2008 r. Motyw 6 tego rozporządzenia brzmi następująco: *Udostępnienie tych informacji* [dotyczących beneficjentów środków pochodzących z EFRG i EFRROW] *do publicznej wiadomości zwiększa przejrzystość wykorzystania środków wspólnotowych w ramach wspólnej polityki rolnej oraz jakość finansowego zarządzania wspomnianymi funduszami, w szczególności przez wzmocnienie publicznej kontroli wykorzystanych środków finansowych. Przez wzgląd na nadrzędną wagę wyznaczonych celów uzasadnione jest, przy poszanowaniu zasady proporcjonalności i wymogu ochrony danych osobowych, przyjęcie przepisu przewidującego podanie do wiadomości ogólnej stosownych informacji, ponieważ nie wykracza on poza to, co jest konieczne w społeczeństwie demokratycznym do zapobiegania nieprawidłowościom.*

W motywie 7 tego rozporządzenia zaznaczono, że *w celu spełnienia wymagań dotyczących ochrony danych osobowych beneficjenci funduszy powinni być uprzednio poinformowani o możliwości publikacji ich danych* (…).

Artykuł 1 ust. 1 rozporządzenia nr 259/2008 określa treść publikacji, o której mowa w art. 44a rozporządzenia nr 1290/2005, i stanowi, że zawarte są w niej następujące informacje:

a) imię i nazwisko, jeśli beneficjentem jest osoba fizyczna;

b) pełna nazwa oficjalna w formie, w jakiej została zarejestrowana, w przypadku gdy beneficjentem jest osoba prawna;

c) pełna nazwa stowarzyszenia w formie, w jakiej zostało zarejestrowane lub w inny sposób urzędowo uznana, w przypadku gdy beneficjentem jest stowarzyszenie osób fizycznych lub prawnych niebędące odrębną osobą prawną;

d) gmina, na której terenie beneficjent ma miejsce zamieszkania lub siedzibę, oraz o ile to możliwe, kod pocztowy lub jego część pozwalająca na identyfikację gminy;

e) w odniesieniu do Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (…) *kwota płatności bezpośrednich w rozumieniu art. 2 lit. d) rozporządzenia (WE) nr 1782/2003, jaką każdy beneficjent otrzymał w danym roku budżetowym;*

f) w odniesieniu do EFRG kwota płatności innych niż te, o których mowa w lit. e), które beneficjent otrzymał w danym roku budżetowym;

g) (…) *całkowita kwota finansowania publicznego, jaką każdy beneficjent otrzymał w danym roku budżetowym, obejmująca wkład wspólnotowy i krajowy;*

h) suma kwot określonych w lit. e), f) i g) otrzymana przez każdego beneficjenta w danym roku budżetowym;

i) waluta tych kwot.

Zgodnie z art. 2 rozporządzenia nr 259/2008 *informacje określone w art. 1 są udostępniane na stronie internetowej, po jednej na każde państwo członkowskie, pod postacią wyszukiwarki umożliwiającej użytkownikom przeszukiwanie danych w oparciu o kryteria takie jak nazwa beneficjenta, gmina, otrzymane kwoty określone w lit. e), f), g) i h) art. 1 lub ich kombinację, oraz wyodrębnienie odpowiednich informacji w formie pojedynczego zestawu danych.*

Artykuł 3 ust. 3 tego rozporządzenia uściśla, że *informacje są dostępne na stronie internetowej przez dwa lata od daty ich początkowej publikacji*.

Artykuł 4 rozporządzenia nr 259/2008 stanowi:

1. Państwa członkowskie informują beneficjentów o tym, że ich dane będą publikowane zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1290/2005 oraz niniejszym rozporządzeniem, oraz informują ich o możliwości przetwarzania danych przez organy audytowe i dochodzeniowe Wspólnot i państw członkowskich dla zabezpieczenia interesów finansowych Wspólnot.

2. W przypadku danych osobowych informacje określone w ust. 1 są dostarczane zgodnie z wymaganiami dyrektywy 95/46/WE, a beneficjenci są informowani o swoich prawach jako podmiot danych na mocy tej dyrektywy oraz o procedurach umożliwiających skorzystanie z tych praw.

3. Informacje określone w ust. 1 i 2 są przekazywane beneficjentom za pośrednictwem formularzy wniosków o dofinansowanie z funduszy EFRG i EFRROW lub w momencie zbierania danych.

Pytania:

1. Czy Karta Praw Podstawowych w sprawie rozpatrywanej przez sąd będzie miała zastosowanie w aspekcie podmiotowym lub przedmiotowym? Uzasadnij swoją odpowiedź.

2. Jaki przepis Karty określa możliwość ograniczenia praw obywatelskich i jakie warunki muszą być spełnione, aby takie ograniczenie było zgodne z prawem?

3. Jeśli można powołać się w tym wypadku na zapisy KPP, to czy sąd powinien wystąpić z pytaniem prejudycjalnym dotyczącym interpretacji Karty na potrzeby tej sprawy? Jeśli tak – jak powinno brzmieć to pytanie?

4. Czy standard ochrony przewidziany w KPP w zakresie zasady, która ma zastosowanie w omawianej sprawie, jest taki sam jak standard ochrony przewidziany w polskiej Konstytucji lub Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności?

5. Jeżeli standardy ochrony są różne lub istnieją co do tego wątpliwości, to który ze standardów powinien zostać zastosowany w tej sprawie przez polski sąd?

6. Który sąd powinien zdecydować o tym, czy standardy ochrony są takie same, czy różne, oraz które z nich zastosować?

Wskazówki dla prowadzącego zajęcia lub dotyczące pracy własnej[290]:

- Kazus oparty jest na dostosowanych do polskich warunków i systemu prawnego sprawach połączonych: C-92/09 i C-93/09 *Volker und Markus Schecke GbR oraz Hartmurt Eifert przeciwko Land Hessen*, rozstrzygniętych w wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z 9 listopada 2010 r.

- Podstawową kwestią, którą należy rozstrzygnąć, jest kwestia możliwości powołania się na postanowienia Karty w omawianej sprawie.

- Ponieważ ARiMR jest krajowym organem administracyjnym, zgodnie z art. 51 ust. 1 Karty należy określić, czy Agencja działa w zakresie stosowania prawa Unii Europejskiej, a zatem trzeba znaleźć odpowiedni łącznik między przepisami prawa krajowego a przepisami prawa Unii. Zgodnie z orzecznictwem TSUE stosowanie prawa UE oznacza jednoczesne zastosowanie praw podstawowych chronionych na mocy Karty Praw Podstawowych.

- W omawianej sprawie należy rozważyć istnienie trzech łączników:

  – ochrona danych osobowych regulowana jest w Unii Europejskiej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 95/46/WE z 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz.Urz. WE L 281, s. 31);

  – sprawa dotyczy informowania o dotacjach pochodzących ze środków Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR), a więc regulowanych prawem Unii;

  – kwestia publikowania informacji o dotacjach jest dokładnie określona w przepisach prawa wtórnego UE wymienionych w kazusie.

- Jeśli można powołać się na postanowienia Karty, należy przejść do drugiego etapu analizy, tj. zbadania, jakie przepisy KPP mogły zostać naruszone w omawianej sprawie, a szczególnie ustalenia, jakie prawa zostały złamane.

- W sprawie należy wziąć pod uwagę dwa przepisy Karty: art. 7 gwarantujący prawo do prywatności oraz art. 8 zapewniający prawo do ochrony danych osobowych.

- Z uwagi na realia omawianej sprawy i ścisłe związanie Agencji przepisami unijnego prawa pochodnego ocenie zgodności z Kartą należy poddać właśnie te przepisy. Rozwiązując kazus, należy więc rozważyć możliwość podjęcia działań w celu zadania Trybunałowi Sprawiedliwości UE przez sąd krajowy pytania prejudycjalnego na podstawie art. 267 TFUE w zakresie ważności przepisów prawa wtórnego.

- Podczas analizy legalności przepisów prawa wtórnego UE należy wziąć pod uwagę treść art. 52 ust. 1 Karty, a więc klauzuli ograniczającej prawa i wolności określone w Karcie. Dopiero analiza przesłanek określonych w tym przepisie pozwoli stwierdzić, czy ewentualne pytanie wstępne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest uzasadnione.

- Analizując klauzulę ograniczenia praw, warto wziąć pod uwagę, że interes ogólny może polegać na zapewnieniu transparentności finansów publicznych Unii Europejskiej. Natomiast

290 Wskazówki dla prowadzącego zajęcia mają wyłącznie charakter sugestii. Niektóre z propozycji rozwiązań mogą być z pewnością ujęte w inny sposób. Praktyczne doświadczenie autorów podręcznika pozwala im jednak na podzielenie się z prowadzącymi zajęcia niniejszymi spostrzeżeniami.

kolidującą z prywatnością wartością (prawem), także chronioną przez Kartę, jest dostęp do informacji określony w art. 11 Karty. Należy dokładnie przeanalizować, czy kwestionowana regulacja spełnia określone warunki na podstawie testu proporcjonalności.

- Warto zanalizować także, czy różnice podmiotowe między beneficjentami pomocy uzasadniałyby zróżnicowanie prawnej regulacji ich pozycji i obowiązków.

- Osobom rozwiązującym kazus warto na zakończenie podać treść rozstrzygnięcia TSUE i adres publikacyjny orzeczenia.

Kazus E

W 2005 r. rolnik R. złożył w Biurze Powiatowym Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wniosek o przyznanie jednolitej płatności obszarowej na rok 2005.

We wniosku tym rolnik złożył nieprawdziwe oświadczenie dotyczące ilości uprawianych gruntów rolnych i upraw na nich prowadzonych, zawyżając w deklaracji łączną powierzchnię użytkowaną rolniczo (podał 200,5 ha zamiast 80,5 ha).

W czerwcu 2006 r. dyrektor Biura wydał – na podstawie art. 138 ust. 1 rozporządzenia Komisji Europejskiej nr 1973/2004 z 29 października 2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 w sprawie systemów wsparcia przewidzianych w tytułach IV i IVa tego rozporządzenia oraz wykorzystania gruntów zarezerwowanych do produkcji surowców (Dz.U. L 345, s. 1) – decyzję, w której odmówił przyznania R. jednolitej płatności obszarowej w 2005 r., oraz nałożył na niego sankcję w postaci utraty uprawnień do jednolitej płatności obszarowej w wysokości kwoty odpowiadającej różnicy między powierzchnią rzeczywistą a zadeklarowaną w trzech kolejnych latach następujących po roku, w którym nastąpiło złożenie nieprawdziwego oświadczenia.

Sąd Rejonowy w G. w wyroku z 2009 r. skazał R. za popełnienie przestępstwa oszustwa subwencyjnego przewidzianego w art. 297 § 1 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r. nr 88, poz. 553 ze zm.), polegającego na tym, że w celu uzyskania dotacji poświadczył nieprawdę co do okoliczności o istotnym znaczeniu dla uzyskania jednolitej płatności obszarowej. Z tego tytułu wymierzono mu karę pozbawienia wolności w wymiarze 9 miesięcy z warunkowym zawieszeniem jej wykonania na okres 2 lat, a ponadto karę grzywny w wysokości 80 stawek dziennych po 20 zł każda.

R. wniósł odwołanie od wyroku do Sądu Okręgowego w G., który uchylił wyrok Sądu Rejonowego i stwierdził, że postępowanie karne jest niedopuszczalne z tego powodu, że R. wymierzono już sankcję o charakterze administracyjnym za ten sam czyn. W konsekwencji sąd ten, na podstawie art. 17 § 1 pkt 11 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 1997 r. nr 89, poz. 555 ze zm.), stwierdził niedopuszczalność postępowania i umorzył je w wyroku z marca 2010 r.

Wyrok ten został zaskarżony kasacją przez prokuratora generalnego, który stwierdził rażące naruszenie przepisu postępowania zawartego w art. 17 § 1 pkt 11 Kodeksu postępowania karnego.

Sąd Najwyższy, rozpatrując kasację, uznał, że wątpliwości budzi charakter sankcji przewidzianych w art. 138 ust. 1 przywołanego wcześniej rozporządzenia Komisji nr 1973/2004. Stwierdził, że dla ustalenia, czy art. 17 § 1 pkt 7 Kodeksu postępowania karnego został zastosowany prawidłowo, należy rozważyć, czy postępowanie wszczęte przez Biuro można uznać za mające charakter postępowania karnego w rozumieniu tego przepisu.

W tych okolicznościach Sąd Najwyższy uznał, że konieczna jest ocena charakteru prawnego sankcji wymierzonej R. na podstawie art. 138 ust. 1 rozporządzenia Komisji nr 1973/2004. Dlatego zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości UE z następującym pytaniem prejudycjalnym: *Jaki jest charakter prawny sankcji przewidzianej w art. 138 rozporządzenia nr 1973/2004 polegającej na pozbawieniu rolnika dopłat bezpośrednich w kolejnych latach następujących po roku, w którym rolnik złożył nieprawdziwe oświadczenie co do wielkości areału stanowiącego podstawę?*

Pytania:

1. Czy Karta Praw Podstawowych w sprawie rozpatrywanej przez Sąd Najwyższy będzie miała zastosowanie w aspekcie podmiotowym lub przedmiotowym? Uzasadnij swoją odpowiedź.

2. Czy jeżeli sprawa dotyczyłaby sankcji nienakładanych na podstawie rozporządzenia unijnego, ale np. na podstawie przepisów Kodeksu karnego skarbowego oraz Kodeksu karnego, to można by stosować Kartę Praw Podstawowych?

3. Jeśli można powołać się w tym wypadku na zapisy KPP, to czy Sąd Najwyższy powinien wystąpić z pytaniem prejudycjalnym dotyczącym interpretacji Karty na potrzeby tej sprawy? Jeśli tak – jak powinno brzmieć to pytanie?

4. Czy standard ochrony przewidziany w KPP w zakresie zasady, która ma zastosowanie w omawianej sprawie, jest taki sam jak standard ochrony przewidziany w polskim prawie lub Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności?

5. Jeżeli standardy ochrony są różne lub istnieją co do tego wątpliwości, to który ze standardów powinien zostać zastosowany w tej sprawie przez polski sąd?

6. Który sąd powinien zdecydować o tym, czy standardy ochrony są takie same, czy różne, oraz które z nich zastosować?

7. Jaki jest charakter sankcji przewidzianych w art. 138 rozporządzenia Komisji nr 1973/2004?

8. Czy dopuszczalne jest łączne zastosowanie sankcji z art. 138 rozporządzenia Komisji nr 1973/2004 oraz wynikających z polskiego Kodeksu karnego w świetle standardu polskiego i europejskiego (KPP i EKPC)?

9. Zakładając, że TSUE odpowiedziałby na pytanie Sądu Najwyższego, że sankcje przewidziane w rozporządzeniu Komisji nr 1973/2004 nie mają charakteru karnego, czy sąd polski mógłby uznać, że nawet tego rodzaju sankcje (administracyjne) wykluczają możliwość zastosowania łącznie z nimi sankcji karnej? Jakie przepisy KPP oraz zasady prawa UE należałoby w tym zakresie rozważyć?

Przepisy:

Artykuł 138 rozporządzenia Komisji nr 1973/2004 stanowi:

1. Z wyjątkiem przypadków siły wyższej bądź okoliczności nadzwyczajnych zgodnie z definicją zawartą w art. 72 rozporządzenia (WE) nr 796/2004, jeżeli w wyniku kontroli administracyjnej bądź wizji lokalnej wykryte zostanie, iż ustalona różnica między zadeklarowanym a wyznaczonym obszarem w rozumieniu art. 2 punkt 22 rozporządzenia (WE) nr 796/2004 przekracza 3%, lecz nie więcej niż 30% wyznaczonego obszaru, to kwota, jaka ma być przyznana w ramach programu dopłat za jeden obszar, jest pomniejszana w przedmiotowym roku o dwukrotną wykrytą różnicę.

Jeżeli ta różnica przekracza 30% wyznaczonego obszaru, za przedmiotowy rok nie przyznaje się żadnej pomocy.

Jeżeli ta różnica przekracza 50%, rolnik jest wykluczany ponownie z przywileju uzyskania premii do kwoty, która odpowiada różnicy między areałem zadeklarowanym a wyznaczonym. Taka kwota jest odejmowana z wypłat pomocy, do której rolnik jest uprawniony na podstawie wniosków składanych przez niego w ciągu trzech lat kalendarzowych po upływie roku kalendarzowego, w którym wykryto tę różnicę.

2. Jeżeli różnice między areałem zadeklarowanym a wyznaczonym wynikają z nieścisłości popełnionych umyślnie, to pomoc, do jakiej rolnik byłby uprawniony, nie jest przyznawana za przedmiotowy rok kalendarzowy.

Ponadto, jeżeli taka różnica przekracza 20% wyznaczonego areału, to rolnik jest wykluczany ponownie z przywileju uzyskania premii do kwoty, która odpowiada różnicy między areałem zadeklarowanym a wyznaczonym. Taka kwota jest odejmowana z wypłat pomocy, do której rolnik jest uprawniony na podstawie wniosków składanych przez niego w trakcie trzech lat kalendarzowych po upływie roku kalendarzowego, w którym wykryto tę różnicę.

3. Na potrzeby ustalenia areału wyznaczonego w rozumieniu art. 2 punkt 22 rozporządzenia (WE) nr 796/2004 zastosowanie ma art. 143b ust. 5 oraz art. 143b ust. 6 akapit pierwszy rozporządzenia (WE) nr 1782/2003, oraz art. 137 niniejszego rozporządzenia.

Artykuł 297 § 1 Kodeksu karnego przewiduje:

Kto, w celu uzyskania dla siebie lub kogo innego, od banku lub jednostki organizacyjnej prowadzącej podobną działalność gospodarczą na podstawie ustawy albo od organu lub instytucji dysponujących środkami publicznymi – kredytu, pożyczki pieniężnej, poręczenia, gwarancji, akredytywy, dotacji, subwencji, potwierdzenia przez bank zobowiązania wynikającego z poręczenia lub z gwarancji lub podobnego świadczenia pieniężnego na określony cel gospodarczy, instrumentu płatniczego lub zamówienia publicznego, przedkłada podrobiony, przerobiony, poświadczający nieprawdę albo nierzetelny dokument albo nierzetelne, pisemne oświadczenie dotyczące okoliczności o istotnym znaczeniu dla uzyskania wymienionego wsparcia finansowego, instrumentu płatniczego lub zamówienia, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

Artykuł 17 § 1 Kodeksu postępowania karnego przewiduje:

Nie wszczyna się postępowania, a wszczęte umarza, gdy: (…)

7) postępowanie karne co do tego samego czynu tej samej osoby zostało prawomocnie zakończone albo wcześniej wszczęte toczy się, (…)

11) zachodzi inna okoliczność wyłączająca ściganie.

Wskazówki dla prowadzącego zajęcia lub dotyczące pracy własnej[291]:

- Podstawową kwestią, którą należy rozstrzygnąć, jest kwestia możliwości powołania się na postanowienia Karty w omawianej sprawie.

- Przede wszystkim – zgodnie z art. 51 ust. 1 Karty – należy określić, czy w opisanej sprawie można stosować prawo Unii Europejskiej, a zatem trzeba znaleźć odpowiedni łącznik między przepisami polskiego prawa krajowego a przepisami prawa Unii. Zgodnie z orzecznictwem TSUE stosowanie prawa Unii oznacza jednoczesne zastosowanie praw podstawowych chronionych na mocy Karty Praw Podstawowych. Należy bowiem pamiętać, że jeżeli stan prawny w odniesieniu do państwa członkowskiego nie jest objęty zakresem stosowania prawa Unii, to nie można powoływać się na postanowienia Karty w postępowaniu sądowym.

- Ewentualnego łącznika można szukać w odniesieniu zarówno do regulacji prawnej dotyczącej grożącej sankcji, jak i dotacji.

- W omawianej sytuacji wskazówek warto szukać w sprawie C-617/10 *Åklagaren przeciwko Hansowi Åkerbergowi Franssonowi*, rozstrzygniętej w wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z 26 lutego 2013 r.

- Należy zwrócić uwagę, że zarówno sankcja nałożona na rolnika R. przez dyrektora Biura ARiMR, jak i kary wymierzone na podstawie Kodeksu karnego mogły wynikać z naruszenia przez niego postanowień przepisów unijnych.

- Jak podkreślił TSUE w wyroku w sprawie *Fransson*: *art. 325 TFUE zobowiązuje państwa członkowskie do zwalczania nielegalnych działań naruszających interesy finansowe Unii za pomocą odstraszających i skutecznych środków, a w szczególności do stosowania takich samych środków w celu zwalczania przestępczości powodującej naruszenie interesów finansowych Unii, jakie stosują one w celu zwalczania przestępczości powodującej naruszenie ich własnych interesów* (§ 26). W przywołanym wyroku chodziło o dochody UE wynikające z podatku VAT. W omawianej sprawie wydaje się, że należy rozważyć kwestię pochodzenia środków przeznaczonych na płatności obszarowe z funduszy rolnych Unii Europejskiej.

- Jak zauważył Trybunał w wyroku *Fransson*, *okoliczność, że przepisy krajowe służące za podstawę* (…) *postępowania karnego nie zostały wydane w celu transpozycji* przepisów unijnych, nie podważa wniosku o zastosowaniu prawa UE, ponieważ stosowanie tych przepisów stanowi sankcję, która służy wypełnieniu przez państwo członkowskie obowiązku skutecznego sankcjonowania działań mogących naruszać interesy finansowe Unii.

- Jeśli można powołać się na postanowienia Karty, należy przejść do drugiego etapu analizy, tj. zbadania, jakie przepisy KPP mogły zostać naruszone w omawianej sprawie, a szczególnie ustalenia, jakie prawa zostały złamane.

- Jeśli chodzi o możliwość naruszenia prawa gwarantowanego w Karcie, należy mieć na względzie art. 50 KPP, który określa zakaz ponownego karania w postępowaniu karnym za ten sam czyn zabroniony pod groźbą kary (*ne bis in idem*).

- W omawianej sytuacji warto dodatkowo poddać analizie pytanie prawne skierowane przez polski Sąd Najwyższy w sprawie *Łukasz Marcin Bonda* (sprawa C-489/10) oraz opinię rzecznika generalnego i wyrok TSUE w tej sprawie. Jakkolwiek Trybunał nie odniósł się do Karty w swoim orzeczeniu, szczególnie ciekawe są rozważania rzecznika generalnego.

291 Wskazówki dla prowadzącego zajęcia mają wyłącznie charakter sugestii. Niektóre z propozycji rozwiązań mogą być z pewnością ujęte w inny sposób. Praktyczne doświadczenie autorów podręcznika pozwala im jednak na podzielenie się z prowadzącymi zajęcia niniejszymi spostrzeżeniami.

Kazus F

Mimo delegalizacji w Polsce (ustawą parlamentu) z dniem 1 stycznia 2013 r. uboju rytualnego (tzn. uboju bez wcześniejszego ogłuszania zwierzęcia) Przedsiębiorstwo Mięsne w Z. dokonywało po tym terminie uboju rytualnego. Firma twierdzi, że mięso pozyskiwane w ramach takiego uboju stanowi 40% całej jej produkcji i zaprzestanie uboju rytualnego zwierząt spowoduje upadłość przedsiębiorstwa, a w konsekwencji także znacznie podniesie poziom bezrobocia. Przedsiębiorstwo jest bowiem jednym z największych pracodawców na terenie gminy Z.

W związku z kontynuowaniem uboju rytualnego prokuratura w Y., działając na wniosek lokalnej organizacji ekologicznej, wszczęła postępowanie przygotowawcze, które zakończyło się skierowaniem do sądu w Y. aktu oskarżenia. Prezesowi Przedsiębiorstwa Mięsnego w Z. zarzucono naruszenie przepisów karnych ustawy o ochronie zwierząt.

Sąd w trakcie postępowania nie mógł jednoznacznie stwierdzić, czy można pociągnąć do odpowiedzialności karnej prezesa, dlatego rozważa skierowanie pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Pytania:

1. Czy Karta Praw Podstawowych w sprawie rozpatrywanej przez sąd miała zastosowanie w aspekcie podmiotowym lub przedmiotowym? Uzasadnij swoją odpowiedź.

2. Jakie znaczenie w sprawie może mieć art. 52 ust. 1 Karty?

3. Czy KPP może być stosowana w omawianej sprawie, skoro przepisy prawa wtórnego nie określają charakteru sankcji (administracyjne czy karne)? Motyw 60 rozporządzenia Rady (WE) nr 1099/2009 z 24 września 2009 r. nakłada jednak na państwa obowiązek ustanowienia sankcji za naruszenie jego przepisów. Sankcje te mają być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.

4. Czy jeżeli sprawa dotyczyłaby sankcji karnych nienakładanych na podstawie ustawy o ochronie zwierząt implementującej prawo wtórne UE, ale np. na podstawie przepisów Kodeksu karnego, to można by stosować Kartę Praw Podstawowych?

5. Jeśli można powołać się w tym wypadku na zapisy KPP, to czy sąd powinien wystąpić z pytaniem prejudycjalnym dotyczącym interpretacji Karty na potrzeby tej sprawy? Jeśli tak – jak powinno brzmieć to pytanie?

6. Czy standard ochrony przewidziany w KPP w zakresie zasady, która ma zastosowanie w omawianej sprawie, jest taki sam jak standard ochrony przewidziany w polskiej Konstytucji lub Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności?

7. Jeżeli standardy ochrony są różne lub istnieją co do tego wątpliwości, to który ze standardów powinien zostać zastosowany w tej sprawie przez polski sąd?

8. Który sąd powinien zdecydować o tym, czy standardy ochrony są takie same, czy różne, oraz które z nich zastosować?

Przepisy:

Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 856 ze zm.) stanowi:

Artykuł 4

Ilekroć w ustawie jest mowa o: (…)

6) „ogłuszaniu zwierzęcia" – rozumie się przez to metodę profesjonalnego całkowitego wyłączenia świadomości zwierzęcia, trwającego aż do jego śmierci.

Artykuł 33

1a. Uśmiercanie zwierząt może odbywać się wyłącznie w sposób humanitarny polegający na zadawaniu przy tym minimum cierpienia fizycznego i psychicznego.

Artykuł 34

1. Zwierzę kręgowe w ubojni może zostać uśmiercone tylko po uprzednim pozbawieniu świadomości przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje.

2. W ubojni wyodrębnia się pomieszczenie do przetrzymywania zwierząt oraz pomieszczenie do ogłuszania i wykrwawiania zwierząt.

3. W uboju domowym zwierzęta kopytne mogą być uśmiercane tylko po uprzednim ich pozbawieniu świadomości przez przyuczonego ubojowca.

Artykuł 35

1. Kto zabija, uśmierca zwierzę albo dokonuje uboju zwierzęcia z naruszeniem przepisów art. 6 ust. 1, art. 33 lub art. 34 ust. 1–4 podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1099/2009 z 24 września 2009 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania (Dz.Urz. UE L 303, s. 3) przewiduje:

Motyw 18

Odstępstwo od ogłuszania w przypadku odbywającego się w rzeźni uboju zgodnego z obrzędami religijnymi zostało przyznane przez dyrektywę 93/119/WE. Ponieważ przepisy wspólnotowe mające zastosowanie do uboju zgodnego z obrzędami religijnymi były transponowane w różny sposób, zależnie od kontekstu krajowego, oraz biorąc pod uwagę fakt, iż przepisy krajowe uwzględniają kwestie wychodzące poza cel niniejszego rozporządzenia, ważne jest utrzymanie odstępstwa od ogłuszania zwierząt przed ubojem, pozostawiając jednak każdemu państwu członkowskiemu pewien poziom swobody. W rezultacie niniejsze rozporządzenie respektuje wolność wyznania i prawo do uzewnętrzniania religii lub przekonań poprzez uprawianie kultu, nauczanie, praktykowanie i uczestniczenie w obrzędach, co zapisano w art. 10 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

Artykuł 4

4. W przypadku zwierząt poddawanych ubojowi według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne wymogi ust. 1 nie mają zastosowania, pod warunkiem że ubój ma miejsce w rzeźni.

Artykuł 26 – bardziej restrykcyjne przepisy krajowe

1. Niniejsze rozporządzenie nie uniemożliwia państwom członkowskim utrzymania przepisów krajowych, które służą zapewnieniu dalej idącej ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania, a które obowiązują w momencie wprowadzania w życie niniejszego rozporządzenia.

Wyjaśnienia do przepisów:

Zgodnie z treścią art. 34 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 856 ze zm.) *zwierzę kręgowe w ubojni może zostać uśmiercone tylko po uprzednim pozbawieniu świadomości przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje*. Ponadto, w myśl art. 34 ust. 3 tej ustawy, *w uboju domowym zwierzęta kopytne mogą być uśmiercane tylko po uprzednim ich pozbawieniu świadomości przez przyuczonego ubojowca*. Ustawa o ochronie zwierząt w art. 4 pkt 6 definiuje również pojęcie ogłuszania zwierzęcia, przez co rozumie *metodę profesjonalnego całkowitego wyłączenia świadomości zwierzęcia, trwającego aż do jego śmierci*.

Obecnie ustawa o ochronie zwierząt całkowicie zabrania dokonywania uboju rytualnego. W pierwotnym zaś jej brzmieniu, zgodnie z treścią art. 34 ust. 5 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 1997 r. nr 111, poz. 724), wymagania dotyczące uśmiercania zwierząt tylko po uprzednim pozbawieniu ich świadomości nie obowiązywały przy poddawaniu zwierząt szczególnym sposobom uboju przewidzianym przez obrządki religijne.

Przepis ten został uchylony przez ustawę z 6 czerwca 2002 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2002 r. nr 135, poz. 1141). Następnie kwestię uboju rytualnego uregulowano w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 9 września 2004 r. w sprawie kwalifikacji osób uprawnionych do zawodowego uboju oraz warunków i metod uboju i uśmiercania zwierząt (Dz.U. z 2004 r. nr 205, poz. 2102 ze zm.). Rozporządzenie to zostało wydane na podstawie delegacji zawartej w art. 34 ust. 6 ustawy o ochronie zwierząt.

Na podstawie uzasadnienia rządowego projektu ustawy z 6 czerwca 2002 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt można stwierdzić, że inicjatywa zmiany zarówno art. 33, jak i art. 34 ustawy o ochronie zwierząt wynikała z konieczności dostosowania prawa krajowego do prawa unijnego i miała na celu osiągnięcie zgodności z dyrektywą 93/119/WE z 22 grudnia 1993 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas uboju lub zabijania (Dz.Urz. UE L 340, s. 21). Tym samym kwestia uboju rytualnego w Polsce po nowelizacji ustawy o ochronie zwierząt w 2002 r. nie była uregulowana wyraźnie do 2004 r., czyli do wydania rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 9 września 2004 r.

Stosownie do treści § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 9 września 2004 r. w sprawie kwalifikacji osób uprawnionych do zawodowego uboju oraz warunków i metod uboju i uśmiercania zwierząt wymagania dotyczące niezwłocznego ogłuszania zwierząt nie obowiązywały, gdy zwierzęta były poddawane ubojowi zgodnie z obyczajami religijnymi zarejestrowanych związków wyznaniowych.

Tak było do 31 grudnia 2012 r. Przepis ten został bowiem uznany przez Trybunał Konstytucyjny, na skutek wniosku prokuratora generalnego, za niezgodny z art. 34 ust. 1 i 6 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2003 r. nr 106, poz. 1002 ze zm.), a przez to także niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 listopada 2012 r., sygn. akt U 4/12), i utracił moc z dniem 31 grudnia 2012 r. W uzasadnieniu do przywołanego orzeczenia Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że od 1 stycznia 2013 r. nastąpi zmiana stanu prawnego odnosząca się do ocenianej regulacji. Z tym dniem weszło bowiem w życie rozporządzenie Rady (WE) nr 1099/2009 z 24 września 2009 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania (Dz.U. UE L 303, s. 1).

Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt zawiera transpozycje kilku dyrektyw, w tym dyrektywy Rady 98/58/WE z 20 lipca 1998 r. dotyczącej ochrony zwierząt hodowlanych (Dz.Urz. UE, rozdz. 3, t. 23, s. 316 ze zm.) czy dyrektywy Rady 2007/43/WE z 28 czerwca 2007 r. w sprawie ustanowienia minimalnych zasad dotyczących ochrony kurcząt utrzymywanych z przeznaczeniem na produkcję mięsa (Dz.Urz. UE L 182, s. 19–28). Ustawa ta transponowała również dyrektywę 93/119/WE z 22 grudnia 1993 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas uboju lub zabijania (Dz.Urz. UE, rozdz. 3, t. 15, s. 421 ze zm.). Dyrektywa ta została następnie zastąpiona rozporządzeniem Rady nr 1099/2009 z 24 września 2009 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania (Dz.Urz. UE L 303, s. 1).

Zgodnie z art. 4 ust. 4 rozporządzenia Rady nr 1099/2009 *w przypadku zwierząt poddawanych ubojowi według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne wymogi ust. 1* [dotyczące ogłuszania zwierząt przed ich uśmierceniem] *nie mają zastosowania, pod warunkiem że ubój ma miejsce w rzeźni*. Odstępstwo od zasady ogłuszania zwierząt przed ich uśmierceniem, wprowadzone do rozporządzenia, ustawodawca unijny uzasadnił w motywie 18 preambuły rozporządzenia Rady (WE) nr 1099/2009, wskazując, że w ten sposób respektowana jest wolność wyznania i prawo do uzewnętrzniania religii lub przekonań poprzez uprawianie kultu, nauczanie, odprawianie obrzędów i uczestniczenie w nich, co wynika z art. 10 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE z 2012 r. C 326, s. 2). Trzeba jednak podkreślić, że w tym względzie ustawodawca unijny pozostawił jednocześnie państwom członkowskim pewien margines swobody.

Stosownie bowiem do treści art. 26 ust. 1 rozporządzenia Rady nr 1099/2009 przepisy tego rozporządzenia nie uniemożliwiają państwom członkowskim utrzymania przepisów krajowych, które służą zapewnieniu większej ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania, a które obowiązują w momencie wprowadzania w życie rozporządzenia Rady. Akt ten zobowiązywał jednak państwa członkowskie do powiadomienia Komisji Europejskiej do 1 stycznia 2013 r. o przepisach krajowych, które zapewniają większą ochronę zwierząt podczas ich uśmiercania. Komisja zaś miała poinformować inne państwa członkowskie o obowiązywaniu takich przepisów w danym państwie.

W dniu 28 grudnia 2012 r. Stałe Przedstawicielstwo RP w Brukseli przekazało Komisji Europejskiej pismo Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 27 grudnia 2012 r. informujące, że w Polsce, począwszy od 1 stycznia 2013 r., obowiązuje zakaz uboju zwierząt w rzeźni bez ich ogłuszania. Władze polskie powiadomiły tym samym Komisję Europejską, stosownie do treści art. 26 ust. 2 rozporządzenia Rady nr 1099/2009, o istniejącym w Polsce wyższym standardzie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania.

Ustawa o ochronie zwierząt w części zawierającej przepisy karne zabrania pod groźbą kary naruszania art. 33 lub art. 34 ust. 1–4 ustawy.

Wskazówki dla prowadzącego zajęcia lub dotyczące pracy własnej[292]:

- Podstawową kwestią, którą należy rozstrzygnąć, jest kwestia możliwości powołania się na postanowienia Karty w omawianej sprawie w postępowaniu sądowym, które wszczęto na skutek wniesienia aktu oskarżenia przez prokuratora.

- Zgodnie z art. 51 ust. 1 Karty należy określić, czy w opisanej sprawie można stosować prawo Unii Europejskiej, a zatem trzeba znaleźć odpowiedni łącznik między przepisami prawa krajowego a przepisami prawa Unii. W myśl orzecznictwa TSUE stosowanie prawa UE oznacza jednoczesne zastosowanie praw podstawowych chronionych na mocy Karty Praw Podstawowych.

292 Wskazówki dla prowadzącego zajęcia mają wyłącznie charakter sugestii. Niektóre z propozycji rozwiązań mogą być z pewnością ujęte w inny sposób. Praktyczne doświadczenie autorów podręcznika pozwala im jednak na podzielenie się z prowadzącymi zajęcia niniejszymi spostrzeżeniami.

- Rozważając kwestię łącznika w omawianej sprawie, należy wziąć pod uwagę fakt, że ustawa o ochronie zwierząt zawiera transpozycje kilku unijnych dyrektyw. Ponadto dyrektywa 93/119/WE została zastąpiona rozporządzeniem Rady (WE) nr 1099/2009 w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania.

- Jeśli można powołać się na postanowienia Karty, należy przejść do drugiego etapu analizy, tj. zbadania, jakie przepisy KPP mogły zostać naruszone w omawianej sprawie, a szczególnie ustalenia, jakie prawa zostały złamane.

- Oceniając przepisy z perspektywy art. 52 ust. 1 Karty, należy zastanowić się, z jakim interesem ogólnym mamy do czynienia (np. humanitarne traktowanie zwierząt) oraz jakie prawa i wolności chronione przez Kartę są istotne w tej sprawie (wolność religii).

- Warto zapoznać się z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 10 grudnia 2014 r. (sygn. akt K 52/13). Dotyczy on konstytucyjności rozwiązań przyjętych przez polskiego ustawodawcę. Trybunał Konstytucyjny nie ocenił wprost zgodności polskich regulacji z Kartą, jednak analiza argumentacji może być przydatna w rozwiązaniu tego kazusu.

- W opisanej sprawie, w zakresie dotyczącym sankcji, należy wziąć pod uwagę treść wyroku TSUE w sprawie C-617/10 *Åkerberg Fransson*.

Kazus G

Dnia 25 lutego 2013 r. A.B. wystąpiła do Urzędu Miejskiego w K. z wnioskiem o wydanie zaświadczenia o stanie cywilnym. W uzasadnieniu pisma podała, że musi je złożyć w Urzędzie Stanu Cywilnego w Hiszpanii w celu zawarcia związku partnerskiego z osobą tej samej płci.

Decyzją z 27 lutego 2013 r. kierownik Urzędu Stanu Cywilnego odmówił wydania zaświadczenia o stanie cywilnym. Jako podstawę prawną decyzji wskazał przepisy: art. 104 § 1, art. 217, art. 218 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, art. 7 ust. 1 pkt 2 i ust. 4, art. 71, art. 79 ustawy z 29 września 1986 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (t.j. Dz.U. z 2011 r. nr 212, poz. 1264 ze zm.) oraz art. 1 ustawy z 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2012 r., poz. 788 ze zm.). W uzasadnieniu decyzji wskazano, że wnioskodawczyni nie miała interesu prawnego do wystąpienia o wydanie zaświadczenia o stanie cywilnym. Kierownik urzędu stanu cywilnego nie ma prawa do wydawania zaświadczeń o stanie cywilnym dla osób, które zamierzają zawrzeć związek partnerski poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawodawstwo polskie nie przewiduje bowiem instytucji związku partnerskiego ani małżeństwa z osobą tej samej płci. Małżeństwa i związki partnerskie jednopłciowe są sprzeczne z porządkiem prawnym obowiązującym w Polsce w świetle art. 18 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

A.B. złożyła odwołanie od tej decyzji, wskazując, że naruszono przepisy prawa materialnego, a szczególnie art. 8 i art. 218 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, art. 32 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 21 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W uzasadnieniu podała, że wykazała interes prawny, który polega na konieczności uzyskania zaświadczenia o stanie cywilnym i przedstawienia go w Urzędzie Stanu Cywilnego w Hiszpanii w celu zawarcia związku partnerskiego na podstawie ustawy hiszpańskiej o związkach partnerskich. Wskazała, że odmowa wydania zaświadczenia narusza dyrektywę Parlamentu Europejskiego

i Rady 2004/38/WE z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich (Dz.Urz. UE L 158/77). Wojewoda decyzją z 16 kwietnia 2014 r., na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję w przedmiocie braku interesu prawnego po stronie wnioskodawczyni, ponieważ ustawodawstwo polskie nie przewiduje związku partnerskiego. Kierownik urzędu stanu cywilnego nie jest uprawniony do wydawania innych zaświadczeń niż określone w art. 79 ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego oraz art. 218 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego. Ponadto na mocy art. 71 ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego obywatel polski może otrzymać zaświadczenie stwierdzające, że zgodnie z prawem polskim może on zawrzeć małżeństwo. Małżeństwo zaś może być zawarte po spełnieniu wszystkich przesłanek wymienionych w ustawie Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Osoby tej samej płci nie mogą zawrzeć związku małżeńskiego, a jeśli zamierzają zawrzeć związek partnerski, to nie mogą otrzymać zaświadczenia, o którym mowa w art. 71 tej ustawy.

A.B. skierowała skargę na powyższą decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, wnosząc o uchylenie decyzji organów obu instancji i przekazanie sprawy kierownikowi Urzędu Stanu Cywilnego do ponownego rozpoznania. Stwierdziła, że zaskarżona decyzja narusza:

- art. 87 Konstytucji RP oraz art. 6 Kodeksu postępowania administracyjnego ze względu na domniemane oparcie decyzji administracyjnej na instrukcji zastępcy dyrektora Departamentu Rozwoju Informatyki i Systemu Rejestrów Państwowych Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 2002 r., skierowanej do wszystkich wojewodów, a zakazującej wydawania zaświadczeń o niepozostawaniu w związku małżeńskim osobom, które chcą zawrzeć związek partnerski poza granicami kraju;

- art. 32 Konstytucji RP oraz art. 21 TFUE poprzez niewłaściwą wykładnię i stosowanie tych przepisów;

- art. 71 ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego poprzez niewłaściwą wykładnię i przyjęcie, że przepis ten pozwala jedynie na wydanie zaświadczeń o niepozostawaniu w związku małżeńskim na potrzeby zawarcia takiego związku w kraju;

- art. 47 Konstytucji RP oraz art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności ze względy na przyjęcie, że na podstawie polskiego ustawodawstwa kierownik urzędu stanu cywilnego nie może wydawać zaświadczeń o stanie cywilnym osobom, które chcą zawrzeć związek partnerski.

Pytania:

1. Czy Karta Praw Podstawowych będzie miała zastosowanie w omawianej sprawie w aspekcie podmiotowym lub przedmiotowym? Uzasadnij swoją odpowiedź.

2. Jeśli można powołać się w tym wypadku na zapisy KPP, to czy sąd rozpatrujący sprawę powinien wystąpić z pytaniem prejudycjalnym dotyczącym interpretacji Karty na potrzeby tej sprawy? Jeśli tak – jak powinno brzmieć to pytanie?

3. Czy standard ochrony przewidziany w KPP w zakresie zasad, które mają zastosowanie w omawianej sprawie, jest taki sam jak standard ochrony przewidziany w prawie polskim lub Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności?

4. Jeżeli standardy ochrony są różne lub istnieją co do tego wątpliwości, to który ze standardów powinien zostać zastosowany w tej sprawie przez polski sąd?

5. Który sąd powinien zdecydować o tym, czy standardy ochrony są takie same, czy różne, oraz które z nich zastosować?

6. Zakładając, że TSUE odpowiedziałby na pytanie polskiego sądu, że KPP wyklucza odmowę wydania zaświadczenia pozwalającego na zawarcie związku małżeńskiego lub partnerskiego, czy sąd polski mógłby uznać, powołując się na przepisy Konstytucji dotyczące małżeństwa, że polskie prawo wyklucza wydanie takiego zaświadczenia?

Przepisy:

Artykuł 21 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowi:

1. Każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium Państw Członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w Traktatach i w środkach przyjętych w celu ich wykonania.

2. Jeżeli dla osiągnięcia tego celu działanie Unii okazuje się konieczne, a Traktaty nie przewidują niezbędnych kompetencji, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, mogą wydać przepisy ułatwiające wykonywanie praw określonych w ustępie 1.

3. W takich samych celach, jak te określone w ustępie 1, i jeżeli Traktaty nie przewidują uprawnień do działania, Rada, stanowiąc zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, może przyjąć środki dotyczące zabezpieczenia społecznego lub ochrony socjalnej. Rada stanowi jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem Europejskim.

Artykuł 71 ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego przewiduje:

1. Obywatel polski lub zamieszkały w Polsce cudzoziemiec niemający obywatelstwa żadnego państwa zamierzający zawrzeć małżeństwo za granicą może otrzymać zaświadczenie stwierdzające, że zgodnie z prawem polskim może on zawrzeć małżeństwo. Przepis art. 41 § 2 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego stosuje się odpowiednio.

2. Zaświadczenie, o którym mowa w ust. 1, wydaje kierownik urzędu stanu cywilnego miejsca zamieszkania osoby, której zaświadczenie dotyczy.

3. Jeżeli obywatel polski zamieszkały za granicą nie miał miejsca zamieszkania w Polsce albo nie można ustalić jego ostatniego miejsca zamieszkania w Polsce albo wyjechał z Polski przed ukończeniem 16 roku życia i stale przebywa za granicą, zaświadczenie, o którym mowa w ust. 1, wydaje konsul.

Wskazówki dla prowadzącego zajęcia lub dotyczące pracy własnej[293]:

- Podstawową kwestią, którą należy rozstrzygnąć, jest kwestia możliwości powołania się na postanowienia Karty w omawianej sprawie.

- Przede wszystkim – zgodnie z art. 51 ust. 1 Karty – należy określić, czy w opisanej sprawie można stosować prawo Unii Europejskiej, a zatem trzeba znaleźć odpowiedni łącznik między przepisami polskiego prawa krajowego a przepisami prawa Unii. Zgodnie z orzecznictwem TSUE stosowanie prawa Unii oznacza jednoczesne zastosowanie praw podstawowych

293 Wskazówki dla prowadzącego zajęcia mają wyłącznie charakter sugestii. Niektóre z propozycji rozwiązań mogą być z pewnością ujęte w inny sposób. Praktyczne doświadczenie autorów podręcznika pozwala im jednak na podzielenie się z prowadzącymi zajęcia niniejszymi spostrzeżeniami.

chronionych na mocy Karty Praw Podstawowych. Należy bowiem pamiętać, że jeżeli stan prawny w odniesieniu do państwa członkowskiego nie jest objęty zakresem stosowania prawa Unii, to nie można powołać się na postanowienia Karty w postępowaniu sądowym.

- Rozważając kwestię łącznika w opisanej sprawie, należy wziąć pod uwagę fakt, że odmowa wydania przedmiotowego zaświadczenia o stanie cywilnym może ograniczać prawa gwarantowane w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/38/WE bądź uniemożliwiać ich realizację.

- Jeśli można powołać się na postanowienia Karty, należy przejść do drugiego etapu analizy, tj. zbadania, jakie przepisy KPP mogły zostać naruszone w omawianej sprawie, a szczególnie ustalenia, jakie prawa zostały złamane.

- Jeżeli chodzi o możliwość naruszenia prawa gwarantowanego w Karcie, należy mieć na względzie art. 20 i 21 Karty, a zwłaszcza możliwość nierównego traktowania ze względu na orientację seksualną.

- W omawianej sprawie warto także poddać analizie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 6 sierpnia 2008 r. (sygn. akt III SA/Gd 229/08). W sprawie tej sąd nie przywoływał postanowień Karty, stwierdził jednak, że *żaden przepis ustawy z dnia 29 września 1986 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 161, poz. 1688 ze zm.) nie uzależnia wydania zaświadczenia dotyczącego stanu cywilnego wnioskodawcy od wykazania przez niego interesu prawnego*.

Karta Praw Podstawowych UE – polecana literatura

Książki:

1. Barcz J. (red.), *Fundamental rights protection in the European Union*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009.

2. Barcz J. (red.), *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008.

3. Barcz J. (red.), *Podstawy prawne Unii Europejskiej. Traktat o Unii Europejskiej, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wraz z protokołami i deklaracjami, Karta Praw Podstawowych: teksty skonsolidowane traktatów uwzględniające korekty*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010.

4. Florczak A. (red.), *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej: wybrane zagadnienia*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009.

5. Gubrynowicz A. (red.), *5 lat Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Collegium Civitas Press, Warszawa 2006.

6. Hambura S., Muszyński M., *Karta praw podstawowych z komentarzem*, Studio Sto, Bielsko-Biała 2001.

7. Jasiński F., *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003.

8. Kańska K., *Karta Praw Podstawowych a przestrzeganie praw człowieka przez instytucje Unii Europejskiej*, Podyplomowe Studium Prawa Europejskiego UW, Warszawa 2003.

9. *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej wraz z wyjaśnieniami*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2009.

10. Kosicki A., Szejna A., *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej i jej znaczenie dla Polski i Europy*, Fundacja Praw Podstawowych, Warszawa 2008.

11. Kowalik-Bańczyk K., *Problematyka ochrony praw podstawowych w unijnych postępowaniach w sprawach z zakresu ochrony konkurencji*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2010.

12. Mik C., Gałka K. (red.), *Prawa podstawowe w prawie i praktyce Unii Europejskiej*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora", Toruń 2009.

13. Moń R., Kobyliński A. (red.), *O prawach człowieka nieco inaczej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2011.

14. Podolski A., Celiński A. (red.), *The problem of guarantees for fundamental rights protection in Europe*, Fundacja Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2007.

15. Popławska A. (red.), *Traktat o Unii Europejskiej. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej*, LexisNexis Polska, Warszawa 2013.

16. Safjan M., *Areas of application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union: fields of conflict?*, European University Institute, Department of Law, San Domenico di Fiesole 2012.

17. Sozański J., *Prawa człowieka w systemach prawnych Wspólnot i Unii Europejskiej*, Polskie Wydawnictwo Prawnicze Iuris, Warszawa–Poznań 2005.

18. Sozański J., *Prawa człowieka w Unii Europejskiej (po Traktacie Lizbońskim)*, Polskie Wydawnictwo Prawnicze Iuris, Warszawa–Poznań 2009.

19. Thorz M. (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej: polityka, etyka, prawo*, Wydawnictwo Akademii Polonijnej Educator, Częstochowa 2009.

20. Wacławczyk W. (red.), *Karta Praw Podstawowych UE: nowa szansa dla praw człowieka?*, Wydawnictwo Erida, Warszawa 2010.

21. Wróbel A. (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013.

22. Wróbel A. (red.), *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.

23. Zbijowska D. (red.), *Traktat o Unii Europejskiej. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Traktat z Nicei. Karta Praw Podstawowych*, Studio Sto, Bielsko-Biała 2002.

24. Zieleniec A. (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej: tekst Karty. Stanowisko Rady Doradczej do spraw Praw Człowieka przy Ministrze Spraw Zagranicznych*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2001.

Artykuły:

1. Biernat S., *Czy Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej obowiązuje w Polsce?* [w:] Kardas P., Sroka T., Wróbel W. (red.), *Państwo prawa i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, t. 1, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 59–77.

2. Bodnar A., *Karta Praw Podstawowych: zróżnicowany charakter prawny postanowień Karty i ich skutki dla jednostek, sądów oraz ustawodawcy* [w:] Barcz J. (red.), *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 144–166.

3. Dauter-Kozłowska A., *Prawo do dobrej administracji w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej i w świetle Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji* [w:] Mik C., Gałka K. (red.), *Prawa podstawowe w prawie i praktyce Unii Europejskiej*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora", Toruń 2009, s. 358–359.

4. Górski M., *Skutek Karty praw podstawowych Unii Europejskiej po wejściu w życie traktatu z Lizbony w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Trybunału Konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej* [w:] Dudzik S., Półtorak N. (red.), *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 319–340.

5. Jackiewicz A., *Problematyka praw człowieka w świetle Karty Praw Podstawowych w aspekcie integracji Polski z Unią Europejską*, „Studia Europejskie" 2003, nr 2, s. 53–72.

6. Kornobis-Romanowska D., *Karta Praw Podstawowych w unijnym porządku prawnym*, „Przegląd Prawa Europejskiego" 2003, nr 2, s. 35.

7. Kowalik-Bańczyk K., *Konsekwencje przyjęcia protokołu polsko-brytyjskiego dotyczącego stosowania Karty Praw Podstawowych* [w:] Wróbel A. (red.), *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 131–150.

8. Lenaerts K., *Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej a ochrona praw podstawowych*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2013, nr 1, s. 4–16.

9. Menkes J., *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej a konstytucja Europy*, „Studia Europejskie" 2001, nr 2, s. 25–44.

10. Piechowiak M., *Aksjologiczne podstawy Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „Studia Prawnicze" 2003, z. 1, s. 5–30.

11. Półtorak N., *Zakres związania państw członkowskich Kartą Praw Podstawowych UE*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 9, s. 17–28.

12. Sokołowski M., *Wybrane aspekty dobra dziecka w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej na tle polskiego prawa* [w:] Dudzik S., Półtorak N. (red.), *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 394–406.

13. Szydło M., *Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe w unijnym porządku prawnym*, „Studia Europejskie” 2004, nr 1, s. 87–107.

14. Trzciński J., *Konstytucyjne prawo do zdrowia na tle art. 35 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej* [w:] Garlicki L., Szmyt A. (red.), *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 303–305.

15. Wieruszewski R., *Rola i znaczenie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej dla ochrony praw człowieka*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 2, s. 41–60.

16. Wnukiewicz-Kozłowska A., *Karta praw podstawowych a Konwencja o ochronie praw człowieka i godności istoty ludzkiej w odniesieniu do zastosowań biologii i medycyny (konwencja bioetyczna)* [w:] Wróbel A. (red.), *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 313–340.

17. Wróbel A., *O niektórych problemach sądowego stosowania Karty Praw Podstawowych* [w:] Wróbel A. (red.), *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 83–104.

18. Wyrozumska A., *Karta Praw Podstawowych – polskie obiekcje*, „Sprawy Międzynarodowe” 2007, nr 4, s. 59.

19. Wyrozumska A., *Traktat reformujący UE – umocnienie ochrony praw podstawowych (status Karty Praw Podstawowych i przystąpienie UE do EKPCz)* [w:] Barcz J. (red.), *Traktat reformujący Unię Europejską. Mandat Konferencji Międzyrządowej – analiza prawno-polityczna. Wnioski dla Polski. Materiały z konferencji ekspertów, 11 lipca 2007 r.*, Warszawa 2007, s. 54–75.

20. Wyrozumska A., *Znaczenie prawne zmiany statusu Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w Traktacie lizbońskim oraz Protokołu polsko-brytyjskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 2, s. 25–40.

INPRIS

Kim jesteśmy

INPRIS (Instytut Prawa i Społeczeństwa) to **think tank prawniczy** założony w 2009 r.

Zależy nam na **poprawie jakości prawa i standardów rządzenia**. Organizacja procesu legislacyjnego, funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, a także rozwój instytucjonalny administracji publicznej i sektora pozarządowego wymagają szczególnej refleksji analitycznej, a następnie przemyślanych zmian.

INPRIS jest instytucją **niezależną**, otwartą na współpracę z różnymi podmiotami i ekspertami z kraju i zagranicy. Jesteśmy interdyscyplinarni, łączymy analizę prawniczą z dorobkiem innych nauk (np. ekonomii, socjologii, psychologii czy nauki o informacji).

Ważna jest dla nas **innowacyjność**, zarówno jeśli chodzi o stanowienie i stosowanie prawa, jak i upowszechnienie wiedzy o nim, edukację prawniczą i badania.

Metody działania

Nasze działania mają różnorodne formy: prowadzimy badania, przygotowujemy raporty, ekspertyzy i rekomendacje legislacyjne, organizujemy konferencje i seminaria. Jesteśmy aktywni na polu monitoringu, działalności rzeczniczej oraz edukacji adresowanej do działaczy organizacji pozarządowych, prawników i studentów.

Obszary zainteresowania i przykłady działań

Dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej, zwłaszcza przedsądowej, wymaga zmian:

- w lutym 2015 r. zorganizowaliśmy trzydniowy ogólnopolski Kongres Poradnictwa, którego celem była wymiana doświadczeń oraz współpraca osób, organizacji i instytucji zaangażowanych w problematykę poradnictwa prawnego i obywatelskiego;
- współpracujemy z Kancelarią Prezydenta RP, Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwem Sprawiedliwości w zakresie systemu nieodpłatnego poradnictwa prawnego;
- przeprowadziliśmy analizy dotyczące potrzeb prawnych Polaków, a także współtworzyliśmy propozycję modelu funkcjonowania poradnictwa;
- prowadzimy internetową bibliotekę INPRIS zawierającą materiały o reformie nieodpłatnej pomocy prawnej.

Wymiar sprawiedliwości, jego efektywność i przejrzystość powinny być przedmiotem zainteresowania społeczeństwa obywatelskiego:

- w 2014 r. opracowaliśmy materiały i zorganizowaliśmy konferencję pt. „Razem czy osobno. Współpraca, interakcja, komunikacja wymiaru sprawiedliwości i organizacji pozarządowych", która była okazją do spotkania dla działaczy organizacji obywatelskich i sędziów;
- w internetowej bibliotece INPRIS gromadzimy materiały o metodach monitoringu sądownictwa w Polsce i na świecie, a od 2015 r. dzielimy się tymi doświadczeniami w ramach współpracy krajów Grupy Wyszehradzkiej i Bałkanów Zachodnich;
- regularnie monitorujemy wybory sędziów TK;
- pracujemy nad systemowymi zmianami w zakresie wyboru na najwyższe stanowiska.

Proces legislacyjny powinien być partycypacyjny, a procedury zrozumiałe dla społeczeństwa:

- działamy w ramach Obywatelskiego Forum Legislacji oraz Forum Debaty Publicznej przy Kancelarii Prezydenta RP;
- prowadzimy „Akademię Umiejętności Legislacyjnych dla NGO";
- współtworzymy „Mapę prawa".

Edukacja prawna jest nieskuteczna bez zastosowania innowacyjnych metod:

- zrealizowaliśmy „INPRIS Water Project" – studenckie symulacje nt. podziału wspólnych zasobów wodnych pomiędzy Izraelem i Palestyną;
- stworzyliśmy grę strategiczną „Twoje Prawo", która uczy i zachęca obywateli do wpływania na proces legislacyjny;
- przygotowaliśmy analizy i rekomendacje dotyczące efektywnej edukacji prawnej;
- doradzamy Ministerstwu Sprawiedliwości w projekcie edukacji prawnej dla szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych;
- organizowaliśmy warsztaty dla sędziów, radców prawnych i działaczy organizacji obywatelskich nt. wykorzystania Karty Praw Podstawowych UE.

Język prawa i komunikacja to dziś kluczowe wyzwania dla wymiaru sprawiedliwości:

- w 2013 r. w Sądzie Najwyższym zorganizowaliśmy z THEMIS konferencję na temat uzasadnień orzeczeń sądowych;
- jako pierwsi w Polsce stworzyliśmy platformę współpracy grafików i prawników, którzy wspólnie tworzą infografiki. Organizujemy samodzielnie lub we współpracy z uczelniami artystycznymi ogólnopolskie praktyczne zajęcia na temat infografiki prawniczej i społecznej;
- wspólnie ze Stowarzyszeniem Przyjaciół Integracji przygotowujemy propozycje nowych formularzy prawnych i infografik w sprawach ważnych dla osób z niepełnosprawnością.

Kontakt

www.inpris.pl
inpris@inpris.pl
tel.: +48 504 986 243
Twitter: @INPRIS_ThinkT

Założyciele INPRIS

Łukasz Bojarski
Agata Wacławik-Wejman
Filip Wejman
Grzegorz Wiaderek

Ośrodek Badań
Studiów i Legislacji

Kim jesteśmy

Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji jest jednostką organizacyjną działającą przy Krajowej Radzie Radców Prawnych, powołaną w VII kadencji KRRP uchwałą nr 3/VII/2007 z 14 grudnia 2007 r. w sprawie zmian w Regulaminie samorządu radców prawnych i jego organów.

Pracami Ośrodka kieruje kierownik przy pomocy stałych współpracowników oraz ekspertów, którzy dysponują szeroką wiedzą i doświadczeniem z zakresu różnych dziedzin prawa oraz są pracownikami naukowymi łączącymi pracę naukową z wykonywaniem zawodu radcy prawnego. W ramach Ośrodka powoływana jest Rada Programowa ustalająca główne kierunki jego pracy. W skład Rady wchodzą osoby będące niekwestionowanymi autorytetami w świecie prawniczym. Szczegółowe zadania Ośrodka, uwzględniające bieżące potrzeby badawcze, są ustalane w planach pracy uchwalanych corocznie przez Krajową Radę Radców Prawnych.

Metody działania

Podczas realizacji swoich zadań Ośrodek współpracuje z organami władzy publicznej, instytucjami, placówkami naukowymi i badawczymi oraz organami samorządów zawodowych, a także ze stałymi komisjami Krajowej Rady Radców Prawnych i zespołami problemowymi.

Eksperci Ośrodka opracowują na wniosek ustawowo upoważnionego organu lub z inicjatywy Ośrodka stanowiska i opinie do projektów aktów prawnych, znajdujących się na etapie prac legislacyjnych, w tym w ramach konsultacji społecznych. Ponadto przygotowują ekspertyzy w zakresie interpretacji prawa samorządowego, opracowują projekty zmian aktów prawnych, a także biorą aktywny udział w pracach komisji sejmowych i senackich oraz konferencjach organizowanych przez placówki naukowe i organy władzy publicznej. Ośrodek stanowi istotne wsparcie dla inicjatyw legislacyjnych podejmowanych przez Krajową Radę Radców Prawnych oraz jest uznaną w środowisku radcowskim instytucją wspomagającą we właściwym stosowaniu prawa samorządowego. Zapytania o interpretację i prawidłową wykładnię tych przepisów kierują do Ośrodka instytucje zatrudniające radców prawnych i współpracujące z nimi.

Obszary zainteresowania i przykłady działań

Do głównych zadań Ośrodka należy:

- opiniowanie aktów prawnych przesyłanych do Krajowej Rady Radców Prawnych w ramach konsultacji społecznych oraz przygotowywanie wstępnych projektów aktów prawnych – aktywna działalność legislacyjna Ośrodka ma na celu podnoszenie jakości stanowionego prawa poprzez kształtowanie nowych lub zmianę dotychczasowych rozwiązań funkcjonujących w prawie powszechnie obowiązującym;
- analiza i interpretacja przepisów prawa samorządowego;
- monitorowanie stanu prawa samorządowego, sygnalizowanie koniecznych zmian oraz inicjowanie ich w celu zapewnienia wewnętrznej spójności prawa;
- prowadzenie badań nad problemami związanymi z wykonywaniem zawodu radcy prawnego i funkcjonowaniem samorządu;

- prowadzenie działalności wydawniczej, opracowywanie różnorodnych publikacji dotyczących działalności samorządu i wykonywania zawodu, stanowiących pomocny materiał dla radców prawnych i aplikantów radcowskich.

Zespół Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji:

dr hab. prof. nadzw. Arkadiusz Bereza – kierownik Ośrodka
Zenon Klatka – współpracownik kierownika Ośrodka
dr Przemysław Mijal – współpracownik kierownika Ośrodka
Ireneusz Misiejuk – osoba współpracująca
Anna Suska – asystent Ośrodka

Rada Programowa Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji:

dr hab. prof. nadzw. Arkadiusz Bereza – przewodniczący Rady Programowej
prof. dr hab. Andrzej Jakubecki
prof. dr hab. Grzegorz Łaszczyca
Tomasz Osiński
dr hab. Mirosław Pawełczyk
dr hab. prof. nadzw. Mirosław Sadowski
dr hab. Rafał Stankiewicz

Kontakt

Al. Ujazdowskie 41
00-540 Warszawa
tel./fax: 022 621 21 14
tel.: 022 622 84 28, 622 84 33, 622 05 88, wew. 116
obsil@kirp.pl

Komisja Praw Człowieka Krajowej Rady Radców Prawnych

Komisja Praw Człowieka jest jedną z komisji stałych Krajowej Rady Radców Prawnych, powstałą na mocy uchwały tego organu z 14 marca 2014 r. Komisja składa się z dziewięciu członków. Przewodniczącą Komisji jest r.pr. Magdalena Witkowska.

Do zadań Komisji należy:

- promowanie w imieniu samorządu radców prawnych powszechnego poszanowania praw człowieka oraz podstawowych wolności;
- reagowanie na pojawiające się naruszenia praw człowieka;
- współpraca z krajowymi i międzynarodowymi instytucjami państwowymi oraz pozarządowymi działającymi w obszarze praw człowieka;
- popularyzacja wiedzy o efektywnej ochronie praw gwarantowanych przez Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz monitorowanie orzecznictwa ETPC i stanu wykonywania jego wyroków;
- prowadzenie innych działań przyczyniających się do upowszechniania wiedzy o prawach człowieka i podstawowych wolnościach oraz o ich ochronie.

Kontakt:

www.kirp.pl/prawa-czlowieka/komisja-praw-czlowieka/
humanrights@kirp.pl

Partnerzy projektu:

INPRIS

Ludwig Boltzmann Institute
Human Rights

National Research Council of Italy
ISGI
Institute for International Legal Studies

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI MILANO
DIPARTIMENTO DI
DIRITTO PUBBLICO ITALIANO
E SOVRANAZIONALE

GOVERNMENT OF THE REPUBLIC
OF CROATIA
Office for Human Rights and Rights of
National Minorities

Notatki:

INPRIS (Instytut Prawa i Społeczeństwa) to think tank prawniczy założony w 2009 roku. Zależy nam na poprawie jakości prawa i standardów rządzenia. INPRIS jest instytucją niezależną, otwartą na współpracę z różnymi podmiotami i ekspertami zarówno z kraju, jak i zagranicy. Jesteśmy interdyscyplinarni, łączymy analizę prawniczą z dorobkiem innych nauk (np. ekonomii, socjologii, psychologii czy nauki o informacji). Ważna jest dla nas innowacyjność, zarówno jeśli chodzi o stanowienie i stosowanie prawa, jak i upowszechnienie wiedzy o nim, edukację prawniczą i badania. Nasze działania mają różnorodne formy: prowadzimy badania, przygotowujemy raporty, ekspertyzy i rekomendacje legislacyjne, organizujemy konferencje i seminaria. Jesteśmy również aktywni na polu monitoringu, działalności rzeczniczej oraz edukacji adresowanej do działaczy organizacji pozarządowych, prawników i studentów.

www.inpris.pl