

KRZYSZTOF ORZESZYNA

## KARTA PRAW PODSTAWOWYCH W UNII EUROPEJSKIEJ W TRAKTACIE LIZBOŃSKIM

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej bez wątpienia widocznie wpłynęła na proces integracji europejskiej od 2000 r. Jedną z istotnych zmian wynikających z Traktatu Lizbońskiego jest to, iż unijne prawo pierwotne, otrzymując wiążący katalog praw podstawowych, zyskuje nowy, silniejszy wymiar. Zgoda państw członkowskich dotycząca nadania Karcie charakteru prawnie wiążącego, stanowi ważny etap w rozwoju Unii. Najważniejszym efektem wprowadzania odniesień do Karty Praw Podstawowych w wiążących aktach prawnych UE jest widoczne wzmocnienie obecności tematyki ochrony praw podstawowych w ramach całego procesu decyzyjnego. Sama zaś Karta stanowi lepszy instrument gwarancji ochrony praw z perspektywy obywatela Unii Europejskiej. Symbolika ochrony praw ujęta w ramy traktatowe pozwala w jeszcze lepszy sposób na realizację pierwotnego celu Karty, tj. poprawy wizualizacji praw<sup>1</sup>.

Jednak specyficzny charakter prawnotraktatowy – Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej nie jest typową częścią umowy międzynarodowej, następnie różnice istniejące między zakresem praw w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz w Karcie, i wreszcie dołączenie do Traktatu z Lizbony protokołów i deklaracji odnoszących się do Karty, oznaczają, że w dalszym

---

Ks. dr hab. KRZYSZTOF ORZESZYNA – kierownik Katedry Praw Człowieka, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji KUL; adres do korespondencji: Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin.

<sup>1</sup> F. J a s i ń s k i, *Karta Praw Podstawowych: struktura, zakres regulacyjny i dotychczasowe znaczenie w praktyce*, w: *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2008, s. 59-60.

ciągu pozostaje pole do różnorodnej interpretacji i badań „środowiska prawnego” Karty<sup>2</sup>.

Nie rozwiązano również formalnie kwestii rozdziału nazewniczego i przyjęto ogólnie, że w kontekście Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz relacji z krajami trzecimi będzie mowa o prawach człowieka, natomiast w kontekście wewnętrznym – o prawach podstawowych<sup>3</sup>.

## 1. ZNACZENIE PRAWNE KARTY PRAW PODSTAWOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej uzyskała moc wiążącą na mocy art. 6 Traktatu z Lizbony zmieniającego art. 6 TUE. Zgodnie z nowym art. 6 ust. 1 TUE: „Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej 7 grudnia 2000 roku, w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 roku w Strasburgu, która ma taką samą wartość prawną jak Traktaty. [...]”.

Karta Praw Podstawowych została formalnie powiązana z Traktatem z Lizbony zmieniającym TUE i TWE, podpisanym 13 grudnia 2007 r. Wraz z Kartą ogłoszono w Dzienniku Urzędowym UE z 14 grudnia 2007 r.<sup>4</sup> Wyjaśnienia. Zostały one bowiem nieznacznie zmienione w 2007 r., uwzględniono np. nowe orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Zostały uaktualnione pod kierunkiem Prezydium Konwentu Europejskiego z uwzględnieniem dostosowań dokonanych w tekście Karty przez ten Konwent (w szczególności w artykułach 51 i 52) oraz ewolucji prawa Unii.

Jeśli chodzi o orzecznictwo ETS, należy podkreślić, że charakter odwołań do Karty ulegał stopniowej zmianie. Początkowo Kartę Praw Podstawowych cytowali jedynie rzecznicy generalni, z czasem dołączył do nich Sąd Pierwszej Instancji. Najważniejsze stanowisko ETS zajął stosunkowo niedawno, bowiem w wyroku z 27 czerwca 2006 r. w sprawie C-540/03 Parlament Euro-

---

<sup>2</sup> A. W y r o z u m s k a, *Karta Praw Podstawowych w Traktacie reformującym – polskie obiekty*, SM 2007, nr 4.

<sup>3</sup> T.T. K o n c e w i c z, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej i Sądy Wspólnotowe. Orzecznictwo (r)ewolucje?*, „Palestra” 54(2009), nr 9-10 (621-622), s. 196; F. J a s i ń s k i, *Karta Praw Podstawowych: struktura, zakres regulacyjny i dotychczasowe znaczenie w praktyce*, s. 55.

<sup>4</sup> Dz.U. UE 2007 C 303/17.

pejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej odnośnie do Dyrektywy Rady 2003/86/WE<sup>5</sup> o łączeniu rodzin. W wyroku tym sędziowie stwierdzili, że „o ile Karta nie jest dokumentem prawnie wiążącym, o tyle wspólnotowy prawodawca potwierdził jej znaczenie w akapicie drugim zaskarżonej dyrektywy, podkreślając przestrzeganie zasad uznanych nie tylko w art. 8 konwencji, ale także tych w Karcie”. Stanowisko to potwierdziło, iż fakt wskazania Karty Praw Podstawowych jedynie w preambule danego aktu prawnego nie świadczy, że dokument ten nie liczy się interpretacyjnie. Legislador unijny musi zatem poważniej liczyć się z jej znaczeniem.

Karta jest również coraz częściej cytowana przez sądy krajowe, w tym sądy najwyższe i trybunały konstytucyjne, co potwierdza, że jej treść jest coraz powszechniej uznawana za odpowiednią wykładnię zakresu unijnego katalogu praw podstawowych<sup>6</sup>.

W kształcie z 2007 r. na całość zobowiązań związanych z Kartą składają się ponadto Protokół w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych do Polski i Zjednoczonego Królestwa (Protokół brytyjsko-polski), a także Deklaracja Nr 1 w sprawie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Deklaracja wspólna) oraz Deklaracja Nr 53 Republiki Czeskiej w sprawie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Deklaracja Nr 61 Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej i Deklaracja Nr 62 Rzeczypospolitej Polskiej dotycząca Protokołu w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa<sup>7</sup>.

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej stanowi wyraz wspólnego i zgodnego oświadczenia woli Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji. Jest rodzajem porozumienia międzyinstytucjonalnego, a więc aktem prawnie wewnątrznie wiążącym. Status Karty Praw Podstawowych z 2007 r. jako porozumienia międzyinstytucjonalnego sprawia, że może ona funkcjonować niezależnie od traktatów prawa pierwotnego, a więc nawet w przypadku, gdyby Traktat z Lizbony nigdy nie wszedł w życie. Jej samodzielność formalnie podkreśla to, że Karta została opublikowana w innym Dzienniku

---

<sup>5</sup> Zb. Orz. 2006, s. I-5769).

<sup>6</sup> F. J a s i ń s k i, *Karta Praw Podstawowych: struktura, zakres regulacyjny i dotychczasowe znaczenie w praktyce*, s. 55-56.

<sup>7</sup> C. M i k, *Karta Praw Podstawowych: wyznaczniki standardów ochronnych*, w: *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, s. 62.

Urzędowym niż Traktat z Lizbony i nie została formalnie włączona do Aktu Końcowego Konferencji Międzyrządowej<sup>8</sup>.

Chociaż Karta została podpisana przez przedstawicieli Rady, Komisji oraz Parlamentu, to również pozostałe instytucje unijne są zobowiązane do ochrony praw podstawowych w zakresie tworzenia, wdrażania, wykładni, stosowania i kontroli przestrzegania prawa Unii Europejskiej. Wraz z nadaniem Karcie Praw Podstawowych mocy prawnie wiążącej można uznać, że państwa członkowskie nie mogą podejmować działań, które byłyby sprzeczne z treścią Karty, nie powinny też utrzymywać w swoich przepisach wewnętrznych rozwiązań, które stałyby w sprzeczności z jej tekstem<sup>9</sup>.

Od początku głównym problemem katalogu praw podstawowych chronionych w UE był zakres jego zastosowania i obawy przed zbyt dużym wpływem tego katalogu na prawo krajowe. W rezultacie do Karty wprowadzono szereg przepisów określających granice jej stosowania. Są to art. 51-54 zebrane w rozdziale VII Karty, które objęte są wspólnym tytułem „Ogólne postanowienia rządzące wykładnią i stosowaniem Karty”. Stanowią one podstawowe gwarancje dla państw członkowskich, że wprowadzenie katalogu praw podstawowych nie będzie oznaczało poszerzenia kompetencji UE w sposób niechciany przez państwa członkowskie, a więc z naruszeniem kompetencji tych państw<sup>10</sup>.

Zwłaszcza art. 51 ust. 1 Karty Praw Podstawowych wyraźnie nakłada na adresatów obowiązki nie tylko o charakterze promocyjnym, ale także dotyczące przestrzegania praw podstawowych. Jako akt wiążący wewnętrznie Karta jest w stanie wywierać skutki prawne w stosunku do instytucji, które ją wydały, a także organów i jednostek organizacyjnych im podległych. Nie jest w stanie natomiast wywierać skutków powszechnych, tj. wobec państw członkowskich i jednostek. Jest tak mimo to, że państwa członkowskie są wymienione jako adresaci Karty. Na Karcie zatem nie można oprzeć roszczeń przeciwko państwom. Państwa i jednostki mogłyby jednak podnosić naruszenie praw podstawowych zawartych w Karcie przeciwko instytucjom, organom i innym jednostkom organizacyjnym UE.

---

<sup>8</sup> Tamże, s. 63.

<sup>9</sup> F. J a s i ń s k i, *Karta Praw Podstawowych: struktura, zakres regulacyjny i dotychczasowe znaczenie w praktyce*, s. 47.

<sup>10</sup> A. W y r o z u m s k a, *Inkorporacja Karty Praw Podstawowych do prawa UE, zakres obowiązywania i stosowania, główne problemy interpretacyjne z uwzględnieniem stanowiska polskiego*, s. 84.

W art. 6 ust. 1 akapit 3 TUE w brzmieniu Traktatu z Lizbony stwierdzono, że postanowienia Karty muszą być interpretowane „z należyтым uwzględnieniem” Wyjaśnień. Jakie jest znaczenie „wyjaśnień” w procesie sądowego stosowania Karty. Karta odwołuje się do wyjaśnień dwukrotnie, a mianowicie w preambule, gdzie stwierdza się, że „[...] sądy Unii i Państw Członkowskich będą interpretowały Kartę z należyтым uwzględnieniem wyjaśnień sporządzonych pod kierownictwem Prezydium Konwentu, który opracował Kartę, i za których uaktualnienie odpowiada Prezydium Konwentu Europejskiego”, oraz w art. 52 ust. 7, który stanowi, że: „Wyjaśnienia sporządzone w celu wskazania wykładni niniejszej Karty są należycie uwzględniane przez sądy Unii i Państw Członkowskich”. Z postanowień tych wynika, że po pierwsze – „wyjaśnienia” nie mają mocy prawnie wiążącej, po drugie – „wyjaśnienia” są „należycie uwzględniane” przez między innymi sądy państw członkowskich, po trzecie – „wyjaśnienia” są „należycie uwzględniane” w wykładni Karty, po czwarte – „wyjaśnienia” są uaktualniane. Rozwiązanie to budzi zasadniczy sprzeciw ze względu na to, że zobowiązuje sądy państw członkowskich do uwzględniania w procesie interpretacji Karty dokumentu stanowiącego prywatny, bo sporządzony przez zespół ekspertów, komentarz do Karty. Niewątpliwie wyjaśnienia są zbliżone do wykładni doktrynalnej, ponieważ nie mają statusu wiążącej prawnie wykładni. W związku z tym wyjaśnienia mogą być pomocne w ustaleniu przez sąd państwa członkowskiego, czy dany przepis Karty zawiera prawo, wolność lub zasadę oraz czy dane prawo zawarte w Karcie jest prawem gwarantowanym przez konwencję, prawem będącym przedmiotem Traktatów lub prawem wynikającym ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, ale nie zwalniają sądu z obowiązku dokonania samodzielnej wykładni stosownych przepisów Karty, nawet wbrew wyjaśnieniom<sup>11</sup>.

W art. 51 ust. 1 Karty stwierdzono, że jej postanowienia mają zastosowanie do „instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości” oraz do „Państw Członkowskich wyłączenie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii”. W tym samym ustępie znajduje się dalsze doprecyzowanie: „Państwa te szanują zatem prawa, przestrzegają zasad i popierają ich stosowanie zgodnie ze swymi odpo-

---

<sup>11</sup> A. W r ó b e l, *O niektórych problemach sądowego stosowania Karty Praw Podstawowych*, w: *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, red. A. Wróbel, Warszawa 2009, s. 103-104.

wiednimi uprawnieniami i w poszanowaniu granic kompetencji Unii powierzonych jej w Traktatach”.

Instytucje, organy i jednostki organizacyjne są podmiotami zobowiązanymi do ochrony praw podstawowych „przy poszanowaniu” zasady pomocniczości. To wyrażenie w Wyjaśnieniach interpretuje się tak, że Karta stosuje się „przede wszystkim do instytucji i organów Unii, zgodnie z zasadą pomocniczości”<sup>12</sup>.

Dalej z przepisu art. 51 ust. 1 Karty wynika, że państwa członkowskie – w przeciwieństwie do Unii – są związane przepisami Karty w wąskim zakresie, a mianowicie w zakresie, „jakim stosują prawo Unii” i „wyłącznie” w takim zakresie. Sądy państw członkowskich mają zatem kompetencje do kontroli zgodności z Kartą działań (zaniechań) państw członkowskich w zakresie, w jakim państwa te stosują/implementują prawo Unii. Mieści się to we wspólnotowym obowiązku sądu oceny zgodności prawa krajowego z prawem Unii. W tym samym zakresie sądy państw członkowskich są obowiązane do wykładni przepisów wewnętrznych (wykonujących prawo Unii) zgodnie z przepisami Karty, co z kolei jest przejawem ogólniejszego obowiązku wykładni zgodnej z prawem Unii. Wreszcie sądy państw członkowskich mogą zastosować bezpośrednio przepis Karty, gdy spełnione są unijne przesłanki bezpośredniego skutku<sup>13</sup>.

Skutkiem Karty nie może być rozszerzenie kompetencji i zadań, które Unii powierzają Traktaty. Tym samym, co potwierdzono w wyjaśnieniach do Karty, obowiązek instytucji Unii do popierania zasad określonych w Karcie może powstać jedynie w granicach tych uprawnień. Ponadto, skutkiem Karty nie może być rozszerzenie zakresu zastosowania *acquis* poza uprawnienia Unii Europejskiej ustanowione w Traktatach. Karta jest katalogiem o charakterze zamkniętym.

Zdaniem K. Lenaerts i E. de Smijtera Karta Praw Podstawowych zawiera w zasadzie próbkę praw podstawowych potencjalnie chronionych przez ETS, w świetle postanowień art. 6 ust. 2 oraz art. 46 lit. d TUE<sup>14</sup>. Celem Karty

---

<sup>12</sup> B. D r z e w i c k a, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, w: *Ochrona praw jednostki*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2004, s. 98; C. M i k, *Karta Praw Podstawowych: wyznaczniki standardów ochronnych*, s. 69-70.

<sup>13</sup> A. W r ó b e l, *O niektórych problemach sądowego stosowania Karty Praw Podstawowych*, s. 84.

<sup>14</sup> K. L e n a e r t s, E. d e S m i j t e r, *A „bill of rights” for the European Union*, „Common Market Law Review” 38(2001), s. 281 i 289.

jest ustalenie listy praw, niż nadanie Unii nowych kompetencji legislacyjnych na polu praw podstawowych, zgodnie z opinią ETS 2/94<sup>15</sup>. Niemniej szczególnego znaczenia nabierają obecnie ujęte w niej tzw. prawa nowoczesne, czyli te, które nie zostały dotąd wystarczająco konkretnie skodyfikowane w konwencjach Rady Europy lub ONZ, a które odnoszą się do głównych elementów procesów globalizacyjnych: transformacji przemysłowej i rewolucji technologicznej, zwiększonej konkurencyjności siły roboczej oraz nowych wyzwań społecznych: walki z terroryzmem, przestępczością zorganizowaną, chorobami zakaźnymi oraz negatywnymi aspektami ruchów migracyjnych. Ponadto jednym z nieoficjalnych powodów zainicjowania prac nad Kartą była chęć dostosowania Europejskiej Konwencji Praw Człowieka do wymogów współczesności<sup>16</sup>.

Z kolei w art. 52 ust. 2 Karty zamieszczono ważne sformułowanie dotyczące zakresu praw i zasad, które „są wykonywane na warunkach i granicach w nich określonych”. Zgodnie z wyjaśnieniami do Karty prawa, które zostały już wyraźnie zagwarantowane w TWE oraz zostały uznane w Karcie, i które są obecnie zawarte w Traktatach, nadal podlegają warunkom i ograniczeniom stosowanym na mocy *acquis*. Karta nie zmienia systemu praw powierzonych w podstawach traktatowych. Obydwa artykuły – 51 oraz 52 – oparły się na koncepcji ogólnej klauzuli ograniczającej przyjętej w art. 2 ust. 2 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Próbą wyjścia naprzeciw zarzutowi zbędnego duplikowania przez Kartę Praw Podstawowych UE rozwiązań przyjętych w Europejskiej Konwencji było sformułowanie art. 52 ust. 3 Karty, zgodnie z którym w zakresie, w jakim Karta „zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w Europejskiej Konwencji, ich znaczenie i zakres są takie same, jak praw przyznanych przez tę konwencję”. Dodano również, że nie stoi to na przeszkodzie, „aby prawo Unii przyznawało szerszą ochronę”. Ponadto art. 53 Karty Praw Podstawowych stanowi, iż żadne z postanowień Karty „nie będzie interpretowane, jako ograniczające lub naruszające prawa człowieka i podstawowe wolności uznane, we właściwych im obszarach zastosowania, przez prawo Unii i prawo międzynarodowe oraz konwencje międzynarodowe, których Unia lub wszystkie państwa członkowskie są stronami, w szczególności przez Europejskiej Konwencji oraz przez konstytucje państw członkowskich”.

---

<sup>15</sup> Opinia ETS 2/94 z 28.3.1996 r., Zb. Orz. 1996, s. I-1759.

<sup>16</sup> F. J a s i ń s k i, *Karta Praw Podstawowych: struktura, zakres regulacyjny i dotychczasowe znaczenie w praktyce*, s. 48.

Przepisy te mają na celu ograniczenie ryzyka dualizmu instytucjonalnego między Unią Europejską a Radą Europy, a także należy je odczytywać w kontekście potencjalnego przystąpienia UE do Konwencji Europejskiej, zgodnie z Traktatem z Lizbony. Szczegółowe określenie zakresu zgodności przepisów Karty oraz Konwencji zamieszczono w zaktualizowanych wyjaśnieniach do Karty<sup>17</sup>.

Nowe brzmienie art. 52 Karty – wobec wersji z 2000 r. – pozwoliło rozstrzygnąć kilka wątpliwości, jakie podnoszone były od czasu szczytu nicejskiego. W ust. 5 tego artykułu wyraźnie potwierdzono, że na „postanowienia Karty zawierające zasady” można powoływać się w sądzie jedynie w celu wykładni tych aktów i kontroli ich legalności. Zawarta tu wskazówka co do tego, czym są zasady zawarte w Karcie, wskazywałaby wyraźnie, iż chodzi o postanowienia Karty, w których zawarte są gwarancje o charakterze „niesamowytym”, których skuteczność zależna jest od podjęcia działań implementacyjnych na poziomie krajowym<sup>18</sup>. Oznacza to, że nie stanowią one podstawy do żadnych praw bezpośrednich do podejmowania działań pozytywnych przez instytucje Unii lub władze państw członkowskich.

Ani Karta, ani dołączone do niej Wyjaśnienia nie wskazują dokładnie, które przepisy ustanawiają prawa, a które zasady. Wynika to jednak w dużym stopniu z treści przepisów Karty (na przykład jasności w określeniu konkretnego prawa, bezwarunkowości i zupełności normy) i charakteru samego prawa. Pomocne są pod tym względem także Wyjaśnienia dołączone do Karty. Wskazują one na źródło każdego prawa i jego zakres, a także przykładowe zasady<sup>19</sup>.

Istotne znaczenie dla interpretacji przepisów ma Protokół brytyjski do Karty. Zgodnie z Protokołem wyłączone zostają procedury unijne i krajowe pozwalające na kontrolę zgodności polskich przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych z prawami, wolnościami i zasadami potwierdzonymi w Karcie (art. 1 ust. 1). Komisja nie może zatem powoływać się na postanowienia samej Karty w celu weryfikacji, czy Polska wywiązuje się

---

<sup>17</sup> Tamże, s. 45-46, 48.

<sup>18</sup> K. K o w a l i k - B a ń c z y k, *Konsekwencje przyjęcia protokołu polsko-brytyjskiego dotyczącego stosowania Karty Praw Podstawowych*, w: *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, s. 146.

<sup>19</sup> A. W y r o z u m s k a, *Inkorporacja Karty Praw Podstawowych do prawa UE, zakres obowiązywania i stosowania, główne problemy interpretacyjne z uwzględnieniem stanowiska polskiego*, s. 87.



z obowiązków członkowskich (art. 193-195 TFUE [dotąd art. 226-228 TWE]). Ani jednostka, ani inny podmiot krajowy nie mogą też kwestionować prawa krajowego na mocy samej Karty przed sądami krajowymi (nawet na zasadzie argumentacji dodatkowej). Nie będzie bowiem działał skutek bezpośredni, co dotyczy w szczególności sposobu praw socjalnych określonych w tytule IV Karty, chyba że są one chronione w prawie polskim (art. 1 ust. 2). Karta nie będzie mogła być też podstawą kontroli legalności prawa krajowego. Pod tym względem z Protokołem związane są wszystkie instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii oraz państwa członkowskie (każdy organ państwowy, także sądy konstytucyjne) w zakresie, w jakim wykonują prawo unijne. Natomiast ochrona praw podstawowych będzie działała w zakresie, w jakim prawa podstawowe są już chronione traktatami (z art. 52 ust. 2 KPP; ust. 12 preambuły Protokołu) lub pod postacią zasad ogólnych prawa (art. 6 ust. 3 TUE w brzmieniu Traktatu Lizbońskiego).

Protokół jednak nie wyłącza w Polsce obowiązku wykładni prawa krajowego zgodnie z Kartą. Interpretacja Karty będzie musiała zostać w ścisłej zgodności z Wyjaśnieniami. Karta Praw Podstawowych nie wyłącza też formalnie procedury prejudycjalnej dotyczącej Karty<sup>20</sup>.

Mimo iż sama Karta i postanowienia art. 6 TUE w wersji Traktatu Lizbońskiego wykluczają twórczą wykładnię Karty Praw Podstawowych Unii, Protokół polsko-brytyjski może stanowić dodatkowy argument blokujący jakąkolwiek nową interpretację praw zawartych w Karcie Praw Podstawowych. Postanowienia protokołu mają bowiem zdaniem Zjednoczonego Królestwa i Rzeczypospolitej Polskiej gwarantować wyłączenie „twórczej wykładni” postanowień Karty i przypisywanie sobie przez Unię prawa do ekstensywnego interpretowania tego dokumentu<sup>21</sup>.

## 2. ZAKRES ZASTOSOWANIA KATALOGU PRAW PODSTAWOWYCH

Uczynienie z Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej dokumentu prawnie wiążącego nie przynosi rewolucyjnych zmian w dotychczasowym systemie ochrony praw podstawowych Unii. Jednak katalog praw jednostki ograniczających przede wszystkim działania instytucji UE ma poważną

---

<sup>20</sup> C. M i k, *Karta Praw Podstawowych: wyznaczniki standardów ochronnych*, s. 78.

<sup>21</sup> K. K o w a l i k - B a Ń c z y k, *Konsekwencje przyjęcia protokołu polsko-brytyjskiego dotyczącego stosowania Karty Praw Podstawowych*, s. 143.

wartość symboliczną, wyraża aksjologię UE, utrwała poszanowanie praw podstawowych jednostki w procesie integracji<sup>22</sup>.

Struktura Karty Praw Podstawowych prezentuje różne modele i koncepcje ochrony praw człowieka w jednym dokumencie. Umieszczenie licznych praw w Karcie na wspólnej płaszczyźnie, tzn. bez wskazywania, który z jej rozdziałów jest ważniejszy, dodatkowo wzmocniło niepodzielny wymiar tego dokumentu. Osiągnięcie zgody w tej sprawie nie było automatyczne, gdyż część członków Konwentu nalegała, aby wprowadzić gradację praw, stawiając na ich czele prawa polityczne, kosztem artykułów socjalnych i ekonomicznych<sup>23</sup>.

Katalog gwarantowanych praw w Karcie jest dość szeroki, liczy aż 50 artykułów. Ujęty jest w sześciu tytułach: I. Godność (art. 1-5); II. Wolności (art. 6-19); III. Równość (art. 20-26); IV. Solidarność (art. 27-38); V. Prawa obywatelskie (art. 39-46); VI. Wymiar sprawiedliwości (art. 47-50). Tytuł VII Karty zawiera postanowienia ogólne dotyczące wykładni oraz sposobu i zakresu stosowania Karty (tzw. postanowienia horyzontalne lub pomostowe)<sup>24</sup>. Niektóre z wyliczonych w Karcie praw mogą wydawać się nowe, np. zakaz praktyk eugenicznych, zakaz czerpania zysków z ciała ludzkiego jako takiego i z jego części, zakaz klonowania w celach reprodukcyjnych, prawa osób starszych, ochrony środowiska. Również i te prawa odnaleźć można w prawie UE albo w innych aktach prawa międzynarodowego, np. Konwencji o prawach człowieka i biomedycynie 1997 r.<sup>25</sup> Podobnie prawa osób starszych ujęte są w zrewidowanej Europejskiej Karcie Społecznej, konwencji Rady Europy, którą Polska podpisała w 2005 r., ale nie jest jej stroną. Karta wprowadza też nowe formuły, jak prawa solidarnościowe, czy prawo do dobrej administracji. Nowe są w nich jednak nie same prawa, lecz ich ujęcie. Nie oznacza to jednak, że w braku Karty ETS nie mógłby uznać „nowych”

---

<sup>22</sup> A. W y r o z u m s k a, *Inkorporacja Karty Praw Podstawowych do prawa UE, zakres obowiązywania i stosowania, główne problemy interpretacyjne z uwzględnieniem stanowiska polskiego*, s. 82.

<sup>23</sup> F. J a s i ń s k i, *Karta Praw Podstawowych: struktura, zakres regulacyjny i dotychczasowe znaczenie w praktyce*, s. 44-45.

<sup>24</sup> R. M a z u r, *Karta Praw Podstawowych UE*, w: *Ochrona Praw Podstawowych w Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, red. A. Florczak, Warszawa 2009, s. 45.

<sup>25</sup> Konwencja o ochronie praw człowieka i godności istoty ludzkiej w odniesieniu do zastosowań biologii i medycyny: Konwencja o prawach człowieka i biomedycynie, European Treaty Series Nr 164, weszła w życie w 1999 r.

praw za ogólne zasady prawa UE, gdyby np. na takich zasadach oparte zostały konkretne rozporządzenia czy dyrektywy wspólnotowe<sup>26</sup>.

Karta kodyfikuje szereg praw podstawowych uznanych w orzecznictwie luksemburskim. Tak skodyfikowane prawa podstawowe nie tracą jednak swej podstawy obowiązywania jako zasady ogólne prawa<sup>27</sup>. W konsekwencji obowiązują one w tym charakterze obok Karty. Karta zawiera jednak także prawa podstawowe, które nigdy nie były wyartykułowane przez sądy Wspólnoty, bądź też tworzy się w niej prawa na zasadzie uogólnień, które nie występowały jednoznacznie w orzecznictwie, chociaż mogły być wspomniane w aktach prawa wtórnego lub aktach niewiążących (np. zakaz tortur, prawo do wolności i bezpieczeństwa, wolność sztuki i nauki, prawo do azylu, prawo do rokowań i działań zbiorowych, dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym). Oznacza to, że w pewnych elementach Karta wykracza swym zakresem poza obecnie znane prawa podstawowe – zasady ogólne prawa. Może to sprzyjać rozwojowi orzeczniczych praw podstawowych<sup>28</sup>.

Obok praw znanych z konwencji i jej protokołów dodatkowych są w Kartcie liczne zapisy socjalne i postanowienia tak nowatorskie – w dokumencie praw człowieka – jak dotyczące ochrony konsumenta (art. 38) czy mówiące o różnorodności kulturowej, religijnej i językowej (art. 22). W jednym akcie prawnym znalazły się więc przepisy odnoszące się do szeroko zróżnicowanych gwarancji. Prawa polityczne, tradycyjnie łączone z prawami człowieka i sądowym mechanizmem ich dochodzenia, sąsiadują z prawami socjalnymi, niepodlegającymi egzekwowaniu – w tak ogólnym ujęciu – na drodze sądowej. Jest też co najmniej i jedno prawo zbiorowe, zaliczane do trzeciej generacji praw człowieka – to wspomniany przepis mówiący o ochronie zróżnicowania kulturowego, religijnego i językowego. Trudno się oprzeć przy tym wrażeniu, że doszło do zjawiska swoistej inflacji praw człowieka, czego szczególnie uderzającym przejawem jest przyznanie ochronie praw konsumenta statusu prawa podstawowego<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> A. W y r o z u m s k a, *Inkorporacja Karty Praw Podstawowych do prawa UE, zakres obowiązywania i stosowania, główne problemy interpretacyjne z uwzględnieniem stanowiska polskiego*, s. 81-82.

<sup>27</sup> B. de W i t t e, *The Legal Status of the Charter: Vital Question or Non-Issue?*, MJ 8(2001), nr 1, s. 85-86.

<sup>28</sup> C. M i k, *Karta Praw Podstawowych: wyznaczniki standardów ochronnych*, s. 74.

<sup>29</sup> I.C. K a m i ń s k i, *Karta Praw Podstawowych jako połączenie praw i zasad – strukturalna wada czy szansa?*, w: *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, s. 39.

W Karcie Praw Podstawowych zamieszczono kilka rodzajów zobowiązań, zarówno praw, jak i obowiązków, zasad i wartości, a także celów. Niektóre prawa mają charakter „wiodących zasad interpretacyjnych”, jak np. prawo do wolności i bezpieczeństwa (art. 6) dla rozdziału II, czy równość wobec prawa (art. 20) dla rozdziału III, do innych zaś odwołuje się „powszechna wartość”, jaką jest solidarność (preambuła do Karty). Z kolei rozdział V, Prawa obywateli, nie ma takiej zasady, a dla rozdziału VI, Sprawiedliwość, jest nią praworządność (preambuła do Karty). Zasada nienaruszalności godności ludzkiej pełni rolę wiodącą dla całego dokumentu, chociaż nie jest uregulowana w prawie stanowionym<sup>30</sup>. Część przepisów Karty Praw Podstawowych ma charakter ogólny, część z kolei ma strukturę złożoną. Wybrane przepisy Karty wywodzą się bezpośrednio z treści Konwencji Europejskiej, a inne ją modyfikują, poszerzając lub zawężając zakres stosowania<sup>31</sup>.

Karta wyszczególnia prawa chronione w UE i czyni je bardziej widocznymi. To, że Karta potwierdza tylko istniejące prawa, wynika jasno z dołączonego do niej nieformalnego dokumentu interpretacyjnego Prezydium Konwentu (który opracował Kartę), tj. Wyjaśnień dotyczących Karty. Wyjaśnienia wskazują pochodzenie prawa, jego charakter i zakres oraz podobne kwestie, a w świetle preambuły Karty mogą być aktualizowane przez Prezydium, natomiast sądy Unii i państw członkowskich mają interpretować Kartę z należytym ich uwzględnieniem<sup>32</sup>.

Kolejną kwestią jest zróżnicowany charakter praw określonych w Karcie. Niektóre postanowienia Karty (prawa) będą mogły być bezpośrednio powoływane przez jednostki, inne wymagać będą najpierw wykonującego je prawodawstwa na poziomie UE lub prawa krajowego. Pewne prawa podstawowe zawarte w Karcie nie mają bowiem charakteru normatywnego ze względu na swoją treść – nie są bezpośrednio skuteczne. Formuła ich jest inna. Jedne z nich stanowią pewne reguły ramowe wymagające implementacji, inne wyrażają zaledwie dążenia (aspiracje) UE. Przykładowo art. 16 Karty stanowi, że: „Uznaje się wolność prowadzenia działalności gospodarczej, zgodnie

---

<sup>30</sup> Podobna sytuacja dotyczy praw uznanych za wolności w rozdziale II. C. M i k, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Zagadnienia podstawowe*, w: *Traktat Nicejski*, red. A. Podraza, Lublin 2001, s. 85.

<sup>31</sup> F. J a s i ń s k i, *Karta Praw Podstawowych: struktura, zakres regulacyjny i dotychczasowe znaczenie w praktyce*, s. 45.

<sup>32</sup> A. W y r o z u m s k a, *Inkorporacja Karty Praw Podstawowych do prawa UE, zakres obowiązywania i stosowania, główne problemy interpretacyjne z uwzględnieniem stanowiska polskiego*, s. 81.

z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi”, art. 35 Karty z kolei stwierdza, że: „Każdy ma prawo dostępu do profilaktycznej opieki zdrowotnej i prawo do korzystania z leczenia na warunkach ustanowionych w ustawodawstwach i praktykach krajowych. Przy określaniu i realizowaniu wszystkich polityk i działań Unii zapewnia się wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego”.

Karta potwierdza jedynie prawa, które zawarte są także w innych na ogół wiążących wszystkie państwa członkowskie normach międzynarodowych lub wspólnotowych. Karta zastrzega np., że przewidziane w niej prawa, odpowiadające prawom zawartym w Europejskiej Konwencji, mają mieć takie znaczenie i zakres, jak prawa zawarte w Konwencji. Wyjątkiem jest natomiast – na przykład – zrewidowana w 1996 r. wersja Europejskiej Karty Społecznej, która nie wiąże wszystkich państw członkowskich<sup>33</sup>.

Należy zauważyć, iż zróżnicowany charakter postanowień Karty stanowi bardzo mocny argument przemawiający za brakiem praktycznej skuteczności takiego aktu prawnego. Należy jednak uwzględnić szczególny kontekst związany z prawem wspólnotowym unijnym. Karta nie stanowi odpowiednika konwencji praw człowieka, która oferowałaby jej beneficjentom gwarancje poszanowania pewnego katalogu praw, zabezpieczone istnieniem mechanizmu kontrolnego. Chociaż istnieje Europejski Trybunał Sprawiedliwości, nie oznacza to, że wraz z wejściem w życie Traktatu Lizbońskiego powstanie prawo do indywidualnej skargi analogicznej do istniejącej na mocy Konwencji Europejskiej. Możliwość zakwestionowania przez jednostkę prawa (lub działań) instytucji unijnych jest i pozostanie niezwykle ograniczona (art. 230 TWE). Nieporównanie większe uprawnienia mają tu instytucje i państwa członkowskie. Karta niewątpliwie te możliwości poszerzy, ale będą one istotnie limitowane przepisami horyzontalnymi z tytułu VII Karty<sup>34</sup>.

\*

Wejście w życie Karty Praw Podstawowych zuniformizuje system prawny Unii Europejskiej, wzmocni jurysdykcję struktur integracyjnych oraz zaktywizuje procesy konstytucjonalizacji. Karta jako źródło prawa wzmocni rolę

<sup>33</sup> Tamże, s. 88.

<sup>34</sup> I.C. K a m i ń s k i, *Karta Praw Podstawowych jako połączenie praw i zasad – strukturalna wada czy szansa?*, s. 39.

Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, tendencje federalizacyjne w UE, a wreszcie – doda „substancji” instytucji obywatelstwa UE. Jednak sam akt wejścia Karty Praw Podstawowych jako elementu prawa pierwotnego UE nie wywoła zmian rewolucyjnych, raczej wzmocni już teraz zauważalne tendencje<sup>35</sup>.

Traktat z Lizbony w sposób jednoznaczny nadał Kartie Praw Podstawowych UE charakter prawnie wiążący. Tym samym mamy do czynienia z włączeniem Karty do prawa pierwotnego Unii. Traktat wyposażył również UE w kompetencję do przystąpienia do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i zawarł zobowiązanie Unii do przystąpienia do tejże Konwencji. Przystąpienie UE do Europejskiej Konwencji oraz włączenie Karty w myśl postanowień Traktatu do pierwotnego prawa unijnego mają łącznie wzmocnić system ochrony praw podstawowych w ramach UE i doprowadzić go do poziomu, jaki istnieje w państwach członkowskich<sup>36</sup>.

#### CHARTER OF BASIC RIGHTS IN THE LISBON TREATY

##### S u m m a r y

The article deals with the Charter of Basic Rights of the European Union, which by virtue of Article 6 of the Maastricht Treaty and later amended by the Lisbon Treaty was incorporated in the EU primary law. The Charter does not bring about an extension of competences and tasks which the Treaties assign to the Union. Neither can the member states undertake an action that would contravene the Charter. The fact that the Charter of Basic Rights of the EU has become a document with a legal force does not bring any dramatic changes in the current system. The catalogue of individual rights that hamper the activities of the EU institutions has a profound symbolic value, expressing the axiology of the EU and reinforcing respect for the basic rights of an individual in the process of integration.

**Słowa kluczowe:** Karta Praw Podstawowych, katalog praw jednostki, prawo pierwotne, prawa podstawowe.

**Key words:** Charter of Basic Rights, catalogue of individual rights, primary law, basic rights.

---

<sup>35</sup> R. G r z e s z c z a k, *Wpływ Karty Praw Podstawowych na strukturę polityczną i prawną Unii Europejskiej*, w: *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, s. 49.

<sup>36</sup> R. W i e r u s z e w s k i, *Postanowienia Karty Praw Podstawowych w świetle wiążących Polskę umów międzynarodowych i postanowień Konstytucji RP z 1997 r.*, w: *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, s. 113.