Część III – Zakres stosowania, wykładnia i skutki stosowania Karty

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – zakres stosowania, wykładnia i skutki

1. Zakres stosowania karty – kwestie dotyczące czasu

Karta nie zawiera żadnego postanowienia określającego moment, od którego dopuszczalne są skargi na jej podstawie (tzw. przesłanka *ratione temporis*). Pewne zasady można wywnioskować z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości. Jeżeli chodzi o naruszenia praw podstawowych wynikających z aktów przyjętych przez Unię Europejską, karta może służyć za punkt odniesienia, nawet jeżeli odnośny akt został przyjęty przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony (zob. na przykład sprawa C-92/09 Volker und Markus Schecke, sprawa C-236/09 ASBL Test-Achats, sprawa C-293/12 Digital Rights Ireland oraz sprawa C-362/14 Schrems).

Inaczej jest w przypadku środków krajowych, które są objęte zakresem stosowania karty (zob. część II sekcja 3 oraz część III sekcja 2), lecz w odniesieniu do których nie można się powoływać na skutek bezpośredni karty (zob. w tym zakresie sekcja 7), jeżeli okoliczności faktyczne sprawy wystąpiły przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony (przed dniem 1 grudnia 2009 r.). Dowodzi tego sprawa C-316/13 Fenoll. Należy jednak zauważyć, że jeszcze przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony Trybunał Sprawiedliwości zapewnił ochronę określonych praw podstawowych, uznając je za zasady ogólne prawa Unii (zob. sekcja 2.3). Warto byłoby zatem ustalić, czy dane postanowienie karty chroni prawo podstawowe, które było uprzednio chronione jako zasada ogólna (a następnie, korzystając z testu opracowanego na potrzeby karty – zob. sekcja 7 – ustalić, czy spełnia ono kryteria bezpośredniego stosowania).

2. Klasyfikacja aktów krajowych, do których mają zastosowanie postanowienia karty

Jak wyjaśniono w części II sekcja 2, art. 51 ust. 1 karty zapewnia ochronę przed naruszeniami wynikającymi ze środków krajowych, które stanowią wykonanie prawa Unii. Oznacza to, że z ochrony oferowanej przez kartę nie można skorzystać przez samo twierdzenie, że dana sprawa dotyczy naruszenia prawa podstawowego.

Na postanowienia karty można się powołać **wyłącznie wówczas, gdy przepis unijnego prawa pierwotnego lub wtórnego – niebędący postanowieniem samej karty – ma zastosowanie w danej sprawie**. Innymi słowy, musi istnieć wystarczający związek między przepisem prawa Unii a aktami lub przepisami prawa krajowego domniemanie naruszającymi postanowienia karty.

Związek musi być wystarczający, ponieważ nie wystarczy, by unijne i krajowe przepisy dotyczyły tej samej kwestii – przepis prawa Unii musi ustanawiać zasadę stanowiącą normę referencyjną na szczeblu krajowym w danej dziedzinie.

W związku z tym oprócz postanowień samej karty istnieją inne przepisy prawa Unii, które nie mogą spowodować zastosowania ochrony zapewnionej przez kartę. Tak jest w przypadku postanowień Traktatu przyznających prawodawcy unijnemu uprawnienie do przyjmowania środków w określonej dziedzinie. Natomiast przepisy prawa Unii (tj. unijne dyrektywy lub rozporządzenia) przyjmowane przez unijne organy prawodawcze w ramach tego uprawnienia mogą skutkować zastosowaniem karty w odniesieniu do środków krajowych służących ich wykonaniu.

Na przykład art. 19 TFUE stanowi, że: „Rada, stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może podjąć środki niezbędne w celu zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną”. Opierając się na tym postanowieniu (a dokładniej na poprzedzającym je art. 13 TWE), prawodawca unijny przyjął kilka istotnych aktów prawnych, w szczególności: dyrektywę 2004/113/WE wprowadzającą w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług, dyrektywę 2000/78/WE ustanawiającą ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy oraz dyrektywę 2000/43/WE wprowadzającą w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne. Na postanowienia karty można się powołać w odniesieniu do przepisu krajowego objętego zakresem stosowania tych dyrektyw. Z ochrony na mocy karty nie można natomiast skorzystać wyłącznie w oparciu o twierdzenie, że Unia Europejska jest właściwa do zwalczania określonych rodzajów dyskryminacji, jeżeli dany przepis krajowy dotyczy obszaru nieobjętego zakresem stosowania dyrektyw, o których mowa powyżej.

Poniżej zamieszczono wykaz sytuacji, w których środki krajowe można uznać za stanowiące wykonanie prawa Unii. W opisanych sytuacjach związek między krajowym środkiem lub przepisem domniemanie naruszającym postanowienia karty, a prawem Unii jest wystarczający, aby skorzystać z ochrony zapewnianej przez kartę. Po kliknięciu poszczególnych kategorii pojawi się krótkie wyjaśnienie i praktyczny przykład.

Należy zauważyć, że wykaz ten nie jest wyczerpującym zbiorem – opiera się on na orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, które może się zmieniać na przestrzeni czasu.

2.1. Przepisy krajowe przyjęte w celu nadania skuteczności prawu Unii

Karta ma zastosowanie do środków krajowych przyjętych w celu wykonania obowiązków wynikających z prawa Unii, np. z dyrektyw czy rozporządzeń unijnych (zob. odpowiednio **przykład 1** i **przykład 2** poniżej).

Dyrektywy są wiążące dla państw członkowskich, do których są skierowane, wyłącznie w odniesieniu do skutku, jaki należy osiągnąć, lecz organom krajowym pozostawia się swobodę wyboru form i metod osiągnięcia tego skutku. W związku z tym dyrektywa wymaga przyjęcia – w terminie w niej wyznaczonym – krajowych przepisów wykonawczych, chyba że istniejące przepisy krajowe mogą zapewnić osiągnięcie wyznaczonego celu.

Obowiązki ustanowione w dyrektywach unijnych mogą być bardzo szczegółowe, lecz mogą być również sformułowane w sposób ogólny. Tak jest na przykład w przypadku środków krajowych, które wprowadzają w życie obowiązek ustanowienia skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji lub kar z tytułu naruszenia krajowych przepisów wykonawczych do dyrektywy (zob. **pkt 4** niniejszej klasyfikacji).

Zakres swobody uznania pozostawiony państwom członkowskim pozostaje jednak bez uszczerbku dla obowiązku przestrzegania unijnych praw podstawowych przy przyjmowaniu środków wykonawczych. Na państwach członkowskich spoczywa obowiązek wprowadzenia w życie odpowiedniego obowiązku określonego w prawie Unii w sposób, który zarówno służy osiągnięciu celu wyznaczonego w dyrektywie, jak i jest zgodny z unijnymi prawami podstawowymi. Jeżeli państwom członkowskim nie pozostawiono natomiast żadnej swobody uznania, a przepis prawa Unii sam w sobie wydaje się naruszać unijne prawa podstawowe, sąd krajowy powinien złożyć do Trybunału Sprawiedliwości wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, zwracając się o zbadanie ważności tego przepisu.

W przeciwieństwie do dyrektyw rozporządzenia mają co do zasady bezpośredni skutek w krajowych porządkach prawnych, bez konieczności przyjmowania środków wykonawczych przez organy krajowe. Niektóre przepisy zawarte w rozporządzeniach mogą jednak wymagać krajowych środków wykonawczych. Środki te nie mogą utrudniać bezpośredniego stosowania rozporządzenia ani przesłaniać jego charakteru. Ponadto środki wykonawcze do rozporządzenia unijnego muszą być zgodne z przepisami chroniącymi unijne prawa podstawowe.

Przepisy unijnego prawa pierwotnego również mogą nakładać obowiązki na państwa członkowskie, a ich wykonanie może wymagać przyjęcia środków wykonawczych zgodnych z kartą (zob. **przykład 3**).

Przykłady

(1) *Poniższy przykład dotyczący przepisów krajowych przyjętych w celu transpozycji dyrektywy unijnej opiera się na wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie C-176/12 Association de médiation sociale.*

H. Laboubi został wybrany na przedstawiciela pracowników w przedsiębiorstwie, w którym pracował. Pracodawca H. Laboubiego zamierzał unieważnić ten wybór, twierdząc, że przedsiębiorstwo nie zatrudnia wystarczającej liczby pracowników, aby zgodnie z prawem byli oni uprawnieniu do wyznaczenia swojego przedstawiciela. Pracodawca ten podkreślał, że większość pracowników była zatrudniona na podstawie umowy, która zgodnie z przepisami krajowymi nie pozwala uwzględnić tych osób przy obliczaniu wspomnianej powyżej minimalnej liczby pracowników.

Sąd krajowy miał wątpliwości co do zgodności odnośnych przepisów krajowych z art. 27 karty dotyczącym prawa pracowników do informacji i konsultacji w ramach przedsiębiorstwa. W związku z tym postanowił złożyć wniosek do Trybunału Sprawiedliwości o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że karta ma w tym przypadku zastosowanie, ponieważ przedmiotowe przepisy krajowe przyjęto w celu nadania skuteczności dyrektywie 2002/14/WE ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.

(2) *Poniższy przykład dotyczący przepisów krajowych przyjętych w celu wykonania rozporządzenia unijnego opiera się na wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie C-135/13 Szatmàri Malom Kft.*

Właściciel zakładu młynarskiego złożył wniosek o wsparcie finansowe na mocy rozporządzenia (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. Miał zamiar wykorzystać wsparcie, aby wymienić młyn na nowy, bez zwiększania jego wydajności. Właściwy organ krajowy oddalił wniosek, argumentując, że zgodnie z krajowymi przepisami wykonawczymi do tego rozporządzenia wsparcie może zostać przyznane wyłącznie na modernizację istniejącego młyna, a nie na wybudowanie nowego. Właściciel zakładu młynarskiego zaskarżył postanowienie o oddaleniu wniosku, a sąd krajowy zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości o wydanie orzeczenia w sprawie zgodności przepisów krajowych z rozporządzeniem.

Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że to na państwach członkowskich spoczywał obowiązek ustanowienia przepisów szczegółowych regulujących kwestię dopuszczalności wniosków o wsparcie finansowe. Przepisy te musiały jednak spełniać szczególny warunek ustanowiony w rozporządzeniu, tj. udzielone wsparcie musiało się przyczynić do poprawy ogólnych wyników sektora. Państwa członkowskie mogły wprowadzić dodatkowe wymogi w zakresie dopuszczalności, pod warunkiem że nie wykroczyłyby poza przyznany zakres swobody uznania. Celem przepisów krajowych było uniknięcie sytuacji, w której poprzez przyznawanie wsparcia wspomagano by pojawianie się dodatkowych zdolności przetwórczych w sektorze młynarstwa w kontekście niepełnego wykorzystania istniejących młynów. Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że był to rozsądny cel. Uznał jednak, że w takim przypadku jak sprawa wnioskodawcy krajowe przepisy naruszyły prawo podstawowe do równego traktowania zapisane w art. 20 karty, ponieważ utworzenie nowego obiektu skutkowałoby zamknięciem dotychczas istniejącego, a zatem nie doprowadziłoby do jakiegokolwiek zwiększenia istniejących wcześniej zdolności przetwórczych.

Należy zauważyć, że *Komisja Europejska opublikowała* ***„Wytyczne dotyczące zapewnienia poszanowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej przy wdrażaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych".*** *Zawierają one wykaz działań krajowych podejmowanych w celu wdrożenia prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty.*

(3) *Poniższy przykład dotyczący środków krajowych przyjętych w celu wykonania przepisów unijnego prawa pierwotnego opiera się na wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 października 2015 r. w* ***sprawie C-650/13 Delvigne****. W sprawie dotyczącej utraty obywatelskich praw honorowych obywatela Unii sąd francuski rozważał zgodność art. 39 ust. 1 karty z przepisami krajowymi dotyczącymi automatycznego pozbawienia prawa do głosowania w przypadku skazania za przestępstwo prawomocnym wyrokiem sądu wydanym przed dniem 1 marca 1994 r. (gdy wszedł w życie nowy francuski kodeks karny). Sąd postanowił zatem złożyć do Trybunału Sprawiedliwości wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.*

Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że zgodnie z art. 8 aktu z 1976 r. dotyczącego wyborów członków Parlamentu Europejskiego (który ma status prawa pierwotnego UE) „z zastrzeżeniem postanowień, jakie zawiera ten akt, procedura wyborcza w każdym państwie członkowskim podlega przepisom krajowym" (pkt 29).

Następnie Trybunał stwierdził, że „na państwach członkowskich spoczywa przy wykonywaniu tej kompetencji określony w art. 1 ust. 3 aktu z 1976 r. w związku z art. 14 ust. 3 TUE, obowiązek zapewnienia, by wybory członków Parlamentu Europejskiego odbywały się w powszechnych wyborach bezpośrednich, w głosowaniu wolnym i tajnym".

W związku z tym należy uznać, że „państwo członkowskie, które, w ramach realizacji obowiązku ciążącego na nim na podstawie art. 14 ust. 3 TUE i art. 1 ust. 3 aktu z 1976 r., przewiduje w przepisach krajowych wykluczenie liczby osób, którym przysługuje prawo głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego, obywateli Unii, którzy (...) zostali skazani w trybie karnym wyrokiem, który stał się prawomocny przed dniem 1 marca 1994 r., powinno być uznane za stosujące prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty" (pkt 32 i 33).

2.2. Przepisy krajowe nadające skuteczność prawu Unii, mimo że nie zostały uchwalone w tym celu

Państwo członkowskie niekoniecznie musi przyjmować nowe przepisy, aby wypełnić swoje obowiązki wynikające z prawa Unii. Nie ma takiej potrzeby, gdy istniejące przepisy krajowe umożliwiają już zapewnienie zgodności krajowego systemu prawnego z takimi obowiązkami. Nie ma znaczenia, czy środek krajowy został przyjęty w celu wykonania obowiązku unijnego, został już zastosowany w celu wykonania takiego obowiązku, czy też został przyjęty wyłącznie z inicjatywy wewnętrznej.

Oznacza to, że środki krajowe, które przyjęto przed powstaniem obowiązku wynikającego z wdrożonego prawa Unii, mogą wchodzić w zakres stosowania karty.

Sytuację tę zilustrowano w pkt 3) i 4), chociaż może ona również dotyczyć przepisów krajowych innych niż przepisy procesowe czy przepisy ustanawiające sankcje.

2.3. Krajowe przepisy prawa procesowego regulujące wykonywanie przed sądami krajowymi (zwykłych) praw przyznanych osobom fizycznym na mocy prawa Unii

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości „w braku właściwych uregulowań [prawa Unii] do wewnętrznego porządku prawnego każdego państwa członkowskiego należy wyznaczenie właściwych sądów i ustalenie zasad proceduralnych dotyczących środków prawnych, które mają zapewnić podmiotom prawa ochronę praw wywodzących się z bezpośredniej skuteczności [prawa Unii]" (zob. na przykład *sprawa C-276/01 Steffensen*, pkt 60).

Zasady wynikające z orzecznictwa zostały skodyfikowane w Traktacie z Lizbony. Art. 19 ust. 1 zdanie drugie TUE stanowi, że „państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii".

W związku z tym karta, a w szczególności jej art. 47 dotyczący prawa do skutecznej ochrony sądowej, ma zastosowanie do krajowych przepisów procesowych regulujących wykonywanie przed sądami krajowymi (zwykłych) praw przyznanych osobom fizycznym na mocy prawa Unii, niezależnie od tego, czy zostały one przyjęte w tym szczególnym celu. Tego rodzaju prawa mogą wynikać z dyrektyw lub rozporządzeń bądź z przepisów unijnego prawa pierwotnego innych niż same postanowienia karty.

Przykład

Poniższy przykład dotyczący przepisów procesowych regulujących wykonywanie prawa przyznanego przez prawo Unii opiera się na wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-279/09 DEB.
Niemieckie przedsiębiorstwo działające na rynku gazu ziemnego twierdziło, że poniosło szkodę w wyniku zwłoki w transpozycji dwóch dyrektyw unijnych dotyczących dostaw gazu ziemnego. W związku z tym postanowiło wytoczyć powództwo o stwierdzenie odpowiedzialności odszkodowawczej przeciwko Niemcom w związku z naruszeniem prawa Unii, powołując się na precedensowe orzeczenie w sprawie C-6/90 Francovich. Ponieważ jednak przedsiębiorstwo nie posiadało środków pieniężnych ani aktywów, nie było w stanie uiścić zaliczki na pokrycie kosztów postępowania wymaganej na mocy odpowiednich przepisów krajowych. Nie było również w stanie uiścić honorarium adwokata, którego obecność w tego rodzaju postępowaniu jest obowiązkowa zgodnie z prawem niemieckim. Ponieważ zgodnie z wykładnią przepisów krajowych dotyczących pomocy prawnej dokonaną przez niemiecki Trybunał Konstytucyjny przepisy te odnoszą się wyłącznie do osób fizycznych, wniosek złożony przez przedsiębiorstwo został odrzucony.
Przedsiębiorstwo zaskarżyło to postanowienie i sąd krajowy skierował odesłanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości dotyczące zgodności przedmiotowych krajowych przepisów cywilnoprocesowych z określoną w prawie Unii zasadą skutecznej ochrony sądowej. Trybunał Sprawiedliwości uznał swoją właściwość do zbadania przepisów krajowych (w szczególności ich wykładni dokonanej przez niemiecki Trybunał Konstytucyjny) pod kątem ich zgodności z art. 47 karty, ponieważ w omawianej sprawie przepisy te miały wpływ na wykonywanie przed sądem prawa przyznanego przez prawo Unii (prawa do uzyskania odszkodowania za szkody spowodowane niewykonaniem przez państwo członkowskie obowiązków wynikających z prawa Unii). W związku z tym krajowe przepisy procesowe mające wpływ na wykonywanie praw przyznanych na mocy prawa Unii są objęte zakresem stosowania karty, niezależnie od tego, czy zostały przyjęte w tym szczególnym celu.

2.4. Przepisy krajowe dotyczące sankcji z tytułu niewykonania obowiązków wynikających z prawa Unii

Unijne środki prawne coraz częściej zobowiązują państwa członkowskie do ustanawiania skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji za naruszenie konkretnych obowiązków ustanowionych na mocy tych środków lub przepisów wykonawczych.
Państwa członkowskie mogą wykonać ten obowiązek, ustanawiając szczególne sankcje, które muszą spełniać wymogi ochrony praw podstawowych zapisanych w karcie. Państwa członkowskie mogą również podjąć decyzję o stosowaniu sankcji przewidzianych już w przepisach krajowych z tytułu (porównywalnych) naruszeń na szczeblu krajowym. W tym przypadku na postanowienia karty można się powołać wyłącznie wówczas, gdy sankcje dotyczą naruszenia obowiązku wynikającego z prawa Unii.

Przykład

Poniższy przykład zaczerpnięto z orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości z dnia 26 lutego 2013 r. w sprawie C-617/10 Åkerberg Fransson.
Szwedzki rybak podał niezgodne z prawdą informacje na temat zapłaty podatku w swojej rocznej deklaracji dotyczącej podatku dochodowego, narażając Skarb Państwa na uszczuplenie wpływów z tytułu pobranego podatku dochodowego i podatku od wartości dodanej (VAT). Zgodnie z przepisami krajowymi przestępstwo skarbowe może skutkować wszczęciem zarówno postępowania administracyjnego, jak i karnego, co może prowadzić do nałożenia dodatkowego zobowiązania podatkowego oraz sankcji karnej za ten sam czyn. Po wszczęciu postępowania administracyjnego wobec mężczyzny został on wezwany do stawienia się przed sądem orzekającym w sprawach karnych. Sąd powziął jednak wątpliwość co do zgodności przepisów krajowych z zasadą ne bis in idem usankcjonowaną w art. 50 karty (tj. z zakazem karania tej samej osoby dwukrotnie za ten sam czyn).
Trybunał Sprawiedliwości uznał swoją właściwość do oceny przepisów krajowych w świetle art. 50 karty, ponieważ na państwach członkowskich spoczywa obowiązek zastosowania wszelkich właściwych środków prawnych i administracyjnych w celu zapewnienia poboru całego podatku VAT należnego na terytorium tych państw oraz w celu zapobieżenia uchylaniu się. Obowiązek ten ustanowiono m.in. w art. 2, art. 250 ust. 1 oraz art. 273 dyrektywy 2006/112 /WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej.
Trybunał Sprawiedliwości nie uznał faktu, że przepisów krajowych nie przyjęto w celu transpozycji dyrektywy (zostały one uchwalone przed przystąpieniem Szwecji do UE), za przeszkodę w stosowaniu karty. Podkreślił, że przedmiotowe przepisy krajowe – niezależnie od celu przypisanego im pierwotnie przez organy ustawodawcze – wywoływały skutek w postaci wykonania ustanowionego w prawie Unii obowiązku nałożenia skutecznych sankcji z tytułu prowadzenia działań mogących naruszać interesy finansowe Unii Europejskiej.
Ponadto fakt, że przepisy krajowe dotyczyły nie tylko przestępstw związanych z podatkiem VAT, nie wykluczał stosowania karty. Trybunał Sprawiedliwości wskazał, że w art. 325 TFUE zobowiązano państwa członkowskie do zwalczania działań nielegalnie naruszających interesy finansowe Unii Europejskiej za pomocą skutecznych i odstraszających środków, a w szczególności do podejmowania takich samych środków do zwalczania nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Unii, jakie podejmują do zwalczania nadużyć finansowych naruszających ich własne interesy finansowe.

2.5. Stosowanie przez organ krajowy przepisów prawa Unii lub przepisów krajowych służących ich wykonaniu

Spoczywający na państwach członkowskich obowiązek wykonywania prawa Unii w sposób zgodny z unijnymi prawami podstawowymi nie dotyczy wyłącznie organów ustawodawczych, lecz również organów krajowych odpowiedzialnych za stosowanie prawa w poszczególnych państwach członkowskich. Krajowe sądy oraz organy administracji muszą zatem stosować przepisy prawa Unii (lub dokonywać ich wykładni) w sposób zgodny z unijnymi prawami podstawowymi.
Zasada ta wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, zgodnie z którym: „władze publiczne i sądy państw członkowskich są zobowiązane [...] dopilnować, by nie kierować się taką wykładnią [prawa Unii lub przepisów krajowych służących jego wykonaniu], która kolidowałaby z prawami podstawowymi chronionymi przez wspólnotowy porządek prawny” (sprawa C-101/01 Lindqvist, pkt 87).

Przykład

Przykład ten opiera się na postanowieniu Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 maja 2014 r. w sprawie C-329/13 Stefan.
F. Stefan poniósł znaczne szkody materialne w następstwie powodzi, do której doszło w wyniku wylewu rzeki Drawy. W związku z tym zwrócił się do właściwego organu austriackiego o udzielenie informacji na temat zarządzania poziomami wody w tej rzece. Organ odrzucił wniosek w oparciu o przesłankę, że ujawnienie wnioskowanych informacji mogłoby mieć negatywny wpływ na właściwy przebieg postępowania karnego toczącego się przeciwko dozorcy śluz rzecznych oraz naruszyć gwarancję rzetelnego procesu w odniesieniu do tej osoby.
Zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2003/4/WE w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska państwa członkowskie mogą zdecydować o odmowie udostępnienia informacji o środowisku, jeśli ujawnienie takich informacji negatywnie wpłynie na toczące się postępowanie sądowe lub szanse jakiejkolwiek osoby na sprawiedliwy proces.
F. Stefan zaskarżył decyzję o odmowie udzielenia informacji. Sąd krajowy orzekł, że wniosek F. Stefana nie może zostać odrzucony, ponieważ austriackie organy ustawodawcze nie przewidziały możliwości fakultatywnego odstępstwa, o którym mowa powyżej, w krajowych przepisach wykonawczych do tej dyrektywy.
W tym kontekście sąd krajowy powziął wątpliwości co do zgodności przepisów z prawem dostępu do bezstronnego sądu zagwarantowanym w art. 47 akapit drugi karty i skierował odesłanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości. Trybunał Sprawiedliwości wskazał, że wszystkie organy państw członkowskich, w tym organy administracji i organy sądowe, muszą zapewnić poszanowanie przepisów prawa Unii, w tym unijnych praw podstawowych, w zakresie ich

właściwości. W związku z tym ponieważ ustawodawca krajowy nie przewidział odstępstwa, o którym mowa w art. 4 ust. 2 lit. c) dyrektywy, przy jej transpozycji do prawa krajowego, organy odpowiedzialne za wykonywanie przepisów krajowych muszą skorzystać ze swobody uznania przyznanej im na mocy tego przepisu w sposób zgodny z art. 47 akapit drugi karty.

2.6. Przepisy krajowe dookreślające pojęcia zawarte w aktach unijnych

Akty Unii Europejskiej zawierają czasami sekcję obejmującą definicje określonych pojęć i terminów stosowanych w samym akcie ustawodawczym. W przypadku zamieszczenia takich definicji odnośne pojęcia i terminy posiadają samodzielne i znormalizowane znaczenie w całym prawie Unii; w razie wątpliwości Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy do dokonania ich wykładni.

Inne akty unijne odnoszą się natomiast do definicji zatwierdzonych przez każde z państw członkowskich. Oznacza to, że wolą unijnych organów prawodawczych jest poszanowanie różnic między państwami członkowskimi w odniesieniu do znaczenia oraz dokładnego zakresu takich pojęć. Trybunał wyjaśnił jednak, że brak osobnej definicji zawartej w prawie Unii nie oznacza, iż państwa członkowskie mogą negatywnie wpływać na skuteczną realizację celów określonych w odnośnym akcie unijnym, tak aby nie wywiązać się ze spoczywającego na nich obowiązku wdrożenia aktu w sposób zgodny z unijnymi prawami podstawowymi. W związku z tym przepisy krajowe zawierające definicje pojęć lub terminów stosowanych w akcie unijnym wdrażają prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty.

Przykład

Niniejszy przykład opiera się na wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 24 kwietnia 2012 r. w sprawie C-571/10 Kamberaj.

Przepisy jednej z włoskich prowincji regulujące przyznawanie dodatku mieszkaniowego traktują obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi inaczej niż obywateli Unii (niezależnie od tego, czy są oni obywatelami włoskimi) zamieszkujących na terytorium tej prowincji. Przydział środków finansowych opierał się na średniej ważonej ustalonej na podstawie liczebności obydwu grup oraz potrzeb każdej z nich (w celu ustalenia dostępnych środków finansowych). Współczynnik stosowany do tych parametrów w odniesieniu do obywateli Włoch i obywateli Unii wynosił jednak 1, natomiast w odniesieniu do obywateli państw trzecich do czynnika związanego z liczebnością w ramach średniej ważonej stosowano współczynnik 5 (co prowadziło do przyznawania tej kategorii znacznie niższego poziomu środków finansowych).

S. Kamberaj, obywatel państwa trzeciego, który zamieszkiwał w tej prowincji przez długi czas, zaskarżył decyzję o odrzuceniu wniosku o dodatek mieszkaniowy. Sąd krajowy powziął wątpliwość co do zgodności przedmiotowej ustawy prowincjonalnej z dyrektywą 2003/109/WE dotyczącą statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi. Stwierdziwszy, że mechanizm przyznawania środków finansowych doprowadził do różnicy w traktowaniu obydwu kategorii osób, Trybunał Sprawiedliwości zbadał, czy jest on objęty zakresem stosowania art. 11 ust. 1 lit. d) ustanawiającego zasadę równego traktowania obywateli Unii oraz obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi pod względem „zabezpieczenia społecznego, pomocy społecznej i ochrony socjalnej, określonych przez prawo krajowe".

Trybunał Sprawiedliwości przyznał, że odniesienie do prawa krajowego sugerowało, iż wolą unijnych organów prawodawczych było poszanowanie różnic między państwami członkowskimi w odniesieniu do definicji i zakresu takich pojęć. Wskazał jednak również, że państwa członkowskie nie mogą osłabiać skuteczności zasady równego traktowania określonej w dyrektywie. Trybunał Sprawiedliwości orzekł następnie, że art. 11 ust. 1 lit. d) należy interpretować w świetle art. 34 ust. 3 karty, zgodnie z którym Unia Europejska „uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków". W związku z tym stwierdził, że sąd krajowy powinien sprawdzić, czy przedmiotowy dodatek mieszkaniowy odpowiadał celowi określonemu w art. 34 ust. 3 karty. Gdyby tak było, należałoby uznać, że dodatek mieszkaniowy jest objęty zakresem stosowania zasady równego traktowania określonej w dyrektywie.

2.7. Przepisy krajowe oparte na odstępstwie przewidzianym w prawie Unii

W niektórych przypadkach prawo Unii uprawnia państwa członkowskie do odstępstwa od obowiązków ustanowionych w przepisach unijnych. Jeden z najważniejszych przykładów dotyczy prawa w zakresie swobodnego przepływu. W tym obszarze Traktaty UE oraz unijne przepisy wykonawcze do Traktatów określają podstawy, które mogą uzasadniać nałożenie przez przepisy krajowe ograniczeń podstawowej wolności dotyczącej przepływu towarów, kapitału, usług oraz swobodnego przepływu obywateli Unii. Na przykład swobodny przepływ obywateli Unii można ograniczyć, kierując się względami zdrowia publicznego, porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego na mocy dyrektywy 2004/38/WE (dyrektywa w sprawie obywatelstwa Unii). Zastosowanie krajowego środka ograniczającego, który opiera się na jednej z tych przesłanek, można uzasadnić wyłącznie wówczas, gdy jest on zgodny z unijnymi prawami podstawowymi.

Przykład

Poniższy przykład opiera się na orzeczeniu Trybunału Sprawiedliwości z dnia 23 listopada 2010 r. w sprawie C-145/09 Tsakouridis.

W dyrektywie 2004/38/WE określono przesłanki i ograniczenia dotyczące prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich. Jeżeli chodzi o prawo obywateli Unii, dyrektywa wprowadza w życie art. 21 ust. 1 TFUE, w którym przyznaje się wszystkim obywatelom Unii prawo do swobodnego przebywania „z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w Traktatach i w środkach przyjętych w celu ich wykonania".

Zgodnie z art. 27 dyrektywy swobodę przemieszczania się i pobytu obywatela Unii zamieszkującego w innym państwie członkowskim można ograniczyć, kierując się wyłącznie względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego. Art. 28 stanowi dalej, że jeżeli obywatel Unii uzyskał prawo stałego pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego (tj. legalnie zamieszkiwał w tym państwie przez nieprzerwany okres pięciu lat), środek wydalenia może zostać zastosowany wyłącznie w oparciu o „poważne względy" porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego. „Nadrzędne względy" są konieczne, aby wydalić obywatela Unii, który zamieszkiwał w przyjmującym państwie członkowskim przez poprzednie dziesięć lat.

W sprawie Tsakouridis sąd niemiecki zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości o wskazówki dotyczące wykładni tych względów, aby ocenić, czy i w jakim zakresie przestępczość związana z obrotem środami odurzającymi w zorganizowanej grupie przestępczej mogłaby uzasadniać zastosowanie środka wydalenia wobec obywatela Unii. Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że co do zasady popełnienie tego rodzaju przestępstwa może uzasadniać powołanie się na przesłankę bezpieczeństwa publicznego.

Wskazał jednak również, że na sądzie krajowym ciążył obowiązek oceny, czy w tej konkretnej sprawie skutki wydalenia byłyby proporcjonalne do zakładanego uzasadnionego celu tego środka.

Jak orzekł Trybunał Sprawiedliwości, można było się powołać na przesłanki interesu publicznego w celu uzasadnienia zastosowania środka publicznego ograniczającego swobodę przemieszczania się obywateli Unii wyłącznie pod warunkiem zgodności tego środka z prawami podstawowymi usankcjonowanymi w karcie, a w szczególności z prawem do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego określonym w art. 7. Sąd krajowy powinien zatem uwzględnić trwałość więzi społecznych, kulturalnych i rodzinnych zainteresowanego obywatela Unii z przyjmującym państwem członkowskim.

2.8. Przepisy krajowe mające bezpośredni wpływ na obszary regulowane na mocy prawa Unii

W dwóch sprawach rozstrzygniętych niedługo po wejściu w życie Traktatu z Lizbony (orzeczenia wydane w następstwie odesłań prejudycjalnych – sprawa C-555/07 *Kücükdeveci* oraz sprawa C-441/14 *Dansk Industri*) Trybunał Sprawiedliwości zastosował postanowienia karty do przepisów krajowych mających na celu uregulowanie obszaru objętego zakresem stosowania dyrektywy unijnej, nawet jeżeli przepisy te nie zostały przyjęte w celu wdrożenia tej dyrektywy

(zostały uchwalone przed jej wejściem w życie) ani nie nadawały jej faktycznej skuteczności (w rzeczywistości były sprzeczne z dyrektywą). W chwili wystąpienia okoliczności faktycznych mających znaczenie dla tych spraw termin transpozycji dyrektywy już upłynął, przy czym sprawy te były objęte podmiotowym i przedmiotowym zakresem stosowania dyrektywy, a zatem istniały przesłanki zastosowania karty.

Przykład

Niniejszy przykład zaczerpnięto z orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 stycznia 2010 r. w sprawie C-555/07 Kücükdeveci.
S. Kücükdeveci, pracownica, zaskarżyła sprzeczność między dyrektywą 2000/78/WE a § 622 ust. 2 niemieckiego kodeksu cywilnego. Zgodnie z przepisem krajowym okresy pracy wykonywanej przez pracowników przed ukończeniem przez nich 25. roku życia nie musiały być brane pod uwagę przy obliczaniu okresu wypowiedzenia stosowanego w przypadku zwolnienia. W związku z tym okres wypowiedzenia pracownicy został obliczony tak, jakby pracowała dla przedsiębiorstwa jedynie przez trzy lata, podczas gdy w rzeczywistości pracowała w nim przez dziesięć lat.
Przepis krajowy nie został przyjęty w celu wdrożenia dyrektywy (został uchwalony przed aktem unijnym) i nie mógł zostać uznany za środek, którego faktycznym skutkiem było wprowadzenie w życie dyrektywy (wręcz przeciwnie – był on z nią bezpośrednio sprzeczny). Stwierdziwszy, że zachowanie, któremu zarzuca się dyskryminujący charakter, miało miejsce po upływie terminu transpozycji dyrektywy, Trybunał orzekł, że „z tym dniem dyrektywa spowodowała, że w zakres zastosowania prawa Unii weszło uregulowanie będące przedmiotem sporu przed sądem krajowym, obejmujące materię uregulowaną w dyrektywie, tj., w niniejszej sprawie, warunki rozwiązania stosunku pracy przez pracodawcę”.

Tego rodzaju związek ma szczególne znaczenie praktyczne, jeżeli spór dotyczy wyłącznie podmiotów prywatnych (tj. ma charakter horyzontalny) i koncentruje się na różnicach między przepisem prawa krajowego a przepisem zawartym w dyrektywie unijnej sankcjonującej unijne prawo podstawowe. Jeżeli odpowiednie postanowienie karty spełnia przesłanki bezpośredniego stosowania (zob. część II sekcja 2 oraz część III sekcja 7), sąd krajowy może powołać się na postanowienia karty w celu odstąpienia od stosowania sprzecznych z nimi przepisów krajowych, a tym samym rozwiązać problem braku horyzontalnego skutku dyrektywy.

3. Rola krajowych źródeł ochrony podczas stosowania karty

Jeżeli sprawa dotyczy aktu krajowego wdrażającego prawo Unii (zob. część II sekcja 2), karta może mieć zastosowanie. Nie oznacza to jednak, że krajowe źródła ochrony, w szczególności konstytucje, nie odgrywają w tym zakresie żadnej roli.

Art. 53 karty stanowi, że „żadne 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”.

Nie ulega wątpliwości, że w przypadkach, w których karta zapewnia szczególny poziom ochrony, jej postanowienia mają pierwszeństwo przed krajowymi przepisami konstytucyjnymi państw członkowskich (zob. sprawa C-399/11 *Melloni*). Jeżeli natomiast karta nie zapewnia szczególnego poziomu ochrony, zastosowanie mogą mieć normy krajowe, pod warunkiem spełnienia dwóch przesłanek. Po pierwsze, zastosowanie norm krajowych musi pozostawać bez uszczerbku dla poziomu ochrony zapewnionego na mocy karty. Po drugie, należy zapewnić stosowanie zasady „pierwszeństwa, jednolitości i skuteczności prawa Unii”. Zob. na przykład orzeczenia wydane w następstwie odesłań prejudycjalnych w sprawach C-168/13 PPU Jeremy F oraz C-617/10 Åkerberg Fransson.

W przypadku powzięcia jakichkolwiek wątpliwości co do spełnienia tych dwóch przesłanek sąd krajowy może skierować do Trybunału Sprawiedliwości odesłanie prejudycjalne, zwracając się o dokonanie wykładni przedmiotowych przepisów prawa Unii.

4. Rozróżnienie między „prawami” a „zasadami”

Jak wskazano w części I sekcja 3, unijne prawa podstawowe stanowią **kryteria stosowane przy wykładni** oraz **kryteria ważności** aktów przyjmowanych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne UE. Ponadto stanowią one kryteria zgodności aktów krajowych z prawem UE w ramach zakresu ich stosowania.

Art. 52 ust. 5 karty stanowi: „Postanowienia niniejszej Karty zawierające zasady mogą być wprowadzane w życie przez akty prawodawcze i wykonawcze przyjęte przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii oraz przez akty państw członkowskich, gdy wykonują one prawo Unii, korzystając ze swoich odpowiednich uprawnień. Można się na nie powoływać w sądzie jedynie w celu wykładni tych aktów i kontroli ich legalności”.

Innymi słowy, w art. 52 ust. 2 określono system ograniczonej kontroli sądowej postanowień karty, które ustanawiają „zasady”, a nie „prawa”. Wynika to wyraźnie z odpowiedniego wyjaśnienia: „Ustęp 5 wyjaśnia różnicę między »prawami« a »zasadami« określonymi w Karcie. Zgodnie z tym rozróżnieniem respektuje się prawa subiektywne, a zasad przestrzega (artykuł 51 ustęp 1). Zasady mogą być wykonywane poprzez akty prawodawcze lub wykonawcze (przyjęte przez Unię zgodnie z jej uprawnieniami oraz państwa członkowskie jedynie gdy wykonują prawo Unii); stają się one zatem istotne dla sądów i trybunałów jedynie wtedy, gdy akty takie są interpretowane lub poddawane kontroli. Nie stanowią one podstawy do żadnych praw bezpośrednich do podejmowania działań pozytywnych przez instytucje Unii lub władze państw członkowskich”.

Dokładny zakres stosowania oraz dokładne skutki art. 52 ust. 5 karty budzą jednak wątpliwości.

Jeżeli chodzi o ***zakres stosowania***, nie istnieje katalog zamknięty zasad określonych w karcie. W wyjaśnieniu art. 52 ust. 5 podano jedynie kilka przykładów. Ponadto wskazano, że niektóre postanowienia karty mogą zawierać zarówno elementy „prawa”, jak i „zasady”. „Przykładowe zasady uznane w Karcie są zawarte np. w artykułach 25 [prawa osób w podeszłym wieku], 26 [integracja osób niepełnosprawnych] i 37 [ochrona środowiska]. W niektórych przypadkach artykuł Karty może zawierać zarówno elementy prawa, jak i zasady, np. artykuły 23 [równość kobiet i mężczyzn], 33 [życie rodzinne i zawodowe] i 34 [zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczna]”.

Jeżeli chodzi o ***skutki prawne***, osoby fizyczne nie mogą powołać się bezpośrednio na „zasady”, aby zapobiec wdrożeniu sprzecznych przepisów krajowych (zob. część II sekcja 1 oraz sekcja 7).

Istnieją wątpliwości co do tego, czy „zasady” mogą stanowić kryteria stosowane przy wykładni oraz kryteria ważności *jakichkolwiek* przepisów zawartych w akcie prawnym Unii Europejskiej lub krajowym akcie prawnym objętym zakresem stosowania karty, czy też mogą one stanowić jedynie wskazówkę ułatwiającą wykładnię unijnych oraz krajowych przepisów prawnych mających na celu bezpośrednie wdrożenie „zasad”. Trybunał Sprawiedliwości odniósł się jak dotąd do art. 52 ust. 5 wyłącznie w jednej sprawie – w sprawie C-356/12 *Glatzel*, której przedmiotem był art. 26 karty dotyczący „integracji osób niepełnosprawnych”. W sprawie tej Trybunał nie rozstrzygnął jednak w ostateczny sposób problematycznych kwestii, o których mowa powyżej.

Wątpliwość dotyczące skutków prawnych zasad określonych w karcie można rozstrzygnąć w drodze skierowania odesłania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości.

5. Wykładnia praw podstawowych usankcjonowanych w karcie – wyjaśnienia

Aby ustalić zakres ochrony udzielonej na mocy praw podstawowych usankcjonowanych w karcie, pomocne jest zapoznanie się z oficjalnymi wyjaśnieniami karty.

Zgodnie z art. 52 ust. 7 karty wyjaśnienia zostały „sporządzone w celu wskazania wykładni niniejszej Karty” i „są należycie uwzględniane przez sądy Unii i państw członkowskich”.

W szczególności w wyjaśnieniach określono źródło (źródła) inspiracji dla każdego z praw podstawowych zapisanych w karcie – przykładowo EKPC, Europejska karta społeczna, tradycje konstytucyjne państw członkowskich itd.

Wskazanie to ma szczególne znaczenie, ponieważ w tytule VII karty określono szczególne zasady jej wykładni, w zależności od źródła inspiracji danego prawa podstawowego. W szczególności istnieją różne zasady wykładni postanowień karty, które odpowiadają prawom podstawowym usankcjonowanym w

EKPC, oraz postanowień karty uznających prawa podstawowe wynikające z tradycji konstytucyjnych państw członkowskich (zob. art. 52 ust. 3 oraz art. 52 ust. 4, a także odpowiadające wyjaśnienia).

5.1. Prawa określone w karcie, które odpowiadają prawom zagwarantowanym na mocy EKPC

Art. 52 ust. 3 karty stanowi, że: „W zakresie, w jakim niniejsza Karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w [EKPC], ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę konwencję. Niniejsze postanowienie nie stanowi przeszkody, aby prawo Unii przyznawało szerszą ochronę".

Innymi słowy, EKPC stanowi minimalny *standard* ochrony, jeżeli chodzi o „analogiczne prawa". W związku z tym wszystkie akty unijne oraz krajowe przepisy prawne służące wdrożeniu prawa Unii muszą zapewniać poziom ochrony analogicznych praw zgodny z EKPC. W razie jakichkolwiek wątpliwości istnieją podstawy do skierowania odesłania prejudycjalnego (dotyczącego – w zależności od okoliczności – ważności lub wykładni przepisów prawa Unii).

Oficjalne wyjaśnienie dotyczące art. 52 ust. 3 stanowi pewną pomoc w określeniu analogicznych praw. Zawiera ono dwa wykazy – jeden obejmujący artykuły karty, „w których zarówno znaczenie, jak i zakres pokrywają się z odpowiednimi artykułami" EKPC, oraz drugi obejmujący artykuły, „których znaczenie jest takie samo co w odpowiednich artykułach [EKPC], ale których zakres jest szerszy".

Obydwa wykazy nie mają charakteru katalogu zamkniętego – odzwierciedlają obecny stan prawny i pozostają otwarte na „zmiany w prawie, prawodawstwie i Traktatach". Można bowiem określić pewne dodatkowe analogiczne prawa.

Na przykład wyjaśnienie dotyczące art. 49 ust. 1 karty stanowi, że postanowienie to odpowiada art. 7 ust. 1 EKPC, z wyjątkiem zasady retroaktywności ustawy, która weszła w życie po popełnieniu czynu i która przewiduje łagodniejszą sankcję karną, ustanowionej w ostatniej części tego postanowienia karty. W wyroku z 2009 r. w sprawie Scopolla przeciwko Włochom (nr 2) Europejski Trybunał Praw Człowieka zinterpretował – cytując art. 49 ust. 1 karty – art. 7 ust. 1 EKPC jako obejmujący również zasadę retroaktywności prawa krajowego, które przewiduje lżejsze sankcje karne.

Wyjaśnienie dotyczące art. 52 ust. 3 karty dostarcza dodatkowych, użytecznych wskazówek:

zakres i znaczenie analogicznych praw musi być określone z uwzględnieniem brzmienia EKPC i protokołów do niej zgodnie z wykładnią dokonaną przez Europejski Trybunał Praw Człowieka;

jeżeli analogiczne prawa przewidziane w EKPC obejmują ograniczenia, należy je uwzględnić również w dokonywaniu wykładni karty;

analogiczna sytuacja ma miejsce w przypadku praw przewidzianych w EKPC, w odniesieniu do których nie przewidziano ograniczeń – prawa takie nie mogą również podlegać ograniczeniom na podstawie postanowień karty.

5.2. Rola wspólnych tradycji konstytucyjnych

Art. 52 ust. 4 karty stanowi:

„W zakresie, w jakim niniejsza karta uznaje prawa podstawowe wynikające ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, prawa te interpretuje się zgodnie z tymi tradycjami".

Zgodnie z wyjaśnieniem tego artykułu „zasada wykładni zawarta w ustępie 4 została oparta na brzmieniu artykułu 6 ustęp 3 Traktatu o Unii Europejskiej i należycie uwzględnia podejście Trybunału Sprawiedliwości do wspólnych tradycji konstytucyjnych (np. wyrok z dnia 13 grudnia 1979 r. w sprawie 44/79 *Hauer*, Rec. 1979, s. 3727; wyrok z dnia 18 maja 1982 r. w sprawie 155/79, *AM&S*, Rec. 1982, s. 1575). Zgodnie z tą zasadą, a nie ze sztywnym podejściem »najniższego wspólnego mianownika«, takie prawa zawarte w Karcie powinny być interpretowane w sposób zapewniający wysoki poziom ochrony, odpowiedni dla prawa Unii i zgodny ze wspólnymi tradycjami konstytucyjnymi".

W odróżnieniu od wyjaśnienia dotyczącego art. 52 ust. 3 w wyjaśnieniu dotyczącym art. 52 ust. 4 nie wyszczególniono praw podstawowych przewidzianych w karcie, które wywodzą się z tradycji konstytucyjnych państw członkowskich. Pewne wskazówki w tym zakresie podano w wyjaśnieniach dotyczących postanowień materialnych karty. Na przykład wyjaśnienie dotyczące art. 20 poświęconego równości wobec prawa stanowi: „artykuł ten odpowiada ogólnej zasadzie prawa zapisanej we wszystkich konstytucjach europejskich, która według Trybunału Sprawiedliwości została uznana za podstawową zasadę prawa wspólnotowego (wyrok z dnia 13 listopada 1984 r. w sprawie 283/83 *Racke*, Rec. 1984, s. 3791, wyrok z dnia 17 kwietnia 1997 r. w sprawie C-15/95 *EARL*, Rec. 1997, s. I-1961 i wyrok z dnia 13 kwietnia 2000 r. w sprawie 292/97 *Karlsson*, Rec. 2000, s. 2737)".

Można stwierdzić, że zakres art. 52 ust. 4 karty obejmuje więcej postanowień niż te, które zgodnie z dotyczącymi ich wyjaśnieniami odzwierciedlają tradycje konstytucyjne państw członkowskich. Szczególnie przydatne jest zapoznanie się z orzecznictwem na temat zasad ogólnych prawa Unii (zob. część I sekcja 2.3), ponieważ Trybunał Sprawiedliwości zidentyfikował i ustalił te zasady, czerpiąc inspirację z postanowień konstytucyjnych państw członkowskich.

Skutki zasady wykładni, którą określono w art. 52 ust. 4 karty, nie są całkowicie jasne. Trybunał Sprawiedliwości nie wydał dotychczas żadnych wyroków, które wyjaśniałyby tę kwestię. Wiadomo natomiast, że nie istnieje zasada maksymalnej ochrony: nic nie wskazuje na to, aby zakres ochrony zapewnianej przez kartę miał automatycznie odpowiadać najszerszemu zakresowi ochrony, jaki oferuje konstytucja państwa członkowskiego. Należy natomiast przyjąć, że „interpretacja wspomnianych powyżej praw podstawowych [powinna być] zapewniona w ramach struktury i celów Unii" (opinia 2/13, pkt 170). Struktura ta obejmuje poszanowanie tradycji konstytucyjnych państw członkowskich.

6. Kiedy prawa podstawowe przewidziane w karcie mogą zostać ograniczone?

Art. 52 ust. 1 karty określa przesłanki dopuszczalności ograniczenia praw podstawowych przewidzianych w karcie. „Wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w niniejszej Karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób".

Mimo że nie stwierdzono tego w art. 52 ust. 1 karty, niektóre prawa podstawowe nie podlegają żadnym ograniczeniom. Ponieważ EKPC funkcjonuje jako minimalny standard ochrony, zgodnie z art. 52 ust. 3 karty (zob. sekcja 5.1) prawa podstawowe określone w EKPC jako prawa absolutne (np. prawo do życia, zakaz tortur i nieludzkiego lub poniżającego traktowania lub karania) również nie podlegają ograniczeniom na podstawie karty.

Aby sprawdzić, czy dane prawo podstawowe przewidziane w karcie podlega ograniczeniom, należy odpowiedzieć na następujące pytania:

Czy dane prawo podstawowe może zostać ograniczone?

Jeżeli tak, czy takie ograniczenie zapewnia poszanowanie istoty prawa podstawowego?

Jeżeli tak, czy faktycznie spełnia ono cele interesu ogólnego uznawane przez Unię Europejską? Jeżeli nie, czy służy ono celowi polegającemu na ochronie praw lub wolności innych osób?

Jeżeli tak, czy ograniczenie jest proporcjonalne? (Oznacza to, że ograniczenie musi być odpowiednie do założonego celu.)

Jeżeli tak, czy ograniczenie jest konieczne? (Oznacza to, że ograniczenie musi doprowadzić do osiągnięcia założonego celu bez zakłócania danego prawa podstawowego w stopniu większym, niż to konieczne).

Użyteczne wskazówki na temat sposobu przeprowadzenia tej oceny znajdują się w załączniku IV do *„Wytycznych w sprawie działań w zakresie metodyki, które należy podjąć, aby sprawdzić zgodność z prawami podstawowymi w przypadku organów przygotowawczych Rady"* opracowanych przez Radę Unii Europejskiej w 2014 r.

Jeżeli chodzi o orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, *sprawa C-92/09 Volker und Markus Schecke* stanowi wyraźny przykład zastosowania *metody sprawdzenia* określonej w art. 52 ust. 1.

7. Więcej informacji na temat skutków zastosowania karty na szczeblu krajowym

W przypadku gdy środek krajowy stoi w sprzeczności z postanowieniami karty, sąd krajowy powinien w pierwszej kolejności sprawdzić, czy dany środek krajowy można interpretować zgodnie z kartą (I). Jeżeli nie jest to możliwe, sąd krajowy powinien wówczas rozważyć, czy dane postanowienie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej spełnia wymogi bezpośredniego stosowania (II). W ostateczności osoba powołująca się na naruszenie prawa podstawowego może pozwać państwo członkowskie i dochodzić odszkodowania (III). Dobrym przykładem szczególnych warunków i ograniczeń trzech sposobów zapewnienia ochrony, które przedstawiono powyżej, oraz logicznego porządku, w jakim należy się na nie powoływać, jest wyrok w sprawie C-441/14 Dansk Industri (DI).

I – Wykładnia prawa krajowego zgodnie z prawem Unii

W celu rozstrzygnięcia konfliktów sądy krajowe powinny uwzględniać cały zbiór zasad prawa krajowego i stosować metody wykładni uznane w tych przepisach. W miarę możliwości powinny interpretować dany przepis **krajowy, mając na uwadze** brzmienie i cel tych przepisów prawa Unii, które mają znaczenie dla danej sprawy.

Na przykład w sprawie C-149/10 Chatzi sąd grecki zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości o wyjaśnienie znaczenia art. 2 ust. 2 porozumienia ramowego dotyczącego urlopu rodzicielskiego (które ustanowiono w dyrektywie 96/34/WE) w świetle art. 24 karty (prawa dziecka). Sąd kierujący zapytanie wyraził wątpliwości co do zgodności krajowych przepisów wdrażających porozumienie z kartą w zakresie, w jakim przyznawało ono matkom bliźniąt prawo tylko do jednego urlopu rodzicielskiego.

Trybunał Sprawiedliwości potwierdził **brak konfliktu** między środkiem krajowym a postanowieniami art. 24 karty. Stwierdził jednak, że aby zapewnić poszanowanie **zasady równości wobec prawa** określonej w art. 20 karty, państwa członkowskie muszą podjąć niezbędne działania, aby uwzględnić szczególną sytuację rodziców bliźniąt. Ich sytuacja różni się bowiem od sytuacji rodziców, którym urodziło się jedno dziecko, lub rodziców dzieci z niewielką różnicą wieku (w związku z czym tacy rodzice mają prawo do dwóch oddzielnych urlopów rodzicielskich).

Trybunał Sprawiedliwości odpowiedział na pytanie podniesione przez grecki sąd następująco: „[na mocy klauzuli porozumienia ramowego] interpretowanej w świetle zasady równego traktowania na ustawodawcy krajowym ciąży obowiązek wprowadzenia w życie takich uregulowań dotyczących urlopu rodzicielskiego, które w zależności od sytuacji istniejącej w danym państwie członkowskim zapewnią, że rodzice bliźniąt będą traktowani w sposób należycie uwzględniający ich szczególne potrzeby. Do sądu krajowego należy sprawdzenie, czy przepisy krajowe spełniają ten wymóg i ewentualnie dokonanie takiej wykładni wspomnianych przepisów krajowych, która w najszerszym możliwym zakresie będzie zgodna z prawem Unii".

II – Bezpośrednie stosowanie praw podstawowych przewidzianych w karcie i niestosowanie sprzecznych z nimi przepisów krajowych

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości osoby prawne i fizyczne mogą powoływać się na przepisy prawa Unii przed sądami krajowymi, tak aby zaprzestano stosowania przepisów krajowych sprzecznych z prawem Unii, jeżeli takie przepisy prawa Unii są jasne i precyzyjne oraz stosowane bezwarunkowo. Mamy wówczas do czynienia z bezpośrednim stosowaniem prawa Unii. Bezpośrednie stosowanie może mieć charakter wertykalny, gdy zostaje przywołane w postępowaniu między osobą fizyczną lub prawną a państwem członkowskim, bądź horyzontalny w przypadku sporów między osobami prywatnymi.

Warto zauważyć, że do celów wertykalnego bezpośredniego stosowania Trybunał Sprawiedliwości przyjął szerokie pojęcie „państwa", które obejmuje władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą oraz wszystkie organy publicznej administracji centralnej i samorządu terytorialnego. 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. np. sprawa C-282/10 Dominguez).

W wyroku w *sprawie C-176/12 Association de médiation sociale* (*AMS*) Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że w niektórych okolicznościach w stosunku horyzontalnym kartę można stosować bezpośrednio. Trybunał orzekł, że zasada niedyskryminacji ze względu na wiek, zapisana w art. 21 ust. 1 karty, może być bezpośrednio stosowana w stosunku horyzontalnym i że można powołać się na nią bezpośrednio, aby zaprzestano stosowania sprzecznego przepisu prawa krajowego, ponieważ „ [zasada ta] wystarcza sama w sobie dla przyznania jednostkom prawa podmiotowego, które może być powoływane jako takie".

Z wyroku w sprawie *AMS* można wyciągnąć następujące wnioski:

konflikt między prawem krajowym a kartą prowadzi do zaprzestania stosowania prawa krajowego, gdy dane postanowienie karty jest wystarczające, aby nadać prawo indywidualne, na które można się powołać indywidualnie (tj. bez konieczności przyjęcia środków wykonawczych czy to na szczeblu UE, czy na szczeblu krajowym);

w takiej sytuacji na bezpośrednie stosowanie postanowienia karty można powołać się nie tylko w postępowaniu wertykalnym, ale również w postępowaniu horyzontalnym (tak jak w sprawie *AMS*);

art. 21 ust. 1 karty spełnia wymogi bezpośredniego stosowania, przynajmniej w zakresie niedyskryminacji ze względu na wiek. Taka sama sytuacja może mieć miejsce w przypadku innych podstaw niedyskryminacji, o których mowa w tym postanowieniu;

art. 27 karty dotyczący prawa pracowników do informacji i konsultacji w ramach przedsiębiorstwa nie jest bezpośrednio stosowany – Trybunał wykluczył go w sprawie *AMS*;

jeżeli dana sprawa dotyczy innego postanowienia karty, być może warto zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości o ustalenie, czy postanowienie to spełnia *test AMS* (chociaż sądy krajowe, które wydają wyroki, które nie kończą postępowania w sprawie, nie mają obowiązku składania wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym).

III – Powództwo odszkodowawcze przeciwko państwu członkowskiemu w związku z naruszeniem prawa Unii

Jeżeli wykładnia prawa krajowego zgodnie z kartą jest niemożliwa, a postanowienie karty nie jest bezpośrednio stosowane, ofiara naruszenia prawa podstawowego UE może wytoczyć przeciwko danemu państwu członkowskiemu powództwo odszkodowawcze w związku z naruszeniem prawa Unii. Chociaż powództwo odszkodowawcze musi zostać wytoczone przed właściwy sąd krajowy zgodnie z krajowym prawem procesowym mającym zastosowanie do podobnych powództw, przesłanki, które muszą zostać spełnione, zostały określone jednolicie w prawie Unii; ponadto krajowe prawo procesowe musi być zgodne z prawem do skutecznej ochrony sądowej, zapisanym w art. 47 karty, oraz z zasadami równorzędności i skuteczności ustanowionymi przez Trybunał Sprawiedliwości. W razie wątpliwości co do zgodności prawa krajowego z właściwościami prawa Unii, o których mowa powyżej, sąd krajowy może zasugerować skierowanie do Trybunału Sprawiedliwości wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (zob. w tym zakresie orzeczenie w trybie prejudycjalnym w sprawie C-279/09 DEB).

Ostatnia aktualizacja: 25/11/2020

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".