Kiedy jednostka może chronić swoje prawa podstawowe w oparciu o kartę?

**1. Beneficjenci ochrony przyznawanej przez kartę**

Od wejścia w życie traktatu z Maastricht w 1993 r. każda osoba, która jest obywatelem państwa członkowskiego UE, staje się automatycznie obywatelem UE. Obywatelstwo Unii jest dodatkowe względem obywatelstwa krajowego i daje szereg praw, w tym prawo do niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową, gdy ma zastosowanie Traktat, oraz prawo do przemieszczania się i przebywania na terytorium UE zgodnie z warunkami określonymi przez prawo Unii. Więcej informacji na temat praw wynikających z obywatelstwa Unii i sposobów korzystania z nich znajduje się tutaj.

Warto podkreślić, że **obywatele Unii nie są jedynymi beneficjentami tej ochrony:** na postanowienia karty mogą również powoływać się **obywatele państw trzecich** i **bezpaństwowcy**. **Osoby prawne** również z korzystają z ochrony przyznanej przez kartę w odniesieniu do niektórych praw: więcej informacji na ten temat można znaleźć w sekcji 1.1.

Jedynie kilka praw podstawowych przewidzianych w karcie ma zastosowanie wyłącznie do obywateli Unii, mianowicie:

prawo do podejmowania pracy i wolność wyboru zawodu (art. 15 ust. 1);

wolność prowadzenia działalności gospodarczej (art. 16);

prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego i w wyborach lokalnych (art. 39 i 40);

prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu (art. 45);

prawo do ochrony dyplomatycznej i konsularnej każdego z pozostałych państw członkowskich (art. 46).

Należy podkreślić, że dotychczas Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej zezwalał wyłącznie obywatelom Unii na korzystanie z prawa do niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową w zakresie zastosowania Traktatów, które wynika z art. 18 TFUE, a obecnie również z art. 21 ust. 2 karty.

Mimo to zarówno obywatele Unii, jak i *obywatele państw niebędących członkami Unii Europejskiej* mogą wykonywać większość praw podstawowych przewidzianych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej. Czynnikiem decydującym jest to, czy domniemane naruszenie praw podstawowych wynika z działań samej Unii Europejskiej, czy państwa członkowskiego UE w zakresie, w jakim wykonuje ono prawo Unii. Wytyczne w tym zakresie zawiera sekcja 3.

**1.1. Osoby prawne jako beneficjenci ochrony przyznawanej przez kartę**

W niektórych postanowieniach karty wyraźnie zaznaczono, że każda osoba prawna mająca „statutową siedzibę w państwie członkowskim” jest jednym z beneficjentów praw przyznawanych w tych postanowieniach, mianowicie:

prawa dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii (art. 42);

prawa zwracania się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w przypadkach niewłaściwego administrowania w działaniach instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii (art. 43);

prawa petycji do Parlamentu Europejskiego.

Większość postanowień karty nie zawiera jednak żadnych wskazówek na ten temat.

Wydaje się, że niektóre postanowienia są ograniczone wyłącznie do osób fizycznych, np.: art. 1 (Godność człowieka), art. 2 (Prawo do życia), art. 3 (Prawo człowieka do integralności), art. 4 (Zakaz tortur i nieludzkiego lub poniżającego traktowania lub karania), art. 5 (Zakaz niewolnictwa i pracy przymusowej), art. 9 (Prawo do zawarcia małżeństwa i prawo do założenia rodziny), art. 18 (Prawo do azylu), art. 19 (Ochrona w przypadku usunięcia z terytorium państwa, wydalenia lub ekstradycji), art. 23 (Równość kobiet i mężczyzn), art. 24 (Prawa dziecka), art. 25 (Prawa osób w podeszłym wieku), art. 26 (Integracja osób niepełnosprawnych), art. 29 (Prawo dostępu do pośrednictwa pracy), art. 30 (Ochrona w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy), art. 31 (Należyte i sprawiedliwe warunki pracy), art. 32 (Zakaz pracy dzieci i ochrona młodocianych w pracy), art. 33 (Życie rodzinne i zawodowe), art. 34 (Zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczna), art. 39 (Prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego), art. 40 (Prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych), art. 45 (Swoboda przemieszczenia się i pobytu) i art. 46 (Opieka dyplomatyczna i konsularna).

Trybunał Sprawiedliwości orzekł natomiast, że osoby prawne mogą powoływać się jedynie na niektóre postanowienia karty, w których nie wymieniono ich wyraźnie jako beneficjentów, np. art. 7 i 8 dotyczące poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz ochrony danych osobowych (zob. sprawa C-92/09 Volker und Markus Schecke), a także art. 47 akapit trzeci dotyczący dostępu do pomocy prawnej (zob. sprawa C-279/09 DEB).

Równocześnie orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości wskazuje, że ochrona przyznana osobom prawnym może się różnić od ochrony osób fizycznych pod względem zakresu i poziomu.

W przypadku pozostałych postanowień nie jest jasne, czy obejmują one osoby prawne. Jeżeli sprawa dotycząca jednego z tych postanowień w dowolnym innym aspekcie wchodzi w zakres stosowania karty, być może warto zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości o wyjaśnienie, czy osoby prawne również są objęte ochroną

W swojej ocenie Trybunał Sprawiedliwości musiałby uwzględnić orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, o ile postanowienie karty, na które się powołano, stanowi prawo, które „odpowiada prawu zagwarantowanemu” w EKPC, w rozumieniu art. 52 ust. 3 karty (zob. część III sekcje 5 i 5.1 oraz sprawy *Schecke* i *DEB*, o których mowa powyżej).

**2. Podmioty zobowiązane do przestrzegania postanowień karty**

Zgodnie z art. 51 ust. 1 **karta jest wiążąca dla**:

**instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii;**

**państw członkowskich, jednak wyłącznie gdy wykonują one prawo Unii.**

Każda **instytucja, organ lub jednostka organizacyjna Unii** ma obowiązek przestrzegać postanowień karty, podobnie jak ich personel w ramach wykonywania swoich obowiązków.

Wszystkie te podmioty muszą przestrzegać postanowień karty przy przyjmowaniu i stosowaniu aktów UE, a w bardziej ogólnym ujęciu – przy wykonywaniu uprawnień i zadań powierzonych im na mocy Traktatów UE (TUE i TFUE).

Przykłady naruszeń praw podstawowych przez **instytucje, organy lub jednostki organizacyjne** Unii lub przez ich pracowników obejmują:

przyjęcie aktu prawnego (np. dyrektywy lub rozporządzenia UE), który nie zapewnia odpowiednich zabezpieczeń w zakresie przetwarzania danych osobowych;

odmowę udzielenia dostępu do dokumentów;

naruszenie prawa do poszanowania życia prywatnego przez urzędników Komisji w trakcie postępowań dotyczących naruszenia reguł konkurencji.

Należy pamiętać, że karta jest wiążąca dla instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii również wtedy, gdy przyjmują one lub stosują akt, który ma wywoływać skutki również poza granicami UE lub wyłącznie poza nimi. Analogicznie karta wiąże pracowników UE także wtedy, gdy wykonują oni swoje obowiązki poza terytorium Unii Europejskiej. Przykładowe sytuacje:
umowa międzynarodowa zawarta między UE a Stanami Zjednoczonymi w sprawie wymiany danych osobowych;
decyzja Rady Unii Europejskiej nakazująca zamrożenie środków obywatela Iraku lub osoby prawnej z siedzibą w Iraku.
Jeżeli chodzi o pojęcie „państwa", w wyjaśnieniu dotyczącym art. 51 ust. 1 (więcej informacji na temat wyjaśnień dotyczących Karty praw podstawowych można znaleźć w części III sekcja 6) wyraźnie stwierdzono, że pojęcie to odnosi się do „władz centralnych oraz do organów regionalnych i lokalnych, a także do organizacji publicznych, w trakcie wykonywania przez nie prawa Unii". Karta jest wiążąca dla państwa również wtedy, gdy działa ono jako pracodawca. Ponadto, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości, pojęcie „państwa" obejmuje również „podmiot, któremu – niezależnie od jego formy prawnej – na podstawie aktu władzy publicznej i pod jej kontrolą powierzono wykonywanie usług użyteczności publicznej i który w tym celu dysponuje uprawnieniami wykraczającymi poza normy obowiązujące w stosunkach między jednostkami" (zob. sprawa C-282/10 *Dominguez*). W związku z tym jeżeli taki podmiot wykonuje prawo Unii, ma obowiązek przestrzegać postanowień karty w taki sam sposób jak każdy inny podmiot państwowy.
Reasumując, zgodnie z art. 51 ust. 1 na kartę można się powoływać w przypadku każdego naruszenia praw podstawowych, których źródłem jest akt przyjęty przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii. Osoby fizyczne mogą natomiast powoływać się na ochronę przyznaną w karcie wyłącznie w reakcji na naruszenie, które wynika z aktu krajowego stanowiącego wykonanie prawa Unii.
Jest to **zasadnicza różnica** w porównaniu z EKPC i konstytucjami krajowymi – każdy akt przyjęty przez dowolne państwo członkowskie UE podlega zaskarżeniu, jeżeli jest sprzeczny z konstytucją danego państwa lub EKPC.
Można się zatem zastanawiać, czy warto podejmować wysiłek zmierzający do ustalenia, czy akt krajowy, co do którego istnieje domniemanie, że narusza postanowienia karty, został przyjęty do celów stosowania prawa Unii.
**Z punktu widzenia osoby fizycznej, która powołuje się na taką ochronę**, warto jest podjąć ten wysiłek, ponieważ, o ile karta ma zastosowanie:
umożliwia ofierze naruszenia skorzystanie z różnych sądowych i pozasądowych środków ochrony przewidzianych w prawie Unii (zob. część I sekcja 4);
np. przed złożeniem skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w sprawie naruszenia EKPC ofiara musi wyczerpać krajowe środki zaskarżenia (więcej informacji na temat tej zasady i ograniczeń jej stosowania można znaleźć w
Praktycznym przewodniku w sprawie kryteriów dopuszczalności);
z kolei pierwszy sąd krajowy rozpoznający sprawę może złożyć wniosek do Trybunału Sprawiedliwości o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (zob. sekcja 4);
prawo Unii wywołuje szczególne skutki na szczeblu krajowym, które mogą zapewnić szczególnie skuteczną ochronę ofiarom naruszenia, np. zobowiązanie sądu krajowego do zaprzestania stosowania wszelkich aktów prawa krajowego, które są niezgodne z kartą, lub interpretowania ich zgodnie z kartą, oraz wypłata odszkodowania przez dane państwo członkowskie.
Jeżeli chodzi o **związek między prawem Unii a prawem krajowym (perspektywa prawna)**, w pierwszej kolejności należy stwierdzić, czy dany akt prawa krajowego stanowi wykonanie prawa Unii; ponieważ prawo Unii ma pierwszeństwo przed prawem krajowym (zasada nadrzędności) – prawo krajowe musi być zgodnie z prawem Unii.
Zasadniczo w kontekście wykonywania prawa Unii karta stanowi punkt odniesienia dla ochrony praw podstawowych. Pewną rolę mogą odegrać krajowe źródła chroniące prawa podstawowe; ich znaczenie zależy jednak od stopnia powiązania prawa Unii z przepisami krajowymi będącymi przedmiotem sprawy (zob. część III sekcja 7).

### 2.1. Kiedy podmioty prywatne muszą przestrzegać postanowień karty?

Podmioty prywatne są beneficjentami ochrony zapewnianej przez kartę. W karcie nie wspomniano natomiast, że stanowią one kategorię osób związanych jej postanowieniami.
Nie oznacza to jednak, że podmioty prawne nigdy nie muszą stosować się do postanowień karty.
Zdaniem Trybunału Sprawiedliwości **postanowienie** Karty, które **„wystarcza [samo] w sobie dla przyznania jednostkom prawa podmiotowego, które może być powoływane jako takie", może zostać powołane w celu wniesienia o zaprzestanie stosowania sprzecznych przepisów krajowych, nawet w postępowaniu między podmiotami prywatnymi** (zob. wyrok w sprawie C-176/12 *Association de médiation sociale*, pkt 47).
*Można przytoczyć następujący przykład (na podstawie sprawy C-555/07 Kücükdeveci). Pan A jest pracodawcą z sektora prywatnego, a pani B jest jego pracownicą. Pani B otrzymuje pismo, w którym zostaje zawiadomiona o zwolnieniu z pracy z zachowaniem miesięcznego okresu wypowiedzenia. Jest to zgodne z obowiązującymi przepisami krajowymi, zgodnie z którymi okres wypowiedzenia wynosi jeden miesiąc, jeżeli zatrudnienie nie trwało dłużej niż dwa lata, nie uwzględniając okresu pracy przed ukończeniem przez pracownika 25 lat. Zdaniem pani B, która była zatrudniona od 18. roku życia, przepis ten stanowi dyskryminację ze względu na wiek. W związku z tym wnosi ona pozew przeciwko pracodawcy do sądu krajowego. Sąd krajowy orzeka, że przepis krajowy, który ma być dyskryminujący ze względu na wiek, stanowi wykonanie prawa Unii, ponieważ reguluje kryteria zwolnienia z pracy i wchodzi w zakres stosowania dyrektywy nr 2000/78/WE ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy. Potwierdzając, że dany przepis krajowy stanowi wykonanie prawa Unii, Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że można powołać się na art. 21 ust. 1 karty, który zabrania dyskryminacji m.in.* ze względu na wiek, oraz że może on być podstawą do zaprzestania stosowania sprzecznego przepisu krajowego, w tym w postępowaniu między podmiotami prywatnymi. Zdaniem Trybunału Sprawiedliwości przepisy krajowe, takie jak przepis stanowiący przedmiot sporu, prowadzą do dyskryminacji ze względu na wiek, dlatego też sąd krajowy nie powinien ich stosować w stosunku do pani B.
Innymi słowy, mimo że obowiązek zapewnienia zgodności prawa krajowego z postanowieniami karty spoczywa jedynie na państwach członkowskich, niezapewnienie tej zgodności może doprowadzić do tego, że postanowienia karty będą miały bezpośrednie zastosowanie do podmiotów prywatnych.
Ten wyróżniający charakter karty, zwany **bezpośrednim skutkiem horyzontalnym**, stanowi **wartość dodaną w porównaniu z EKPC**, której postanowienia nie wywołują takiego skutku.
Oczywiście bezpośredni skutek horyzontalny postanowień karty ma **dwie strony medalu**: z jednej strony wzmacnia ochronę praw podstawowych jednostek; z drugiej zaś strony podmioty prywatne, które przestrzegają prawa krajowego, mogą przegrać sprawę w sądzie.
Dlatego tak ważne jest, aby wiedzieć, które postanowienia karty wywołują bezpośredni skutek horyzontalny. Więcej informacji na ten temat można znaleźć w części III sekcja 7.

### 3. Kiedy akt prawa krajowego stanowi wykonanie prawa Unii?

Według Trybunału Sprawiedliwości środek krajowy stanowi wykonanie prawa Unii, jeżeli wchodzi w „zakres zastosowania prawa Unii" (zob. wyrok w sprawie C-617/10 *Åkerberg Fransson*, pkt 17–23). W związku z tym karta ma zastosowanie tylko do takich aktów prawa krajowego, które **wchodzą w zakres zastosowania prawa Unii**.

Na pierwszy rzut oka jest to kolejne niejasne stwierdzenie, które nie daje żadnych wskazówek co do zakresu stosowania karty. Przed przyjęciem Traktatu z Lizbony Trybunał Sprawiedliwości oparł się jednak na tym sformułowaniu, aby wyznaczyć zakres stosowania praw podstawowych chronionych jako zasady ogólne prawa Unii. To orzecznictwo wyjaśnia, jakie znaczenie niesie za sobą sformułowanie „wykonanie" / „zakres zastosowania" prawa Unii. Oznacza ono, że

nie można powołać się na ochronę zapewnianą przez kartę jedynie przez stwierdzenie, że dana sprawa dotyczy naruszenia przez akt krajowy prawa podstawowego przewidzianego w karcie, a raczej że

akt krajowy wchodzi w zakres zastosowania prawa Unii, a tym samym karty, ponieważ istnieje przepis prawa pierwotnego lub wtórnego Unii, inny niż domniemanie naruszone postanowienie karty, który ma zastosowanie do danej sprawy.

Innymi słowy, **sytuacja, w której doszło do naruszenia, musi być regulowana przepisami prawa Unii**. Wykaz sytuacji, w których kryterium to jest spełnione, podano w części III sekcja 2.

Oprócz postanowień samej karty istnieją inne przepisy prawa Unii, których nie można stosować w celu skorzystania z ochrony zapewnionej przez kartę. W szczególności postanowienia Traktatów (TUE i TFUE), na mocy których Unia Europejska ma prawo do działania w niektórych obszarach, nie mogą same w sobie wywołać zastosowania karty. Jeżeli jednak prawodawca unijny wykonuje swoje uprawnienia prawodawcze przez przyjmowanie aktów w określonej dziedzinie, naruszenia praw podstawowych, które wchodzą w zakres zastosowania takich aktów, będą również wchodziły w zakres zastosowania karty.

Na przykład art. 30 zapewnia ochronę przed nieuzasadnionym zwolnieniem z pracy. Unia Europejska ma prawo do uregulowania kwestii zwolnień, ale do tej pory nie skorzystała z tego prawa. Dlatego też decyzja o zwolnieniu pracownika nie może zostać zaskarżona na podstawie art. 30 karty w przypadku braku jakiegokolwiek innego związku z prawem Unii, jak ma to miejsce np. w sprawie C-117/14 *Poclava*.

### 3.1. Przykład praktyczny

Dwie poniżej opisane sprawy dotyczą przepisów prawa krajowego, które uniemożliwiają osobom prawnym dostęp do pomocy prawnej. Karta, a konkretnie art. 47 ust. 3 dotyczący prawa do pomocy prawnej, ma jednak zastosowanie tylko w jednej z tych spraw.

***Sprawa ALFA**: Alfa, niemieckie przedsiębiorstwo działające w sektorze gazu ziemnego, chce wnieść sprawę do sądu w celu ustalenia odpowiedzialności Niemiec na mocy prawa Unii. Ponieważ Niemcy nie dokonały transpozycji dwóch unijnych dyrektyw dotyczących obrotu gazem ziemnym w wyznaczonym terminie, przedsiębiorstwo Alfa poniosło duże straty finansowe. Ze względu na brak jakichkolwiek przychodów czy majątku Alfa nie jest w stanie opłacić prawnika, w związku z czym kieruje wniosek o pomoc prawną. Zgodnie z prawem niemieckim tylko osoby fizyczne mogą otrzymać pomoc prawną. Alfa zaskarża przepisy krajowe przed sądem krajowym.*

***Sprawa BETA**: Beta, portugalska spółka handlowa zajmująca się handlem produktami rolnymi, chce wnieść pozew przeciwko spółce Omega, innej spółce handlowej z siedzibą w Portugalii, w celu odzyskania kredytu na usługę świadczoną w Portugalii. Beta nie ma jednak żadnych przychodów ani majątku i nie jest w stanie opłacić prawnika. Beta składa wniosek o pomoc prawną, ale zostaje on odrzucony, ponieważ zgodnie z prawem portugalskim do skorzystania z pomocy prawnej uprawnione są wyłącznie osoby fizyczne. Beta zaskarża przepisy krajowe przed sądem krajowym.*

***ALFA może powołać się na ochronę zapewnioną przez kartę, natomiast BETA nie. Dlaczego?***

Powództwo, jakie Alfa chce wytoczyć przeciwko Niemcom, ma na celu wyegzekwowanie prawa przyznanego przez prawo Unii, tj. prawa do wyegzekwowania od państwa członkowskiego naprawienia szkody, która powstała na skutek naruszenia zobowiązań wynikających z prawa Unii (np. obowiązku transpozycji dyrektywy UE w wyznaczonym terminie). W związku z tym sprawa ta dotyczy czegoś więcej niż „zwyczajnego" twierdzenia, że postanowienie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej zostało naruszone.

Natomiast w przypadku przedsiębiorstwa BETA zastosowania nie ma żaden inny przepis prawa Unii poza postanowieniem karty, które miało zostać naruszone. Wszystkie elementy sprawy odnoszą się do terytorium jednego państwa członkowskiego (a więc nie mają zastosowania postanowienia Traktatu dotyczące swobodnego przepływu usług). Powództwo, jakie chce wytoczyć Beta, nie dotyczy sytuacji regulowanej przez prawo Unii, a prawo Unii nie zawiera przepisów, które dotyczyłyby dostępu do pomocy prawnej w postępowaniu sądowym w państwach członkowskich.

Sprawy ALFA i BETA zostały opracowane na podstawie dwóch prawdziwych spraw rozstrzygniętych przez Trybunał Sprawiedliwości, odpowiednio sprawy C-279/09 *DEB* i sprawy C-258/13 *Sokiedada Agrícola*.

## 4. Kiedy karta nie ma zastosowania?

Na kartę nie można się powołać w przypadku naruszenia praw podstawowych wynikających z aktu krajowego, który nie stanowi wykonania prawa Unii (zob. sekcja 2).

Nie oznacza to, że osoby twierdzące, że ich prawa podstawowe zostały naruszone, są pozbawione jakiejkolwiek ochrony. Osoby takie powinny kierować swoje skargi do sądów krajowych lub do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w zależności od okoliczności.

**Nie chodzi o to**, czy ochrona jest w ogóle dostępna, ale o to, ***gdzie* należy jej szukać**.

Na stronie „Z kim należy się skontaktować" podano informacje na temat tego, gdzie można uzyskać specjalistyczne porady na temat właściwego postępowania w danej sprawie.

Ponadto dodatkowe wyjaśnienia na temat zakresu stosowania karty i jej skutków dla prawników znajdują się w części III.

Ostatnia aktualizacja: 23/10/2018

Stroną zarządza Komisja Europejska. Informacje na tej stronie nie muszą odzwierciedlać oficjalnego stanowiska Komisji Europejskiej, nie ponosi ona również odpowiedzialności za wszelkie informacje, dane czy odniesienia na niej zawarte. Więcej informacji na temat praw autorskich odnoszących się do stron UE znajduje się na stronie „Informacje prawne".