



Robert Grzeszczak, Artur Szmigielski

Sądowe stosowanie Karty Praw Podstawowych UE w odniesieniu do państw członkowskich – refleksje na podstawie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości i praktyki sądów krajowych

Problematyka związania państw członkowskich Kartą Praw Podstawowych UE¹ nabrała praktycznego znaczenia wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony², który nadał jej moc wiążącą art. 6 ust. 1 TUE³. Początkowo w Polsce najwięcej emocji budziło pytanie o związanie przepisami Karty w świetle Protokołu nr 30, tzw. Protokołu brytyjsko-polskiego. Jednak wraz ze zbadaniem tej kwestii ciężar analiz przeniósł się na stosowanie KPP w porządkach państw członkowskich UE, w tym w porządku prawa polskiego. Obecnie po dokonaniu wielu wszechstronnych analiz treści art. 51 ust. 1 Karty, zarówno w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości (dalej jako TS), jak i w literaturze przedmiotu, należy się zastanowić nad kolejnym problemem, tj. faktyczną implikacją tego przepisu z perspektywy sądów krajowych. Do nich w dużej mierze należy zagwarantowanie skuteczności praw i wolności zawartych w Karcie. Głównym przedmiotem artykułu jest więc doprecyzowanie roli i zdań sądu krajowego w stosowaniu KPP oraz praktyczne i potencjalne problemy, które organ ten napotyka w związku z stosowaniem unijnego instrumentu ochrony praw człowieka.

1. Uwagi wstępne

Praktyczne znaczenie Karty było początkowo trudne do przewidzenia. Jako wiążący instrument nie rozszerza kompetencji Unii⁴, potwierdza jedynie istniejące w systemie unijnym prawa i wolności, nadając im bardziej widoczny charakter, a sam proces jego przyjęcia wynikał z dekonstytucjonalizacji dokonanej Traktatem z Lizbony⁵. Statystyki jednak dowodzą, że od kilku lat **TS buduje linię orzeczniczą praw podstawowych na podstawie KPP, stając się tym samym „trybunałem praw człowieka” dla Unii Europejskiej.** Karta zajęła pozycję w samym centrum unijnego porządku konstytucyjnego. Świadczy o tym liczba odwołań TS do tego aktu, która systematycznie wzrasta, sięgając 114 spraw w 2013 r., jednocześnie przy coraz rzadszym odwoływaniu się do europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁶. W ten nurt wpisuje się

opinia TS 2/13 w sprawie oceny projektu umowy przystąpienia Unii do Konwencji⁷. Nie zmienia to oczywiście faktu, że **EKPCz z jej wykładnią dokonywaną przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej jako ETPCz), ma „specjalne znaczenie” dla ochrony praw podstawowych w ramach unijnego porządku**

Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej jako TSUE) odwoływał się do Karty od momentu jej wejścia w życie przeprowadziła G. de Burca, w badanym okresie (lata 2009–2012) TSUE powołał się na Kartę w ok. 120 sprawach (Sąd (UE) (dawny SPI, dalej jako Sąd), w ok. 40 sprawach). Spośród 120 spraw tylko ok. 20 razy odwołał się do Konwencji. Zob. G. de Burca, *After the EU Charter of Fundamental Rights: The Court of Justice as a Human Rights Adjudicator?*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law”, 2013/20, s. 168–84; dla porównania w latach 1998–2005 EKPCz była powoływana 8 razy częściej niż wszystkie inne instrumenty praw człowieka, zob. L. Scheeck, *Competition, Conflict and Cooperation between European Courts and the Diplomacy of Supranational Judicial Networks*, „Garnet Working Paper”, 2007/23, s. 13.

7 Opinia Trybunału Sprawiedliwości 2/13 z 18.12.2014 r., *Projekt umowy międzynarodowej – Przystąpienie Unii Europejskiej do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, EU:C:2014:2454. Zob. też M. Niedźwiedz, *Ochrona prawna w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE – rozważania w świetle opinii Trybunału Sprawiedliwości 2/13 z 18.12.2014 r. (cz. I)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2015/8, s. 4–11, oraz M. Niedźwiedz, *Ochrona prawna w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE – rozważania w świetle opinii Trybunału Sprawiedliwości 2/13 z 18.12.2014 r. (cz. II)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2015/9, s. 14–19. Opinia 2/13 jest dostępna na stronie www.curia.europa.eu.

1 Dz. Urz. UE C 326 z 2012 r., s. 391, dalej jako KPP lub Karta.

2 Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz. Urz. UE C 306 z 2007 r., s. 1).

3 Dz. Urz. UE C 326 z 2012 r., s. 13, dalej jako TUE.

4 Por. art. 6 ust. 1 TUE oraz art. 51 ust. 2 KPP.

5 W efekcie KPP została wprowadzona w życie „tylnymi drzwiami”, przez odesłanie z art. 6 ust. 1 TUE.

6 Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm., dalej jako Konwencja lub EKPCz. Liczba odwołań wzrosła z 43 w 2011 r. do 87 w 2012 r. i 114 w 2013 r., por. Raport Agencji Praw Podstawowych z 2013 r. Analizę spraw, w których Trybunał

prawnego⁸. Jednak tak ukształtowana sytuacja pozwoli TS na dalsze rozwijanie linii orzeczniczej bezpośrednio na tle Karty i w efekcie na określenie poziomu ochrony, który uwzględniać będzie specyfikę i autonomię prawa UE⁹. Dalsza ewolucja unijnych praw podstawowych na podstawie Karty trwa i stanowi wyraźny sygnał dla sądów krajowych o istotnym i rosnącym znaczeniu unijnego *bill of rights*. Sędziowie krajowi mają więc przed sobą trudne zadanie. W celu realizacji swojej roli jako gwaranta unijnych praw podstawowych muszą zmierzyć się z „prawną enigmą”¹⁰.

2. Znaczenie art. 51 ust. 1 KPP dla krajowej praktyki sądowej

Z pośród wszystkich przepisów Karty ust. 1 art. 51 doczekał się w doktrynie najliczniejszych debat i analiz¹¹. Jest to zrozumiałe, gdyż zamiast rozwiązać dotychczasowe wątpliwości dotyczące zakresu stosowania praw podstawowych spotęgował je i wywołał falę pytań prejudycjalnych. W związku z tym warto zwrócić uwagę na dwa paradoksy, które pojawiły się w świetle tego przepisu.

Pierwszy z nich wynika ze swoistej sugestii artykułu, że Karta skierowana jest przede wszystkim do instytucji i organów Unii, natomiast do państw członkowskich na zasadzie wyjątku, czyli „tylko w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii”¹². Uzasadnienie takiego podejścia jest oczywiste. Państwa członkowskie opierają się na swoich konstytucjach, gdy tymczasem w UE taką rolę pełni Karta. Ta interpretacja art. 51 ust. 1 KPP jest jednak złudna.

Po pierwsze, nie można tracić z pola widzenia, że beneficjentami praw i wolności Karty są jednostki, które dążą do realizacji swoich uprawnień głównie na tle krajowej procedury sądowej. System unijny, poza pewnymi wyjątkami, nie utworzył bowiem procedur w zakresie egzekwowania przez jednostki uprawnień wynikających z jej prawa. Dochodzenie uprawnień na podstawie tych przepisów oparte jest na zasadzie autonomii proceduralnej państw członkowskich¹³. Potwierdza to obecnie art. 19 ust. 1 zd. 3 TUE, zgodnie z którym państwa członkowskie

zapewniają środki zaskarżania niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem unijnym. Jednocześnie państwa członkowskie muszą zapewnić poszanowanie uprawnień do efektywnej ochrony sądowej zgodnie z art. 47 KPP, który to nieprzypadkowo jest najczęściej przywoływanym w pytaniach prejudycjalnych prawem zawartym w Karcie¹⁴. Oznacza to, że w sposób funkcjonalny sądy państw członkowskich należą do systemu sądownictwa UE, gdyż rozstrzygają sprawy, których przedmiot jest objęty zakresem zastosowania prawa UE (tzw. sprawy unijne)¹⁵. Dodatkowo, szczególne znaczenie sądów krajowych jest wzmocnione skromną ilością postępowań bezpośrednio przed sądami unijnymi, z których może skorzystać jednostka, a zwłaszcza restrykcyjnymi warunkami, które należy spełnić w celu unieważnienia aktu prawa unijnego¹⁶.

Po drugie, pomimo że początkowo przeważał defensywny okres praw podstawowych, czyli powoływanie się na nie przeciwko władzy Unii, to jednak obecnie prawa te są często wykorzystywane w sposób ofensywny, czyli w stosunku do władzy państw członkowskich¹⁷. Chociaż prawa podstawowe wyrosły na gruncie rynku wewnętrznego, to jednak rozszerzenie kompetencji UE m.in. na przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, wywołało pilną potrzebę stworzenia jednolitego, unijnego standardu praw człowieka¹⁸.

W niektórych obszarach Unia Europejska stworzyła już własny, oryginalny standard ochrony praw podstawowych. Doskonale widać to na przykładzie zmiany podejścia TS do zasady niedyskryminacji (równości), która początkowo była głównie instrumentem tworzenia rynku wewnętrznego. Z rozwojem procesów integracyjnych i z odchodzeniem od wspólnoty czysto ekonomicznej na rzecz wspólnoty wartości, opartej na idei poszanowania praw człowieka, zasada ta zaczęła pełnić rolę konstytucyjną jako niezależna i wspierająca ochronę praw podstawowych¹⁹. Ogromne znaczenie w tym kontekście miała emancypacja obywatelstwa Unii, będącego wspólnym podstawowym statusem obywateli państw członkowskich²⁰. Zwłaszcza rozszerzanie praw jednostki na mocy przepisów dotyczących swobodnego przemieszczania się oraz zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową oznaczało zwiększenie zakresu związania unijnymi prawami podstawowymi. W efekcie państwa członkowskie muszą wykonywać swoje kompetencje wyłącznie w taki sposób, aby nie naruszać prawa UE. Nie dysponują one faktycznie zastrzeżonymi dla

8 Zob. K. Lenaerts, *Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej a ochrona praw podstawowych*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013/1, s. 12; wyrok TS z 21.09.1989 r. w sprawach połączonych: C-46/87 i C-227/88 *Hoechst*, EU:C:1989:337, ECR 1989, s. 2859. Zob. też art. 52 ust. 3 KPP.

9 Por. Opinia Trybunału Sprawiedliwości 2/13..., pkt 189 i pkt 194. W tym świetle może się pojawić jednak zarzut, że ochrona praw podstawowych w UE ma charakter instrumentalny, czyli służy zapewnieniu supremacji tego prawa.

10 A. Łazowski, *Decoding a Legal Enigma: the Charter of Fundamental Rights of the European Union and Infringement Proceedings*, „ERA Forum” 2013/4, s. 573–587.

11 Zob. m.in. B. van Bockel, P. Wattel, *New Wine into Old Wineskins: The Scope of the Charter of Fundamental Rights of the EU after Åkerberg Fransson*, „European Law Review” 2013/6, 866–883; K. Lenaerts, *Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights*, „European Constitutional Law Review” 2012/3, 375–403; N. Póltorak, *Zakres związania państw członkowskich Kartą Praw Podstawowych UE*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014/9, s. 17–28.

12 „The Charter (...) is addressed, first and foremost, to the EU institutions”. Zob. Komisja Europejska, *Report on the Application of the EU Charter of Fundamental Rights*, Bruksela 2013, COM (2014) 224 final, s. 2.

13 Autonomia proceduralna państw członkowskich jest rozumiana (zgodnie z formułą *Rewe/Comet*) jako kompetencja państwa członkowskiego do uregulowania właściwości sądów i procedur sądowych służących rozpoznaniu roszczeń opartych na prawie UE. Zob. wyrok TS z 16.12.1976 r. w sprawie C-33/76, *Rewe*, EU:C:1976:188, ECR 1976, s. 1989.

14 Por. Raport Agencji Praw Podstawowych z 2013 r.

15 Por. D. Kornobis-Romanowska, *Sąd krajowy w prawie wspólnotowym*, Kraków 2007, s. 123.

16 Zob. S. Biernat, *Dostęp osób prywatnych do sądów unijnych po Traktacie z Lizbony (w świetle pierwszych orzeczeń)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014/1, s. 12–19.

17 Zob. J. Plavavova-Latanowicz, *Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i ochrona praw podstawowych*, Warszawa 2000, s. 27.

18 O wrażliwości omawianej materii mogą świadczyć chociażby wyroki polskiego Trybunału Konstytucyjnego (dalej jako TK) z 27.04.2005 r. (P 1/05), OTK-A 2005/4, poz. 42, w sprawie europejskiego nakazu aresztowania (ENA) oraz z 16.11.2011 r. (SK 45/09), OTK-A 2011/9, poz. 97, w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych.

19 Zob. J. Maliszewska-Nienartowicz, *Komentarz do art. 20 KPP w: J. Barcz (red.), Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 700.

20 Wyrok TS z 20.09.2001 r. w sprawie C-184/99, *Rudy Grzelczyk*, EU:C:2001:458, ECR 2001, s. I-6193, pkt 31.

siebie kompetencjami, które w pełni i automatycznie wyjmowałyby daną kwestię spod działania tych przepisów²¹.

Drugi paradoks wyraża się w przywiązywaniu zbyt dużej wagi do brzmienia art. 51 KPP. To państwa członkowskie, dążąc do jak największego ograniczenia stosowania Karty, opowiedziały się za największym zakresem związania jej przepisami („wyłącznie w zakresie stosowania prawa Unii”)²². Zdecydowała tu obawa przed nieograniczonym związaniem przepisami tego aktu prawnego. **Wprowadzenie do Karty art. 51 wywołało sztuczny problem, który w zasadzie nie powinien mieć miejsca. W rzeczywistości jego brak nic by nie zmienił, ponieważ norma ta wynika już z przepisów traktatowych i jest głęboko zakotwiczona w porządku prawnym UE. Innymi słowy, Unia działa na zasadzie przyznania i tylko w granicach powierzonych jej przez państwa członkowskie może stosować katalog praw podstawowych o charakterze prawa pierwotnego.** Co jednak ważne, zakres zastosowania *ratione materiae* prawa unijnego determinowany jest nie tylko brzmieniem przepisów traktatów założycielskich, lecz także sposobem ich interpretacji przez TS, dokonywanej zwłaszcza w odpowiedzi na pytania sądów krajowych, co w istocie oznacza często orzekanie o zgodności przepisów krajowych i praktyki organów krajowych z prawem unijnym.

Trybunał Sprawiedliwości dobitnie wyjaśnił kwestię stosowania KPP w sprawie *Fransson*²³, uznając tam w zasadzie, że problem związania przepisami Karty w rzeczywistości nie istnieje, a prawdziwy problem leży w znalezieniu związku z innym przepisem prawa UE po to, aby otworzyć drogę do zastosowania unijnych praw podstawowych. Potwierdza to także, że orzecznictwo przedlitwońskie, dotyczące funkcjonowania praw podstawowych jako zasady ogólnej prawa UE, pokrywa się z zakresem stosowania Karty Praw Podstawowych. Mamy tu bowiem do czynienia z tą samą funkcją obu źródeł – zagwarantowaniem w unijnym systemie aksjologii w postaci przywiązania do ochrony praw człowieka. Biorąc to pod uwagę dalsze różnicowanie pomiędzy „starymi” prawami podstawowymi (jako zasadami ogólnymi prawa UE) i „nowymi” (w postaci Karty) jest nieracjonalne i sztuczne²⁴. Wydaje się jednak, że skoro pojawił się spójny katalog praw podstawowych – TS powinien sięgać w pierwszej kolejności do przepisów Karty²⁵. Sędziowie krajowi, którzy orzekają

w przeważającej mierze w kulturze kontynentalnej, polegają na spisanych prawach podstawowych (w jednym katalogu prawnym) zdecydowanie bardziej niż na prawach podstawowych „odkrytych” w wyniku prawotwórczej aktywności TS, co prezentował w wielu różnorodnych orzeczeniach²⁶.

W ujęciu praw podstawowych jako zasady ogólnej (art. 6 ust. 3 TUE) tradycyjnie wyróżnia się dwie grupy przypadków związania nimi państw członkowskich²⁷. Z jednej strony, dotyczy to sytuacji agencyjnej (tzw. formuła *Wachauf*²⁸), a z drugiej strony – sytuacji derogacyjnej (tzw. formuła *ERT*²⁹). Pierwsza grupa orzecznictwa skupia się na sytuacji, w której państwa członkowskie wykonują prawo UE, funkcjonując jako „władza wykonawcza” Unii. Druga grupa orzeczeń to tzw. sytuacje derogacyjne, czyli takie, w których państwa członkowskie odstępują od wymagań nakładanych przez prawo unijne, powołując się na określone i dopuszczalne prawnie wyjątki. Doktrynalny podział na sytuacje agencyjne i derogacyjne może mieć jednak małą wartość aplikacyjną dla praktyki sądowniczej, gdyż pierwsza kategoria, w przeciwieństwie do drugiej, jest niezwykle szeroka. W związku z tym może ona pomieścić wiele kombinacji związków prawa krajowego i unijnego. Co oczywiste, zakres stosowania Karty jest znacznie szerszy niż obszar bezpośrednio skutecznych przepisów prawa unijnego oraz formalna transpozycja tego prawa w zgodzie z poszanowaniem tych praw³⁰.

Specyfika unijnych praw podstawowych, w świetle wyroku *Fransson*, polega zatem na szukaniu odpowiedniego łącznika z prawem UE. Sprawą unijną (z elementem unijnym) będzie każda sprawa sądowa, której przedmiot pozostaje w związku z prawem unijnym np. przez skorzystanie ze swobód rynku wewnętrznego, bezpośrednio zastosowanie przepisów traktatowych lub rozporządzenia albo wykładnię przepisów krajowych transponujących dyrektywy do porządku krajowego. Sąd krajowy, który jest właściwy do rozstrzygnięcia sprawy przed nim zawisłej, powinien zawsze dokonywać oceny, jaki charakter ma owa sprawa. Powyższa analiza jest konieczna z punktu widzenia prawidłowego zastosowania

21 Zob. D. Leczykiewicz, *Obywatelstwo UE i prawo do swobodnego przemieszczania się jako instrumenty ograniczania autonomii regulacyjnej państw członkowskich* w: S. Biernat, S. Dudzik (red.), *Przepływ osób i świadczenie usług w Unii Europejskiej. Nowe zjawiska i tendencje*, Warszawa 2009, s. 37–63.

22 Zakres znaczenia tego zwrotu zmieniał się wielokrotnie podczas pracy nad Kartą. Por. A. Wróbel, *O niektórych problemach sądowego stosowania Karty Praw Podstawowych* w: A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, Warszawa 2009, s. 84–85.

23 Wyrok TS (wielka izba) z 26.02.2013 r. w sprawie C-617/10, *Åklagaren przeciwko Hans Åkerberg Fransson*, EU:C:2013:105, dalej jako wyrok TS w sprawie C-617/10, *Fransson*.

24 M. Safjan, *Areas of application of The Charter of Fundamental Rights of The European Union: fields of conflict?*, „European University Institute. Working Paper” 2012/22, s. 5.

25 TSUE nie wypracował jednoznacznej pozycji wobec tego problemu. Zdaniem C.H. Hofmanna, generalną tendencją TSUE jest stosowanie Karty jako jednego z wielu argumentów, a nie jako samodzielnego źródła prawa, por. C.H. Hofmann, C. Mihaescu, *The Relation between the Charter's Fundamental Rights and the Unwritten General Principles of EU Law: Good Administration as the Test Case*, „European Constitutional Law Review” 2013/9, s. 76.

26 Niekiedy aktywna rola TS jest przedmiotem krytyki, a doskonałym przykładem jest orzecznictwo dotyczące zakazu dyskryminacji ze względu na wiek, zob. J. Barcz, *Zakaz dyskryminacji ze względu na wiek w prawie UE w świetle wyroku TS z 19 stycznia 2010 r. w sprawie C-555/07 Seda Küçükdeveci*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2010/9, s. 11–19; D. Schiek, *The ECJ Decision in Mangold: A Further Twist on Effects of Directives and Constitutional Relevance of Community Equality Legislation*, „Industrial Law Journal” 2006/3, s. 329; M. Schmidt, *The Principle of Non-discrimination in Respect of Age: Dimensions of the ECJ's Mangold Judgment*, „German Law Journal” 2006/5, s. 505.

27 Sprawa jest znana i opisana w doktrynie oraz praktyce sądowniczej, zob. m.in. opinię rzecznik generalnej E. Sharpston z 22.05.2008 r. w sprawie C-427/06, *Bartsch*, EU:C:2008:297, Zb. Orz. 2008, s. I-7245, pkt 69; X. Groussot, L. Pech, G.T. Petrusson, *The Scope of Application of EU Fundamental Rights on Member States' Action: In Search of Certainty in EU Adjudication*, „Eric Stein Working Paper” 2011/1, s. 1–36; J.H.H. Weiler, N.J.S. Lockhart, *Taking rights seriously: The European Court and its fundamental rights jurisprudence – part I*, „Common Market Law Review” 1995/32, s. 51–94. Niekiedy wyróżnia się też trzeci rodzaj sytuacji, gdzie dana sprawa w inny sposób wchodzi w zakres prawa wspólnotowego na tej podstawie, że dana szczegółowa norma materialna prawa UE ma zastosowanie w określonym stanie faktycznym. Analiza tych dodatkowych przykładów nie uzasadnia jednak tworzenia trzeciej kategorii.

28 Wyrok TS z 13.07.1989 r. w sprawie C-5/88, *Wachauf*, EU:C:1989:321, ECR 1989, s. 2609.

29 Wyroki TS: z 18.06.1991 r. w sprawie C-260/89, *ERT*, EU:C:1991:254, ECR 1991, s. I-2925; z 26.06.1997 r. w sprawie C-368/95, *Familiapress*, EU:C:1997:325, ECR 1997, s. I-3689.

30 M. Safjan, *Areas of application of The Charter...*, s. 11–12.

przepisów oraz wydania orzeczenia zgodnego z prawem. W przypadku ustalenia, że sprawa ma charakter unijny, sąd krajowy obowiązany jest do rozpatrzenia danej kwestii pod kątem zgodności z unijnymi standardami praw podstawowych, które nie są badane w przypadku sprawy „czysto wewnętrznej” (ang. *purely internal situations*)³¹. Ustalenie przez sąd, że sprawa ma charakter sprawy „czysto wewnętrznej”, oznacza więc, że do sprawy tej nie mają zastosowania przepisy Karty, a w efekcie niedopuszczalne jest zwracanie się do TSUE o wykładnię jej przepisów. Dozwolone jest z kolei – z punktu widzenia prawa UE – gorsze traktowanie, także w sensie procesowym, obywateli polskich dochodzących roszczeń opartych wyłącznie na przepisach prawa polskiego niż obywateli polskich i obywateli Unii z innych państw członkowskich, którzy dochodzą roszczeń opartych na prawie UE (*dyskryminacja á rebours*)³².

W świetle „klasycznego” swobodnego przepływu (cyrkulacji), w ramach czterech swobód, związane jest to z potrzebą wykazania czynnika ekonomicznego oraz pewnego rodzaju przemieszczania się pomiędzy państwami członkowskimi, czyli wystąpieniem tzw. elementu transgranicznego. Trybunał Sprawiedliwości dopuszcza jednak sytuacje, w których fizyczne przekraczanie granic ma charakter „marginalny”³³. Kwestia fizycznego przemieszczania się jest bowiem wysoce problematyczna, zwłaszcza w świetle przepisów o obywatelstwie Unii. W wielu sprawach państwa członkowskie były związane prawami wynikającymi z obywatelstwa Unii, pomimo że sprawa wydawała się „czysto wewnętrzną”³⁴.

Analiza, m.in. praktyki polskiego wymiaru sprawiedliwości, pokazuje jednak, że liczba spraw unijnych – z elementem transgranicznym – jest znikoma w porównaniu ze sprawami unijnymi bez tego łącznika. Najszerszą kategorią spraw unijnych – a zarazem najbardziej problematyczną w ramach formuły *Wachauf* – są sprawy, w których jednocześnie przepisy prawa krajowego wykonują prawo UE oraz dotyczą „sytuacji objętych zakresem dyrektywy”³⁵.

W związku z tym przywiązywanie nadmiernej wagi do poszczególnych odniesień TS do art. 51 ust. 1 Karty może być błędem. Trybunał Sprawiedliwości nie jest tu konsekwentny i używa wielu różnych pojęć w celu określenia związania państw członkowskich postanowieniami Karty. W orzecznictwie polizbońskim pojawiły się m.in. takie określenia, jak „sytuacje podlegające prawu Unii”³⁶, „wykonywanie prawa Unii”³⁷, „w zakresie prawa Unii”³⁸. Zasadniczo nie zmienia to jednak głównego problemu jakim jest potrzeba znalezienia punktu styku z tym prawem – aby móc zastosować prawa podstawowe gwarantowane w Kartcie³⁹.

31 Zob. wyrok TS z 29.05.1997 r. w sprawie C-299/95, *Kremzow*, EU:C:1997:254, ECR 1997, s. I-2629.

32 Wyroki TS: z 28.03.1978 r. w sprawie C-175/78, *Saunders*, EU:C:1979:88, ECR 1979, s. 1129; z 5.06.1997 r. w sprawach połączonych: C-64/96 i C-65/96, *Uecker i Jacquet*, EU:C:1997:285, ECR 1997, s. I-3171.

33 Zob. wyrok TS z 11.07.2002 r. w sprawie C-60/00, *Mary Carpenter*, EU:C:2002:434, ECR 2002, s. I-6279.

34 Wyroki TS: z 8.03.2011 r. w sprawie C-34/09, *Zambrano*, EU:C:2011:124; z 2.10.2003 r. w sprawie C-148/02, *García Avello*, EU:C:2003:539, ECR 2003, s. I-11613. Por. też A. Frąckowiak-Adamska, *O istocie praw wynikających z obywatelstwa Unii*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012/10, s. 21–33.

35 D. Miąsik, *Sprawa wspólnotowa przed sądem krajowym*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2008/9, s. 19–20, wraz z powołaną tam literaturą przedmiotu oraz wyrokami sądów polskich.

36 Wyrok TS w sprawie C-617/10, *Åkerberg Fransson*, pkt 21.

37 Wyroki TS: z 15.11.2011 r. w sprawie C-256/11, *Dereci*, EU:C:2011:734, pkt 71; z 8.11.2012 r. w sprawie C-40/11, *Lida*, EU:C:2012:691, pkt 81.

38 Wyrok TS z 30.04.2014 r. w sprawie C-390/12, *Robert Pflieger i inni*, EU:C:2014:281, pkt 33.

39 Por. opinię rzecznik generalnej E. Sharpston z 12.12.2013 r. w sprawie C-456/12, *O. przeciwko Minister voor Immigratie*, EU:C:2013:837, pkt 60.

Problem ten jest na tyle złożony, że TS nie jest w stanie skonstruować uniwersalnego testu poprzez podanie dokładnych i abstrakcyjnych wytycznych, określających sprawę unijną (tj. z elementem unijnym). Pewne wskazówki pojawiły się jednak w orzecznictwie, a w szczególności w sprawie *Siragusa*⁴⁰. Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że pojęcie stosowania prawa UE w rozumieniu art. 51 KPP wymaga istnienia powiązania określonego stopnia, które wykracza poza bliskość odnośnych dziedzin lub pośredni wpływ jednej dziedziny na drugą.

Sprawa ta jednak pokazuje, że próby stworzenia takich wytycznych mogą rodzić więcej problemów niż je rozwiązywać. Przykładowo, zgodnie z powołanymi wytycznymi ze sprawy *Siragusa*, sąd krajowy powinien zbadać, czy dana regulacja krajowa ma na celu wykonanie prawa UE. Jednak ze sprawy *Fransson* wynika wyraźnie, że nawet przepisy krajowe, które nie zostały zaprojektowane specjalnie dla transpozycji dyrektywy, a nawet zostały przyjęte dużo wcześniej przed tym aktem prawa pochodnego, mogą znaleźć się w zakresie stosowania prawa unijnego – ze względu na zapewnienie jego efektywności. W opinii TS sąd krajowy powinien także zbadać, czy dany środek krajowy zmierza ku realizacji celów innych niż te objęte prawem unijnym, nawet jeżeli może w sposób pośredni wpływać na to ostatnie. Co jednak z sytuacją, w której państwo członkowskie dokonując transpozycji dyrektywy wyszło poza zakres narzuconego na nie obowiązku – przy okazji realizując własne cele? Przykładowo, w sprawie *Mangold*⁴¹ łącznikiem z prawem UE okazała się dyrektywa 99/70/WE⁴², która nie odegrała w tej sprawie żadnej innej roli. Trybunał Sprawiedliwości podkreślał, że krajowy środek implementujący tę dyrektywę ma charakter niezależny od niej i realizuje inne cele niż zakłada ten akt prawny⁴³. W związku z tym stanowiskiem TS – ustawodawca niemiecki obniżył granicę wieku z 60. do 58. roku życia, po przekroczeniu której możliwe jest zawieranie umów o pracę na czas określony, już przy okazji transpozycji dyrektywy 99/70/WE do prawa krajowego⁴⁴. Pomimo to TS stanął na stanowisku, że „wykonanie” nie dotyczy jedynie pierwotnej transpozycji dyrektywy 99/70/WE, lecz powinno objąć wszystkie środki krajowe związane z zagwarantowaniem zrealizowania celu tej dyrektywy oraz te, które po dokonaniu faktycznej transpozycji uzupełniają lub zmieniają wcześniej przyjęte przepisy krajowe.

Samo znalezienie odpowiedniego łącznika oraz zakwalifikowanie danej sytuacji jako sprawy unijnej – chociaż kluczowe – rozpoczyna długą listę problemów stosowania przepisów Karty. Jak wynika z natury integracji europejskiej – jej porządek prawny nie ma charakteru samoistnego i nie może funkcjonować bez porządków prawnych państw członkowskich, tj. w izolacji od nich. **Problem stosowania Karty możemy więc sprowadzić do problemu specyfiki systemu prawa UE, w szczególności jego autonomii oraz efektywności. Prawa podstawowe wpisują się w ten złożony system prawny, legitymują go i zapewniają skuteczność. Jednocześnie jednak nie zaburzają one istoty unijnego porządku prawnego, tj. jednolitości, efektywności oraz pierwszeństwa jej prawa**⁴⁵.

40 Wyrok TS z 6.03.2014 r. w sprawie C-206/13, *Siragusa*, EU:C:2014:126.

41 Wyrok TS z 22.11.2005 r. w sprawie C-144/04, *Mangold*, EU:C:2005:709, Zb. Orz. 2005, s. I-9981, dalej jako wyrok TS w sprawie C-144/04, *Mangold*.

42 Dyrektywy Rady 1999/70/WE z 28.06.1999 r. dotycząca porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego przez UNICE, CEEP oraz ETUC (Dz. Urz. UE L 175 z 1999 r., s. 43), dalej jako dyrektywa 99/70/WE.

43 Wyrok TS w sprawie C-144/04, *Mangold*, pkt 54.

44 Wyrok TS w sprawie C-144/04, *Mangold*, pkt 47.

45 Por. wyrok TS z 26.02.2013 r. w sprawie C-399/11, *Melloni*, EU:C:2013:107,

3. Sąd krajowy jako gwarant praw podstawowych UE

W warunkach integracyjnych sąd krajowy nabral cech tradycyjnie rezerwowanych dla trybunałów konstytucyjnych. Wynika to z wielu czynników, zwłaszcza z obowiązku niestosowania przepisów krajowych w razie ich niezgodności z postanowieniami Karty Praw Podstawowych. Potęguje to fakt, że TS chroni samodzielny mandat sądów krajowych przed ewentualnymi skutkami orzeczeń trybunałów konstytucyjnych, które mogłyby ograniczyć efektywność prawa unijne⁴⁶. Co bowiem istotne, autonomię proceduralną państw członkowskich ogranicza zasada efektywności prawa UE⁴⁷. Przykładowo, procedury państw członkowskich odnoszące się do stwierdzania konstytucyjności przepisów krajowych nie mogą ograniczać kompetencji sądów tych państw do wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym ani jurysdykcji TS w tym zakresie⁴⁸.

Dodatkowo – to sąd krajowy zapewnia bezpośrednią skuteczność przepisów prawa UE⁴⁹. W przypadku braku bezpośredniej skuteczności powinien tak dalece, jak jest to możliwe, stosować normy krajowe w zgodzie z wymogami ochrony praw podstawowych UE⁵⁰. W przypadku niezgodności bezpośrednio skutecznych przepisów Karty z ustawodawstwem krajowym, sąd tego państwa powinien dokonać tzw. substytucji (zastąpienia) poprzez niezastosowanie przepisów krajowych i daniu pierwszeństwa bezpośrednio skutecznym przepisom prawa unijnego. **Sąd krajowy nie może jednak samodzielnie podważyć przepisu prawa UE, rzekomo niezgodnego z prawami podstawowymi. W tym celu musi się zwrócić do TSUE, który ma właściwość stwierdzania nieważności prawa pochodnego UE również w trybie prejudycjalnym z art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej**⁵¹. Prawa podstawowe UE mogą stanowić też narzędzie wykładni prawa krajowego, nawet wówczas, gdy żaden z przepisów unijnych nie wykazuje bezpośredniej skuteczności, czyli nie przyznaje jednostce jasných, precyzyjnych, bezwarunkowych uprawnień, na które może się ona powołać przed sądem krajowym. W tym przypadku sąd krajowy powinien tak

dalece, jak jest to możliwe, stosować normy krajowe w zgodzie z wymogami ochrony unijnych praw podstawowych. Przypomina to, jak zauważa T. Tridimas, zasadę pośredniego skutku dyrektyw (wykładni prawa krajowego zgodnej z dyrektywą)⁵². Oznacza to, że **spoczywający na sądzie krajowym obowiązek odniesienia się do praw podstawowych przy dokonywaniu wykładni i stosowaniu odpowiednich przepisów prawa krajowego jest ograniczony przez ogólne zasady prawa, w szczególności zasadę pewności prawa i braku retroaktywności prawa, i nie może służyć jako podstawa do dokonywania wykładni prawa krajowego *contra legem***⁵³. Korzystanie z takiej wykładni może doprowadzić do tzw. efektu wyłączenia (wykluczenia), który oznacza, że sąd krajowy nie może zastosować przepisu krajowego i równocześnie nie może zastosować przepisu unijnego, ponieważ nie jest to przepis bezpośrednio skuteczny, nadający się do zastosowania przez sąd. Efekt wykluczenia pojawia się wtedy, kiedy przepisy prawa UE, a w tym prawa podstawowe, są powoływane w celu niezastosowania przepisu prawa krajowego, który jest z nimi niezgodny⁵⁴.

Prawa podstawowe, tak jak inne normy prawa unijnego, mogą stanowić więc bezpośrednio materialnoprawną podstawę dla żądań jednostki (w przypadku wywodzenia określonych praw z normy unijnej) lub oddziaływać na ostateczną podstawę prawną rozstrzygnięcia opartego na prawie krajowym (w przypadku kwestionowania dopuszczalności zastosowania prawa krajowego lub gdy konieczne jest zmodyfikowanie rezultatów wykładni przepisów prawa krajowego w drodze prounijnej wykładni)⁵⁵. Mówiąc obrazowo, **prawa podstawowe mogą pełnić dwojaką funkcję w rękach jednostki. Mogą stanowić „oreź” w walce o określone roszczenia lub też „tarczę”, aby bronić się przed niekorzystnymi następstwami określonych przepisów, których zastosowanie przez władze państwa może potencjalnie doprowadzić do naruszenia określonego prawa podstawowego.** W tym świetle strona, w postępowaniu sądowym, może sama wysuwać odpowiednie roszczenia w celu uwzględnienia przez sąd krajowy praw i wolności gwarantowanych w Karcie Praw Podstawowych. Nawet w przypadku braku takich wniosków, w każdym przypadku, gdy rozpatrywana sprawa będzie wykazywała łącznik z prawem UE, organ ten musi rozważyć zastosowanie praw podstawowych Unii celem rekonstrukcji podstawy normatywnej orzeczenia⁵⁶. W razie niezastosowania lub nieprawidłowego zastosowania przepisów Karty dane orzeczenie będzie obciążane wadami, które będzie mogło być zaskarżone do sądu wyższej instancji.

4. Akty prawa pochodnego o bezpośrednim lub pośrednim związku z prawami podstawowymi

Dla prawidłowego zastosowanie (lub odmowy zastosowania) praw podstawowych UE **sędzia krajowy musi dokonać wspomnianej rekonstrukcji podstawy normatywnej orzeczenia i rozważyć, po pierwsze, jaki związek z badaną sprawą wykazuje prawo UE, innymi słowy – czy działa on jako sąd unijny, a następnie, czy zgodnie ze standardem ochrony gwarantowanym w Karcie dany środek krajowy ogranicza w jakikolwiek**

pkt 60, dalej jako wyrok TS w sprawie C-399/11, *Melloni*.

46 Por. wyrok TS z 19.11.2009 r. w sprawie C-314/08, *Krzysztof Filipiak*, EU:C:2009:719, pkt 81–82.

47 A. Wróbel, *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, t. 1, Warszawa 2010, s. 241.

48 Wyrok TS z 22.06.2010 r. w sprawach połączonych: C-188/10 i C-189/10, *Melki i Abdeli*, EU:C:2010:363, Zb. Orz. 2010, s. I-5667, pkt 57. Zob. też N. Póltorak, *Procedura prejudycjalna – wprowadzenie i wyrok TS z 22.06.2010 r. w sprawie postępowań przeciwko Azizowi Melkiemu (C-188/10) i Sélimowi Abdeliemu (C-189/10)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2010/10, s. 50–56. Co istotne, sprawa ta była też powołana w pierwszym pytaniu prejudycjalnym Trybunału Konstytucyjnego, zob. S. Biernat, *Pierwsze pytanie prejudycjalne Trybunału Konstytucyjnego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2015/9, s. 1.

49 Wyrok TS z 22.12.2010 r. w sprawie C-279/09, *DEB*, EU:C:2010:811, Zb. Orz. 2010, s. I-13849, pkt 59. Zob. K. Kowalik-Bañczyk, *Bezpośrednie stosowanie Karty Praw Podstawowych w krajowym postępowaniu sądowym gwarancją skuteczności prawa UE – glosa do wyroku TS z 22.12.2010 r. w sprawie C-279/09 DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013/3, s. 40–46.

50 Wyrok TS z 6.11.2003 r. w sprawie C-101/01, *Postępowanie karne przeciwko Bodil Lindqvist*, EU:C:2003:596, ECR 2003, s. I-12971, pkt 87.

51 Dz. Urz. UE C 326 z 2012 r., s. 47, dalej jako TFUE. Spektakularnym przykładem stwierdzenia nieważności aktu prawa pochodnego ze względu na jego niezgodność z prawami podstawowymi jest wyrok TS z 8.04.2014 r. w sprawach C-293/12 i C-594/12, *Digital Rights Ireland*, EU:C:2014:238.

52 T. Tridimas, *The General Principles of EU Law*, Oksford 2006, 29–31.

53 Wyrok TS z 16.06.2005 r. w sprawie C-105/03, *Pupino*, EU:C:2005:386, Zb. Orz. 2005, s. I-5285, pkt 44, pkt 47.

54 A. Wróbel, *Stosowanie prawa...*, t. 1, s. 154–155.

55 D. Miąsik, *Sprawa wspólnotowa...*, pkt 17.

56 D. Kornobis-Romanowska, *Sąd krajowy...*, s. 123.

sposób prawa jednostki lub czy też jednostka może powoływać się na bezpośrednio skuteczne przepisy Karty? Problemy, które mogą zarysować się już w tak wczesnym etapie analizy, to kwestia złożoności systemu ochrony praw podstawowych Unii Europejskiej oraz jego relacji do systemu konstytucyjnego oraz EKPCz. Mając na uwadze, że zgodnie z wcześniejszymi rozważaniami największe problemy wywołują sytuacje agencyjne „objęte zakresem dyrektywy”, można wskazać na trzy rodzaje aktów prawa pochodnego, które mają bezpośredni lub pośredni związek z prawami podstawowymi⁵⁷.

Po pierwsze, są to te akty prawne, które zostały zaprojektowane po to, aby dać „szczególny wyraz” tym prawom. Oznacza to, że prawa człowieka mają w tych aktach prawnych charakter samoistny, czego doskonałym przykładem są dyrektywy regulujące standardy antydyskryminacyjne. Akty te mogą „konkretyzować” zasadę ogólną ochrony praw podstawowych. Przykładowo, zgodnie z orzecznictwem TS, aby móc zastosować zakaz dyskryminacji ze względu na wiek jako ogólną zasadę prawa unijnego – a także każde inne prawo podstawowe funkcjonujące jako zasada ogólna, które jest „konkretyzowana przez dyrektywę” – konieczny jest upływ czasu na transpozycję przepisów dyrektywy (sprawa *Kücükdeveci*⁵⁸). W przypadku gdy termin na implementację jeszcze nie upłynął, dany przepis krajowy musi służyć jej transpozycji (sprawa *Bartsch*⁵⁹) lub sytuacja faktyczna musi znajdować się w zakresie zastosowania prawa unijnego ze względu na inny przepis prawa UE (sprawa *Mangold*⁶⁰). Ze względu na szczegółowość określenia ram ochrony praw podstawowych w tym akcie sięganie do przepisów Karty przez sąd krajowy jest ograniczone. Charakterystyczną tendencją praw podstawowych, których zakres należy bezpośrednio do kompetencji Unii jest ich tendencja do wykazywania skutku bezpośredniego w układzie horyzontalnym, czego przykładem są orzeczenia *Defrenne II*⁶¹, *Mangold* czy *Kücükdeveci*.

Drugą grupę stanowią akty prawne, które ubocznie tylko skupiają się na kwestiach praw podstawowych. Tego typu rozwiązanie, czyli akcesoryjne określanie jednolitego standardu ochrony praw człowieka, przyjmuje się m.in. w aktach prawnych dotyczących migracji oraz w ramach współpracy w sprawach karnych. Te dziedziny – ze swej natury – są bowiem silnie powiązane z potrzebą ochrony praw człowieka, m.in. prawo do życia rodzinnego w pierwszej z dziedzin i standardy procesu karnego w drugiej. W tym przypadku legislator unijny stworzył jednolity poziom ochrony praw podstawowych, aby urzeczywistnić określone cele integracyjne. Gdy akt ten jest zgodny ze standardem Karty, to jego przepisy nie mogą być podważane przez wyższy poziom ochrony gwarantowany w krajowej konstytucji. *A contrario* standard konstytucyjny można stosować tylko wówczas,

gdy nie podważa on standardu Karty oraz pierwszeństwa, efektywności i jednolitości prawa pochodnego UE⁶².

Po trzecie, są to akty prawa pochodnego, które nie zawierają kwestii związanych z prawami człowieka, lecz wyznaczają zakres „stosowania prawa Unii” przez państwa członkowskie (zgodnie z art. 51 ust. 1 KPP). Akty te uściślają lub poszerzają zakres stosowania praw podstawowych określonych w Kartce przez państwa członkowskie UE, a tym samym nadają uprawnienia sądom krajowym do czuwania nad tymi prawami w zakresie objętym przez ten akt prawa pochodnego. Sąd krajowy powinien zwrócić uwagę na cel tego aktu oraz na to, jakie nakłada on obowiązki na państwo członkowskie. Wskazówki te pozwalają określić, czy przepis krajowy jest objęty zakresem stosowania prawa UE. Ze względu na problematyczny charakter „powiązania określonego stopnia” środka krajowego z prawem UE niezwykle istotny jest dalszy rozwój orzecznictwa TSUE w tym zakresie. *De lege lata* nierozwiązanym problemem pozostaje określenie stopnia związku przepisu krajowego z daną dyrektywą, zwłaszcza, w przypadku gdy obowiązki nakładane na państwa członkowskie w jej przepisach mają charakter bardzo ogólny. Tym samym nieskończenie wiele przepisów krajowych wchodzi w potencjalny zakres prawa unijnego⁶³.

Takie rozwiązanie może prowadzić niekiedy do absurdalnych rozwiązań. Na problem ten zwrócił uwagę rzecznik generalny P. Cruz Villalón w opinii w sprawie *Fransson*. Jego zdaniem, nieproporcjonalnym byłoby uznanie, że „czysty przypadek” pociąga za sobą przeniesienie odpowiedzialności za zapewnienie praw podstawowych między państwami członkowskimi a Unią Europejską. W przeciwnym razie – za pośrednictwem tak ogólnego przepisu dyrektywy, jak np. tego, który określa podejmowanie wszelkich środków w celu zapewnienia skutecznego poboru podatkowego oraz zapobiegania przestępstw podatkowych – mogłyby być przeniesione z państw członkowskich na Unię niemal wszystkich gwarancje konstytucyjne. Wystarczy, że znajdowałyby one zastosowanie do wykonywania uprawnień w zakresie nakładania przez państwa członkowskie sankcji związanych z poborem podatku VAT. Byłoby to zatem chociażby prawo do skutecznej obrony przed sądem⁶⁴.

Z drugiej natomiast strony, sąd krajowy powinien zastanowić się jednak, czy spójność i efektywność prawa UE nie wymaga uwzględnienia danego środka krajowego w zakresie prawa UE. W razie wątpliwości powinien się zwrócić z odpowiednim pytaniem prejudycjalnym do TS. W tym kontekście na szczególną uwagę zasługuje wspomniany uboczny aspekt stosowania Karty, który bardzo często – w imię efektywności prawa unijnego – doprowadza do ekstensywnej wykładni zobowiązań państw wynikających z ochrony praw podstawowych.

Dalsze problemy związane ze stosowaniem Karty, to pytanie o moc normatywną danego przepisu, a także o skutek prawny, który może on wywierać. Niektóre przepisy Karty, tj. prawa i zasady, mogą być bezpośrednio stosowane. Przypominają wówczas typowe prawa i wolności spotykane w konstytucjach państw członkowskich. Część z nich z kolei przyjmuje postać zasad albo postanowień programowych, a więc posiada mniejszą wagę normatywną, szczególnie z punktu widzenia bezpośredniego stosowania Karty. Wskazują one ogólne wartości, do których

57 E. Muir, *The fundamental rights implications of EU legislation: Some constitutional challenges*, „Common Market Law Review” 2014/51, s. 219–245.

58 Wyrok TS z 19.01.2010 r. w sprawie C-555/07, *Seda Küçükdeveci*, EU:C:2010:21. Zob. też N. Półtorak, *Procedura prejudycjalna – wprowadzenie i wyrok TS z 19.01.2010 r. w sprawie C-555/07 Seda Küçükdeveci v. Swedex GmbH & Co. KG*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2010/9, s. 49–53.

59 Wyrok TS z 23.09.2008 r. w sprawie C-427/06, *Birgit Bartsch*, EU:C:2008:517, Zb. Orz. 2008, s. I-7245.

60 Zob. A. Zawidzka-Łojek, *Zakaz dyskryminacji ze względu na wiek w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 211–212; K. Kowalik-Bańczyk, *Glosa do wyroku TS z 4.07.2006 r., C-212/04*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2007/5, s. 38–43.

61 Wyrok TS z 15.06.1978 r. w sprawie C-149/77, *Defrenne Sabene*, EU:C:1978:130, ECR 1978, s. 1365.

62 Wyrok TS w sprawie C-399/11, *Melloni*, pkt 60.

63 Por. F. Fontanelli, *National Measures and the Application of the EU Charter of Fundamental Rights – Does curia.eu Know iura.eu?*, „Human Rights Law Review” 2014/2, s. 231.

64 Opinia rzecznika generalnego P. Cruza Villalóna z 12.06.2012 r. w sprawie C-617/10, *Åkerberg Fransson*, EU:C:2012:340, pkt 61–63.

przestrzegania zobowiązuje się UE oraz nie mogą być bezpośrednio powoływane przed sądami. Zasady adresowane są do ustawodawcy, który powinien im nadać treść normatywną⁶⁵.

5. Prawa człowieka – prawo publiczne czy prawo prywatne?

Do zadań sądów krajowych, podczas wykonywania przez nich prawa unijnego, należy także zapewnienie właściwej równowagi pomiędzy wchodzącymi w grę różnymi prawami podstawowymi (czyli interesami różnych osób prywatnych). W sprawie *Bodil Lindqvist*⁶⁶ TS stwierdził, że należy znaleźć odpowiednią równowagę między, z jednej strony, swobodą wypowiedzi i swobodą wykonywania działalności wzbogacającej życie religijne, a z drugiej strony, ochroną życia prywatnego.

Ograniczenia praw podstawowych przewidzianych w Karcie mogą mieć wymiar wertykalny lub horyzontalny. Wymiar wertykalny odnosi się do ewentualnych konfliktów tych praw z innymi celami chronionymi przez Unię (np. zgodnie z art. 3 TUE). Wymiar horyzontalny odnosi się natomiast do „praw i wolności innych osób”. Są to wszystkie prawa przyznane jednostkom w prawie UE, m.in. wynikające z podstawowych swobód lub obywatelstwa Unii⁶⁷. W przypadku ewentualnego konfliktu nie istnieje hierarchia kwalifikowanych praw gwarantowanych w Karcie, a tym samym na sądzie krajowym ciąży obowiązek zważenia niewspółmiernych wartości, które najczęściej będą prowadzić do promocji jednej kosztem drugiej, a nie do ich zrównoważenia. Problem ten wiąże się zasadniczym problemem – uznaniem praw podstawowych za fundament nie tylko prawa publicznego, ale i prywatnego (w duchu postulatu spójności systemu prawa, który powinien w całości odpowiadać jednemu zbiorowi wartości), stwarza wiele problemów. Rozwój prawa prywatnego i publicznego, wraz z prawami podstawowymi, historycznie następował niezależnie od siebie w różnych okresach. Ich powstawanie wynikało z zupełnie innych powodów i dla odmiennych celów. W konsekwencji oba systemy, które obecnie traktujemy jako istniejące równoległe wobec siebie, przenikają też przeciwstawne zasady. Prawo prywatne skupia się na wolności pozytywnej⁶⁸, pozostawiając jednostce szeroką autonomię działania oraz przede wszystkim swobodę realizacji jej interesów⁶⁹. Prawa podstawowe, opierają się natomiast na wolności negatywnej, dążąc do zagwarantowania jednostce sfery wolnej od (państwowej) ingerencji, która pozostaje nieodłączna od jej godności. Z tych zupełnie odmiennych idei, co do samej natury uprawnień płyną poważne konsekwencje praktyczne.

W efekcie sądowa ochrona praw jednostki opiera się, po pierwsze, na zbadaniu, czy nie dochodzi do naruszenia istoty danego prawa, a po drugie – na przeprowadzeniu testu proporcjonalności. Sąd musi więc zbadać, czy ograniczenie wykonywana prawa podstawowego może być uzasadnione ochroną interesu publicznego, czy jest ono właściwe i konieczne

65 A Wróbel, *O niektórych aspektach koncepcji praw podstawowych UE jako zasad*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014/1, s. 104.

66 Wyrok TS z 6.11.2003 r. w sprawie C-101/01, *Bodil Lindqvist*, EU:C:2003:596, ECR 2003, s. I-12971; w podobnym duchu TS wypowiedział się w wyroku z 14.04.2012 r. w sprawie C-461/10, *Bonnier Audio*, EU:C:2012:219.

67 K. Lenaerts, *Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej...*, s. 10.

68 Zob. I. Berlin, *Dwie koncepcje wolności* w: J. Jedlicki (red.), *Dwie koncepcje wolności i inne eseje*, Warszawa 1991.

69 Zgodnie z tzw. teorią interesów, stworzoną przez R. Iheringa w celu opisanego pojęcia „prawa podmiotowego”, zob. R. Ihering, *Walka o prawo*, Petersburg 1894.

do osiągnięcia tego celu i czy jest proporcjonalne *sensu stricte* – czy nie można osiągnąć go przy użyciu mniej restryktywnych środków.

Jeżeli dane działanie władz publicznych nie przechodzi testu proporcjonalności, to musi ono zostać uznane za niedopuszczalne, gdyż osoba publiczna nie ma możliwości powołania się na swoje „prawo”. W przypadku zgody na horyzontalne oddziaływanie praw podstawowych, np. Karty, konieczne będzie natomiast przeprowadzenie „podwójnego testu proporcjonalności”. Każda ze stron w sporze może się bowiem powołać na swoje prawo fundamentalne – w odróżnieniu od sporów publicznoprawnych, prawie negatywnemu jednej strony, odpowiadać będzie najczęściej prawo pozytywne drugiej strony⁷⁰. Na sądy spada więc konieczność zważenia niewspółmiernych wartości, które częściej prowadzić będą do promocji jednej kosztem drugiej, niż do ich zrównoważenia. W takim przypadku sędziowie będą musieli dokonywać w istocie politycznych decyzji, co może się okazać nie do pogodzenia z systemem rządów demokratycznych. Trudne do zaakceptowania jest to zwłaszcza na kontynencie, tradycyjnie bardziej sceptycznie nastawionym do sądowego tworzenia prawa⁷¹. Co więcej, wbrew oczekiwaniom niektórych nie muszą one prowadzić do ochrony „słabszej” strony – sędzia może bowiem zdecydować, że z panującej kultury prawnej wynika np. większa ochrona prawa własności niż prawa do ochrony konsumenckiej.

6. Praktyka odesłań prejudycjalnych sądów polskich w związku ze stosowaniem Karty

W ramach współpracy przewidzianej w art. 267 TFUE potrzeba dokonania wykładni prawa UE wiąże się z obowiązkiem sądu krajowego ustalenia okoliczności faktycznych i prawnych oraz wyjaśnienia założeń, w ramach których zadaje on pytania⁷². Istotną rolę pełni wskazanie powodów, które w ocenie sądu odsyłającego doprowadziły do powstania wątpliwości w wykładni prawa unijnego⁷³. Choć w polskim sądownictwie administracyjnym Karta Praw Podstawowych powoływana jest stosunkowo często, to inaczej rzecz przedstawia się w praktyce sądów powszechnych. Jak pokazuje bowiem analiza tych pytań, sądy krajowe nie dokonywały podstawowego ustalenia, a mianowicie, czy powołanie tych przepisów było możliwe w świetle jej art. 51 ust. 1⁷⁴, a więc czy działały one jako sąd unijny⁷⁵. W wielu sprawach wnioski sądów polskich o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie spełniały

70 H.W. Micklitz (red.), *Constitutionalization of European Private Law*, Oksford 2014, s. 48.

71 Zwraca na to uwagę M. Dorociak, *Biorąc prawa jeszcze poważniej. Recenzja książki H.W. Micklitz (ed.), Constitutionalization of European Private Law*, „Prawo Europejskie w Praktyce” 2014/12, s. 87.

72 Zob. wyroki TS: z 31.01.2008 r. w sprawie C-380/05, *Centro Europa*, EU:C:2008:59, pkt 57; z 21.02.2013 r. w sprawie C-79/12, *Mora IPR*, EU:C:2013:98, pkt 35, a także postanowienie TS z 27.12.2012 w sprawie C-627/11, *Augustus*, EU:C:2012:754, pkt 8.

73 Zob. wyrok TS z 6.12.2005 r. w sprawach połączonych: C-453/03, C-11/04, C-12/04 i C-194/04, *ABNA*, EU:C:2005:741, pkt 46, a także wyrok TS w sprawie C-79/12, *Mora IPR*, EU:C:2013:98, pkt 36.

74 M. Wróblewski, *Wartość prawna i zastosowanie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w Polsce* w: Ł. Bojarski, D. Schindlauer, K. Władach, M. Wróblewski (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej jako żywy instrument. Podręcznik dla prawników*, Warszawa 2014, s. 140. Zob. też recenzję tej książki w niniejszym numerze „Europejskiego Przeglądu Sądowego”, s. 52–53.

75 Nie jest to problem tylko polskich sądów, jak pokazują statystyki Agencji Praw Podstawowych tylko w 6% przypadków sądy krajowe, odwołując się w pytaniach prejudycjalnych do Karty, wskazywały na treść art. 51 ust. 1 KPP, zob. projekt rocznej informacji Agencji Praw Podstawowych za 2014 r.

wymogów stawianych w procedurze prejudycjalnej. Najczęściej sądy odsyłające nie przedstawiały wystarczająco szczegółowych informacji dotyczących krajowych ram prawnych, które umożliwiłyby zainteresowanym stronom przedstawienie uwag oraz udzielenie przez TS użytecznych odpowiedzi. Sądy odsyłające nie wyjaśniały też powodów, dla których wykładnia prawa UE były konieczne dla wydania rozstrzygnięcia w postępowaniu głównym.

W konsekwencji TS wielokrotnie odmawiał uznania swojej właściwości, ponieważ postanowienie odsyłające polskich sądów powszechnych nie zawierało elementu pozwalającego przyjąć, że przedmiotem postępowania głównego jest wykładnia lub stosowanie przepisu prawa UE innego niż postanowienia zawarte w Karcie Praw Podstawowych. Dlatego też TS, postanowieniem z 20.05.2014 r., uznał, że jest oczywiście niewłaściwy do udzielenia odpowiedzi na zadane przez Sąd Rejonowy w Rzeszowie pytanie w sprawie C-282/14, *Stylinart*⁷⁶. Sąd odsyłający zwrócił się do TS o dokonanie wykładni art. 16 i art. 17 KPP w celu ustalenia, czy ustawodawstwo krajowe związane z wywłaszczeniem dóbr jest zgodne z prawami, wolnościami i zasadami chronionymi w KPP. Przyczyną odnowy udzielenia odpowiedzi była symptomatyczna – **sąd krajowy nie wykazał bowiem związku między prawem unijnym a uregulowaniami krajowymi. W efekcie nie wykazano właściwości TS do udzielenia odpowiedzi na zadane pytanie.** Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie zawierał żadnego konkretnego elementu, który doprowadził do powstania w tym sądzie wątpliwości w przedmiocie wykładni lub stosowania przepisu prawa Unii innego niż postanowienia zawarte w Karcie⁷⁷. Pytanie zadane przez sąd odsyłający ograniczyło się tylko do przytoczenia postanowień Karty bez powołania się na inne przepisy prawa unijnego, a zgodnie z opisem przedstawionym przez sąd odsyłający – działalność gospodarcza prowadzona przez skarżącą w postępowaniu głównym polegała na zajmowaniu się przewozem międzynarodowym i dostawą mebli do sklepów meblowych w Niemczech. Tak ogólny związek z prawem UE nie był wystarczającym łącznikiem.

Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie odwołał się do swojej formuły wypracowanej w sprawie *Fransson*, mówiącej że „prawa podstawowe chronione w porządku prawnym Unii znajdują zastosowanie we wszystkich sytuacjach podlegających prawu Unii, ale nie poza takimi sytuacjami”⁷⁸. Przykładowo, TS odwołał się do niej, uznając się za oczywiście niewłaściwym⁷⁹, w związku z pytaniem Sądu Okręgowego w Częstochowie z 20.12.2013 r. w sprawie C-28/14, *Pańczyk*⁸⁰. Pytanie te dotyczyło wykładni wielu przepisów o zróżnicowanym rodowodzie, m.in. art. 6 i art. 14 EKPCz, art. 1, art. 17, art. 20, art. 21 i art. 47 KPP. Sąd krajowy powziął wątpliwości co do zgodności z prawem UE decyzji w sprawie ponownego przeliczenia świadczenia emerytalnego byłemu funkcjonariuszowi służby bezpieczeństwa. Postanowienie odsyłające nie zawierało jednak informacji pozwalającej uznać, że sprawa

w postępowaniu głównym dotyczy przepisów krajowych stosujących prawo UE w rozumieniu art. 51 ust. 1 KPP. Trybunał Sprawiedliwości nie miał więc w tej sytuacji kompetencji do interpretacji wskazanych w pytaniu licznych przepisów Karty. Sąd krajowy odwoływał się dodatkowo do zasady proporcjonalności, a zatem do ogólnej zasady prawa UE, która jako taka powinna być przestrzegana przez uregulowania krajowe wchodzące w zakres stosowania prawa UE lub stanowiące jego zastosowanie⁸¹. Jednak i w tym przypadku sąd odsyłający nie dowiódł, że prawo krajowe wchodzi w zakres stosowania prawa UE lub stanowi jego zastosowanie. Tym samym kompetencja TS do interpretacji zasady proporcjonalności nie została wykazana⁸².

Oczywiście przedstawienie wszystkich problemów, z którymi muszą się mierzyć sądy, próbując stosować prawa podstawowe w różnorodnych stosunkach – również prywatnoprawnych – nie jest możliwe. Wraz z rozwojem procesów integracji gospodarczej, umacnianiem się rynku wewnętrznego i autonomizacji obywatelstwa unijnego, prawa podstawowe stały się „cieniem” prawa UE⁸³, a system równoległej ochrony okazał się efektywnym systemem ochrony w pluralistycznym (multicentrycznym) systemie prawnym w Europie. Co nie oznacza, jak wykazano w niniejszym artykule, że jest to system pozbawiony niedoskonałości.

Summary

Robert Grzeszczak, Artur Szmigielski

Judicial application of the Charter of Fundamental Rights in relation to the Member States. Reflections on the basis of Court of Justice case law and the practice of national courts
The aim of this article is an attempt at defining the role of the national court in the application of the Charter and showing the practical problems in this respect. Despite the literal wording of Article 51(1) of the Charter, it is argued that fundamental rights as part of Union law in general are applied primarily at the national level, mostly by national courts, since they are functionally important parts of the EU judicial system. The judicial practice of Polish courts indicates lack of knowledge about proper application of the Charter, namely that there must be another norm of EU law in order to trigger its provisions. It is very often incredibly difficult to predict whether or not a domestic measure that has legal effects touching upon the sphere of matters regulated by EU law, but that was not adopted to implement this law directly, will be bound by the Charter. For reasons of efficiency it could fall within the scope of EU law, as shown by the case law of the Court of Justice, but the present guidance given by the Court only increases these doubts.

dr hab. Robert Grzeszczak

Autor jest profesorem nadzwyczajnym w Katedrze Prawa Europejskiego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

Artur Szmigielski

Autor jest kandydatem na studia doktoranckie w Katedrze Prawa Europejskiego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

76 Postanowienie TS z 11.12.2014 r. w sprawie C-282/14, *Stylinart*, EU:C:2014:2486, dalej jako postanowienie TS w sprawie C-282/14, *Stylinart*.

77 Por. postanowienie TS z 8.05.2013 r. w sprawie C-73/13, *T*, EU:C:2013:299, pkt 13–14 wraz z powołanym tam orzecznictwem, a także wyrok TS z 27.03.2014 r. w sprawie C-265/13, *Torralbo Marcos*, EU:C:2014:187, pkt 33, pkt 38.

78 Postanowienie TS w sprawie C-282/14, *Stylinart*, pkt 17.

79 Na mocy art. 53 § 2 regulaminu postępowania przed TS, Dz. Urz. UE L 265 z 2012 r.

80 Postanowienie TS z 12.06.2014 r. w sprawie C-28/14, *Ryszard Pańczyk przeciwko Dyrektorowi Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie*, EU:C:2014:2003.

81 Zob. wyrok TS z 6.03.2014 r. w sprawie C-206/13, *Siragusa*, EU:C:2014:126, pkt 34.

82 Postanowienie TS z 12.06.2014 r. w sprawie C-28/14, *Pańczyk*, pkt 26–27.
83 K. Lenaerts, *Wartości Unii Europejskiej...*, s. 6.