



Koen Lenaerts

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej a ochrona praw podstawowych¹

Zgodnie z art. 19 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej jako TUE)² Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej jako TSUE) – który obejmuje Trybunał Sprawiedliwości (dalej jako TS), Sąd (dawny Sąd Pierwszej Instancji, dalej jako Sąd) i sądy wyspecjalizowane (Sąd do spraw Służby Publicznej) – „zapewnia (...) poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów”. Mówiąc wprost, autorzy Traktatów powierzyli TSUE zadanie polegające na staniu na straży rządów prawa. Najważniejszym elementem tego zadania jest zapewnianie przez TSUE zgodności wykładni i stosowania prawa UE z prawami podstawowymi. Czyniąc to, TSUE jest związany trzema różnymi, choć dopełniającymi się źródłami normatywnymi, mianowicie: Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej jako Karta)³, Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej jako EKPCz lub Konwencja)⁴ oraz tradycjami konstytucyjnymi wspólnymi państwom członkowskim UE. W odróżnieniu od dwóch ostatnich źródeł, które są nadal wykorzystywane jako źródło inspiracji w trakcie dokonywania wykładni i odkrywania ogólnych zasad prawa unijnego⁵, Karta ma, od wejścia w życie Traktatu z Lizbony (dalej jako TL)⁶, „taką samą moc prawną jak Traktaty”, tj. stanowi prawo pierwotne UE⁷. W związku z tym, w porządku prawnym Unii ochrona praw podstawowych jest realizowana w systemie obejmującym dwa poziomy: przepisy Karty oraz ogólne zasady prawa UE.

1. Uwagi wstępne

Ponadto, w świetle art. 6 ust. 1 TUE ochrona praw podstawowych w żaden sposób nie rozszerza kompetencji Unii określonych w Traktatach. Podobne oświadczenie powtórzono również w art. 51 ust. 2 Karty⁸. **Jako że UE podlega zasadzie przyznania (lub „powierzonych uprawnień”)⁹, musi istnieć „powiązanie” pomiędzy naruszeniem danego prawa podstawowego a porządkiem prawnym UE.**

1 Niniejszy artykuł jest rozszerzoną wersją referatu wygłoszonego podczas seminarium „How to litigate before the European Union Courts – seminar for human rights lawyers”, które odbyło się 9–10.03.2012 r. w Warszawie i zostało zorganizowane przez Helsińską Fundację Praw Człowieka i Open Society Foundation.

2 Dz. Urz. UE C 83 z 2010 r., s. 13.

3 Dz. Urz. UE C 83 z 2010 r., s. 2.

4 Warto zauważyć, że przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony UE brakowało podstaw prawnych umożliwiających przystąpienie do EKPCz. Zob. Opinia TS 2/94, ECR 1996, s. I-1759. Niemniej jednak sytuacja uległa zmianie, jako że taką podstawę prawną określono w art. 6 ust. 2 TUE. Gdy jednak Unia Europejska przystąpi do EKPCz, Konwencja nie będzie miała statusu prawa pierwotnego UE.

5 Zob. art. 6 ust. 3 TUE.

6 TL wszedł w życie 1.12.2009 r.

7 Zob. art. 6 ust. 1 TUE.

8 Art. 51 ust. 2 Karty brzmi następująco: „(n)iniejsza 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”.

9 Zob. art. 5 ust. 2 TUE.

To właśnie ten wymóg konstytucyjny odróżnia ochronę praw podstawowych na podstawie prawa unijnego od ochrony na podstawie EKPCz bądź krajowych konstytucji państw członkowskich. Jedynie w przypadkach, w których takie naruszenia wchodzą w zakres prawa UE, osoby prywatne mogą się uciekać do ochrony sądowej zapewnianej im na podstawie Traktatów.

Mojemu wystąpieniu przyświecają trzy cele. Po pierwsze, poprzez analizę najnowszego orzecznictwa TS chciałbym zbadać zakres zastosowania Karty. Po drugie, zbadam warunki, jakie ograniczenia korzystania z praw i wolności zapisanych w Karcie muszą spełnić, by być skuteczne. Wreszcie – po trzecie – chciałbym przedstawić krótki komentarz dotyczący wzajemnych relacji, z jednej strony, pomiędzy Kartą a EKPCz, a z drugiej strony – pomiędzy Kartą a konstytucyjnymi tradycjami wspólnymi państwom członkowskim.

2. Zakres zastosowania Karty

Ponieważ od teraz Karta stanowi prawo pierwotne UE, pełni ona potrójną funkcję¹⁰. Po pierwsze, podobnie jak zbiór ogólnych zasad prawa unijnego, Karta służy jako pomoc w dokonywaniu wykładni, ponieważ zarówno prawo pochodne UE, jak i prawo krajowe wchodzące w zakres prawa unijnego musi być

10 K. Lenaerts, J.A. Gutiérrez-Fons, *The constitutional allocation of powers and general principles of EU law*, „Common Market Law Review” 2010/6, s. 1629–1669, 1656 i 1657.

interpretowane w świetle przepisów Karty. Po drugie, podobnie jak zbiór zasad ogólnych, Karta może być też wykorzystywana jako podstawa dla kontroli sądowej. Przepisy prawa UE, w przypadku których stwierdzono, że naruszają one którykolwiek z artykułów Karty, należy uznać za bezskuteczne, zaś przepisy prawa krajowego, wchodzące w zakres prawa UE stojącego w sprzeczności z Kartą, należy uchylić. Po trzecie wreszcie, Karta w dalszym ciągu stanowi źródło upoważniające do „odkrywania” ogólnych zasad prawa UE¹¹.

Niemniej jednak z faktu, że Karta ma aktualnie moc prawnie wiążącą nie wynika, iż Unia stała się „organizacją ochrony praw człowieka”¹² ani że TS stał się „drugim Europejskim Trybunałem Praw Człowieka” (dalej jako ETPCz). Aby to podkreślić, w drugim akapicie art. 6 ust. 1 TUE zapisano, że: „(p)ostanowienia Karty w żaden sposób nie rozszerzają kompetencji Unii określonych w Traktatach”. Podobne oświadczenie powtórzono również w art. 51 ust. 2 Karty¹³. Wymagane jest, by w dokonywaniu wykładni i stosowaniu Karty, TS respektował zasadę przyznania, określoną w art. 5 ust. 2 TUE.

Zakres zastosowania Karty jest zatem filarem gwarantującym przestrzeganie zasady przyznania. W tym celu w art. 51 ust. 1 Karty zapisano, że: „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”¹⁴. Choć w odniesieniu do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych UE art. 51 ust. 1 Karty koncentruje się na zagwarantowaniu zgodności z zasadą pomocniczości, na jego mocy Karta ma zastosowanie do państw członkowskich „wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii”¹⁵. Ale co oznacza zwrot „stosują prawo Unii”?

Zgodnie z art. 6 ust. 1 TUE, „(p)rawa, wolności i zasady zawarte w Karcie są interpretowane (...) z należyтым uwzględnieniem wyjaśnień (dotyczących Karty)”¹⁶. W ten sam sposób art. 52 ust. 7 Karty stwierdza, że: „(w) wyjaśnienia sporządzone w celu wskazania wykładni niniejszej Karty są należycie uwzględniane przez sądy Unii i Państw Członkowskich”. Jak objaśniono poniżej, TS nie może dokonywać wykładni Karty w sposób kolidujący z dotyczącymi jej wyjaśnieniami. W tym sensie, w celu wyjaśnienia dokładnego znaczenia zwrotu „stosują prawo Unii”, należy przywrócić się wyjaśnieniom dotyczącym art. 51 Karty, które brzmią następująco:

„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”.

Dalej wyjaśnienia dotyczące art. 51 Karty zawierają powołanie spraw *Wachauf*, *ERT* oraz *Annibaldi*¹⁷. Zawierają one też fragment z pkt 37 sprawy *Karlsson*¹⁸, który brzmi następująco:

„Ponadto, należy pamiętać, że wymogi wynikające z ochrony praw podstawowych w ramach porządku prawnego (UE) są wiążące także dla Państw Członkowskich, gdy wykonują one regulacje (UE) (...)”.

Na koniec wreszcie w wyjaśnieniach podkreślono, że termin „państwa członkowskie”, zawarty w art. 51 ust. 1 Karty, należy interpretować szeroko, tak by obejmował on nie tylko władze centralne, lecz także organy regionalne i lokalne oraz organizacje publiczne, w czasie „wykonywania prawa Unii”.

W świetle wyjaśnień dotyczących art. 51 ust. 1 Karty zdaje się, że wyrażenie „wyłącznie w zakresie, w jakim (Państwa Członkowskie) stosują prawo Unii” powinno w związku z tym obejmować wszystkie sytuacje, w których państwa członkowskie wypełniają swoje zobowiązania wynikające zarówno z Traktatów, jak i z prawa pochodnego UE (uchwalonego na podstawie Traktatów), tj. Karta ma zastosowanie w każdym przypadku, w którym państwa członkowskie realizują zobowiązanie narzucone prawem unijnym.

W świetle orzecznictwa TS można rozróżnić dwa odrębne typy zobowiązań, jakie prawo UE nakłada na państwa członkowskie, a mianowicie: 1) nałożone przez UE zobowiązania przewidujące podjęcie przez państwo członkowskie działania (jak w sytuacjach związanych ze sprawami *Wachauf* oraz *Karlsson*), oraz 2) nałożone przez UE zobowiązania, które należy wykonać w momencie odstąpienia przez państwo członkowskie od prawa UE (jak wskazuje sytuacja, której dotyczy sprawa *ERT*). Natomiast w sytuacjach, w których prawo unijne nie nakłada na państwo członkowskie żadnego zobowiązania, Karta nie ma zastosowania (na co wskazuje przykład sprawy *Annibaldi*).

2.1. *Wachauf* jako symbol pozytywnego działania po stronie państw członkowskich

Jak powszechnie wiadomo, w sprawie *Wachauf* – do której odnoszą się wyjaśnienia dotyczące art. 51 ust. 1 Karty – TS

11 Po wejściu w życie TL zob. wyrok TS z 23.12.2009 r. w sprawie C-403/09, *PPU Detiček*, Zb. Orz. 2009, s. I-12193, pkt 53, gdzie oparto się na Karcie, dokonując wykładni rozporządzenia rozporządzenia Rady (WE) nr 2201/2003 z 27.11.2003 r. dotyczące jurysdykcji oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach małżeńskich oraz w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej (Bruksela II bis) (Dz. Urz. WE L 338 z 2003 r., s. 1). Por. też wyrok TS z 19.01.2010 r. w sprawie C-555/07, *Kücükdeveci*, pkt 22, niepubl.

12 T. Tridimas, *The General Principles of EU Law*, Oksford 2006, s. 613.

13 Art. 51 ust. 2 Karty brzmi następująco: „(n)iniejsza 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”.

14 Należy zauważyć, że art. 51 ust. 1 Karty nie odnosi się do osób prywatnych. W związku z tym można byłoby twierdzić, że w przeciwieństwie do ogólnych zasad prawa UE (zob. wyrok TS w sprawie C-555/07, *Kücükdeveci*), przepisy Karty nie mają zastosowania w przypadku sporów prywatnych. W podobnym duchu zob. J. Kokott, Ch. Sobotta, *The Charter of Fundamental Rights of the European Union after Lisbon (2010)*, „EUI Working Papers, Academy of European Law” 2010/6, s. 14, por. <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/15208> – gdzie zawarto opinię, że: „art. 51 Karty (...) nie przewiduje bezpośredniego skutku zakazu dyskryminacji z powodu wieku dla osób prywatnych. Art. 51 dotyczy wyłącznie instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii oraz państw członkowskich stosujących prawo Unii, ale nie osób prywatnych. Ponadto, w Karcie wielokrotnie podkreślono ograniczenia kompetencji Unii (...). W rezultacie Karty nie należy postrzegać jako przyrzeczone dla rozszerzenia kompetencji Unii”.

15 W języku niemieckim: „*ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union*”; w języku francuskim: „*aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en oeuvre le droit de l'Union*”; w języku holenderskim: „*uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen*”; w języku hiszpańskim: „*a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión*”; w języku włoskim: „*agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione*”.

16 Zob. wyjaśnienia dotyczące Karty Praw Podstawowych (Dz. Urz. UE C 303 z 2007 r., s. 17), dalej jako wyjaśnienia dotyczące Karty.

17 Wyroki TS: z 13.07.1989 r. w sprawie 5/88, *Wachauf*, ECR 1989, s. 2609; z 18.06.1991 r. w sprawie C-260/89, *ERT*, ECR 1991, s. I-2925; z 18.12.1997 r. w sprawie C-309/96, *Annibaldi*, ECR 1997, s. I-7493.

18 Wyrok TS z 13.04.2000 r. w sprawie C-292/97, *Karlsson*, ECR 2000, s. I-2737, pkt 37.

orzekł, że prawa podstawowe, rozumiane jako ogólne zasady prawa UE, były wiążące dla państw członkowskich, w czasie gdy stosowały one regulacje unijne (wówczas wspólnotowe) dotyczące wspólnej organizacji rynku mleka, zawarte w rozporządzeniu nr 1371/84¹⁹. W przypadku rozpatrywanej sprawy oznaczało to, że władze krajowe musiały zastosować regulacje unijne (wówczas wspólnotowe) dotyczące przekazywania kwot mlecznych, które były zwolnione z dodatkowej opłaty po zmianie własności, lub zajmowania gospodarstwa w taki sposób, by zapewnić, iż najemca nie zostanie pozbawiony owoców swojej pracy oraz inwestycji dokonanych przez siebie w wynajmowanym gospodarstwie bez odszkodowania²⁰.

Podobnie w przypadku *Karlsson* – kolejnej sprawy dotyczącej kwot mlecznych, do której też nawiązują wyjaśnienia dotyczące art. 51 ust. 1 Karty – TS zbadał, czy prawo szwedzkie, które miało na celu wdrożenie rozporządzenia nr 3950/92²¹, było zgodne z zasadą równości. Rozporządzenie to ograniczyło produkcję mleka w Szwecji do 3,3 mln ton rocznie. Na początku TS zauważył, że nowi producenci mleka oraz producenci, którzy zwiększyli poziom produkcji, byli traktowani gorzej niż zwyczajni producenci, którzy nie zmienili średniego poziomu produkcji mleka w okresie od 1991 r. do 1993 r. W przeciwieństwie do kwot mlecznych przyznanych zwyczajnym producentom, kwoty przyznane producentom nowym lub zmieniającym poziom produkcji zostały ustalone na poziomie niższym od ich możliwości produkcyjnych²². Trybunał Sprawiedliwości orzekł jednak, że taka różnica w traktowaniu miała na celu realizację legalnego celu stanowiącego część wspólnej organizacji rynku mleka, mianowicie redukcję strukturalnych nadwyżek oraz poprawę kształtu rynku mleka. W szczególności TS zauważył, że: „redukcje zastosowane jednostronnie wobec nowych producentów oraz producentów, którzy (wcześniej) zwiększyli poziom produkcji, zdają się obiektywnie uzasadnione w odniesieniu do konkretnego wkładu, jaki tacy producenci wnieśli w przekroczenie gwarantowanej ilości całkowitej”²³. Jeżeli chodzi o zasadę proporcjonalności, to kwoty mleczne przyznane nowym producentom oraz producentom, którzy wcześniej zwiększyli poziom swojej produkcji, nie wychodziły poza zakres niezbędny do osiągnięcia realizowanego, legalnego celu, jako że ich kwoty mleczne zostały obliczone, biorąc pod uwagę ryzyko przekroczenia całkowitej ilości mleka²⁴.

Sprawy *Wachauf* i *Karlsson* pokazują, że w przypadku wprowadzania środków krajowych, których celem jest zastosowanie projektu normatywnego, wdrożonego przez prawodawcę UE, państwa członkowskie stosują prawo UE, w związku z czym związane są prawami podstawowymi, o których mowa w Kartcie. Dzieje się tak, nawet jeżeli „Państwa Członkowskie mają szerokie prawa do podejmowania własnych decyzji w procesie

zapewnienia wdrożenia reguł (UE) na swoim terytorium”²⁵, jak stwierdzono w niedawnym orzeczeniu TS w sprawie *N.S.*²⁶

W tamtej sprawie zwrócono się do TS o stwierdzenie, czy Karta miała zastosowanie do wewnętrznej decyzji podjętej przez państwo członkowskie na wyłącznej podstawie art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 343/2003²⁷. Zgodnie z tym przepisem, znanym jako „klauzula suwerenności” lub „klauzula dyskrecjonalna”, państwo członkowskie zasadniczo ma swobodę decydowania o tym, czy rozpatrzy wniosek o azyl niewchodzący w zakres jego odpowiedzialności, zgodnie z kryteriami ustanowionymi w rozdziale III rozporządzenia Dublin.

W sprawie *N.S.* problem sprowadzał się zatem do tego, czy powziawszy decyzję o zastosowaniu tego przepisu, państwo członkowskie zobowiązane jest przestrzegać postanowień Karty, w szczególności jej art. 1, art. 4, art. 18, art. 19 ust. 2 oraz art. 47. Trybunał w Luksemburgu udzielił odpowiedzi twierdzącej. Ponadto, TS zauważył, że art. 3 ust. 2 rozporządzenia Dublin „przyzna(je) Państwom Członkowskim zakres uprawnień ocennych, który stanowi integralną część wspólnego europejskiego systemu azylowego przewidzianego w TFUE i opracowanego przez prawodawcę (UE)”²⁸. Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że korzystając z tego zakresu uprawnień ocennych, państwo członkowskie „powinn(o) przestrzegać pozostałych przepisów rzeczonoego rozporządzenia”²⁹. W rzeczy samej, TS wskazał, że: „(p)aństwo członkowskie podejmujące decyzję o tym, iż samo rozpatrzy wniosek o udzielenie azylu, staje się zatem odpowiedzialnym państwem członkowskim w rozumieniu rozporządzenia (Dublin) (...) i gdzie stosowne musi powiadomić państwo lub państwa członkowskie mające związek z wnioskiem o udzielenie azylu”³⁰. W związku z tym, „państwo członkowskie, które korzysta z tego zakresu uprawnień ocennych, stosuje prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty”³¹.

Ze sprawy *N.S.* wynika, że w każdym przypadku, w którym państwu członkowskiemu przysługuje zakres uprawnień ocennych, którego wykorzystanie musi pozostawać w zgodzie z innymi przepisami prawa unijnego, to państwo członkowskie „stosuje prawo UE”. W rezultacie korzystanie z tego zakresu uprawnień musi być zgodne z postanowieniami Karty.

Co do istoty sprawy TS orzekł, że pojęcia „państwa członkowskiego odpowiedzialnego” za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu w rozumieniu art. 3 ust. 1 rozporządzenia Dublin nie można interpretować jako wyznaczenie państwa członkowskiego, w przypadku którego „systemowe nieprawidłowości w zakresie procedury azylowej i (w którym) warunk(i) przyjmowania osób ubiegających się o azyl (...) stanowią poważne i udowodnione powody, aby przypuszczać, że wnioskodawca zetknie się z rzeczywistym niebezpieczeństwem bycia poddanym nieludzkiemu lub poniżającemu

19 Rozporządzenie Komisji (EWG) nr 1371/84 z 16.05.1984 r. ustanawiające zasady stosowania opłaty wyrównawczej określonej w art. 5c rozporządzenia (EWG) nr 804/68 (Dz. Urz. WE L 132 z 1984 r., s. 11), dalej jako rozporządzenie nr 1371/84.

20 Wyrok TS w sprawie 5/88, *Wachauf*, pkt 20–21.

21 Rozporządzenie Rady (EWG) nr 3950/92 z 28.12.1992 r. ustanawiające dodatkową opłatę w sektorze mleka i przetworów mlecznych (Dz. Urz. WE L 405 z 1992 r., s. 1), dalej jako rozporządzenie nr 3950/92.

22 Wyrok TS w sprawie C-292/97, *Karlsson*, pkt 42.

23 Wyrok TS w sprawie C-292/97, *Karlsson*, pkt 47.

24 Wyrok TS w sprawie C-292/97, *Karlsson*, pkt 59.

25 Wyrok TS w sprawie C-292/97, *Karlsson*, pkt 35.

26 Wyrok TS z 21.12.2011 r. w sprawach połączonych: C-411/10 i C-493/10, *N.S.*, niepubl.

27 Rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z 18.02.2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego (Dz. Urz. WE L 50 z 2003 r., s. 1), dalej jako rozporządzenie Dublin.

28 Wyrok TS w sprawach połączonych: C-411/10 oraz C-493/10, *N.S.*, pkt 65.

29 Wyrok TS w sprawach połączonych: C-411/10 oraz C-493/10, *N.S.*, pkt 66.

30 Wyrok TS w sprawach połączonych: C-411/10 oraz C-493/10, *N.S.*, pkt 67.

31 Wyrok TS w sprawach połączonych: C-411/10 oraz C-493/10, *N.S.*, pkt 68.

traktowaniu w rozumieniu art. 4 Karty³². W konsekwencji państwo członkowskie, w którym jest obecny wnioskodawca, musi zbadać pozostałe hierarchiczne kryteria wymienione w rozporządzeniu Dublin w celu ustalenia „odpowiedzialnego państwa członkowskiego”, pod warunkiem że takie ustalenia nie potrwają przez bezzasadnie długi czas, przez który sytuacja wnioskodawcy ubiegającego się o azyl mogłaby się pogorszyć. Jeżeli takie ustalenia zajmą nadmiernie dużo czasu, to państwo członkowskie, w którym przebywa wnioskodawca, musi zbadać złożony przez niego wniosek na podstawie art. 3 ust. 2 rozporządzenia Dublin. Ujmując rzecz inaczej, jeżeli do zachowania zgodności z prawami podstawowymi jest konieczne, by państwo członkowskie, w którym przebywa wnioskodawca, rozpatrzyło wniosek o udzielenie azylu, to państwo członkowskie nie ma innego wyboru, jak tylko dokonać tego rozpatrzenia³³.

Ponadto, zasada skuteczności, którą zapisano w art. 19 ust. 1 TUE³⁴, gwarantuje, że rzeczywiste prawa, które Unia przyznaje poszczególnym osobom, nie staną się „pustą obietnicą”. Na mocy tej zasady, w przypadku braku środków unijnych harmonizujących krajowe zasady postępowania, do państwa członkowskiego należy zapewnienie pełnej skuteczności prawa UE. W tym względzie TS wielokrotnie stwierdzał, że krajowe środki prawne muszą zapewniać skuteczną ochronę sądową praw przyznanych przez UE³⁵, co stanowi prawo podstawowe zapisane obecnie w art. 47 Karty. Ilustruje to orzeczenie TS w sprawie *DEB*³⁶.

W tej sprawie zwrócono się do TS o udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy prawo unijne, a dokładniej zasadę skutecznej ochrony sądowej, zapisaną w art. 47 Karty, należy interpretować jako oznaczające, że w kontekście procedury dochodzenia roszczenia przedstawionego przez osobę prawną ubiegającą się o ustalenie odpowiedzialności państwa w świetle prawa UE, zasada ta wyklucza regułę krajową, zgodnie z którą dochodzenie roszczenia przed sądem podlega wpłacie zaliczki na poczet kosztów, zaś osoba prawna nie kwalifikuje się do uzyskania pomocy prawnej, nawet jeżeli nie jest w stanie wpłacić zaliczki. Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że zasadę tę należy interpretować jako oznaczającą, iż nie jest niemożliwe, by osoby prawne polegały na tej zasadzie oraz że pomoc udzielona zgodnie z tą zasadą może obejmować m.in. zwolnienie z obowiązku wpłaty zaliczki na poczet kosztów postępowania lub pomocy prawnej. W związku z tym do sądu krajowego należy stwierdzenie, czy warunki udzielenia pomocy prawnej stanowią ograniczenie prawa dostępu do sądów, które podważa samą istotę tego prawa, czy służą one realizacji prawnie uzasadnionego celu, oraz czy istnieje odpowiednia proporcja pomiędzy zaangażowanymi środkami a prawnie uzasadnionym celem, którego

osiągnięcie ma zapewnić regulacja krajowa³⁷. Ponadto, TS stwierdził, że dokonując oceny, sąd krajowy musi uwzględnić zarówno przedmiot sporu, istnienie uzasadnionego prawdopodobieństwa pozytywnego rozpatrzenia roszczenia, ważność przedmiotu postępowania dla wnioskodawcy, złożoność odpowiednich przepisów prawa oraz procedur, jak i zdolność wnioskodawcy do skutecznego reprezentowania samego siebie. W celu dokonania oceny proporcjonalności regulacji krajowej sąd krajowy może również uwzględnić zarówno kwotę kosztów postępowania, w odniesieniu do których należy wpłacić zaliczkę, jak i to, czy takie koszty mogą stanowić niemożliwą do pokonania przeszkodę w uzyskaniu dostępu do sądu, czy też nie. W odniesieniu konkretnie do osób prawnych sąd krajowy może wziąć pod uwagę m.in. formę danej osoby prawnej, czy jest to organizacja nastawiona czy nienastawiona na zysk, możliwości finansowe współników bądź udziałowców oraz ich zdolność do zgromadzenia kwot niezbędnych do wszczęcia postępowania sądowego³⁸.

Odnosząc się w sposób wyraźny do art. 51 Karty³⁹, TS orzekł zatem, że zasada skutecznej ochrony sądowej, zapisana w art. 47 Karty, może zostać wykorzystana w celu określenia granic, w jakich państwo członkowskie może realizować swoją autonomię proceduralną. Oznacza to, że sąd krajowy może się uciec do zasady skutecznej ochrony sądowej, zapisanej w art. 47 Karty, w celu uchylecia krajowej reguły proceduralnej, uniemożliwiającej osobie prawnej wniesienie roszczenia w celu ustalenia odpowiedzialności państwa na podstawie prawa UE. Innymi słowy, zasada skutecznej ochrony sądowej, przewidziana w art. 47 Karty, ma zastosowanie wobec krajowych reguł proceduralnych ograniczających ogólną skuteczność prawa unijnego, w związku z czym dotyczących stosowania tego prawa w danym państwie członkowskim. To wystarcza do sklasyfikowania takich reguł proceduralnych jako zapewniających „stosowanie prawa unijnego”. Dlatego też wchodzi one w zakres zastosowania Karty.

Wynika z tego, że Karta ma zastosowanie w sytuacjach, w których państwa członkowskie wprowadzają środki mające na celu realizację zobowiązań nałożonych na mocy aktu normatywnego określonego prawem UE. Karta, a w szczególności jej art. 47, ma zastosowanie również w celu zagwarantowania pełnej skuteczności rzeczywistych uprawnień, jakie prawo unijne przyznaje poszczególnym osobom.

2.2. Sytuacja derogacyjna

Zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny, Karta nie powinna mieć zastosowania w procesie badania skuteczności środków krajowych uchylających wymogi Unii, tj. w tzw. sytuacji derogacyjnej⁴⁰. Przykładowo, w przeciwieństwie do zasad ogólnych prawa UE, Karta nie powinna mieć zastosowania w sprawach, takich jak: *Familiapress*, *Schmidberger* czy *Viking Line*⁴¹.

32 Wyrok TS w sprawach połączonych: C-411/10 oraz C-493/10, N.S., pkt 94.

33 Wyrok TS w sprawach połączonych: C-411/10 oraz C-493/10, N.S., pkt 98.

34 Art. 19 ust. 1 TUE stwierdza, że: „Państwa Członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii”.

35 Wyjaśnienia dotyczące Karty, s. 29, odnoszą się do wyroków TS: z 15.05.1986 r. w sprawie 222/84, *Johnston*, ECR 1986, s. 1651; z 15.10.1987 r. w sprawie C-222/86, *Heylens*, ECR 1987, s. 4097; z 3.12.1992 r. w sprawie C-97/91, *Borelli*, ECR 1992, s. I-6313.

36 Wyrok TS z 22.12.2010 r. w sprawie C-279/09, *DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft*, Zb. Orz. 2010, s. I-13849.

37 Wyrok TS w sprawie C-279/09, *DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft*, pkt 59 i pkt 60.

38 Wyrok TS w sprawie C-279/09, *DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft*, pkt 61 i pkt 62.

39 Wyrok TS w sprawie C-279/09, *DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft*, pkt 30.

40 Wyrok TS w sprawie C-260/89, *ERT*.

41 Wyroki TS: z 26.06.1997 r. w sprawie C-368/95, *Familiapress*, ECR 1997, s. I-3689; z 12.06.2003 r. w sprawie C-112/00, *Schmidberger*, ECR 2003, s. I-5659; z 11.12.2007 r. w sprawie C-438/05, *International Transport Workers' Federation i Finnish Seamen's Union*, „*Viking Line*”, Zb. Orz. 2007, s. I-10779.

Takie wąskie rozumienie sformułowania „gdy (państwa członkowskie) stosują prawo Unii” znajduje poparcie w procesie opracowywania projektu Karty, który „ilustruje pojawiającą się niechęć do zobowiązania państw członkowskich do stosowania postanowień Karty w przypadkach innych, niż najbliższej związane z Unią Europejską, gdzie państwa członkowskie cieszą się niewielką autonomią lub nie mają jej wcale”⁴². Również Konwent w sprawie Przyszłości Europy opowiedział się za ograniczeniem zakresu zastosowania Karty, tak by zminimalizować opór poszczególnych krajów wobec prawnie wiążącego statusu Karty, zapisanego w Traktacie ustanawiającym konstytucję dla Europy⁴³. Ujmując rzecz prosto, zarówno konwent odpowiedzialny za opracowanie projektu Karty, jak i Konwent w sprawie Przyszłości Europy starały się zapewnić państwa członkowskie, że Karta nie naruszy pionowego podziału władzy.

Zdaniem lorda P. Goldsmitha, w sytuacjach, w których państwa członkowskie uchylają przepisy prawa unijnego, „ochronę praw podstawowych będą zapewniać obywatelowi istniejąca struktura prawa krajowego oraz konstytucje i ważne zobowiązania międzynarodowe, takie jak (Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności)”⁴⁴. W jego opinii, Kartę należy odczytywać jako instrument ograniczający uprawnienia Unii, w przeciwieństwie do „stosowania rozszerzającego (jej) kompetencje”⁴⁵. Podobnie były rzecznik generalny F. Jacobs – w piśmie pozasądowym – stwierdził, że w sytuacjach derogacyjnych przestrzeganie przez państwo członkowskie praw podstawowych nie powinno podlegać kontroli sądowej ze strony TS⁴⁶. Założył on, że: „(p)o ustaleniu, że ograniczenie jest uzasadnione z perspektywy prawa (UE), ograniczenie takie może w dalszym ciągu zostać uznane za naruszające prawa podstawowe. Byłaby to jednak kwestia prawa krajowego lub ewentualnie (EKPCz), nie zaś prawa (UE)”⁴⁷. W celu zilustrowania tej kwestii były rzecznik generalny odwołał się do sprawy *Familiapress*⁴⁸. W sprawie tej zwrócono się do TS o stwierdzenie, czy przepisy austriackie zabraniające sprzedaży czasopism zawierających konkursy z nagrodami były zgodne z art. 34 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁴⁹ (dalej jako TFUE, dawny art. 28 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską⁵⁰, dalej jako TWE). Austria twierdziła, że jej przepisy są uzasadnione na podstawie zachowania różnorodności prasy, która jest ważnym aspektem wolności wypowiedzi. Zdaniem byłego rzecznika generalnego, F. Jacobsa TS powinien był się ograniczyć do zbadania, czy stosowne przepisy prawa austriackiego były zgodne z przewidzianymi w Traktacie derogacjami, czyli odstępstwami od zasad porządku publicznego. Jeżeli tak, to środek krajowy powinien zostać utrzymany w mocy w świetle prawa

UE. Pytanie, czy taki środek był zgodny z zasadą wolności prasy, stanowiło odrębną kwestię niepozostającą w gestii prawa unijnego. Niemniej jednak P. Eeckhout twierdzi, że problem z tą opinią polega na tym, że umożliwiałaby ona „dokonywanie wykładni stosownych przepisów Traktatu w sposób tolerujący naruszanie praw podstawowych”⁵¹. Ponadto, słusznie zauważa, że pojęcie „porządku publicznego” trudno zrozumieć bez uwzględnienia praw podstawowych. Zauważa np., że gdyby TS podjął decyzję w sprawie *Grogan*⁵², iż swoboda świadczenia usług ma zastosowanie wobec irlandzkiego zakazu rozpowszechniania szczegółowych informacji na temat klinik w innym państwie członkowskim, w którym dokonywane są aborcje, TS miałby poważne trudności z podjęciem decyzji, czy taki środek jest zgodny z prawem UE, gdyby nie uwzględnił argumentu Irlandii, opartego na prawie do życia⁵³. **Co najważniejsze, w „sytuacjach derogacyjnych” stwierdzenie, czy państwo członkowskie przestrzega praw podstawowych, prawnie uzasadnia orzeczenia TS. Zapewnia ono sądy krajowe, a w szczególności sądy konstytucyjne, że Unia wyznaje wartości i stosuje zasady, na których bazują konstytucje krajowe.** Jak bowiem stwierdził T. Tridimas, ochrona praw podstawowych gwarantuje „ideologiczną ciągłość” pomiędzy dwoma szczeblami władzy⁵⁴. W związku z tym, aby wykazać, że Unia poważnie traktuje prawa podstawowe, „powinny one być wszechobecne w prawie UE”⁵⁵. Nawet gdyby art. 51 ust. 1 Karty interpretować dosłownie, nie powinno to mieć niekorzystnego wpływu na zakres stosowania ogólnych zasad prawa unijnego. Zasady ogólne miałyby zastosowanie tam, gdzie kończy się zakres zastosowania Karty. Niemniej jednak M. Dougan uważa, że stosowanie takiego podwójnego systemu nie obyłoby się bez trudności, jako iż system „mógłby okazać się kłopotliwy”⁵⁶. Zauważył, że chociaż chronione prawa podstawowe mogłyby być te same, podwójny system mógłby spowodować powstanie arbitralnych rozbieżności co do rzeczywistej jakości i mocy tych praw⁵⁷. Podobnie rzecznik generalny Y. Bot zauważył, że osłabiając ochronę praw podstawowych na szczeblu UE, taki podwójny system stałby w sprzeczności z art. 53 Karty⁵⁸.

Moim zdaniem, aby pokonać trudności wynikające z tej dyskusji, wyrażenie „stosowanie prawa Unii” należy odczytywać jako obejmujące również sytuacje derogacyjne⁵⁹. W rzeczy samej, wyjaśnienia dotyczące art. 51 ust. 1 Karty w sposób wyraźny odnoszą się do sprawy *ERT*⁶⁰. W sprawie tej TS orzekł, że regulacje krajowe stanowiące ograniczenie swobody

42 G. De Búrca, *The Drafting of the European Union Charter of Fundamental Rights*, „European Law Review” 2001/26, s. 126 i 137.

43 A. Knook, *The Court, the Charter, and the vertical division of powers in the European Union*, „Common Market Law Review” 2005/42 s. 367 i 373.

44 Lord P. Goldsmith, *A Charter of Rights, Freedoms and Principles*, „Common Market Law Review” 2001/38, s. 1201 i 1205.

45 P. Goldsmith, *A Charter of Rights...*, s. 1206.

46 F. Jacobs, *Human rights in the European Union: the role of the Court of Justice*, „European Law Review” 2001/26, s. 331.

47 F. Jacobs, *Human rights in the European Union...*, s. 336.

48 Wyrok TS w sprawie C-368/95, *Familiapress*.

49 Dz. Urz. UE C 83 z 2010 r., s. 47.

50 Dz. Urz. UE C 321 E z 29.12.2006 r., s. 37.

51 P. Eeckhout, *The EU Charter of Fundamental Rights and the federal question*, „Common Market Law Review” 2002/39, s. 951 i 977.

52 Wyrok TS z 4.10.1991 r. w sprawie C-159/90, *The Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd v. Stephen Grogan i inni*, ECR 2001, s. I-4685.

53 P. Eeckhout, *The EU Charter of Fundamental Rights...*, s. 978.

54 T. Tridimas, *The General Principles...*, s. 302.

55 P. Eeckhout, *The EU Charter of Fundamental Rights...*, s. 977.

56 M. Dougan, *The Treaty of Lisbon 2007: Winning minds, not hearts*, „Common Market Law Review” 2009/45, s. 617 i 664–665.

57 M. Dougan, *The Treaty of Lisbon 2007...*

58 Zob. opinia rzecznika generalnego Y. Bota przedstawiona 5.04.2011 r. w sprawie C-108/10, *Scattolon*, pkt 120, niepubl.

59 P. Eeckhout, *The EU Charter of Fundamental Rights...*, s. 993. Zob. opinia rzecznika generalnego Y. Bota w sprawie C-108/10, *Scattolon*, pkt 118 i pkt 119. Y. Bot popiera twierdzenie, że „stosowanie prawa Unii” należy interpretować jako „działanie w ramach prawa Unii”. Zajmując takie stanowisko, polega on na wyjaśnieniach dotyczących Karty.

60 Wyrok TS w sprawie C-260/89, *ERT*.

świadczenia usług mogą być uzasadnione na podstawach określonych w art. 52 ust. 1 TFUE, w zakresie, w jakim takie regulacje są „interpretowane w świetle (...) praw podstawowych”. Aby te regulacje wchodziły w zakres art. 52 ust. 1 TFUE, muszą być one „zgodne z prawami podstawowymi, których przestrzeganie zapewnia (TS)”⁶¹. Ze sprawy *ERT* wynika, że w sytuacji, w której państwo członkowskie deroguje przepis prawa materialnego UE, też „stosuje prawo UE”, z zastrzeżeniem, że taka derogacja musi w każdym przypadku spełniać warunki narzucone prawem unijnym. **Srodek krajowy stojący w sprzeczności z podstawowymi wolnościami musi nie tylko służyć realizacji prawowitego interesu uznawanego w prawie UE, być pozbawiony cech jakiegokolwiek dyskryminacji i pozostawać w zgodzie z zasadą proporcjonalności, ale musi być również zgodny z prawami podstawowymi.** W odróżnieniu od opinii lorda P. Goldsmitha i byłego rzecznika generalnego F. Jacobsa, sprawa *ERT* sugeruje, że ustalenie, czy derogacje zaproponowane przez państwo członkowskie są zgodne z prawami podstawowymi, nie wychodzi poza zakres zastosowania Traktatów. Wręcz przeciwnie – wszystkie derogacje zaproponowane przez państwo członkowskie muszą zawsze przejść przegląd w ramach prawa UE, którego Karta stanowi obecnie nieodłączną część.

Ponadto, oznaczałoby to, że zakresy zastosowania Karty oraz ogólnych zasad prawa UE się nakładają. Tym samym Karta nie zmieniałaby zakresu zastosowania ochrony praw podstawowych na podstawie prawa unijnego, z poszanowaniem konstytucyjnego podziału władzy, który starali się zapewnić autorzy Traktatów. Czy oznacza to, jak uważa J.H.H. Weiler⁶², że katalog praw podstawowych charakteryzuje się niską wartością dodaną? Moim zdaniem, na to pytanie należy udzielić odpowiedzi przeczącej. **Ponieważ zakres materialny Karty jest szerszy niż zakres zasad ogólnych⁶³, Kartę można w znacznym stopniu wykorzystać do „odkrywania” zasad ogólnych.**

2.3. Sprawa *Annibaldi* jako przykład sytuacji, w której Karta nie ma zastosowania

Wreszcie wyjaśnienia dotyczące art. 51 ust. 1 Karty odnoszą się także do sprawy *Annibaldi*⁶⁴. W odróżnieniu od spraw *Wachauf* i *ERT*, zdaje się, że autorzy wyjaśnień dotyczących Karty wybrali sprawę *Annibaldi* w celu zilustrowania sytuacji, w których prawo UE nie nakłada na państwa członkowskie żadnych zobowiązań, tj. przypadków, w których zgodność środków krajowych z prawami podstawowymi nie może zostać zbadana na podstawie tego prawa.

Sprawa ta dotyczyła odmowy ze strony władz włoskich wydania panu Annibaldiemu zezwolenia na założenie 3-hektarowego sadu w granicach parku regionalnego. Decyzję o odmowie przyjęto na podstawie regionalnego przepisu nr 22 z 20.06.1996 r., zgodnie z którym park regionalny został utworzony w celu ochrony i zwiększania wartości środowiska oraz dziedzictwa kulturalnego obszaru, na którym się znajduje. Ze swojej strony pan Annibaldi, będący właścicielem

gospodarstwa rolnego, którego 33 hektary powierzchni znajdowały się na terenie parku, twierdził, że odmowa wydana w ramach głównego postępowania stanowiła wywłaszczenie bez odszkodowania, co stało w sprzeczności z jego podstawowym prawem własności. Początkowo TS uznał, że Unia (wówczas Wspólnota) realizuje cele w dziedzinach środowiska, kultury i rolnictwa. Zauważył jednak, że celem przepisu regionalnego nr 22 z 20.06.1996 r. nie było zastosowanie przepisów żadnego z aktów prawa UE dotyczących którejkolwiek z tych trzech dziedzin⁶⁵. W szczególności przepis ten realizował cele inne niż objęte wspólną polityką rolną i miał charakter ogólny⁶⁶. Co najważniejsze, w świetle art. 345 TFUE (dawny art. 222 TWE) zasady Unii (wówczas Wspólnoty) dotyczące wspólnej organizacji rynków rolnych nie miały wpływu na systemy własności nieruchomości rolnych⁶⁷. W związku z tym, TS stwierdził, że nie jest organem właściwym do udzielenia odpowiedzi na pytania przekazane przez sąd włoski.

Ze sprawy *Annibaldi* wynika, że zgodność z prawami podstawowymi środków krajowych niebędących środkami służącymi państwu członkowskiemu do wykonywania jego zobowiązań wynikających z prawa unijnego (wówczas wspólnotowego) nie może być badana przez TS. Niedawno ten punkt widzenia został potwierdzony przez orzeczenie TS w sprawie *Dereci*⁶⁸.

Pytanie w tej sprawie brzmiało, czy panu Dereci, obywatelowi państwa trzeciego, przysługiwało prawo pochodne pobytu oparte na posiadanym przez jego dzieci statusie obywateli Unii, pomimo faktu, że nigdy nie opuściły one państwa członkowskiego, którego były obywatelami (Austrii). Trybunał luksemburski zauważył, że w odróżnieniu od stanu faktycznego w sprawie *Ruiz Zambrano*⁶⁹, odmowa wydania panu Dereci pozwolenia na pobyt (zwana dalej „zaskarżoną decyzją”) nie pozbawiła jego nieletnich wówczas dzieci „skutecznego korzystania z istoty praw przyznanych przez status obywatela Unii”⁷⁰. Zaskarżona decyzja nie zmusiła jego dzieci „do opuszczenia nie tylko terytorium państwa członkowskiego, którego (były) obywatel(ami), lecz również terytorium całej Unii”⁷¹. W związku z tym zaskarżona decyzja nie wchodziła w zakres postanowień Traktatu dotyczących obywatelstwa Unii. Oznaczało to, że na podstawie prawa UE zaangażowane państwo członkowskie, tj. Austria, nie miało obowiązku wydać takiego pozwolenia na pobyt panu Dereci. Tak jak w sprawie *Annibaldi*, ponieważ Austria nie „stosowała prawa UE”, TS nie był organem właściwym do zbadania, czy taka odmowa była zgodna z zapisami art. 7 Karty.

Fakt, że odmowa wydania panu Dereci pozwolenia na pobyt mogła negatywnie wpłynąć na przysługujące jemu i jego dzieciom prawo do życia rodzinnego, nie był sam w sobie wystarczającym powodem do zastosowania przepisów Karty. Nie oznaczało to jednak, że prawa podstawowe pana Dereci i jego dzieci pozostały bez ochrony. Jeśli „sąd krajowy” uzna, że ta sytuacja nie podlega zakresowi zastosowania prawa (UE), (w opinii TS) będzie musiał dokonać analizy w świetle art. 8 ust. 1 EKPCz⁷².

65 Wyrok TS w sprawie C-309/96, *Annibaldi*, pkt 21.

66 Wyrok TS w sprawie C-309/96, *Annibaldi*, pkt 22.

67 Wyrok TS w sprawie C-309/96, *Annibaldi*, pkt 23.

68 Wyrok TS z 15.11.2011 r. w sprawie C-256/11, *Dereci*, niepubl.

69 Wyrok TS z 8.03.2011 r. w sprawie C-34/09, *Ruiz Zambrano*, niepubl.

70 Wyrok TS w sprawie C-34/09, *Ruiz Zambrano*, pkt 42.

71 Wyrok TS w sprawie C-256/11, *Dereci*, pkt 66.

72 Wyrok TS w sprawie C-256/11, *Dereci*, pkt 72.

61 Wyrok TS w sprawie C-260/89, *ERT*, pkt 43.

62 J.H.H. Weiler, *Does the European Union truly need a Charter of Rights?*, „European Law Journal” 2000/6, s. 95.

63 A. Knook, *The Court, the Charter...*, s. 371.

64 Wyrok TS w sprawie C-309/96, *Annibaldi*.

3. Ograniczenia korzystania z praw i wolności przewidzianych w Karcie

W przeciwieństwie do TUE lub TFUE, Karta zawiera wiążące instrukcje dotyczące sposobu dokonywania jej wykładni. Artykuł 6 ust. 1 TUE – który odnosi się do tytułu VII Karty oraz do dotyczących jej wyjaśnień – podkreśla znaczenie tych instrukcji. W dalszej części niniejszego opracowania chciałbym się skoncentrować na pewnym szczególnym aspekcie tych instrukcji, mianowicie na art. 52 ust. 1 Karty, który zawiera warunki, jakie muszą zostać spełnione przez wprowadzane ograniczenia korzystania z praw i wolności.

W ramach systemu przewidzianego w EKPCz każdemu prawu, którego realizacja może podlegać ograniczeniom („prawa kwalifikowane”), towarzyszy konkretna klauzula derogacyjna. Karta zawiera natomiast przepis o charakterze horyzontalnym. Artykuł 52 ust. 1 stanowi zatem „ogólną klauzulę dotyczącą ograniczeń”, która określa warunki, jakie muszą zostać spełnione przez wszelkie ograniczenia korzystania z praw i korzyści zapisanych w Karcie, w celu zachowania zgodności z prawem unijnym. Warto jednak zauważyć, że podobnie jak w przypadku EKPCz, nie można ustanowić żadnych ograniczeń praw przewidzianych w tytule I Karty (art. od 1 do 5), tj. godności człowieka⁷³, prawa do życia, prawa człowieka do integralności, zakazu tortur i niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, zakazu niewolnictwa i pracy przymusowej.

Sformułowania art. 52 ust. 1 Karty zostały w znacznym stopniu zainspirowane orzecznictwem TS z zakresu ochrony praw podstawowych⁷⁴, które z kolei czerpie z orzecznictwa ETPCz⁷⁵. Artykuł 52 ust. 1 Karty przewiduje, że: „(w)szelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w (...) Karcie muszą zostać przewidziane ustawą”. Ponadto, wszelkie ograniczenia muszą szanować „istotę tych praw i wolności” oraz być zgodne z zasadą proporcjonalności, tj. „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”.

W świetle sprawy *Knauf Gips v. Komisja*⁷⁶ sformułowanie „przewidziane ustawą” należy interpretować jako znaczące,

że w przypadku braku konkretnych podstaw prawnych, akt prawa UE mający indywidualne zastosowanie nie może sam z siebie nakładać ograniczeń na korzystanie z praw i wolności przewidzianych w Karcie. W tym przypadku TS orzekł, że Sąd popełnił błąd, uznając, iż w przypadku braku konkretnych podstaw prawnych Komisja mogła ograniczyć prawa przedsiębiorstwa do skutecznego środka prawnego oraz dostępu do bezstronnego sądu, które zostały zagrożone w art. 47 Karty⁷⁷.

Pytanie zatem brzmi: w jakich okolicznościach akt prawa UE o charakterze indywidualnym – lub, zależnie od okoliczności, środek krajowy o charakterze indywidualnym wchodzący w zakres prawa unijnego – który ogranicza prawo podstawowe, posiada wystarczające podstawy prawne (lub ich nie posiada)? Przykładowo, czy jest możliwe dokonywanie wykładni sformułowania „przewidziane ustawą” jako obejmującego wyłącznie akty prawa UE przyjęte w ramach zwykłej procedury ustawodawczej? Czy też TS powinien postępować zgodnie z orzecznictwem ETPCz, według którego takie sformułowanie powinno obejmować również akty prawa UE przyjęte w ramach specjalnej procedury ustawodawczej? Zgodnie z orzecznictwem ETPCz, ograniczenie jest „przewidziane ustawą”, jeśli spełnia trzy następujące warunki o charakterze kumulacyjnym. Po pierwsze, ograniczenie musi mieć podstawy w prawie krajowym. Niemniej jednak ETPCz orzekł, że interwencja parlamentu nie zawsze jest obowiązkowa⁷⁸. Po drugie, zainteresowane osoby muszą mieć możliwość zapoznania się z tymi ograniczeniami z wyprzedzeniem, np. dzięki odczytaniu ich z Dziennika Urzędowego UE. Wreszcie, ograniczenia te muszą być przewidywalne⁷⁹. Innymi słowy, wszelkie ograniczenia praw podstawowych zapisanych w Karcie muszą być zgodne z zasadą pewności prawa, tj. muszą być jasne i precyzyjne⁸⁰.

W sprawie *Volker und Markus Schecke*⁸¹ TS odrzucił ograniczającą wykładnię sformułowania „przewidziane ustawą”. W sprawie tej sąd krajowy zwrócił się zasadniczo o wyjaśnienie, czy rozporządzenie Rady nr 1290/2005⁸² oraz rozporządzenie Komisji nr 259/2008⁸³ są zgodne z art. 7 (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, domu

73 Por. wyjaśnienia dotyczące Karty, zważywszy że „godność człowieka jest częścią istoty praw zawartych w Karcie (...), prawo to nie może zostać naruszone, nawet jeżeli oznaczałoby to ograniczenie innego prawa”. Ta sama zasada ma zastosowanie wobec prawa do życia oraz wobec prawa człowieka do integralności. W tym względzie zob. wyrok TS w sprawie C-112/00, *Schmidberger*, pkt 80 – „odmiennie od innych praw podstawowych zapisanych w (EKPCz), takich jak prawo każdego człowieka do życia lub zakaz poddawania torturom i niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, które nie podlegają żadnym ograniczeniom, prawo do swobody wypowiedzi i pokojowego zgromadzenia się zagwarantowane w EKPCz nie stanowią prerogatyw o charakterze absolutnym i powinny być oceniane w świetle ich funkcji społecznej”.

74 Zob. np. wyroki TS: z 8.04.1992 r. sprawie C-62/90, *Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Federalna Niemiec*, ECR 1992, s. I-2575, pkt 23; z 17.10.1995 r. w sprawie C-44/94, *Fishermen's Organisations i in.*, ECR 1995, s. I-3115, pkt 55; w sprawie C-292/97, *Karlsson*, pkt 45; z 18.03.2010 r. w sprawach połączonych: C-317/08 do C-320/08, *Alasini i in.*, ECR 2010, s. I-2213, pkt 63.

75 Zob. np. wyrok ETPCz z 21.11.2001 r. w sprawie *Fogarty v. Zjednoczone Królestwo*, skarga nr 37112/97, ECHR 2001-XI, § 33,

76 Wyrok TS z 1.07.2010 r. w sprawie C-407/08 P, *Knauf Gips v. Komisja*, Zb. Orz. 2010, s. I-6371.

77 Wyrok TS w sprawie C-407/08 P, *Knauf Gips v. Komisja*, pkt 87 i pkt 88.

78 Wyrok ETPCz z 26.04.1979 r. w sprawie *Sunday Times v. Zjednoczone Królestwo*, skarga nr 6538/74, seria A nr 30. Zob. też wyrok ETPCz z 5.11.2002 r. w sprawie *Müller v. Szwajcaria*, skarga nr 41202/98, seria A nr 133.

79 Wyrok ETPCz z 24.04.1990 r. w sprawie *Kruslin v. Francja*, skarga nr 11801/85, seria A nr 176-A, § 27.

80 Zob. w tym celu: opinia rzecznika generalnego Pedra Cruza Villalóna przedstawiona 14.04.2011 r. w sprawie C-70/10, *Scarlet Extended SA*, niepubl.

81 Wyrok TS z 9.11.2010 r. w sprawach połączonych: C-92/09 i C-93/09, *Volker und Markus Schecke i Eifert*, niepubl.

82 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz. Urz. UE L 209 z 2005 r., s. 1), zmienione rozporządzeniem Rady (WE) nr 1437/2007 z 26.11.2007 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1290/2005 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz. Urz. UE L 322 z 2007 r., s. 1), dalej jako rozporządzenie nr 1290/2005.

83 Rozporządzenie Komisji (WE) nr 259/2008 z 18.03.2008 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 w zakresie publikowania informacji na temat beneficjentów środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFFROW) (Dz. Urz. UE L 76 z 2008 r., s. 28), dalej jako rozporządzenie nr 259/2008.

i komunikowania się) oraz art. 8 (prawo do ochrony danych osobowych) Karty. Artykuł 44a rozporządzenia Rady nr 1290/2005 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej przewiduje, że państwa członkowskie zapewniają coroczną publikację *ex post* beneficjentów funduszy EFRG i EFFROW oraz kwot otrzymanych przez każdego beneficjenta w ramach każdego z tych funduszy. Informacja ta podlega „podaniu do wiadomości ogólnej”. Z kolei rozporządzenie Komisji nr 259/2008 określa zakres informacji podawanych do wiadomości ogólnej, dodając, że należy też opublikować dane „gmin(y), na której terenie beneficjent ma miejsce zamieszkania lub siedzibę oraz, o ile to możliwe, kod pocztowy lub jego część pozwalającą na identyfikację gminy”. W art. 2 rozporządzenia nr 259/2008 zapisano, że informację należy udostępnić na stronie internetowej, po jednej na każde państwo członkowskie, tak aby można uzyskać dostęp do informacji przy użyciu wyszukiwarki.

W związku z zaistniałą kolizją z prawami zapisanymi w art. 7 i art. 8 Karty TS orzekł, że: „(p)ublikacja na stronie internetowej imiennych danych dotyczących zainteresowanych beneficjentów i dokładnych kwot przez nich otrzymanych stanowi (...) ingerencję w ich życie prywatne w rozumieniu art. 7 Karty”⁸⁴. Ponadto, TS orzekł, że publikacja wymagana na podstawie art. 44a rozporządzenia nr 1290/2005 i rozporządzenia nr 259/2008 stanowi przetwarzanie danych osobowych objęte art. 8 ust. 2 Karty⁸⁵.

W sprawie uzasadnienia kolizji z prawami przewidzianymi w art. 7 i art. 8 Karty TS orzekł, iż: „jest bezsporne, że ingerencję wynikającą z publikacji na stronie internetowej imiennych danych dotyczących zainteresowanych beneficjentów należy postrzegać jako «przewidzianą ustawą» w rozumieniu art. 52 ust. 1 Karty. Artykuł 1 ust. 1 i art. 2 rozporządzenia nr 259/2008 przewidują bowiem wyraźnie taką publikację”⁸⁶. Innymi słowy, ograniczenia praw podstawowych zapisanych w Karcie, opierające się na rozporządzeniu Rady, należy uznawać za „przewidziane ustawą”. Wynika z tego, że art. 52 ust. 1 Karty nie wymaga, by ograniczenia praw podstawowych były oparte na instrumencie prawnym, którego przyjęcie jest uzależnione od współdecyzji Parlamentu Europejskiego.

Stanowiąc, że każde ograniczenie musi „szanować istotę (praw i wolności uznanych w Karcie)”, Karta gwarantuje, że żadne ograniczenie nie pozbawi tych praw ani wolności ich zasadniczego znaczenia. **Termin „istota” prawa lub wolności bazuje zarówno na tradycjach konstytucjonalnych wspólnych państwom członkowskim⁸⁷, jak i na orzecznictwie ETPCz⁸⁸. W ten sam sposób TS konsekwentnie orzekł, że wszelkie ograniczenia praw podstawowych mogą być uzasadnione wyłącznie „w zakresie, w jakim ograniczenia te są rzeczywiście podyktowane względami interesu ogólnego (realizowanego**

przez Unię Europejską) i nie stanowią dysproporcjonalnej i niedopuszczalnej ingerencji naruszającej istotę chronionych praw”⁸⁹.

W art. 52 ust. 1 Karty przewidziano dwa różne rodzaje zgodnych z prawem celów. Z jednej strony, są to „cele interesu ogólnego uznawane przez Unię”. Z drugiej zaś strony – są to cele służące „ochronie praw i wolności innych osób”.

Jeżeli chodzi o cele pierwszego rodzaju, określono je nie tylko w art. 3 TUE, lecz także w konkretnych postanowieniach Traktatu⁹⁰. Z orzecznictwa TS wyraźnie wynika, że stosował on raczej szerokie podejście, kwalifikując cel jako „cel interesu ogólnego uznawany przez Unię”. Do tej kategorii włączono np. następujące cele: ustanowienie wspólnej organizacji rynku⁹¹, ochronę zdrowia publicznego oraz bezpieczeństwa publicznego⁹², jak i wymogi bezpieczeństwa międzynarodowego⁹³.

Ponadto, ograniczenia praw podstawowych zapisanych w Karcie mogą mieć wymiar zarówno pionowy, jak i poziomy. Oznacza to, że korzystając z prawa podstawowego, należy postępować zgodnie z „potrzebą ochrony praw i wolności innych osób”⁹⁴. Sformułowanie „prawa i wolności innych osób” dotyczy nie tylko praw podstawowych osób trzecich, lecz także wszelkich praw przyznanych im na mocy prawa unijnego⁹⁵, a w szczególności praw wynikających z postanowień Traktatu dotyczących swobody przemieszczania się oraz obywatelstwa Unii⁹⁶. **W odniesieniu do kolizji pomiędzy prawami podstawowymi lub pomiędzy prawami podstawowymi a wolnościami podstawowymi, warto zauważyć, że Karta nie przewiduje hierarchii ważności praw kwalifikowanych⁹⁷. Skoro wszystkie prawa kwalifikowane mają tę samą wagę, kolizje pomiędzy nimi należy rozwiązywać w drodze ustalania odpowiedniej równowagi.**

W tym względzie art. 52 ust. 1 Karty stanowi, że wszelkie ograniczenia praw uznanych w Karcie muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności. W związku z tym, do instytucji UE oraz, zależnie od okoliczności, do władz krajowych uczestniczących w stosowaniu prawa UE należy sprawdzanie, czy

84 Wyrok TS w sprawach połączonych: C-92/09 i C-93/09, *Volker und Markus Schecke i Eifert*, pkt 58.

85 Wyrok TS w sprawach połączonych: C-92/09 i C-93/09, *Volker und Markus Schecke i Eifert*, pkt 60.

86 Wyrok TS w sprawach połączonych: C-92/09 i C-93/09, *Volker und Markus Schecke i Eifert*, pkt 66.

87 Zob. np. art. 19 ust. 2 niemieckiej Ustawy Zasadniczej (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Deutscher Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit, Berlin, September 2010*) który stanowi, że „w żadnym wypadku nie może zostać naruszona istotna treść prawa podstawowego”.

88 Zob. np. wyrok ETPCz z 23.09.1982 r. w sprawie *Sporrong i Lönnroth v. Szwecja*, skarga nr 7151/75, seria A nr 52.

89 W odniesieniu do prawa do własności zob. wyroki TS: z 13.12.1979 r. w sprawie 44/79, *Hauer*, ECR 1979, s. 3727, pkt 23; z 11.07.1989 r. w sprawie 265/87, *Schröder HS Kraftfutter*, ECR 1989, s. 2237, pkt 15; z 29.04.1999 r. sprawie C-293/97, *Standley i in.*, ECR 1999, s. I-2603, pkt 54; z 3.09.2008 r. w sprawach połączonych: C-402/05 P i C-415/05 P, *Kadi i Al Barakat International Foundation v. Rada i Komisja*, Zb. Orz. 2008, s. I-6351, pkt 355; z 9.03.2010 r. w sprawach połączonych: C-379/08 i C-380/08, *ERG*, Zb. Orz. 2010, s. I-2007, pkt 80.

90 Zob. np. art. 36, art. 45 ust. 3 oraz art. 52 TFUE.

91 Wyrok TS w sprawie 44/79, *Hauer*.

92 Wyrok TS w sprawie C-293/97, *Standley i in.*

93 Wyrok TS w sprawach połączonych: C-402/05 P i C-415/05 P, *Kadi i Al Barakat International Foundation v. Rada i Komisja*.

94 W związku z kolizją między prawem do prywatnego życia oraz wolności wypowiedzi, zob. np. wyrok TS z 6.11.2003 r. w sprawie C-101/01, *Lindqvist*, ECR 2003, s. I-12971, pkt 86 oraz wyrok TS z 16.12.2008 r. sprawie C-73/07, *Satakunnan Markkinpörssi i Satamedia*, Zb. Orz. 2008, s. I-9831, pkt 53 do pkt 66.

95 Zob. np. wyrok ETPCz z 23.03.1985 r. w sprawie *Barthold v. Niemcy*, skarga nr 8734/79, seria A nr 90, § 58.

96 Zob. np. wyroki TS: w sprawie C-112/00, *Schmidberger*; z 14.10.2004 r. w sprawie C-36/02, *Omega*, Zb. Orz. 2004, s. I-9609; w sprawie C-438/05, *Viking Lines*; z 13.12.2007 r. w sprawie C-250/06, *UnitedPan-Europe Communications Belgia i in.*, Zb. Orz. 2007, s. I-11135; z 14.02.2008 r. w sprawie C-244/06, *Dynamic Medien*, Zb. Orz. 2008, s. I-505.

97 Nie trzeba przypominać, że nie mówimy tu o prawach podstawowych przewidzianych w tytule I Karty.

wszelkie ograniczenia praw podstawowych odpowiadają „celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię” oraz „potrzebom ochrony praw i wolności innych osób”, a także czy nie wychodzą poza zakres niezbędny do osiągnięcia zamierzonego, zgodnego z prawem celu. Przykładowo, w sprawie *Volker und Markus Schecke* TS stwierdził, że publikacja na stronie internetowej nazwisk beneficjentów pomocy z EFRG i EFFROW oraz kwot, które otrzymują z tych funduszy, podlegała wymogowi zwiększonej przejrzystości w odniesieniu do wykorzystania rzeczowej pomocy dla rolników. Trybunał Sprawiedliwości dowodził, że taka prezentacja informacji zwiększa publiczną kontrolę celów, na jakie zostają przeznaczone pieniądze, i przyczynia się do jak najlepszego wykorzystania środków publicznych⁹⁸. Niemniej jednak w odniesieniu do konieczności dokonania omawianej publikacji TS orzekł, że wychodzi ona poza zakres niezbędny dla osiągnięcia zamierzonych, zgodnych z prawem celów, biorąc pod uwagę to, iż ani Rada, ani Komisja nie „starają się dokonać takiego odpowiedniego wyważenia interesu Unii polegającego na zapewnieniu przejrzystości jej działań i optymalnego wykorzystania funduszy publicznych, z jednej strony, i praw podstawowych ustanowionych w art. 7 i art. 8 Karty, z drugiej strony”⁹⁹. W rzeczy samej, derogacje i ograniczenia dotyczące ochrony danych osobowych muszą mieć zastosowanie wyłącznie w zakresie, w jakim jest to bezwzględnie niezbędne¹⁰⁰. W związku z tym Rada i Komisja powinny były zbadać, czy zgodny z prawem cel realizowany poprzez zaskarżone regulacje nie mógł zostać osiągnięty przy wykorzystaniu środków, które w mniejszym stopniu ingerują w prawo zainteresowanych beneficjentów do poszanowania ich życia prywatnego w ogóle, a w szczególności – do ochrony ich danych osobowych¹⁰¹. W rezultacie, TS orzekł, że art. 44a rozporządzenia nr 1290/2005 oraz rozporządzenie nr 259/2008 są nieważne.

4. Wzajemne powiązania pomiędzy Kartą, EKPCz a tradycjami konstytucyjnymi wspólnymi państwom członkowskim

4.1. Karta i Konwencja

W świetle wyjaśnień dotyczących art. 52 ust. 3 Karty¹⁰² ustęp ten „ma na celu zapewnienie koniecznej spójności między Kartą a Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności”, przy czym „(n)ie ma to negatywnego wpływu na autonomię prawa (UE) i (TS)”.

98 Wyrok TS w sprawach połączonych: C-92/09 i C-93/09, *Volker und Markus Schecke i Eifert*.

99 Wyrok TS w sprawach połączonych: C-92/09 i C-93/09, *Volker und Markus Schecke i Eifert*, pkt 80.

100 Wyrok TS w sprawie C-73/07, *Satakunnan Markkinapörssi i Satamedia*, pkt 56.

101 Wyrok TS w sprawach połączonych: C-92/09 i C-93/09, *Volker und Markus Schecke i Eifert*, pkt 78 i pkt 81 do pkt 86 (gdzie TS odniósł się, przykładowo, do środków, takich jak „ograniczenie publikacji imiennych danych dotyczących tych beneficjentów w zależności od okresu, w którym otrzymywali pomoc, jej częstotliwości czy też rodzaju i wysokości”).

102 W art. 52 ust. 3 Karty zapisano, że: „(w) zakresie, w jakim (...) Karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w (EKPCz), ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę konwencję. Niniejsze postanowienie nie stanowi przeszkody, aby prawo Unii przyznawało szerszą ochronę”.

Niemniej jednak autonomia prawa UE może się opierać jedynie na zasadzie „bardziej rozległej ochrony”, tj. poziom ochrony gwarantowanej na podstawie prawa unijnego nie może w żadnym przypadku być niższy niż poziom gwarantowany przez EKPCz (zgodnie z wykładnią dokonaną przez ETPCz).

Odczytanie art. 52 ust. 3 w zestawieniu z art. 53 Karty wskazuje, że jeżeli ETPCz zwiększy poziom ochrony prawa podstawowego (lub podejmie decyzję o zwiększeniu zakresu jego zastosowania), tak by przewyższyć poziom ochrony gwarantowany prawem UE, to autonomia prawa UE może przestać istnieć¹⁰³. Mając na celu osiągnięcie poziomu ochrony zagwarantowanego w EKPCz, TS będzie zobowiązany dokonać ponownej interpretacji Karty. Odwrotnie, jeżeli ETPCz kiedykolwiek podejmie decyzję o obniżeniu poziomu ochrony poniżej poziomu zagwarantowanego prawem UE, na mocy art. 53 Karty TS zostanie wykluczony z dokonywania wykładni zapisów Karty z mocą wsteczną. Innymi słowy, art. 53 Karty, interpretowany jako „klauzula zawieszająca”, zachowuje konstytucjonalną autonomię prawa UE¹⁰⁴.

Jeżeli chodzi o prawa zapisane w Karcie, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w EKPCz, to art. 52 ust. 3 Karty przewiduje, że bez uszczerbku dla szerszej ochrony „ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez (EKPCz)”¹⁰⁵. W wyjaśnieniach dotyczących Karty zawarto listę tych praw¹⁰⁶. Nie jest niczym zaskakującym, że podejście streszczone w art. 52 ust. 3 Karty oznacza nie mniej niż kodyfikację orzecznictwa TS, zgodnie z którym EKPCz, według wykładni dokonanej przez ETPCz, ma „specjalne znaczenie” dla ochrony praw podstawowych w ramach porządku prawnego UE¹⁰⁷. Ponadto, wyjaśnienia dotyczące art. 52 ust. 3 Karty

103 Art. 53 Karty brzmi następująco: „(z)adne z postanowień niniejszej 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 europejską Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz przez konstytucje Państw Członkowskich”.

104 Zob. wyjaśnienia dotyczące Karty, s. 35, stanowiące że: „postanowienie to ma na celu utrzymanie poziomu ochrony zapewnionego obecnie, w ramach ich zakresu zastosowania, przez prawo Unii, prawo krajowe i międzynarodowe”. Przysłówek „obecnie” dotyczy chwili wejścia w życie Karty jako prawa pierwotnego UE, tj. 1.12.2009 r.

105 W odniesieniu do art. 7 Karty i art. 8 EKPCz TS orzekł, że oba te artykuły mają to samo znaczenie i ten sam zakres. Zob. wyrok TS z 5.11.2010 r. w sprawie C-400/10, *J. McB. v. L.E.*, pkt 53, niepubl. Podobnie TS orzekł też, że: „art. 47 akapit drugi Karty odpowiada art. 6 ust. 1 EKPCz”. Zob. wyrok TS w sprawie C-279/09, *DEB*, pkt 32.

106 Zob. wyjaśnienia dotyczące Karty, s. 33 i 34. Prawa te są następujące: „– artykuł 2 odpowiada artykułowi 2 (EKPCz), – artykuł 4 odpowiada artykułowi 3 (EKPCz), – artykuł 5 ustępy 1 i 2 odpowiada artykułowi 4 (EKPCz), – artykuł 6 odpowiada artykułowi 5 (EKPCz), – artykuł 7 odpowiada artykułowi 8 (EKPCz), – artykuł 10 ustęp 1 odpowiada artykułowi 9 (EKPCz), – artykuł 11 odpowiada artykułowi 10 (EKPCz), bez uszczerbku dla wszelkich ograniczeń, jakie prawo Unii może nałożyć na prawo Państw Członkowskich do wprowadzenia procedur zezwoleń, o których mowa w zdaniu trzecim artykułu 10 ustęp 1 (EKPCz), – artykuł 17 odpowiada artykułowi 1 Protokołu dodatkowego do (EKPCz), – artykuł 19 ustęp 1 odpowiada artykułowi 4 Protokołu dodatkowego nr 4 – artykuł 19 ustęp 2 odpowiada artykułowi 3 (EKPCz) w wykładni Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, – artykuł 48 odpowiada artykułowi 6 ustępy 2 i 3 (EKPCz), – artykuł 49 ustępy 1 (z wyjątkiem ostatniego zdania) i 2 odpowiadają artykułowi 7 (EKPCz)”.

107 Zob. np. wyroki TS: z 21.09.1989 r. w sprawach połączonych: 46/87 i 227/88, *Hoechst v. Komisja*, ECR 1989, s. 2859 i 2859; z 6.03.2001 r. w sprawie C-274/99 P, *Connolly v. Komisja*, ECR 2001, s. I-1611, pkt 37.

zawierają listę „(a)rtykuł(ów), których znaczenie jest takie samo, co w odpowiednich artykułach (EKPCz), ale których zakres jest szerszy”¹⁰⁸. Niemniej jednak należy wskazać, że poprzednie zdanie nie jest absolutnie precyzyjne, jako iż lista zawiera zarówno artykuły Karty, których „znaczenie jest szersze”¹⁰⁹, jak i artykuły Karty, „których znaczenie i zakres” są szersze¹¹⁰ niż znaczenie i zakres odpowiadających im artykułów EKPCz.

Ponadto, wykładnia art. 50 Karty (zasada *ne bis in idem*) okazuje się szczególnie złożona, jako że jej zakres i znaczenie zmieniają się w zależności od kontekstu, w którym postanowienie to jest powoływane. W tym względzie wyjaśnienia dotyczące art. 50 Karty stwierdzają, że jeżeli zasada *ne bis in idem* jest powoływana w przypadku sytuacji dotyczącej więcej niż jednego kraju, to należy dokonywać jej wykładni zgodnie z dorobkiem prawnym UE, tj. w świetle orzecznictwa TS, na podstawie Konwencji wykonawczej do układu z Schengen¹¹¹. Natomiast gdy zasada *ne bis in idem* powoływana jest w sytuacji wyłącznie wewnątrz krajowej, wówczas zasada ta ma to samo znaczenie i ten sam zakres, co odpowiadające jej prawo w EKPCz. Taki podwójny system może powodować problemy, w szczególności w przypadkach, w których trudno jest stwierdzić, czy dana sytuacja ma charakter wyłącznie wewnątrz krajowy. Niemniej jednak należy wskazać, że w sprawie *Sergey Zolotukhin v. Rosja*¹¹² ETPCz podjął ostatnio decyzję o dokonaniu wykładni koncepcji „*idem*” w świetle orzecznictwa TS, tak by podczas interpretacji zasady *ne bis in*

idem podejście trybunałów sądów było zbieżne¹¹³. Sprawa *Sergey Zolotukhin v. Rosja* pokazuje, jak duże znaczenie ma angażowanie się TS i ETPCz w konstruktywny dialog, w szczególności w związku z przepisami Karty, które odnoszą się do EKPCz. Taki dialog stanowi doskonały środek pozwalający uniknąć rozbieżności pomiędzy dorobkiem prawnym UE w dziedzinie praw podstawowych a orzecznictwem ETPCz.

W ten sam sposób orzeczenia ETPCz w sprawie *Menarini*¹¹⁴ oraz TS w sprawie *KME v. Komisja*¹¹⁵ również ujawniają pewien stopień zbieżności w odniesieniu do art. 6 EKPCz oraz art. 47 Karty. Zanim skomentuję te dwa orzeczenia, warto przypomnieć, że art. 47 ust. 2 i ust. 3 Karty odpowiadają art. 6 ust. 1 EKPCz, ale ograniczenie dotyczące rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności oskarżenia w wytoczonej sprawie karnej nie ma zastosowania w odniesieniu do prawa UE i jego stosowania. Oznacza to np., że „(w) prawie Unii prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy nie jest ograniczone do spraw odnoszących się do praw i obowiązków o charakterze cywilnym”¹¹⁶. Niemniej jednak poza tym, że zakres rzeczowy art. 47 jest szerszy niż art. 6 EKPCz, „gwarancje przyznane przez (EKPCz) mają zastosowanie w podobny sposób w Unii”.

W sprawie *Menarini* do ETPCz zwrócono się o określenie poziomu dokładności badania sądowego wymaganego na podstawie art. 6 EKPCz w sytuacji, w której władze administracyjne niebędące „niezawisłym i bezstronnym sądem” w rozumieniu EKPCz nałożyły na przedsiębiorstwo grzywnę, uzasadniając to naruszeniem przez nie prawa dotyczącego konkurencji. W tym względzie ETPCz uznał, że także władze administracyjne mają możliwość nakładania grzywien na przedsiębiorstwa, pod warunkiem iż „niezawisły i bezstronny sąd” przeprowadzi pełną kontrolę *ex post* decyzji tych władz. W związku z tym, badając ważność decyzji administracyjnej nakładającej grzywnę, „niezawisły i bezstronny sąd” nie może się ograniczyć do kontroli zgodności takiej decyzji z prawem, ale zobowiązany jest zapoznać się ze stanem faktycznym. Mówiąc wprost, „niezawisły i bezstronny sąd” musi być uprawniony do uchylecia każdego prawnego lub faktycznego rozstrzygnięcia dokonanego przez władze administracyjne¹¹⁷.

108 Zob. wyjaśnienia dotyczące Karty, s. 34. Prawa te są następujące: „– artykuł 9 obejmuje te same dziedziny co artykuł 12 (EKPCz), ale jego zakres może zostać rozszerzony na inne formy małżeństwa, jeżeli takie są zawarte w ustawodawstwie krajowym, – artykuł 12 ustęp 1 odpowiada artykułowi 11 (EKPCz), ale jego zakres jest rozszerzony do poziomu Unii Europejskiej, – artykuł 14 ustęp 1 odpowiada artykułowi 2 Protokołu dodatkowego do (EKPCz), ale jego zakres jest rozszerzony w taki sposób, by obejmował dostęp do kształcenia zawodowego i ustawicznego, – artykuł 14 ustęp 3 odpowiada artykułowi 2 Protokołu dodatkowego do (EKPCz) w odniesieniu do praw rodziców, – artykuł 47 ustępy 2 i 3 odpowiada artykułowi 6 ustęp 1 (EKPCz), ale ograniczenie dotyczące określenia praw i obowiązków o charakterze cywilnym lub oskarżenia w zakresie prawa karnego nie ma zastosowania do prawa Unii i jego wykonania, – artykuł 50 odpowiada artykułowi 4 Protokołu nr 7 do (EKPCz), ale jego zakres jest rozszerzony na poziom Unii Europejskiej między sądami Państw Członkowskich, – ponadto, obywatele Unii Europejskiej nie mogą być uznawani za cudzoziemców w zakresie zastosowania prawa Unii, w związku z zakazem wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową. W związku z tym, ograniczenia przewidziane w artykule 16 EKPC dotyczące praw cudzoziemców nie mają do nich zastosowania w tym kontekście”.

109 Zob. art. 9 Karty – którego treść dopuszcza zawieranie małżeństw przez osoby tej samej płci, w przeciwieństwie do sformułowania art. 12 EKPCz, który stanowi, że „(m)ężczyźni i kobiety w wieku małżeńskim mają prawo do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny, zgodnie z ustawami krajowymi regulującymi korzystanie z tego prawa”.

110 Por. art. 47 Karty – mający zastosowanie zarówno wobec instytucji UE, jak i władz krajowych „stosujących prawo UE”. Ponadto, ochrona zapewniana na mocy tego przepisu jest szersza, ponieważ gwarantuje prawo do skorzystania przed sądem ze skutecznego środka prawnego. Dlatego też, w odróżnieniu od art. 6 ust. 1 EKPCz, art. 47 Karty nie ogranicza się do postępowań związanych z „rozstrzygnięciem o (...) prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej (...) sprawie karnej”.

111 Wyrok TS z 11.02.2003 r. w sprawach połączonych: C-187/01 i C-385/01, *Gözütok i Brügger*, ECR 2003, s. I-1345.

112 Wyrok ETPCz (Wielka Izba) z 10.02.2009 r. w sprawie *Sergey Zolotukhin v. Rosja*, skarga nr 14939/03, niepubl.

113 W tym przypadku ETPCz zmienił swoje podejście do koncepcji „tego samego przestępstwa”. Kładąc nacisk na tożsamość faktów, nie zaś na ich kwalifikację prawną, ETPCz orzekł, że termin „to samo przestępstwo” należy interpretować jako oznaczający „tożsamość zdarzenia”. Czyniąc to, ETPCz zauważył, że „różnica pomiędzy wyrażeniami «te same czyny» lub «ta sama przyczyna» (*mêmes faits*) z jednej strony, a wyrażeniem «to samo przestępstwo» (*même infraction*), z drugiej strony, została uznana przez (TS) za istotny element przemawiający na korzyść zastosowania podejścia opartego wyłącznie na tożsamości zdarzenia i odrzucającego kwalifikację prawną takich zdarzeń jako nieistotną. Orzekając w ten sposób, (TS) podkreślił, że takie podejście faworyzowałoby sprawcę, który wiedziałby, że po uznaniu go za winnego i odbyciu wyroku lub po uniewinnieniu nie musiałby obawiać się dalszych oskarżeń z tytułu tego samego czynu”. ETPCz odniósł się do sprawy C-367/05, *Kraaijenbrink*, Zb. Orz. 2007, s. I-6619. Zob. wyrok ETPCz w sprawie *Sergey Zolotukhin v. Rosja*, § 37 i §79.

114 Zob. wyrok ETPCz z 27.09.2011 r. w sprawie *A. Menarini Diagnostics S.r.l. v. Włochy*, skarga nr 43509/08, niepubl.

115 Wyrok TS z 8.12.2011 r. w sprawie C-389/10R, *KME Germany AG v. Komisja*, niepubl.

116 Zob. wyjaśnienia dotyczące Karty, s. 30.

117 Zob. wyrok ETPCz w sprawie *A. Menarini Diagnostics S.r.l. v. Włochy*, § 59.

W szczególności musi być on uprawniony do zmiany kwoty grzywny. Kilka tygodni później TS doszedł do podobnego wniosku w sprawie *KME v. Komisja*. W tej sprawie podmioty odwołujące się – trzy przedsiębiorstwa produkujące półfabrykaty z miedzi i stopów miedzi, wniosły apelację od wyroku Sądu, który utrzymał decyzję Komisji nakładającą na nie grzywnę w wysokości kilku milionów euro za uczestnictwo w kartelu. Podmioty odwołujące się twierdziły, że Sąd dopuścił się naruszenia ich podstawowego prawa do skutecznego środka prawnego, opierając się w sposób niezasadny na uznaniu Komisji. Dla wnoszących odwołanie oparcie się Sądu na zakresie uznania Komisji stanowiło naruszenie art. 47 Karty. **Chociaż TS wykluczył, by Sąd w nadmiernym stopniu opierał się na uznaniu Komisji, przedstawił jednocześnie pewne interesujące wskazówki dotyczące sposobu, w jaki należy interpretować zakres uznania Komisji w dziedzinie prawa konkurencji w świetle zasady skutecznej ochrony sądowej.** Po pierwsze, TS przypomniał, że kontrola sądowa decyzji Komisji nakładającej grzywnę obejmuje nie tylko analizę jej zgodności z prawem, lecz także, na mocy art. 261 TFUE oraz art. 31 rozporządzenia nr 1/2003¹¹⁸, nieograniczone prawo orzekania w odniesieniu do kar określonych w rozporządzeniach UE¹¹⁹. Jeżeli chodzi o analizę zgodności z prawem, to TS uznał, że w dziedzinach, w których zachodzi potrzeba dokonania złożonych ocen ekonomicznych, Komisja dysponuje pewnym zakresem uznania. Niemniej jednak z takiego zakresu nie wynika, że sądy Unii mogą „mechanicznie” zatwierdzać dokonywaną przez Komisję interpretację informacji o charakterze ekonomicznym. Przeciwnie, „(s)ąd(y) (UE) win(ny) w szczególności dokonać kontroli nie tylko materialnej prawdziwości powołanych dowodów, ich wiarygodności i spójności, ale zbadać również, czy zebrane dowody stanowią zbiór istotnych danych, które należy wziąć pod uwagę w celu oceny złożonej sytuacji, oraz czy ich charakter pozwala na poparcie wyciągniętych z nich wniosków”¹²⁰. W odniesieniu do wysokości sankcji za naruszenie prawa konkurencji TS najpierw przypomniał czynniki, jakie Komisja musi uwzględnić, ustalając wartość grzywny¹²¹. Następnie TS podkreślił, że sądy UE muszą „przeprowadz(ić) kontrol(ę) legalności, której dokonuje (się) na podstawie dowodów przedstawionych przez stronę skarżącą na poparcie podniesionych zarzutów”. „W trakcie tej kontroli”, orzekł TS, „sąd(y) (UE) nie mo(gą) polegać na zakresie uznania, którym dysponuje Komisja, (...) jako na podstawie do rezygnacji z przeprowadzenia dokładnej oceny faktycznej i prawnej (...)”¹²². Ponadto, niezależnie od tego, że postępowania przed sądami UE

są postępowaniami kontradyktoryjnymi, zgodnie z art. 261 TFUE, sądy te są uprawnione „poza zwykłą kontrolą zgodności sankcji z prawem (...) do zastąpienia oceny Komisji własną oceną i w konsekwencji uchylecia, zmniejszenia lub podwyższenia nałożonej grzywny lub okresowej kary pieniężnej”¹²³. W związku z tym, TS orzekł, że: „kontrola legalności przewidziana w art. 263 TFUE, dopełniona nieograniczonym prawem orzekania o wysokości grzywny przewidzianym w art. 31 rozporządzenia nr 1/2003, nie jest sprzeczna z wymogami zasady skutecznej ochrony sądowej przewidzianej w art. 47 Karty”.

Ponadto, w Kartie zapisano prawa, których nie można znaleźć w EKPCz¹²⁴. W rezultacie, do TS należy dokonywanie wykładni i rozwijanie tych praw. Nie trzeba wspominać, że TS nadal będzie uwzględniać inne źródła inspiracji wskazane w art. 52 Karty, takie jak konwencje międzynarodowe ratyfikowane przez Unię lub wszystkie jej państwa członkowskie bądź tradycje konstytucyjne wspólne państwom członkowskim. Przykładowo, celem Karty jest zapewnienie odpowiedzi na wyzwania stawiane przez nowe technologie, w szczególności zagadnienia bioetyki. W tym względzie w art. 3 ust. 2 lit. d Karty zapisano zakaz reprodukcyjnego klonowania istot ludzkich. W sprawie *Brüstle*¹²⁵ TS stanął przed trudnym zagadnieniem o szczególnym znaczeniu z punktu widzenia moralności publicznej w państwach członkowskich: do Trybunału luksemburskiego zwrócono się o dokonanie wykładni koncepcji „embrionu ludzkiego” w rozumieniu i dla celów zastosowania art. 6 ust. 2 lit. c dyrektywy 98/44/WE¹²⁶, który stanowi, że wykorzystywanie embrionów ludzkich dla celów przemysłowych lub handlowych nie ma zdolności patentowej. Pytanie to powstało w ramach wszczętego przez Greenpeace e.V. postępowania o unieważnienie patentu niemieckiego O. Brüstle, który dotyczy zarówno progenitorowych komórek nerwowych, sposobów ich wytwarzania z embrionalnych komórek macierzystych, jak i ich wykorzystania dla celów terapeutycznych. Na początku TS zauważył, że dyrektywa 98/44/WE nie zawiera definicji pojęcia „embrionu ludzkiego”. Nie odwołuje się też w tym zakresie do przepisów prawa państw członkowskich. W związku z tym TS uznał, że pojęcie „embrion ludzki” wyraża autonomiczne pojęcie, które należy zdefiniować w zależności od kontekstu, w którym to wyrażenie się pojawia, oraz celów realizowanych przez dyrektywę 98/44/WE. Odnosząc się do preambuły tej dyrektywy, TS stwierdził, że „prawo patentowe musi być stosowane z uwzględnieniem podstawowych zasad chroniących godność i integralność osoby”¹²⁷, o których mówią art. 1 i art. 3 Karty. W tym względzie TS stwierdził, że: prawodawca UE zamierzał wykluczyć jakąkolwiek możliwość udzielenia patentu w sytuacji, w której szacunek należy godności ludzkiej mógłby zostać naruszony. W związku z tym „pojęcie «embrionu ludzkiego» zgodnie z art. 6 ust. 2 lit. c dyrektywy 98/44/WE należy

118 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z 16.12.2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i art. 82 TWE (Dz. Urz. WE L 1 z 2003 r., s. 1), dalej jako rozporządzenie nr 1/2003.

119 Zob. wyrok TS w sprawie *KME Niemcy AG v. Komisja*, pkt 120.

120 Wyrok TS w sprawie *KME Niemcy AG v. Komisja*, pkt 121.

121 Wyrok TS w sprawie *KME Niemcy AG v. Komisja*, pkt 123–124. Ustalając wysokość grzywny, sądy UE powinny uwzględnić czas trwania naruszenia, ciężar naruszenia, rolę odegraną przez każde z przedsiębiorstw uczestniczących w kartelu, korzyść odniesioną przez każde przedsiębiorstwo, rozmiar danego przedsiębiorstwa, wartość danych towarów, zagrożenie, jakie dane naruszenie może stanowić dla Unii. Muszą one również zbadać treść i czas trwania zachowań antykonkurencyjnych, ich liczbę i natężenie, zakres dotkniętego naruszeniem rynku oraz pogorszenie stanu publicznego porządku gospodarczego.

122 Wyrok TS w sprawie *KME Niemcy AG v. Komisja*, pkt 129.

123 Wyrok TS w sprawie *KME Niemcy AG v. Komisja*, pkt 130.

124 Zob. np. prawa ekonomiczne i socjalne przewidziane w tytule IV Karty, takie jak prawo do rokowań i działań zbiorowych, w tym prawo do strajku. Zob. też prawo do dobrej administracji (art. 41 Karty).

125 Wyrok TS z 18.10.2010 r. w sprawie C-34/10, *Brüstle*, niepubl.

126 Dyrektywa 98/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 6.07.1998 r. w sprawie ochrony prawnej wynalazków biotechnologicznych (Dz. Urz. WE L 213 z 1998 r., s. 13), dalej jako dyrektywa 98/44/WE.

127 Wyrok TS w sprawie *Brüstle*, pkt 32.

rozumieć szeroko¹²⁸. Oznacza to, że zakaz przewidziany w art. 6 ust. 2 lit. c dyrektywy 98/44/WE ma zastosowanie nie tylko do zapłodnionej ludzkiej komórki jajowej, lecz także do każdej niezapłodnionej ludzkiej komórki jajowej, w przypadku której poprzez zastosowanie technik naukowych może rozpocząć się proces rozwoju istoty ludzkiej.

4.2. Karta a tradycje konstytucyjne wspólne państwom członkowskim

Zgodnie z art. 52 ust. 4 Karty: „(w) zakresie, w jakim (...) Karta uznaje prawa podstawowe wynikające ze wspólnych tradycji konstytucyjnych Państw Członkowskich, prawa te interpretuje się zgodnie z tymi tradycjami”. **Zawarte w Karcie odniesienie do tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim nie ma na celu zdefiniowania praw podstawowych przez nią uznanych, zgodnie z „najmniejszym wspólnym mianownikiem” konstytucji państw członkowskich, ale interpretowanie zawartych w niej praw podstawowych w sposób zapewniający wysoki poziom ochrony, dostosowany do natury prawa unijnego oraz zharmonizowany z krajowymi tradycjami konstytucyjnymi.**

Ponadto, w art. 53 Karty zapisano, że: „(z)adne z postanowień niniejszej Karty nie będzie interpretowane jako ograniczające lub naruszające prawa człowieka i podstawowe wolności uznane, we właściwych im obszarach zastosowania, (...) przez konstytucje Państw Członkowskich”. Pytanie zatem brzmi: czy art. 53 Karty należy interpretować jako kodyfikację podejścia „Solange”¹²⁹, zgodnie z którym pierwszeństwo prawa UE jest uwarunkowane zapewnieniem przez to prawo poziomowi gwarantowanemu w porządkach prawnych państw członkowskich?

Moim zdaniem, nie należy odczytywać art. 53 Karty jako normy kolizyjnej, lecz jako normę mającą na celu wzmocnienie pierwszeństwa prawa UE poprzez wymaganie od TS, by podawał przyczyny, dla których podjął decyzję o zastosowaniu (lub niezastosowaniu) poziomu ochrony praw podstawowych, przewidzianego w konstytucjach państw członkowskich. Artykuł 53 Karty upoważnia zatem TS do wchodzenia w dialog z krajowymi trybunałami konstytucyjnymi lub, zależnie od okoliczności, z krajowymi sądami

najwyższymi. Zgodnie z taką interpretacją, art. 53 Karty stanowiłby wyraz pluralizmu konstytucyjnego. Artykuł 53 Karty nie zatwierdzałby pierwszeństwa środka przewidzianego w prawie UE, który nie uwzględniałby w sposób należyty tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim ani też przepis ten nie pozbawiałby prawa unijnego jego pierwszeństwa ze względu na konstytucję krajową, która oferując wyższy poziom ochrony niż poziom zagwarantowany w prawie UE, nie uwzględnia istotnych elementów tego prawa. W związku z tym, art. 53 Karty nie należy interpretować zgodnie z podejściem „Solange”, ale w świetle orzeczeń TS w sprawach *Omega*¹³⁰ i *Sayn-Wittgenstein*¹³¹. W tych sprawach TS orzekł, że: „nie jest (...) niezbędne, aby przepis o charakterze ograniczenia wydany przez organy Państwa Członkowskiego odpowiadał koncepcji wspólnej dla wszystkich Państw Członkowskich, jeżeli chodzi o sposoby ochrony określonego prawa podstawowego lub uzasadnionego interesu”, oraz że: „niezbędny i proporcjonalny charakter przepisów przyjętych w określonej dziedzinie nie jest wykluczony tylko z tego powodu, że jedno Państwo Członkowskie wybrało odmienny system ochrony niż przyjęty przez inne Państwo”¹³². **Oznacza to, że w zakresie, w jakim środki krajowe służące stosowaniu prawa unijnego nie mają negatywnego wpływu na podstawowe interesy UE, TS przekazuje państwom członkowskim kwestię ustalenia poziomu ochrony praw podstawowych, jaki uznają za zgodny ze swoimi konstytucjami.**

5. Wnioski

Pragnę zakończyć swoje wystąpienie kilkoma krótkimi uwagami dla prawników organizacji pozarządowych, mających do czynienia ze strategicznymi sprawami dotyczącymi praw człowieka, w kwestii wymogów, jakie występujące do sądu podmioty prawa prywatnego muszą spełnić w celu zapewnienia skuteczności swojej argumentacji.

Po pierwsze, muszą się upewnić, że dany środek powodujący naruszenie praw podstawowych wchodzi w zakres prawa unijnego. Łatwo to wykazać, jeżeli prawnicy organizacji pozarządowych podadzą w wątpliwość ważność środka UE, wnosząc do Sądu powództwo o unieważnienie, zgodnie z art. 263 TFUE, lub zwracając się do sądu krajowego o skierowanie pytania prejudycjalnego do TS. Jeżeli jednak prawnicy będą kwestionować środek krajowy, to będą musieli wykazać, zgodnie z art. 51 ust. 1 Karty, że środek ten służy „stosowaniu prawa UE”. Jak wynika ze spraw *DEB* i *N.S.*, państwo członkowskie „stosuje prawo UE”, gdy zostaje wezwane do wypełnienia obowiązku nałożonego tym prawem.

Po drugie, jak TS wyraźnie zazaczył w sprawie *Volker und Markus Schecke*, prawnicy organizacji pozarządowych muszą udowodnić, że istnieje ograniczenie danego prawa podstawowego, spowodowane przez kwestionowany środek. Dalej muszą wykazać, że takie ograniczenie nie spełnia wymogów określonych w art. 52 ust. 1 Karty, tj. wymagań, by ograniczenie tego rodzaju było przewidziane ustawą, szanowało istotę

128 Wyrok TS z 18.10.2010 r. w sprawie C-34/10, *Brüstle*, pkt 34 do pkt 37. Oznacza to, że: „«embrionem ludzkim» w rozumieniu art. 6 ust. 2 lit. c dyrektywy 98/44/WE jest każda ludzka komórka jajowa, począwszy od stadium jej zapłodnienia, każda niezapłodniona ludzka komórka jajowa, w którą wszczepiono jądro komórkowe pochodzące z dojrzałej komórki ludzkiej oraz każda niezapłodniona ludzka komórka jajowa, która została pobudzona do podziału i dalszego rozwoju w drodze partenogenezy”. Sądowi krajowemu pozostawił TS natomiast decyzję o tym, czy „w świetle rozwoju nauki (...) komórka macierzysta, która została pozyskana z embrionu ludzkiego w stadium blastocysty, stanowi «embrion ludzki» w rozumieniu art. 6 ust. 2 lit. c dyrektywy 98/44/WE”.

129 Zob. wyroki niemieckiego Bundesverfassungsgericht z 29.05.1974 r., znany jako *Solange I* (2 BvL 52/71) oraz z 22.10.1986 r., znany jako *Solange II* (2 BvR 197/83); wyrok włoskiego Corte Costituzionale z 21.04.1989 r. (nr 232, *Fragd*, w *Foro it.*, 1990, I, 1855); orzeczenie hiszpańskiego Tribunal Constitucional z 13.12.2004 r. (DTC 1/2004). Zob. też wyrok ETPCz z 30.06.2005 r., w sprawie *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Irlandia*, skarga nr 45036/98, ECHR 2005-VI.

130 Wyrok TS w sprawie C-36/02, *Omega*.

131 Wyrok TS z 22.12.2010 r. w sprawie C-208/09, *Sayn-Wittgenstein*, niepubl.

132 Wyrok TS w sprawie C-208/09, *Sayn-Wittgenstein*, pkt 91 (odniesienie do wyroku TS w sprawie C-36/02, *Omega*, pkt 37 i pkt 38).

tych praw i wolności, na które wywiera niekorzystny wpływ, oraz było zgodne z zasadą proporcjonalności.

Po trzecie, prawnicy organizacji pozarządowych mogą oprzeć swoją argumentację na istniejącym orzecznictwie ETPCz, w szczególności w odniesieniu do praw podstawowych zawartych w Karcie, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w Konwencji. W rzeczy samej, jak wynika ze spraw *Sergey Zolotukhin v. Rosja* oraz *Menarini*, ETPCz zarówno wpływa na orzecznictwo TS, jak i podlega wpływom tego orzecznictwa.

Na koniec wreszcie kwestia wcale nie mniej istotna. Jeżeli prawnicy organizacji pozarządowych będą chcieli uchylić środek krajowy służący zastosowaniu prawa UE, który jednocześnie będzie uosabiał interes krajowy o kluczowym znaczeniu dla tożsamości (lub interesu ogólnego) państwa członkowskiego, to będą musieli wykazać, że taki środek krajowy narusza również interes o kluczowym znaczeniu dla Unii (np. zasadę niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową). W przeciwnym przypadku, w świetle spraw *Omega* i *Sayn-Wittgenstein*, TS oprze się na standardzie ochrony praw człowieka zagwarantowanym w konstytucji danego państwa członkowskiego. Mówiąc wprost, w przypadku braku jakiegokolwiek interesu o fundamentalnym znaczeniu dla Unii Europejskiej, TS opowie się za „różnorodnością wartości”.

Summary

The Court of Justice of the European Union and the Protection of Fundamental Rights

In accordance with Art. 19 TEU, the Court of Justice of the European Union „shall ensure that in the interpretation and application of the Treaties the law is observed”. Stated simply, the authors of the Treaties entrusted the CJEU with the task of upholding the rule of law. The purpose of this paper is threefold. First by looking at the recent case law of the ECJ, it explores the scope of application of the Charter. Second, it examines the conditions that the limitations on the exercise of the rights and freedoms recognized by the Charter must fulfill in order to be valid. Last, but not least, it briefly comments on the interaction between, on the one hand, the Charter and the ECHR and between, on the other hand, the Charter and the constitutional traditions common to the Member States.

prof. Koen Lenaerts

Autor jest sędzią i wiceprezesem Trybunału Sprawiedliwości, profesorem prawa Unii Europejskiej na Uniwersytecie w Leuven (Belgia).

Wszystkie opinie wyrażone w niniejszym opracowaniu są osobistymi opiniami autora.

REKLAMA



Międzynarodowy pakt praw obywatelskich (osobistych) i politycznych Komentarz

 LEX
a Wolters Kluwer business

redakcja naukowa Roman Wieruszewski

Aleksandra Gliszczyńska-Grabias, Katarzyna Sękowska-Kozłowska,
Roman Wieruszewski, Witold Sobczak, Leszek Wiśniewski

Książka jest pierwszym opublikowanym w języku polskim komentarzem do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich (Osobistych) i Politycznych – traktatu o fundamentalnym znaczeniu dla ochrony praw człowieka na świecie. Opracowanie stanowi rzetelną i kompleksową analizę, której celem jest dostarczenie czytelnikowi wiedzy o standardach ochrony praw człowieka uregulowanych w Pakcie, o sposobie jego interpretacji przez Komitet Praw Człowieka, a także o tym, jak standardy Paktu zostają odzwierciedlone w polskim prawie.

Książka dostępna w księgarni internetowej proinfo.pl
księgarnia internetowa