

Władysław Czapliński\*

## Kilka uwag w kwestii możliwości wycofania się przez Polskę z protokołu polsko-brytyjskiego

Przepis art. 6 TUE w wersji ustalonej w Traktacie Lizbońskim nadaje Kartce Praw Podstawowych<sup>1</sup> (w wersji z 2004 r.) charakter wiążący, włączając ją do prawa pierwotnego i zrównując w randze z tym prawem. Zrezygnowano zatem z bezpośredniego wprowadzenia tego instrumentu do traktatów założycielskich, przewidzianego przez Traktat Konstytucyjny. Po odrzuceniu tegoż dokumentu doszło w obrębie Unii do sporu między reprezentantami dwóch postaw. Z jednej strony grupa krajów (na czele z Wielką Brytanią) wskazywała, że inkorporacja karty spowodowała trudności z ratyfikacją traktatu, ponieważ znacząco rozszerzała obowiązki państwa wobec jednostki. Z drugiej strony 18 państw, które ratyfikowały Traktat Konstytucyjny, bardzo mocno akcentowało swe przywiązanie do idei KPP. Wypracowanie kompromisowego stanowiska wskazuje na istotną wagę, jaką wiąże z funkcjonowaniem karty w unijnej przestrzeni prawnej zarówno państwa członkowskie, jak i instytucje unijne. Należy zgodzić się z tezą, że Karta Praw Podstawowych stanowić będzie znaczące wzmocnienie sytuacji prawnej obywateli europejskich, zwłaszcza ze względu na zasady prymatu prawa unijnego przed krajowym, bezpośredniego stosowania (tj. możliwość oparcia praw jednostek wprost na prawie unijnym, połączoną z obowiązkiem państwa zapewnienia skutecznej ochrony tych praw przed organami krajowymi, w szczególności przed sądami) oraz pośredniego stosowania

---

\* Prof. dr hab. **Władysław Czapliński** – Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk i Centrum Europejskie UW.

<sup>1</sup> Nie wydaje się konieczne szczegółowe przedstawianie postanowień karty. Zob. na ten temat wyczerpująco: *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, red. A. Wróbel, Warszawa 2009.

(tj. obowiązek państwa dokonywania wykładni prawa wewnętrznego w sposób przyjazny prawu unijnemu).<sup>2</sup>

Protokół w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych do Zjednoczonego Królestwa i Rzeczypospolitej Polskiej (według wersji skonsolidowanej traktatów określony jako Protokół nr 30)<sup>3</sup> stanowi integralną część prawa pierwotnego Unii Europejskiej. Zgodnie z preambułą do tegoż protokołu, jego celem nie jest wyłączenie stosowania postanowień karty do obu zainteresowanych państw (nie byłoby to zresztą możliwe, skoro powszechnie przyjmuje się, że KPP jest kodyfikacją wcześniej obowiązujących norm prawnych UE odnośnie do ochrony praw podstawowych). Nie można natomiast traktować protokołu jako możliwości *opting-out*, czyli wyłączenia skuteczności karty, co stwierdzają nawet niektórzy niechętni jej autorzy.<sup>4</sup> Krótko mówiąc, celem protokołu jest ograniczenie możliwości dokonywania przez ETS kontroli stosowania KPP w sytuacjach, w których poszcze-

<sup>2</sup> Por.: A. Wyrozumska, *Karta Praw Podstawowych – polskie obiekty*, „Sprawy Międzynarodowe” nr 4/2007, s. 62–63.

<sup>3</sup> „**Art. 1** 1. Karta nie rozszerza możliwości 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. 2. W szczególności i w celu uniknięcia wątpliwości nic, co zawarte jest w tytule IV KPP, nie stwarza 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. **Art. 2.** Jeśli dane postanowienie Karty odnosi się do krajowych praktyk i praw krajowych, ma ono zastosowanie do Polski lub Zjednoczonego Królestwa wyłącznie w zakresie, w jakim prawa i zasady zawarte w tym postanowieniu są uznawane przez prawo lub praktyki Polski lub Zjednoczonego Królestwa”.

Pominięto tu motywy dołączenia protokołu do TL, wyjaśniające zasady jego stosowania.

Do protokołu zdecydowała się przystąpić również Republika Czeska. Formalna procedura przystąpienia nie jest jednak jasna, początkowo miała być połączona z ratyfikacją najbliższego traktatu akcesyjnego (tj. Chorwacji), ostatecznie jednak od tego odstąpiono.

<sup>4</sup> Zob.: M. Muszyński, *Polska Karta Praw Podstawowych po Traktacie Lizbońskim. Charakter prawny i granice związania*, „Przegląd Sejmowy” nr 1/2009, s. 70. Interesujące, że w literaturze zagranicznej można spotkać poglądy, iż kwestia charakteru prawnego Protokołu nr 30 jest sporna i niejednoznaczna. Por.: J.C. Piris, *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis*, Cambridge 2010, s. 160–163 (autor był szefem służb prawnych Rady UE i doradcą prawnym w procesie negocjowania i zawierania TL, jego opinia wydaje się więc autorytatywna), oraz A. Dashwood i in., *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, Oxford 2011, s. 386–387 (autorzy zwracają uwagę na niekonsekwentne stanowisko Wielkiej Brytanii w sprawie znaczenia protokołu). Z kolei jednoznaczną analizę postanowień protokołu, odrzucającą taką interpretację, prezentuje A. Wyrozumska, *Znaczenie prawne zmiany statusu Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w Traktacie lizbońskim oraz Protokołu polsko-brytyjskiego*, „Przegląd Sejmowy” nr 2(85)/2008, s. 25.

gólne prawa w niej określone zostały potwierdzone przez polski system prawny, tj. wynikają również z polskiej regulacji ustawowej. Karta musi zatem być interpretowana w taki sam sposób jak prawo polskie. Chodziło o wyeliminowanie przypadków, w których ETS mógłby orzekać o niezgodności prawa polskiego z unijnym w odniesieniu do kwestii wprowadzonych przez instytucje unijne wbrew woli i przyzwoleniu ustawodawcy polskiego; nie będzie też możliwe korzystanie z drogi sądowej (o ile przewiduje ją prawo unijne) w sprawach, w których prawo polskie jej nie przewiduje.

Autorytatywny wykładni znaczenia Karty Praw Podstawowych dokonał w ostatnim okresie ETS. W orzeczeniu prejudycjalnym z 21 grudnia 2011 r., wydanym na wniosek angielskiego Court of Appeal (Civil Division) i irlandzkiego High Court,<sup>5</sup> wskazał, że – wbrew stanowisku zajętemu przez brytyjskiego sekretarza stanu przed sądem – nie można stwierdzić, iż postanowienia karty nie znajdują zastosowania wobec Zjednoczonego Królestwa. Sam protokół wskazuje bowiem, że KPP nie rozszerza kompetencji sądów unijnych ani krajowych do uznania, iż przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne, praktyki lub działania administracyjne Polski lub Zjednoczonego Królestwa są niezgodne z podstawowymi prawami, wolnościami i zasadami w niej potwierdzonymi. Karta ma być stosowana i interpretowana zgodnie z wcześniejszą praktyką, a także sprawia, że prawa, wolności i zasady uznawane w Unii są bardziej widoczne, nie tworzy jednak nowych praw. Tym samym nie ma mowy o wyłączeniu skuteczności karty w stosunku do obu państw.<sup>6</sup> Ciekawe, że ETS wypowiedział się w tej kwestii (choć przepisy KPP nie miały zastosowania w sprawach przezeń rozstrzy-

---

<sup>5</sup> Sprawy połączone C-411/10 i C-493/10 *N.S. przeciwko Secretary of State for the Home Department i M.E. i inni v. Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform*, j.n.p.

<sup>6</sup> Art. 51 określa w następujący sposób zakres zastosowania karty: „1. Postanowienia niniejszej Karty mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości oraz do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Szanują one zatem prawa, przestrzegają zasad i popierają ich stosowanie zgodnie ze swymi odpowiednimi uprawnieniami i w poszanowaniu granic kompetencji Unii powierzonych jej w Traktatach. 2. Niniejsza Karta nie rozszerza zakresu zastosowania prawa Unii poza kompetencje Unii, nie ustanawia nowych kompetencji ani zadań Unii, ani też nie zmienia kompetencji i zadań określonych w Traktatach”.

W nawiązaniu do tego przepisu ETS w cytowanych wyżej sprawach połączonych orzekł: „120. W takiej sytuacji art. 1 ust. 1 protokołu (nr 30) potwierdza treść art. 51 Karty dotyczącego jej zakresu stosowania, 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”.

ganych) niejako przy okazji, wykorzystując sposobność do pouczenia wszystkich zainteresowanych podmiotów, jaką linię orzeczniczą przyjmie w podobnej kwestii w przyszłości. Zatem wspomniane wyżej wątpliwości, dotyczące protokołu w kontekście jego charakteru i mocy wiążącej, należy uznać za wyjaśnione.

Nie jest naszym celem szczegółowe omawianie przesłanek, jakie przyświecały kolejnym rządóm RP przy przyjęciu, a następnie utrzymaniu w mocy Protokołu nr 30. W świetle potwierdzenia przez Polskę zobowiązania do stosowania praw socjalnych i pracowniczych (ciekawe, że rząd Jarosława Kaczyńskiego, zgłaszając Deklarację nr 62, nie powołał się na prawa wynikające z Konstytucji RP i ustawodawstwa krajowego, lecz na bliżej nieokreślone dziedzictwo „Solidarności”, co wydaje się być ukłonem w stronę związków zawodowych) można sądzić, że o podtrzymaniu zastrzeżenia co do KPP zadecydowały dwa powody: obawa przed narzuceniem Polsce przez Unię, przy powołaniu się na kartę, rozwiązań prawnych, niezgodnych z powszechnie przyjętymi w Polsce – zdaniem rządu – normami moralnymi (w szczególności w sprawach aborcji, związków homoseksualnych itp.). Po wtóre, istniała obawa, że karta może zostać wykorzystana w stosunkach polsko-niemieckich jako podstawa do zgłaszania roszczeń majątkowych przez osoby pochodzenia niemieckiego, które zostały wysiedlone z Polski lub opuściły ją w inny sposób po II wojnie światowej. Wydaje się, że argumenty te były całkowicie sztuczne i bezpodstawne. Protokół nie tworzył żadnych nowych uprawnień dla sądów. Z punktu widzenia materialnoprawnego w żaden sposób nie ograniczał wpływu instytucji unijnych na tworzenie lub wykładnię prawa, zwłaszcza że znakomita większość praw sformułowanych w karcie miała swoje oparcie w innych regulacjach prawa unijnego, a także w orzecznictwie ETS, który podchodził do praw fundamentalnych niezwykle ekstensywnie, traktując je – przy braku innych podstaw – jako ogólne zasady prawa wiążące dla Unii i jej państw członkowskich. Nie starał się przy tym nawet specjalnie starannie dokumentować swojego stanowiska.<sup>7</sup> Ponadto Polska jest związana również Europejską Konwencją Praw Człowieka i wynikającym z niej orzecznictwem trybunału strasburskiego. Zupełnie niezrozumiała jest również podniesiona przez rząd kwestia roszczeń niemieckich, niepodlegająca jurysdykcji unijnej ani *ratione materiae*, ani *temporis*, a także jednoznacznie rozstrzygnięta

<sup>7</sup> Por. ostatnio np.: sprawy C-144/04 *W. Mangold v. R. Helm*, Zb. Orz. 2005, s. I-9981, oraz C-555/07 *S. Küçükdeveci v. Swedex GmbH & Co. KG*, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=72658&pageIndex=0&doclang=PL&mode=doc&dir=&occ=first&part=1&cid=415294>.

w orzeczeniu Trybunału Praw Człowieka w sprawie Powiernictwa Pruskiego (7 października 2008 r.).<sup>8</sup>

Nie zgadzamy się z opinią Rady Legislacyjnej (autorstwa M. Muszyńskiego) z 25 lutego 2008 r.,<sup>9</sup> jakoby karta wyłączała możliwość pozywania Polski przed ETS za naruszenia KPP w procedurze z art. 258 TFUE, a także ograniczała możliwość przedstawiania przez polskie sądy pytań prejudycjalnych w związku z kartą. Uprawnienia takie wynikają bowiem z innych norm niż sformułowane w Protokole nr 30.

## **Procedura rewizji/modyfikacji traktatów europejskich**

Przepisy art. 48 ust. 1–7 regulują procedurę nowelizacji traktatów założycielskich. Przewidziano dwa rodzaje procedury rewizyjnej. Procedura normalna może być wszczęta na wniosek państwa członkowskiego, Parlamentu Europejskiego lub Komisji. Rada po wstępnej ocenie wniosku przekazuje go Radzie Europejskiej, która po konsultacji z Parlamentem i Komisją podejmuje decyzję co do dalszego postępowania. Decyzja w tej sprawie zapada zwykłą większością głosów. Rada Europejska może zdecydować o zwołaniu konwentu, który opracowuje propozycje nowelizacji traktatów i przekazuje je konferencji międzyrządowej. Jeżeli jednak zakres proponowanych zmian lub ich charakter nie jest nazbyt szeroki i znaczący, propozycje nowelizacji rozpatruje od razu konferencja. Jest ona związana mandatem udzielonym przez Radę Europejską. Po przyjęciu poprawek procedura przenosi się na szczebel państw członkowskich, które muszą zaakceptować zmiany zgodnie z przepisami konstytucyjnymi. Procedura będzie uzależniona od treści poprawek.

Traktat Lizboński wprowadził również szczególne procedury dotyczące niektórych aspektów funkcjonowania Unii Europejskiej w zakresie rynku wewnętrznego. Decyzję w tej sprawie podejmuje Rada Europejska, a zmiany muszą być potwierdzone przez państwa członkowskie, zgodnie z ich regulacjami wewnętrznymi. Podobna procedura dotyczy uproszczenia trybu podejmowania decyzji w UE.

Należy wszelako zwrócić uwagę, że procedury przewidziane przez trak-

---

<sup>8</sup> Argumenty strony polskiej oparte były na ekspertyzie Z. Galickiego, pisanej ewidentnie na zamówienie polityczne. Autor po pewnym czasie wycofał się z wyrażonych w niej opinii. Por.: [http://www.europapraw.org/news/kontrowersje-wokol-obowiazywania-karty-praw-podstawowych-ue-w-polsce#\\_ftn8](http://www.europapraw.org/news/kontrowersje-wokol-obowiazywania-karty-praw-podstawowych-ue-w-polsce#_ftn8).

<sup>9</sup> Zob.: „Przegląd Legislacyjny” nr 2(64)/2008, s.134–139. Podobnie C. Mik – zob.: <http://dziennik3rp.blogspot.com/2008/03/karta-bdzie-w-polsce-obowizywa-a.html> (opinia Rady powtarza dosłownie jego argumentację) oraz K. Karski w debacie sejmowej 1.04.2008 r., <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata6.nsf/main/1BBBA251>.

taty założycielskie określają sposób postępowania w sytuacji, w której mogą istnieć różnice zdań między państwami członkowskimi i instytucjami unijnymi co do proponowanych zmian. W ten sposób stanowią one gwarancję, że żadne modyfikacje prawa unijnego nie zostaną przeprowadzone wbrew woli wszystkich państw członkowskich. Ponadto mechanizmy przewidziane przez powszechne prawo międzynarodowe mogą w praktyce powodować pewne trudności praktyczne, których unika się poprzez stosowanie procedur przewidzianych przez traktaty założycielskie. Mimo to nigdzie w traktatach założycielskich ani w orzecznictwie sądów unijnych nie znajdujemy żadnych wskazówek, które sugerowałyby, że państwa członkowskie zamierzały zrezygnować ze swych kompetencji prawotwórczych na gruncie prawa międzynarodowego publicznego.

### **Możliwości odstąpienia od protokołu polsko-brytyjskiego, wynikające z powszechnego prawa międzynarodowego**

Wyrażany niekiedy pogląd, jakoby prawo Unii Europejskiej stanowiło odrębny porządek prawny, obok prawa międzynarodowego publicznego i prawa krajowego państw członkowskich, jest nieuzasadniony. Prawo unijne, jako prawo organizacji międzynarodowej, jest elementem prawa międzynarodowego. Unia Europejska funkcjonuje na podstawie umów międzynarodowych, rządzonych prawem uniwersalnym. Nawet jeżeli prawo UE jest reżimem specjalnym (*self-contained regime*),<sup>10</sup> w kwestiach nieuregulowanych rozwiązaniami szczegółowymi należy uzupełniająco stosować normy prawa międzynarodowego powszechnego.

Podstawowym aktem regulującym zagadnienia zawierania, wykonywania i wygaśnięcia umów międzynarodowych jest konwencja wiedeńska z 23 maja 1969 r. o umowach międzynarodowych, powszechnie uważana za kodyfikację międzynarodowego prawa zwyczajowego, co znajduje potwierdzenie w orzecznictwie MTS. Ma ona zastosowanie w przypadku umów między państwami. Natomiast umowy zawierane między państwami a organizacjami międzynarodowymi oraz w stosunkach między organizacjami międzynarodowymi powinny być rządzone konwencją specjalnie w tym celu zawartą 21 marca 1986 r. w Wiedniu. Konwencja ta nie weszła jednak w życie, co jest o tyle niespodziewane, że powtarza ona *mutatis mutandis* rozwiązania

---

<sup>10</sup> Pojęcie to oznacza podsystem prawa międzynarodowego, który w całości reguluje określoną dziedzinę stosunków międzynarodowych, zawiera normy instytucjonalne, materialne i proceduralne, w tym także dotyczące odpowiedzialności międzynarodowej.

konwencji z 1969 r. Europejski Trybunal Sprawiedliwosci w swym orzecznictwie powoluje sie na konwencje z 1969 r., a nie na te z 1986 r.

Najprostszą mozliwosc zmiany umowy zgodnie z przepisami konwencji wiedeńskiej z 1969 r. reguluje przepis art. 39. Stanowi on, ze umowa miedzynarodowa (w rozumieniu konwencji pojecie to oznacza kazde porozumienie zawarte miedzy podmiotami prawa miedzynarodowego, rzedzone prawem miedzynarodowym, bez wzgledu na jego nazwe) moze zostac zmieniona przez zawarcie nowej umowy miedzy stronami umowy dotychczasowej. Propozycja zawarcia nowej umowy powinna byc notyfikowana wszystkim strom umowy dotychczasowej. Oznacza to, ze jesli Polska wystapilaby jednostronnie z inicjatywa odstepienia od protokolu polsko-brytyjskiego, wszystkie panstwa czlonkowskie UE musialyby wypowiedziec sie w tej kwestii, a probujac nowe stanowisko Polski. W doktrynie podkreśla sie powszechnie, ze prawo miedzynarodowe jest niezwykle elastyczne i pozwala na nietypowe rozwiazania. Skoro suwerenne panstwa sa podmiotami ksztaltujacymi wspolczesne prawo miedzynarodowe, przejawem tej suwerennosci bedzie mozliwosc zawarcia umowy miedzynarodowej dowolnej tresci, w tym rowniez odstepujacej od dotychczasowego protokolu. Konstrukcja ta wydaje sie tym bardziej dopuszczalna, ze bedzie prowadzila do upowszechnienia Karty Praw Podstawowych i do zapewnienia jednosci stosowania prawa unijnego, ktora stanowi jedna z najwazniejszych wartosci porzadku prawnego UE.

Konwencja wiedeńska z 1969 r. przewiduje mozliwosc modyfikacji umowy miedzynarodowej, to jest zmiany zasad jej stosowania, tylko miedzy niektórymi jej stronami. W odniesieniu do prawa unijnego zostala stworzona specjalna instytucja wspolpracy zacieśnionej, ktora jednak odgrywa nieco inną role (umowa zawarta w trybie wspolpracy zacieśnionej nie moze naruszac *acquis communautaire* i powinna dotyczyc kwestii wykraczajacych poza kompetencje Unii).

## **Charakter prawny protokolu polsko-brytyjskiego**

W celu odejścia od Protokolu nr 30 konieczne jest okreczenie jego charakteru prawnego. W doktrynie mozna spotkac dwa poglady. Zgodnie z pierwszym, protokol stanowi pewnego rodzaju deklaracje interpretacyjna, natomiast wedlug drugiej wykladni protokol polsko-brytyjski w swej istocie stanowil zastrzezenie do Traktatu o Unii Europejskiej.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Por. w tej sprawie: K. Kowalik-Banczyk, *Konsekwencje przyjecia protokolu polsko-brytyjskiego dotyczacego stosowania Karty Praw Podstawowych* w: *Karta...*, red. A. Wróbel, op.cit., s. 137–139, i przywoływana tam literatura.

Zastrzeżenie jest aktem jednostronnym heteronomicznym<sup>12</sup> państwa-strony umowy międzynarodowej wielostronnej, który pozwala na uchylenie w stosunku do danego państwa (a zatem również – zgodnie z zasadą *a maiori ad minus* – na zmodyfikowanie lub ograniczenie) skuteczności niektórych postanowień umowy międzynarodowej. Zgłaszanie i skutki prawne zastrzeżeń regulują art. 19–23 konwencji wiedeńskiej z 1969 r., które – jak się wydaje – stanowią kodyfikację prawa zwyczajowego,<sup>13</sup> a zatem wiążą zarówno państwa członkowskie UE,<sup>14</sup> jak i – zgodnie z konsekwentnym orzecznictwem ETS – samą Unię. Co do zasady, zastrzeżenia są dopuszczalne nawet wówczas, gdy dana umowa nie przewiduje wyraźnie możliwości ich zgłaszania; ograniczeniem jest jedynie zgodność zastrzeżeń z celem i przedmiotem traktatu. Stwierdzenie to jest niezwykle istotne w kontekście spotykanych często w literaturze przedmiotu poglądów, jakoby proponowanie zastrzeżeń do traktatów założycielskich miało być niedopuszczalne. W istocie zarówno TUE, jak i TFUE milczą w tej sprawie; natomiast praktyka dołączania do kolejnych traktatów, zaliczanych do prawa pierwotnego, różnego rodzaju deklaracji jest mocno rozpowszechniona. Konwencja wiedeńska z 1969 r. nie wyklucza możliwości zgłaszania zastrzeżeń do aktów konstytucyjnych organizacji międzynarodowej, uzależniając je jednak od zgody właściwego organu danej organizacji. W istocie wymogi te są zatem spełnione przez procedurę z art. 48(3) TUE. Wspomnijmy, że w odniesieniu do zastrzeżeń składanych do aktów konstytucyjnych innych organizacji międzynarodowych w doktrynie zwraca się uwagę, że ich dopuszczalność mogłaby naruszyć zasadę równości stron. Wątpliwość ta została podniesiona jednak raczej w odniesieniu do postanowień instytucjonalnych, czyli dotyczących składu i kompetencji organów, a także odnośnie do zastrzeżeń, które ograniczałyby kompetencje organizacji lub moc stanowionego przez nią prawa.<sup>15</sup> Praktyka innych poza UE organizacji międzynarodowych nie jest jednoznaczna ani spójna.

---

<sup>12</sup> Akty jednostronne jako źródła zobowiązań międzynarodowych dzielimy na autonomiczne i heteronomiczne. Pierwsze wywołują skutki prawne niezależnie od działań innych podmiotów prawa międzynarodowego, drugie natomiast dla swej skuteczności wymagają wydania analogicznego aktu (zwykle jednostronnego).

<sup>13</sup> Tak zwłaszcza: G. Dahm, J. Delbrück, R. Wolfrum, *Völkerrecht*, Band I/3, Berlin 2002, s. 564, ze szczególnym uzasadnieniem.

<sup>14</sup> Jest to o tyle istotne, że trzy państwa członkowskie UE: Francja, Malta i Rumunia, nie są stronami konwencji z 1969 r.

<sup>15</sup> H.G. Schermers, N.M. Blokker, *International Institutional Law*, Boston-Leiden 2003, s. 726.



Według art. 20 ust. 2 konwencji wiedeńskiej w przypadku umów plurilateralnych (wielostronnych, o ograniczonej liczbie stron) konieczne jest przyjęcie zastrzeżenia przez wszystkie państwa-strony. Natomiast jeżeli zastrzeżenie dotyczy instrumentu konstytuującego organizację międzynarodową, wymaga akceptacji przez właściwy organ tej organizacji. Z materialnoprawnego punktu widzenia protokół polsko-brytyjski ogranicza możliwość stosowania przepisów Karty Praw Podstawowych w odniesieniu do obu państw, których dotyczy. Sformułowanie tego ograniczenia w protokole związane było z koniecznością akceptacji zastrzeżenia przez pozostałe państwa członkowskie. Zastrzeżenie może być w każdym momencie wycofane (art. 22 konwencji wiedeńskiej), a decyzja w tej kwestii powinna być notyfikowana (a więc wyrażona w formie pisemnej) przez państwo wszystkim stronom umowy; nie wymaga to jednak wyrażenia zgody przez pozostałe państwa członkowskie.<sup>16</sup> Celem takiej regulacji jest przede wszystkim przywrócenie obowiązywania w pełnym zakresie danej umowy międzynarodowej w stosunkach między wszystkimi jej stronami. Ponieważ w większości przypadków przyjęcie zastrzeżenia następuje milcząco, w doktrynie wyrażono pogląd, że taka sama procedura jest wystarczająca w przypadku wycofania zastrzeżenia. Oczywiście w przypadku protokołu polsko-brytyjskiego z przyczyn politycznych wskazywane byłoby uzyskanie potwierdzenia wycofania zastrzeżenia od pozostałych państw.

Możliwe jest również potraktowanie protokołu jako deklaracji interpretacyjnej. Jest ona, podobnie jak zastrzeżenie, aktem jednostronnym państwa. Ma jednak charakter autonomiczny. Różnica między zastrzeżeniem a deklaracją polega na tym, że deklaracja wskazuje jedynie sposób rozumienia przez wydające ją państwo pewnych pojęć używanych w umowie międzynarodowej. Nie prowadzi natomiast – w przeciwieństwie do zastrzeżenia – do modyfikacji zasad stosowania umowy międzynarodowej ani do zmiany zakresu jej mocy obowiązującej i wiążącej. Tym samym zastrzeżenie jest środkiem zdecydowanie mocniejszym. W dodatku deklaracja interpretacyjna nie musi wywierać skutków prawnych wobec innych stron umowy, nawet jeżeli nie zajęły one jednoznacznie sformułowanego stanowiska w tej kwestii. Dodajmy jeszcze gwoli ścisłości, że rozróżnienia między deklaracją interpretacyjną a zastrzeżeniem nie są wcale jednoznaczne, a formuła deklaracji bywa używana po to, by ominąć postanowienia umowy niezwalające na zastrzeżenia.

---

<sup>16</sup> Identycznie uregulowana została kwestia wycofania zastrzeżeń w konwencji wiedeńskiej z 1986 r. o umowach zawieranych przez organizacje międzynarodowe.

## Precedensy zmiany traktatów wynikające z prawa UE/WE

Parlament Europejski 29 listopada 2007 r. przyjął olbrzymią większością głosów rezolucję wzywającą Polskę i Wielką Brytanię do odejścia od protokołu polsko-brytyjskiego. Nie wskazał przy tym żadnej konkretnej procedury, według której miałyby to nastąpić, aczkolwiek brzmienie uchwały sugeruje możliwość odejścia od procedury rewizyjnej wskazanej w praktyce unijnej. Z enuncjacji prasowych wynika, że takie same sugestie wysunęli eksperci powołani przez Sejm w czasie prac parlamentarnych nad tzw. ustawą kompetencyjną, dotyczącą zakresu kompetencji poszczególnych organów państwa w sprawach europejskich (luty/marzec 2008).

W czasie dyskusji przedwyborczej, 9 września 2010 r., minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski stwierdził, że konieczna byłaby ratyfikacja odstąpienia od KPP przez wszystkie państwa, co znacznie utrudnia procedurę.<sup>17</sup> Oczywiście jest to jedno z możliwych stanowisk. Taka procedura została przyjęta w odniesieniu do tzw. protokołów czeskiego i irlandzkiego, ze swej natury niezwykle podobnych do protokołu polsko-brytyjskiego. Protokół czeski został uzgodniony w październiku 2009 r. w związku z wątpliwościami Czech co do ratyfikacji Traktatu Lizbońskiego i przewidywał objęcie Czech protokołem polsko-brytyjskim. Z kolei protokół irlandzki miał na celu rozwianie obaw narodu irlandzkiego w kwestiach moralności i życia rodzinnego, podatków i neutralności państwa, a jego treść została uzgodniona na spotkaniu Rady Europejskiej w czerwcu 2009 r. W stosunku do obu protokołów została uruchomiona procedura z art. 48(2–5) TUE. Nie było więc i nie ma żadnych przeszkód, aby podobny *modus operandi* został zastosowany w odniesieniu do uchylecia protokołu polsko-brytyjskiego wobec Polski. Dodajmy gwoili ścisłości, że w pierwotnym zamyśle oba protokoły miały być poddane procedurze ratyfikacyjnej przy okazji ratyfikacji traktatu o przystąpieniu Chorwacji do UE. Ostatecznie jednak zrezygnowano z tego zamysłu, ze względu na inny charakter prawny odnośnych instrumentów prawnych, i obie procedury ratyfikacyjne toczą się równolegle. W stosunku do protokołu irlandzkiego Parlament Europejski zaakceptował propozycję niezwoływania konwentu i zaakceptował zwykłą procedurę rewizyjną. Protokół czeski wzbudził pewne kontrowersje w Parlamencie Europejskim i stanowisko tego organu wobec owego instrumentu wydaje się dość krytyczne (zwraca się w nim uwagę, że przyjęcie protokołu osłabiłoby poziom ochrony praw podstawowych w Unii; podkreśla się również sprzeciw, na jaki projekt protokołu czeskiego natrafił w Senacie Republiki Czeskiej).

<sup>17</sup> Gazeta.pl, [http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,10263596,Siwiec\\_pyta\\_Sikorskiego\\_o\\_Karte\\_Praw\\_Podstawowych.html](http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,10263596,Siwiec_pyta_Sikorskiego_o_Karte_Praw_Podstawowych.html).

W prawie Wspólnot Europejskich znany jest przykład nowelizacji postanowień traktatów założycielskich w drodze nieformalnej, bez zachowania procedur przewidzianych w umowie. Wprowadzenie wyborów bezpośrednich do Parlamentu Europejskiego w miejsce kompletowania składu tego organu w drodze delegacji członków parlamentów narodowych nastąpiło w wyniku przyjęcia przez członków Rady Ministrów szczególnego aktu prawnego: decyzji przedstawicieli państw członkowskich zebranych w Radzie (akt z 20 września 1976 r.).

## Procedura wewnętrzna

Możliwość wycofania się Polski z postanowień protokołu polsko-brytyjskiego na gruncie prawa międzynarodowego i prawa unijnego wymaga również rozważenia wyboru odpowiedniej procedury na gruncie prawa krajowego. Obowiązujące ustawodawstwo (m.in. ustawa z 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych) nie zawiera przepisów odnoszących się jednoznacznie i bezpośrednio do jednostronnej nowelizacji prawa unijnego. Procedura krajowa musiałaby zatem opierać się na zasadzie *actus contrarius* w stosunku do procedury ratyfikacji. Zgoda państwa polskiego na wycofanie protokołu musiałaby zatem zostać wypracowana w trybie procedury z art. 90 Konstytucji RP z 1997 r., przy współudziale wszystkich organów państwowych: Rady Ministrów, Sejmu, Senatu i Prezydenta RP.<sup>18</sup> Należy się spodziewać, że procedura parlamentarna byłaby w tym kontekście prostsza i mniej kosztowna, aczkolwiek nie można by wykluczyć rozpisania w tej sprawie referendum. Powinno być ono jednak ograniczone do poważniejszych nowelizacji traktatów założycielskich, związanych z przekazaniem wykonywania pewnych kompetencji władzy państwowej na rzecz Unii Europejskiej. Po uzyskaniu odpowiedniego upoważnienia ze strony prezydenta deklaracja jednostronna o wycofaniu się z protokołu powinna zostać przedstawiona Radzie UE i złożona w formie pisemnej depozytariuszowi traktatów założycielskich, tj. rządowi Republiki Włoskiej. Wymagałoby to oczywiście wcześniejszych przygotowań na drodze dyplomatycznej.

---

<sup>18</sup> Unormowania obowiązujące obecnie w Polsce w odniesieniu do tej kwestii zostały zawarte w ustawie z 8.10.2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, zwanej dalej ustawą kooperacyjną (DzU nr 213/2010, poz. 1395), która weszła w życie 13.02.2011 r., uwzględnia zmiany wprowadzone Traktatem Lizbońskim i zastępuje ustawę z 11.03.2004 r.

## **Podsumowanie**

Nie wydaje się trafny pogląd, jakoby odstąpienie Polski od protokołu polsko-brytyjskiego możliwe było jedynie w drodze nowego protokołu, podanego ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie. Prawo unijne ze swej natury jest prawem międzynarodowym publicznym, charakteryzującym się znacznym odformalizowaniem i swobodą działania państw. Nie ma żadnych przeszkód, aby te nieformalne procedury zastosować w odniesieniu do protokołu polsko-brytyjskiego. Tym samym wycofanie przez Polskę zastrzeżenia wyrażonego protokołem byłoby dopuszczalne na podstawie prawa umów międzynarodowych. Co więcej, nawet jeśli przyjąć, że procedura ratyfikacji przez wszystkie państwa byłaby konieczna, można byłoby wykorzystać w tym celu procedurę wejścia w życie protokołów czeskiego i irlandzkiego, łącząc je z odstąpieniem Polski od protokołu brytyjskiego. Wymaga to jedynie woli politycznej i odpowiednich decyzji oraz ustaleń w sferze wewnętrznej i na płaszczyźnie instytucji unijnych.

## **Abstract**

### **A Few Comments on the Possibility of Poland's Withdrawal from the Polish-British Protocol**

Article 6 of the Treaty on the European Union, in the version established by the Lisbon Treaty, gives a binding force to the Charter of Fundamental Rights, including it in the primary law and making it equal with it. Thus, the instrument was not directly included in the Founding Treaties, as provided for by the Constitutional Treaty. The Protocol on the Application of the Charter of Fundamental Rights to the United Kingdom and the Republic of Poland is an inseparable part of EU primary law. The aim of the Protocol is to limit the possibility for the ECJ to control the application of the Charter in cases in which laws provided for in the Charter have been confirmed by the Polish legal system. It does not seem apt to say that Poland's withdrawal from the Polish-British Protocol would only be possible through a new protocol, ratified by all Member States. EU law, as a subsystem of public international law, is essentially deformed and leaves a relative freedom of action to states. There are no obstacles to applying these non-formal procedures (such as withdrawing the special reservation by Poland) to the Polish-British protocol.