

# Rozdział I. Zakres praw podlegających ochronie sądowej w systemie Rady Europy i Unii Europejskiej

## § 1. Uwagi wprowadzające

Celem niniejszego rozdziału jest porównanie zakresu praw podlegających ochronie sądowej w ramach systemu RE i UE. Oprócz rekonstrukcji katalogu praw chronionych wskazane zostały także relacje, jakie zachodzić mogą między tymi prawami. Przeprowadzenie analizy w tym zakresie pozwoli na udzielenie w kolejnych częściach pracy odpowiedzi na pytanie, na ile dwa współistniejące systemy pełnią wobec siebie rolę uzupełniającą, a na ile konkurencyjną.

Warto ponadto zwrócić uwagę, że w systemie unijnym, i to zarówno w aktach prawnych, jak i w orzecznictwie TSUE, konsekwentnie stosuje się pojęcie „praw podstawowych” lub – jak niektórzy wolą – „praw fundamentalnych”, a nie „praw człowieka”. Nie odnosząc się szerzej do dyskusji doktryny dotyczącej różnic między wskazanymi pojęciami<sup>1</sup>, zgodzić się można z *K. Wójtowiczem*, który wskazuje, że w istocie są to pojęcia tożsame, z tym że pojęcie „praw podstawowych” używane jest, gdy mamy do czynienia z działaniem w ramach porządku prawnego UE, natomiast sformułowanie „prawa człowieka” stosuje się raczej w stosunkach zewnętrznych UE<sup>2</sup>. Z punktu widzenia celów niniejszej pracy rozróżnienie takie wydaje się w pełni zasadne.

---

<sup>1</sup> Przeglądu wypowiedzi przedstawicieli nauki w tym zakresie dokonuje *M. Dybowski*, *Prawa fundamentalne*, s. 53–60, w szczególności s. 54–56. Zob. jednak *E. Cała-Wacinkiewicz*, *Poszanowanie praw człowieka*, s. 109.

<sup>2</sup> *K. Wójtowicz*, *Ochrona praw człowieka*, s. 205–206.

## § 2. System Rady Europy

### I. Uwagi wprowadzające

Rada Europy powstała 5.5.1949 r. w Londynie wraz z przyjęciem Statutu RE przez Belgię, Danię, Francję, Irlandię, Włochy, Luksemburg, Holandię, Norwegię, Szwecję oraz Wielką Brytanię. Wskazuje się, że utworzenie tej organizacji spowodowane było w dużej mierze reakcją na wydarzenia II wojny światowej i chęcią uniknięcia podobnych zdarzeń w przyszłości<sup>3</sup>. W literaturze podkreśla się, że była to również polityczna odpowiedź na ideologię komunistyczną i napięcie związane z zimną wojną<sup>4</sup>.

Zgodnie z art. 1 pkt a Statutu RE celem RE jest „osiągnięcie większej jedności między jej członkami, aby chronić i wcielać w życie ideały i zasady, stanowiące ich wspólne dziedzictwo, oraz aby ułatwić ich postęp ekonomiczny i społeczny”. Cel ten urzeczywistniany jest m.in. przez przestrzeganie i rozwój praw człowieka i podstawowych wolności (art. 1 pkt b Statutu RE). Zasadnicze znaczenie ochrony praw człowieka w systemie RE zostało również podkreślone w art. 3 Statutu RE, który stanowi: „Każdy członek Rady Europy uznaje zasadę praworządności oraz zasadę, iż wszystkie osoby pozostające pod jego jurysdykcją korzystają z praw człowieka i podstawowych wolności; musi też szczerze i wydatnie współpracować dla urzeczywistniania celu Rady określonego w rozdziale I”. Poważne naruszenie tego przepisu, zgodnie z art. 8 Statutu RE, może skutkować zawieszeniem członka RE w prawie reprezentacji i wezwaniem przez Komitet Ministrów do wystąpienia z RE, a w przypadku niezastosowania się do takiego wezwania przez członka Komitet może postanowić, iż dane państwo przestało być członkiem RE<sup>5</sup>. Zgromadzenie Parlamentarne rozpoczęło procedurę na podstawie art. 8 wobec Grecji. Ta jednak w 1969 r. sama wystąpiła z RE i wypowiedziała EKPCz<sup>6</sup>.

Rada Europy realizuje swoje funkcje i zadania w różnych formach. Z punktu widzenia tematu niniejszej pracy najistotniejsze znaczenie mają traktaty przyjmowane w ramach RE, których liczba obecnie wynosi 221 (wliczając

---

<sup>3</sup> A. Bisztyga, *Ochrona praw człowieka*, s. 117.

<sup>4</sup> G. Michałowska, *Ochrona praw*, s. 91.

<sup>5</sup> C. Ovey, R.C.A. White, *The European Convention*, s. 4.

<sup>6</sup> F. Benoit-Rohmer, H. Klebes, *Council of Europe law*, s. 40.

także protokoły dodatkowe do traktatów)<sup>7</sup>. Dotyczą one szerokiego spektrum zagadnień, m.in. biomedycyny, adopcji, ochrony mniejszości narodowych czy dostępu do oficjalnych dokumentów<sup>8</sup>. W niniejszej pracy skoncentruję się jedynie na aktach zawierających prawa, których można dochodzić na drodze sądowej.

## II. Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności

Już w 1950 r. akt ten został otwarty do podpisu. Wszystkie państwa członkowskie RE są stronami EKPCz. Wynika to z faktu, iż zgodnie z § 9 rezolucji Zgromadzenia Parlamentarnego Nr 1031<sup>9</sup> państwo, któremu zostało przyznane członkostwo, musi z tą chwilą podpisać EKPCz i w okresie roku ją ratyfikować<sup>10</sup>. Podkreśla się, że zobowiązanie to ma jedynie charakter polityczny<sup>11</sup>.

Na podstawie przepisów EKPCz ustanowiony został ETPC. Zgodnie z art. 19 EKPCz tworzono go „w celu zapewnienia przestrzegania zobowiązań wynikających dla Wysokich Układających się Stron z Konwencji i jej protokołów”. Zgodnie z art. 32 ust. 1 EKPCz „Trybunał jest właściwy do rozpoznawania wszystkich spraw dotyczących interpretacji i stosowania Konwencji i jej Protokołów”. Zakres sądowej ochrony jest więc ograniczony jedynie do tych aktów. Warto jednak zauważyć, że w procesie interpretacji EKPCz ETPC odnosi się także do innych aktów przyjętych w ramach zarówno RE, jak i innych organizacji międzynarodowych, a także do decyzji organów stosujących te akty<sup>12</sup>.

---

<sup>7</sup> Stan na dzień 1.7.2017 r., dane ze strony Biura RE ds. Traktatów (Council of Europe Treaty Office), <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=ENG>.

<sup>8</sup> Pełna lista traktatów dostępna jest na stronie internetowej Biura RE ds. Traktatów – <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=ENG> [dostęp z 18.8.2016 r.].

<sup>9</sup> Resolution 1031 (1994) on the honouring of commitments entered into by member states when joining the Council of Europe, tekst dostępny na stronie Zgromadzenia Parlamentarnego, <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta94/ERES1031.htm> [dostęp z 18.8.2016 r.].

<sup>10</sup> W oryginalnej wersji ang.: *The Assembly recalls in this connection that accession to the Council of Europe must go together with becoming a party to the European Convention on Human Rights. It therefore considers that the ratification procedure should normally be completed within one year after accession to the Statute and signature of the Convention.*

<sup>11</sup> Harris, O'Boyle, Bates, Buckley, Law, s. 1.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 14.

W pierwotnej wersji EKPCz z 1950 r. katalog praw chronionych obejmował prawo do życia, zakaz tortur, zakaz niewolnictwa i pracy przymusowej, prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego, prawo do rzetelnego procesu sądowego, zakaz karania bez podstawy prawnej, prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, wolność myśli, sumienia i wyznania, wolność wyrażania opinii, wolność zgromadzeń i stowarzyszania się, prawo do zawarcia małżeństwa, prawo do skutecznego środka odwoławczego oraz zakaz dyskryminacji (art. 2–14 EKPCz).

Zakres praw chronionych w EKPCz ulegał i ulega nadal rozszerzaniu poprzez przyjmowanie protokołów dodatkowych do Konwencji. Dotychczas do EKPCz zostało przyjętych 17<sup>13</sup> protokołów dodatkowych, z tym że część z nich dotyczyła zmian o charakterze proceduralnym.

Protokoły dodatkowe o charakterze materialnym dotyczyły – w kolejności przyjmowania: ochrony własności, prawa do nauki oraz prawa do wolnych wyborów (EKPCzprot1); zakazu pozbawiania wolności za długi, prawa do swobodnego poruszania się, zakazu wydalania obywateli oraz zakazu zbiorowego wydalania cudzoziemców (EKPCzprot4); zniesienia kary śmierci, z zastrzeżeniem, że państwo może przewidzieć w ustawodawstwie karę śmierci za czyny popełnione podczas wojny lub w okresie bezpośredniego zagrożenia wojną (EKPCzprot6); gwarancji proceduralnych dotyczących wydalania cudzoziemców, prawa do środka odwoławczego w sprawach karnych, odszkodowania za niesłuszne skazanie, zakazu ponownego sądenia lub karania oraz równości małżonków (EKPCzprot7); ogólnego zakazu dyskryminacji (EKPCzprot12) oraz całkowitego zniesienia kary śmierci (EKPCzprot13).

Zgodnie z formułą przyjętą wobec wszystkich wskazanych wyżej protokołów ich przepisy, określające prawa, uznawane są za „dodatkowe artykuły Konwencji” (zob. art. 5 EKPCzprot1, art. 6 EKPCzprot4 itd.). W przeciwieństwie do protokołów o charakterze proceduralnym nie zostały one włączone do jednolitego tekstu EKPCz, lecz stanowią samodzielne dokumenty<sup>14</sup>.

Należy także zauważyć, że nie wszystkie protokoły dodatkowe zostały podpisane i ratyfikowane przez wszystkie państwa członkowskie RE. Protokół Nr 1 nie został ratyfikowany przez Monako i Szwajcarię. Protokół Nr 4 nie został podpisany przez Grecję i Szwajcarię, a nie ratyfikowały go do tej pory, mimo

---

<sup>13</sup> Licząc osobno EKPCzprot14 i EKPCzprot14bis. Należy wyjaśnić, że zgodnie z EKPCzprot14bis przestaje on obowiązywać wraz z wejściem życie EKPCzprot14 (zob. art. 9 EKPCzprot14bis).

<sup>14</sup> G. Michałowska, *Ochrona praw*, s. 93.

podpisania, Turcja i Wielka Brytania. Protokół Nr 6 nie został ratyfikowany przez Rosję. Protokołu 7 nie podpisała Wielka Brytania, a do ratyfikacji nie doszło jeszcze w Niemczech i Holandii. Protokołu Nr 12 nie ratyfikowało dotąd 18 państw spośród sygnatariuszy, natomiast 9, w tym Polska, do tej pory go nie podpisało. Protokół Nr 13 nie został podpisany przez Azerbejdżan i Rosję, natomiast Armenia nie dokonała ratyfikacji, mimo że go podpisała<sup>15</sup>. Wynika z tego, że zakres praw chronionych w poszczególnych państwach członkowskich RE może być różny.

W literaturze wskazuje się, że EKPCz zawiera zasadniczo, ale nie wyłącznie, prawa o charakterze osobistym i politycznym<sup>16</sup>. Wynika to z faktu, iż twórcy EKPCz chcieli wykorzystać moment „silnej fali praw człowieka” i przygotować możliwie krótki i niekontrowersyjny tekst, który mógłby być szybko zaakceptowany przez władze krajowe<sup>17</sup>. Wprowadzenie do proponowanego tekstu aktu praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych mogło zdaniem twórców EKPCz, wywołać długie i żmudne dyskusje, dlatego też zdecydowano się na ich odrębne uregulowanie w późniejszym terminie<sup>18</sup>. Warto jednak zauważyć, że znalazły się one w pewnym zakresie w katalogu praw chronionych (np. prawo własności czy prawo do edukacji wprowadzone przez EKPCz-prot1)<sup>19</sup>. W wyr. z 9.10.1979 r. *Airey v. Irlandii*<sup>20</sup> ETPC stwierdził, że choć EKPCz dotyczy praw osobistych i politycznych, to wiele z nich wywołuje skutki natury socjalnej czy ekonomicznej. Dlatego też zdaniem ETPC „sam fakt, że interpretacja Konwencji może rozszerzyć się na sferę praw socjalnych i ekonomicznych nie powinno stanowić decydującego czynnika przeciwko takiej interpretacji; nie ma nieprzekraczalnej granicy rozdzielającej tę sferę [czyli praw socjalnych i ekonomicznych – A.H.] od dziedzin objętych Konwencją” (§ 26)<sup>21</sup>. Stąd ETPC, interpretując prawa konwencyjne, odnosi się coraz częściej także

---

<sup>15</sup> Dane na dzień 1.7.2017 r., zob. stronę internetową Biura RE ds. Traktatów: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=187&CM=7&D-F=09/02/2013&CL=ENG>.

<sup>16</sup> A. Bisztyga, *Ochrona praw człowieka*, s. 123.

<sup>17</sup> Harris, O'Boyle, Bates, Buckley, *Law*, s. 3. Na temat przygotowania EKPCz zob. np. A. Mowbray, *Cases*, s. 1–10.

<sup>18</sup> Harris, O'Boyle, Bates, Buckley, *Law*, s. 3.

<sup>19</sup> C. Ovey, R.C.A. White, *The European Convention*, s. 6.

<sup>20</sup> Skarga Nr 6289/73, HUDOC.

<sup>21</sup> O ile nie zaznaczono inaczej, wszystkie tłum. A.H.

do EKS (a także Zrewidowanej EKS) i dorobku Komitetu Praw Społecznych RE<sup>22</sup>.

Część praw zawartych w EKPCz ma charakter bezwzględny, tzn. że nie mogą one podlegać ograniczeniom. Ta szczególna pozycja zagwarantowana została prawu do życia, zakazowi tortur, zakazowi niewolnictwa i poddaństwa, zakazowi karania bez podstawy prawnej<sup>23</sup>. Uchylenie się od tych zobowiązań, zgodnie z art. 15 ust. 2 EKPCz, zakazane jest nawet w przypadku wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu.

### III. Interpretacja Konwencji przez Europejski Trybunał Praw Człowieka

Celem niniejszego podrozdziału nie jest analiza teoretycznoprawna, a jedynie przedstawienie podstawowych metod interpretacji EKPCz stosowanych przez ETPC, warto bowiem zauważyć, że początkowo uważano, iż EKPCz ustanowiła „w dużej mierze minimalne standardy dla podstawowych praw człowieka”<sup>24</sup>. W miarę upływu czasu ETPC „wypełniał” postanowienia EKPCz swoim orzecznictwem<sup>25</sup>.

Trybunał stosuje ogólne zasady prawa międzynarodowego dotyczące interpretacji traktatów, a więc przede wszystkim normy zawarte w Konwencji wiedeńskiej. Już w 1975 r., czyli jeszcze przed wejściem w życie Konwencji wiedeńskiej, w wyr. wydanym 21.2.1975 r. w sprawie *Golder v. Wielkiej Brytanii*<sup>26</sup>, ETPC stwierdził, że normy zawarte w art. 31–33 Konwencji wiedeńskiej, które wyrażają w zasadzie ogólnie przyjmowane zasady prawa międzynarodowego, powinny stanowić dla ETPC wskazówkę interpretacyjną. Podstawowe zasady wynikające z Konwencji wiedeńskiej to interpretacja traktatów w dobrej wierze, rozumienie użytych w umowie wyrazów i zwrotów, tak jak to wynika z ich

---

<sup>22</sup> Zob. np. wyr. ETPC z: 27.7.2004 r. *Sidabras i Džiatuas v. Litwie*, skargi Nr 55480/00 i 59330/00, HUDOC, w szczególności § 47; 12.11.2008 r. *Demir i Baykara v. Turcji*, skarga Nr 34503/97, HUDOC, oraz 13.3.2006 r. *Compagnano v. Włochom*, skarga Nr 77955/01, HUDOC. Szerzej na ten temat zob. np. L. Garlicki, Prawa socjalne, s. 178–190.

<sup>23</sup> Nowicki, Wokół Konwencji, 2009, s. 556. Zob. także wyr. ETPC z 6.4.2000 r. *Labita v. Włochom*, skarga Nr 26772/95, HUDOC, § 119.

<sup>24</sup> H. Keller, A. Stone Sweet, A Europe of Rights, s. 6.

<sup>25</sup> Na temat teorii interpretacji EKPCz zob. w szczególności G. Letsas, A Theory, *passim*, oraz A. Wiśniewski, Uwagi, s. 15–39.

<sup>26</sup> Wyr. ETPC z 2.2.1975 r., skarga Nr 4451/70, HUDOC, § 29 i n.

normalnego znaczenia, oraz przyjmowanie znaczenia poszczególnych wyrazów w świetle przedmiotu i celu umowy<sup>27</sup>.

Szczególnie interesująca wydaje się interpretacja kontekstowa, której dotyczy art. 31 ust. 2 Konwencji wiedeńskiej. Zgodnie ze wskazanym przepisem „dla celów interpretacji traktatu kontekst obejmuje, oprócz tekstu, łącznie z jego wstępem i załącznikami: a) każde porozumienie dotyczące traktatu, osiągnięte między wszystkimi stronami w związku z zawarciem traktatu; b) każdy dokument sporządzony przez jedną lub więcej stron w związku z zawarciem traktatu, przyjęty przez inne strony jako dokument odnoszący się do traktatu”.

Interpretacja kontekstowa jest stosowana przez ETPC w szczególności w przypadkach naruszenia prawa szczegółowo uregulowanego w protokole dodatkowym, którego skarżone państwo nie jest stroną<sup>28</sup>. W wyr. z 28.5.1985 r. *Abdulaziz, Cabales i Balkandali v. Wielkiej Brytanii*<sup>29</sup> Wielka Brytania argumentowała, że gwarancje wynikające z przepisów EKPCz, a w szczególności z art. 8, nie dotyczą spraw związanych z sytuacją imigrantów. Dodatkowo Wielka Brytania wskazała, że w zakresie spraw dotyczących imigrantów właściwy jest EKPCzprot4, którego państwo to nie ratyfikowało. Trybunał podkreślił jednak w swoim wyroku, że: „Konwencja i Protokoły muszą być czytane jako całość (...). Choć niektóre aspekty prawa wjazdu do kraju są regulowane, wobec państw, które są związane tym aktem, w EKPCzprot4, nie może to wykluczać, że środki podjęte w zakresie imigracji mogą wpłynąć na prawo do poszanowania życia rodzinnego (artykuł 8)”<sup>30</sup>, i w efekcie uznał, że art. 8 EKPCz miał zastosowanie w sprawie (choć nie został naruszony przez Wielką Brytanię)<sup>30</sup>.

C. *Ovey i R.C.A. White* zauważają, że w przypadku EKPCz ogólne zasady interpretacji muszą być stosowane z ostrożnością. Autorzy wskazują bowiem na specjalny charakter EKPCz, która – choć jest traktatem międzynarodowym – wywiera wpływ na stosunek państw do swoich obywateli i innych osób znajdujących się pod ich jurysdykcją, a ta kwestia w prawie międzynarodowym zawsze pozostawała w gestii samych państw<sup>31</sup>. W wyr. z 27.6.1968 r. *Wemhoff*

---

<sup>27</sup> W. Góralczyk, S. Sawicki, Prawo międzynarodowe, s. 96.

<sup>28</sup> C. *Ovey, R.C.A. White*, The European Convention, s. 44.

<sup>29</sup> Skargi Nr 9214/80, 9473/81 i 9474/81, HUDOC, § 60.

<sup>30</sup> Zob. również wyr. ETPC z: 6.11.1980 r. *Guzzardi v. Włochom*, skarga Nr 7367/76, HUDOC, który dotyczył prawa do swobodnego poruszania się (regulowanego przez EKPCzprot4, nieratyfikowany przez Włochy) w kontekście art. 5 EKPCz.

<sup>31</sup> C. *Ovey, R.C.A. White*, The European Convention, s. 40.

v. *Niemcom*<sup>32</sup> sam ETPC wskazał, że konieczne jest szukanie interpretacji najwłaściwszej z punktu widzenia realizacji celu EKPCz, a nie takiej, która ograniczałaby w jak największym stopniu zobowiązania powzięte przez strony. W doktrynie wskazuje się, że jest to zatem uchylenie ogólnej zasady restrykcyjnej interpretacji traktatów jako aktów ograniczających w pewnym stopniu suwerenność państwa<sup>33</sup>.

Trybunał wypracował także własne techniki interpretacyjne, wskazując, że „interpretując Konwencję trzeba wziąć pod uwagę jej specjalny charakter jako traktatu, którego celem jest (...) egzekwowanie praw człowieka i podstawowych wolności”<sup>34</sup>. A. *Mowbray* wymienia dwie nowe techniki interpretacji o zasadniczym znaczeniu: doktrynę „żyjącego instrumentu” oraz doktrynę „praktyczności i efektywności”<sup>35</sup>.

Doktryna „żyjącego instrumentu” (*living instrument*) zapoczątkowana została wraz z wydaniem wyr. ETPCz z 25.4.1978 r. *Tyrer v. Wielkiej Brytanii*<sup>36</sup> dotyczącego stosowania kar cielesnych. Trybunał wskazał, że „Konwencja jest żyjącym instrumentem, który (...) musi być interpretowany w świetle współczesnych warunków”. Trybunał podkreślił również, że musi uwzględniać rozwój ogólnie przyjmowanych standardów polityki penalnej w państwach należących do RE. Doktryna „żyjącego instrumentu” może więc być używana przez ETPC w celu podwyższania standardów ochrony. W pewnych sytuacjach, wskazując na wyższe standardy współczesne, ETPC odchodzi więc od swoich wcześniejszych orzeczeń, w których w przedmiotowo podobnych sprawach nie stwierdzał naruszenia EKPCz. W wyr. z 28.7.1999 r. *Selmouni v. Francji*<sup>37</sup> ETPC wyjaśnił np. że „zdaniem Trybunału pewne akty, które w przeszłości kwalifikowane były jako «niehumanitarne lub poniżające traktowanie», w opozycji do «tortur», mogą być kwalifikowane odmiennie w przyszłości”. Rozwój standardów może wynikać w szczególności ze zmian zachodzących, po pierwsze, w państwie członkowskim, którego dotyczy sprawa, oraz, po drugie, na poziomie międzynarodowym<sup>38</sup>. Przykładem sprawy, w której ETPC odwołał się do standardów krajowych, jest wyr. z 28.5.2002 r. *Stafford v. Wielkiej Bryta-*

---

<sup>32</sup> Skarga Nr 2122/64, HUDOC, § 8.

<sup>33</sup> C. *Ovey*, R.C.A. *White*, *The European Convention*, s. 46.

<sup>34</sup> Wyr. ETPC z 7.7.1989 r. *Soering v. Wielkiej Brytanii*, skarga Nr 14038/88, HUDOC, § 87.

<sup>35</sup> A. *Mowbray*, *The Creativity*, s. 57–79.

<sup>36</sup> Skarga Nr 5856/72, HUDOC, § 31.

<sup>37</sup> Skarga Nr 25803/94, HUDOC, § 101.

<sup>38</sup> Przeglądu spraw dotyczących zmian okoliczności i pojawiania się nowych standardów dokonuje T. *Jasudowicz*, „Poskromienie złoŹnicy”, s. 52–69.



ni<sup>39</sup>. W uzasadnieniu ETPC stwierdził wprost, że „musi brać pod uwagę zmieniające się warunki w państwach członkowskich i odpowiadać na każdy rodzaj się konsensus dotyczący standardów [ochrony]. (...) Podobne okoliczności mają zastosowanie w przypadku zmiany warunków i każdego, widocznego w porządku prawnym państwa skarżonego, konsensu”. Do rozwoju standardów międzynarodowych ETPC odwołał się m.in. w głośnym wyr. z 11.7.2002 r. *Goodwin v. Wielkiej Brytanii*<sup>40</sup> dotyczącym uznania nowej tożsamości płciowej transseksualistów po operacji zmiany płci. W uzasadnieniu ETPC stwierdził, że istnieją jasne i niezaprzeczalne dowody na istnienie międzynarodowego trendu społecznego uznania transseksualistów, ale także prawnego uznania ich nowej tożsamości płciowej po operacji zmiany płci. W konkluzji stwierdził, że Wielka Brytania nie uszanowała prawa do życia prywatnego skarżącej (art. 8 EKPCz).

Doktryna „praktyczności i efektywności” używana jest natomiast przez ETPC głównie w celu wyinterpretowywania z EKPCz pozytywnych obowiązków państw-stron. Klasycznym przykładem może być tu cytowany już wyr. ETPC z 9.10.1979 r. *Airey v. Irlandii*, który dotyczył kwestii pomocy prawnej. Władze Irlandii twierdziły, że skarżąca mogła sama, bez pomocy profesjonalnego pełnomocnika procesowego, wystąpić do sądu, a więc nie zostało naruszone jej prawo dostępu do sądu. Trybunał stwierdził jednak, że: „Konwencja w zamierzeniu nie ma gwarantować praw, które mają charakter teoretyczny lub iluzoryczny, ale prawa, które są praktyczne i efektywne” (§ 24). Trybunał wywodził dalej, że skarżąca, mimo pouczeń sądu, nie mogłaby sama efektywnie prowadzić swojej sprawy, ponieważ konkretna sprawa musiałaby się toczyć przez sądem wyższej instancji, w którym kwestie proceduralne są niezwykle zawile. W konsekwencji ETPC uznał, iż skarżąca nie miała zapewnionego efektywnego prawa dostępu do sądu, i stwierdził naruszenie art. 6 ust. 1 EKPCz. Formuła efektywności i praktyczności służy zatem ETPC do wywodzenia, że wykonując zobowiązania konwencyjne, państwa nie mogą ograniczać się do nieingerowania, ale muszą także zapewnić realne gwarancje dla praw i wolności określonych w EKPCz<sup>41</sup>.

Należy jednak wyraźnie powtórzyć za poglądami wyrażonymi w doktrynie, a także orzecznictwie samego ETPC, że interpretacja nie może powodować

---

<sup>39</sup> Skarga Nr 46295/99, HUDOC, § 68 i 69.

<sup>40</sup> Skarga Nr 28957/95, HUDOC, § 85.

<sup>41</sup> A. Mowbray, *The Creativity*, s. 78.

wać wprowadzania do EKPCz praw, których w niej nie ma<sup>42</sup>. Z tego względu ETPC nie podzielił np. stanowiska skarżących w wyr. ETPC z 18.12.1986 r. *Johnston i in. v. Irlandii*<sup>43</sup>, którzy wywodzili prawo do rozvodu m.in. z art. 12 EKPCz, który dotyczy prawa do zawarcia małżeństwa. Określa się to w literaturze przedmiotu jako „konieczność oddzielenia dozwolonej interpretacji sądowej od niedozwolonej legislacji sądowej”<sup>44</sup>. W ramach jednak swoich możliwości ETPC uaktualnia sposób rozumienia praw chronionych w EKPCz i protokołach, dostosowując go do współczesnych warunków. Należy bowiem mieć na uwadze, że EKPCz została uchwalona w 1950 r. i nie można ignorować rozwoju w społeczeństwach europejskich, jak też zmian w systemach prawnych państw członkowskich, z jakimi mieliśmy do czynienia w ciągu tych 67 lat.

Ostatnią z podstawowych metod interpretacji stosowanych przed ETPC jest doktryna „marginesu oceny” (*margin of appreciation*). Powinno się jednak od razu zauważyć, że jej charakter jest inny od wyżej przedstawionych metod interpretacji. Margines oceny jest bowiem, jak słusznie podkreśla *M.A. Nowicki*, potwierdzeniem subsydiarnego charakteru systemu konwencyjnego<sup>45</sup>. Wyjaśnić przy tym należy, że zasada subsydiarności ma dwa aspekty: materialny i proceduralny (formalny)<sup>46</sup>. Aspekt materialny wyraża się właśnie w stosowaniu przez ETPC doktryny „marginesu oceny”, natomiast aspekt formalny – w konieczności wyczerpania drogi krajowej przed wniesieniem skargi do ETPC<sup>47</sup>.

Koncepcja „marginesu oceny” została zastosowana przez ETPC po raz pierwszy w wyr. z 7.12.1976 r. *Handyside v. Wielkiej Brytanii*<sup>48</sup>. W uzasadnieniu tego orzeczenia, jak i w wielu kolejnych<sup>49</sup>, ETPC wyjaśnił, że państwom przysługuje w pewnym stopniu uznanie (swoboda) w zakresie działań legislacyjnych, administracyjnych czy sądowych co do praw konwencyjnych.

---

<sup>42</sup> C. Ovey, R.C.A. White, *The European Convention*, s. 46–47.

<sup>43</sup> Skarga Nr 9697/82, HUDOC, § 53.

<sup>44</sup> *Harris, O’Boyle, Bates, Buckley*, Law, s. 7.

<sup>45</sup> *M.A. Nowicki*, Wprowadzenie, s. 8.

<sup>46</sup> *L. Garlicki*, w: *Garlicki*, Konwencja, t. 2, komentarz do art. 19, s. 16.

<sup>47</sup> *Ibidem*.

<sup>48</sup> Skarga Nr 5493/72, HUDOC, § 48 i n.; zob. też *L. Garlicki*, Wartości lokalne, s. 5. Zob. też wyr. ETPC z 7.12.1976 r. *Handyside v. Wielkiej Brytanii*, § 48 i n.

<sup>49</sup> Zob. np. wyr. ETPC z: 26.4.1979 r. *Sunday Times v. Wielkiej Brytanii*, skarga Nr 6538/74, HUDOC; 22.10.1981 r. *Dudgeon v. Wielkiej Brytanii*, skarga Nr 7525/76, HUDOC; 28.11.1984 r. *Rasmussen v. Danii*, skarga Nr 8777/79, HUDOC, oraz 8.7.1986 r. *Lingens v. Austrii*, skarga Nr 9815/82, HUDOC.

W doktrynie podkreśla się jednak, że margines oceny, jaki przysługuje państwom-stronom EKPCz, nie ma charakteru nieograniczonego i zależy od dwóch czynników<sup>50</sup>. Po pierwsze, od tego, jak uregulowane zostało zagadnienie ograniczeń danego prawa w EKPCz. ETPC, co do zasady, nie stosuje doktryny „marginesu oceny” wobec praw mających charakter bezwzględny, takich jak prawo do życia<sup>51</sup> (marginesem oceny objęte jest już zagadnienie początku ochrony prawa do życia)<sup>52</sup>. Zakres uznaniowości państwa jest natomiast szerszy w przypadku praw zawierających klauzule limitacyjne (np. prawo do prywatności)<sup>53</sup>. Po drugie, ETPC bierze pod uwagę stan faktyczny danej sprawy, tzn. bada, w jaki sposób państwo skorzystało z przysługującej mu swobody<sup>54</sup>.

## IV. Zastrzeżenia

Skarga, w której zarzuca się naruszenie prawa czy wolności gwarantowanej w przepisie, do którego skarżone państwo złożyło zastrzeżenie zgodne ze wskazanymi niżej warunkami, jest odrzucana przez ETPC<sup>55</sup>. Z tego względu konieczne jest wyjaśnienie znaczenia zastrzeżeń do EKPCz i omówienie zagadnienia ich dopuszczalności.

Zastrzeżenie w prawie międzynarodowym, zgodnie z definicją zawartą w Konwencji wiedeńskiej, to „jednostronne oświadczenie, jakkolwiek byłoby ono sformułowane lub nazwane, złożone przez państwo przy podpisaniu, ratyfikacji, przyjęciu, zatwierdzeniu lub przystąpieniu do traktatu, mocą którego zmierza ono do wykluczenia lub modyfikacji skutku prawnego pewnych postanowień traktatu w ich zastosowaniu do tego państwa” (art. 2 ust. 1 lit. d Konwencji wiedeńskiej).

W art. 57 EKPCz przewidziano możliwość składania zastrzeżeń. Zgodnie z ust. 1 wskazanego przepisu jest to możliwe przy podpisywaniu EKPCz lub przy składaniu dokumentów ratyfikacyjnych i może dotyczyć każdego przepisu tego aktu, przy czym niedozwolone są zastrzeżenia o charakterze ogólnym.

---

<sup>50</sup> Wskazane elementy wyznaczające zakres marginesu oceny przyjmują za: V. Strážnická, *The Interpretation Doctrine*, s. 105.

<sup>51</sup> Zob. J. Kapelańska-Pregowska, *Koncepcja*, s. 94.

<sup>52</sup> Zob. wyr. ETPC z: 7.3.2006 r. *Vo v. Francji*, skarga Nr 53924/00, HUDOC, § 82, oraz 10.4.2007 r. *Evans v. Wielkiej Brytanii*, skarga Nr 6339/05, HUDOC, § 54.

<sup>53</sup> A. Orakhelashvili, *Restrictive Interpretation*, s. 564–565.

<sup>54</sup> M.A. Nowicki, *Wprowadzenie*, s. 8.

<sup>55</sup> Zob. post. ETPC z: 23.10.2010 r. *Kozlova i Smirnova v. Łotwie*, skarga Nr 57381/00, HUDOC, oraz 15.6.2000 r. *Shestorkin v. Estonii*, skarga Nr 49450/99, HUDOC.

nym. Zastrzeżenie można złożyć jedynie w takim zakresie, w jakim na terytorium strony, która je składa, obowiązuje ustawa niezgodna z danym przepisem EKPCz. Ustawa ta musi obowiązywać w momencie podpisywania czy ratyfikacji, w innym bowiem przypadku państwa mogłyby przyjmować w późniejszym okresie ustawy „broniące” je przed niechcianymi przepisami EKPCz<sup>56</sup>. Zgodnie z art. 57 ust. 2 EKPCz zastrzeżenie powinno zawierać krótkie przedstawienie treści ustawy, której dotyczy. Celem tego przepisu, jak wskazał sam ETPC, jest zagwarantowanie, w szczególności wobec innych państw-stron oraz instytucji konwencyjnych, że zastrzeżenie nie wychodzi poza przepis wyraźnie wyłączony przez państwo, które je złożyło. Jak podkreśla *L. Garlicki*, obowiązek wynikający z art. 57 ust. 2 EKPCz służy zatem „zapewnieniu pewności prawnej”<sup>57</sup>.

Zastrzeżenia składać można jedynie do postanowień o charakterze materialnym, choć warto zauważyć, że państwa próbowały w przeszłości wykorzystywać art. 57 EKPCz wobec przepisów o charakterze proceduralnym, m.in. dotyczących zakresu terytorialnego stosowania EKPCz<sup>58</sup>. Warto również podkreślić, że dodatkowe ograniczenia w składaniu zastrzeżeń wynikają z art. 19 lit. c Konwencji wiedeńskiej, zgodnie z którym niedozwolone są zastrzeżenia „niezgodne z przedmiotem i celem traktatu”<sup>59</sup>.

Polska nie złożyła zastrzeżeń ani do EKPCz, ani do jej protokołów dodatkowych<sup>60</sup>.

Warto dodać, że w dwóch protokołach dotyczących zniesienia kary śmierci możliwość składania zastrzeżeń została wyraźnie wyłączona (art. 4 EKPCz-prot6 i art. 3 EKPCz-prot13).

## § 3. System Unii Europejskiej

### I. Uwagi wprowadzające

Wspólnoty Europejskie, w odróżnieniu od RE, nie były w momencie powstania zainteresowane problematyką ochrony praw człowieka, ponieważ

---

<sup>56</sup> *Harris, O'Boyle, Bates, Buckley*, Law, s. 22.

<sup>57</sup> *L. Garlicki*, w: *Garlicki*, Konwencja, t. 2, komentarz do art. 57, s. 449. Zob. także wyr. ETPC z 25.8.1993 r. *Chorherr v. Austrii*, skarga Nr 13308/87, HUDOC, § 20.

<sup>58</sup> *C. Ovey, R.C.A. White*, *The European Convention*, s. 452–454.

<sup>59</sup> *Nowicki*, *Wokół Konwencji*, 2009, s. 562.

<sup>60</sup> *L. Garlicki*, w: *Garlicki*, Konwencja, t. 2, komentarz do art. 57, s. 449.

miały one na celu przede wszystkim integrację ekonomiczną<sup>61</sup>. A. Florczak podkreśla, że ani w preambule TEWG, ani w art. 2 TEWG, dotyczącym celów EWG, nie ma mowy o ochronie praw człowieka<sup>62</sup>. Jak wyjaśnia J. Symonides, wynika to z faktu, że w latach 50. XX w., gdy przyjmowano TEWG, uważano, że „regulacja kwestii ekonomicznych tylko incydentalnie i pośrednio może prowadzić do naruszenia praw jednostek”<sup>63</sup>. Należy jednak zauważyć, że w traktatach ustanawiających WE takie prawa, jak prawo do równego wynagrodzenia kobiet i mężczyzn za jednakową pracę, zakaz dyskryminacji i prawa wynikające z zasad swobodnego przepływu towarów, osób i usług, były gwarantowane, ale miało to związek z ich wpływem na zapewnienie realizacji celów o charakterze gospodarczym WE<sup>64</sup>.

W początkowym okresie funkcjonowania ETS konsekwentnie odmawiał w swoim orzecznictwie odwoływania się do praw człowieka. Działo się tak pomimo prób powoływania się przez strony na zasady i prawa uznawane w prawie krajowym (np. ochronę uzasadnionych oczekiwań czy proporcjonalność)<sup>65</sup>. Typowym przykładem tej linii orzeczniczej jest wyr. z 4.2.1959 r., 1/58 *Friedrich Stork v. Wysokiej Władzy EWWiS*<sup>66</sup>, w którym ETS stwierdził, iż „Wspólnota nie jest związana prawami człowieka gwarantowanymi przepisami konstytucji państw członkowskich”<sup>67</sup>. Z kolei w wyr. z 1.4.1965 r., 40/64 *Marcello Sgarlata i in. v. Komisji EWG*<sup>68</sup> ETS przyjął, iż zasady ogólne wspólne dla systemów prawnych wszystkich państw członkowskich nie mają pierwszeństwa przed przepisami TEWG. P. Craig i G. de Burca twierdzą, iż jedną z głównych obiekcji ETS było krajowe źródło powoływanych zasad, co mogło nieść niebezpieczeństwo podporządkowania prawa wspólnotowego krajowemu prawu konstytucyjnemu<sup>69</sup>.

W późniejszym okresie stanowisko ETS zaczęło ewoluować. W doktrynie istnieje spór dotyczący powodów tej zmiany. W kontrowersyjnym artykule z 1992 r. J. Coppel i A. O'Neill zarzucili ETS, że traktuje on prawa człowieka in-

---

<sup>61</sup> A. Florczak, *Ewolucja ochrony*, s. 12. Geneza powstania trzech Wspólnot oraz UE zdecydowanie przekracza zakres niniejszej pracy. W tym zakresie zob. np. P. Craig, G. de Burca, *EU Law*, 2011, s. 1–30.

<sup>62</sup> A. Florczak, *Ewolucja ochrony*, s. 13.

<sup>63</sup> J. Symonides, *Ewolucja*, s. 142.

<sup>64</sup> A. Wyrozumska, *Jednostka*, s. 365.

<sup>65</sup> P. Craig, G. de Burca, *EU Law*, 2011, s. 364.

<sup>66</sup> ECLI:EU:C:1959:4.

<sup>67</sup> A. Wróbel, *Sądowa kontrola*, s. 209.

<sup>68</sup> ECLI:EU:C:1965:36.

<sup>69</sup> P. Craig, G. de Burca, *EU Law*, 2003, s. 320.

strumentalnie, wykorzystując je do własnych celów. Celem defensywnym jest ochrona pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed prawem narodowym, natomiast ofensywnym – chęć rozszerzania jurysdykcji na sfery zarezerwowane do tej pory dla sądów krajowych i zwiększenie wpływu WE na działania państw członkowskich<sup>70</sup>.

Przełomem w tej kwestii był wyr. z 12.11.1969 r., 29/69 *Erich Stauder v. Ville d'Ulm – Sozialamt*<sup>71</sup>, w którym ETS zaliczył podstawowe prawa człowieka do zasad ogólnych prawa wspólnotowego oraz uznał, iż są one przez sam ETS chronione. W wydanym rok później wyr. z 17.12.1970 r., 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*<sup>72</sup> ETS stwierdził, że „szacunek dla praw podstawowych stanowi integralną część zasad ogólnych prawa wspólnotowego chronionych przez Trybunał Sprawiedliwości. Ochrona tych praw, inspirowana tradycjami konstytucyjnymi wspólnymi dla Państw Członkowskich, musi być zapewniona w ramach struktury i celów Wspólnoty”. Z kolei w wyr. z 14.5.1974 r., 4/73 *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v. Komisji Wspólnot Europejskich*<sup>73</sup> ETS wskazał na możliwość czerpania wzorów z „międzynarodowych traktatów, które za cel mają ochronę praw człowieka, przy których tworzeniu państwa członkowskie współpracowały, lub których są sygnatariuszami”. Przykładem takiego traktatu może być Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r.<sup>74</sup> (choć trudno znaleźć przykład sprawy, w której ETS rzeczywiście oparłby się na postanowieniach tego aktu)<sup>75</sup> czy EKS.

Na podstawie formuły z wyr. z 14.5.1974 r., 4/73 *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v. Komisji Wspólnot Europejskich* w późniejszym okresie ETS nawiązywał szczególnie często do EKPCz. Po raz pierwszy uczynił to w wyr. z 28.10.1975 r., 36/75 *Roland Rutili v. Ministre de l'intérieur*<sup>76</sup>, w której uznał, że EKPCz może stanowić „linię przewodnią” systemu ochrony praw człowieka w porządku prawnym EWG<sup>77</sup>. Powołując się na postanowienia

---

<sup>70</sup> J. Coppel, A. O'Neill, The European Court, s. 681–691. Zob. również obszerną odpowiedź na tę publikację: J.H.H. Weiler, N.S. Lockhart, „Taking Rights Seriously”, *passim*.

<sup>71</sup> ECLI:EU:C:1969:57. Zob. jednak także J.H.H. Weiler, *Methods*, s. 573.

<sup>72</sup> ECLI:EU:C:1970:114, § 4.

<sup>73</sup> ECLI:EU:C:1974:51, § 13. Zob. także M. Dybowski, *Prawa fundamentalne*, s. 14–15.

<sup>74</sup> Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

<sup>75</sup> T. Ahmed, I. de Jesus Butler, *European Union*, s. 775.

<sup>76</sup> ECLI:EU:C:1975:137, § 32.

<sup>77</sup> A. Plachta, *Zasada ochrony*, s. 289.

EKPCz, ETS często korzystał także z dorobku orzeczniczego ETPC<sup>78</sup>. Z czasem przedstawiciele doktryny zauważyli nawet, że w pewnych przypadkach ETS pomijał formułę „źródła inspiracji” wobec EKPCz i stosował EKPCz bezpośrednio, „tak, jak gdyby stanowiła integralną część wspólnotowego porządku prawnego”<sup>79</sup>.

Ochrona praw podstawowych zyskała rangę traktatową dopiero w latach 90. XX w., wraz z przyjęciem Traktatu z Maastricht podpisanego 7.2.1992 r.<sup>80</sup> i następnie Traktatu z Amsterdamu podpisanego 2.10.1997 r.<sup>81</sup> Należy jednak zauważyć, że już 5.4.1977 r. przyjęta została Wspólna Deklaracja Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji<sup>82</sup>, w której podkreślono znaczenie praw podstawowych wywodzonych w szczególności z konstytucji państw członkowskich i EKPCz.

K. Lenaerts i P. Van Nuffel sporządzili listę praw „wypracowanych” przez ETS i Sąd I Instancji, i to jeszcze w okresie poprzedzającym nadanie KPP mocy wiążącej, wyłącznie na podstawie wyżej wskazanych źródeł interpretacji. Na liście tej znalazły się: zasada równego traktowania, prawo do sprawiedliwego procesu, zasada nieretroaktywności przepisów prawa karnego, retroaktywność w nakładaniu lżejszych kar, zasada *ne bis in idem*, prawo do godności ludzkiej, szacunek dla życia prywatnego, rodzinnego domu i korespondencji, wolność wyznania, słowa, stowarzyszania i zgromadzeń, prawo własności, swoboda prowadzenia działalności gospodarczej oraz swoboda poruszania się<sup>83</sup>.

## II. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej

Na spotkaniu Rady Europejskiej w Kolonii w 1999 r. zdecydowano o opracowaniu KPP. Zgodnie ze wskazówkami zawartymi w konkluzjach tego spotkania miała ona zawierać podstawowe prawa i wolności, prawa proceduralne zagwarantowane w EKPCz, prawa wywodzące się z tradycji konstytucyjnych

---

<sup>78</sup> Zob. np. wyr. ETS z: 26.6.1997 r., C-368/95 *Vereinigte Familienpress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH v. Heinrich Bauer Verlag*, ECLI:EU:C:1997:325, § 26, czy 28.3.2000 r., C-7/98 *Dieter Krombach v. André Bamberski*, ECLI:EU:C:2000:164, § 39.

<sup>79</sup> N. Lavranos, *Concurrence*, s. 30. W tym zakresie zob. także wyr. ETS z: 11.7.2002 r., C-60/00 *Mary Carpenter v. Secretary of State for the Home Department*, ECLI:EU:C:2002:434, § 41, oraz 17.9.2002 r., C-413/99 *Baumbast i R v. Secretary of State for the Home Department*, ECLI:EU:C:2002:493, § 72.

<sup>80</sup> Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30.

<sup>81</sup> Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/31.

<sup>82</sup> Dz.Urz. WE C Nr 103, s. 1.

<sup>83</sup> K. Lenaerts, P. Van Nuffel, *European Union Law*, s. 844–848.

wspólnych dla państw członkowskich, ogólne zasady prawa wspólnotowego, prawa odnoszące się wyłącznie do obywateli UE oraz prawa ekonomiczne i socjalne zawarte w EKS oraz Karcie podstawowych praw socjalnych pracobiorców w krajach Wspólnoty Europejskiej przyjętej w Strasburgu 9.12.1989 r.<sup>84</sup>

F. Jasiński zwraca uwagę na fakt, że część doktryny kwestionowała konieczność przyjęcia KPP. Zdaniem niektórych autorów obowiązujący ówczesnie TWE zawierał już katalog podstawowych praw dla obywateli WE, inni twierdzili natomiast, że lepszym rozwiązaniem byłoby przystąpienie WE do EKPCz i EKS<sup>85</sup>.

Karta Praw Podstawowych została przyjęta 7.12.2000 r. W początkowym okresie miała ona charakter aktu wiążącego wewnątrz, tzn. mogła wywoływać skutki prawne wyłącznie w stosunku do instytucji unijnych, ale nie wobec jednostek czy państw członkowskich<sup>86</sup>.

Karta Praw Podstawowych z 12.12.2007 r. w brzmieniu dostosowanym została dołączona do TL. Akt ten nie stanowił zatem części TL, w przeciwieństwie do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy z 29.10.2004 r., do którego KPP została włączona jako jego Część II. Z uwagi zamieszczonej pod tekstem KPP (poza częścią podzieloną na artykuły) wynika, że jej tekst „przejmuje, z dostosowaniami, Kartę proklamowaną dnia 7 grudnia 2000 r. i zastępuje ją od dnia w życie Traktatu z Lizbony”. Zgodnie z art. 6 ust. 1 TUE „Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 roku, w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 roku w Strasburgu, która ma taką samą moc prawną jak Traktaty”.

Od momentu wejścia w życie TL, tj. od 1.12.2009 r., KPP stała się więc częścią prawa pierwotnego UE, co – jak wskazuje A. Wyrozumska – oznacza m.in. możliwość jej bezpośredniego stosowania (pod warunkiem że norma KPP spełnia kryterium bezpośredniości) oraz prymat praw wynikających z KPP w przypadku konfliktu z normą krajową<sup>87</sup>. Wraz z wejściem w życie TL KPP nabrała także mocy wiążącej, co zostało wyraźnie potwierdzone w Deklaracji Nr 1 w sprawie KPP dołączonej do Aktu Końcowego Traktatu z Lizbony. W zd. 1 Deklaracji stwierdza się, że „Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, która jest prawnie wiążąca, potwierdza prawa podstawowe gwarantowane przez europejską Konwencję o ochronie praw człowieka i podsta-

---

<sup>84</sup> Deklaracja ta potocznie jest określana mianem Wspólnotowej Karty Praw Socjalnych Pracowników. Zob. też F. Jasiński, Karta, s. 131.

<sup>85</sup> *Ibidem*, s. 125–127.

<sup>86</sup> C. Mik, Karta Praw Podstawowych: wyznaczniki, s. 62–63.

<sup>87</sup> A. Wyrozumska, Inkorporacja, s. 84.



wowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla Państw Członkowskich”.

Podkreślić należy, że zgodnie z art. 51 ust. 1 zd. 1 KPP jej postanowienia w przypadku państw członkowskich mają zastosowanie wyłącznie w zakresie, „w jakim stosują one prawo Unii”. Sądy państw członkowskich nie będą więc mogły orzekać na podstawie przepisów KPP w sprawach czysto wewnętrznych<sup>88</sup>. Obowiązek stosowania przez sądy prawa unijnego (jako części krajowego porządku prawnego) dotyczy bowiem wyłącznie tzw. spraw unijnych (dawniej: wspólnotowych), tzn. takich, „których przedmiot jest objęty zakresem zastosowania prawa [unijnego – przyp. A.H.]”<sup>89</sup>.

Do TL dołączone zostały również Wyjaśnienia KPP. Jak wynika z części wstępnej Wyjaśnień KPP, zostały one pierwotnie sporządzone w ramach uprawnień Prezydium Konwentu, który opracowywał KPP, i uaktualnione ze względu na wskazane wyżej dostosowania. Wyjaśnienia KPP nie mają wartości prawnej, ale mogą stanowić „cenne narzędzie wykładni przeznaczone do wyjaśnienia postanowień Karty”. Zgodnie natomiast z art. 6 ust. 1 akapit 3 TUE „prawa, wolności i zasady zawarte w Karcie są interpretowane zgodnie z postanowieniami ogólnymi określonymi w tytule VII Karty regulującymi jej interpretację i stosowanie oraz z należyтым uwzględnieniem wyjaśnień, o których mowa w Karcie, które określają źródła tych postanowień”. W samej KPP do Wyjaśnień KPP odwołano się dwukrotnie: w preambule („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 („wyjaśnienia sporządzone w celu wskazania wykładni niniejszej Karty są należyście uwzględniane przez sądy Unii i Państw Członkowskich”)<sup>90</sup>. Wyjaśnienia KPP mają więc stanowić dla organów stosujących KPP, czyli przede wszystkim sądów, istotną wskazówkę interpretacyjną. Zdaniem *I. Pernice’a* choć odwołania do wykładni autentycznej mogą budzić pewne wątpliwości „z tradycyjnego prawniczego punktu widzenia”, to mogą spełniać niezwykle istotną funkcję zapewnienia jednolitego stosowania we wszystkich państwach członkowskich UE, które charakteryzują się odmiennymi tradycjami i kulturami prawnymi<sup>91</sup>. Pojawiają się jednak w doktrynie po-

---

<sup>88</sup> Zob. A. Wróbel, w: Wróbel, Karta, 2013, komentarz do art. 51, s. 1314–1316.

<sup>89</sup> D. Miąsik, Sprawa wspólnotowa, s. 17. Autor wskazuje na różne typy spraw wspólnotowych – zob. *ibidem*, s. 17–22.

<sup>90</sup> A. Wróbel, O niektórych problemach, s. 103.

<sup>91</sup> I. Pernice, The Treaty of Lisbon, s. 242.

glądy wskazujące, że w Wyjaśnieniach KPP w sposób zdawkowy potraktowano m.in. zasadniczy dla stosowania KPP problem rozróżnienia praw i zasad.

W preambule KPP określony został katalog źródeł praw podstawowych zawartych w tym akcie prawnym. Ma on charakter otwarty<sup>92</sup> i odnosi się do wspólnych tradycji konstytucyjnych i zobowiązań międzynarodowych wspólnych państwom członkowskim, EKPCz, Kart Społecznych przyjętych przez UE i RE oraz orzecznictwa TSUE i ETPC.

Spośród 54 artykułów KPP aż 50 dotyczy prawa materialnego. Prawa podstawowe powiązane zostały z sześcioma wartościami ogólniejszymi (godność, wolność, równość, solidarność, obywatelstwo UE oraz sprawiedliwość) i podzielone na tyleż grup<sup>93</sup>. Szczegółowe odniesienie się do każdego z praw zawartych w KPP przekroczyłoby ramy niniejszej pracy, dlatego ograniczę się jedynie do ich wyliczenia. W Tytule I – Godność – potwierdzono: zasadę godności, prawa do życia, prawa człowieka do integralności, zakaz tortur i niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karaniania, zakaz niewolnictwa i pracy przymusowej (art. 1–5 KPP). W Tytule II – Wolności – zawarte zostały: prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego, poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego, ochrona danych osobowych, prawo do zawarcia małżeństwa i prawo do założenia rodziny, wolność myśli, sumienia i religii, wolność wypowiedzi i informacji, wolność zgromadzania się i stowarzyszania się, wolność sztuki i nauki, prawo do nauki, wolność wyboru zawodu i prawo do podejmowania pracy, wolność prowadzenia działalności gospodarczej, prawo własności, prawo do azylu oraz ochrona w przypadku usunięcia z terytorium państwa, wydalenia lub ekstradycji (art. 6–19 KPP). Tytuł III – Równość – obejmuje: równość wobec prawa, niedyskryminację, szacunek dla różnorodności kulturowej, religijnej i językowej, równość kobiet i mężczyzn, prawa dziecka, prawa osób w podeszłym wieku, integrację osób niepełnosprawnych (art. 20–26 KPP). Tytuł IV – Solidarność – dotyczy zagadnień: praw pracowników do informacji i konsultacji w ramach przedsiębiorstwa, prawa do rokowań i działań zbiorowych, prawa dostępu do pośrednictwa pracy, ochrony w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy, należytych i sprawiedliwych warunków pracy, zakazu pracy dzieci i ochrony młodocianych w pracy, życia rodzinnego i zawodowego, zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej, ochrony zdrowia, dostępu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym,

---

<sup>92</sup> Pkt 5 preambuły KPP stanowi: „niniejsza Karta potwierdza, przy poszanowaniu kompetencji i zadań Unii oraz zasady pomocniczości, prawa wynikające **zwłaszcza** [podkr. A.H.] z (...)”.

<sup>93</sup> C. Mik, Karta Praw Podstawowych Unii, s. 80.

ochrony środowiska, ochrony konsumentów (art. 27–38 KPP). W Tytule V – Prawa obywatelskie – znalazły się: prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do PE, prawo do głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych, prawo do dobrej administracji, prawo dostępu do dokumentów, prawo do zwrócenia się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, prawo petycji, swoboda przemieszczenia się i pobytu, opieka dyplomatyczna i konsularna (art. 39–46 KPP). Warto jednak zauważyć, że prawa zawarte w Tytule V odnoszą się do obywateli UE, którymi – zgodnie z art. 20 ust. 1 TFUE – są osoby mające obywatelstwo państwa członkowskiego UE<sup>94</sup>. Tytuł VI – Wymiar sprawiedliwości – obejmuje: prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu, domniemanie niewinności i prawo do obrony, zasadę legalności oraz proporcjonalności kar do czynów zabronionych pod groźbą kary oraz zakaz ponownego sądenia lub karania w postępowaniu karnym za ten sam czyn zabroniony pod groźbą kary (art. 47–50 KPP).

W KPP znalazły się zatem zarówno prawa osobiste i polityczne, jak i społeczne, ekonomiczne i kulturalne. W doktrynie z uznaniem przyjęto także fakt zawarcia w KPP uregulowań odpowiadających nowym wyzwaniom cywilizacyjnym, takich jak zakaz klonowania, zakaz praktyk eugenicznych czy ochrona danych osobowych i ochrona konsumentów<sup>95</sup>. Część autorów podkreśla w związku z tym, że KPP wykracza poza dotychczas wypracowany przez ETS katalog praw chronionych<sup>96</sup>.

Przepisy KPP zostały podzielone na dwie kategorie: takie, które zawierają prawa, i takie, które zawierają zasady<sup>97</sup>. Zgodnie z Wyjaśnieniami KPP do art. 52 ust. 2 KPP „respektuje się prawa subiektywne, a zasad przestrzega”. Jednostka może dochodzić praw, w szczególności przed sądami<sup>98</sup>. Zgodnie natomiast z art. 52 ust. 5 KPP „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”. Zasady nie mogą być

---

<sup>94</sup> Zob. także A. Domagała, *Prawa jednostek*, s. 127–141.

<sup>95</sup> R. Arnold, *Karta*, s. 37.

<sup>96</sup> Z. Brodecki, T. T. Konciewicz, *Karta*, s. 23–24.

<sup>97</sup> Zob. jednak A. Wróbel, *O niektórych problemach*, s. 90–95. Autor ten wskazuje także na trzecią kategorię – wolności, i cytuje preambułę KPP, w której stwierdza się, że „Unia uznaje zatem prawa, wolności i zasady wymienione poniżej”.

<sup>98</sup> A. Plachta, *Zasada ochrony*, s. 315. Zob. również F. Turpin, *L'integration*, s. 627–628.

więc podstawą roszczeń, których można dochodzić przed sądami<sup>99</sup>. A. Wróbel przyjmuje jednak, że choć sądowa ochrona praw socjalnych (jako zasad) wydaje się węższa niż w przypadku praw podstawowych (jako praw), bo ograniczona jest do wykładni i kontroli legalności aktów wykonujących prawo UE, to zasada efektywności sprawia, że rezultat kontroli może być bliski rezultatowi pełnej ochrony sądowej<sup>100</sup>. A. Bodnar wskazuje natomiast, że zasady można powoływać jedynie wraz z bezpośrednio skutecznymi prawami lub gdy dojdzie do „rażącej sprzeczności” norm wydanych na ich podstawie<sup>101</sup>.

W Wyjaśnieniach KPP jako przykład zasad wskazano art. 25 KPP (prawa osób w podeszłym wieku), art. 26 KPP (integracja osób niepełnosprawnych) oraz art. 37 KPP (ochrona środowiska). Przepisy KPP zawierać mogą również „elementy prawa, jak i zasady” (Wyjaśnienia KPP do art. 52 ust. 5 KPP). Wskazano tu art. 23 KPP (równość kobiet i mężczyzn), art. 33 KPP (życie rodzinne i zawodowe) i art. 34 KPP (zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczna). I.C. Kamiński do zasad zalicza art. 20, 25, 26, 35, 36, 37, 38, 22 KPP, do praw – art. 2, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 17, 19, 21, 47, 48 i 50 oraz 8, 16, 18, 39, 40, 42, 43, 44, 45, 46 KPP, do przepisów „hybrydalnych” natomiast art. 3, 15, 23, 24, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 41, 49. Artykuł 1 (godność ludzka) wskazany autor uważa natomiast za meta- czy superprawo<sup>102</sup>.

W ocenie A. Wróbla „do norm KPP, które mają strukturę praw podstawowych jako zasad, należy zaliczyć przepisy zobowiązujące ich adresatów (...) do zapewnienia pewnego poziomu ochrony dobra, stanowiącego przedmiot danego prawa podstawowego”, a więc stanowią nakaz optymalizacyjny<sup>103</sup>. Drugim kryterium służącym identyfikacji zasad może być natomiast według tego autora zawarte w przepisach KPP odesłanie do „zasad ustanowionych w prawie UE” (w szczególności do „ustawodawstw i praktyk krajowych” – w przypadku tych zasad po stronie UE i jej państw członkowskich powstaje obowiązek ustanowienia przepisów gwarantujących dane prawo<sup>104</sup>.

---

<sup>99</sup> I.C. Kamiński, Karta, s. 41.

<sup>100</sup> A. Wróbel, O niektórych problemach, s. 95.

<sup>101</sup> A. Bodnar, Karta, s. 162.

<sup>102</sup> I.C. Kamiński, Karta, s. 41–45.

<sup>103</sup> A. Wróbel, O niektórych aspektach koncepcji praw podstawowych UE jako zasad, EPS 2014, Nr 1, s. 107.

<sup>104</sup> *Ibidem*.

Znaczenie podziału na prawa i zasady będzie zależało w dużej mierze od TSUE<sup>105</sup>. Wyraźnie należy podkreślić, że zasady ujęte w KPP nie są w żadnym wypadku pojęciem tożsamym z zasadami ogólnymi prawa<sup>106</sup>.

### III. Zasady ogólne prawa

Traktat z Lizbony podtrzymał w art. 6 TUE trójfilarową konstrukcję unijnego systemu praw podstawowych, znaną z Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, na który składają się: KPP, prawa podstawowe zagwarantowane w EKPCz oraz prawa podstawowe wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim<sup>107</sup>.

Karta Praw Podstawowych nie stanowi zatem wyczerpującego katalogu praw podstawowych chronionych w UE. Prawa podstawowe, inne niż te zawarte w KPP lub też zawierające szersze gwarancje, są chronione jako zasady ogólne, o ile wynikają ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich. Jak zauważa C. Mik, w przeciwieństwie do KPP prawa podstawowe jako zasady ogólne prawa wykazują tym samym pewną elastyczność, nie ma bowiem formalnych barier do ich uznawania<sup>108</sup>.

Co ważne, fakt, że dane prawo (czy wolność) zostało zawarte w KPP, nie wyklucza jego ochrony jako zasady ogólnej prawa. W ramach UE mamy zatem do czynienia z sytuacją „podwójnej natury” praw podstawowych, tzn. jednoczesnego funkcjonowania w formie skodyfikowanej w KPP i jako zasady ogólnej prawa.

Problem jest nie tylko typowo teoretyczny, ponieważ zgodnie z art. 19 ust. 1 zd. 2 TUE TSUE: „Zapewnia (...) poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów”. Jest to odpowiednik dotychczasowego art. 220 TWE, przeniesiony do TUE na mocy TL. Na gruncie art. 220 TWE uznawano tradycyjnie, że poszanowanie prawa dotyczy nie tylko prawa traktatowego i norm na jego podstawie stanowionych, ale także ogólnych zasad prawa<sup>109</sup>.

Wśród zasad ogólnych uznanych przez ETS wskazywano m.in. zasadę pewności prawa, zasadę nieretroaktywności czy zasadę uprawnionych oczeki-

---

<sup>105</sup> Zob. opinię rzecznika generalnego C. Villalon z 18.7.2013 r., C-176/12 *Association de médiation sociale v. Union locale des syndicats CGT, Hichem Laboubi, Union départementale CGT des Bouches-du-Rhône, Confédération générale du travail (CGT)*, ECLI:EU:C:2013:491.

<sup>106</sup> Zob. A. Wróbel, O niektórych problemach, s. 93.

<sup>107</sup> I. Pernice, *The Treaty of Lisbon*, s. 240.

<sup>108</sup> C. Mik, *Karta Praw Podstawowych: wyznaczniki*, s. 74.

<sup>109</sup> A. Plachta, *Zasada ochrony*, s. 285.