

Negatywne i pozytywne przesłanki obowiązywania Karty Praw Podstawowych w krajowym porządku prawnym RP

1. Uwagi wprowadzające

Karta praw podstawowych¹ została włączona na podstawie art. 4 Traktatu o Unii Europejskiej² do prawa pierwotnego UE co oznacza, że wobec adresatów zawartych w niej postanowień wywołuje bezpośredni skutek prawny ingerując w system prawa wewnętrznego związanych nimi państw członkowskich UE. Zagadnieniem, które stanowi przedmiot refleksji podjętej w niniejszej opinii, jest ustalenie, jaki jest zakres obowiązywania KPP w relacjach pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a UE. Chodzi zatem w szczególności o ustalenie, czy zawarte w KPP postanowienia mają charakter wiążący wobec Rzeczypospolitej Polskiej lub jej obywateli, instytucji albo organów. Odpowiedź pozytywna na tak postawione pytanie, nakazywać będzie określenie zakresu, w jakim KPP znajduje zastosowanie, o którym mowa w art. 51 ust. 1 KPP i przy uwzględnieniu licznych wytycznych wpływających z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości i wskazówek zawartych w dokumentach UE³.

Stanowisko Rzeczypospolitej Polskiej w przedmiocie poszanowania praw podstawowych, w tym zawierających się w katalogach międzynarodowego prawa praw człowieka, w szczególności w Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁴ (EKPC) oraz Karcie praw podstawowych, stanowi istotny element budowania pozycji Polski w świecie i w strukturach Unii Europejskiej. Okoliczność ta powoduje, że wskazana tematyka jest nieustannie przedmiotem zainteresowania przedstawicieli nauk

¹ Karta praw podstawowych 7 grudnia 2000 roku, w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 roku w Strasburgu (Dz. Urz. UE C 326 z 2012 r., s. 391, dalej jako KPP lub Karta)

² (Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Dz. Urz. UE C 115/01 z 2008 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:C2008/115/01&from=PL>)

³ Zastosowanie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej w stanowieniu prawa i kształtowaniu polityki na szczeblu krajowym a także stanowił przedmiot interpretacji dokonywanych przez instytucje i organy UE. Wskazówki, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2020, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-charter-guidance_pl.pdf

⁴ Konwencja O OCHRONIE PRAW CZŁOWIEKA I PODSTAWOWYCH WOLNOŚCI sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.)

prawnych⁵. W większości opracowań i analiz, autorzy pomijali kwestię obowiązywania, w ścisłym rozumieniu tego terminu, Karty praw podstawowych skupiając uwagę na zakresie jej stosowania ze względu na treść art. 51-53 KPP, co de facto wskazywało na odrzucenie tezy, zgodnie z którą złożony przez Polskę i Wielką Brytanię w 2008 r. Protokół nr 30 w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa⁶ wyłącza stosowanie Karty w stosunkach pomiędzy Polską a Unią Europejską (skutek opt-out). Tymczasem Protokół polsko-brytyjski zarówno ze względu na jego treść jak również charakter prawny jako umowy międzynarodowej a także okoliczności jego złożenia, motywy oraz argument wskazujący na niezmiennność stanowiska Polski, która nigdy z jego postanowień się nie wycofała, nakłada obowiązek dokonywania wykładni prawa europejskiego przy uwzględnieniu zmian zachodzących w prawie europejskim a także zdarzeń i faktów prawnych oddziałujących na sytuację Polski w strukturach UE. Przyjąć bowiem trzeba, że ewentualne zastosowanie KPP w stosunkach z UE wymaga nie tylko uwzględnienia – zarówno w polskim jak i europejskim orzecznictwie – wskazanych w art. 51-53 ograniczeń zastosowania, ale przede wszystkim dokonania ustalenia, w oparciu o treść Protokołu nr 30 zakresu, w jakim stosowanie KPP zostało wyłączone. Celem analizy jest ustalenie przesłanek przemawiających za odmową zastosowania KPP (przesłanki negatywne) oraz okoliczności, które – pomimo złożenia przez Polskę Protokołu, dopuszczają albo nakazują stosowanie KPP (pozytywne przesłanki).

KPP rzadko jest powoływana w orzecznictwie polskich sądów⁷. Judykatura nie powołuje się na KPP, ani przy rozstrzyganiu spraw cywilnych, karnych, ani administracyjnych⁸. Jeśli w

⁵ C. Mik, Karta Praw Podstawowych: wyznaczniki standardów ochronnych [w:] Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej, J. Barcz (red.), Warszawa 2008, s. 74; B. Kuźniak, Polska a Karta Praw Podstawowych – skuteczność Protokołu brytyjskiego w świetle celu postawionego przez Polskę [w:] Prawo międzynarodowe i wspólnotowe wobec wyzwań współczesnego świata, E. Dynia (red.), Rzeszów 2009, s. 105; K. Kowalik-Bańczyk, Protokół w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa [w:] Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz, A. Wróbel (red.), Warszawa 2013; M. Jeżewski, Karta Praw Podstawowych w Traktacie Reformującym Unii Europejskiej [w:] Prawa podstawowe w prawie i praktyce Unii Europejskiej, C. Mik, K. Gałka (red.), Toruń 2009.

⁶ Protokół (nr 30) w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa stanowiący załącznik do Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Dz. Urz. UE C 115/01 z 2008 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:C2008/115/01&from=PL>

⁷ Ł. Bojarski, D. Schindlaue, K. Władach, M. Wróblewski, Karta Praw..., s. 122 podobnie M. Wróblewski, Karta praw podstawowych Unii Europejskiej w polskim sądownictwie – problemy i wyzwania, Krajowa Rada Sądownictwa nr 2 z 2015 r. s. 17

⁸ Odnotać należy jednak, że sądy administracyjne stosunkowo często odwoływały się do KPP, w szczególności do wyrażonego w art. 41 prawa do dobrej administracji (Wyrok WSA w Bydgoszczy z 7.11.2012 r. (I SA/Bd 834/12), LEX nr 1247315); Wyrok WSA w Gdańsku z 12.12.2012 r. (II SA/Gd 512/12), LEX nr 1234216); Postanowienie WSA w Warszawie z 20.05.2013 r. (II SO/Wa 18/13), LEX nr 1522770; Postanowienie NSA z 22.08.2014 r. (II ONP 4/14), LEX nr 1584120)

orzeczeniach w ogóle następowało odwołanie do KPP, to miało ono walor ornamentacyjny⁹. Powstaje zatem pytanie, z jakich przyczyn, pomimo braku wyraźnego przesądzenia w doktrynie o niedopuszczalności zastosowania w polskim porządku prawnym KPP, Karta nie stanowi podstawy wydawanych rozstrzygnięć. Powyższe spostrzeżenie dowodzi zarazem, że istnieją argumenty przemawiające przeciwko zastosowaniu KPP przy czym muszą być one na tyle silne, że w okresie niemal ćwierćwiecza od przyjęcia Karty, nie doszło do przełamania tego trendu.

2. Negatywne przesłanki obowiązywania i stosowania KPP

a. Mechanizm przyjęcia i wdrożenia KPP

Przyjęcie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej stanowić miało punkt zwrotny w procesie integracji europejskiej¹⁰ a zarazem było reakcją ówczesnych 15 państw członkowskich dawnej Wspólnoty Europejskiej¹¹ na aspiracje Polski i innych państw Europy Środkowo-Wschodniej przechodzących transformację ustrojową po uwolnieniu się spod wpływów totalitarnego reżimu sowieckiego, zmierzających do uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej. Podjęcie przez ówczesne państwa tworzące Wspólnoty Europejskie¹² w przyspieszonym trybie prac nad stworzeniem katalogu wspólnych wartości, które poprzez ich jednolitą wykładnię, będą stanowić spoiwo struktur europejskich po ich przebudowie i rozszerzeniu o nowe państwa członkowskie, było wyrazem obawy państw 15-ki przed utratą realnego wpływu na kształt Europy. Chodziło nie tylko o przeciwdziałanie ryzyku przebudowy porządku wartości tzw. dojrzałych demokracji w momencie przystąpienia nowych państw do UE, ale – przede wszystkim – o przeciwdziałanie niekontrolowanej zmianie oraz wpływowi, jaki państwa te mogą posiadać w przyszłości na strukturę prawnie chronionych wartości (tzw. wartości europejskie), ich źródło, a w konsekwencji na przyszłość Europy.

Struktura, rodzaj i hierarchia wartości, jakie ostatecznie znalazły się w katalogu praw podstawowych, objętych zakresem KPP, została ustalona i przesądzona bez udziału Polski i państw, które znalazły się w strukturach UE po 2004 roku. Nadto państwa te nie posiadają,

⁹ Ł. Bojarski, D.Schindlaue, K. Władach, M. Wróblewski, Karta Praw..., s. 122

¹⁰ Także w polskich opracowaniach wskazuje się, że

¹¹ Pierwsze dokumenty, które legły u podstaw dzisiejszej Unii Europejskiej to akty prawne; Traktat paryski — Europejska Wspólnota Węgla i Stali i Traktaty rzymskie — Europejska Wspólnota Gospodarcza i Europejska Wspólnota Energii Atomowej Euratom. W pierwszej fazie integracji akty te nazywane były „prawem Wspólnot europejskich”, później „prawem wspólnotowym” (Zob. R. Szewczyk. "Karta Praw Podstawowych" Unii Europejskiej, Studia Elbląskie nr 11/2010, s. 244)

¹²

także obecnie, ze względu na przyjęte przed ich przystąpieniem do UE rozwiązania prawne, wpływu na zawartość katalogu wartości wymienionych w KPP ani na sposób wiążącej interpretacji jej postanowień (praw i zasad). Okoliczność ta stanowi jedną z negatywnych przesłanek obowiązywania KPP w krajowym porządku prawnym.

Państwa Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, przekształconej następnie w 1993 r. na mocy Traktatu z Maastricht we Wspólnotę Europejską¹³, zwróciły uwagę na potrzebę ochrony praw podstawowych będąc na zaawansowanym etapie integracji. Problem respektowania praw podstawowych został wyartykułowany przez Parlament Europejski w Deklaracji wspólnej Parlamentu, Rady i Komisji przyjętej na posiedzeniu w dniu 27.04.1977 r.¹⁴. W deklaracji podkreślono pierwszorzędą wagę, jaką Parlament, Rada i Komisja przywiązują do praw podstawowych posiadających swe źródło w Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wartości a także w tradycjach konstytucyjnych państw członkowskich (ust. 1). Potwierdzono zarazem, że organy Wspólnot Europejskich mają obowiązek respektowania tych praw oraz zadeklarowano, że prawa te będą szanowane w przyszłości (ust. 2). Następnie w 1999 r.¹⁵, a zatem w przededniu przystąpienia nowych państw do Unii, przyspieszono działania mające na celu skatalogowanie i potwierdzenie praw podstawowych w porządku unijnym a następnie także przyjęcie aktu prawnego stanowiącego Konstytucję dla Europy¹⁶.

W dokumentach UE wskazuje się obecnie wprost, że Karta praw podstawowych była potrzebna, by zapewnić zgodność prawodawstwa i polityki państw członkowskich z prawami

¹³ Udział państw europejskich w Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej stanowiła kontynuację współpracy w ramach Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali powstałej na podstawie Traktatu założycielskiego z dnia 18.04.1951, który wszedł w życie 23.07.1952 r. Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej został zawarty na czas nieokreślony w Rzymie 25.03.1957 i po ratyfikacji przez wszystkie strony wszedł w życie 01.01.1958. Na podstawie późniejszego Traktatu z Maastricht z dnia 01.11.1993 r. dokonano zmiany nazwy Wspólnoty z EWG na Wspólnotę Europejską. Podpisanie Traktatu z Maastricht poprzedzało przyjęcie przez państwa członkowskie Wspólnot Europejskich w lutym 1986 r. Jednolitego Aktu Europejskiego, na mocy którego powołany został nowy organ Wspólnot – Rada Europejska (Zob. M.M. Kenig-Witkowska, A. Łazowski, R. Ostrihansky, Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej, Warszawa 2007, s. 8-15)

¹⁴ Deklaracja wspólna Parlamentu, Rady i Komisji z dnia 27.04.1977 (Dz. Urz. UE C 103/1 z 1977 r.), także <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1977:103:FULL&from=EN>

¹⁵ Wskazuje się, że Traktat z Maastricht o UE zawierał jedynie szcztątkową regulację stanowiącą „przetworzone z wcześniejszych dokumentów zobowiązanie, że: Unia szanuje prawa podstawowe zagwarantowane w EKPC oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, jako zasady ogólne prawa wspólnotowego” (K. Orzeszyna, M. Skwrzyński, R. Tabaszewski, Prawo międzynarodowe..., s. 134). Odnotować jednak należy, że Na potrzebę respektowania praw podstawowych wskazywano wcześniej w Jednolitym akcie europejskim z 1987 r. (Jednolity Akt Europejski, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:11986U/TXT>) oraz deklaracji podstawowych praw i wolności ogłoszona w rezolucji PE z 12.04.1989r. (https://www.europarl.europa.eu/charter/docs/pdf/a2_0003_89_en_en.pdf).

¹⁶ Konstytucja

podstawowymi w rozumieniu nadanym im przez organy UE. Podkreśla się, że „potrzebny był „wewnętrzny” mechanizm kontroli na szczeblu Wspólnot, aby umożliwić wstępną i autonomiczną kontrolę ze strony TSUE. W tym celu konieczny był akt o prawach właściwych dla UE zatem na posiedzeniu Rady Europejskiej w Kolonii w 1999 r. postanowiono zwołać Konwent przygotowujący Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej”¹⁷.

Na nadzwyczajnym spotkaniu Rady Europejskiej 16.10.1999 r. w Tampere ustalono skład, metody działania oraz kwestie techniczne organu powołanego do opracowania KPP. Utworzone gremium spośród zaproponowanych nazw „Konwent”, „Ciało”, „Komisja” lub „Forum” wybrało dla siebie nazwę Konwent¹⁸. Prace Konwentu¹⁹ zakończyły się ogłoszeniem KPP i przyjęciem jej na szczycie Rady Europejskiej w 18.12.2000r. w Nicei. Początkowo KPP nie miała charakteru aktu prawnie wiążącego. Skuteczność taka została jej nadana dopiero na mocy Traktatu z Lizbony²⁰, który wszedł w życie 01.12.2009 r. nadając Karcie taką samą moc prawną jak moc traktatów²¹. Zgodnie z nowym brzemieniem art. 6 ust. 1 TUE „Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 roku, w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 roku w Strasburgu, która ma taką samą moc prawną jak Traktaty”. Skutkiem takiego rozwiązania jest wysoka ranga KPP, która stanowi podstawowy filar praw podstawowych w porządku prawnym UE²².

Nie można pominąć „innovacyjnego” – jak wskazuje się w dokumentach UE²³ – charakteru Karty, w tym mechanizmu ustalania wiążącej treści praw podstawowych wyrażonych w KPP. Dokonywanie wiążącej wykładni Karty powierzono Prezydium Konwentu Europejskiego. W preambule KPP zalecono, by „sądy Unii i Państw Członkowskich interpretowały Kartę z należyty uwzględnieniem wyjaśnień sporządzonych pod kierownictwem Prezydium

¹⁷ Ochrona wartości określonych w art. 2 TUE, https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_4.1.2.pdf s. 3

¹⁸ S. Hambura, Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2 (61), s. 98

¹⁹ Przewodniczącym Konwentu został wybrany Roman Herzog, były prezes niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego oraz były prezydent Republiki Federalnej Niemiec. Konwent pracował w 6 grupach roboczych zajmujących się zagadnieniami dotyczącymi, odpowiednio: 1/ pomocniczością; 2/ KPP; 3/ osobowością prawną UE; 4/ zadaniami parlamentów europejskich; 5/ kompetencjami dzielonymi; 6/ zadaniami w sferze gospodarczej; <https://wayback.archive-it.org/org-1495/20200226203511/http://european-convention.europa.eu/FR/grprtrav/grprtrav1d56.html?lang=FR>

²⁰ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz. Urz. UE C 306 z 2007 r., s. 1, dalej jako TL)

²¹ A. Wróbel, Komentarz do art. 1 KPP [w:] Karta praw podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz, (red. A. Wróbel), Warszawa 2013 r., s. 6

²² Tamże, s. 6

²³

Konwentu, który opracował Kartę²⁴, i za których uaktualnienie odpowiada Prezydium Konwentu Europejskiego”²⁵. Status Konwentu Europejskiego a tym bardziej składu Prezydium Konwentu nie jest jasny. Konwent Europejski, znany też jako Konwent w Sprawie Przyszłości Europy był strukturą ustanowioną przez Radę Europejską w grudniu 2001, jako rezultat Deklaracji z Laeken w celu przygotowania Konstytucji dla Europy i opracowania KPP²⁶. Skoro jednak w preambule KPP zawarto upoważnienie dla Prezydium Konwentu do aktualizowania wyjaśnień a nadto w art. 6 TUE nałożono na państwa członkowskie obowiązek „należytego uwzględniania wyjaśnień, o których mowa w Karcie”, to otworzyło to drogę do kreowania nowego mechanizmu kontrolnego nie wskazanego wprost w traktatach.

Konsekwencją istniejącego mechanizmu w zakresie dokonywania przeglądu i interpretacji praw skatalogowanych w KPP i traktatach jest wszczynanie przez organy UE postępowań przymuszających państwa członkowskie do uwzględniania dyskrecjonalnie przyjętej perspektywy europejskiej, która – jak wyraźnie założono – jest nienegocjowalna. Na potwierdzenie tego poglądu należy wskazać, że Parlament Europejski podjął szereg inicjatyw centralizujących i przenoszących pełnię kompetencji w zakresie ustalania i interpretowania tzw. „wspólnych wartości” na organy, których mandat nie wypływa z bezpośrednich wyborów, a w konsekwencji realizują one koncepcje polityczne w oderwaniu od tradycji konstytucyjnych państw członkowskich.

Parlament wielokrotnie wyrażał poważne obawy co do stopniowego obniżania standardów określonych w art. 2 TUE w niektórych państwach członkowskich²⁷. Aby zająć się tym problemem, Parlament zaproponował szereg rozwiązań dotyczących wzmocnienia ochrony w UE nie tylko praw podstawowych, ale także demokracji i praworządności, a w szerszym ujęciu – wszystkich wartości UE wymienionych w art. 2 TUE, w tym przy zastosowaniu nowych mechanizmów i procedur w celu uzupełnienia istniejących – jak wskazano – luk. W Rezolucji z dnia 25 października 2016 r.²⁸ Parlament skonsolidował swe poprzednie wnioski i wezwał Komisję do przedłożenia porozumienia

²⁴ Konwent przygotował także Wyjaśnienia do poszczególnych jednostek redakcyjnych zawartych w Karcie (Wyjaśnienia dotyczące Karty praw podstawowych (Dz. U. UE. C. z 2007 r. Nr 303, str. 17).

²⁵ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. U. UE. C. z 2007 r. Nr 303, str. 1 z późn. zm.).

²⁶ E. Wittbrodt, G. Grabowska, Informacja o pracach Konwentu Europejskiego – materiał przygotowany dla Senatu RP, <http://ww2.senat.pl/k5/pos/032/inf.pdf>

²⁷

²⁸ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 25 października 2016 r. zawierające zalecenia dla Komisji w kwestii utworzenia unijnego mechanizmu dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych (2015/2254(INL)), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52016IP0409>

międzyinstytucjonalnego na rzecz ustanowienia unijnego mechanizmu który opierałby się na unijnym pakcie z Komisją i Radą. Parlament zaapelował również o nowy projekt umowy w sprawie przystąpienia UE do EKPC oraz o zmiany w Traktacie, takie jak skreślenie art. 51 Karty praw podstawowych, przekształcenie jej w unijną kartę praw oraz zniesienie wymogu jednomyślności w kwestiach równości i niedyskryminacji²⁹.

Mając na uwadze zapowiedź PE wykreślenia art. 51 KPP i przekształcenia KPP w unijną kartę praw szczególnie istotne wydaje się stanowisko państw członkowskich, a przede wszystkim Polski, która utracić może argument w postaci powoływania się na Protokół nr 30 zgłoszony do KPP w 2008 r. wspólnie z Wielką Brytanią.

b. Protokół polsko-brytyjski

Nie ulega wątpliwości, że KPP jest pierwszym w Unii Europejskiej katalogiem praw podstawowych wiążących zarówno instytucje, organy i agencje Unii Europejskiej w całym obszarze ich działania, jak i państwa członkowskie w zakresie stosowania prawa unijnego³⁰. Jednakże okoliczność, że KPP została włączona, poprzez zawarte w art. 6 TUE odesłanie, do Traktatów, nie przesądza o zakresie – podmiotowym i przedmiotowym, związania poszczególnych państw członkowskich, w tym Polski, zawartymi w Karcie postanowieniami.

Polska i Wielka Brytania złożyły w 2008 r. Protokół w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa (Protokół nr 30)³¹, w którym ograniczyły stosowanie KPP w stosunkach pomiędzy UE a tymi państwami.

Poglądy doktryny w odniesieniu do oceny skutku prawnego, jakie wywołało złożenie Protokołu, nie są jednolite. Prezentowane jest, stosunkowo często, stanowisko, zgodnie z którym znaczenie Protokołu nr 30 jest niewielkie albowiem wskazany w nim zakres ograniczeń i wyłączeń pokrywa się w istocie z zakresem stosowania KPP określonym w art. 51 Karty³². Wyrażany bywa także pogląd przeciwny, zgodnie z którym KPP, ze względu na wyłączenia wskazane w Protokole nr 30 (opcja opt-out), nie znajduje zastosowania w polskim porządku prawnym, a co za tym idzie, jej postanowienia nie mają zastosowania także w stosunkach

²⁹ Ochrona wartości określonych w art. 2 TUE, https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_4.1.2.pdf

³⁰ Ł. Bojarski, D.Schindlaue, K. Władach, M.Wróblewski, Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej jako żywy instrument, Warszawa 2014, s. 16

³¹ Protokół (nr 30) w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa stanowiący załącznik do Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Dz. Urz. UE C 115/01 z 2008 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:C2008/115/01&from=PL>

³² J. Skrzydło, Karta Praw Podstawowych UE w praktyce brytyjskiej, EPS 2015, nr 10, s. 25-29.

z UE³³. Wskazuje się niekiedy także, że celem protokołu nr 30 nie jest wyłączenie działania Karty w stosunku do Polski i Zjednoczonego Królestwa, a dotyczy on jedynie stosowania KPP w stosunku do prawa krajowego i doprecyzowania zasad stosowania KPP do tych państw³⁴.

Nie budzi natomiast wątpliwości, że Protokół polsko-brytyjski ze względu na jego formę i tryb złożenia a także przedmiot regulacji wywołuje po stronie Unii Europejskiej skutek wiążący. Protokół jest umową międzynarodową³⁵ modyfikującą postanowienia traktatów. Zgodnie z art. 41 ust. 1 Konwencji wiedeńskiej³⁶ strony mogą zawrzeć porozumienie modyfikujące traktat jedynie w swoich wzajemnych stosunkach. Każde państwo uprawnione do stania się stroną traktatu jest zarazem uprawnione do stania się stroną traktatu zmienionego (art. 40 ust. 3 Konwencji wiedeńskiej). Zarazem zgodnie z art. 51 TUE protokoły i załączniki załączone do traktatów stanowią ich integralną część.

Protokół nr 30 zawiera 12 motywów i 2 artykuły merytoryczne. W art. 1 ust. 1 Protokołu postanowiono, że „Karta nie rozszerza zdolności Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej ani żadnego sądu lub trybunału Polski lub Zjednoczonego Królestwa do uznania, że przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne, praktyki lub działania administracyjne Polski lub Zjednoczonego Królestwa są niezgodne z podstawowymi prawami, wolnościami i zasadami, które są w niej potwierdzone”. W ust. 2 doprecyzowano, że „W szczególności i w celu uniknięcia wszelkich wątpliwości nic, co zawarte jest w tytule IV Karty nie tworzy praw, które mogą być dochodzone na drodze sądowej, mających zastosowanie do Polski lub Zjednoczonego Królestwa, z wyjątkiem przypadków gdy Polska lub Zjednoczone Królestwo przewidziały takie prawa w swoim prawie krajowym”. W tytule IV Karty nazwanym „Solidarność” zawarte zostały postanowienia dotyczące w szczególności prawa pracowników do informacji i konsultacji w ramach przedsiębiorstwa (art. 27); prawa do rokowań i działań zbiorowych (art. 28) a także ochrony zdrowia, ochrony środowiska (art. 37), prawa do

³³ Stanowisko takie prezentują także **niekiedy sądy....**

³⁴ Opinia Doradczego Komitetu Prawnego przy Ministrze Spraw Zagranicznych z 21 maja 2008 r. dotyczącej skutku prawnego Protokołu w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w stosunku do Polski i Zjednoczonego Królestwa, „Przegląd Legislacyjny” 2011, nr 1, s. 157–160 podobnie

³⁵ Umowa międzynarodowa oznacza porozumienie między Rzeczpospolitą Polską a innym podmiotem lub podmiotami prawa międzynarodowego, regulowane przez prawo międzynarodowe, niezależnie od tego, czy jest ujęte w jednym dokumencie czy w większej liczbie dokumentów, bez względu na jego nazwę oraz bez względu na to, czy jest zawierane w imieniu państwa, rządu czy ministra kierującego działem administracji rządowej właściwego do spraw, których dotyczy umowa międzynarodowa (art. 2 pkt. 1 Ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 127 z późn. zm.). Umowy międzynarodowe mogą mieć różne nazwy. Obok traktatów, które oznaczają rodzaj umów o większym znaczeniu, zawieranych w bardziej uroczystej formie, stosowane są takie nazwy jak: układ, konwencja, pakt, porozumienie, protokół (R. Bierzanek, J. Symonides, Prawo międzynarodowe publiczne, Warszawa 2003 r., s. 78)

³⁶ Konwencja Wiedeńska O PRAWIE TRAKTATÓW, sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439).

zabezpieczenia społecznego (art. 34) a także ochrony konsumentów (art. 38). Równolegle ze złożeniem Protokołu, Polska złożyła Deklarację (Deklaracja nr 62), w której doprecyzowała zawarte w ust. 2 Protokołu stanowisko. W Deklaracji tej wyjaśniono, 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”³⁷.

Artykuł 2 Protokołu zawiera natomiast zastrzeżenie, że dane postanowienie Karty odnosi się do ustawodawstw i praktyk krajowych, ma ono zastosowanie do Polski lub Zjednoczonego Królestwa wyłącznie w zakresie, w jakim prawa i zasady zawarte w tym postanowieniu.

Rozbieżne interpretacje postanowień Protokołu dotyczą zarówno motywów jak i jednostek merytorycznych. Interpretując treść i zakres Protokołu wywodzi się niezasadnie, że ratio działania polskiej i brytyjskiej delegacji były jednakowe, zakładając domyślnie, co również jest nieuzasadnione, że racje te nie mogły być odmienne albowiem oddziaływałyby to na skuteczność (ważność) złożonego wspólnie oświadczenia. Stanowisko to, zwłaszcza po wystąpieniu Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej, nie jest zasadne. O ile bowiem wspólne były motywy, które skłoniły Polskę i Wielką Brytanię do złożenia Protokołu, o tyle każde z Państw, ze względu na własne tradycje konstytucyjne i doświadczenia historyczne, ujawniło swój niepokój odnosząc się do innych fragmentów KPP. Jeśli zatem z perspektywy brytyjskiej niepokój wzbudziły przede wszystkim postanowienia zawarte w Tytule IV Protokołu, to dla Polski szczególnie ważne były postanowienia Karty zawarte w Tytule II (Wolność) i Tytule III (Równość). Wyrazem tego niepokoju była treść złożonej przez Polskę wraz z Protokołem Deklaracji w sprawie KPP (Deklaracja nr 61). Zastrzeżono w niej, że „Karta w żaden sposób nie narusza prawa Państw Członkowskich do stanowienia prawa w zakresie moralności publicznej, prawa rodzinnego, a także ochrony godności ludzkiej oraz poszanowania fizycznej i moralnej integralności człowieka”.

Także motywy, wskazane w Preambule Protokołu, były w piśmiennictwie odmiennie interpretowane. Wywodząco niekiedy, że zamysłem państw było potwierdzenie woli stosowania KPP w zakresie w niej wskazanym jednakże przy ograniczeniu prawotwórczej roli

³⁷ Deklaracja Rzeczypospolitej Polskiej dotycząca Protokołu w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej w odniesieniu do Polski i Zjednoczonego Królestwa https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2008.115.01.0001.01.POL&toc=OJ%3AC%3A2008%3A115%3ATOC#C_2008115PL.01020101

Trybunału Sprawiedliwości³⁸. Nie dostrzegano, że preambuła nie zawiera postanowień merytorycznych stanowiąc jednakże ważny kontekst przesądający o prawidłowej ich interpretacji. W konsekwencji nie można zgodzić się z taką wykładnią treści Protokołu, która pomija charakter postanowień zawartych w Preambule i przypisuje im takie samo znaczenie, jakie posiadają przepisy merytoryczne. Nie jest właściwe stanowisko TSUE³⁹, który z motywu 3 preambuły i zawartego tam odesłania do art. 6 TUE wywiódł, że intencją autorów Protokołu było potwierdzenie, że KPP jest stosowana i interpretowana przez sądy Polski i Zjednoczonego Królestwa w ścisłej zgodności z wyjaśnieniami, o których mowa w tym artykule. Przeciwnie, to właśnie okoliczność, że kompetencje do dokonywania wykładni (wyjaśnień) KPP, a w ślad za nią art. 6 TUE powierzył Prezydium Konwentu, a nadto, że wyjaśnienia te są wiążące, stanowiła przyczynę, dla której Polska i Wielka Brytania uznały za konieczne złożenie Protokołu.

Motywy działania Polski i Wielkiej Brytanii, co zostało wyrażone w preambule Protokołu były jednolite. Wskazano zatem, że potrzeba złożenia Protokołu wynika z następujących przyczyn: 1/KPP staje się częścią prawa traktatowego; 2/ zakres zastosowania KPP został określony w Tytule VI KPP (art. 51-53); 3/KPP powinna być interpretowana przez sądy krajowe w ścisłym związku z wyjaśnieniami Prezydium Konwentu Europejskiego; 4/ KPP zawiera prawa i zasady; 5/ KPP obejmuje zarówno prawa obywatelski, polityczne, gospodarcze i społeczne; 6/ KPP

³⁸W ocenie K. Kowalik-Bańczyk treść preambuły (motywy 2 i 3, w których strony podkreślają, że Karta ma być stosowana w ścisłej zgodności z postanowieniami art. 6 TUE i tytułu VII KPP, a także, iż zgodnie art. 6 TUE Karta ma być stosowana i interpretowana przez sądy Polski i Zjednoczonego Królestwa w ścisłej zgodności z wyjaśnieniami do niej) może być powoływana jako dodatkowy argument przeciwko ewentualnemu twórczemu orzecznictwu Trybunału Sprawiedliwości, w którym nadawałby on nowe znaczenie jakimkolwiek prawu zawartemu w Karcie (Zob.K. Kowalik-Bańczyk, Protokół w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa [w:] Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz, A. Wróbel (red.), Warszawa 2013 cyt. za: M. Jaśkowski, Konsekwencje prawne Protokołu nr 30 w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa, *Zeszyty Prawnicze*, nr 4 z 2013 r., s. 35)

³⁹ Wyrok TS z 21 grudnia 2011 r. w sprawie C-411/10, *N.S. v. Secretary of State for the Home Department* i C-493/10 *M.E. i inni v. Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform*, 2011, niepubl., pkt 119–122. w wyroku z 21 grudnia 2011 r. (*N.S. przeciwko Secretary of State for the Home Department* oraz *M.E. i inni przeciwko Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform*, połączone sprawy: C-411/10 i C-493/10) Trybunał stwierdził, że: z art. 1 protokołu (nr 30) w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Rzeczypospolitej Polskiej i Zjednoczonego Królestwa, wynika, że protokół ten nie podważa zastosowania karty wobec Zjednoczonego Królestwa czy wobec Polski, co znajduje potwierdzenie w motywach tego protokołu. Tak więc, zgodnie z motywem 3 protokołu, art. 6 TUE stanowi, że karta jest stosowana i interpretowana przez sądy Polski i Zjednoczonego Królestwa w ścisłej zgodności z wyjaśnieniami, o których mowa we wspomnianym art. 1. Ponadto zgodnie z motywem 6 wspomnianego protokołu karta potwierdza prawa, wolności i zasady uznawane w Unii oraz sprawia, że są one bardziej widoczne, nie tworzy jednak nowych praw ani zasad. W takiej sytuacji art. 1 ust. 1 owego protokołu potwierdza treść art. 51 karty dotyczącego jej zakresu zastosowania, a nie ma na celu zwolnienia Rzeczypospolitej Polskiej i Zjednoczonego Królestwa z obowiązku przestrzegania postanowień karty ani uniemożliwienia sądom i trybunałom w tych państwach członkowskich czuwania nad przestrzeganiem tych postanowień.

potwierdza prawa, wolności i zasady, nie tworzy jednak nowych praw i zasad; 7/ Polska i Wielka Brytania przypominają zobowiązania, jakie przyjęły na siebie w traktatach; 8/potwierdzają, że niniejszy Protokół pozostaje bez uszczerbku dla innych zobowiązań Polski i Zjednoczonego Królestwa wynikających z traktatów a także dla stosowania KPP w stosunku do innych państw członkowskich.

Wskazane powyżej motywy te legły u podstaw przygotowania i złożenia przez Wielką Brytanię i Polskę Protokołu nr 30. Nie powinno zatem dziwić, że założenia dotyczące oczekiwanych skutków złożenia Protokołu przewidywały ograniczenie lub wyłączenie jej stosowania.

Potwierdzenie tego poglądu stanowi konsekwentnie prezentowane przez Wielką Brytanię stanowisko, w którym opowiadano się za przyjęciem, że: „a) prawa podstawowe (w takim kształcie, w jakim stosuje je Trybunał w Luksemburgu) powinny być bardziej widoczne, przy czym ich funkcją powinno być nakładanie dalszych ograniczeń na organy Unii; b) Karta nie powinna rozszerzać katalogu chronionych praw podstawowych o nowe; c) należy dążyć do unikania sprzeczności między systemem Rady Europy (skargą do ETPCz) a Kartą; d) istotny dla konstrukcji Karty jest podział na „prawa” i „zasady”; (...) e) nie powinno być możliwe dochodzenie na drodze sądowej praw o charakterze społecznym i ekonomicznym, chyba, że co innego wynika z prawa unijnego lub prawa krajowego niezależnie od Karty”⁴⁰. Obawy i ryzyka związane z wejściem w życie KPP zostały wyartykułowane także w Raporcie Komitetu Ekspertów Izby Gmin⁴¹ poprzedzającym złożenie Protokołu. Wskazano w nim, że „Karta – inaczej niż Konwencja – może mieć skutek unieważniający w stosunku do sprzecznego z nią ustawodawstwa krajowego oraz unijnego prawa pochodnego. W stosunku do prawa wewnętrznego zasada ta znajdzie zastosowanie jedynie wówczas, gdy prawo krajowe znajdzie się w polu zastosowania prawa unijnego. Ponadto zauważono, że pomimo przyjęcia mechanizmów zabezpieczających (w szczególności protokołu brytyjskiego), Karta prowadzi jednak do poszerzenia zakresu stosowania prawa unijnego, a w konsekwencji – może ograniczać kompetencje władz krajowych. Wskazano także, że poważną wadą Karty jest niejasna różnica między „prawami” i „zasadami”⁴².

⁴⁰ J. Skrzydło, Karta Praw Podstawowych UE w praktyce brytyjskiej, EPS 2015, nr 10, s. 25-29.

⁴¹ House of Commons European Scrutiny Committee, The Application of the EU Charter of Fundamental Rights in the UK: a State of Confusion, Forty-third Report of Session 2013–14, dokument z 26.03.2014 r., por. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmeuleg/979/97902.htm>. Cyt za: J. Skrzydło, Karta Praw Podstawowych UE w praktyce brytyjskiej, EPS 2015, nr 10, s. 25-29.

⁴² Tamże s. 27

Podobne stanowisko zajmowała w 2008 r. w Polsce Rada Legislacyjna, która oceniła, że – co prawda - normatywny charakter Karty nie jest wyłączony, ale został on ograniczony pod pewnymi względami. Protokół bowiem: 1/ uniemożliwia wnoszenie przez Komisję lub inne państwo członkowskie skarg przeciwko Polsce o naruszenie Karty do Trybunału Sprawiedliwości; 2/ uniemożliwia powoływanie się na postanowienia Karty przez jednostki przed sądami polskimi, w celu orzekania o niezgodności prawa krajowego z Kartą; 3/ podważa kompetencje sądów krajowych do wnoszenia pytań prejudycjalnych w zakresie, w jakim mogłyby prowadzić do stwierdzenia niezgodności prawa krajowego z Kartą; 4/ zakazuje sądom krajowym przyznawania skutków bezpośrednich przepisom Karty i blokuje zasadę pierwszeństwa; 5/ zakazuje Trybunałowi UE stwierdzania istnienia sprzeczności między systemem polskiego prawa krajowego i Kartą; 6/ w przypadku gdy Karta odsyła do prawa lub praktyk krajowych, Karta będzie stosowana tylko w zakresie, w jakim prawa i zasady są już znane w prawie i praktyce krajowej⁴³.

Wskazywane przez Radę Legislacyjną skutki, w znaczeniu zarówno faktycznym jak i prawnym wystąpiły. Jednakże ze względu na wykreowanie nowego mechanizmu kontroli odwołującego się do art. 2 TUE i zawartej w tym przepisie klauzuli homogeniczności Unii oraz obowiązków, jakie zostały nałożone na organy UE w sferze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (art. 67 TFUE) oraz dopuszczalności nakładania sankcji na państwa naruszające unijne wartości na podstawie postępowań wszczynanych z powołaniem na art. 7 TUE⁴⁴, zmalało znaczenie Protokołu, który nie stanowi obecnie skutecznego instrumentu ograniczającego przejmowania przez UE kompetencji w sferze katalogowania i wykładni praw fundamentalnych.

- c. Zakres kompetencji UE i wewnętrzna sprzeczność - katalog otwarty czy zamknięty (art. 51 ust. 2; 52 ust. 2 i 3)

⁴³ Opinia z dnia 25 lutego 2008 r. w sprawie skutków prawnych Karty Praw Podstawowych (RL-0303-8/08), „Przegląd Legislacyjny” 2008, nr 2, s. 134–139 cyt. za: Ł. Bojarski, D. Schindlauer, K. Władasz, M. Wróblewski, Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej jako żywy instrument, Warszawa 2014 r., s. 121

⁴⁴ Traktacie z Nicei dodano mechanizm zapobiegawczy w przypadku „wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia” unijnych wartości w państwie członkowskim. Przepis ten następnie zmieniono zmieniony przez art. 1 pkt 9 oraz art. 5 ust. 2 Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz.U.UE.C.07.306.1) z dnia 1 grudnia 2009 r. Opisana w art. 7 TUE procedura ma na celu zapewnienie, że ochrona praw podstawowych, a także demokracji, praworządności i praw mniejszości wymienionych wśród kryteriów kopenhaskich dotyczących przystąpienia nowych państw członkowskich, pozostanie w mocy również po przystąpieniu, i to jednakowo dla wszystkich państw członkowskich. Mechanizm zapobiegawczy” przewidziany w art. 7 ust. 1 TUE uprawnia jedną trzecią państw członkowskich, Parlament Europejski i Komisję do wszczęcia procedury, w ramach której Rada może – stanowiąc większością czterech piątych głosów – stwierdzić istnienie „wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia” w państwie członkowskim wartości UE określonych w art. 2 TUE, takich jak poszanowanie praw człowieka, godności ludzkiej, wolności i równości oraz praw osób należących do mniejszości.

W myśl art. 51 ust. 1 KPP jej postanowienia mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej przy poszanowaniu zasady pomocniczości, a także do państw członkowskich, jednak wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo unijne. Ponadto, zgodnie z art. 51 ust. 2 KPP, Karta nie rozszerza zakresu zastosowania prawa unijnego poza kompetencje UE, nie ustanawia nowych kompetencji ani zadań Unii, ani też nie zmienia kompetencji i zadań określonych w traktatach. Również w myśl art. 6 ust. 1 akapit drugi TUE postanowienia Karty w żaden sposób nie rozszerzają kompetencji Unii Europejskiej określonych w traktatach.

Sposób, w jaki dokonano w art. 51 – 52 oznaczenia granic kompetencji UE, w szczególności poprzez wskazanie, że Karta nie poszerza ani nie zmienia kompetencji UE w sferze praw podstawowych wskazuje na sprzeczność tej regulacji z postanowieniami traktatów. Słusznie zauważa M. Jaśkowski, że „patrzac z perspektywy prawa Unii, nie sposób zgodzić się z zawartą w preambule Karty deklaracją, jakoby KPP jedynie potwierdzała określone w niej prawa podstawowe. Trudno powiem uznać, aby źródło prawa Unii Europejskiej (jakim jest Karta) mogło jedynie „potwierdzać” obowiązywanie w ramach unijnego porządku prawnego norm prawnych wobec niego zewnętrznych i dotychczas w tym porządku nieobowiązujących”⁴⁵. W dokumentach UE zwrócono uwagę na innowacyjny charakter Karty, wskazując w szczególności, że jej innowacyjność zasadza się na poszerzaniu katalogu praw i zasad oraz specyficznej ich wykładni.

Poszerzanie kompetencji Unii w dziedzinie praw podstawowych następuje także poprzez dokonywanie rozszerzającej wykładni zarówno tych postanowień traktatów, które odwołują się do kompetencji dzielonych, w szczególności art. 4 ust. 2 lit. j TFUE jak również zawartej w art.2 klauzuli homogeniczności i jej związku z aktywnością Unii w przestrzeni bezpieczeństwa, wolności i sprawiedliwości (PWBIS).

W art. 2 TUE określone zostały wartości, które stanowią budulec tożsamości europejskiej i do których – jak wskazuje się w piśmiennictwie – państwa europejskie powinny dążyć, aby stały się one rzeczywiście wspólne i tak samo rozumiane we wszystkich państwach członkowskich⁴⁶.

⁴⁵ M. Jaśkowski, *Konsekwencje prawne Protokołu nr 30...*, s. 30

⁴⁶ K. Orzeszyna, M. Skwarzyński, R. Tabaszewski, *Prawo międzynarodowe praw człowieka*, Warszawa 2022, s. 136

Wartości wskazane w art. 2 TUE⁴⁷ nominalnie pokrywają się z tymi, które zostały wymienione w KPP, przy czym, Karta zawiera szerszy katalog wartości a nadto dokonuje ich wykładni i wskazuje na zakres udzielonej ochrony. Wartości składające się na klauzulę homogeniczności jak również wartości wymienione w KPP mogą – jak się wydaje – stanowić przedmiot pożądanego oddziaływania organów UE powołujących się na obowiązek zapewnienie „obywatelom UE” – „przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” (PWBiS). W preambule KPP stwierdzono bowiem, że Unia przyczynia się do ochrony i rozwoju wskazanych w KPP wartości „poprzez ustanowienie obywatelstwa Unii oraz stworzenie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości stawia jednostkę w centrum swych działań” (PWBiS).

Użycie w preambule KPP odesłania do mechanizmów stosowanych w UE w celu „stanowienia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” (art. 67 ust. 1 TFUE) nie może uchodzić za przypadkowe. Stanowi ono wyraz zapobiegliwości państw dawnej UE, które w przededniu przystąpienia do jej struktur nowych członków, w tym Polski, zadbały o wykreowanie mechanizmów neutralizujących pozycję nowych członków UE w sferze definiowania „tożsamości europejskiej” i „wspólnych wartości” konserwując stan, w którym kompetencje do ustalania katalogu wartości posiadają państwa dawnej Unii.

Nadanie nowego brzmienia – odwołującego się do europejskiej tożsamości (art. 2 TUE⁴⁸) przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (art. 67 TFUE⁴⁹) oraz zapewniającego integralność KPP z traktatami (art. 4 TUE⁵⁰) - wszystkich powołanych powyżej przepisów zbiegło się, czego nie można uznać za przypadkowe, z przyjęciem KPP. Zarazem odwołanie się do zasad wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości nadało działaniom UE nowy wymiar, wskazując na znaczne wykroczenie UE poza ramy współpracy czysto gospodarczej⁵¹. W piśmiennictwie podzielany jest pogląd wyrażany przez K. Strąk, że trzy pojęcia (wolność,

⁴⁷ W art. 2 TUE postanowiono, że: Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”

⁴⁸ Art. 2 dodany i według numeracji ustalonej przez art. 1 pkt 3 i art. 5 ust. 1 Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz.U.UE.C.07.306.1) z dniem 1 grudnia 2009 r.

⁴⁹ Art. 67 zmieniony według numeracji ustalonej przez art. 5 ust. 1 Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz.U.UE.C.07.306.1) z dniem 1 grudnia 2009 r.

⁵⁰ Art. 4 zmieniony i według numeracji ustalonej przez art. 5 ust. 1 i 2 Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz.U.UE.C.07.306.1) z dniem 1 grudnia 2009 r.

⁵¹ A. Grzelak Komentarz do art. 67 [w:] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I (art. 1-89), red. D. Miąsik, N. Półtorak, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 165

bezpieczeństwo i sprawiedliwość) są ze sobą ściśle związane, bowiem „wolność traciłaby swe podstawowe znaczenie, gdyby nie można było z niej korzystać w bezpiecznym otoczeniu (bezpieczeństwo) i przy pełnym wsparciu systemu prawa (sprawiedliwość), do którego wszyscy obywatele i rezydenci mogliby mieć zaufanie”⁵². Wskazuje się, że w zakresie ideowym pojęcie PWBis zawiera na płaszczyźnie UE istotę tego, co zwykle się wyprowadza z tradycji demokratycznych i co rozumie się pod pojęciem „państwo prawa”. U podstaw PWBis leżą wspólne wartości demokracji państw UE⁵³.

O ile celem KPP – jak wynika z preambuły – jest „wzmocnienie ochrony praw podstawowych poprzez wyszczególnienie tych praw w Karcie i przez to uczynienie ich bardziej widocznymi”, o tyle w cele UE wskazane w traktatach idą dalej. W myśl art. 67 TFUE „Unia stanowi *przestrzeń* wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w poszanowaniu praw podstawowych oraz różnych systemów i tradycji prawnych Państw Członkowskich”. Działanie to zostało zaliczone do obowiązków Unii (art. 67 ust. 1 TFUE⁵⁴).

W konsekwencji powątpiewać należy w prawidłowość takiej wykładni, która na marginesie pozostawia aktywność Unii w sferze praw podstawowych podejmowaną w oparciu o inne podstawy niż KPP, udzielając zarazem odpowiedzi dotyczącej miejsca KPP w systemie wewnętrznych źródeł prawa, wyłącznie w oparciu o treść art. 51-53 KPP.

Dostrzeżenie, z jednej strony wewnętrznej sprzeczności przepisów art. 51-53 KPP a zarazem wzmózonej aktywności Unii w dziedzinie praw podstawowych, nakazuje, by uznać, że okoliczności te przemawiają przeciwko zastosowaniu KPP i przekonują o potrzebie odwołania się do Protokołu polsko-brytyjskiego.

d. Pozorna zgodność terminologiczna i zakresowa

KPP zawiera terminy i pojęcia zbieżne z tymi, które znajdują się w ustawach konstytucyjnych państw członkowskich jednakże zakres znaczeniowy użytych w nich pojęć bywa odmienny od przyjętego w KPP. Dobrym przykładem nadawania w KPP innego znaczenia niż wynika to z intencji polskiego ustawodawcy jest pojęcie godności.

⁵² Komentarz do art. 61 [w:] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I (art. 1-89), red. D. Miąsik, N. Półtorak, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 142

⁵³ Tamże, s. 166

⁵⁴ Traktat USTANAWIAJĄCY EUROPEJSKĄ WSPÓLNOTĘ GOSPODARCZĄ (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.).

Karta Praw Podstawowych zawiera w art. 1 postanowienie: "Godność człowieka jest nienaruszalna. Należy ją szanować i chronić". W normie tej został zatem zawarty wyłącznie zakaz naruszenia godności. Nie wynikają z niego żadne pozytywne obowiązki w zakresie jej ochrony. Przyjęcie takiej formuły nie uzasadnia także dochodzenia ochrony godności, jako dobra o charakterze samoistnym. Godności nadaje się wymiar zewnętrzny. Oznacza to zatem, że tylko takie zachowanie może zostać uznane za naruszające godność, które stanowi zarazem naruszenie normy prawa karnego. Naruszenie godności jest tożsame z naruszeniem ustanowionego przez prawo zakazu. Pozostałe działania, choćby nawet były subiektywnie odczuwane przez podmioty nimi dotknięte, jako naruszające godność, nie będą sankcjonowane przez prawo, bowiem mieszczą się w granicach wolności dozwolonej prawem.

Brzmienie art. 1, który proponuje Karta Praw Podstawowych, w przeciwieństwie do obecnie obowiązujących w art. 30 Konstytucji oznacza przyjęcie słabej formuły ochrony godności, która nie wskazuje, ani na przyrodzony charakter godności, ani nie czyni z niej źródła praw i wolności. Godność nie jest ujmowana, ani jako wartość przyrodzona, ani niezbywalna. O ile zatem w polskiej konstytucji godność jest wartością pierwotną wobec woli państwa, o tyle w regulacjach prawa UE, staje się ona wartością, która pozostaje w dyspozycji państwa i jest zależna od jego woli. To organy UE uzyskują kompetencję do decydowania o tym kto i w jakich okolicznościach może powoływać się na ochronę godności, komu ona przysługuje i kiedy można człowieka godności pozbawić. Posiadanie godności zależy zatem od pozycji społecznej i sposobu postrzegania siebie i innych⁵⁵ a także od woli większości⁵⁶. Wypada zatem stwierdzić, że konsekwencją przyjęcia takiego sposobu definiowania jest sędowanie na organy Unii Europejskiej nie tylko uprawnień do stanowienia prawa, ale także przyznanie uprawnień do nadawania i pozbawiania godności.

W polskiej konstytucji godność nie jest „atrybutem przygodnym, który człowiek może nabyć, rozwijać przez swą pracę lub utracić”⁵⁷, ale posiada swe źródło w Bogu osobowym, bo człowiek

⁵⁵ Takie ujęcie pojawia się także obecnie na gruncie prawa cywilnego, które podjęcie decyzji procesowej w odniesieniu do ochrony dóbr osobistych uzależnia od wyników, jakie przynosi zastosowanie tzw. wzorca przeciętnego odbiorcy. Zgodnie z panującą w orzecznictwie tendencją określenie kiedy dochodzi do naruszenia dóbr osobistych następuje na podstawie kryteriów obiektywnych, a nie subiektywnego odczucia osoby żądającej ochrony prawnej (Zob. Wyrok SN z dnia 25 kwietnia 1989r., I CR 143/89. OSP 1990, nr 9 poz. 330.)

⁵⁶ Przekonanie o konieczności obiektywizowania odczuć naruszenia godności wyraził SN wskazując, że decydująca jest wola większości. Tym samym zawsze trzeba obiektywizować wszelkie sytuacje. Każdy objaw subiektywizmu należy wykluczyć. W przeciwnym razie konieczne stałoby się branie pod uwagę często przesadnych i niewłaściwych zachowań. (Zob. Wyrok SN z 11 marca 1997r., III CKN 33/97, OSNC 1997r., nr 6-7, poz.93 cyt. za: M. Jabłoński, *Rozważania na temat znaczenia pojęcia godności człowieka w polskim porządku konstytucyjnym* [w:] *Prawa i wolności...*, s. 86)

⁵⁷ J. Krukowski, *Godność człowieka podstawa konstytucyjnego katalogu praw i wolności jednostki* [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona* red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997, s. 39

został stworzony na Jego obraz i podobieństwo. Taka właśnie, prawnonaturalna koncepcja godności została wpisana do polskiej Konstytucji⁵⁸. Ujęcie prawnonaturalne przenika całą treść artykułu 30. Nadaje on bowiem godności człowieka szczególną rangę, nie tylko poprzez potwierdzenie jej nienaruszalności, niezbywalności oraz jej przyrodzonego pochodzenia, ale przede wszystkim przez to, że uczynił z niej źródło pozostałych praw i wolności człowieka. Oznacza zarazem, że normy moralne stanowią konieczny punkt odniesienia wykładni przepisów prawa.

Skutkiem przyjęcia unijnej wykładni terminu „godność” może być faktyczna derogacja art. 30 Konstytucji, którego pogodzenie z rozwiązaniami zawartymi w Karcie Praw Podstawowych jest niemożliwe. Konsekwencją najbardziej dotkliwą może być jednak pozbawienie obywateli ochrony godności jako prawa przyrodzonego i nienaruszalnego, którego ochrona leży nie tylko w interesie indywidualnym jednostek, ale w interesie całego państwa, jako dobra wspólnego wszystkich obywateli.

Ryzyko podobnej reinterpretacji terminów prawnych dotyczyć może zarówno pojęć, posiadających już wykładnię orzeczniczą jak również terminów, które UE wprowadziła do katalogu KPP. A. Wróbel zauważa, że wewnętrzna struktura, treść i przedmiot oraz brzmienie przepisów odnoszących się do tej samej wartości zawartych w EKPC i KPP znacznie różnią się między sobą. Przykładowo „art. 2 KPP i art. 2 EKPCz, gwarantujące prawo do życia; po drugie – nie jest jasne, wedle jakich kryteriów należy ustalać, że np. prawo do życia, przyznane Kartą jest podobne do prawa do życia, przyznanego i gwarantowanego EKPC”⁵⁹

Z analizy przeprowadzonej przez Europejską Agencję Praw Podstawowych wynika, że w KPP w stosunku do EKPC wypowiedziane zostały gwarancje dla 19 praw/zasad, dla których takich gwarancji nie zawiera EKPC (chodzi o zawarte w KPP postanowienia dotyczące: godności człowieka, integralności; wyboru zawodu i podejmowanie pracy; prowadzenie działalności gospodarczej; azylu; różnorodności kulturowej, religijnej i językowej; dziecka; osób w podeszłym wieku; integracji osób niepełnosprawnych; prawa pracowników do informacji i konsultacji; rokowania i działania zbiorowe; dostęp do pośrednictwa pracy; nieuzasadnione zwolnienie z pracy; należyte i sprawiedliwe warunki pracy; zakaz pracy dzieci; ochrona w pracy; życie rodzinne i zawodowe; zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczna; ochrona zdrowia; dostęp do usług świadczonych w interesie gospodarczym; ochrona środowiska;

⁵⁸ *Wolności i prawa...*, s. 36

⁵⁹ Komentarz do art. 52 KPP [w:] *Karta praw podstawowych...*, s. 1364

ochrona konsumentów) a w odniesieniu do 6 praw/zasad gwarancje zawarte w KPP są dalej idące niż wynikające z EKPC (chodzi o: dane osobowe; zawarcie małżeństwa i założenie rodziny; skuteczny środek prawny i bezstronny sąd; zakaz ponownego sądenia lub karania w postępowaniu karnym za ten sam czyn zabroniony pod groźbą kary - Non bis in idem).

Ochrona równoważna zagwarantowana w KPP i EKPC dotyczy 15 praw zasad (chodzi o: życie, ochronę przed torturami; nieludzkim, poniżającym traktowaniem; niewolnictwo i praca przymusowa; wolność i bezpieczeństwo; życie prywatne i rodzinne; sumienie i wyznanie; wypowiedzi i informacje; sztuka i nauka; własność; usunięcie z terytorium, wydalenie lub ekstradycja; równość wobec prawa; niedyskryminacja; równość: kobiety i mężczyźni; domniemanie niewinności; prawo do obrony; legalność i proporcjonalność kar do czynów zabronionych pod groźbą kary)⁶⁰.

3. Przesłanki pozytywne

a. Związanie Rzeczypospolitej Polskiej postanowieniami EKPC – tożsamość praw

Nawet gdyby przyjąć, że złożenie przez Protokołu nr 30 wywołało skutek wyłączający stosowanie KPP to jednak nie zwalnia to państwa z obowiązku poszanowania praw fundamentalnych, które znajdują potwierdzenie w Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁶¹, do której KPP się wielokrotnie odnosi potwierdzając te prawa, dokonując ich inkorporacji albo poszerzając względem zakresu ochrony, jaki przyznaje tym prawom EKPC.

W art. 52 ust. 3 KPP wskazano, że „w zakresie, w jakim niniejsza Karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę konwencję. Niniejsze postanowienie nie stanowi przeszkody, aby prawo Unii przyznawało szerszą ochronę”. A. Wróbel podkreśla, że celem art. 52 ust. 3 KPP jest zapewnienie możliwie największej spójności obu standardów ochrony praw człowieka i podstawowych wolności oraz praw podstawowych i zapobieżenie powstawaniu i umacnianiu się rozbieżności między standardem unijnym a standardem konwencyjnym w dziedzinie ochrony odnośnych praw⁶². Wszystkie prawa podstawowe, zawarte w Karcie, które "odpowiadają" prawom

⁶⁰ Zastosowanie Karty praw podstawowych..., s. 28

⁶¹ Konwencja O OCHRONIE PRAW CZŁOWIEKA I PODSTAWOWYCH WOLNOŚCI sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.).

⁶² A. Wróbel, Komentarz do art. 52 KPP [w] Karta praw podstawowych..., s. 1366

"zagwarantowanym w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności" mają takie samo „znaczenie i zakres” jak prawa "przyznane przez tę Konwencję"⁶³. Jak wskazano we wcześniejszych fragmentach niniejszej opinii prawo podstawowe, gwarantowane w KPP nie zawsze odpowiada prawu, gwarantowanemu w EKPC pomimo, że w obu aktach prawnych używa się tego samego terminu na określenie chronionego prawa. Prowadzić to może do odmiennych ustaleń dotyczących zakresu ochrony udzielonej przez każdy z powyższych aktów prawnych. W konsekwencji chodzić może nie tylko o ustalenie zakresu ochrony, ale także potrzeby ochrony.

Polska jest od 1993 r. stroną Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, co nakłada na nią obowiązek poszanowania wskazanych w niej praw i wolności. Jeśli przyjąć, że zakres ochrony udzielonej na gruncie KPP jest zbliżony albo tożsamy z zakresem ochrony na gruncie EKPC, to zasadne jest twierdzenie, że KPP znajduje zastosowanie na gruncie krajowego prawa.

b. Związanie Rzeczypospolitej Polskiej prawem traktatowym – zakres stosowania KPP wobec homogeniczności aksjologicznej UE (art. 2 TUE i art. 67 TFUE)

Pozytywną przesłanką przemawiającą za stosowania KPP jest ustalenie zakresów, w jakich ochrona praw i wolności zawierała się lub pokrywała w KPP i treści postanowień traktatowych. Skoro przedmiotem regulacji w KPP są prawa i wolności, to zastosowanie w relacjach pomiędzy Polską a UE znajdować będą te postanowienie traktatów, które odwołują się do praw i wolności chronionych – równoległe w KPP. Jak wskazano we wcześniejszych fragmentach opinii Unia poszerza sferę aktywności w dziedzinie praw podstawowych w szczególności odwołując się w swoich działaniach do klauzuli homogeniczności (art. 2 TUE) oraz przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (art. 67 TFUE). Nawet zatem, gdyby założenie o derogacyjnym skutku Protokołu nr 30 miało się potwierdzić, to nadal istnieją zagwarantowane w traktatach instrumenty oddziaływania przez Unię na sferę praw podstawowych.

Podsumowanie

Przyjęta przez organy UE filozofia działania, zmierzająca do utrzymania status quo w sferze dyskrejonalnego ustalania tzw. „wspólnych wartości” zapewniła siłom konserwatorskim w UE - niechętnym wzrostowi znaczenia państw Europy Środkowo-Wschodniej – instrumenty prawnego oddziaływania zarówno w sferze formalnej, poprzez powołanie odpowiednich

⁶³ Tamże s. 1364

organów i wyposażenie ich w kompetencje do działania (art. 4 TFUE) jak również w sferze materialnej poprzez zapewnienie w traktatach materialnych podstaw tego działania (art. 2 TUE) a także poprzez stworzenie mechanizmu quasi kontrolnego, którego centrum stanowi prawotwórcza wykładnia TSUE. W konsekwencji oznacza to, że określenie rodzaju i treści praw fundamentalnych pozostaje poza sferą wspólnych ustaleń państw członkowskich i staje się rezultatem dyskrejonalnych wykładni dokonywanych przez organy UE. Organy te funkcjonują w obiegu zamkniętym, gdzie treść prawa, jego wykładnia, stosowanie i kontrola, de facto nie jest rozłączne. Przez pojęcie obowiązywania normy rozumie się te normy, które są „skuteczne społecznie”⁶⁴. Jak wskazuje S. Wronkowska musi być bowiem tak, by istniały dostatecznie ważne racje, uzasadniające potrzebę postępowania w sposób wskazany w normie⁶⁵. Racje te mogą wypływać z potrzeby realizacji określonego celu (uzasadnienie aksjologiczne) lub z nakazu kompetentnego organu (uzasadnienie tetyczne) albo mieć wymiar behawioralny ujawniający się w konkretnych zachowaniach społecznych, które są zgodne z normą (uzasadnienie behawioralne). Ocena obowiązywania KPP może być zatem nie tylko rezultatem wykładni, w szczególności ustalenia istnienia albo braku istnienia uzasadnienia tetycznego obowiązywania normy, ale także powinna obejmować ustalenia o charakterze faktycznym. Pomimo zatem formalnego ograniczenia lub wyłączenia, norma, w znaczeniu faktycznym może być nadal stosowana. Ustanawiane w prawie UE instrumenty krzyżowego normowania wolności i praw, nakierowane na osiągnięcie pożądanego skutku faktycznego, powodują, że nawet formalnie notyfikowane stanowisko może nie wywoływać zamierzonego skutku. Katalogowanie wartości w KPP oraz wskazanych powyżej przepisach, służy bowiem uzyskaniu i utrzymaniu legitymacji słusznościowej nawet przy uzasadnionym sprzeciwie niektórych państw członkowskich⁶⁶. W konsekwencji przez prawa fundamentalne należy rozumieć tylko te prawa i wolności ludzkie, które tym przymiotem zostały określone przez przedstawicieli doktryny europejskiej oraz przez orzecznictwo luksemburskie⁶⁷.

⁶⁴ M Zieliński, Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki, Warszawa 2002, s. 20.

⁶⁵ S. Wronkowska, Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa, Poznań 2005, s. 16

⁶⁶ Należy podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny uznał niezgodność art. 2 TFUE

⁶⁷ K. Orzeszyna, M. Skwarzyński, R. Tabaszewski, Prawo międzynarodowe..., s. 132