

Dominika Stopa
Tomasz Bojar-Fijałkowski

PRAWA PODSTAWOWE OBYWATELI UNII EUROPEJSKIEJ I ICH OCHRONA PRAWNA

Słowa kluczowe: Unia Europejska, obywatelstwo Unii Europejskiej, prawa podstawowe, ochrona prawna

FUNDAMENTAL RIGHTS OF EUROPEAN UNION CITIZENS AND ITS LEGAL PROTECTION

Keywords: European Union, citizenship of the European Union, fundamental rights, legal protection

Wstęp

Tematyka Unii Europejskiej stała się w ostatnim czasie niezwykle obecna w polskiej przestrzeni publicznej. Podczas dyskusji o przestrzeganiu praworządności, polityce relokacji uchodźców i podziale funduszy tematyka praw obywatelskich schodzi na dalszy plan. Mimo to, skoro obywatelami Unii Europejskiej są wszyscy obywatele państw członkowskich, w tym wszyscy obywatele Polski, warto zastanowić się czym jest to obywatelstwo oraz jakie wiążą się z nim prawa i jak są one chronione na gruncie prawa europejskiego.

Temu właśnie celowi poświęcona jest niniejsze opracowanie. Jego pierwsza część definiuje i charakteryzuje obywatelstwo Unii Europejskiej. Część druga wprowadza do tematyki ochrony praw jednostki w Unii Europejskiej. Kolejna, trzecia, traktuje o rozwoju prawnej ochrony praw podstawowych w Unii Europejskiej. Część czwarta charakteryzuje Kartę Praw Podstawowych jako podstawowe źródło praw jednostki w Unii Europejskiej. Część piąta, zarazem ostatnia, określa mechanizmy dochodzenia praw jednostki według prawa europejskiego. Całość kończą wnioski i wykaz wykorzystanych źródeł. Artykuł oparto na literaturze przedmiotu, orzecznictwie oraz aktach prawnych Unii Europejskiej.

Fakt, iż Polska nie przyjęła Karty Praw Podstawowych nie powoduje, iż poruszane zagadnienie nie jest dla Polaków istotne. Warto zapoznać się z ogólnym systemem ochrony praw obywateli Unii Europejskiej także, aby móc być aktywnym uczestnikiem spodziewanych przyszłych debat na temat funkcjonowania Polski w Unii Europejskiej. Tylko wówczas każdy z nas będzie mógł wyrobić sobie zdanie w zakresie ewentualnego wprowadzenia w Polsce Karty Praw Podstawowych. Tekst z uwagi na swoje walory informacyjne i doktrynalne powinien być użyteczny dla studentów takich kierunków studiów, jak europeistyka, prawo czy administracja.

Obywatelstwo Unii Europejskiej

Współcześnie obywatelstwo definiowane jest przez odwołanie do praw politycznych i socjalnych. Pamiętać trzeba jednak, że obywatelskość nie jest tylko zbiorem praw i obowiązków, ale jest to również w znacznej mierze poczucie wspólnoty i jej tożsamości¹. Z. Brodecki twierdzi nawet, iż „nic w takim stopniu nie kształtuje więzi duchowej z kulturą i cywilizacją europejską oraz poczucia solidarności z narodami Europy jak obywatelstwo Unii Europejskiej. Tworzy ono mentalność i przeświadczenie o wartości wspólnego interesu. Bez wykształcenia w Europejczykach tak pojmowanej świadomości europejskiej, nie można mówić o integracji w pełnym tego słowa

¹ P. B. Lehning, *European Citizenship: Towards a European identity*, Law and Philosophy, 2001, nr 20, s. 242.

znaczeniu”². Dlatego też, zgodnie z poglądami A. Bodnara³, obywatelstwo europejskie ma do spełnienia rolę na kilku płaszczyznach – regionalnej⁴, narodowej⁵ i ponadnarodowej⁶.

Obywatelstwo Unii Europejskiej zostało wprowadzone Traktatem z Maastricht⁷, który uzupełnił pierwotny tekst Traktatu o WE właśnie o to zagadnienie⁸. Należy jednak zaznaczyć, że jego pierwowzorów można się już doszukiwać w Raplocie Tindemansa⁹ czy w Raplocie o Unii Obywateli wydanym przez Parlament Europejski. Obecnie uregulowane jest w art. 20 TFUE, stwierdzającym, że każda osoba, która ma obywatelstwo kraju członkowskiego, jest tym samym obywatelem UE i jest uprawniona do korzystania z pewnych dodatkowych praw z niego płynących.

W związku z tym powstała szczególna instytucja obywatelstwa, odbiegająca od tradycyjnych założeń tej instytucji, opierających się na więzi jednostki z państwem. Obywatelstwo europejskie podkreśla więzi między jednostką a instytucjami Unii Europejskiej, która wyraża się w przyznanych jej prawach¹⁰. Na katalog praw obywatelskich składają się: prawa powiązane ze swobodą poruszania się i pobytu, prawa demokratyczne oraz prawa fundamentalne¹¹. Podkreślić również trzeba, że Traktat nie nakłada żadnych obowiązków o charakterze obywatelskim na obywateli Unii Europejskiej. Co więcej, w celu ich ustanowienia wymagana byłaby jego zmiana. Można więc stwierdzić, iż obywatelstwo europejskie jest instytucją wzmacniającą poczucie tzw. „komfortu obywatelskiego jednostki” w oparciu o całkowitą bezzwrotność świadczeń¹². Podążając za E. Meehan można stwierdzić, że jest to zupełnie „nowy rodzaj obywatelstwa, który nie jest ani obywatelstwem państwowym, ani kosmopolityczny, lecz ma charakter wielokrotności w umożliwieniu wyrażania różnych posiadanych tożsamości oraz wykonywania praw poprzez zwiększającą się kompleksową konfigurację wspólnych instytucji, państw, narodowych i transnarodowych grup interesów oraz dobrowolnych stowarzyszeń, władz lokalnych i prowincjonalnych, regionów i zrzeszeń regionów”¹³.

² Z. Brodecki, *Prawo integracji. Konstytucja dla Europy*, Warszawa 2011, s. 48.

³ A. Bodnar, *Obywatelstwo wielopoziomowe. Status jednostki w europejskiej przestrzeni konstytucyjnej*, Warszawa 2008, s. 48.

⁴ Wyróżnia się tu obywatelstwo regionów autonomicznych oraz obywatelstwo jednostek federacji. „Obywatelstwo regionalne występuje tylko w niektórych państwach członkowskich i przyjmuje formę wyłącznie członkostwa we wspólnocie politycznej. Pod względem podmiotowym ściśle zależy ono od obywatelstwa państwowego. Nie ma możliwości posiadania obywatelstwa regionalnego bez posiadania obywatelstwa państwa członkowskiego. Kryterium, które decyduje o nabyciu tego obywatelstwa, jest stałe miejsce zamieszkania, a jedynie w nielicznych przypadkach są to więzi krwi czy władanie określonym językiem. Kryteria te są jednak wtórne w stosunku do kryterium posiadania obywatelstwa państwa członkowskiego. Trzeba być bowiem obywatelem danego państwa, aby uzyskać status obywatela jednostki federacji czy regionu autonomicznego”. A. Bodnar, *Op. Cit.*, s. 89.

⁵ Obywatelstwo 28 państw członkowskich Unii Europejskiej. *Tamże*, s. 48.

⁶ Obywatelstwo Wspólnoty Brytyjskiej – Commonwealth oraz obywatelstwo europejskie. *Tamże*, s. 48.

⁷ Art. 8 Traktatu z Maastricht, stanowi: „Niniejszym ustanawia się obywatelstwo Unii. Każdy człowiek mający obywatelstwo Państwa Członkowskiego jest obywatelem Unii. Obywatele Unii korzystają z praw i podlegają obowiązkom przewidzianym w niniejszym Traktacie”. W dalszych artykułach od 8a do 8e wymieniony jest szereg uprawnień obywatelskich i politycznych zagwarantowanych obywatelom Unii. (Dz. Urz. C 191 z 29.7.1992). Instytucja obywatelstwa w nim skonstruowana jest wtórna do obywatelstwa państwa członkowskiego. Do Traktatu została dołączona specjalna deklaracja nr 2, która objaśnia jak należy rozumieć odwołanie do „obywatelstwa państw członkowskich”. Mianowicie chodzi o to, iż wyraźnie w niej wskazano, że stwierdzenie czy konkretna osoba posiada obywatelstwo tego państwa leży w kompetencjach tego kraju. W. Sadurski, *Obywatelstwo europejskie*, Studia Europejskie, nr 4 2005, s. 35.

⁸ J. Galster, *Podstawy prawa Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony: zarys wykładu*, Toruń 2010, s. 347.

⁹ Postulowano w nim utworzenie „obywatelstwa opartego na transparenacji granic”. Możemy w nim przeczytać m.in. „Unia Europejska musi być odczuwalna w codziennym życiu przez każdego obywatela. Konieczność tego przedsięwzięcia- budowanie Europy, jego zalety i stopniowa realizacja musi być dla wszystkich jasna i namacalna, aby wysiłków i niezbędnych ofiar dokonywano dobrowolnie. Europa musi zbliżyć obywateli”. T. Maciejewski, *Integracja Europejska. 10 x tak*, Gliwice 1997, s. 27.

¹⁰ F. Emmert, M. Morawiecki, *Prawo europejskie*, Warszawa – Wrocław 1999, s. 550- 563.

¹¹ O. Hołub-Śniadach, *Idea wspólnoty prawa*, rękopis, Gdańsk 2012, s. 63.

¹² A. Domagała, *Prawa jednostek wynikających z obywatelstwa Unii*, [w:] *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej: wybrane zagadnienia*, A. Florczak (red.), Warszawa 2009, s.131.

¹³ A. Bodnar, *Op. Cit.*, s. 21-22.

Co najważniejsze, obywatelstwo europejskie nie zastępuje obywatelstwa krajowego, a uzupełnia je, a każdy obywatel każdego państwa członkowskiego jest jednocześnie obywatelem Unii Europejskiej. Obywatelstwo raz nadane przez jedno państwo członkowskie jest uznawane w całej Unii¹⁴, ma ono status dominujący i to właśnie od niego zależą inne statusy obywatelstwa¹⁵.

Zadaniem obywatelstwa Unii Europejskiej jest przede wszystkim integracja społeczności europejskiej, jednakże istnieją sytuacje, w których wywołuje ono odwrotne skutki. Chodzi tu konkretnie o status osób z obywatelstwem państw trzecich, które długotrwale zamieszkują kraje europejskie, czyli o tzw. rezydentów, którzy w sposób bezpośredni są dotknięci decyzjami instytucji wspólnotowych oraz przyczyniają się w sposób faktyczny do gospodarczego wzrostu Europy. Szczególnie teraz, gdy ze względu na obywatelstwo europejskie poszerza się uprawnienia obywateli, różnica między ich pozycjami staje się znacząca. Dlatego też istniała potrzeba znalezienia jakichś form „niepełnego obywatelstwa” na szczeblu Unii Europejskiej dla długotrwałych rezydentów. Pierwsze próby w tym kierunku zostały podjęte na szczycie Rady Europejskiej w Tampere w 1999 roku, na którym to państwa stwierdziły, że należy zmierzać w kierunku przyznania rezydentom statusu zbliżonego do statusu obywateli. Następnym krokiem ku temu było przyjęcie Programu haskiego¹⁶. Obecnie istnieje katalog aktów legislacyjnych, które określają, jakie prawa należy zagwarantować rezydentom. Niestety katalog ten jest fragmentaryczny, a traktowanie rezydentów jako obywateli ma wciąż dość iluzoryczny wymiar¹⁷. Postulat rozszerzenia zakresu podmiotowego obywatelstwa europejskiego na stałych rezydentów zamieszkujących w państwach członkowskich jest bardzo istotny, ponieważ dzięki takiemu działaniu obywatelstwo Unii stałoby się w znacznym stopniu niezależne od obywatelstwa krajowego, gdyż uzyskałoby autonomiczną podstawę normatywną. Jednakże na obecnym etapie jest to mało prawdopodobne¹⁸.

Ochrona praw jednostek w prawie europejskim

W związku z faktem, iż współczesne jednostki żyją w wielopoziomowym systemie rządów przysługują im uprawnienia w znacznie szerszym zakresie niż te które posiadały w jednopoziomowym systemie prawnym. Dotychczas jednostki poddane były tylko jednej władzy i dla obrony przed nią lub dla dochodzenia realizacji określonych uprawnień przysługiwał jej tylko jeden katalog uprawnień. Aktualnie ma ona przynajmniej dwa, a w niektórych przypadkach i więcej katalogów praw. Dlatego też może zdarzyć się sytuacja, która wchodzi zarówno w sferę zastosowania prawa krajowego, jak i wspólnotowego. Wtedy to decyzję o tym, który system prawa zostanie zastosowany podejmuje obywatel, wybierając ten, który daje mu lepszą ochronę¹⁹. Wynika to z tego, że prawo wspólnotowe opiera się na założeniu, iż to właśnie sama jednostka dba o swoje prawa i przejawia staranność w dochodzeniu ich przed sądem. Co więcej, dzięki zasadzie bezpośredniego skutku²⁰ prawa wspólnotowego „beneficjent prawa działa samodzielnie w celu jego ochrony, a nie czeka na podjęcie inicjatywy przez podmiot trzeci, który mu tą ochronę zapewni”²¹.

Wśród praw przysługujących jednostce na mocy obu systemów bardzo ważną rolę pełnią tzw. *basic rights*. Prawa podstawowe są to „prawa człowieka, które znalazły odzwierciedlenie w normach o

¹⁴ Potwierdzenie tego znajdziemy w sprawie C-396/90 *Maria Vicenta Micheletti i in. Przeciwko Delegacion del Gobierno en Cantabria*, Zb. Orz. 1992, I-4239.

¹⁵ A. Bodnar, *Op. Cit.*, s. 88.

¹⁶ Pojawił się w nim postulat przygotowania planu dotyczącego legalnej imigracji przez Komisję Europejską.

¹⁷ W. Sadurski, *Obywatelstwo europejskie*, Studia Europejskie nr 4 (2005), s. 38-40.

¹⁸ A. Bodnar, *Op. cit.*, s. 123.

¹⁹ *Tamże*, s. 175.

²⁰ Zasada bezpośredniego skutku związana jest z faktem, iż określone normy prawne mogą być samodzielnym źródłem praw i obowiązków jednostki. Odnosi się ona zarówno do norm obowiązujących w systemach prawnych państw członkowskich bez konieczności ich implementacji, ale również do tych, których obowiązywanie jest od niej uzależnione. Została ona po raz pierwszy sformułowana w wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Van Gend* (sprawa 26/62, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming Van Gend en Loos v. Holenderska Administracja Podatkowa*, Zb. Orz. 1963, s. 1), Z Brodecki, *Op. Cit.* s. 114-115.

²¹ T. T. Koncewicz, *Gwarancje procesowe kreatywności jednostki, demokratyzacja procesu stanowienia prawa i podejmowania decyzji, sprawiedliwość proceduralna*, [w:] *Europa sędziów*, Z. Brodecki (red.), Warszawa 2007, s. 87-88.

charakterze konstytucyjnym”. Nie jest to więc to samo co prawa człowieka, gdyż ich zakresy materialne nie pokrywają się w pełni, ponieważ nie wszystkie prawa człowieka znalazły odzwierciedlenie w tego typu normach. Prawa podstawowe dzielą się na prawa przedmiotowe, podmiotowe²² i funkcjonalne. Pod względem przedmiotowym można podzielić je na: prawa i wolności osobiste, polityczne²³, ekonomiczne²⁴, socjalne²⁵ i kulturalne²⁶. Ich wyjątkowy status wynika ze szczególnego charakteru tychże praw oraz miejsca przyznanego im prawem europejskim ze względu na aksjologię przyjętą w Unii Europejskiej²⁷.

Rozwój ochrony praw podstawowych na płaszczyźnie europejskiej

Rozwój ochrony praw podstawowych w Unii Europejskiej następował stopniowo i z pewnymi oporami. Początkowo panował pogląd, tzw. funkcjonalizm, iż integracja powinna postępować tylko w obrębie sektorów gospodarczych i być kierowana przez ponadnarodowe instytucje niepolityczne. W związku z tym ochrona praw zasadniczych nie była brana pod uwagę, gdyż nie wchodziła w zakres kompetencji tego rodzaju instytucji. Nic nie zmieniło się również wraz ze spopularyzowaniem koncepcji neofunkcjonalnej w latach pięćdziesiątych XX w.²⁸. Przełom w myśleniu nastąpił natomiast w latach siedemdziesiątych, czyli koncepcyjnie ochronę praw podstawowych można połączyć z neorealizmem. Wtedy to po raz pierwszy zostały określone wspólne wartości dla państw będących członkami Wspólnot Europejskich w przyjętej na szczycie w Kopenhadze „Deklaracji o tożsamości europejskiej”. Kolejnym przełomem w sprawie był Jednolity Akt Europejski, będący dokumentem wiodącym do podpisania Traktatu z Maastricht, w którym to założenia wynikające z Aktu zostały oficjalnie potwierdzone. We wstępie do niego została zapisana „zasada demokracji oparta na prawach podstawowych, wywodzących się z konstytucji państw członkowskich, Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Europejskiej Karty Socjalnej”. Następna istotna zmiana związana jest z wejściem w życie Traktatu z Amsterdamu, który w art. 6 ust. 1 stanowi: „Unia zbudowana jest na zasadzie wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, jak również rządów prawa, które są wspólne dla państw członkowskich”. Oprócz tego zachowana została zasada poszanowania praw podstawowych wywodzonych z Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPCz)²⁹ oraz tych

²² Pod względem podmiotowym dzieli się prawa podstawowe na te, które przysługują wyłącznie obywatelom i na te które przysługują każdej jednostce.

²³ Art. 20 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej przyznaje obywatelom takie prawa jak: prawo do swobodnego poruszania się oraz pobytu na terytorium państw członkowskich (art. 21 TFUE), prawo głosowania oraz kandydowania w wyborach lokalnych oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego (art. 22 TFUE), prawo do opieki dyplomatycznej oraz konsularnej (art. 23 TFUE) oraz prawo petycji do Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Rzecznika Praw Człowieka i organów doradczych Unii (art. 24 TFUE). Znajdują one rozwinięcie w rozdziale piątym Karty Praw Podstawowych zatytułowanym „Prawa obywatelskie”, a także karta uzupełnia je o prawo do dobrej administracji (art. 41 KPP), prawo wglądu do dokumentów (art. 42 KPP). (Dz. U. z 2004 r. nr 90, poz. 864/2 ze zm. oraz Dz. Urz. UE 2010 C 83, s. 389).

²⁴ Zaliczamy do nich takie prawa jak np.: swoboda przepływu pracowników (art. 45 TFUE i 15 KPP), swoboda przedsiębiorczości (art. 49-55 TFUE i 16 KPP), swoboda świadczenia usług (art. 56-62 TFUE) oraz swoboda przepływu kapitału i płatności (art. 63-88 TFUE). (Dz. U. z 2004 r. nr 90, poz. 864/2 ze zm. oraz Dz. Urz. UE 2010 C 83, s. 389).

²⁵ Możemy tu zaliczyć prawa uregulowane w Wspólnotowej Karcie Socjalnej oraz w odrębnych dyrektywach np. dyrektywa 89/48/EWG z dn. 21.12.1988 r. wydana przez Radę UE regulująca ogólny system honorowania dyplomów ukończenia studiów wyższych, przyznawanych po ukończeniu kształcenia i szkolenia zawodowego trwających co najmniej trzy lata. (Dz. Urz. WE L 019 z 24.01.1989).

²⁶ A. Bodnar, *Op. Cit.*, s. 170-171.

²⁷ A. Wyrozumka, *Ochrona praw podstawowych Unii Europejskiej*, [w:] *Obywatel Unii*, I. Skomerska-Muchowska, A. Wyrozumka, Warszawa 2010, s. 156.

²⁸ *Tamże*, s. 157.

²⁹ Mimo, że w Traktacie występuje tylko konkretne odwołanie do EKPCz nie ma wątpliwości, że Trybunał będzie czerpał również inspiracje z innych konwencji międzynarodowych regulujących ochronę praw człowieka, a których państwa członkowskie są stronami np. Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych czy Konwencji międzynarodowej Organizacji Pracy, nr 111 z 1958 r. Ma to potwierdzenie w orzecznictwie patrz sprawa C

pochodzących z porządków prawnych państw członkowskich³⁰. Co więcej przepisy tego Traktatu dają po raz pierwszy możliwość gwarancji ochrony praw zasadniczych jednostki. Przewiduje on ochronę prawną sprawowaną przez Trybunał Sprawiedliwości oraz ochronę polityczną, której sprawowanie leży w gestii Rady Unii Europejskiej.

Dużą rolę w procesie rozwoju praw podstawowych odegrało orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Było to konsekwencją faktu, iż w Traktatach ustanawiających Wspólnoty Europejskie nie został zawarty katalog praw człowieka. Nie zawierały one również do nich żadnych odniesień. Jednakże ze względu na coraz większy zasięg obowiązywania prawa wspólnotowego podejmowane w trakcie jego implementacji decyzje często prowadziły do naruszeń praw zasadniczych. Początkowo Trybunał odmawiał rozpatrywania spraw w aspekcie praw podstawowych. Jednakże w 1969 roku uznał on w swoim orzecznictwie prawa zasadnicze za integralną część ogólnych zasad prawa Wspólnot, obejmując je poprzez to swoją ochroną³¹. Określił on również w swoim orzecznictwie gdzie należy poszukiwać źródeł tychże praw. Później Trybunał Sprawiedliwości doprowadził do realnej ochrony praw podstawowych na płaszczyźnie unijnej poprzez wielokrotne powoływanie się na nie³².

W latach dziewięćdziesiątych XX w. Unia stanęła przed dwiema możliwościami odnośnie kwestii ochrony praw podstawowych. Mogła albo przystąpić do EKPCz albo stworzyć własny system ochrony. Jako że w 1996 roku Unia Europejska zdecydowała się nie przystępować do systemu Rady Europy, został wybrany wariant drugi. W ten sposób rozpoczęto prace nad europejskim *Bill of Rights*, czyli nad Kartą Praw Podstawowych³³, gdyż jak twierdzi w swojej pracy D. Obradovic: „Obywatele UE potrzebują konstytucji potwierdzającej, że są obywatelami Unii praworządnej”³⁴.

Obecnie prawo europejskie praw człowieka³⁵ jest oparte na traktatach, będących źródłami prawa międzynarodowego i funkcjonuje podobnie do systemu uniwersalnego. Opiera się ono na koncepcji praw chronionych, które są powszechnie akceptowane. Jednakże charakterystyczną cechą systemu europejskiego jest to, iż to państwa członkowskie same go stworzyły i są nim związane³⁶. Ochrona praw podstawowych jest natomiast na poziomie unijnym jedną z zasad ogólnych prawa wspólnotowego, co potwierdza art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej³⁷. Ponadto artykuł 6 TUE nadaje poprzez odesłanie zawarte w ustępie pierwszym moc prawnie wiążącą Kartę Praw Podstawowych³⁸. To właśnie jej opracowanie stanowiło prawdziwy przełom w materii. Dokument ten stworzony przez Konwent, który został powołany specjalnie w tym celu i uroczystie proklamowany przez Radę Unii

374/87 *Orkem v. KE* (Zb. Orz. 1989, s. 3283, par. 31) oraz C 149/77 *Defrenne v. Sabena* (Zb. Orz. 1978, s. 1365, par. 28).

³⁰ M. Adamczak-Retecka, *Ochrona praw jednostek w prawie wspólnotowym*, [w:] *Ochrona praw jednostek*, Z. Brodecki (red.), Warszawa 2004, s. 103-104.

³¹ Pierwszy raz w wyroku z dnia 12.11.1969 w sprawie 29/69 *Stauder v. miasto Ulm*. (Zb. Orz. 1969, s. 425).

³² A. Bodnar, *Op. Cit.*, s. 179.

³³ A. Florczak, *Ewolucja ochrony praw człowieka w systemie prawa wspólnotowego*, [w:] *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej: wybrane zagadnienia*, A. Florczak (red.), Warszawa 2009, s. 11-39.

³⁴ J. Menkes, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, a konstytucja Europy*, *Studia Europejskie*, 2001, nr 2, s. 28.

³⁵ Europejskie prawo praw człowieka jest to prawo wykształcone przez Radę Europy, Wspólnotę Europejską i Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie w odpowiedzi na uwidocznioną potrzebę międzynarodowej ochrony praw człowieka.

³⁶ C. Mik, *Koncepcja normatywna europejskiego prawa praw człowieka*, Toruń 1994, s. 8-35.

³⁷ Art. 6 TUE, stanowi: „Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Kartie 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. Postanowienia Karty w żaden sposób nie rozszerzają kompetencji Unii określonych w Traktatach. Prawa, wolności i zasady zawarte w Kartie 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 Kartie, które określają źródła tych postanowień.

2.Unia przystępuje do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Przystąpienie do Konwencji nie ma wpływu na kompetencje Unii określone w Traktatach.

3.Prawa podstawowe, zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych Państwom Członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa.” (Dz. U. z 2004 r. nr 90, poz. 864/30).

³⁸ A. Wyrozumska, *Op. Cit.*, s. 160.

Europejskiej, Komisję Europejską oraz Parlament Europejski na szczycie w Nicei w 2000 roku. Na dzień dzisiejszy Karta Praw Podstawowych stanowi swoistą kodyfikację praw zasadniczych obowiązujących w Unii Europejskiej³⁹.

Karta Praw Podstawowych jako podstawowe źródło praw jednostek

Jak już wcześniej zaznaczono, zasadniczym katalogiem praw podstawowych, które podlegają ochronie w prawie wspólnotowym jest Obecnie Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (KPP). Traktat reformujący, który został podpisany w Lizbonie dnia 13.12. 2007 roku dokonuje istotnych zmian w istniejących dotychczas podstawach prawnych UE. Zmiany przez niego wprowadzone objęły również sferę ochrony praw podstawowych. Warunkuje on nadanie Karcie „takiej samej wartości prawnej”, jaka przyznana jest Traktatom założycielskim⁴⁰. W tym celu Karta została ponownie uroczysto proklamowana w dniu 12.12.2007 r. i w związku z tym od dnia 1.12.2009 r. jest ona dokumentem prawnie wiążącym, a moc prawną którą przyznaje jej art. 6 TUE. KPP spowodowała, że prawa podstawowe stały się bardziej widoczne, zwłaszcza, iż ma ona zakres szerszy niż dotychczas wyznaczany przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości⁴¹. Znajduje to potwierdzenie w treści wstępu Karty⁴² oraz w art. 51 KPP⁴³. Jednakże postanowienia Karty Praw Podstawowych nie rozszerzają w żaden sposób kompetencji UE określonych w traktatach, a prawa i wolności w niej zawarte muszą być interpretowane w oparciu o postanowienia ogólne zawarte w tytule VII Karty. Dlatego też mimo, iż została przyznana jej moc prawnie wiążąca, pozostaje ona dokumentem formalnie odrębnym⁴⁴. Co więcej, postanowienia nowego Traktatu przyznają Unii bezpośrednio uprawnienia związane z ochroną praw podstawowych. Czyni to na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, bezpośrednio wiąże Kartę z mechanizmami ochronnymi Traktatu. Ochronie praw zasadniczych jednostki służyć będzie istniejący dotychczas katalog instrumentów, gdyż treść nowych przepisów nie rozszerza tej listy. Jednakże brak takowych instrumentów może doprowadzić do sytuacji, w której wzrost poziomu ochrony będzie miał charakter iluzoryczny. Może się to przejawiać zwłaszcza w aspekcie wzmocnienia pozycji procesowej jednostki wobec państwa członkowskiego. Po wtóre, tworzy podstawę prawną w oparciu, o którą UE będzie mogła w przyszłości przystąpić do EKPCz⁴⁵. Ze względu na dwojaką naturę standardu ochrony ustalonego w nowej Karcie, poza omówioną wyżej ochroną przy bezpośrednim użyciu katalogu instrumentów norm o charakterze bezpośrednim, wprowadza ona też ochronę w ramach, której normy o charakterze zasad będą służyć do ochrony praw przysługujących jednostką w drodze kontroli legalności i wykładni innych aktów prawnych⁴⁶.

Karta Praw Podstawowych składa się z preambuły i pięćdziesięciu czterech artykułów podzielonych na siedem rozdziałów. Są to kolejno: „godność”, „wolność”, „równość”, „solidarność”, „prawa obywateli”, „wymiar sprawiedliwości” oraz „postanowienia ogólne”. Zostały one uzupełnione szeregiem protokołów i deklaracji dołączonych do Karty. Prawa w niej zawarte mają wymiar

³⁹ A. Bodnar, *Op. Cit.*, s. 179.

⁴⁰ M. Muszyński, *Polska Karta Praw Podstawowych po Traktacie lizbońskim. Charakter prawny i granice związania*, Przegląd Sejmowy, 2009, nr 1, s. 31.

⁴¹ A. Wyrozumska, *Op. Cit.*, s. 201.

⁴² We wstępie do Karty Praw Podstawowych przejawia się wyraz woli umocnienia ochrony praw zasadniczych Unii „przez wyszczególnienie tych praw w Karcie i przez to uczynienie ich bardziej widocznymi”. Karta „potwierdza, szanując kompetencje i zadania Unii oraz „zasadę pomocniczości” prawa, które zostały w niej wymienione. A. Wyrozumska, *Op. Cit.*, s. 160.

⁴³ Art. 51 KPP, stanowi: „1. Postanowienia niniejszej Karty mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości oraz do Państw Członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Państwa te szanują zatem prawa, przestrzegają granic kompetencji Unii powierzonych jej w Traktatach.

2. Niniejsza Karta nie rozszerza zakresu zastosowania prawa Unii poza kompetencje Unii, nie ustanawia nowych kompetencji ani zadań Unii, ani też nie zmienia kompetencji i zadań określonych w Traktatach”. (Dz. Urz. UE 2010 C 83, s. 389). Artykuł ten akcentuje centralne znaczenie ochrony praw zasadniczych jednostek w procesie integracji oraz podkreśla, że KPP nie jest „federalnym *bill of rights*” i nie ma zastosowania do całego prawa obowiązującego na jej terenie. A. Wyrozumska, *Op. Cit.*, s. 160.

⁴⁴ A. Bodnar, *Op. Cit.*, s. 179.

⁴⁵ M. Muszyński, *Op. Cit.*, s. 68.

⁴⁶ *Tamże*, s. 69.

polityczny i moralny. Charakteryzuje je nierozdzielność⁴⁷ i powszechność⁴⁸. Ich treść zostanie omówiona w dalszej części artykułu. Co ważne w Karcie nie została zastosowana gradacja praw. Źródłami praw wykazanych w KPP, są między innymi: postanowienia Traktatów założycielskich, Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz inne międzynarodowe umowy traktujące o ochronie praw człowieka, tradycje konstytucyjne państw członkowskich oraz orzecznictwo zarówno Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jak i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W większości Karta ma charakter jedynie deklaratoryjny, gdyż prawa te istnieją już w innych aktach prawnych, a KPP jedynie je potwierdza⁴⁹. Odnośnie do treści art. 6 ust. 1 TUE, który mówi o Karcie „w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 roku”, pojawia się problem związany z zakresem materialnym Karty Praw Podstawowych. Mianowicie powstaje pytanie czy ma ona charakter zamknięty? Wydaje się, iż powinno się na to pytanie odpowiedzieć – nie. Na potwierdzenie tej tezy można wskazać, że pomimo sformułowania użytego w tym artykule nie oznacza to niemożliwości rozszerzenia wspólnotowych praw podstawowych, gdyż proces kształtowania się zasad ogólnych obowiązującego prawa w Unii ma charakter ciągły. Ma ono jedynie na celu stworzenie ewentualnego dualizmu prawnego dzieląc prawa podstawowe na te, które tworzą formalny katalog ogólnych zasad prawa Unii Europejskiej, czyli te zebrane w Karcie oraz pozostałe pozostające poza zakresem jej regulacji⁵⁰.

Karta Praw Podstawowych ma specyficzny zakres zastosowania, gdyż odnosi się ona jedynie do relacji między władzą na poziomie wspólnotowym a jednostką⁵¹. Zobowiązane do stosowania praw w niej zawartych, zgodnie z art. 51 KPP⁵², są w zakresie stosowania przez nie prawa Unii⁵³ organy, jednostki organizacyjne i instytucje Unii Europejskiej oraz państwa członkowskie. Natomiast ich beneficjentami są oczywiście obywatele europejscy. Sformułowane w niej wolności i prawa przysługują wszystkim jednostkom podlegającym jurysdykcji Wspólnoty⁵⁴. Jednakże prawa zasadnicze w niej zawarte nie mają charakteru bezwzględnie i mogą zostać ograniczone, jeżeli przemawiają za tym określone okoliczności⁵⁵. Wynika to wprost z treści Karty⁵⁶.

Podsumowując, Karta Praw Podstawowych jest w ostatnich latach jednym z najnowocześniejszych instrumentów przyjętych w Europie w celu ochrony praw zasadniczych jednostek. Tym bardziej szkoda, że Polska nie przyjęła jej do swojego porządku prawnego⁵⁷. Zawiera ona wiele przepisów o nowatorskim charakterze, poprzez co może stać się punktem odniesienia dla jednostek, które dochodzą swych praw na poziomach władzy innych niż poziom ponadnarodowy. Karta zdecydowanie może być wyznacznikiem europejskich standardów w dziedzinie ochrony praw podstawowych jednostki. Co więcej ze względu na klauzule jednorodności, która została zawarta w art. 6 TUE, KPP może być gwarancją utrzymania określonych standardów w ochronie praw zasadniczych jednostki, przede wszystkim w kwestiach, które decydują o tożsamości europejskiej w sposób żywotny. Z biegiem czasu natomiast gwarancje w niej zawarte mogą budzić zainteresowanie opinii publicznej w związku z rozpatrywaniem ważnych spraw przez Trybunał Sprawiedliwości⁵⁸.

⁴⁷ Nierozdzielność wiąże się z „łącznym traktowaniem wymienionych wartości i tworzeniu integralnej ochrony praw”. B. Drzewicka, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, [w:] *Ochrona praw jednostki*, Z. Brodecki (red.), Warszawa 2004, s. 76.

⁴⁸ Powszechność objawia się w tym, iż enumeratywnie zostały wymienione zasady, które przysługują każdemu. B. Drzewicka, *Op. Cit.*, s. 76.

⁴⁹ A. Wyrozumska, *Op. Cit.*, s. 202-207.

⁵⁰ M. Muszyński, *Op. Cit.*, s. 67.

⁵¹ A. Bodnar, *Op. Cit.*, s. 182.

⁵² Patrz przypis 93.

⁵³ A. Wyrozumska, *Op. Cit.*, s. 207.

⁵⁴ R. Wieruszewski, *Rola i znaczenie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej dla ochrony praw człowieka*, Przegląd Sejmowy, 2008, nr 2, s. 48.

⁵⁵ Warunki jakie musi spełniać każde ograniczenie są określone w art. 52 KPP. Wynika z niego, iż aby mogło zostać wprowadzone to musi być przewidziane prawnie i szanować istotę ograniczanych praw, ponadto musi być konieczne i odpowiadać celom interesu ogólnego, bądź potrzebą ochrony wolności i praw innych jednostek oraz spełniać kryteria proporcjonalności. (Dz. Urz. UE 2010 C 83, s. 389).

⁵⁶ A. Wyrozumska, *Op. Cit.*, s.208.

⁵⁷ Tak samo Wielka Brytania.

⁵⁸ A. Bodnar, *Op. Cit.*, s. 181-182.

Podstawową zaletą Karty jest kompleksowy charakter regulacji oraz fakt ujednolicenia w jej treści pojęć dotyczących praw podstawowych.

Jedną z cech wspólnoty prawa jest humanitaryzm, na którym została oparta. Materialny aspekt humanitaryzmu, sprawiedliwości i efektywności ukazują idee wolności, solidarności i równości. Odzwierciedla to hasło „nie ma humanitaryzmu bez wolności, efektywności – bez solidarności i sprawiedliwości bez równości”⁵⁹. Wartości, na które wskazuje Unia Europejska, stanowiące również podstawy jej głównych zasad, są wypełnione zarówno humanitaryzmem jak też poczuciem sprawiedliwości w powiązaniu z odpowiedzialnością. Odpowiedzialność międzynarodowa, natomiast związana jest z rozwijaniem humanistycznej wizji integracji⁶⁰.

R. Domingo w jednej ze swoich zasad prawa globalnego wskazuje, że „traktowanie drugiej jednostki z poszanowaniem jej godności jest warunkiem koniecznym społeczeństwa”⁶¹. W prawie unijnym godność jest najwyższą i nienaruszalną wartością. Wspólnota daje gwarancję jej przestrzegania, uznając ją za prawo podstawowe stanowiące fundament dla wszystkich pozostałych praw zasadniczych⁶². Karta Praw Podstawowych odnosi się do godności na pierwszym miejscu. Nie zawiera ona definicji tego pojęcia⁶³, wyznacza jednak jego zakres określając prawa, które zostały wpisane w pierwszy rozdział KPP⁶⁴. Nie można przyjąć jednak, iż jedynie prawa w niej wymienione wpisują się w treść godności. Trybunał w swym orzecznictwie wywodzi godność ze wspólnej tradycji, która została wypracowana przez państwa członkowskie, a której rozwój dokonuje się w oparciu o porządek prawny wspólnoty. Podkreśla on również w wydawanych przez siebie wyrokach, iż godność wyznacza granicę dla działań o charakterze wspólnotowym. Naruszenie praw podstawowych zawsze związane jest z naruszeniem godności człowieka⁶⁵. Tego, że człowiek ma godność nie można udowodnić w żaden sposób, trzeba po prostu przyjąć takie stanowisko⁶⁶. Prawo do poszanowania godności ma za zadanie chronić również „sferę ponadindywidualną”⁶⁷, co czyni z tej wartości ważny element konstytuujący tożsamość członków danej wspólnoty prawnej.

W Unii godność wyznacza kierunek rozwoju wspólnotowego porządku prawnego poprzez swój charakter zasady prawa. Nie stanowi to o jej włączeniu w poczet zasad będących „podstawą systemu instytucjonalnego Wspólnoty”⁶⁸.

„Godność człowieka prowadzi nas ku równości, zasadzie która współtworzy system aksjologiczny Unii”. Bez tejże zasady fundamentalne prawa podstawowe byłyby jedynie przywilejami, które prowadziłyby do zróżnicowania sytuacji jednostek, dlatego równość wobec prawa oraz ochrona przed dyskryminacją stanowią prawo powszechne, które znajduje uznanie w aktach prawa zarówno międzynarodowego jak i unijnego⁶⁹. W prawie wspólnotowym równość jest kolejną zasadą, która w

⁵⁹ Z. Brodecki, *Wolność, solidarność, równość*, [w:] *Europa sędziów*, Z. Brodecki (red.), Warszawa 2007, s. 89.

⁶⁰ B. Drzewicka, *Op. Cit.*, s. 82.

⁶¹ O. Hołub-Śniadach, *Op. Cit.*, s. 113.

⁶² B. Drzewicka, *Op. Cit.*, s. 83.

⁶³ Definicja godności nie jest zawarta również w żadnych innych aktach prawa międzynarodowego.

⁶⁴ Prawa gwarantowane w pierwszym rozdziale Karty Praw Podstawowych to: prawo do życia, prawo do integralności cielesnej, zakaz tortur oraz zakaz niewolnictwa.

⁶⁵ Trafny w tym przypadku wydaje się pogląd J. Zajadło, w którym wykazuje on, iż godność ma dwie funkcje normatywne do spełnienia: jest zasadą - normą oraz zasadą – postulatem. Jako pierwsza stanowi dyrektywę wykładni – *in dubio pro dignitate*, a jako druga wyznacza cel aksjologiczny, który wymusza przyjmowanie takich rozwiązań prawnych, które mają doprowadzić do jego realizacji. J. Zajadło, *Godność i prawa człowieka (Ideowe i normatywne źródła przepisu art. 30 Konstytucji)*, Gdańskie Studia Prawnicze, 1998, tom III, s. 62.

⁶⁶ O. Hołub-Śniadach, *Op. Cit.*, s. 114.

⁶⁷ Potwierdzenie tej tezy znajdziemy w opinii Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dn. 14.10.2004 r. w sprawie C-36/02 *Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs- GmbH v. Oberburger meisterin der Bundesstad Bonn*. Sprawa ta dotyczyła zakazu organizacji gier w zabijanie wprowadzonego przez niemieckie władze mającego na celu ochronę praw podstawowych. Firma Omega organizowała tego typu gry została ukarana z tego tytułu karą grzywny. W toku postępowania zostało zadane pytanie prejudycjalne o zgodność regulacji krajowych zakazujących prowadzenia działalności gospodarczej ze względu na ochronę praw fundamentalnych, z prawem wspólnotowym. W wyroku Trybunał stwierdził, iż godność ludzka, która jest prawem podstawowym jest chroniona przez Trybunał i władze krajowe mogą wydać taki zakaz jeżeli działalność takowa jest zagrożeniem dla godności ludzkiej i nie jest to niezgodne z prawem europejskim. (Zb. Orz. 2004, s. I-9609).

⁶⁸ Sprawa C-377/98, *Holandia v. PE oraz Rada UE* (Zb. Orz. 2001, s. 7079, par. 190).

⁶⁹ O. Hołub-Śniadach, *Op. Cit.*, s. 116.

Karcie Praw Podstawowych przejawia się w siedmiu prawach szczegółowych⁷⁰. W jej zakresie mieści się, jak już wyżej stwierdzono, zarówno równość wobec prawa jak i zakaz dyskryminacji, którego zakres został poszerzony o nowe kategorie. Zasada ta ma bardzo szeroką obudowę prawną i znaczną liczbę instrumentów wiążących państwa⁷¹. Trybunał Sprawiedliwości uznał ją również za podstawową zasadę prawa wspólnotowego⁷².

Następnym z bezdyskusyjnych i powszechnie cenionych ideałów jest wolność. Zasada wolności od samego początku integracji była jej fundamentalnym elementem, a nawet - zgodnie ze zdaniem A. von Bogdandiego - stała się elementem, który decydował o procesach konstytucjonalizacji prawa wspólnotowego⁷³. W prawie unijnym mimo, że mogłaby zostać uznana za część godności została wyodrębniona. Co więcej, stanowi najbardziej obszerny rozdział Karty Praw Podstawowych⁷⁴. Jest ona pojęciem zbiorczym i realizowana jest na różnych płaszczyznach. Prawa w zawarte w tym rozdziale stanowią minimalne standardy, które zostały zaakceptowane przez Unię i do których zamierza się ona odwoływać podczas realizacji budowy przestrzeni wolności, bezpieczeństwa oraz sprawiedliwości, a jest to jeden z podstawowych celów, jakie przyjęła na siebie Unia Europejska⁷⁵. Dlatego też połączenie wolności z bezpieczeństwem jest jednym z priorytetów Wspólnoty⁷⁶.

Obok godności, równości i wolności, kolejną niepodzielną i powszechną wartością w oparciu, o którą zbudowana jest Unia plasuje się solidarność. Idea ta najpełniej oddaje sens integracyjny, na płaszczyźnie prawa materialnego i instytucjonalnego między europejskimi państwami i narodami. We wspólnocie prawa solidarność rozumiana jest jako „świadomość współzależności jednych podmiotów od drugich”. Chodzi tu nie tylko o taką zależność między państwami, ale dotyczy to również jednostek, co jest szczególnie ważne w kontekście niniejszego opracowania. W najprostszym sensie, solidarność jest to „dbałość o wspólne interesy i dążenie do wspólnych celów”. W prawie europejskim znajduje ona swój wyraz jako podstawowa zasada Unii Europejskiej już od Deklaracji Schumana. Duży wpływ na jej znaczenie miała działalność Trybunału Sprawiedliwości, który w swoim orzecznictwie odkodowywał ją z różnych postanowień traktatów. Obecnie w Traktacie o Unii Europejskiej przejawia się ona jako cecha społeczeństwa, rodzaj relacji, który jest pożądany między państwami członkowskimi. Swoją wyraz znalazła również w Karcie Praw Podstawowych. Została ona zaznaczona już we wstępie do niej, jako wartość fundamentalna na której zbudowana jest UE⁷⁷. W rozdziale KPP zatytułowanym „Solidarność” zawarte są prawa polityczne i społeczne⁷⁸.

Mechanizmy dochodzenia praw jednostki w europejskim porządku prawnym

Prawo do kontroli przestrzegania prawa jest jednym z najważniejszych uprawnień, jakie przysługują jednostce. Kontrola ta może być dokonywana na dwóch płaszczyznach. Pierwszą z nich jest kontrola sprawowana na płaszczyźnie pozasądowej, której wyrazem są takie prawa przyznane

⁷⁰ W rozdziale „Równość” w karcie praw podstawowych wymienione zostały: równość wobec prawa, zakaz dyskryminacji, poszanowanie różnorodności kulturowej, religijnej i językowej, równość płci, prawa dziecka, prawa osób starszych oraz integracja osób niepełnosprawnych.

⁷¹ B. Drzewicka, *Op. Cit.*, s. 87-88.

⁷² Potwierdzenie tych słów znajduje się w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości. Patrz, np. wyrok w sprawie 283/83 z dn. 13.11.1984 r. (Zb. Orz. 1984, s. 3791), 15/95 z dn. 17.4.1997 r. (Zb. Orz. 1997, s. I-1961), 292/97 z dn. 13.4.2000 r. (Zb. Orz. 2000, s. 2737).

⁷³ O. Hołub-Śniadach, *Op. Cit.*, s. 119.

⁷⁴ W skład tego rozdziału wchodzi: prawo do wolności i bezpieczeństwa, prawo do poszanowania prywatności i życia rodzinnego, wolność sumienia i religii, wolność przepływu informacji, wolność zgromadzania się i stowarzyszania się, wolność sztuki i badań naukowych, prawo do edukacji; wolność wyboru zawodu i prawo do zatrudniania się w każdym państwie UE, wolność prowadzenia działalności gospodarczej, prawo własności, prawo do azylu, ochrona na wypadek wydalenia i ekstradycji.

⁷⁵ Patrz art. 3 ust. 2 TUE. (Dz. U. z 2004 r. nr 90, poz. 864/30).

⁷⁶ B. Drzewicka, *Op. Cit.*, s. 84.

⁷⁷ O. Hołub-Śniadach, *Op. Cit.*, s. 124-127.

⁷⁸ W rozdziale tym wymienione są: prawo pracowników do informacji i konsultacji, prawo do układów zbiorowych i wspólnych działań, prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej, prawo do ochrony przed nieuzasadnionym zwolnieniem; prawo do dobrych warunków pracy, zakaz pracy dzieci i ochrona pracującej młodzieży, zakaz zwolnień z powodu macierzyństwa, prawo do zasiłku macierzyńskiego i opiekuńczego, prawo do pomocy socjalnej, prawo dostępu do służby zdrowia, ochrona środowiska i ochrona konsumenta.

jednostce, jak: skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich i do Komisji Europejskiej oraz prawo petycji do Parlamentu Europejskiego. Do drugiej płaszczyzny należy kontrola sądowa, w ramach której jednostka może dochodzić swoich praw przed sądami krajowymi bądź unijnymi⁷⁹.

Urząd Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich został utworzony Traktatem z Maastricht. Rzecznik jest organem niezależnym, który powoływany jest przez Parlament Europejski. Przysługuje mu wiele uprawnień pozwalających mu na wypełnianie powierzonych zadań. Zasady jego działania zostały uregulowane w art. 228 TFUE, w tzw. Statucie Rzecznika Praw Obywatelskich i zostały uzupełnione o przepisy wykonawcze Decyzją Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich⁸⁰.

Obywatele europejscy i osoby posiadające miejsce zamieszkania na terenie któregoś z państw członkowskich oraz jednostki, które posiadają swoją siedzibę na obszarze Wspólnoty dysponują alternatywną, wobec drogi sądowej, możliwością obrony swoich interesów. Jest to dowód na to, iż rządy prawa w Unii Europejskiej są stale umacniane. Instrument skargi do rzecznika zapewnia dostęp do elastycznego i taniego dochodzenia roszczeń oraz ma rolę uzupełniającą wobec sądów unijnych. Stanowi też ośrodek niezależnej oceny jakości działań podejmowanych przez wspólnotowe organy administracji⁸¹.

W skardze do Rzecznika Praw Obywatelskich, nazywanego ze skandynawskiego Ombudsmanem, skarżący nie musi udowodnić posiadania interesu prawnego, ani poniesionej szkody, dlatego można stwierdzić, iż skarga ta ma charakter *actio popularis*. Pod kątem przedmiotowym skarga może dotyczyć wyłącznie przypadków złego zarządzania⁸² oraz niewłaściwego administrowania⁸³, których w swym działaniu dopuściły się organy, instytucje bądź jednostki organizacyjne UE. W jej zakres nie wchodzi natomiast działalność Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej związana z wykonywaniem przez niego funkcji sądowych oraz działania państw członkowskich. Skargi mogą być wnoszone indywidualnie, bezpośrednio do Ombudsmana, ale istnieje również możliwość pośredniego ich składania za pomocą stowarzyszeń lub za pośrednictwem osoby deputowanej do Parlamentu Europejskiego. Ponadto, aby skarga była dopuszczalna musi spełnić pewne wymogi formalne, które zostały omówione w Statucie Rzecznika Praw Obywatelskich. Dokument ten wskazuje, iż skarga musi pozwalać na identyfikację osoby ją składającej, ujawnić legitymację czynną tej osoby do jej złożenia oraz precyzyjnie określać jej przedmiot. Co więcej skarga powinna zostać wniesiona w terminie dwóch lat od daty, w której skarżący dowiedział się o stanie faktycznym będącym przedmiotem skargi. Co więcej, zanim zostanie złożona musi zostać poprzedzona odpowiednimi działaniami podjętymi w stosunku do instytucji i organów, których sprawa dotyczy. Fakty w niej podnoszone nie mogą być przedmiotem postępowania sądowego, zarówno już zakończonych jak i będącego w toku. Forma skargi nie została uregulowana w żadnych przepisach unijnych w sposób wiążący⁸⁴.

Postępowanie przed rzecznikiem ma charakteryzować się prostotą, a jego konstrukcja ma ułatwić jednostce dochodzenie swojego prawa. Rolą Ombudsmana jest natomiast doprowadzenie do polubownego rozstrzygnięcia sprawy. Jeżeli zainteresowana instytucja nie potrafi sama wyeliminować problemu, a dany przypadek nie spowoduje niebezpiecznych konsekwencji, rzecznik może przedstawić jej uwagi krytyczne⁸⁵ jeżeli jego działanie okaże się skuteczne. Jednakże, gdy dany przypadek może rodzić poważne nieprawidłowości, rzecznik może ogłosić ten przypadek w sposób

⁷⁹ O. Hołub-Śniadach, *Op. cit.*, s. 153.

⁸⁰ I. Skomerska-Muchowska, *Obywatel wobec instytucji i organów UE*, [w:] *Obywatel Unii*, I. Skomerska-Muchowska, A. Wyrozumska, Warszawa 2010, s. 123-124.

⁸¹ O. Hołub-Śniadach, *Op. Cit.*, s. 161.

⁸² O złym zarządzaniu, zgodnie z definicją stworzoną przez rzecznika generalnego i przyjętą przez Parlament Europejski, można mówić w przypadku gdy instytucja „zaniecha działania zgodnego z regułą lub zasadą dla niej wiążącą”. O. Hołub-Śniadach, *Op. Cit.*, s. 161.

⁸³ Niewłaściwe administrowanie związane jest z faktem niedziałania instytucji zgodnie z prawem, nierespektowaniem wynikającej z art. 41 KPP zasady dobrej administracji oraz z naruszaniem praw podstawowych.

⁸⁴ I. Skomerska-Muchowska, *Op. cit.*, s. 124-125.

⁸⁵ Wiąże się to ze wskazaniem jej błędów przez nią popełniane w celu zapobiegnięcia popełniania przez tą instytucję tych samych błędów w przyszłości. Poza tym pośrednim celem tego działania jest zapewnienie skarżącemu jakiegokolwiek zadośćuczynienia, mimo że nieprawidłowości przez niego wskazane nie zostały rozwiązane. O. Hołub-Śniadach, *Op. Cit.*, s. 162-163.

formalny razem z dodatkowymi rekomendacjami wobec danej instytucji wysuniętymi w tym zakresie. Związane jest to z wydaniem przez Ombudsmána zalecenia wstępnego, na które zaskarżona instytucja ma obowiązek odpowiedzieć⁸⁶. Jeżeli nie uzyska on odpowiedzi lub uzna, że jest ona niewystarczająca kieruje on sprawozdanie ze sprawy do Parlamentu Europejskiego. Nie może on jednak skorzystać z żadnych procedur sądowych⁸⁷. Prawo skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich pełni zatem podwójną rolę. Po pierwsze jest pozasądowym środkiem ochrony praw jednostek. Z drugiej strony jest ono elementem „przedstawicielskiej demokracji uczestniczącej”, gdyż raporty rzecznika stanowią źródło wiedzy o standardach działania organów, instytucji i organizacji wspólnotowych dla Parlamentu Europejskiego, który może w oparciu o nie podjąć odpowiednie kroki⁸⁸.

Wyróżnia się trzy rodzaje skarg, które jednostka może złożyć do Komisji Europejskiej. Pierwszą z nich jest skarga na naruszenie zasad dobrej administracji, drugą – skargi sektorowe⁸⁹, a trzecią – skarga na naruszenie prawa Unii przez państwo członkowskie. W związku z tym, iż podstawa wniesienia każdej z nich jest inna, procedury ich wnoszenia również są różne. Ze względu na ograniczoną obszerność niniejszego opracowania, oraz na fakt szerokiego omówienia tej kwestii w literaturze, nie zostaną one tutaj omówione⁹⁰. Wszystkie z wyżej wymienionych skarg łączy jednak fakt, iż dają one możliwość ochrony praw jednostek w sposób relatywnie korzystny ekonomicznie i szybki. Pojęcie jednostki w tychże skargach obejmuje te same podmioty, które uprawnione są do składania skarg do Rzecznika Praw Obywatelskich Unii Europejskiej, czyli obywatele państw członkowskich, osoby trzecie mające miejsce zamieszkania na terenie Unii oraz osoby prawne mające swoją siedzibę na jej terenie⁹¹.

W celu zwiększenia efektywności działań Komisji rozpoczęto prace nad programem zwiększającym skuteczność w rozwiązywaniu spraw zgłaszanych przez jednostki. Ma on na celu przeniesienie działania jeszcze bliżej obywatela, tak aby jeszcze szybciej rozpatrywać sprawy przy zaangażowaniu wszystkich właściwych podmiotów⁹².

Innym instrumentem, którym dysponują jednostki w celu dochodzenia swoich praw jest petycja do Parlamentu Europejskiego. Została ona wprowadzona Traktatem z Maastricht. Wcześniej obywatele europejscy mogli jednak również korzystać z tego prawa w oparciu o Regulamin Parlamentu Europejskiego⁹³. Obecny kształt tego uprawnienia przysługującego jednostce reguluje Karta Praw Podstawowych⁹⁴, Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁹⁵ oraz Regulamin Parlamentu Europejskiego⁹⁶.

Petycja jest instrumentem za pomocą którego jednostki⁹⁷ mogą bezpośrednio wpływać na swoją sytuację prawną. Petycja ma charakter skargowy⁹⁸. Za jej pomocą mogą one nie tylko wyrażać swoje wątpliwości związane z funkcjonowaniem Unii, ale również mogą wpływać na kształt tworzonego prawodawstwa. Petycja stanowi również narzędzie kontroli działalności i prawa UE⁹⁹.

⁸⁶ W odpowiedzi na zalecenie wstępne instytucja, do której zostało ono wystosowane ma obowiązek sformułowania stanowiska wyjaśniającego oraz wykazania środków, które podjęła dla usunięcia nieprawidłowości. O. Hołub-Śniadach, *Op. Cit.*, s.163.

⁸⁷ O. Hołub-Śniadach, *Op. cit.*, s.163.

⁸⁸ I. Skomerska- Muchowska, *Op. Cit.*, s. 124-125.

⁸⁹ Związane są z naruszeniami prawa w określonych dziedzinach, w których KE posiada szczególne kompetencje. Związane są one głównie z obszarem prawa konkurencji, pomocą publiczną oraz z naruszeniami zasad handlu międzynarodowego. O. Hołub-Śniadach, *Op. Cit.*, s.164.

⁹⁰ Szerzej zobacz: A. Łazowski, *Ochrona praw jednostek w prawie Wspólnot Europejskich. Pozasądowe mechanizmy ochrony przed instytucjami i organami Wspólnot Europejskich*, Kraków 2002.

⁹¹ O. Hołub-Śniadach, *Op. Cit.*, s.163-164.

⁹² *Tamże*, s.165.

⁹³ I. Skomerska- Muchowska, *Op. Cit.* s. 129.

⁹⁴ Art. 44 KPP. (Dz. Urz. UE 2010 C 83, s. 389).

⁹⁵ Art. 227 TFUE. (Dz. U. z 2004 r. nr 90, poz. 864/2 ze zm.).

⁹⁶ Art. 201- 203 Regulaminu Parlamentu Europejskiego (Dz. Urz. UE 2005 L 44/1 ze zm.).

⁹⁷ Jednostkami którym przysługuje prawo petycji są osoby fizyczne, czyli obywatele i osoby zamieszkujące na terenie UE oraz osoby prawne. Patrz: art. 227 TFUE. (Dz. U. z 2004 r. nr 90, poz. 864/2 ze zm.).

⁹⁸ Z. Brodecki, *Op. Cit.*, s. 63.

⁹⁹ O. Hołub-Śniadach, *Op. Cit.*, s.159.

Jednostki mogą wnieść petycję indywidualnie lub wspólnie¹⁰⁰ z innymi podmiotami we wszystkich sprawach, które są objęte zakresem działalności UE. Oznacza to, iż może ona obejmować swoim zakresem zarówno działania organów, instytucji i jednostek organizacyjnych UE jak i działalność państw członkowskich. Może ona dotyczyć również wezwania Parlamentu Europejskiego do zajęcia stanowiska w określonej sprawie. Wymogiem jest jednak to, że musi ona dotyczyć skarżącego osobiście. Procedura składania petycji zakłada, że musi ona zawierać: nazwisko, obywatelstwo i miejsce zamieszkania petenta. Co więcej, aby była dopuszczalna musi zostać sporządzona w jednym z urzędowych języków Unii¹⁰¹. Petycje spełniające warunki formalne, zostają wpisane do rejestru ogólnego w kolejności ich wpływania. Natomiast, jeżeli nie spełniają one wyżej omówionych warunków, umieszcza się je w aktach i nie zostaje nadany im dalszy bieg¹⁰². Należy jednak podkreślić, że osobno rejestrowane i przechowywane są petycje pochodzące od „nie unijnych” podmiotów. Następnie petycje zgodne z wymogami formalnymi są przekazywane właściwej komisji przez Przewodniczącego Parlamentu. Zadaniem komisji jest ocena petycji pod kątem zgodności jej przedmiotu z zakresem działalności Unii, a jeśli uzna ją za dopuszczalną to wysyła na miejsce zdarzenia swoich przedstawicieli lub przekazuje ją innej komisji. Może ona również zwrócić się do Komisji Europejskiej¹⁰³ z wnioskiem o przeprowadzenie wstępnego dochodzenia w sprawie¹⁰⁴. Poza tymi działaniami komisja ds. petycji może również podjąć postanowienie o sporządzeniu sprawozdania albo o złożeniu zwięzłego projektu rezolucji Parlamentowi¹⁰⁵ oraz wystąpić do Przewodniczącego o przekazanie swojego zalecenia lub opinii organom państw członkowskich, Komisji Europejskiej lub Radzie w celu udzielenia przez nie odpowiedzi lub podjęcia odpowiednich działań. O decyzjach podejmowanych przez komisję oraz o zamknięciu procedury po rozpatrzeniu sprawy informuje się na bieżąco jednostkę skarżącą¹⁰⁶.

W przypadku jednostek skarżących sądowa kontrola przestrzegania prawa wyraża się w ich czynnej legitymacji do wnoszenia skarg do sądów unijnych. Po pierwsze jednostki mają możliwość złożenia skargi o stwierdzenie nieważności aktu prawa unijnego. W systemie kontroli legalności aktów normatywnych wydawanych przez instytucje wspólnotowe zajmuje ona centralną pozycję¹⁰⁷. Skarga ta ma swoje umocowanie w Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁰⁸. Pozwala ona jednostce wystąpić o stwierdzenie nieważności aktu wydanego w postaci decyzji przez jedną z instytucji Unii Europejskiej. Warunkiem jest jednak bezpośredni i indywidualny związek między aktem a jednostką skarżącą¹⁰⁹. Musi ona wykazać zatem, że decyzja skierowana do innego podmiotu dotyczy jej w ten sposób albo wykazać, iż jest jej adresatem¹¹⁰. Przedmiotem skargi jednostki może być też akt regulacyjny, który bezpośrednio dotyczy powoda. Zatem, żeby skarga została dopuszczona

¹⁰⁰ W przypadku petycji grupowej, wszystkie jednostki skarżące muszą spełniać wymóg bezpośredniego związku z przedmiotem petycji. Parlament Europejski traktuje jednak ten wymóg dość liberalnie i dopuszcza petycje związane tak z interesem publicznym jak i prywatnym. Co więcej każda osoba składająca petycje może się w dowolnej chwili z niej wycofać. W przypadku wycofania się wszystkich skarżących petycja staje się bezprzedmiotowa. I. Skomerska-Muchowska, *Op. Cit.*, s. 129.

¹⁰¹ Petycje złożone w innych językach zostaną rozpatrzone tylko pod warunkiem dołączenia do nich tłumaczenia treści na jeden z języków urzędowych. I. Skomerska-Muchowska, *Op. Cit.*, s. 130.

¹⁰² *Tamże*, s. 129-130.

¹⁰³ Zadaniem Komisji Europejskiej w tym przypadku jest zweryfikowanie i przedstawienie informacji pod kątem zgodności z prawem unijnym. Poprzez działanie z Komisją, komisja ds. petycji może wywrzeć na państwach konkretne działania, gdyż sama w przeciwieństwie do Komisji Europejskiej nie posiada możliwości wnoszenia skarg przeciwko państwom członkowskim w razie łamania przez nie prawa wspólnotowego. O. Hołub-Śniadach, *Op. Cit.*, s. 160.

¹⁰⁴ *Tamże*, s. 160.

¹⁰⁵ Warunkiem tego działania jest brak sprzeciwu ze strony Konferencji Przewodniczących. I. Skomerska-Muchowska, *Op. Cit.*, s. 131.

¹⁰⁶ *Tamże*, s. 131.

¹⁰⁷ O. Hołub-Śniadach, *Op. Cit.*, s. 153-154.

¹⁰⁸ Patrz: art. 263 TFUE. (Dz. U. z 2004 r. nr 90, poz. 864/2 ze zm.).

¹⁰⁹ Z bezpośrednim i indywidualnym oddziaływaniem mamy do czynienia, gdy akt dotyczy jednostki z powodu konkretnych cech charakterystycznych dla niej lub okoliczności ze względu na które jest ona odróżniana od innych osób. Z. Brodecki, *Op. Cit.*, s. 85.

¹¹⁰ Z. Brodecki, *Op. Cit.*, s. 85.

musi przejść tzw. „test Plaumanna”¹¹¹. Skarga musi zostać wniesiona w terminie dwóch miesięcy od daty publikacji aktu albo daty, w której powód dowiedział się o akcie lub od dnia powiadomienia skarżącego o dokonanej czynności. Właściwy do jej rozpatrzenia jest Sąd. Jeśli skarga okaże się zasadna, zaskarżony akt uznaje się za nieważny, a co więcej za niebyły. Nieważność aktu prawnego może być stwierdzona na podstawie naruszenia Traktatu bądź postanowienia związanego z jego tworzeniem, naruszenia „istotnego” wymogu proceduralnego, nadużycia władzy oraz braku kompetencji. Wyroki wydane na tej podstawie mają charakter konstytutywny i są skuteczne *ex tunc* oraz *erga omnes*. Ich wykonanie odbywa się w oparciu o przepisy traktatowe¹¹².

Kolejną ze skarg przysługujących jednostce, rozpatrywaną przy użyciu procedury sądowej jest skarga na bezczynność instytucji. Jej celem jest zwalczanie bezprawnej bezczynności organów, instytucji i jednostek organizacyjnych UE¹¹³. Jest ona dopuszczalna wyłącznie w przypadku, gdy dana instytucja została wcześniej do działania wezwana i w ciągu dwóch miesięcy od niego nie wydała oczekiwanego przez jednostkę aktu prawnego albo nie zajęła żadnego stanowiska. Wtedy w terminie kolejnych dwóch miesięcy może być ona złożona do Sądu¹¹⁴. Zasady jej wniesienia reguluje art. 265 TFUE. Jednostka ją wnosząca musi udowodnić, iż zaskarżane przez nią zaniechanie związane było z wydaniem aktu skierowanego do niej. Nie może to być jednak zalecenie i opinia. Ograniczenia legitymacyjne w przypadku tej skargi są takie same, jak w przypadku wyżej omawianej skargi o stwierdzenie nieważności aktu prawa unijnego. Jednakże w oparciu o wykładnię funkcjonalną można uzupełnić je jeszcze o ograniczenie polegające na tym, że zaskarżony przez jednostkę może być jedynie akt prawnie wiążący. W przypadku stwierdzenia przez niego sprzecznego z Traktatami zaniechania instytucji staje się ona zobowiązana do podjęcia środków gwarantujących wykonanie orzeczenia, czyli po prostu do podjęcia działania. Zobowiązanie takie nie stanowi naruszenia wspólnotowej regulacji o deliktowej odpowiedzialności Unii Europejskiej¹¹⁵. Orzeczenie w tej sprawie ma deklaratoryjny charakter¹¹⁶.

Skarga na bezczynność ma charakter uzupełniający do skargi o stwierdzenie nieważności, która jest skierowana na usunięcie nielegalnego aktu normatywnego z obrotu prawnego. Poprzez to każde zachowanie instytucji polegające na podjęciu działania, które zostało zakończone wydaniem aktu prawnego lub jego zaniechaniem, podlega sprawowanej przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej kontroli legalności¹¹⁷.

Ostatnią ze skarg przysługujących jednostce jest skarga odszkodowawcza przeciwko Unii Europejskiej uregulowana w art. 340 TFUE. Stanowi ona ważne uzupełnienie wspólnotowego systemu ochrony prawnej. Jest ona swoistą rekompensatą słabszej pozycji jednostek w zakresie kontroli legalności aktów unijnych¹¹⁸. Przedmiotem tej skargi jest skierowane przeciwko UE roszczenie odszkodowawcze. Jej celem jest skompensowanie szkody wyrządzonej jednostce poprzez zaniechanie lub nieprawidłowe działanie organów, instytucji bądź jednostek organizacyjnych UE w oparciu o ogólne zasady wspólne dla państw członkowskich¹¹⁹. W przypadku pozaumownej odpowiedzialności deliktowej Unia ma obowiązek pokrycia wszelkich szkód, które zostały wyrządzone skarżącemu przez jej funkcjonariuszy lub instytucje w toku wykonywania ich obowiązków. Aby możliwe było jej dochodzenie muszą wystąpić odpowiednie przesłanki. Po pierwsze, musiało zostać podjęte sprzeczne z prawem działanie lub zaniechanie Unii lub jej funkcjonariuszy. Po drugie, na skutek tych działań została wyrządzona powodowi szkoda i po trzecie, musi istnieć bezpośredni związek przyczynowo- skutkowy między tym działaniem a szkodą¹²⁰.

Podsumowując, można stwierdzić, że skargi tutaj omawiane są ważnym instrumentem wyrażającym oparcie Wspólnoty na rządach prawa¹²¹.

¹¹¹ I. Skomerska-Muchowska, *Op. Cit.*, s. 137-138.

¹¹² Z. Brodecki, *Op. Cit.*, s. 86-87.

¹¹³ I. Skomerska-Muchowska, *Op. Cit.*, s. 140-141.

¹¹⁴ Z. Brodecki, *Op. Cit.*, s. 88.

¹¹⁵ I. Skomerska-Muchowska, *Op. Cit.*, s. 140-141.

¹¹⁶ Z. Brodecki, *Op. Cit.*, s. 88.

¹¹⁷ I. Skomerska-Muchowska, *Op. Cit.*, s. 140-141.

¹¹⁸ Z. Brodecki, *Op. Cit.*, s. 88.

¹¹⁹ I. Skomerska-Muchowska, *Op. Cit.*, s. 142.

¹²⁰ Z. Brodecki, *Op. Cit.*, s. 88-89.

¹²¹ O. Hołub-Śniadach, *Op. Cit.*, s. 154.

Zakończenie

Podsumowując niniejsze opracowanie wysunąć można następujące wnioski:

1. Obywatelstwo Unii Europejskiej, równoległe do obywatelstwa państw członkowskich, nie odpowiada w pełni charakterystyce obywatelstw narodowych. Ustanawia ono głównie przywileje, nie obowiązki. Co więcej, celem jego wprowadzenia do systemu prawnego Unii Europejskiej nie były pobudki administracyjno-prawne, jak głównie w przypadku obywatelstw krajowych, a potrzeba wzmocnienia wspólnoty i tożsamości ludności zamieszkującej Unię Europejską.
2. Duża liczba zamieszkujących Unię Europejską osób nieposiadających obywatelstw państw członkowskich, tym samym także obywatelstwa unijnego, powoduje duże zróżnicowanie praw przynależnych mieszkańcom Unii Europejskiej. Jednakże, o ile jeszcze kilka lat temu, dyskusja o projekcie czegoś na wzór częściowego choćby obywatelstwa Unii Europejskiej dla takich osób była inicjowana, dziś w obliczu kryzysu migracyjnego raczej nie jest możliwa.
3. Unia Europejska ustanawia dla swoich obywateli szeroki katalog praw podstawowych obejmujący prawa osobiste, ekonomiczne, socjalne, polityczne, kulturalne. Nie ma przy tym drugiego takiego obszaru na świecie, gdzie tak wielu obywateli posiadałoby tak szeroki wachlarz tych praw. Jest to spowodowane m.in. tym, że kształtował się on w toku ponad półwiecznego procesu integracji europejskiej i odpowiadała zarówno dynamicznemu rozwojowi ekonomicznemu jak społecznemu mieszkańców Unii Europejskiej, tym samym ich rosnącym potrzebom i oczekiwaniom.
4. Karta Praw Podstawowych stanowi źródło praw jednostki rangi konstytucyjnej. Już tytuły jej części wskazują nam fundamentalne wartości, jak godność, równość, wolność, solidarność. Są one przy tym nierozdzielne i powszechne. Prawa te są chronione w relacjach jednostki z instytucjami i organami Unii Europejskiej. Stąd na ich straży stoją Rzecznik Praw Obywatelskich Unii Europejskiej, Komisja Petycji Parlamentu Europejskiego i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu, do których w odpowiednich procedurach może wystąpić jednostka.
5. Zapewne w bliższej lub dalszej przyszłości także Polacy będą musieli wypowiedzieć się w takiej czy innej formie, choćby aktem wyborczym, na temat zaangażowania naszego kraju w dalszy proces integracji europejskiej. Warto, aby wówczas mieć świadomość, że Europejska Karta Praw Podstawowych nie została jak dotąd wprowadzona w Polsce, stąd jej standardy i procedury nie dotyczą obywateli naszego kraju. Część jej celów, mimo to obowiązuje w Polsce, choćby będąc zasadami rozproszonymi pośród różne akty prawa konstytucyjnego, czy też materialnego i procesowego prawa administracyjnego.

Bibliografia

1. Adamczak-Retecka M., *Ochrona praw jednostek w prawie wspólnotowym*, [w:] *Ochrona praw jednostek*, Brodecki Z. (red.), Warszawa 2004.
2. Bodnar A., *Obywatelstwo wielopoziomowe. Status jednostki w europejskiej przestrzeni konstytucyjnej*, Warszawa 2008.
3. Brodecki Z., *Prawo integracji. Konstytucja dla Europy*, Warszawa 2011.
4. Brodecki Z., *Wolność, solidarność, równość*, [w:] *Europa sędziów*, Brodecki Z. (red.), Warszawa 2007.
5. Domagała A., *Prawa jednostek wynikających z obywatelstwa Unii*, [w:] *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej: wybrane zagadnienia*, Florczak A. (red.), Warszawa 2009.
6. Drzewicka B., *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, [w:] *Ochrona praw jednostki*, Z. Brodecki (red.), Warszawa 2004.
7. Dyrektywa Rady 89/48/EWG z dn. 21.12.1988 r. w sprawie ogólnego systemu honorowania dyplomów ukończenia studiów wyższych, przyznawanych po ukończeniu kształcenia i szkolenia zawodowego trwających co najmniej trzy lata. (Dz. Urz. L 019 z 24.01.1989).
8. Emmert F., Morawiecki M., *Prawo europejskie*, Warszawa – Wrocław 1999.

9. Florczak A., *Ewolucja ochrony praw człowieka w systemie prawa wspólnotowego*, [w:] *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej: wybrane zagadnienia*, Florczak A. (red.), Warszawa 2009.
10. Galster J., *Podstawy prawa Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony: zarys wykładu*, Toruń 2010.
11. Hołub-Śniadach O., *Idea wspólnoty prawa*, rękopis, Gdańsk 2012.
12. Koncewicz T. T., *Gwarancje procesowe kreatywności jednostki, demokratyzacja procesu stanowienia prawa i podejmowania decyzji, sprawiedliwość proceduralna*, [w:] *Europa sędziów*, Brodecki Z. (red.), Warszawa 2007.
13. Lehning P. B., *European Citizenship: Towards a European identity*, Law and Philosophy, 2001, nr 20.
14. Łazowski A., *Ochrona praw jednostek w prawie Wspólnot Europejskich. Pozasądowe mechanizmy ochrony przed instytucjami i organami Wspólnot Europejskich*, Kraków 2002.
15. Maciejewski T., *Integracja Europejska. 10 x tak*, Gliwice 1997.
16. Menkes J., *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, a konstytucja Europy*, Studia Europejskie, 2001, nr 2.
17. Mik C., *Koncepcja normatywna europejskiego prawa praw człowieka*, Toruń 1994.
18. Muszyński M., *Polska Karta Praw Podstawowych po Traktacie lizbońskim. Charakter prawny i granice związania*, Przegląd Sejmowy, 2009, nr 1.
19. Opinia Europejskiego Trybunału sprawiedliwości z dn. 14.10.2004 r. w sprawie C-36/02 *Omega Spilhallen- und Automatenaufstellungs- GmbH v. Oberburger meisterin der Bundesstad Bonn* (Zb. Orz. 2004, s. I-9609).
20. Sadurski W., *Obywatelstwo europejskie*, Studia Europejskie nr 4 (2005).
21. Skomerska-Muchowska I., *Obywatel wobec instytucji i organów UE*, [w:] *Obywatel Unii*, Skomerska-Muchowska I., Wyrozumska A. (red.), Warszawa 2010.
22. Sprawa C 374/87 *Orkem v. KE* (Zb. Orz. 1989, s. 3283, par. 31) oraz C 149/77 *Deferenne v. Sabena* (Zb. Orz. 1978, s. 1365, par. 28).
23. Sprawa C-377/98, *Holandia v. PE oraz Rada UE* (Zb. Orz. 2001 s. 7079, par. 190).
24. Sprawa C-396/90 *Maria Viecenta Micheletti i in. Przeciwko Delegacion del Gobierno en Cantabria*, (Zb. Orz. 1992, s. I-4239).
25. Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, (Dz. U. z 2004 r. nr 90, poz. 864/2 ze zm. oraz Dz. Urz. UE 2010 C 83, s. 389).
26. Traktat z Maastricht, (Dz. Urz. C 191 z 29.7.1992).
27. Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Van Gend* (sprawa 26/62, *NV Algemente Transport- en Expeditie Onderneming Van Gend en Loos v. Holenderska Administracja Podatkowa*, (Zb. Orz. 1963, s. 1),
28. Wieruszewski R., *Rola i znaczenie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej dla ochrony praw człowieka*, Przegląd Sejmowy, 2008, nr 2.
29. Wyrok w sprawie 283/83 z dn. 13.11.1984 r. (Zb. Orz. 1984, s. 3791), 15/95 z dn. 17.4.1997 r. (Zb. Orz. 1997, s. I-1961), 292/97 z dn. 13.4.2000 r. (Zb. Orz. 2000, s. 2737).
30. Wyrok z dnia 12.11.1969 w sprawie 29/69 *Stauder v. miasto Ulm*. (Zb. Orz. 1969, s. 425).
31. Wyrozumska A., *Ochrona praw podstawowych Unii Europejskiej*, [w:] *Obywatel Unii*, Skomerska-Muchowska I., Wyrozumska A. (red.), Warszawa 2010.
32. Zajadło J., *Godność i prawa człowieka (Ideowe i normatywne źródła przepisu art. 30 Konstytucji)*, Gdańskie Studia Prawnicze, 1998, tom III.

Streszczenie w języku polskim

Niniejszy tekst poświęcony jest ochronie praw podstawowych obywateli Unii Europejskiej. Pierwsza część definiuje i charakteryzuje obywatelstwo Unii Europejskiej. Część druga wprowadza do tematyki ochrony praw jednostki w Unii Europejskiej. Kolejna, trzecia, traktuje o rozwoju prawnej ochrony praw podstawowych w Unii Europejskiej. Część czwarta charakteryzuje Kartę Praw Podstawowych jako podstawowe źródło praw jednostki w Unii Europejskiej. Część piąta, zarazem ostatnia, określa mechanizmy dochodzenia praw jednostki według prawa Unii Europejskiej. Całość

kończą wnioski i wykaz wykorzystanych źródeł. Pracę oparto na literaturze przedmiotu, orzecznictwie oraz aktach prawnych Unii Europejskiej.

Summary

The text is dedicated to legal protection of fundamental rights of the citizens of the European Union. The first part defines and characterizes citizenship of the European Union. Second part introduces individual right and its protection in the European Union. Next, third one, is about development of protection of fundamental rights in the European Union. Fourth part characterizes Charter of Fundamental Rights as basic source of individual rights in the European Union. Fifth part, which is the last one, describes mechanisms of enforcement of individual rights under European Union law. The paper finishes with conclusions and list of references and sources

Informacje o autorach

Dominika Stopa

magister prawa,

doktorantka w Katedrze Prawa Gospodarczego Publicznego i Ochrony Środowiska Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, stopadominika@wp.pl

Tomasz Bojar-Fijałkowski

doktor nauk prawnych,

adiunkt w Zakładzie Prawa Administracyjnego i Prawa Ochrony Środowiska Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, współpracownik Sopotkiej Szkoły Wyższej, bojar-fijalkowski@wp.pl