

## dr Władysław Józwicki

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Prawa i Administracji, Zakład Prawa Konstytucyjnego  
(ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0674-0814>).

# Skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach dotyczących Unii Europejskiej przed przystąpieniem Unii do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka

**Słowa kluczowe:** Europejska Konwencja Praw Człowieka, przystąpienie Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, doktryna Bosphorus, domniemanie równorzędnej ochrony, skargi przeciwko państwom członkowskim UE

Artykuł analizuje możliwość wnoszenia skarg do ETPC w sprawach dotyczących Unii Europejskiej w aktualnym stanie prawnym, tj. przed przystąpieniem Unii do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie 4.11.1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2<sup>1</sup>. Punktem wyjścia jest doktryna Bosphorus i domniemanie równorzędnej ochrony praw człowieka w systemie unijnym, które ma charakter warunkowy i wzruszalny.

Autor identyfikuje i systematyzuje sytuacje, w których odpowiedzialność konwencyjna państw członkowskich pozostaje aktualna mimo wykonywania zobowiązań wynikających z członkostwa w UE. Szczególna uwaga poświęcona jest sprawom opartym na zasadzie wzajemnego zaufania, w tym wykonywaniu europejskiego nakazu aresztowania i przekazaniom azylowym, a także mechanizmom wzajemnego uznawania orzeczeń. Artykuł omawia również znaczenie niewykorzystania unijnych mechanizmów ochrony praw jednostki, w szczególności procedury prejudycjalnej, oraz konsekwencje niezastosowania prawa UE przez sądy krajowe z perspektywy prawa do rzetelnego procesu.

Celem artykułu jest dostarczenie wskazówek pozwalających ocenić, kiedy skargi do ETPC przeciwko państwom członkowskim UE w sprawach dotyczących Unii mogą być skuteczne, a także ukazaniu zasad, na których opiera się orzecznictwo ETPC w tego rodzaju sprawach, pod kątem ewentualnego dalszego rozwoju orzecznictwa strasburskiego w tym zakresie.

### 1. Wprowadzenie

Europejska Konwencja Praw Człowieka to konstytucyjny instrument europejskiego porządku publicznego<sup>2</sup> w zakresie

ochrony praw jednostki. Unia Europejska wyrosła na gruncie tego samego systemu wartości. Jednak, mimo istotnego i postępującego zbliżenia, w kwestii gwarancji praw jednostki oba porządki pozostają jak bliźnięta oddzielone od siebie od razu po narodzinach<sup>3</sup>. Prawo unijne uznaje EKPC za źródło gwaran-

1 Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm. – dalej Konwencja, EKPC.

2 Zob. np. wyrok ETPC z 23.03.1995 r., 15318/89, Loizidou przeciwko Turcji, HUDOC, pkt 75; w interesującym nas kontekście prawa unijnego zob. np. wyrok ETPC z 30.06.2005 r., 45036/98, Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Şirketi przeciwko Irlandii, HUDOC, pkt 156 – dalej wyrok 45036/98, Bosphorus; por. też np. C. Eckes, *EU*

*Accession to the ECHR: Between Autonomy and Adaptation*, „Modern Law Review” 2013/2(76), s. 259 i n.

3 G. Quinn, *The European Union and the Council of Europe on the Issue of Human Rights: Twins Separated at Birth?*, „McGill Law Journal” 2001/4(46).

cji praw podstawowych<sup>4</sup>, a także zobowiązuje Unię do przestrzegania standardów konwencyjnych<sup>5</sup>. Wszystkie państwa członkowskie Unii są stronami Konwencji i ponoszą odpowiedzialność za ewentualne naruszenia praw w niej zagwarantowanych. Sama Unia nie jest jednak stroną Konwencji, mimo że art. 6 ust. 2 TUE od ponad piętnastu lat zobowiązuje ją do przystąpienia, i nie ponosi odpowiedzialności konwencyjnej.

Proces akcesji pozostaje, mimo pokonania wielu politycznych i prawnych barier<sup>6</sup>, niedokończony, ponieważ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w 2014 r. orzekł o niezgodności z prawem unijnym wynegocjowanych warunków przystąpienia<sup>7</sup>. W ostatnich latach proces akcesyjny został wznowiony i wypracowane zostały poprawione warunki akcesji<sup>8</sup>. W sprawie ich zgodności z prawem Unii ponownie wypowie się TSUE<sup>9</sup>.

Celem tego artykułu nie jest analiza nowych warunków akcesji ani ich ocena pod kątem tego, czy jest szansa na ich zaakceptowanie przez TSUE, ani jak ewentualnie ukształtują one sytuację jednostki po akcesji. Celem tego artykułu jest skupienie się na aktualnym stanie prawnym i możliwościach skargowych, jakimi dysponuje jednostka w sprawach dotyczących Unii, zanim ta stanie się stroną Konwencji.

Europejski Trybunał Praw Człowieka poprzez swoje orzecznictwo starał się, aby brak możliwości składania skarg przeciwko Unii nie generował istotnych „luk w ochronie”<sup>10</sup> praw i wolności zagwarantowanych w Konwencji<sup>11</sup>. Trybunał prze-

sądził, że państwa członkowskie, implementując lub stosując prawo Unii, pozostają związane EKPC i odpowiadają za zapewnienie wynikających z niej standardów ochrony<sup>12</sup>. Oznacza to, że w niektórych sytuacjach działania państwa członkowskiego Unii realizowane na podstawie prawa unijnego mogą prowadzić do jego odpowiedzialności przed Trybunałem w Strasburgu. Odnośnie do działań implementacyjnych ETPC zachowuje bowiem „pełnię kompetencji orzeczniczych (jurysdykcji), choć – co do zasady – nie widzi potrzeby korzystania z niej”<sup>13</sup>.

Możliwość składania skarg w sprawach dotyczących Unii wymaga więc rozróżnienia między odpowiedzialnością Unii jako podmiotu prawa międzynarodowego, obecnie nieobjętego kognicją ETPC, a odpowiedzialnością państw członkowskich, które wykonują zobowiązania unijne.

Celem artykułu jest wskazanie i analiza pod kątem praktycznym sytuacji, w których – w aktualnym stanie prawnym – jednostka może próbować skutecznie dochodzić swych praw przed ETPC w sprawach dotyczących Unii oraz zasad, na których możliwości te się opierają, co może posłużyć również do poszerzenia katalogu takich sytuacji.

## 2. Doktryna Bosphorus i domniemanie równorzędnej ochrony praw człowieka

W orzecznictwie ETPC kluczowe znaczenie dla określenia granic odpowiedzialności konwencyjnej państw członkowskich UE w sprawach dotyczących Unii ma tzw. doktryna Bosphorus i domniemanie równorzędnej ochrony. Trybunał uznał bowiem, że w sytuacjach, w których państwo członkowskie realizuje obowiązki wynikające z prawa Unii, odpowiedzialność konwencyjna tego państwa może zostać wyłączona, jako że Unia zapewnia równorzędny (*equivalent*), a więc niekoniecznie identyczny, lecz porównywalny poziom ochrony praw człowieka względem Konwencji<sup>14</sup>.

Doktryna ta stanowi kompromis między wymogiem zapewnienia skutecznej ochrony konwencyjnej i jednością europejskiego systemu ochrony praw człowieka a poszanowaniem autonomii porządku prawnego Unii<sup>15</sup>.

Związanie się inną umową międzynarodową nie zwalnia ze zobowiązań wynikających z Konwencji<sup>16</sup>. Europejski Trybunał Praw Człowieka potwierdził już dawno, że przekazanie części kompetencji na rzecz organizacji międzynarodowej nie zwalnia państwa z jego odpowiedzialności konwencyjnej<sup>17</sup>. O ile jednak organizacja międzynarodowa gwarantuje poziom ochrony porównywalny z Konwencją, można przyjąć, że skargi przeciwko państwom wykonującym zobowiązania wynikające z członkostwa w tej organizacji są w większości przypadków niedopuszczalne.

4 Art. 6 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13, ze zm.) – dalej TUE; preambula do Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389) – dalej KPP.

5 Art. 52 ust. 3 KPP.

6 Więcej zob. np. A-L. Chané, A. Hauser, J. Jaraczewski, W. Józwicki, Z. Kędzia, M.A. Šimáková, H. Suchocka, S. Wallace, *EU Engagement with Other European Regional Organisations*, Fostering Human Rights Among European Policies, Large-Scale FP7 Collaborative Project GA No. 320000, 2017, [https://www.venice.coe.int/files/articles/Suchocka\\_EU\\_and\\_other\\_institutions.pdf](https://www.venice.coe.int/files/articles/Suchocka_EU_and_other_institutions.pdf) (dostęp: 15.12.2025 r.), s. 58–79.

7 Opinia TS z 18.12.2014 r., 2/13, EU:C:2014:2454 – dalej opinia 2/13.

8 18th Meeting of the CDDH Ad Hoc Negotiation Group on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Final consolidated version of the draft accession instruments, 46+1(2023)36, 17.03.2023 r., <https://rm.coe.int/final-consolidated-version-of-the-draft-accession-instruments/1680aaaeed> (dostęp: 15.12.2025 r.).

9 Commission Decision on a request for an opinion of the Court of Justice pursuant to article 218(11)TFEU in relation to the draft agreement providing for the accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, z 25.07.2025 r., C(2025)3950.

10 Š. Imamović, *Resolving Conflicts in European Fundamental Rights Protection National and European Courts' Perspectives*, Dissertation to obtain the degree of Doctor at Maastricht University, 2018, [https://documentserver.uhasselt.be/bitstream/1942/27566/2/Imamovic\\_FINAL\\_DRUK.pdf](https://documentserver.uhasselt.be/bitstream/1942/27566/2/Imamovic_FINAL_DRUK.pdf) (dostęp: 15.12.2025 r.), s. 86 i n.

11 Choć zapewne wyeliminowanie wszystkich luk wymaga ostatecznie przystąpienia Unii do Konwencji, szczególnie jeśli chodzi o rygorystyczne wymogi legitymacji procesowej (*locus standi*), wysoki próg uszczerbku oraz ograniczony zakres kontroli sądowej w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (J. Krommendijk, *EU Accession to the ECHR. Completing the Complete System of EU Remedies?* [w:] *Redressing Fundamental Rights Violations by the EU. The Promise of the 'Complete System of Remedies'*, red. M. Fink, Cambridge 2024, s. 178 i n.); zob. też np. T. Lock, *The EU before the European Court of Human Rights after Accession* [w:] *Research Handbook on EU Law and Human Rights*, red. S. Douglas-Scott, N. Hatzis, Cheltenham 2017, s. 228; Z. Kędzia, *Relationship Between the European Convention on Human Rights and the Charter of Fundamental Rights After the European Union's Accession to the Convention* [w:] *Fundamental Rights Protection in the European Union*, red. J. Barcz, Warszawa 2009, s. 247.

12 Np. wyrok ETPC z 18.02.1999 r., 24833/94, Matthews przeciwko Wielkiej Brytanii, HUDOC, pkt 32–34.

13 L. Garlicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka a prawo UE (refleksje nad wyrokiem ETPCz z 6.12.2012 r. w sprawie Michaud przeciwko Francji)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014/1, s. 22.

14 Wyrok 45036/98, Bosphorus, pkt 155–156.

15 S. Peers, *Bosphorus – European Court of Human Rights. Limited responsibility of European Union member states for actions within the scope of Community law. Judgment of 30 June 2005, Bosphorus Airways v. Ireland, Application No. 45036/98*, „European Constitutional Law Review” 2006/2(3), s. 451 i n.

16 Decyzja Europejskiej Komisji Praw Człowieka z 10.06.1958 r., 235/56, X i X przeciwko Niemcom, HUDOC.

17 Por. decyzja Europejskiej Komisji Praw Człowieka z 9.12.1987 r., 11123/84, Tête przeciwko Francji, HUDOC.

Domniemanie równorzędnej ochrony nie ma jednak charakteru bezwzględnej, lecz opiera się na dwóch kryteriach – materialnym i formalnym. Po pierwsze, zgodnie z kryterium materialnym, domniemanie jest wzruszalne w razie stwierdzenia istotnego deficytu ochrony praw jednostki<sup>18</sup>. Po drugie, zgodnie z kryterium formalnym, dla zastosowania domniemania równorzędnej ochrony konieczne jest, by dana organizacja zapewniała odpowiednie mechanizmy kontroli swych działań przez pryzmat standardów ochrony praw jednostki oraz by była możliwa wykorzystania ich pełnego potencjału<sup>19</sup>.

Ponadto domniemanie równorzędnej ochrony obejmuje jedynie te sytuacje, w których państwa nie korzystają z żadnej dyskrecjonalności w realizacji ciężących na nich obowiązków wynikających z członkostwa w Unii. Jeśli natomiast mają w tej materii jakąkolwiek swobodę, to odpowiadają na gruncie Konwencji za swe działania w ramach tej swobody<sup>20</sup>.

W praktyce oznacza to, że to odpowiedzialność konwencyjna państw członkowskich w kontekście prawa unijnego pozostaje zasadą, a jej wyłączenie wyjątkiem. Wymaga ono kumulatywnie, aby: 1) dana sprawa dotyczyła działań w pełni zdeterminowanych prawem Unii, niepozostawiających państwu swobody manewru; 2) system unijny zapewniał ochronę praw człowieka równorzędną do konwencyjnej i 3) ochrona ta faktycznie mogła zadziałać w danym przypadku.

### 3. Działanie państw w zakresie swobody

Domniemanie równorzędnej ochrony nie znajduje zastosowania, gdy państwu przysługuje zakres uznania w implementacji prawa unijnego. Dotyczy to przede wszystkim dyrektyw. W wyroku z 21.11.2019 r., 47287/15, Ilias i Ahmed przeciwko Węgrom<sup>21</sup>, Trybunał ocenił zgodność z Konwencją działań władz krajowych w świetle wynikających z unijnej dyrektywy środków dających państwom członkowskim możliwość odstąpienia od merytorycznego rozpoznania wniosku o ochronę międzynarodową i ograniczenia się do oceny, czy można zasadnie przyjąć, że inne państwo przeprowadzi takie postępowanie lub zapewni ochronę wnioskodawcy. Europejski Trybunał Praw Człowieka na gruncie art. 3 EKPC podkreślił, że możliwość ta nie może prowadzić do polegania na domniemaniu bezpieczeństwa innego państwa. Państwo, które zamierza przekazać osobę ubiegającą się o azyl do przyjmującego państwa trzeciego bez merytorycznego rozpoznania jej wniosku, jest zobowiązane do gruntownego zbadania, czy w państwie przyjmującym istnieje rzeczywiste ryzyko odmowy dostępu do skutecznej procedury azylowej zapewniającej również ochronę przed zawróceniem (*refoulement*)<sup>22</sup>.

Trybunał zwracał jednak również uwagę na działania państw w obszarach w znacznie wyższym stopniu zharmonizowanych. Zasada wzajemnego zaufania należy do fundamentów współpracy sądowej w UE<sup>23</sup>. Uzasadnia ona funkcjonowanie mechanizmów takich jak europejski nakaz aresztowania (dalej: ENA) czy system dubliński regulujący kwestie azylowe. Oba

te mechanizmy okazały się szczególnie wrażliwe, jeśli chodzi o przestrzeganie praw konwencyjnych.

W wyroku z 21.01.2011 r., 30696/09, M.S.S. przeciwko Belgii i Grecji<sup>24</sup>, ETPC uznał, że Belgia, przekazując wnioskodawcę azylowego do Grecji na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 343/2003 z 18.02.2003 r. ustanawiającego kryteria i mechanizmy określania Państwa Członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z Państw Członkowskich przez obywatela państwa trzeciego<sup>25</sup>, naruszyła art. 3 EKPC, ponieważ nie dokonała indywidualnej oceny ryzyka nieludzkiego traktowania w warunkach greckiego systemu azylowego. Trybunał wyjaśnił, że domniemanie równorzędnej ochrony nie znajduje zastosowania w sytuacji, gdy państwo dysponuje zakresem uznania co do sposobu stosowania prawa Unii. Tymczasem rozporządzenie Dublin II zawierało tzw. klauzulę suwerenności (art. 3 ust. 2) umożliwiającą państwom członkowskim rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu złożonego przez obywatela państwa trzeciego, nawet jeżeli zgodnie z kryteriami określonymi w rozporządzeniu odpowiedzialność za jego rozpoznanie spoczywała na innym państwie<sup>26</sup>.

Później również Trybunał Sprawiedliwości UE przyznał, że zasada wzajemnego zaufania nie ma charakteru absolutnego i stwierdził, że państwa członkowskie nie mogą automatycznie zakładać, iż prawa podstawowe są w równym stopniu chronione we wszystkich państwach członkowskich. W konsekwencji uznał, że art. 3 ust. 2 rozporządzenia Dublin II, interpretowany w świetle KPP, nakładał na państwa członkowskie obowiązek samodzielnego rozpoznania wniosku o udzielenie azylu w sytuacji, gdy przekazanie wnioskodawcy do państwa odpowiedzialnego mogłoby prowadzić do jego nieludzkiego lub poniżającego traktowania<sup>27</sup>. W ten sposób TS wyszedł naprzeciw orzecznictwu ETPC<sup>28</sup>.

Analogicznie w wyroku z 5.04.2016 r., sprawy połączone C-404/15 i C-659/15 PPU, Pál Aranyosi i Robert Căldăraru przeciwko Generalstaatsanwaltschaft Bremen, TS uznał, że państwo wykonujące ENA ma obowiązek odmówić przekazania osoby, jeśli istnieje realne ryzyko naruszenia art. 4 KPP (zakazu nieludzkiego traktowania)<sup>29</sup>. W ten sposób oba Trybunały – luksemburski i strasburski – wyznaczyły granice automatycznego stosowania zasady wzajemnego zaufania w sprawach ENA i azylowych. Orzecznictwo ETPC i TSUE w tym zakresie wskazuje na zbliżenie standardów, jako że oba Trybunały przyjęły, że zaufanie między państwami jest zasadą, ale jego zastosowanie nie może być automatyczne<sup>30</sup>. Wzajemne zaufanie (*mutual trust*) nie może oznaczać ślepego zaufania (*blind trust*)<sup>31</sup>.

24 HUDOC – dalej wyrok 30696/09, M.S.S.

25 Dz.Urz. UE L 50, s. 1, ze zm. – dalej rozporządzenie Dublin II; akt utracił moc.

26 Wyrok 30696/09, M.S.S., pkt 339, 367–368; zob. też wyrok ETPC z 4.10.2014 r., 29217/12, Tarakhel przeciwko Szwajcarii, HUDOC.

27 Wyrok C-411/10, N.S., pkt 86–94.

28 Zob. więcej W. Józwicki, *Bosphorus Gone but Still on: ECtHR's Jurisprudence in Cases Concerning EU After Opinion 2/13 and Potential Cracks in European Fundamental Rights Protection Equilibrium*, „Państwo i Prawo” 2023/4, s. 63–66.

29 EU:C:2016:198, pkt 84–88, 94.

30 Zob. więcej W. Józwicki, *Ochrona wyższego niż unijny konstytucyjnego standardu prawa jednostki i tożsamości konstytucyjnej RP. Trybunał Konstytucyjny a Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej: ku sekwencji a nie hierarchii orzekania*, Poznań 2019, s. 427 i n.; W. Józwicki, *Bosphorus...*, s. 56 i n.

31 K. Lenaerts, *La vie après l'avis: Exploring the principle of mutual (yet not blind) trust*, „Common Market Law Review” 2017/3(54).

18 Wyrok 45036/98, *Bosphorus*, pkt 154–156.

19 Wyrok 45036/98, *Bosphorus*, pkt 160.

20 Wyrok 45036/98, *Bosphorus*, pkt 157.

21 HUDOC – dalej wyrok 47287/15, Ilias.

22 Wyrok 47287/15, Ilias, pkt 144, 155, 159–160.

23 Wyrok TS z 21.12.2011 r., C-411/10, N.S. przeciwko Secretary of State for the Home Department, EU:C:2011:865, pkt 78–79, 83 – dalej wyrok C-411/10, N.S.; opinia 2/13, pkt 168, 191–194.

To jednak nie oznacza, że ETPC umył w tej materii ręce. Przeciwnie, 11.10.2019 r. zakomunikował skargę 46595/19, M.T. przeciwko Holandii, rządowi Holandii, który odmówił rozpoznania wniosku azylowego erytrejskiej rodziny i przekazał sprawę Włochom, już po wejściu w życie tzw. dekretu Salvini<sup>32</sup>, wpływającego na sytuację osób ubiegających się o azyl oraz uchodźców we Włoszech<sup>33</sup>. Ostatecznie skarga została uznana za niedopuszczalną jako oczywiście bezzasadna, w świetle dalszych zmian wprowadzonych do włoskiego systemu przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową<sup>34</sup>.

W wyroku z 15.10.2024 r., 13337/19, H.T. przeciwko Niemcom i Grecji<sup>35</sup>, Trybunał stwierdził naruszenie art. 3 EKPC w związku z wydalaniem skarżącego z Niemiec do Grecji. Uznał, że brak było wystarczających podstaw do przyjęcia domniemania, iż po przekazaniu skarżący uzyska dostęp do odpowiedniej procedury azylowej w Grecji, zapewniającej ochronę przed wydalaniem lub zawróceniem, a także że nie będzie narażony na traktowanie sprzeczne z art. 3 EKPC na terytorium tego państwa<sup>36</sup>.

W wyrokach z 17.04.2018 r., 21055/11, Pirozzi przeciwko Belgii<sup>37</sup>, czy z 9.07.2019 r., 8351/17, Romeo Castaño przeciwko Belgii<sup>38</sup>, Trybunał podkreślił, że państwa członkowskie, wykonując ENA, nie mogą automatycznie powoływać się na domniemanie wzajemnego zaufania w sytuacjach, gdy istnieją poważne wątpliwości co do przestrzegania praw człowieka w państwie wydającym nakaz aresztowania<sup>39</sup>. Najdalej Trybunał poszedł w wyroku z 25.03.2021 r., sprawy połączone 40324/16 i 12623/17, Bivolaru i Moldovan przeciwko Francji<sup>40</sup>, o którym będzie jeszcze mowa.

Europejski nakaz aresztowania i system dubliński to jednak nie jedyne obszary oparte na zasadzie wzajemnego zaufania, w których ETPC zajmował podobne stanowisko. Wyrok ETPC z 23.05.2016 r., 17502/07, Avotiņš przeciwko Łotwie<sup>41</sup>, o którym będzie mowa później, dotyczył uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach cywilnych i handlowych. Ponadto w wyroku ETPC z 6.03.2018 r., 9114/16, Royer przeciwko Węgrom<sup>42</sup>, Trybunał wskazał, że sądy krajowe muszą dokonać konkretnej i zindywidualizowanej oceny warunków powrotu dziecka, a nie mogą poprzestawać na formalnym zastosowaniu mechanizmów wzajemnego uznawania przewidzianych w prawie Unii. Trybunał zakazał automatycznego stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 2201/2003 z 27.11.2003 r. dotyczącego jurysdykcji oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach małżeńskich oraz w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej, uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1347/2000<sup>43</sup>, jeżeli mogłoby to prowadzić do naruszenia praw dziecka. Wskazał, że w sytuacji istnienia poważnego ryzyka (*grave risk*) naruszenia praw podstawowych dziecka,

art. 8 EKPC stoi na przeszkodzie jego powrotowi, chyba że zapewnione zostaną odpowiednie gwarancje ochronne<sup>44</sup>.

Z perspektywy praktycznej oznacza to, że w sprawach dotyczących przekazania osób, uznania orzeczeń czy wykonania decyzji, skarga do ETPC przeciwko państwu członkowskiemu może być skuteczna, jeśli wykaże się brak rzetelnej i zindywidualizowanej oceny ryzyka naruszenia praw konwencyjnych. Szczególnie zaawansowane jest tu orzecznictwo Trybunału w sprawach ENA i azylowych oraz przy ewentualnych naruszeniach zakazu tortur i nieludzkiego oraz poniżającego traktowania, które jest prawem bezwzględnie. Zgodnie z tą logiką jednak również w innych obszarach prawa Unii opartych na zasadzie wzajemnego zaufania skargi do ETPC także mogą być skuteczne, przede wszystkim gdy chodzi o prawa, które nie mogą podlegać żadnym ograniczeniom, ale również jeśli chodzi o istotę pozostałych praw i wolności zagwarantowanych w Konwencji bądź arbitralność działań władz krajowych.

## 4. Wykorzystanie unijnych mechanizmów ochrony praw jednostki

Z perspektywy EKPC i odpowiedzialności państw członkowskich w sprawach dotyczących Unii istotne jest również to, aby unijny mechanizm ochrony praw podstawowych funkcjonował z wykorzystaniem swojego pełnego potencjału.

### 4.1. Brak skorzystania z unijnych mechanizmów ochrony praw jednostki a domniemanie równorzędnej ochrony

Wyraźnym sygnałem ograniczenia automatyzmu domniemania równorzędnej ochrony był wyrok ETPC z 6.12.2012 r., 12323/11, Michaud przeciwko Francji<sup>45</sup>, dotyczący obowiązków adwokatów w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy, wynikających z dyrektyw unijnych. Trybunał potwierdził w tym przypadku równorzędność ochrony praw jednostki w systemie unijnym i nie doszedł do wniosku o naruszeniu gwarancji prawa do poszanowania życia prywatnego zagwarantowanego w art. 8 EKPC w kontekście tajemnicy adwokackiej. W tym zakresie orzeczenie to nie było przełomowe<sup>46</sup>.

Trybunał wskazał jednak, że domniemanie równorzędnej ochrony nie może zostać zastosowane w sytuacji, gdy brak jest realnej weryfikacji aktu prawa wtórnego z unijnymi gwarancjami praw podstawowych. Przez to ETPC zbadał sprawę merytorycznie i nie zastosował doktryny Bosphorus. Podkreślił, że wskutek decyzji sądu państwa członkowskiego UE o niewystąpieniu z pytaniem prejudycjalnym, w sytuacji, w której Trybunał nie miał wcześniej okazji wypowiedzieć się w kwestii dotyczącej praw jednostki w kontekście istotnym z perspektywy sprawy, sąd krajowy orzekł bez uruchomienia w pełnym zakresie właściwego mechanizmu kontroli przestrzegania praw podstawowych w Unii Europejskiej, przez co domniemanie równorzędnej ochrony nie znajduje zastosowania<sup>47</sup>.

32 Legislative Decree no. 113/2018 subsequently converted into Law no. 132/2018.

33 HUDOC.

34 Decyzja ETPC z 23.03.2021 r., 46595/19, M.T. przeciwko Holandii, HUDOC, pkt 48–59.

35 HUDOC – dalej wyrok 13337/19, H.T.

36 Wyrok 13337/19, H.T., pkt 145, 150.

37 HUDOC – dalej wyrok 21055/11, Pirozzi.

38 HUDOC – dalej wyrok 8351/17, Castaño.

39 Wyrok 21055/11, Pirozzi, pkt 57–64; wyrok 8351/17, Castaño, pkt 84.

40 HUDOC – dalej wyrok 40324/16 i 12623/17, Bivolaru.

41 HUDOC – dalej 17502/07, Avotiņš.

42 HUDOC – dalej wyrok 9114/16, Royer.

43 Dz.Urz. UE L 338, s. 1, ze zm. – akt utracił moc.

44 Wyrok 9114/16, Royer przeciwko Węgrom, pkt 56–63; por. też wyroki ETPC: z 12.07.2011 r., 14737/09, Šneersons i Kampanella przeciwko Włochom, HUDOC; z 18.06.2013 r., 3890/11, Povse przeciwko Austrii, HUDOC.

45 HUDOC – dalej wyrok 12323/11, Michaud.

46 Tak też np. L. Garlicki, *Europejski...*, s. 20.

47 Wyrok 12323/11, Michaud, pkt 115; por. wyrok 17502/07, Avotiņš, pkt 110–111.

Tak więc brak skorzystania z unijnych mechanizmów zapewniających przestrzeganie unijnych gwarancji praw człowieka w obliczu braku jasno określonych relewantnych standardów w systemie unijnym prowadzi do niemożności zastosowania domniemania równorzędnej ochrony w danej sprawie. Z praktycznego punktu widzenia w takiej sytuacji można więc wnosić skargę przeciwko państwu członkowskiemu wykonującemu obowiązki wynikające z prawa unijnego bez ograniczeń wynikających z domniemania równorzędnej ochrony.

#### 4.2. Odmowa zadania pytania prejudycjalnego a prawo do rzetelnego procesu

Kluczowym mechanizmem w ramach kryterium formalnego domniemania równorzędnej ochrony jest obowiązek sądów krajowych współpracy z Trybunałem Sprawiedliwości UE w ramach procedury pytań prejudycjalnych. Europejski Trybunał Praw Człowieka, analizując sprawy, w których sądy krajowe zaniechały skierowania pytania prejudycjalnego do TSUE, uznał, że takie działanie może również prowadzić do naruszenia prawa do rzetelnego procesu z art. 6 ust. 1 EKPC.

W wyroku z 20.09.2011 r., sprawy połączone 3989/07 i 38353/07, Ullens de Schooten i Rezabek przeciwko Belgii<sup>48</sup>, Trybunał uznał, że sama odmowa zadania pytania prejudycjalnego nie naruszyła Konwencji, ale jednocześnie wyznaczył kryteria oceny, kiedy brak pytania może stanowić naruszenie art. 6 EKPC. Zgodnie z tym orzeczeniem sądy krajowe nie są zobowiązane do każdorazowego występowania do TSUE, lecz ich decyzja o odmowie musi być odpowiednio uzasadniona, racjonalna, a przynajmniej niearbitralna, i zgodna z orzecznictwem unijnym<sup>49</sup>.

Trybunał rozwinął te kryteria w wyroku z 8.04.2014 r., 17120/09, Dhahbi przeciwko Włochom<sup>50</sup>, w której włoski sąd kasacyjny nie uzasadnił, dlaczego nie skierował pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości, mimo że istotne dla sprawy przepisy prawa unijnego budziły wątpliwości interpretacyjne. Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że milczenie sądu naruszyło art. 6 ust. 1 EKPC. Stwierdził jasno, że prawo do rzetelnego procesu wymaga, aby sąd krajowy (co w sposób szczególny dotyczy sądów ostatniej instancji), odmawiając skierowania pytania prejudycjalnego, odpowiednio uzasadnił przyczyny swojej decyzji w świetle obowiązku współpracy sądowej<sup>51</sup>. W ten sposób Trybunał powiązał procedurę prejudycjalną z gwarancjami konwencyjnymi, uznając, że brak takiego uzasadnienia pozbawia jednostkę efektywnej ochrony sądowej w Unii<sup>52</sup>.

Podejście ETPC do tej kwestii różni się od stanowiska prezentowanego przez TSUE. Trybunał strasburski przywiązuje bowiem wagę do tego, czy w danej sprawie strona wystąpiła z wnioskiem o skierowanie pytania prejudycjalnego lub

podniosła istotne kwestie odnośnie do interpretacji lub ważności prawa unijnego<sup>53</sup>. Z perspektywy prawa UE wnioski strony postępowania o skierowanie pytania prejudycjalnego nie odgrywa jednak istotnej roli. Artykuł 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>54</sup> nie stanowi bowiem zdaniem TSUE „środka zaskarżenia przysługującego stronom postępowania”<sup>55</sup>. W przeciwieństwie do ETPC, dla TSUE procedura prejudycjalna ma charakter wyłącznie dialogu między sądami i stanowisko stron w tej materii nie ma znaczenia<sup>56</sup>.

Konwencja nakłada więc na państwa członkowskie UE dodatkowy obowiązek w toku stosowania prawa Unii, polegający na należywym, niearbitralnym uzasadnieniu nieskierowania pytania prejudycjalnego do TSUE w przypadku, gdy strona postępowania o to występuje. W tym znaczeniu zobowiązania państw członkowskich wynikające z EKPC okazują się bardziej rygorystyczne niż obowiązki nałożone na nie przez prawo Unii<sup>57</sup>. Prowadzi to do tego, że ETPC wchodzi w rolę strażnika współpracy sądowej w UE, zapewniając, by procedura prejudycjalna była rzeczywistym narzędziem ochrony praw jednostki, a nie formalnością zależną od uznania sądu krajowego.

Z praktycznego punktu widzenia jednostka zamierzająca wnieść skargę do ETPC powinna: 1) wykazać, że sprawa mieściła się w zakresie stosowania prawa Unii i w związku z tym unijne standardy praw jednostki znajdowały w niej zastosowanie; 2) wnieść w postępowaniu głównym o wystąpienie do TSUE z pytaniem prejudycjalnym w przedmiocie ważności lub interpretacji prawa unijnego; 3) gdy pytanie nie zostało zadane – wykazać, że odmowa nie została należyście uzasadniona.

#### 5. Wzruszalność domniemania równorzędnej ochrony

W wyroku 17502/07, Avotiņš, Trybunał ugruntował tezę, że domniemanie równorzędności ma charakter warunkowy. Trybunał stwierdził, że mechanizmy wzajemnego uznawania orzeczeń w Unii (tym razem w trybie rozporządzenia Rady (WE) nr 44/2001 z 22.12.2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych<sup>58</sup>) nie mogą zwalniać państw z obowiązku zapewnienia ochrony praw podstawowych, w tym prawa do rzetelnego procesu. Kluczowe znaczenie miało tu stwierdzenie, że zaufanie między państwami członkowskimi nie może prowadzić do automatyzmu w stosowaniu prawa unijnego<sup>59</sup>.

W rezultacie ETPC potwierdził, że jeśli w konkretnej sprawie unijny standard ochrony okazałby się istotnie nierównorzędny, domniemanie Bosphorus może zostać wzruszone i że ewentualność taka nie ma charakteru tylko hipotetycznego. Ostrzeżenie to było wymowne. Wcześniej Trybunał był bardzo powściągliwy,

48 HUDOC – dalej wyrok 3989/07 i 38353/07, Ullens.

49 Wyrok 3989/07 i 38353/07, Ullens, pkt 59–62.

50 HUDOC – dalej wyrok 17120/09, Dhahbi.

51 Wyrok 17120/09, Dhahbi, pkt 31–34.

52 Por. też decyzja ETPC z 10.04.2012 r., 4832/04, Vergauwen i in. przeciwko Belgii, HUDOC, pkt 89–90; wyroki ETPC: z 24.04.2018 r., 55385/14, Baydar przeciwko Holandii, HUDOC; z 28.08.2018 r., 60934/13, Samorjai przeciwko Węgrom, HUDOC; z 11.04.2019 r., 50053/16, Harisch przeciwko Niemcom, HUDOC; z 13.02.2020 r., 25137/16, Sanofi Pasteur przeciwko Francji, HUDOC; z 14.03.2023 r., 57378/18, Georgiou przeciwko Grecji, HUDOC.

53 Wyrok 17502/07, Avotiņš, pkt 110–111.

54 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47 – dalej TFUE.

55 Wyrok TS z 6.10.1982 r., C-283/81, CILFIT przeciwko Ministero della Sanità, EU:C:1982:335, pkt 9; por. też np. wyrok TS z 6.10.2021 r., C-561/19, Consorzio Italian Management, Catania Multiservizi SpA przeciwko Rete Ferroviaria Italiana SpA, EU:C:2021:799, pkt 53.

56 L.R. Glas, J. Krommendijk, *From Opinion 2/13 to Avotiņš: Recent Developments in the Relationship Between the Luxembourg and ECtHR*, „Human Rights Law Review” 2017/3(17), s. 583.

57 W. Józwicki, *Bosphorus...*, s. 67–68.

58 Dz.Urz. UE L 12/1 ze zm.

59 Wyrok 17502/07, Avotiņš, pkt 116.

jeśli chodzi o możliwość obalenia domniemania równorzędnej ochrony. Zazwyczaj wystarczały mu jeden lub dwa akapity na stwierdzenie, że domniemanie znajduje zastosowanie<sup>60</sup>. W tym wypadku zajęło mu to dziewięć akapitów<sup>61</sup> i po raz pierwszy zbliżył się do wniosku, że ochrona wykazywała rażące braki<sup>62</sup>. Ostatecznie ocenił je jednak jako braki (niedociągnięcia) godne ubolewania (*regrettable shortcomings*), a zatem niewystarczające do obalenia domniemania<sup>63</sup>.

Wreszcie w wyroku 40324/16 i 12623/17, Bivolaru, Trybunał wskazał, że francuski sąd, rozpoznając wniosek o przekazanie osoby na podstawie ENA wystawionego przez władze rumuńskie, powinien był dokonać indywidualnej oceny ryzyka naruszenia zakazu tortur i niehumanitarnego oraz poniżającego traktowania w kontekście warunków odbywania kary w Rumunii, do czego zresztą zobowiązuje go również prawo unijne i orzecznictwo TSUE, niepozostawiające państwu marginesu oceny<sup>64</sup>.

Brak takiej analizy stanowi również naruszenie Konwencji. Wyrokiem tym Trybunał udowodnił, że faktycznie jest gotów podważyć domniemanie równorzędnej ochrony. *De facto* ocenił jednak działanie sądu krajowego, który, jak uznał, nie miał pola manewru w stosowaniu unijnego standardu na podstawie prawa unijnego i jego interpretacji przez TSUE. W istocie chodziło o to, że sąd nie wyciągnął odpowiednich wniosków (określonych w prawie UE) z materiałów przedstawionych w sprawie.

Wyrok ten nie oznacza więc, że ETPC podważył domniemanie równorzędnej ochrony jako takie, względem całego prawa Unii. Nie oznacza nawet, że podważył je w zakresie ENA. Przeciwnie, potwierdził, że domniemanie znajduje zastosowanie w sprawach dotyczących ENA, przy czym może ono zostać obalone w konkretnych sprawach<sup>65</sup>. W tym wypadku problem nie tkwił też w prawie unijnym, lecz w sposobie jego zastosowania przez sąd krajowy. Ogólne znaczenie tego wyroku jest jednak takie, że również w innych sprawach i w innych obszarach, czy opartych na zasadzie wzajemnego zaufania, czy nie, można *a casu ad casum* próbować wzruszać domniemanie.

Z praktycznego punktu widzenia należy podkreślić, że we wszystkich sprawach, w których zachodzi podejrzenie, że standard unijny nie realizuje wymogów konwencyjnych, szczególnie jeżeli chodzi o prawa i wolności, które mają charakter absolutny (ale potencjalnie również w innych sprawach, przede wszystkim takich, w których mielibyśmy do czynienia z ingerencją w istotę konwencyjnie zagwarantowanych praw i wolności, lecz nie tylko), można składać skargi do ETPC przeciwko państwom członkowskim wykonującym zobowiązania wynikające z prawa Unii w celu obalenia w danej sprawie domniemania równorzędnej ochrony i tym samym pociągnięcia do odpowiedzialności państwa członkowskiego. Co jednak ważne, ze względu na to, że ochrona równorzędna nie musi mieć charakteru identycznego, należy wykazać istotne naruszenie standardu konwencyjnego, a nie jedynie godne ubolewania niedociągnięcia.

60 L.R. Glas, J. Krommendijk, *From...*, s. 585.

61 Wyrok 17502/07, Avotiņš, pkt 117–125.

62 W. Józwicki, *Bosphorus...*, s. 56.

63 Wyrok 17502/07, Avotiņš, pkt 121.

64 Wyrok 40324/16 i 12623/17, Bivolaru, pkt 114.

65 M. Zamoni, *Bivolaru and Moldovan v. France: the First Violation of the ECHR as a Result of the Execution of a European Arrest Warrant*, „Extradando”, 30.03.2021 r., <https://www.extradando.com/post/bivolaru-and-moldovan-v-france-the-first-violation-of-echr-as-a-result-of-the-execution-of-an-eaw> (dostęp: 15.12.2025 r.).

## 6. Prawa osób trzecich

W wyroku 8351/17, Castaño, ETPC zwrócił również uwagę na inny wymiar ochrony praw człowieka w sprawach dotyczących ENA niż zagrożenie naruszeniem praw konwencyjnych poprzez wykonanie nakazu. W sprawie tej stwierdził naruszenie prawa do życia w jego aspekcie proceduralnym, polegającym na obowiązku przeprowadzenia skutecznego postępowania wyjaśniającego. Sprawa dotyczyła nakazów wydanych przez władze hiszpańskie wobec osoby podejrzanej o udział w umyślnym zabójstwie ojca skarżącego, dokonany przez organizację ETA. Sąd belgijski uznał, że wydanie tej osoby Hiszpanii mogłoby prowadzić do naruszenia zakazu niehumanitarnego lub poniżającego traktowania, wobec czego odmówił wykonania ENA. Trybunał zgodził się, że ryzyko poddania osoby niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu może stanowić uzasadnioną podstawę niewykonania nakazu. Zastrzegł jednak, że odmowa taka musi opierać się na wystarczająco solidnych podstawach faktycznych<sup>66</sup>.

Zdaniem Trybunału odmowa wykonania ENA w sprawie zakończonej wyrokiem 8351/17, Castaño, nie została wystarczająco umotywowana, co doprowadziło do naruszenia proceduralnego aspektu art. 2 EKPC. Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreślił, że nie można pomijać praw chronionych poprzez realizację ENA<sup>67</sup>. Zastosowanie wyjątków od zasady wzajemnego zaufania, motywowanych koniecznością ochrony praw jednostki, podlega zatem kontroli ETPC w dwojaki sposób. Po pierwsze, jak była o tym mowa wcześniej, w sytuacjach, w których wyjątek ten nie zostaje zastosowany w odniesieniu do praw tych osób, które mogą doznać uszczerbku wskutek wykonania nakazu. Po drugie zaś, gdy wyjątek zostaje zastosowany w odniesieniu do praw tych osób, które mogą doznać uszczerbku wskutek niewykonania nakazu.

Z praktycznego punktu widzenia otwiera to przestrzeń do wnoszenia skarg dotyczących praw osób trzecich, których ochrona nie została należycie wyważona<sup>68</sup> czy przynajmniej uwzględniona przy zapewnianiu ochrony praw osób objętych ENA czy też innymi unijnymi mechanizmami mogącymi powodować analogiczne skutki.

## 7. Niezastosowanie prawa Unii przez sądy krajowe a prawo do rzetelnego procesu

Z kolei w wyroku z 6.12.2022 r., 27122/14, Spasov przeciwko Rumunii<sup>69</sup>, ETPC stwierdził, że właściciel i kapitan statku zarejestrowanego w Bułgarii, który prowadził połowy na obszarze wyłącznej strefy ekonomicznej Rumunii, padł ofiarą odmowy wymiaru sprawiedliwości (*denial of justice*) w rozumieniu art. 6 EKPC. Został on bowiem skazany na podstawie rumuńskiego prawa karnego, które było niezgodne z przepisami w ramach Wspólnej Polityki Rybołówstwa. Trybunał podkreślił, że sądy krajowe, będąc jednocześnie sądami unijnymi, mają obowiązek zapewnić skuteczność prawa UE, a zaniechanie tego obowiązku może prowadzić do naruszenia Konwencji<sup>70</sup>.

66 Wyrok 8351/17, Castaño, pkt 86–90.

67 Wyrok 8351/17, Castaño, pkt 85.

68 Choć w kontekście tej sprawy i praw, których ona dotyczyła, trudno mówić o ważeniu w znaczeniu testu proporcjonalności (W. Józwicki, *Bosphorus...*, s. 68–69).

69 HUDOC – dalej wyrok 27122/14, Spasov.

70 Wyrok 27122/14, Spasov, pkt 81–99.

Państwa członkowskie UE podlegają więc odpowiedzialności konwencyjnej nie tylko, gdy stosują prawo Unii, lecz także za jego niezastosowanie. Tym samym ETPC wprost połączył obowiązek zapewnienia skuteczności prawa unijnego z obowiązkiem ochrony praw jednostki wynikających z Konwencji, tworząc nowy wymiar kontroli konwencyjnej w sprawach dotyczących Unii. Z perspektywy Konwencji oznacza to, że prawo do rzetelnego procesu obejmuje również prawo jednostki do rozpoznania jej sprawy w świetle prawa unijnego, jeżeli ma ono zastosowanie w danej sprawie.

Europejski Trybunał Praw Człowieka nie przejmując w ten sposób roli Trybunału Sprawiedliwości, lecz wzmacnia gwarancje proceduralne jednostki, które w praktyce mają wymusić na sądach krajowych stosowanie prawa unijnego w sposób zgodny z Konwencją. Co istotne, ETPC nie ocenił bezpośrednio treści prawa UE ani jego statusu<sup>71</sup>, lecz zbadał, czy krajowe sądy zapewniły jednostce prawo do skutecznego sądu poprzez uwzględnienie norm unijnych. Jednakże należy zauważyć, że ETPC wydał orzeczenie przy braku rozstrzygnięcia Trybunału Sprawiedliwości<sup>72</sup>. Oparł się na stanowisku dotyczącym bezpośredniej skuteczności prawa unijnego, wyrażonym w sprawie przez Komisję Europejską na etapie krajowym<sup>73</sup>.

Jak twierdzą niektórzy, to potencjalnie „otwarcie puszek Pandory”, gdyż dopuszcza wnoszenie skarg do ETPC, przy braku innych skutecznych środków krajowych, w sytuacjach gdy sąd krajowy nie zastosował prawa Unii<sup>74</sup>. W tym przypadku wykładnia prawa Unii była raczej jednoznaczna i potwierdzona przez Komisję. Otwarte pozostaje pytanie o sprawy, w których kwestia ta będzie bardziej problematyczna. Wydaje się, że ETPC nie może przejmować roli interpretatora prawa Unii, co pozostaje w wyłącznej domenie TSUE<sup>75</sup> i będzie w tym zakresie raczej powściągliwy<sup>76</sup>, dlatego skarżący w tego rodzaju sprawach będą mogli liczyć na skuteczną skargę jedynie w sytuacjach bezspornego obowiązku zastosowania prawa unijnego.

W praktyce wyrok 27122/14, Spasov, przesądza o możliwości wnoszenia skarg do ETPC przeciwko państwom członkowskim nie tylko wówczas, gdy naruszenie praw konwencyjnych wynika ze stosowania prawa unijnego, lecz także wtedy, gdy wynika z jego niezastosowania. Dla skarżących oznacza to, że skarga do ETPC może być skuteczna, jeżeli wykaże się, że: 1) prawo Unii miało zastosowanie do sprawy; 2) obowiązek jego stosowania lub interpretacji zgodnej z prawem unijnym został zignorowany; oraz 3) to zaniechanie pozbawiło jednostkę prawa do skutecznego i bezstronnego sądu.

## 8. Podsumowanie

Relacje pomiędzy EKPC a porządkiem prawnym UE pozostają jednym z najbardziej złożonych i dynamicznych zagadnień współczesnego europejskiego prawa publicznego. **Pomimo**

że Unia nie jest (jeszcze) stroną Konwencji i jednostki nie mogą występować ze skargami przeciwko Unii do ETPC, standardy konwencyjne wywierają istotny wpływ na funkcjonowanie unijnego systemu prawnego. Odpowiedzialność konwencyjna za naruszenia praw jednostki w sprawach dotyczących Unii spoczywa, jak do tej pory, na państwach członkowskich.

Zgodnie z orzecznictwem ETPC wyrażonym w doktrynie Bosphorus Unia zapewnia równorzędny poziom ochrony praw jednostki, dlatego skargi przeciwko państwom członkowskim w sprawach, w których wykonują obowiązki wynikające z prawa unijnego, mogą być skuteczne rzadko i jedynie pod określonymi warunkami. Jak pokazuje jednak orzecznictwo, katalog takich spraw systematycznie się rozszerza. W perspektywie praktycznej oznacza to, że jednostki mogą skutecznie wykorzystywać procedurę strasburską w sprawach, które dotyczą stosowania prawa Unii. Kluczowe wydaje się w tym kontekście sześć wniosków.

**Po pierwsze**, doktryna Bosphorus i domniemanie równorzędnej ochrony nie prowadzą do wyłączenia odpowiedzialności państw członkowskich, lecz jedynie ustanawiają jej warunkowy charakter. Domniemanie może zostać wzruszone w wymiarze materialnym, jeśli w konkretnej sprawie nie zapewniono jednostce rzeczywistej ochrony konwencyjnej i da się wykazać, że poziom ochrony danego prawa czy wolności w Unii jest rażąco niewystarczający.

**Po drugie**, domniemanie nie znajduje zastosowania, jeśli w konkretnej sprawie nie było możliwości skutecznego wykorzystania unijnych mechanizmów ochrony praw jednostki w pełnym ich potencjale.

**Po trzecie**, pamiętać należy, że gdy państwa członkowskie korzystają z jakiegokolwiek swobody w sposobie stosowania prawa unijnego, wtedy w całości odpowiadają za swoje działania w ramach tej swobody, gdyż te działania nie są objęte domniemaniem równorzędnej ochrony.

**Po czwarte**, obowiązek należytego uzasadnienia niewystąpienia przez sąd krajowy z pytaniem prejudycjalnym do TSUE, kiedy strona o to wniosła w postępowaniu głównym, ma wymiar konwencyjny.

**Po piąte**, odpowiedzialność konwencyjna państw członkowskich obejmuje nie tylko przypadki działania w wykonaniu prawa unijnego, lecz także sytuacje, w których prawo Unii powinno zostać zastosowane, a sądy krajowe zaniechały tego obowiązku.

**Po szóste** wreszcie, należy podkreślić, że katalog sytuacji, w których można skutecznie występować do ETPC ze skargami w sprawach dotyczących Unii, nie ma charakteru zamkniętego. Wpisuje się on w spójną linię orzecznictwa strasburskiego Trybunału, skoncentrowaną na eliminowaniu luk w przestrzeganiu obowiązku ochrony praw jednostki na podstawie Konwencji, a także traktującą doktrynę Bosphorus jako narzędzie, które nie powinno prowadzić do immunitetu państw członkowskich w sprawach dotyczących Unii.

**W odniesieniu do powyższego rozumienia doktryny Bosphorus i obowiązków ciążących na państwach członkowskich Unii na gruncie Konwencji od skrupulatności, kreatywności i wytrwałości jednostek i ich zastępców procesowych zależeć będzie zarówno to, czy jeszcze przed akcesją Unii do EKPC jednostki będą mogły skutecznie dochodzić ochrony swych praw i wolności zagwarantowanych w Konwencji w sprawach dotyczących Unii, jak i to, czy katalog tego rodzaju spraw będzie się poszerzał. Dlatego też zrozumienie zasad, jakimi ETPC kierował się do tej pory w tej materii, wydaje się kluczowe, aby**

71 Co, jak sam przyznaje, nie należy do niego (wyrok 27122/14, Spasov, pkt 83).

72 Choć, jak Trybunał zwrócił uwagę, sąd krajowy mógł w tej sprawie zwrócić się z pytaniem prejudycjalnym do TSUE (wyrok 27122/14, Spasov, pkt 97).

73 Wyrok 27122/14, Spasov, pkt 95–97.

74 G. Nagy, *Case of Spasov v. Romania: the Relationship Between the Application of EU Law and the Right to a Fair Trial*, <https://www.ceaclaw.org/post/case-of-spasov-v-romania-the-relationship-between-the-application-of-eu-law-the-right-to-fair-trial> (dostęp: 15.12.2025 r.).

75 Opinia 2/13, pkt 186.

76 Por. np. J. Krommendijk, M. Timmerman, *The Slippery Slope of a Snooping Strasbourg. The erroneous application of EU law as an ECHR breach*, <https://verfassungsblog.de/the-slippery-slope-of-a-snooping-strasbourg/> (dostęp: 15.12.2025 r.).

zarówno skutecznie dochodzić praw jednostki w kategoriach spraw, w których już wiadomo, że jest to możliwe, a także, aby katalog ten rozwijać spójnie z dotychczasową linią orzecniczą.

W praktyce jednostka może skutecznie wnieść skargę do ETPC przeciwko państwu członkowskiemu Unii co najmniej w sytuacjach, gdy: 1) państwo, stosując prawo Unii, korzystało ze swobody w zakresie tej swobody; 2) państwo, wykonując prawo Unii, naruszyło jej prawa konwencyjne, a ochrona w systemie UE okazała się niewystarczająca bądź to w wymiarze formalnym – wtedy nie trzeba wzruszać domniemania równorzędnej ochrony, gdyż nie znajduje ono zastosowania, bądź to w wymiarze materialnym – wtedy należy wykazać rażące naruszenie standardu konwencyjnego w celu wzruszenia domniemania; 3) sąd krajowy nie zadał pytania prejudycjalnego, o co wniosowała strona w postępowaniu głównym, i nie uzasadnił tego w sposób należyty; 4) sąd krajowy nie uwzględnił (bądź niewłaściwie uwzględnił) prawa osób trzecich; 5) sąd krajowy zaniechał zastosowania prawa Unii lub pominął orzecznictwo TSUE, prowadząc w ten sposób do naruszenia prawa do rzetelnego procesu.

### Abstract

dr Władysław Józwicki

Adam Mickiewicz University in Poznań, Faculty of Law and Administration, Department of Constitutional Law, Poland (ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0674-0814>).

#### Applications to the European Court of Human Rights in Cases Concerning the EU before the EU's Accession to the European Convention on Human Rights

**Keywords:** *European Convention on Human Rights, accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Bosphorus doctrine, presumption of equivalent protection, applications against EU Member States*

*This article analyses the possibility of filing applications with the ECtHR in cases concerning the European Union in the current legal framework, namely before the EU's accession to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms signed in Rome on 4 November 1950, as amended by Protocols Nos. 3, 5 and 8, supplemented by Protocol No. 2. The starting point is the Bosphorus doctrine and the conditional and rebuttable presumption of the equivalent protection of human rights in the EU system. The article identifies and puts order to situations in which Member States may still incur responsibility under the Convention despite fulfilling obligations arising from EU membership. Special attention is devoted to matters based on the principle of mutual trust, including the execution of the European Arrest Warrant and asylum transfers, as well as mechanisms of mutual recognition of judgments. The article also discusses the significance of the failure to use EU mechanisms for protecting individual rights, especially the preliminary reference procedure, as well as the consequences of the failure of domestic courts to apply EU law from the point of view of the right to a fair trial. The objective of this article is to provide guidance for assessing when applications filed with the ECtHR against EU Member States in cases concerning the EU may be effective, as well as to present the principles underlying the ECtHR's case-law in such cases, in terms of the potential further development of the Strasbourg jurisprudence in that field.*

### Bibliografia/References

- Chané A-L., Hauser A., Jaraczewski J., Józwicki W., Kędzia Z., Šimáková M.A., Suchocka H., Wallace S., *EU Engagement with Other European Regional Organisations*, Fostering Human Rights Among European Policies, Large-Scale FP7 Collaborative Project GA No. 320000, 2017, [https://www.venice.coe.int/files/articles/Suchocka\\_EU\\_and\\_other\\_institutions.pdf](https://www.venice.coe.int/files/articles/Suchocka_EU_and_other_institutions.pdf) (dostęp: 15.12.2025 r.).
- Eckes C., *EU Accession to the ECHR: Between Autonomy and Adaptation*, „Modern Law Review” 2013/2(76).
- Garlicki L., *Europejski Trybunał Praw Człowieka a prawo UE (refleksje nad wyrokiem ETPCz z 6.12.2012 r. w sprawie Michaud przeciwko Francji)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014/1.
- Glas L.R., Krommendijk J., *From Opinion 2/13 to Avotijnš: Recent Developments in the Relationship Between the Luxembourg and ECtHR*, „Human Rights Law Review” 2017/3(17).
- Imamović Š., *Resolving Conflicts in European Fundamental Rights Protection National and European Courts' Perspectives*, Dissertation to obtain the degree of Doctor at Maastricht University, 2018, [https://documentserver.uhasselt.be/bitstream/1942/27566/2/Imamovic\\_FINAL\\_DRUK.pdf](https://documentserver.uhasselt.be/bitstream/1942/27566/2/Imamovic_FINAL_DRUK.pdf) (dostęp: 15.12.2025 r.).
- Józwicki W., *Bosphorus Gone but Still on: ECtHR's Jurisprudence in Cases Concerning EU After Opinion 2/13 and Potential Cracks in European Fundamental Rights Protection Equilibrium*, „Państwo i Prawo” 2023/4.
- Józwicki W., *Ochrona wyższego niż unijny konstytucyjnego standardu prawa jednostki i tożsamości konstytucyjnej RP. Trybunał Konstytucyjny a Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej: ku sekwencji a nie hierarchii orzekania*, Poznań 2019.
- Kędzia Z., *Relationship Between the European Convention on Human Rights and the Charter of Fundamental Rights After the European Union's Accession to the Convention* [w:] *Fundamental Rights Protection in the European Union*, red. J. Barcz, Warszawa 2009.
- Krommendijk J., *EU Accession to the ECHR. Completing the Complete System of EU Remedies?* [w:] *Redressing Fundamental Rights Violations by the EU. The Promise of the 'Complete System of Remedies'*, red. M. Fink, Cambridge 2024.
- Krommendijk J., Timmerman M., *The Slippery Slope of a Snooping Strasbourg. The erroneous application of EU law as an ECHR breach*, <https://verfassungsblog.de/the-slippery-slope-of-a-snooping-strasbourg/> (dostęp: 15.12.2025 r.).
- Lenaerts K., *La vie après l'avis: Exploring the principle of mutual (yet not blind) trust*, „Common Market Law Review” 2017/3(54).
- Lock T., *The EU before the European Court of Human Rights after Accession* [w:] *Research Handbook on EU Law and Human Rights*, red. S. Douglas-Scott, N. Hatzis, Cheltenham 2017.
- Nagy G., *Case of Spasov v. Romania: the Relationship Between the Application of EU Law and the Right to a Fair Trial*, <https://www.ceadlaw.org/post/case-of-spasov-v-romania-the-relationship-between-the-application-of-eu-law-the-right-to-fair-trial> (dostęp: 15.12.2025 r.).
- Peers S., *Bosphorus – European Court of Human Rights. Limited responsibility of European Union member states for actions within the scope of Community law. Judgment of 30 June 2005, Bosphorus Airways v. Ireland, Application No. 45036/98*, „European Constitutional Law Review” 2006/2(3).
- Quinn G., *The European Union and the Council of Europe on the Issue of Human Rights: Twins Separated at Birth?*, „McGill Law Journal” 2001/4(46).
- Zamboni M., *Bivolaru and Moldovan v. France: the First Violation of the ECHR as a Result of the Execution of a European Arrest Warrant*, „Extradando”, 30.03.2021 r., <https://www.extradando.com/post/bivolaru-and-moldovan-v-france-the-first-violation-of-echr-as-a-result-of-the-execution-of-an-eaw> (dostęp: 15.12.2025 r.).