

# Z wokandy Luksemburga

*Tomasz Tadeusz Koncewicz, Anna Podolska*

## KARTA PRAW PODSTAWOWYCH W SĄDACH POLSKICH<sup>1</sup>

### Mit, marzenie czy rzeczywistość?

#### KARTA W EUROPEJSKIM PORZĄDKU PRAWNYM I PRELIMINARIA INTERPRETACYJNE

Minęły cztery lata od wejścia w życie Traktatu z Lizbony<sup>2</sup>, a zarazem nadania Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej: Karta)<sup>3</sup> mocy równej Traktatom. Nie tylko ranga prawna Karty, ale również jej symboliczny wymiar, odzwierciedlający wspólnotę aksjologiczną państw członkowskich na płaszczyźnie praw człowieka<sup>4</sup> decydują o wadze tego aktu w unijnej przestrzeni prawnej. Karta została napisana dla obywatela, który dba o swój status. Tym samym może stanowić instrument realizujący marzenie wyrażone na początku lat 90. XX wieku w opinii rzecznika generalnego F. Jacobsa, aby obywatel Unii mógł o sobie powiedzieć: *civis europeus sum*<sup>5</sup>. Skoro uprzywilejowanie Karty polega na tym, że obejmuje ona pewne wartości, które łączy to, że są jednomyślnie akceptowane

<sup>1</sup> Przedmiotem analizy jest jedynie orzecznictwo sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego, bez uwzględnienia sądownictwa administracyjnego.

<sup>2</sup> Dz. Urz. UE C 306/10 z 17 grudnia 2007 r.

<sup>3</sup> Kartę uchwalono i podpisano 7 grudnia 2000 r. Podczas szczytu w Lizbonie podpisano ją ponownie z poprawkami i dopiero od tego momentu nabrała ona mocy wiążącej.

<sup>4</sup> W odniesieniu do używanej terminologii w obszarze prawa unijnego przyjęto niepodzielność w sferze znaczeniowej zwrotów: wolności indywidualne, prawa podstawowe, prawa człowieka, prawa jednostki, prawa indywidualne. Zob. T. Astramowicz-Leyk, *Geneza Karty Praw Podstawowych i jej znaczenie dla wspólnotowego porządku prawnego*, (w:) *Karta Praw Podstawowych. Nowa szansa dla praw człowieka?*, red. W. Waclawczyk, Warszawa 2010, s. 16; A. Gajda, *Zasada poszanowania wolności, demokracji, praw człowieka i podstawowych wolności*, (w:) *Zasady ustrojowe Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2010, s. 191. Szerzej zaś na temat różnic terminologicznych i próby zdefiniowania praw podstawowych zob. F. Jasiński, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 17–29.

<sup>5</sup> Sprawa C-168/91, *Konstantinidis v. Stadt Altensteig*, [1993] ECR I-1191, s. 1211–1212.

przez wszystkie państwa członkowskie<sup>6</sup>, co umiejscawia je najwyżej w hierarchii wartości wspólnych państwom członkowskim, Karta może być dokumentem uzupełniającym status obywatela Unii Europejskiej i „podróżującym” w ślad za nim<sup>7</sup>.

Lektura Karty pozwala postawić tezę, że Karta jest dokumentem kompromisowym. Dominuje w nim element delimitacji i gwarancji obecnego *status quo*, a nie niekontrolowanej ekspansji i narzucania<sup>8</sup>. Karta ma węższy zakres regulacji *ratione materiae* w porównaniu z EKPC i Konstytucją RP. Z drugiej jednak strony Karta wykracza poza katalog praw fundamentalnych uznanych przez Trybunał Sprawiedliwości, ale nie wychodzi poza potencjalny zasięg *acquis communautaire* w kontekście praw fundamentalnych<sup>9</sup>. Wszystkie prawa zawarte w Karcie są albo uznane w Traktacie, albo należą do wspólnych dla państw członkowskich tradycji konstytucyjnych. Natomiast nie wszystkie prawa fundamentalne zawarte w Traktatach lub należące do tradycji państw członkowskich są odzwierciedlone w Karcie (na przykład wolności gospodarcze). Dlatego Karta zawiera jedynie przykładową listę praw, których przestrzeganie jest zapewnione przez Trybunał, ale nie wyczerpuje praw, które Trybunał jest władny chronić na podstawie art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE) w związku z art. 19 TUE. Na podstawie tzw. klauzul horyzontalnych (Tytuł VII Karty) wzajemną zależność pomiędzy Kartą a innymi źródłami praw człowieka (w tym Konwencją) można przedstawić za pomocą następujących reguł. Zgodnie z art. 52(2) Karty prawa, które nawiązują do<sup>10</sup> Traktatów, są wykonywane na warunkach i w granicach określonych w tych Traktatach. W tym sensie Karta nie dodaje nic nowego, a jedynie spełnia funkcję confirmacyjną, porządkującą i transparentną. Jeśli chodzi o prawa zawarte w Karcie, które nie są oparte na Traktatach, prawa te mogą być wykorzystane i udzielać ochrony, ale tylko w zakresie, w jakim dotyczy to korzystania z kompetencji przez Unię lub państwa członkowskie implementujące prawo unijne. Brak takiego związku powoduje, że prawo zawarte w Karcie ma wymiar czysto polityczny<sup>11</sup>. Wynika to z faktu, że interpretacja Karty musi pozostawać w zgodzie z delimitacyjnymi i gwarancyjnymi przepisami w niej zawartymi. Z kolei prawa z Karty odpowiadające („*rights which correspond*”) prawom zawartym w Konwencji muszą być interpretowane zgodnie z Konwencją, a poziom ich ochrony nie może zejść poniżej

<sup>6</sup> Rzecznik Generalny P. Léger w sprawie C-353/99P, *Council v. Hautala*, [2001] ECR I-9565.

<sup>7</sup> Karta interpretowana jako źródło praw człowieka wpisuje się doskonale w „filozofię *Van Gend en Loos*”. O tym zob. tryptyk poświęcony wyrokowi *Van Gend en Loos*: T. T. Koncewicz, *Van Gend en Loos i 50 lat integracji przez prawo*, „Palestra” 2013, nr 5–6, 7–8 i 9–10.

<sup>8</sup> Jest to widoczne w wielu miejscach Karty. Posługuje się językiem zarówno negatywnym (gdy podkreśla, w duchu subsydiarności i kompetencji powierzonych, że nie tworzy nowych zadań oraz kompetencji i nie modyfikuje systemu kompetencji już istniejącego), jak i pozytywnym (gdy wskazuje, że przestrzega tożsamości narodowych państw członkowskich, a prawa w niej zagwarantowane są interpretowane w świetle tradycji konstytucyjnych państw członkowskich i orzecznictwa ETPCz). Przede wszystkim już nowy art. 6 ust. 1 akapit 2 TUE podkreśla, że przepisy Karty nie zmieniają w żaden sposób kompetencji Unii określonych w Traktatach. Dalej, art. 6 ust. 1 akapit 3 tegoż podkreśla, że prawa, wolności oraz zasady w Karcie są interpretowane zgodnie z ogólnymi przepisami zawartymi w Tytule VII Karty, z należytym uwzględnieniem wyjaśnień do Karty.

<sup>9</sup> Szczegółowo K. Lenaerts, E. de Smijter, A. „*Bill of Rights*” for the European Union, (2001) 38 „Common Market Law Review” 273.

<sup>10</sup> Pierwotnie mowa była o „*rights based on*”. Obecna wersja Karty mówi o „*rights recognized by this Charter for which provision is made in the Treaties*”.

<sup>11</sup> Tak autorytatywnie K. Lenaerts, E. de Smijter, A. „*Bill of Rights*”, s. 289.

poziomu minimalnego wyznaczonego właśnie przez Konwencję art. 52(3)<sup>12</sup>. Z kolei prawa uznane w Karcie, których źródłem są tradycje konstytucyjne wspólne państwom członkowskim, są interpretowane zgodnie z tymi tradycjami.

## KARTA I POLSKA

Włączenie Karty do europejskiego porządku prawnego po pewnym okresie hibernacji i oczekiwania jest w doktrynie niejednolicie oceniane<sup>13</sup>. Bez wątplenia jednak jednostki zyskały instrument urzeczywistniający ich prawa i umożliwiający im obronę w obszarze stosowania prawa unijnego<sup>14</sup>. Treść aktu w powiązaniu z fundamentalnymi swobodami gwarantowanymi Traktatami, będącymi podstawą funkcjonowania Unii, daje podstawę do twierdzenia, że niezależnie od państwa obowiązuje wspólny, minimalny poziom gwarancji praw podstawowych. Dlatego też tak kontrowersyjne okazało się podpisanie protokołu polsko-brytyjskiego<sup>15</sup>. Przyjęcie protokołu było szeroko krytykowane zarówno ze strony polityków, jak i przedstawicieli nauki<sup>16</sup>. Zwłaszcza że jego treść, przy uwzględnieniu art. 6 TUE, wywoływała istotne wątpliwości co do rzeczywistego zakresu

<sup>12</sup> Podkreślić należy w tym miejscu, że pomiędzy Kartą a Konwencją zachodzi daleko idąca zbieżność. Karta przejmując (czasami z pewnymi modyfikacjami językowymi) to, co znajduje się w Konwencji. W ten sposób zachowane jest obecne *status quo*. W zakresie rozbieżności pomiędzy Kartą a Konwencją ta ostatnia jest autorytatywnym wyznacznikiem poziomu ochrony.

<sup>13</sup> Spory dotyczą przede wszystkim funkcji, jaką spełnia Karta. E. H. Morawska jej postanowienia traktuje jako wizualizację aksjologii przyjętej przez Unię Europejską, E. H. Morawska, *Konstrukcja normatywna praw podstawowych Unii Europejskiej w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, (w:) *Prawa podstawowe w prawie i praktyce Unii Europejskiej*, red. C. Mik, K. Gałka, Toruń 2009, s. 37; A. Gajda wskazuje zaś nowe prawa określone w Karcie, A. Gajda, *Zasada poszanowania wolności*, s. 196–197. W. Tomaszewski powstanie Karty uznaje za ważny etap budowania aksjologii Unii Europejskiej, W. Tomaszewski, *System aksjologiczny Unii Europejskiej – ewolucja i perspektywy rozwoju*, (w:) *Unia Europejska w XXI wieku. Polityczno-prawna wspólnota interesów*, red. R. Riedel, Toruń 2010, s. 115. K. Cymerys podkreśla znaczenie symboliczne aktu, który stanowi agregację wartości, jakimi kieruje się Unia, K. Cymerys, *Aksjologia, idee i zasady ogólne Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, (w:) *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2012, s. 499. K. Masło twierdzi, że zakres ochrony praw ujętych w Karcie musi być szerszy, niż dotychczas przyjmowano w praktyce stosowania Konwencji czy regulacjach przyjętych w państwach członkowskich, w przeciwnym razie jej funkcjonowanie będzie zbędne, K. Masło, *Do wolności i bezpieczeństwa osobistego w karcie praw podstawowych*, (w:) *Prawa podstawowe w prawie i praktyce Unii Europejskiej*, red. C. Mik, K. Gałka, Toruń 2009, s. 277. Część przedstawicieli nauki uważa, że Karta stanowi jedynie wykrystalizowanie i umocnienie istniejących praw, bez wprowadzania czegośkolwiek nowego, zob. X. Groussot, L. Pech, *Fundamental Rights Protection in the European Union post Lisbon Treaty*, tekst dostępny na stronie: <http://www.robert-schuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qa-173-en.pdf> (dostęp: 15 lutego 2014 r.). Z kolei Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej wskazuje, że walorem wpływającym na wagę Karty jest umieszczenie po raz pierwszy w Europie w jednym, wiążącym akcie prawnym praw cywilnych, politycznych, jak również ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych.

<sup>14</sup> Przykładowe zakreślenie zakresu stosowania Karty w stosunku do poszczególnych praw znaleźć można w *Sprawozdaniu Komisji ze stosowania Karty Praw Podstawowych UE*, dostępnym na stronie: [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/annual\\_report\\_2010\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/annual_report_2010_pl.pdf) (dostęp: 8 lutego 2014 r.).

<sup>15</sup> *Protokół w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa*, Dz. Urz. UE C 306/156 z 17 grudnia 2007 r.

<sup>16</sup> Krytyczne uwagi co do znaczenia protokołu polsko-brytyjskiego zob. X. Groussot, L. Pech, *Fundamental Rights Protection in the European Union post Lisbon Treaty*, tekst dostępny na stronie: <http://www.robert-schuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qa-173-en.pdf> (dostęp: 7 grudnia 2013 r.).

zastosowania. Wydaje się, że jego podpisanie przez Polskę stanowiło manifest niechęci i dystansu do Unii jako wspólnoty przekraczającej wymiar organizacji o znaczeniu czyisto gospodarczym oraz wyrażało ideologiczne eurosceptyczne przekonania ówczesnej partii rządzącej.

Minęły jednak cztery lata, zmieniła się scena polityczna, społeczeństwo przyzwyczało się do „dyktatu Brukseli”. Opadły także emocje związane z uchwaleniem Karty, zwłaszcza dotyczące jej preambuły<sup>17</sup>. Problematyczny protokół jednak pozostał i formalnie obowiązuje. Należy jednak rozważyć, czy ma on rzeczywiste znaczenie dla pozycji jednostki i stosowania Karty w Polsce i jak na przestrzeni tych kilku lat kształtowała się praktyka judykatury w tym zakresie<sup>18</sup>. Podnoszono, że protokół stanowi zagrożenie dla spójności systemu wartości w obrębie Unii. Potencjalnie umożliwia także dyskryminację jednostek będących na terytorium Polski czy Wielkiej Brytanii. Nie będą one mogły powoływać się na prawa zawarte w Karcie, podczas gdy obywatel polski czy brytyjski na terenie innego państwa członkowskiego może w pełni korzystać z gwarancji nią przyznanych. Z drugiej strony wskazywano, że klauzula *opt out* w powiązaniu z powołanym powyżej art. 6 TUE traci na znaczeniu<sup>19</sup>. Wielka Brytania oraz Polska są związane normami traktatowymi, co oznacza zobowiązanie do przestrzegania praw człowieka zawartych w Konwencji oraz wynikających z ogólnych zasad prawa. Oba kraje są ponadto sygnatariuszami Konwencji. Teoretycznie więc zabezpieczenie gwarancji przestrzegania praw człowieka jest wielowarstwowe, a ograniczenia wynikające z protokołu w rzeczywistości nie mogą uzasadniać niższego poziomu ochrony praw podstawowych. Mimo to uznanie, że Karta obowiązuje i może być przez polskie sądy uwzględniana, ułatwiłoby powoływanie się na prawa podstawowe w toku sprawy. Treść protokołu nie daje jednak jednoznacznej odpowiedzi co do jego rzeczywistego wpływu na stosowanie Karty.

Istniejące wątpliwości najlepiej obrazuje wypowiedź Sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego J. Chlebnego, zawarta w kwestionariuszu sporządzonym przez Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union. Sędzia dość enigmatycznie wskazał, że Karta obowiązuje w polskim porządku prawnym, aczkolwiek jej zastosowanie jest ograniczone<sup>20</sup>. Co więcej, wyjaś-

<sup>17</sup> Szerzej na temat źródeł uregulowanych w Karcie praw, jak również kontrowersyjnego odwołania do religijnego dziedzictwa państw europejskich, zob.: W. Tomaszewski, *System aksjologiczny Unii Europejskiej*, s. 113–124; K. Lankosz, *Europejska przestrzeń prawna u progu XXI wieku*, (w:) *Współczesne wyzwania europejskiej przestrzeni prawnej. Księga pamiątkowa dla uczczenia 70. urodzin Profesora Eugeniusza Piontka*, red. A. Łazowski, R. Ostrihansky, Kraków 2005, s. 27–33. Odnośnie do sporu co do preambuły Karty zob. L. Gęsiak, *System wartości Unii Europejskiej – Karta Praw Podstawowych*, „Forum Philosophicum” 2002, nr 7, s. 90–93. Zaś o genezie powstania Karty i wpływu elementów politycznych na jej brzmienie zob. także K. Cymerys, *Aksjologia*, s. 494.

<sup>18</sup> W doktrynie od początku istniała dyskusja co do rzeczywistego oddziaływania postanowień protokołu na ochronę praw podstawowych w Polsce i Wielkiej Brytanii, zob. N. Półtorak, *Ochrona uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej w postępowaniach krajowych*, Warszawa 2010, s. 163–164; S. Biernat, *Czy Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej obowiązuje w Polsce?*, (w:) *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, Warszawa 2012, s. 61–77.

<sup>19</sup> Zob. F. C. Mayer, *Schutz vor der Grundrecht – Charta oder durch die Grundrechte Charta? – Anmerkungen zum europäischen Grundrechtsschutz nach dem Vertrag von Lissabon*, (w:) *Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung?*, red. I. Pernice, Baden-Baden 2008, s. 93–97.

<sup>20</sup> *The Charter is legally binding in Poland, however, its application will be limited*. Pełny tekst dostępny na stronie: <http://www.aca-europe.eu/colloquia/2012/Poland.pdf> (dostęp: 7 grudnia 2013 r.).

nił, że czasownik „stosuje się” – zawarty w polskiej wersji językowej Karty – podlega autonomicznej egzegezie, rozszerzającej jego językową treść<sup>21</sup>. Powyższa odpowiedź uzasadnia przypuszczenie, że także praktycy nie potrafią jednoznacznie stwierdzić, czy podpisanie protokołu odniosło jakiegokolwiek prawny skutek.

Udzielając odpowiedzi na te same pytania, sir Robert Carnwath – Lord Justice at the Court of Appeal of England and Wales – wskazał, że znaczenie protokołu w brytyjskiej przestrzeni prawnej nie jest dostatecznie wyklarowane<sup>22</sup>. Istotną wymowę miało więc orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości wydane w trybie prejudycjalnym w sprawie, w którym to orzeczeniu Trybunał wyjaśnił skutki protokołu dla stosowania Karty w Zjednoczonym Królestwie i w Polsce<sup>23</sup>. Potwierdzając opinię rzecznika generalnego, Trybunał uznał, że protokół nie wpływa na zobowiązanie do przestrzegania Karty. W wyniku interpretacji aktu dokonanej na podstawie jego motywów uznano treść protokołu za zbieżną z art. 51 Karty. Trybunał rozwiął więc ostatecznie jakiegokolwiek wątpliwości co do obowiązku stosowania Karty nie tylko przez sądy brytyjskie, ale również polskie. Podpisanie protokołu miało zatem bardziej wydzźwięk polityczny, bez przełożenia na rzeczywisty zakres związania Kartą.

Zanim jednak przejdziemy do orzecznictwa sądów polskich, warto kilka słów poświęcić orzecznictwu Trybunału, który dopiero krok po kroku zdobywa pewność w interpretacji i rekonstrukcji Karty.

## KARTA W TRYBUNALE

Uwzględnianie postanowień Karty jest niezwykle istotne w postępowaniach sądowych mających związek z prawem unijnym. Adresatami Karty są przede wszystkim organy, instytucje i jednostki organizacyjne Unii, co ma głównie znaczenie w procesie tworzenia prawa. Biorąc jednak pod uwagę zakres kompetencji Unii w sferze współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, polityki celnej, imigracji, azylu czy walki z terroryzmem – zastosowanie regulacji Karty jest bardzo istotne<sup>24</sup>. Przy uwzględnieniu zaś okoliczności, że celem Unii jest harmonizowanie poszczególnych rozwiązań w ramach postępowań krajowych, zaś organy, instytucje czy jednostki organizacyjne Unii nie mają kompetencji do wydawania aktów o charakterze indywidualno-konkretnym, gwarancje zawarte w Karcie odnoszą się przede wszystkim do organów państw członkowskich. Szczególnie istotne znaczenie Karta ma przede wszystkim w mechanizmach współpracy sądowej dotyczącej migracji orzeczeń, zwłaszcza że obecnie dąży się do budowania nowych instytucji ułatwiających ob-

<sup>21</sup> *Article 51 para 1 has an autonomous meaning and must not be limited to the application of the general norms but should cover also „making national laws”, i.e. issuing general norms. He also indicates that this notion embraces not only implementation of the Union Law but also applicability national law in the „context of the UE law”.*

<sup>22</sup> *Response from the United Kingdom to ACA – Europe questionnaire on the Charter of Fundamental Rights*, tekst dostępny na stronie: <http://www.aca-europe.eu/colloquia/2012/UK.pdf> (dostęp: 7 grudnia 2013 r.).

<sup>23</sup> Wyrok Trybunału w sprawach połączonych C-411/10 i C-493/10 N.S. przeciwko *Secretary of State for the Home Department* (C-411/10), M.E. i inni przeciwko *Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform* (C-493/10), orzeczenie dostępne na stronie: [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)

<sup>24</sup> Zob. K. Masło, *Do wolności*, s. 242.

rót prawny z zagranicą. W zakresie zaś już istniejących mechanizmów obserwuje się stały wzrost spraw z elementem obcym. Zarówno więc postępowanie krajowe w pierwotnej sprawie, jak i postępowanie w państwie uznania lub wykonania orzeczenia powinno spełniać gwarancje ochrony praw podstawowych. W perspektywie europejskiej trend umacniania znaczenia praw człowieka wynikających z Karty w postępowaniach krajowych przekłada się na liczbę pytań prejudycjalnych odnoszących się do treści i zakresu stosowania Karty, a co za tym idzie – na aktywność Trybunału w tym obszarze. W roku 2010 sądy krajowe skierowały 18 takich pytań, w 2011 – 27, zaś w 2012 – 41<sup>25</sup>. Również liczba orzeczeń, w których Trybunał odwołał się do Karty w uzasadnieniu, systematycznie wzrasta – z 27 w 2010 r. do 42 w 2011 r. i 87 w 2012 r. Priorytetowe znaczenie mają przy tym gwarancje dotyczące wymiaru sprawiedliwości. Prawo do skutecznego środka prawnego jest najczęściej przywoływane w orzecznictwie Trybunału dotyczącym Karty – w 2011 r. wymieniono je w jednej trzeciej tych orzeczeń<sup>26</sup>.

## KARTA W SĄDZIE POLSKIM

Dotychczasowa praktyka polskich sądów stoi jednak w opozycji do wskazanego nurtu. Dość nieśmiało odnoszą się one do postanowień Karty, raczej nie zauważając jej regulacji. Liczba orzeczeń, które w ogóle wskazują na istnienie tego aktu, jest dość skromna. Jedynie zaś nieliczne z nich uwzględniają Kartę jako podstawę rozstrzygnięcia, nie zaś wyłącznie informacyjny element uzasadnienia. W rzeczywistości więc oddziaływanie jej gwarancji na kształt postępowania i jego zakończenie jest nikłe. Nie jest jednak jednoznaczne, czy jej pomijanie wynika z wciąż istniejącego eurosceptycyzmu polskich sądów (o czym świadczy także liczba pytań prejudycjalnych skierowanych przez polskie sądy do Trybunału), braku świadomości możliwości stosowania Karty czy z ogólnej niechęci do odwoływania się do praw podstawowych<sup>27</sup>.

Przykład promowania praw podstawowych powinien iść „z góry” – od sędziów będących autorytetami w interpretacji i stosowaniu prawa. Stanowisko Sądu Najwyższego w stosunku do Karty jest jednak bardzo wstrzemięźliwe<sup>28</sup>. Jak dotąd jedynie kilkakrotnie

<sup>25</sup> Zob. *The European Union as a Community of values: safeguarding fundamental rights in times of crisis. Annual Report*, tekst dostępny na stronie: [http://fra.europa.eu/sites/default/files/annual-report-2012-focus\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/annual-report-2012-focus_en.pdf) (dostęp: 8 grudnia 2013 r.).

<sup>26</sup> *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Sprawozdanie ze stosowania Karty praw podstawowych UE za 2011 r.*, tekst dostępny na stronie: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0169:FIN:PL:PDF> (dostęp: 12 grudnia 2013 r.).

<sup>27</sup> Dotychczas wniesiono 63 pytania prejudycjalne, które w większości sformułowane były przez sądy administracyjne.

<sup>28</sup> Wobec wejścia w życie Traktatu z Lizbony traci na aktualności wyrok Sądu Najwyższego z 7 marca 2005 r. w sprawie III PK 83/04, orzeczenie dostępne na stronie: [www.sn.pl](http://www.sn.pl), oraz postanowienie Sądu Najwyższego z 8 czerwca 2004 r., sygn. akt II KZ 27/04, Legalis 102858, postanowienie Sądu Najwyższego z 28 czerwca 2005 r., sygn. akt I CK 834/04, Legalis 89812, w których wskazano, że regulacje Karty nie są bezpośrednio skuteczne, a więc jednostki nie mogą się na nie powoływać, prawa te nie mogą być także podstawą oceny zgodności prawa krajowego z przyjętymi standardami ochrony praw człowieka.

w uzasadnieniu odniósł się on do postanowień tego aktu, i to głównie w celu poparcia swojego rozstrzygnięcia.

Po raz pierwszy Sąd Najwyższy odwołał się do Karty w wyroku z 14 kwietnia 2010 r.<sup>29</sup>, tak więc stosunkowo szybko po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. Zdawkowo odniósł się on do Karty i wskazując jej art. 47 oraz zasadę ogólną prawa unijnego ochrony praw podstawowych, uzasadnił konieczność uwzględniania w postępowaniu z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej gwarancji oskarżonego w postępowaniu karnym. Z kolei w wyroku z 7 lipca 2011 r. Sąd Najwyższy powołał się na zasadę ogólną prawa ochrony praw podstawowych i art. 47 Karty w kontekście interpretacji przepisów prawa krajowego implementujących przepisy dyrektywy w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej<sup>30</sup>. Znowelizowana dyrektywa dopuszczała nakładanie przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej dotkliwych kar finansowych<sup>31</sup>. Wykładnia dokonana przy uwzględnieniu prawa do rzetelnego postępowania uniemożliwiła pogorszenie sytuacji przedsiębiorcy i zdeterminowała konieczność stosowania przepisów interpretowanych na podstawie treści dyrektywy sprzed nowelizacji.

W obu przypadkach odwołanie do Karty uzasadnione było stosowaniem przepisów implementujących prawo europejskie. W uchwale z 29 października 2012 r. Sąd Najwyższy powołał w uzasadnieniu Kartę – w sprawie, która nie miała związku z prawem unijnym<sup>32</sup>. Pytanie prawne zostało skierowane w toku postępowania karnego, dotyczącego obrazy uczuć religijnych w trakcie występu artystycznego poprzez znieważenie przedmiotu czci religijnej. Sąd Najwyższy, rozstrzygając, czy przestępstwo z art. 196 k.k. można popełnić, jedynie działając w zamiarze bezpośrednim, czy także w zamiarze ewentualnym, wskazał kluczowe akty regulujące wolność religijną, wolność wyrażania opinii oraz możliwość ograniczania praw podstawowych.

W każdej sprawie Sąd Najwyższy regulacje Karty umieszczał obok norm umów międzynarodowych dotyczących praw człowieka, zwłaszcza Konwencji. Traktował je raczej jako inspirację dla swojego stanowiska, nie zaś jako akt, który jest rzeczywistą i konkretną podstawą orzeczenia. Z drugiej jednak strony Sąd Najwyższy nie odnosi się w ogóle do protokołu polsko-brytyjskiego, pomijając fakt jego podpisania.

W podobnym duchu orzekają sądy powszechne. Liczba orzeczeń, w których odniósł się do Karty, jest równie „imponująca”. W większości przypadków odwołanie do tego aktu jest czysto formalnym zabiegiem uzupełniającym orzeczenie o normy prawa ponadnarodowego. Sąd Apelacyjny we Wrocławiu w wyroku z 19 stycznia 2012 r. odwołał się do gwarantowanej także Kartą ochrony zdrowia oraz życia<sup>33</sup>. Z kolei w postanowieniu

<sup>29</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z 14 kwietnia 2010 r., sygn. akt III SK 1/10, orzeczenie dostępne na stronie: [www.sn.pl](http://www.sn.pl)

<sup>30</sup> Dyrektywa 2002/20 Parlamentu Europejskiego i Rady z 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej, Dz. Urz. UE L 108 z 24 kwietnia 2002 r.

<sup>31</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z 7 lipca 2011 r., sygn. akt III SK 52/10, orzeczenie dostępne na stronie: [www.sn.pl](http://www.sn.pl)

<sup>32</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 29 października 2012 r., sygn. akt I KZP 12/11, orzeczenie dostępne na stronie: [www.sn.pl](http://www.sn.pl)

<sup>33</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z 19 stycznia 2012 r., sygn. akt I ACa 1337/11. Wszystkie powołane w tekście orzeczenia sądów powszechnych dostępne są na stronie: [www.orzeczenia.ms.gov.pl](http://www.orzeczenia.ms.gov.pl)

Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 17 kwietnia 2013 r. uwzględniono wymóg humanitarnego traktowania skazanych<sup>34</sup>. Sąd Apelacyjny w Gdańsku w wyroku z 19 kwietnia 2013 r. powołał się zaś na prawo do zabezpieczenia społecznego<sup>35</sup>. Żadna ze spraw nie miała elementu transgranicznego uzasadniającego stosowanie Karty, z drugiej jednak strony jej powołanie miało jedynie charakter informacyjny.

Na tym tle wyraźnie wyróżnia się stanowisko Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 5 grudnia 2013 r., wydane w sprawie I Acz 1479/13. W tym przypadku Karta Praw Podstawowych stanowiła rzeczywistą i istotną podstawę rozstrzygnięcia. Co więcej, Sąd Apelacyjny regulacje Karty potraktował nie jako ogólną gwarancję wymagającą konkretyzacji w przepisach ustawowych, ale jako normę bezpośrednio kształtującą postępowanie krajowe.

Sąd odwoławczy uchylił postanowienie sądu pierwszej instancji odrzucające zażalenie. Przyczyną odrzucenia było wniesienie środka odwoławczego po terminie. W rzeczywistości został on złożony we właściwym czasie w niemieckim urzędzie pocztowym, jednak doręczono go po upływie przepisane go siedmiodniowego terminu. Głównym motywem rozstrzygnięcia był art. 47 Karty. W stanie prawnym stosowanym przez sąd odwoławczy obowiązywał art. 165 § 2 k.p.c. w brzmieniu sprzed nowelizacji, a więc uniemożliwiający oddanie pisma w odpowiedniej placówce pocztowej w innym państwie członkowskim dla zachowania terminu. Sąd uznał jednak, że wskazany przepis był sprzeczny z art. 1 ust. 1 Rozporządzenia 1393/2007<sup>36</sup>, interpretowanym zgodnie z wykładnią dokonaną przez Trybunał w sprawie C-215/11, oraz niezgodny z gwarancją rzetelnego procesu<sup>37</sup>. W związku z tym nie należało go w takim kształcie stosować. Mimo pewnych braków w przyjętej terminologii oraz uznania, że Unia związana jest Konwencją, stanowisko Sądu należy w pełni podzielić. Prawa podstawowe zawarte w Karcie oraz Konwencji były bezpośrednią i wyraźnie wskazaną podstawą rozstrzygnięcia. Regulacje Karty zostały zauważone przez sędziów, właściwie zinterpretowane i odpowiednio zastosowane dla dobra uczestników postępowania. Ponadto odwołano się do orzecznictwa Trybunału z Luksemburga i Strasburga, co tym bardziej przemawia za godną pochwałą otwartością Sądu i umiejętnością szukania argumentów wynikających nie tylko z przepisów krajowych.

Z analizy orzecznictwa wynika, że protokół w rzeczywistości nie ma wpływu na stosowanie i obowiązywanie postanowień Karty. Martwić jednak może stosunek do Karty Praw Podstawowych. Po pierwsze, jest ona niezwykle rzadko zauważana przez sędziów. Po drugie, postanowienia tego aktu wykorzystywane są jedynie jako element uzasadniający, co najwyżej inspirujący treść orzeczenia. Powołuje się na nią przeważnie w sąsiedztwie innych aktów służących ochronie praw człowieka, przede wszystkim Konwencji. Gwarancje zawarte w Karcie traktowane są jako ogólniki bez konkretnej treści, mogącej być podstawą judykatu. Wydają się zbyt patetyczne dla orzeczenia rozstrzyga-

<sup>34</sup> Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 17 kwietnia 2013 r., sygn. akt II AKz w 665/13.

<sup>35</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 19 kwietnia 2013 r., sygn. akt III AUa 208/13.

<sup>36</sup> Rozporządzenie nr 1393/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 listopada 2007 r. dotyczące doręczania w państwach członkowskich dokumentów sądowych i pozasądowych w sprawach cywilnych i handlowych oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1348/2000, Dz. Urz. UE L 324 z 10 grudnia 2007 r.

<sup>37</sup> Wyrok Trybunału z 19 grudnia 2012 r. w sprawie C-215/11 *Iwona Szyrocka przeciwko SiGer Technologie GmbH*, orzeczenie dostępne na stronie: [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)



jącego „przyziemne” sprawy. Odnieść można wrażenie, że sądy boją się bezpośredniego odwołania do praw człowieka. Może rezerwują je dla spraw ich zdaniem najwyższej rangi, cokolwiek miałyby to znaczyć, pomijając okoliczność, że dla większości stron procesowych ich indywidualna sprawa jest tą priorytetową. Prawa wynikające z Karty uznawane są za wzniosłe hasła, które co prawda mają znaczenie dla systemu, jednak dla urzeczywistnienia i oddziaływania na przebieg procesu potrzebują wykonujących je aktów prawa wewnętrznego<sup>38</sup>. Stawia to strony procesowe w niekorzystnej sytuacji, zwłaszcza że zarzuty odnoszące się do praw fundamentalnych, a oparte jedynie na aktach prawa unijnego lub międzynarodowego, są często przez nie powoływane<sup>39</sup>. Tymczasem większość praw zawartych w Karcie ma bezpośrednie zastosowanie w każdej sprawie, która ma jakikolwiek związek z prawem unijnym. Wskazany związek może być przy tym bardzo luźny, co potwierdza także orzecznictwo Trybunału. W sprawie C-279/09 niemiecka spółka wniosła powództwo w celu pociągnięcia do odpowiedzialności odszkodowawczej państwa z powodu naruszenia prawa Unii<sup>40</sup>. W toku postępowania odmówiono powodowi prawa do pomocy prawnej z urzędu, mimo że niemieckie prawo przewidziało w tego typu sprawach przymus adwokacki. Trybunał oceniał, czy niemieckie przepisy proceduralne dotyczące przesłanek ustanowienia profesjonalnego pełnomocnika dla osób prawnych nie naruszają gwarancji wynikających z Karty. Mimo więc braku bezpośredniego stosowania prawa unijnego w aspekcie proceduralnym Trybunał uznał się za kompetentny – a gwarancje Karty muszą zostać uwzględnione w postępowaniu krajowym. Z drugiej jednak strony związek ten nie może być tylko potencjalny, jak w sprawie *Anton Winkow przeciwko Naczelnik Administrativno-nakazatelna dejnost*. Oskarżony uzasadniał związek z prawem Unii, a przez to konieczność stosowania Karty, okolicznością, że odebranie mu prawa jazdy za punkty karne uniemożliwi mu jazdę po innych krajach członkowskich<sup>41</sup>. Trybunał uznał jednak pytanie za niedopuszczalne ze względu na brak związku z prawem unijnym.

Ze względu na wzmożoną mobilność społeczeństwa europejskiego, generującą intensyfikację sądowego obrotu międzynarodowego, zwiększa się liczba spraw z elementem unijnym. W takich wypadkach konieczne jest stosowanie regulacji Karty do postępowań krajowych, niezależnie od gwarancji wynikających z aktów wewnętrznych. Istnieją także głosy opowiadające się za jeszcze głębszą integracją w obszarze praw podstawowych – G. Dannecker dostrzega wręcz niezbędność rozszerzenia uprawnień Trybunału do oceny także krajowych procedur w postępowaniach, które nie mają związku z prawem unijnym. Pozwoliłoby to uniknąć różnic w stosowaniu minimalnych standardów proceduralnych i zapobiegałoby niejednolitości orzeczniczej. Dotyczy to przede wszystkim

<sup>38</sup> Zob. powołane powyżej postanowienie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku, sygn. akt II AKzW 665/13 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z 24 września 2009 r., sygn. akt II KK 170/09, *Legalis* 453346.

<sup>39</sup> Abstrahując od zasadności podnoszonych zarzutów, należy stwierdzić, że strony często podnoszą regulacje Karty dla obrony swojego stanowiska, zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 listopada 2007 r., sygn. akt IV KK 82/07, R-OSNKW 2007, poz. 2610, *Lex Omega* 450805; wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 23 października 2012 r., sygn. akt III AUa 169/12; wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 14 marca 2013 r., sygn. akt III AUa 86/13.

<sup>40</sup> Wyrok Trybunału z 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-279/09 *DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, zbiór orzeczeń 2010 I-13849.

<sup>41</sup> Wyrok Trybunału z 7 czerwca 2012 r. w sprawie C-27/11 *Anton Winkow przeciwko Naczelnik Administrativno-nakazatelna dejnost*, dotychczas niepublikowany.

gwarancji niewynikających wprost z Konwencji<sup>42</sup>. Założenie takie jest uzasadnione, zwłaszcza że pozornie „czysto krajowa” sprawa może stać się „unijną” choćby poprzez zmianę miejsca zamieszkania jednej ze stron.

Ostatecznie jednak to od krajowego wymiaru sprawiedliwości zależy umiejscowienie Karty w wewnętrznym porządku prawnym. Dlatego też obowiązywanie Karty w dziedzinach niezwiązanych bezpośrednio z integracją wynika już teraz z orzecznictwa niektórych kompetentnych organów państw członkowskich. Judykaty sądów państw Unii wskazują, że sędziowie odwołują się do Karty, uzasadniając swoje stanowisko, również gdy niekoniecznie istnieje związek z prawem Unii<sup>43</sup>. Zdarza się, że Karta stanowi wprost podstawę rozstrzygnięcia. Pod tym względem na szczególne wyróżnienie zasługuje stanowisko austriackiego Trybunału Konstytucyjnego. W 2012 r., badając zgodność przepisów z Konstytucją, wydał on przełomowe orzeczenie dotyczące Karty<sup>44</sup>. Uznał on bardzo szczególną rolę Karty w ramach systemu prawnego Unii oraz podkreślił jej odmienny charakter w porównaniu ze zbiorem praw i przepisów, które Trybunał wypracowywał na przestrzeni lat. Przyjął pogląd, że Karta stanowi podstawę zaskarżenia w postępowaniach wszczynanych przed austriackim Trybunałem Konstytucyjnym, w celu przeprowadzenia kontroli sądowej krajowego ustawodawstwa – a zatem podmioty indywidualne mogą powoływać się na prawa i przepisy uznane w Karcie, gdy podnoszą niezgodność z prawem ustawodawstwa krajowego. Austriacki Trybunał Konstytucyjny dostrzegł wyraźne podobieństwa między rolą, jaką Karta odgrywa w systemie prawnym Unii, a rolą, jaką odgrywa Konwencja, która ma w Austrii moc prawa konstytucyjnego. Orzeczenie jest istotnym elementem w budowie kultury praw podstawowych w obszarze Unii. Sędziowie potrafili spojrzeć na sprawę z szerszej perspektywy, rozstrzygając nie tylko konkretny problem, lecz także tworząc rozwiązanie systemowe. Dali oni przykład, że prawotwórcza kompetencja sądów wynika przede wszystkim z dostrzegania funkcji, nie zaś tylko z suchej treści przepisu. Wyrok podkreśla wagę Karty i daje asumpt do szerszego, niż wynika z jej regulacji, zakresu stosowania tego aktu.

## KARTA, SĄD I ŻYCIE NA GRANICY

Orzecznictwo sądów polskich pozwala postawić tezę, że sądy sięgają po Kartę nadzwyczaj rzadko i jedynie jako element uzasadnienia, bez bezpośredniego wpływu

<sup>42</sup> G. Dannecker, *Europäische Grundrechtsstandards bei der Verhängung repressiver Sanktionen: Verfahrensfairness und Beweisverbote im Recht der Europäischen Union*, (w:) *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, Warszawa 2012, s. 203–204.

<sup>43</sup> Zob. przypis 45 poniżej.

<sup>44</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawach U 466/11 i U 1836/11 z 14 marca 2012 r., treść orzeczenia dostępna na stronie [http://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/attachments/9/6/0/CH0006/CMS1353421369433/eu-grundrechte-charta\\_u466-11.pdf](http://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/attachments/9/6/0/CH0006/CMS1353421369433/eu-grundrechte-charta_u466-11.pdf) (dostęp: 15 lutego 2014 r.). Rozstrzygnięcie austriackiego Trybunału Konstytucyjnego politycy unijni przyjęli z entuzjazmem, określając je mianem „austriackiego modelu inkorporacji Karty”. Zob. wystąpienie Vice-President of the European Commission, EU Justice Commissioner Observations Viviane Reding na XXV Kongresie FIDE w 31 maja 2012 r. w Tallinie – *I would hope that this „Austrian model of Charter incorporation” might also be taken up by other constitutional courts – because it allows for an effective, decentralised application of the Charter within the national constitutional orders*. Tekst dostępny na stronie [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-12-403\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-403_en.htm) (dostęp: 7 grudnia 2013 r.).

na treść rozstrzygnięcia. Można odnieść wrażenie, że sądy nie dostrzegają możliwości oparcia orzeczenia wprost na prawach podstawowych, które nie są skonkretyzowane w przepisach ustawowych. Traktują je jako górnolotne hasła, zbyt patetyczne i niedookreślone. Tymczasem większość regulacji wynikających z Karty, podobnie jak z Konwencji, należy stosować bezpośrednio i przy uwzględnieniu orzecznictwa Trybunału w Strasburgu oraz Luksemburgu. Konieczna jest jednak zmiana postrzegania praw podstawowych. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku daje nadzieję, że postawa sądów może ewoluować<sup>45</sup>.

Chodzi o dostrzeżenie, że Karta stanowi wprawdzie nowy element, ale wpisuje się w już istniejące, skomplikowane otoczenie, w którym wielość sądów zapewniających ochronę praw człowieka nie jest postrzegana jako wada systemu, ale wprost przeciwnie – jako jego atut. Jednostka znajduje się w sytuacji, którą istotnie można przyrównać do życia na „granicy systemów”<sup>46</sup>. Jej aktywność nie jest wyznaczona tylko i wyłącznie przez jedną przestrzeń życiową, ale zmusza do ciągłej zmiany i dokonywania wyborów optymalizujących standard własnego życia i swój los. Dotyczy to także wyboru przestrzeni, w obrębie której będziemy dochodzić przestrzegania swoich praw podmiotowych. Konkurencja praw i zasad, często nawet niejasności w przeprowadzeniu linii granicznej pomiędzy nimi, są nieodzownym elementem tej nowej rzeczywistości, a prawnicy nie powinni za wszelką cenę dążyć do definicyjnej racjonalizacji. Dopiero orzecznictwo, na tle konkretnych kontrowersji, powinno zmierzać w kierunku wyjaśnienia tego, co politycy świadomie zostawili sędziom do sprecyzowania i dookreślenia. Rezultat może być oczywiście różny, ale nie zmienia to faktu, że w ostateczności o kształcie i roli Karty zawsze zadecyduje sąd wspólnotowy, nie tylko ten luksemburski, ale także krajowy. Warto o tym pamiętać i oczekiwać od polskiego sądu, że powołując i interpretując Kartę, dowiedzie, iż dumny tytuł „wspólnotowy sąd wyposażony w jurysdykcję o charakterze generalnym” to nie tylko elegancka figura orzecznicza, ale przede wszystkim olbrzymie zobowiązanie wobec obywateli, którzy przed tym sądem chcą uzyskać efektywną ochronę swoich praw podmiotowych. Próbujemy więc zająć stanowisko wobec pytania postawionego w tytule, nasza odpowiedź na dzisiaj brzmiałaby: „na pewno już nie mit i marzenie, ale jeszcze nie do końca rzeczywistość”.

---

<sup>45</sup> Z tej perspektywy na szczególną uwagę zasługuje zawisła w Trybunale sprawa C-28/14, *Ryszard Pańczyk v. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA*, przekazana w trybie prejudycjalnym przez Sąd Okręgowy w Częstochowie. W tej sprawie Sąd zadał Trybunałowi pytania w przedmiocie interpretacji m.in. art. 1 Karty (godność) w kontekście preambuły i przepisów ustawy z 23 stycznia 2009 r. (tzw. ustawa dezubekizacyjna). Uzasadnienie przez Sąd Okręgowy postanowienia o przekazaniu pytań w tej sprawie wydaje się być jak dotąd najwyszczególniejszym i najbardziej pogłębionym wykorzystaniem Karty przez sąd polski.

<sup>46</sup> Termin za: S. Douglas-Scott, *A Tale of Two Courts: Luxembourg, Strasbourg and the growing European Human Rights Acquis*, (2006) 43 „Common Market Law Review” 629, s. 664.