

## **Miejsce i znaczenie Europejskiej Karty Społecznej w systemie prawa unijnego**

### **1. Unifikacja i konstytucjonalizacja podstawowych praw socjalnych**

#### **a. Uwarunkowania powstania koncepcji zasad ogólnych**

Skoncentrowanie Wspólnoty Europejskiej wokół współpracy gospodarczej i całkowite pominięcie w pierwotnym tekście traktatów założycielskich materii związanej z prawną ochroną jednostki spowodowało dość naturalne zwrócenie się sędziów luksemburskich w kierunku międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka. Powyższe standardy ETS wykorzystywał jako materialnoprawny element rozstrzygnięcia konkretnego precedensu. Wzorce, na których opierał się ETS przy włączaniu nowych praw podstawowych do zasad ogólnych pochodziły z „konstytucyjnych zasad wspólnych dla wszystkich państw”<sup>1</sup>, „konstytucyjnej tradycji wspólnej dla państw członkowskich”<sup>2</sup> oraz „międzynarodowych umów dotyczących ochrony praw człowieka, w których tworzeniu państwa członkowskie uczestniczyły lub których były sygnatariuszami”<sup>3</sup>. W ten oto sposób Trybunał nawiązywał do całkiem sporego dorobku międzynarodowego jak też krajowego katalogu praw tyle, że konstruując prawa podstawowe sięgał przede wszystkim do praw pierwszej generacji, a więc praw obywatelskich oraz politycznych. W tym czasie przyjęto Parlament Europejski przyjął rezolucję noszącą nazwę *Konstytucyjne podstawy Unii Europejskiej*<sup>4</sup> wyznaczając kierunek jasnego unormowania praw podstawowych w tym o socjalnym wymiarze.

---

<sup>1</sup> Orzeczenie Sądu z 17 grudnia 1970 r. w sprawie Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, C-11/70, Zb. Orz. 1970, s. 1125.

<sup>2</sup> Orzeczenie Sądu z 14 maja 1974 r. w sprawie Drugi Nold v. Komisja, C-4/73, Zb. Orz. 1974, s. 0491. W ochronie praw podstawowych ETS jest zobowiązany czerpać inspirację z konstytucyjnych tradycji wspólnych dla wszystkich państw członkowskich i nie może utrzymywać w mocy środków, które są niezgodne z podstawowymi prawami ustalonymi i gwarantowanymi przez konstytucje tych państw. Podobne uzasadnienie zawierało Orzeczenie Sądu z 1 lutego 1996 r. w sprawie postępowania karnego przeciwko Gianfranco Perfili, C-177/94, Zb. Orz. 1996, p. I-0161.

<sup>3</sup> Orzeczenie Sądu z 14 maja 1974 r. w sprawie Drugi Nold v. Komisja, C-4/73, Zb. Orz. 1974, s. 0491. *Międzynarodowe traktaty ochrony praw człowieka, przy tworzeniu których państwa członkowskie współpracowały lub których są sygnatariuszami, mogą dostarczać wytycznych, które powinny być stosowane w granicach prawa wspólnotowego.*

<sup>4</sup> Rezolucja w sprawie konstytucyjnych podstaw Unii Europejskiej, Dz. Urz. nr C 019, p. 65, 1991/01/28, a także późniejsze rezolucje przyjęte przez PE świadczą o jego zaangażowaniu w rozwiązanie prawnego statusu praw podstawowych, por. Rezolucja w sprawie przestrzegania praw człowieka w Unii Europejskiej (1995), Dz. Urz. nr C 320, s. 36, 1996/10/28, Rezolucja z 10 lutego 1994 r. w sprawie Konstytucji Unii Europejskiej, Dz. Urz. nr C 61, s. 155, 1994/02/8, Rezolucja w sprawie projektu Karty Podstawowych Praw Unii Europejskiej C5-0058/1999–

Inną drogą kształtował się katalog praw socjalnych. W latach 90. Komitet Ekonomiczny i Społeczny wraz z Parlamentem Europejskim podjął dyskusję nad opracowanie zbioru podstawowych praw socjalnych. Wówczas przygotowano projekt specjalnej dyrektywy kompleksowo regulującej wszystkie prawa pracowników (niezależnie od podstawy zatrudnienia). W jej zakres miały wchodzić: prawo do negocjacji (obejmujące porozumienia zbiorowe), ochrona zdrowia, prawo do zasiłków w ramach funduszy socjalnych, a także prawa pracowników do uczestnictwa w organizacji i partycypacji w przedsiębiorstwach. Proponowana wersja dyrektywy nie zyskała jednakże przychylności państw członkowskich. Wymaganej do przyjęcia dyrektywy determinacji nie przejawiały również instytucje<sup>5</sup>.

Stan prawny, co do podstawowych praw socjalnych został utrzymany na niezmiennym poziomie od czasu przyjęcia Jednolitego Aktu Europejskiego. Wtedy to państwa członkowskie wyraziły akceptację na wprowadzenie do preambuły Aktu deklaracji o wzajemnym współdziałaniu na rzecz demokracji i uznaniu praw zawartych w Konwencji Europejskiej oraz w **Europejskiej Karcie Społecznej** Rady Europy<sup>6</sup>. Z kolei opcję przystąpienia (wtedy) WE do Europejskiej Karty Społecznej<sup>7</sup> Parlament Europejski zaopiniował negatywnie! Z innych względów (a więc poza polityką i akcentowaniem odrębności systemów prawnych dwóch organizacji międzynarodowych) było to utrudnione z prawnego punktu widzenia. **Europejska Karta Społeczna**, jako umowa międzynarodowa, jest otwarta do ratyfikacji jedynie dla państw członkowskich Rady Europy nie zaś dla organizacji międzynarodowych.

#### **b. Podstawowe prawa socjalne – od Wspólnotowej Karty Socjalnych Praw Pracowników (1989) do Karty Praw Podstawowych UE**

W odróżnieniu do praw podstawowych, prawa socjalne pracowników zostały skatalogowane w już w 1989 r. postaci Karty Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników. Szybko jednak zauważono brak wyraźniej ich systematyki czy jednoznacznego kryterium wydzielenia praw socjalnych spośród innych praw. Samo pojęcie klarownie zostało wyodrębnione zarówno w dotychczas obowiązującym Traktacie TWE. Jednakże trudno doszukać się choćby jednego koherentnego ujęcia praw pracowników, czego dowodzi chociażby zbiór *Social and Labour*

---

1999/2064 (COS), a także Rezolucja Rady Europejskiej z 16 września 1999 r. w sprawie projektu Karty Podstawowych Praw, Dz. Urz. nr C 54, s. 93, 2000/02/25.

<sup>5</sup> Por. L. Betten: *The Protection of Fundamental Social Rights...*, s. 9.

<sup>6</sup> Tłumaczenie Jednolitego Aktu Europejskiego w T. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefalska: *Dokumenty Europejskie*, Tom I, Lublin 1996, s. 290 i n.

<sup>7</sup> L. Betten: *The Protection of Fundamental Social Rights ...*, s. 13.

*Rights*, w którym przedstawiciele doktryny odnotowują brak wspólnych założeń dla tej kategorii praw<sup>8</sup>. Wspólnotowa Karta połączyła bowiem w jedną całość prawa, cele socjalne (istotne z uwagi na gwarancje tych pierwszych) i dążenia programowe (powiązane ściśle z uwarunkowaniami społeczno-ekonomicznymi), rozmywając różnice jakościowe pomiędzy tymi pojęciami<sup>9</sup>. Uczyniło to wspomniany dokument mało przejrzystym i nieczytelnym, co skrzętnie wykorzystali przeciwnicy „nadmiernego rozbudowywania praw pracowniczych”.

Zastanawiać może także status praw socjalnych zawartych we Wspólnotowej Karcie. Przez dłuższy czas przedstawiciele doktryny nie byli skłonni uznawać praw socjalnych za prawa podstawowe<sup>10</sup> (!), a zarazem za zasady ogólne prawa wspólnotowego/unijnego<sup>11</sup>. Wspólnotowa Karta bowiem, choć została proklamowana podczas szczytu państw członkowskich w Strasburgu w 1989 r., nie była instrumentem prawa unijnego ani też umową podpisaną przez wszystkie państwa członkowskie, w których to przypadkach ETS byłby uprawniony do badania zgodności prawa unijnego z zasadami określonymi w Karcie<sup>12</sup>. Wbrew jednak założeniom Komisji<sup>13</sup>, Wspólnotowa Karta nie została wykorzystana przez ETS przy wykładni celowościowej znowelizowanego przez Traktat Amsterdamski art. 136 TWE ani też innych przepisów uważanych jako wchodzące w zakres unijnego prawa pracy. Wobec powyższego **to nie Wspólnotowa Karta dała podbudowę do konstytucjonalizacji praw socjalnych jako praw podstawowych lecz właśnie Europejska Karta Społeczna o czym poniżej.**

Argumentem za rozłącznym traktowaniem praw podstawowych i podstawowych praw socjalnych aż do traktatu Nicejskiego było ówczesne brzmienie przepisów traktowych. I tak, nawet po zmianach wniesionych do Traktatów założycielskich w 1999 r. (Traktat Amsterdamski) nadal utrzymany został podział na prawa podstawowe (preambuła do TUE oraz art. 6 TUE) i podstawowe prawa socjalne pracowników (preambuła do TUE, preambuła do TWE oraz art. 136 TWE).

---

<sup>8</sup> G. Andersen: *Labour Law in a Globalising World*, *Modern Law Review*, 2003, vol. 66 (4), 640-649, a także Bob Hepple (ed) *Social and Labour Rights in a Global Context: International and Comparative Perspectives*, Cambridge 2002, xxi +273.

<sup>9</sup> Analizę charakteru prawnego Karty oraz systematyki dokonuje B. Bercusson, *European Labour Law*, London, 1996, s. 575.

<sup>10</sup> Report of the Expert Group on Fundamental Rights. *Affirming Fundamental Rights in the European Union. Time to Act*. Brussels 1999, s. 10.

<sup>11</sup> Wyjątek może tutaj stanowić zasada równości i niedyskryminacji płacowej oraz kobiet i mężczyzn, lecz one znalazły swoje podstawy wprost w Traktacie.

<sup>12</sup> L. Betten: *EG-Handvest van sociale Grondrechten: een hol vat*, *Sociaal Maandblad Arbeid*, 1990, s. 127.

<sup>13</sup> M. Fuchs: *The Bottom Line of European Labour Law (Part I)*, *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 1/2004, s. 155-176.

Dopiero Karta Podstawowych Praw Unii Europejskiej wspomniany podział zniosła. Różne kierunki rozwoju praw przynależnych jednostce scalał i skierował na jeden tor – równomiernej, jednolitej ochrony praw indywidualnych dopiero Traktat Nicejski, który zapoczątkował też nowy etap konwencjonalizacji doktryny praw podstawowych.

## **2. Koncepcja socjalnych prac indywidualnych**

Wspomniano wcześniej, że Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie uznawał, że dane prawo podstawowe ma swoje podstawy prawne w różnych zobowiązaniach międzynarodowych, przy których tworzeniu współpracowały państwa członkowskie. Z tego powodu są one określane w judykaturze Trybunał Sprawiedliwości jako **”zobowiązania międzynarodowe wspólne Państwom Członkowskim”**. Powyższe kryterium spełnia zatem **Europejska Karta Społeczna**, zaś nie wypełnia **Wspólnotowa Karta z 1989 r.**, gdyż nie stała się ona wewnętrzną umową międzynarodową państw członkowskich UE z uwagi na odmowę jej podpisania przez Wielką Brytanię. Potwierdzeniem tej tezy jest szeroko komentowany wyrok, w którym rozważano prawo do strajku jako element wolności związkowej. zgodnie z wyrokiem ETS z 11.12.2007 r., C-438/05, *International Transport Workers’ Federation, Finnish Seamen’s Union przeciwko Viking Line ABP, OU Viking Line Eesti* (Zb.Orz. 2007, s. I-10779): „prawo do prowadzenia działania zbiorowego, obejmujące prawo do strajku, jest prawem uznanym zarówno przez wiele międzynarodowych aktów prawnych, przy których tworzeniu państwa członkowskie współpracowały lub do których przystąpiły, takich jak Europejska Karta Społeczna, podpisana w Turynie w dniu 18 października 1961 r., wymieniona wyraźnie w art. 136 WE, oraz konwencja nr 87 dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych, przyjęta w dniu 9 lipca 1948 r. przez Międzynarodową Organizację Pracy, jak i akty ustanowione przez same państwa członkowskie na szczeblu wspólnotowym lub w ramach Unii, takie jak Wspólnotowa karta socjalnych praw podstawowych pracowników przyjęta podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Strasburgu w dniu 9 grudnia 1989 r., również wymieniona w art. 136 WE oraz Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, proklamowana w dniu 7 grudnia 2000 r. w Nicei (Dz.U. C 364, str. 1)”. W cytowanym wyroku pojawia się co prawda nawiązanie do Wspólnotowej karty socjalnych praw podstawowych pracowników tyle, że elementy treściowe prawa do strajku zostały oparte na międzynarodowych standardach ochrony praw socjalnych takich jak Europejska Karta Społeczna z 1961 r. czy konwencja nr 87 dotycząca wolności związkowej MOP.

### 3. Relacja pomiędzy Europejską Kartą Społeczną Kartą Praw Podstawowych UE

W **Karcie Praw Podstawowych UE** pochodzenie praw podstawowych rozgraniczono na te, które zostały zapożyczone z krajowego i międzynarodowego systemu ochrony praw człowieka oraz na te o samoistnej proveniencji. Podział ten - jak się okazuje - wpływa na zakres i interpretację praw zawartych w Karcie.

W sześciu rozdziałach zawarto katalog praw podstawowych systematyzując je według następujących grup związanych z określoną kategorią dobra chronionego: 1. Godność człowieka, 2. Wolność, 3. Równość 4. Solidarność, 5. Prawa obywateli i 6. Prawa sądowe. Spośród nich prawa określone w rozdziale pierwszym zostały całkowicie odwzorowane na Konwencji Europejskiej, w pozostałych częściach, tj. od 2 do 6, takiej prawidłowości już nie ma, co zmusza do osobnej analizy każdego artykułu z rozbiciem na poszczególne paragrafy. Przykładowo można wskazać kilka praw podstawowych o identycznym z Konwencją Europejską brzmieniu: art 2 Karty odpowiada art. 2 Europejskiej Konwencji, art. 4 odpowiada art. 3 Europejskiej Konwencji, zaś art. 5 (1) i (2) Karty nawiązuje do artykułu 4 Europejskiej Konwencji, z kolei art. 6 odpowiada artykułowi 5 Europejskiej Konwencji, natomiast art. 7 – art. 8 Konwencji Europejskiej, art. 10 (1) – art. 9 Europejskiej Konwencji, art. 11 – art. 10 Europejskiej Konwencji bez naruszenia ograniczeń, które może prawo wspólnotowe nakładać na prawa państw członkowskich przez zawarte ustalenia, odnoszące się do trzeciego zdania art. 10 ust. 1 tejże Konwencji, art. 17 nawiązuje do art. 1 Protokołu nr 1 Europejskiej Konwencji, zaś art. 19 (1) – art. 4 Protokołu nr 4, art. 19 (2) odpowiada art. 3 Europejskiej Konwencji w interpretacji ETPC, art. 48 – art. 6 (2) i (3) Europejskiej Konwencji, art. 49 (1) (poza wyjątkiem ostatniego zdania) i (2) odpowiada art. 7 Europejskiej Konwencji. Szerzej od swojego europejskiego prawnego Kartą Praw Podstawowych Unii unormowała prawa zawarte w art. 9, 12 (1), 14 (1), 14 (3), 50.

Pozostałe prawa podstawowe, a więc głównie o **wymiarze społeczno-ekonomicznym**, wywodzą się wprost z postanowień traktatów założycielskich, dla przykładu wskazując art. 8 Karty, który nawiązuje do art. 289 TWE, czy art. 12 ust. 2 Karty, który jest odzwierciedleniem art. 191 TWE. art. 14 statuujący prawo do edukacji, które łączy w sobie wiele standardów prawnej ochrony praw człowieka, a więc postanowienia Europejskiej Konwencji jak i obu Kart Społecznych. Część z tych praw uzyskała status zasad ogólnych w wyniku wydanych orzeczeń, dla przykładu wymieniając: art. 11 ust. 1 Karty mówiący o swobodzie wyrażania poglądów i wolności informacji, który nawiązuje do orzeczenia C-

288/89 w sprawie Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda<sup>14</sup>; art. 15 Karty statuujący zasadę wolności pracy i zawodu, który z kolei opiera się na orzeczeniach C- 4/73 w sprawie Nold<sup>15</sup>, C- 44/79 w sprawie Hauer<sup>16</sup>, czy C-234/85 w sprawie Keller<sup>17</sup>, ale także na art. 1 par. 2 Europejskiej Karty Społecznej i punkcie 4 Wspólnotowej Karty Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników, na koniec włączając do jego części materialnoprawnej także art. 40 TWE<sup>18</sup>.

4. Aktualne miejsce Europejskiej Karty Społecznej w systemie prawa unijnego:

- a. przepisy Traktatowe
- b. preambuły dyrektyw unijnych
- c. rozstrzygnięcia

---

<sup>14</sup> Zb. Orz. 1991, s. 1-4007.

<sup>15</sup> Zb. Orz. 1974, s. 12-14.

<sup>16</sup> Zb. Orz. 1979, s. 3727.

<sup>17</sup> Zb. Orz. 1986, s. 2897.

<sup>18</sup> Szerzej na ten temat M. Tomaszewska: *Zasada wolności pracy w europejskim prawie wspólnotowym*, Poznań 2003.