



**DORADCZY KOMITET PRAWNY**  
przy Ministrze Spraw Zagranicznych

Warszawa, dnia 21 maja 2008 r.

**Opinia dotycząca skutku prawnego Protokołu  
w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej  
w stosunku do Polski i Zjednoczonego Królestwa**

Doradczy Komitet Prawny przy Ministrze Spraw Zagranicznych w składzie:

- Prof. Jan Barcz (przewodniczący Komitetu),
- Prof. Władysław Czapliński,
- Prof. Zdzisław Galicki,
- Prof. Stanisław Gebethner,
- Prof. Maria Frankowska,
- Prof. Jan Kolasa,
- Prof. Kazimierz Lankosz,
- Dr. Hanna Machińska,
- Prof. Jan Sandorski,
- Prof. Janusz Symonides,
- Prof. Andrzej Wasilkowski
- Prof. Roman Wieruszewski
- Prof. Anna Wyrozumska,
- Prof. Eleonora Zielińska.

Przyjął opinię o następującej treści:

1. Protokół w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w stosunku do Polski i Zjednoczonego Królestwa (*dalej Protokół nr 7*) stanowi umowę międzynarodową, będącą zgodnie z Traktatem z Lizbony integralną częścią Traktatu o Unii Europejskiej, Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz Traktatu o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Atomowej (*vide* Akt końcowy). Dotyczy zatem całego materialnego zakresu stosowania prawa UE. Protokół z chwilą wejścia w życie Traktatu z Lizbony uzyska taką samą wartość prawną jak ww. Traktaty, będzie zatem prawem pierwotnym UE.

2. Protokół dotyczy problemów, które znalazły już zabezpieczenie w samej Karcie (przede wszystkim w nowych ustępach 4-7 artykułu 52) oraz w art. 6 ust. 1 TUE. Odnosi się do zróżnicowanego charakteru praw określonych w Karcie, podziału na prawa i zasady, a także do charakteru Karty jako dokumentu, który miał potwierdzić istniejące prawa (uczynić je „bardziej widocznymi”) nie tworząc nowych praw lub zasad lub nowych kompetencji dla UE. Także zgodnie z wyjaśnieniami rządu brytyjskiego, przedstawianymi w pracach w Izbie Lordów Protokół stanowić miał tylko dodatkowe zabezpieczenie: *„jeżeli pomimo tego co mówią postanowienia Karty, ktoś próbowałby argumentować, że Karta tworzy nowe prawa, argument taki upadnie: Protokół wyjaśnia, że Karta nie daje ani krajowym, ani europejskim sądom żadnych nowych uprawnień do uchylecia lub reinterpretowania prawa Zjednoczonego Królestwa, włączając w to ustawodawstwo pracy i socjalne”*<sup>1</sup>.

3. Zgodnie z Preambułą Protokołu, i wbrew przedstawianiu Protokołu jako *opt-out* (wyłączenia), **jego celem nie jest wyłączenie działania Karty w stosunku do Polski i Zjednoczonego Królestwa**<sup>2</sup>. Preambuła stwierdza wyraźnie, iż Protokół ma na celu „*sprecyzować stosowanie Karty w stosunku do przepisów prawnych i działań administracyjnych Polski i Zjednoczonego Królestwa oraz możliwość rozpoznawania na podstawie postanowień Karty spraw na drodze sądowej w Polsce i Zjednoczonym Królestwie*”<sup>3</sup>. Protokół dotyczy zatem stosowania Karty w stosunku do prawa krajowego – polskiego lub brytyjskiego w zakresie, w jakim wykonuje ono prawo Unii (art. 51 ust. 1 Karty).

4. Karta Praw Podstawowych będzie wiązała i Zjednoczone Królestwo i Polskę. Art. 1 ust. 1 Protokołu stwierdza, że Karta „*nie rozszerza zdolności*” Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej ani żadnego sądu polskiego lub brytyjskiego do

<sup>1</sup> House of Lords, Constitution Committee, 6th Report of Session 2007–08, European Union (Amendment) Bill and the Lisbon Treaty: Implications for the UK Constitution, HL Paper 84, published 28 March 2008, s. 21, pkt 69.

<sup>2</sup> W ten sposób oceniła Protokół również Izba Lordów: „(...) Protokół 7 wyjaśnia raczej stosowanie Karty aniżeli działa jako *opt-out*.” (House of Lords, Constitution Committee, 6th Report of Session 2007–08, op.cit, s. 23, pkt 75. Por. T. Blair, Press Conference at the Conclusion of the EU Summit in Brussels, 23 June 2007 [www.number10.gov.uk/output/Page12094.asp](http://www.number10.gov.uk/output/Page12094.asp) - 21k.; M. Beunderman, Experts Question Scope of UK Treaty *opt-out*, 27.06.2007 – Euobserver – [www](http://www.euobserver.com).)

<sup>3</sup> 17.12.2007 PL Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 306/157.

uznania, że przepisy polskie lub brytyjskie są niezgodne z prawami podstawowymi potwierdzonymi w Karcie. A zatem art. 1 ust. 1 stwierdza, że Karta nie daje wymienionym sądom nowych kompetencji. Podobnie art. 51 Karty stwierdza, że nie rozszerza ona kompetencji UE (a więc i ETS) - także art. 6 TUE.

**Protokół nie oznacza zatem, że Trybunał Sprawiedliwości lub sądy krajowe Polski i Zjednoczonego Królestwa utraciły kompetencje do orzekania w odniesieniu do zgodności prawa polskiego wykonującego prawo UE z prawami podstawowymi.**

5. Art. 1 ust. 2 Protokołu odnosi się „w szczególności” do praw socjalnych zawartych w tytule IV Karty zatytułowanym „Solidarność”. Wynika z niego, że prawa te mogą być dochodzone na drodze sądowej, o ile Polska lub Zjednoczone Królestwo przewidziały takie prawa w swoim prawie krajowym. W przypadku Polski treść art. 1 ust. 2 wydaje się nie mieć większego znaczenia z uwagi na złożoną przez Polskę Deklarację nr 62 w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych w odniesieniu do Polski i Zjednoczonego Królestwa: *„Rzeczpospolita Polska oświadcza, że ze względu na tradycję ruchu społecznego „Solidarność” i jego znaczący wkład w walkę o prawa społeczne i pracownicze w pełni szanuje prawa społeczne i pracownicze ustanowione prawem Unii Europejskiej, w szczególności prawa potwierdzone w tytule IV Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.”*

6. Użyte w art. 1 ust. 2 Protokołu sformułowanie „w szczególności” trzeba czytać jako oznaczające, że **także inne prawa zawarte w Karcie mogą być stosowane do kontroli prawa polskiego, o ile zostały one potwierdzone w prawie polskim**. Innymi słowy, prawa i zasady zawarte w Karcie są prawami zaskarżalnymi/jurydycznymi (tzn. mogą być powoływane przed sądami), choć tylko w zakresie przewidzianym w prawie polskim lub brytyjskim<sup>4</sup>.

Przepis ten ma znaczenie tylko dla praw określonych w Karcie. Nie ma znaczenia dla zasad, czyli tzw. praw programowych. Jedynie bowiem potwierdza, to co wynika z ich charakteru (zasady nie odzwierciedlają żadnych praw), tzn. że **zasady wymagają wykonania w prawie krajowym**, o czym wyraźnie mowa także w art. 52 ust. 5 Karty.

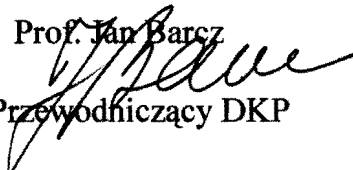
Znaczenie Protokołu dla Polski w przypadku praw okazuje się z kolei niewielkie, albowiem większość praw została potwierdzona w prawie polskim, w tym w wiążących Polskę ratyfikowanych umowach międzynarodowych. Przykładów praw nie potwierdzonych w Polsce jest niewiele, np. zakaz reprodukcyjnego klonowania istot ludzkich (art. 3 Karty). Przypomnijmy, że Karta w zasadniczym swym wymiarze potwierdza prawa już istniejące – wywodzące się z Traktatów lub aktów prawa UE przyjętych na ich podstawie, z orzecznictwa ETS, konstytucyjnych tradycji państw członkowskich, Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i protokołów dodatkowych do tej Konwencji, Konwencji Praw Dziecka, Paktów Praw Człowieka ONZ itp.

---

<sup>4</sup> Rząd brytyjski wyjaśniał w Izbie Lordów, że art. 1 ust. 2 gwarantuje, że postanowienia, zwłaszcza w części „Solidarność”, „*albo nie odzwierciedlają żadnych praw, lub zaledwie odzwierciedlają prawa, które już istnieją w prawie UK*”. (House of Lords, Constitution Committee, 6th Report of Session 2007–08, op.cit, s. 22, pkt 70.

7. Art. 2 Protokołu dotyczy przepisów Karty odsyłających do ustawodawstwa i praktyk krajowych, jak np. art. 9 Karty, który stwierdza, że prawo do zawarcia małżeństwa i prawo do założenia rodziny są gwarantowane zgodnie z ustawami krajowymi regulującymi korzystanie z tych praw. Art. 2 potwierdza jedynie to - co już w oczywisty sposób wynika z treści tych przepisów, tzn. że **przepisy odsyłające do prawa krajowego mają być stosowane zgodnie z prawem krajowym** (podobnie art. 52 ust. 6 Karty).

8. Protokół w żadnym przypadku nie wyklucza jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości w stosunku do prawa polskiego wykonującego prawo UE, ani w zakresie pytań prejudycjalnych, ani w zakresie skargi przeciwko Polsce z tytułu naruszenia zobowiązań wspólnotowych. **Pytania prejudycjalne będą mogły dotyczyć zarówno Protokołu jak i Karty**, Polsce będzie można zarzucać zarówno **naruszenie Protokołu jak i Karty**. Protokół wprowadza dla skarżących jedynie **utrudnienie dowodowe**: powołując Kartę będą oni musieli jednocześnie wykazać, w jakim zakresie dane prawo lub zasada zostały „*potwierdzone*” w prawie polskim.

Prof. Jan Barcz  
  
Przewodniczący DKP