

108/9/A/2010

WYROK

z dnia 24 listopada 2010 r.

Sygn. akt K 32/09*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Mazurkiewicz – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak
Maria Gintowt-Jankowicz
Mirosław Granat
Marian Grzybowski
Wojciech Hermeliński
Adam Jamróz
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz
Ewa Łętowska
Andrzej Rzepliński
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz
Mirosław Wyrzykowski
Bohdan Zdziennicki – sprawozdawca,

protokolanci: Grażyna Szałygo, Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawców oraz Sejmu, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Ministra Spraw Zagranicznych i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 10 listopada 2010 r.:

- 1) wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:
 - a) artykułu 1 Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569), w zakresie ustalającym treść:
 - artykułu 9c ustęp 3, artykułu 15b ustęp 2 akapit pierwszy, artykułu 28 ustęp 3 akapit trzeci, artykułu 28d ustęp 2 zdanie drugie oraz artykułu 28e ustęp 2 zdanie drugie, ustęp 3 akapit drugi zdanie drugie i ustęp 4 akapit drugi zdanie pierwsze Traktatu o Unii Europejskiej w zakresie, w jakim dopuszczają stanowienie przez Radę Unii Europejskiej większością kwalifikowaną – samodzielnie albo wspólnie z Parlamentem Europejskim – wbrew stanowisku Rzeczypospolitej Polskiej aktów prawnych obowiązujących na jej terytorium lub wiążących ją w stosunkach zewnętrznych,
 - artykułu 15b ustęp 3, artykułu 28a ustęp 2 akapit pierwszy zdanie drugie i trzecie oraz ustęp 3 akapit pierwszy zdanie pierwsze, a także artykułu 48 ustęp 6 akapit drugi i ustęp 7 Traktatu o Unii Europejskiej,
 - b) artykułu 2 Traktatu z Lizbony, w zakresie ustalającym treść:

* Sentencja została ogłoszona dnia 6 grudnia 2010 r. w Dz. U. Nr 229, poz. 1506.

- artykułu 188c ustęp 4 akapit pierwszy, artykułu 188k ustęp 1 zdanie pierwsze, artykułu 188n ustęp 8 oraz artykułu 251 ustęp 8, ustęp 10 i ustęp 13 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w zakresie, w jakim dopuszczają stanowienie przez Radę większością kwalifikowaną – samodzielnie albo wspólnie z Parlamentem Europejskim – wbrew stanowisku Rzeczypospolitej Polskiej aktów prawnych obowiązujących na jej terytorium lub wiążących ją w stosunkach zewnętrznych,
 - artykułu 22 akapit drugi, artykułu 65 ustęp 3 akapit drugi i trzeci, artykułu 69a ustęp 2 akapit drugi litera b, artykułu 69b ustęp 1 akapit trzeci, artykułu 69e ustęp 4, artykułu 137 ustęp 2 akapit czwarty, artykułu 175 ustęp 2 akapit drugi, artykułu 188n ustęp 8 akapit drugi zdanie drugie, artykułu 190 ustęp 1 akapit drugi, artykułu 229a, artykułu 245 akapit drugi, artykułu 266 akapit trzeci zdanie drugie, artykułu 269 akapit trzeci, artykułu 270a ustęp 2 akapit drugi, artykułu 280h ustęp 1 i ustęp 2 oraz artykułu 308 ustęp 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,
- z art. 90 ust. 1-3 w związku z art. 2, art. 4 i art. 8 ust. 1 Konstytucji oraz w związku z wyrażoną w jej preambule zasadą suwerennego i demokratycznego stanowienia Narodu Polskiego o losie Ojczyzny,
- c) Deklaracji nr 17 odnoszącej się do pierwszeństwa, dołączonej do Aktu końcowego Konferencji przedstawicieli rządów Państw Członkowskich, która przyjęła Traktat z Lizbony, z art. 8 w związku z art. 91 ust. 2 i 3 oraz art. 195 ust. 1 Konstytucji,
- alternatywnie:
- d) artykułu 1 ustawy z dnia 1 kwietnia 2008 r. o ratyfikacji Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. U. Nr 62, poz. 388) w zakresie, w jakim zgodnie ustawodawcy na związanie Rzeczypospolitej Polskiej wskazanymi postanowieniami traktatowymi nie towarzyszy ustawowe unormowanie stanowiącego udziału Sejmu i Senatu w procesie kształtowania stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej w każdej sprawie ewentualnego przyjęcia przez Radę Europejską lub Radę Unii Europejskiej aktu prawnego na podstawie któregośkolwiek z tych postanowień, z art. 2, art. 4, art. 8 ust. 1, art. 10 i art. 95 ust. 1 Konstytucji,
- 2) wniosku grupy senatorów o zbadanie zgodności artykułu 1 punkt 56 Traktatu z Lizbony, w zakresie nadania nowego brzmienia artykułu 48 Traktatu o Unii Europejskiej w związku z artykułem 2 punkt 12, punkt 13 i punkt 289 Traktatu z Lizbony, w zakresie dodanych artykułu 2a ustęp 2, artykułu 2b ustęp 2, artykułu 2f oraz nowego brzmienia artykułu 308 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, z art. 8 oraz art. 90 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Artykuł 1 punkt 56 Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569), ustalający brzmienie artykułu 48 Traktatu o Unii Europejskiej, w związku z artykułem 2 Traktatu z Lizbony ustalającym brzmienie artykułu 2 ustęp 2, artykułu 3 ustęp 2 i

artykułu 7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jest zgodny z art. 8 ust. 1 oraz art. 90 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Artykuł 2 Traktatu z Lizbony, ustalający brzmienie artykułu 352 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jest zgodny z art. 8 ust. 1 oraz art. 90 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375 oraz z 2010 r. Nr 197, poz. 1307) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

I

1. Grupa posłów wystąpiła z wnioskiem z 27 listopada 2009 r. o zbadanie zgodności:

a) artykułu 1 Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569; dalej: Traktat z Lizbony), w zakresie ustalającym treść:

– artykułu 16 ustęp 3, artykułu 31 ustęp 2 akapit pierwszy, artykułu 41 ustęp 3 akapit trzeci, artykułu 45 ustęp 2 zdanie drugie oraz artykułu 46 ustęp 2 zdanie drugie, ustęp 3 akapit drugi zdanie drugie i ustęp 4 akapit drugi zdanie pierwsze Traktatu o Unii Europejskiej w zakresie, w jakim dopuszczają stanowienie przez Radę Unii Europejskiej większością kwalifikowaną samodzielnie albo wspólnie z Parlamentem Europejskim – wbrew stanowisku Rzeczypospolitej Polskiej aktów prawnych obowiązujących na jej terytorium lub wiążących ją w stosunkach zewnętrznych,

– artykułu 31 ustęp 3, artykułu 42 ustęp 2 akapit pierwszy zdanie drugie i trzecie oraz ustęp 3 akapit pierwszy zdanie pierwsze, a także artykułu 48 ustęp 6 akapit drugi i ustęp 7 Traktatu o Unii Europejskiej,

b) artykułu 2 Traktatu z Lizbony w zakresie ustalającym treść:

– artykułu 207 ustęp 4 akapit pierwszy, artykułu 215 ustęp 1 zdanie pierwsze, artykułu 218 ustęp 8 akapit oraz artykułu 294 ustęp 8, 10 i 13 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w zakresie, w jakim dopuszczają stanowienie przez Radę Unii Europejskiej większością kwalifikowaną samodzielnie albo wspólnie z Parlamentem Europejskim – wbrew stanowisku Rzeczypospolitej Polskiej aktów prawnych obowiązujących na jej terytorium lub wiążących ją w stosunkach zewnętrznych,

– artykułu 25 akapit drugi, artykułu 81 ustęp 3 akapit drugi i trzeci, artykułu 82 ustęp 2 akapit drugi litera b, artykułu 83 ustęp 1 akapit trzeci, artykułu 86 ustęp 4, artykułu 153 ustęp 2 akapit czwarty, artykułu 192 ustęp 2 akapit drugi, artykułu 218 ustęp 8 akapit drugi zdanie drugie, artykułu 223 ustęp 1 akapit drugi, artykułu 262, artykułu 281 akapit drugi i trzeci, artykułu 308 akapit trzeci zdanie drugie, artykułu 311 akapit trzeci, artykułu 312 ustęp 2 akapit drugi, artykułu 333 ustęp 1 i 2 oraz artykułu 352 ustęp 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

z art. 90 ust. 1-3 w związku z art. 2, art. 4 i art. 8 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w związku z wyrażoną w jej preambule zasadą suwerennego i demokratycznego stanowienia Narodu Polskiego o losie Ojczyzny;

c) Deklaracji nr 17 odnoszącej się do pierwszeństwa dołączonej do aktu końcowego Konferencji przedstawicieli rządów Państw Członkowskich, która przyjęła Traktat z Lizbony z art. 8 w związku z art. 91 ust. 2 i 3 oraz art. 195 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto wnioskodawca alternatywnie wniósł o zbadanie zgodności z art. 2, art. 4, art. 8, art. 10 i art. 95 ust. 1 Konstytucji, art. 1 ustawy z dnia 1 kwietnia 2008 r. o ratyfikacji Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. U. Nr 62, poz. 388; dalej: ustawa o ratyfikacji Traktatu z Lizbony) w zakresie, w jakim zgodzie ustawodawcy na związanie Rzeczypospolitej Polskiej wskazanymi postanowieniami traktatowymi nie towarzyszy ustawowe unormowanie stanowiącego o udziale Sejmu i Senatu w procesie kształtowania stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej w każdej sprawie ewentualnego przyjęcia przez Radę Europejską lub Radę Unii Europejskiej aktu prawnego na podstawie któregokolwiek z tych postanowień.

Zasadnicze wątpliwości konstytucyjne wnioskodawcy dotyczą mechanizmu tworzenia prawa Unii Europejskiej i podejmowania innych istotnych decyzji.

W pierwszym rzędzie wnioskodawca kwestionuje, wprowadzoną przez Traktat z Lizbony, zasadę stanowienia przez Radę Unii Europejskiej samodzielnie lub wspólnie z Parlamentem Europejskim, aktów prawnych większością kwalifikowaną. Wniosek ograniczono do sytuacji, gdy stanowisko Rzeczypospolitej Polskiej w danej sprawie jest inne niż stanowisko większości. Przekazanie przez Rzeczpospolitą Polską kompetencji, które mogą być wykonywane wbrew jej woli, a z woli innych państw członkowskich zdolnych stworzyć wymaganą większość bez udziału Polski, oznacza zdaniem wnioskodawcy, przekazanie (wbrew postanowieniom art. 90 ust. 1 Konstytucji) kompetencji innym państwom, które narzucają swoją wolę naszemu państwu. Ponadto stanowienie przez Radę Unii, bez zgody Rzeczypospolitej Polskiej, aktów prawnych mających wiążące wobec niej skutki prawne nie daje żadnej gwarancji zgodności takich aktów z Konstytucją, tym samym jest sprzeczne z art. 8 ust. 1 Konstytucji.

Wątpliwości wnioskodawcy budzi wprowadzenie w Traktacie z Lizbony upoważnień do przekazywania kompetencji, które to upoważnienia uznają za blankietowe, stanowiące obejście wymogu demokratycznego stanowienia o zakresie przekazania kompetencji w procedurze ratyfikacyjnej zgodnie z art. 90 ust. 2 lub ust. 3 Konstytucji, realizującym zasady wyrażone w art. 2 i art. 4 Konstytucji.

Wnioskodawca zwraca uwagę, że w sprawie ewentualnych inicjatyw odnośnie do wydania aktów na podstawie upoważnień traktatowych wskazanych w części I w pkt 1 lit. b i pkt 2 lit. b *petitum* wniosku, stanowisko Rzeczypospolitej Polskiej określałaby wyłącznie Rada Ministrów, ani Sejm, ani Senat nie miałby możliwości stanowczego decydowania w tych sprawach ze względu na brak „okołotraktatowej” regulacji kompetencyjnej. O sprawach dotyczących przekazania kompetencji organów państwowych poza system organów państwowych nie może decydować jedynie władza wykonawcza, a mechanizm zajmowania stanowiska przez Radę Ministrów po zasięgnięciu opinii komisji sejmowej i komisji senackiej nie gwarantuje, zdaniem wnioskodawcy, zgodności rezultatu z Konstytucją, ponieważ mechanizm ten funkcjonuje poza kontrolą konstytucyjności sprawowaną przez Trybunał Konstytucyjny.

Wnioskodawca kwestionuje również zgodność Deklaracji nr 17, z art. 8 w związku z art. 91 ust. 2 i 3 oraz art. 195 ust. 1 Konstytucji. W opinii wnioskodawcy deklaracja ta

jest aktem normatywnym, ponieważ stanowi pierwszy oficjalny dokument wydany w imieniu wszystkich państw członkowskich – stron traktatów konstytuujących Unię – który proklamuje zasadę pierwszeństwa w sposób generalny i abstrakcyjny. Użycie formy deklaracji do generalnego i abstrakcyjnego proklamowania tej zasady, zdaniem wnioskodawcy, nie pozbawia kwestionowanego aktu charakteru normatywnego, mimo że sam wnioskodawca dostrzega, że zgodnie z artykułem 51 (wersja skonsolidowana) Traktatu o Unii Europejskiej Deklaracja nr 17 nie ma rangi normy traktatowej.

Zdaniem wnioskodawcy, uznanie wskazanych w *petitum* wniosku przepisów za zgodne z Konstytucją oznacza konieczność wydania ustawowej regulacji „okołotraktatowej” umożliwiającej udział Sejmu i Senatu w kształtowaniu stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej w sprawach upoważnień wynikających z tych postanowień.

Wnioskowi została nadana sygn. akt K 32/09.

Przewodniczący składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego pismem z 18 stycznia 2010 r. zwrócił się do grupy posłów o precyzyjne wskazanie kwestionowanych przepisów.

2. W odpowiedzi na pismo Trybunału Konstytucyjnego z 18 stycznia 2010 r. grupa posłów, w piśmie z 18 lutego 2010 r., na nowo wskazała zaskarżone przepisy Traktatu z Lizbony, zaznaczając, że ich oznaczenia (numeracji) można dokonać przy użyciu różnych opisanych technik.

Ponadto wnioskodawca poselski dokonał sprostowania oczywistych omyłek dostrzeżonych w tekście wniosku, w szczególności stwierdził, że w *petitum* wniosku zamiast „art. 218 akapit drugi i trzeci” powinno być „art. 218 akapit drugi”, gdyż zarówno według Dziennika Ustaw jak i Dziennika Urzędowego UE artykuł ten składa się z trzech zdań, z których pierwsze stanowi pierwszy akapit, a dwa ostatnie – drugi akapit i nie ma w tym artykule akapitu trzeciego, zatem we wniosku chodzi o akapit drugi.

3. Grupa senatorów 18 grudnia 2009 r. wystąpiła z wnioskiem o zbadanie zgodności artykułu 1 pkt 56 Traktatu z Lizbony, w zakresie nadania nowego brzmienia artykułu 48 Traktatu o Unii Europejskiej w związku z artykułem 2 punkt 12, punkt 13 i punkt 289 Traktatu z Lizbony, w zakresie dodawanych artykułu 2a ustęp 2, artykułu 2b ustęp 2, artykułu 2f oraz nowego brzmienia artykułu 308 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, z art. 8 oraz art. 90 ust. 1 Konstytucji.

Zarzuty wnioskodawcy związane są z nowym brzmieniem artykułu 48 Traktatu o Unii Europejskiej, który wprowadzie przewiduje wejście w życie decyzji Unii Europejskiej dopiero po jej zatwierdzeniu przez państwo członkowskie, ale tylko w sprawach zmian instytucjonalnych w dziedzinie pieniężnej.

Według wnioskodawcy zasadniczym powodem niekonstytucyjności Traktatu z Lizbony jest brak regulacji „okołotraktatowej” w zakresie procedury wyrażania zgody na dokonywane zmiany prawa pierwotnego Unii. Zdaniem wnioskodawcy, tylko wprowadzenie normy „okołotraktatowej” daje możliwość zgodnego z Konstytucją stosowania Traktatu z Lizbony. Taka regulacja powinna przewidywać obowiązek wetowania przez przedstawiciela polskiego rządu zmian prawa pierwotnego i stanowionego przez Unię w razie naruszenia zgodności z polskim porządkiem konstytucyjnym. Wyrażona w art. 9 Konstytucji zasada, że Rzeczpospolita przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego nie może być sprzeczna z art. 8 Konstytucji, wprowadzającym prymat konstytucji w polskim porządku prawnym.

Wnioskodawca uznaje za naruszenie ustawy zasadniczej brak udziału w procesie prawodawczym właściwych organów konstytucyjnych, co jest jego zdaniem nieodzownym warunkiem dopuszczalności zmiany prawa pierwotnego Unii na drodze traktatowej.

Wnioskodawca uznaje za sprzeczne z art. 90 ust. 1 Konstytucji przeniesienie konstytucyjnych kompetencji organów państwa polskiego na organy Unii przy konsultacyjnej roli organów państwa polskiego i ograniczonego co do skuteczności prawa sprzeciwu.

Wnioskowi została nadana sygn. akt K 37/09.

3. Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządził łączne rozpoznanie spraw o sygn. K 32/09 i K 37/09 w pełnym składzie, pod wspólną sygnaturą K 32/09 (zarządzenie Prezesa TK z 23 grudnia 2009 r.).

4. Marszałek Sejmu w piśmie z 17 marca 2010 r. wniósł o stwierdzenie, że zaskarżony artykuł 48 Traktatu o Unii Europejskiej, w brzmieniu nadanym Traktatem z Lizbony w związku z artykułem 2 ustęp 2, artykułem 3 ustęp 2, artykułem 7 i artykułem 352 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jest zgodny z art. 8 oraz art. 90 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku w zakresie dotyczącym wniosku grupy posłów. W przypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie wniosku w tym zakresie, Marszałek Sejmu wniósł o uznanie zaskarżonych przez grupę posłów przepisów Traktatu z Lizbony za zgodne z art. 90 ust. 1-3 w związku z art. 2, art. 4 i art. 8 Konstytucji oraz wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą suwerennego i demokratycznego stanowienia Narodu Polskiego o losie Ojczyzny, natomiast w zakresie badania Deklaracji nr 17 o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W pierwszej kolejności Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że wniosek posłów z 27 listopada 2009 r. został złożony przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony, czyli 1 grudnia 2009 r., i ogłoszeniem go w Dzienniku Ustaw (2 grudnia 2009 r.), co wskazuje na fakt, że był on przedwczesny. W dniu złożenia przez posłów wniosku do Trybunału Traktat z Lizbony nie był jeszcze opublikowany w polskim Dzienniku Ustaw i tym samym nie był, zdaniem Marszałka, źródłem prawa powszechnie obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto Marszałek Sejmu wyraził wątpliwość, czy składająca wniosek grupa posłów posiadała legitymację do wszczęcia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, skoro prawie wszystkie podpisy wymagane do złożenia wniosku zostały opatrzone datą 8 października 2009 r. Zdaniem Marszałka Sejmu, podpisy te należy traktować jako złożone jedynie pod inicjatywą związaną z wystąpieniem do Trybunału Konstytucyjnego, a nie jako wyraz poparcia treści wniosku.

W odniesieniu do, wyrażonego we wniosku, ewentualnego zakwestionowania przez grupę posłów art. 1 ustawy ratyfikacyjnej, w zakresie, w jakim zgodzie ustawodawcy na związanie Rzeczypospolitej Polskiej wskazanymi postanowieniami traktatowymi nie towarzyszy ustawowe unormowanie udziału Sejmu i Senatu w procesie kształtowania stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej w każdej sprawie ewentualnego przyjęcia przez Radę Europejską lub Radę Unii Europejskiej aktu prawnego na podstawie któregośkolwiek z tych postanowień, Marszałek Sejmu przypomniał, że ze względu na szczególny charakter prawny ustawy ratyfikacyjnej nie może ona zawierać żadnych dodatkowych treści merytorycznych. Z tego względu zarzuty grupy posłów odnoszące się do braku w ustawie ratyfikacyjnej przepisów warunkujących ratyfikację uznał za bezzasadne. Dodatkowo zwrócił uwagę, że w tym przypadku chodzi o zaniechanie ustawodawcy (a nie pominięcie legislacyjne), które nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Marszałek zaznaczył, że regulacje, których domagają się wnioskodawcy, są przedmiotem postępowania legislacyjnego w parlamencie.

Następnie Marszałek Sejmu, głównie na podstawie o orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, omówił wskazane przez wnioskodawców poszczególne wzorce kontroli konstytucyjności.

Marszałek Sejmu, odnosząc się do zarzutów dotyczących zakwestionowanego artykułu 48 Traktatu o Unii Europejskiej, wskazał na dwie grupy procedur regulowanych przez analizowany przepis – zwykłą procedurę rewizyjną i uproszczoną procedurę zmiany traktatów. Uproszczona procedura zmiany traktatów dotyczy wyłącznie wskazanych części postanowień Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczących wewnętrznych polityk i działań Unii. W pozostałych przypadkach zmiana traktatów musi być dokonywana w drodze zwykłej procedury zmiany. Zdaniem Marszałka Sejmu, ukształtowanie procedur zmiany traktatów, określone w artykule 48 Traktatu o Unii Europejskiej, nie powoduje utraty suwerenności państwa polskiego i jest zgodne ze wskazanymi we wniosku wzorcami kontroli konstytucyjności.

Marszałek Sejmu uznał, że nowe brzmienie artykułu 308 Traktatu o Unii Europejskiej jest zgodne z art. 8 i art. 90 ust. 1 Konstytucji. Według wnioskodawcy, przepis ten pozwala na zbyt dużą swobodę poszerzania kompetencji Unii Europejskiej, tymczasem Marszałek Sejm, analizując jego treść oraz powołując się na opinię Trybunału Sprawiedliwości UE wskazuje, że nie może on stanowić podstawy poszerzania kompetencji Unii Europejskiej poza ogólne ramy określone przepisami traktatu. Ponadto przypomniał, że z zastosowaniem tzw. klauzuli elastyczności Rada stanowi jednymyślnie, a zatem zgoda przedstawicieli Rzeczypospolitej będących w Radzie jest niezbędna.

W opinii Marszałka Sejmu analiza poszczególnych przepisów Traktatu z Lizbony odnoszących się do mechanizmu tworzenia prawa Unii Europejskiej i podejmowania istotnych decyzji związanych z głosowaniem większością kwalifikowaną „jest bezzasadna”, ponieważ wskazane we wniosku przepisy nie wyczerpują wszystkich przypadków dotyczących głosowania większością kwalifikowaną. Natomiast zamiast badania wybranych przepisów odnoszących się do tego typu głosowania należy, zdaniem Marszałka, poddać analizie sam mechanizm podejmowania decyzji w taki właśnie sposób.

Marszałek Sejmu uważa, że podejmowanie decyzji w Radzie kwalifikowaną większością głosów nie narusza wskazanych we wniosku wzorców kontroli konstytucyjności. Taka formuła głosowania w Radzie była znana i akceptowana w Polsce w momencie przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, dlatego za błędny należy uznać pogląd, że podejmowanie decyzji w Radzie większością głosów zmienia nagle pozycję Polski w Unii Europejskiej. Zdaniem Marszałka Sejmu głosowanie jednymyślnie nie gwarantuje zgodności z Konstytucją. Nie można zakładać, że przegłosowany akt prawny Unii Europejskiej nawet wbrew stanowisku Rzeczypospolitej Polskiej byłyby zawsze niezgodny z Konstytucją.

W odniesieniu do zarzutu blankietowego upoważnienia Rady Europejskiej i Rady Unii Europejskiej w sprawach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej, Marszałek Sejmu uważa, że prezentowane przez wnioskodawcę zarzuty są niedookreślone i nie mogą prowadzić do obalenia konstytucyjności analizowanych norm prawnych.

Marszałek Sejmu nie zgadza się z zarzutem, że Rada uzyskuje upoważnienie do pozatraktatowej zmiany treści traktatu bez zmiany jego brzmienia. Zaskarżona regulacja nie powoduje zmiany treści Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, tylko stanowi podstawę do uzupełniania praw obywateli Unii związanych np. ze swobodnym przemieszczaniem się, głosowaniem i kandydowaniem w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Traktat zawiera również gwarancję i możliwość kontroli przez wszystkie państwa członkowskie praw uzupełnianych na jego podstawie.

Zarzuty wysuwane przez wnioskodawcę wobec: artykułu 81 ustęp 3 akapit drugi i trzeci (w wersji skonsolidowanej), artykułu 153 ustęp 2 akapit czwarty (w wersji skonsolidowanej), artykułu 192 ustęp 2 akapit drugi (w wersji skonsolidowanej), artykułu 333 ustęp 1 i 2 (w wersji skonsolidowanej), artykułu 312 ustęp 2 akapit drugi (w wersji skonsolidowanej) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zdaniem Marszałka Sejmu, nie zostały uzasadnione. Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że przepisy te wyraźnie określają, że Rada lub Rada Europejska stanowi za jednomyślną zgodą wszystkich państw członkowskich, a wśród nich – Polski.

Marszałek Sejmu nie podziela wątpliwości wnioskodawcy co do niezgodności przepisów odnoszących się do spraw karnych (artykuł 82 ustęp 2 akapit drugi oraz artykuł 83 ustęp 1 akapit trzeci w wersji skonsolidowanej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) z Konstytucją, ponieważ postanowienia traktatowe „nie mogą stanowić samoistnej (wyłącznej) podstawy odpowiedzialności karnej. Nie są to przepisy samowymagalne. W związku z tym nawet ich ewentualna blankietowość nie jest zagrożeniem dla praw i wolności jednostki”.

Marszałek Sejmu uznał za nieuprawnione twierdzenie wnioskodawcy, że w artykule 69e ustęp 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (artykuł 86 w wersji skonsolidowanej) następuje pozatraktatowe rozszerzenie uprawnień Prokuratury Europejskiej, ponieważ gdyby takie rozszerzenie nastąpiło, byłoby wynikiem szeregu konsultacji i odpowiadało woli wszystkich państw członkowskich.

Zdaniem Marszałka Sejmu, tryb zmiany statutu oraz możliwość aktywnego udziału kilku instytucji Unii Europejskiej w tym procesie nie pozwalają na uznanie kwestionowanych przepisów za niezgodne ze wskazanymi wzorcami kontroli konstytucyjności.

Marszałek Sejmu nie zgadza się z wnioskodawcą, że decyzja w sprawie umowy o przystąpieniu Unii Europejskiej do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności nie określa przesłanek podjęcia, ani celu takiej decyzji.

Zdaniem Marszałka Sejmu używane w zakwestionowanych przepisach wyrażenie „po jej zatwierdzeniu przez Państwa Członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi” jest precyzyjne i nie budzi zastrzeżeń. Odpowiednikiem zatwierdzenia w polskim systemie prawnym jest tryb wyrażenia zgody na przekazanie kompetencji uregulowany w art. 90 ust. 2 Konstytucji.

W opinii Marszałka Sejmu, kwestionowana przez grupę posłów Deklaracja nr 17 nie ma charakteru normatywnego, a jedynie polityczny, co wynika z artykułu 51 Traktatu o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), i w związku z tym nie może stanowić przedmiotu kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

Mając na uwadze nowelizujący charakter Traktatu z Lizbony, Marszałek Sejmu nie zgadza się z wnioskodawcą, że postanowienia tego traktatu pozostają w sprzeczności z zasadą poprawnej legislacji wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

5. Minister Spraw Zagranicznych w piśmie z 15 kwietnia 2010 r. wniósł o stwierdzenie zgodności z Konstytucją zaskarżonych przepisów Traktatu z Lizbony. W zakresie oceny zgodności z Konstytucją Deklaracji nr 17 oraz ustawy o ratyfikacji Traktatu z Lizbony wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Zdaniem Ministra Spraw Zagranicznych, zaskarżone przepisy Traktatu z Lizbony nie upoważniają Rady Europejskiej i Rady do przyznawania Unii Europejskiej kompetencji, które byłyby jej przekazane w ratyfikowanym przez wszystkie państwa członkowskie traktacie. Przekazanie kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach następuje wyłącznie na podstawie umowy międzynarodowej, czyli

zgodnie z art. 90 ust. 1 Konstytucji. W tej właśnie umowie państwa członkowskie, a wśród nich Polska, wyraźnie przewidziały, że sposób korzystania przez Radę z powierzonych jej uprawnień może zostać zmieniony i to na podstawie decyzji Rady Europejskiej lub Rady przewidzianej w tej samej ratyfikowanej umowie międzynarodowej.

W ocenie Ministra Spraw Zagranicznych art. 90 ust. 1 Konstytucji dopuszcza, by na podstawie umowy międzynarodowej i w trybie w niej przewidzianym następowało dalsze uściślenie lub była dokonana modyfikacja niektórych elementów przekazania kompetencji, choć nie mogą to być elementy zasadnicze.

Minister Spraw Zagranicznych uważa, że przewidziany w Konstytucji tryb ustawowego upoważnienia Prezydenta do ratyfikowania umów międzynarodowych może być zastosowany także w odniesieniu do niebędących klasycznymi umowami międzynarodowymi aktów prawa międzynarodowego.

W opinii Ministra Spraw Zagranicznych zmiana przepisów upoważniających Radę do zmiany niektórych przepisów statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego nie może wiązać się z przyznaniem organom Unii Europejskiej nowych kompetencji ani z poszerzeniem kompetencji już przyznanych.

Minister Spraw Zagranicznych uważa, że kwestionowane przez grupę posłów, w punkcie I *petitum* wniosku, przepisy upoważniające Radę Europejską lub Radę do podejmowania decyzji polegających na ustanawianiu aktów prawa pochodnego w niektórych obszarach są klasycznymi przepisami kompetencyjnymi, nawet jeśli dotyczą specyficznych obszarów jak prawo karne czy polityka obronna.

W odniesieniu do kwestionowanej Deklaracji nr 17 Minister Spraw Zagranicznych zwrócił uwagę, że deklaracje nie stanowią części traktatów, dlatego zostały zawarte w odrębnym akcie i nie podlegały ratyfikacji przez państwa członkowskie. Badanie przez Trybunał Konstytucyjny deklaracji niebędącej ani samoistną umową międzynarodową, ani częścią takiej umowy, niewywołującą bezpośrednio skutków prawnych, prowadzi do rozszerzenia kognicji Trybunału.

Minister Spraw Zagranicznych odnosząc się do zarzutu niezgodności z Konstytucją ustawy o ratyfikacji Traktatu z Lizbony wskazał na szczególny charakter ustawy ratyfikacyjnej, której jedną z cech jest „jednorazowy” charakter. Ustawa taka upoważnia Prezydenta do dokonania określonego aktu i w ten sposób wyczerpuje swoje skutki prawne. Co do treści ustawy ratyfikacyjnej przyjmuje się, że powinna ograniczać się do wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej. Tym samym zarzut braku przepisów „okołotraktatowych” w ustawie ratyfikacyjnej uznał za nietrafny, ponieważ dotyczy niewłaściwego aktu prawnego.

6. Prezydent RP w piśmie z 25 maja 2010 r. wniósł o stwierdzenie zgodności artykułu 1 Traktatu z Lizbony w zakresie dotyczącym artykułu 9c ustęp 3, artykułu 15b ustęp 2, artykułu 28 ustęp 3, artykułu 28d ustęp 2 i artykułu 28e ustępy 2-4 Traktatu o Unii Europejskiej oraz artykułu 2 Traktatu z Lizbony w zakresie dotyczącym artykułu 188c ustęp 4, artykułu 188k ustęp 1, artykułu 188n ustęp 8, artykułu 251 ustęp 8, 10 i 13 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z wyrażoną w preambule Konstytucji zasadą suwerennego i demokratycznego stanowienia Narodu Polskiego o losie Ojczyzny, art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1-3 Konstytucji. Natomiast art. 2 i art. 4 Konstytucji w stosunku do wymienionych przepisów uznał za niewłaściwe wzorce kontroli konstytucyjności.

Prezydent RP uznał artykuł 1 w zakresie dotyczącym artykułu 15b ustęp 3, artykułu 28a ustęp 2, artykułu 28a ustęp 3, artykułu 48 ustęp 6 i 7 Traktatu z Lizbony oraz artykuł 2 w zakresie dotyczącym artykułu 22, artykułu 65 ustęp 3, artykułu 69a ustęp 2, artykułu 69b ustęp 1, artykułu 69e ustęp 4, artykułu 137 ustęp 2, artykułu 175 ustęp 2, artykułu 188n ustęp 8, artykułu 190 ustęp 1, artykułu 229a, artykułu 245, artykułu 266, artykułu 269,

artykułu 270a ustęp 2, artykułu 280h ustęp 1 i 2, artykułu 308 ustęp 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej za zgodne ze wskazanymi wzorcami kontroli konstytucyjności. Ponadto zdaniem Prezydenta RP artykuł 1 w zakresie dotyczącym artykułu 48 Traktatu o Unii Europejskiej, w związku z artykułem 2 w zakresie dotyczącym artykułu 2a ustęp 2, artykułu 2b ustęp 2, artykułu 2f oraz artykułu 308 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jest zgodny ze wskazanymi wzorcami kontroli konstytucyjności.

W pozostałym zakresie, w opinii Prezydenta RP, postępowanie należy umorzyć ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Prezydent RP zwrócił uwagę, że kwestionowane przez wnioskodawców regulacje, po pierwsze nie odnoszą się do wszystkich przewidzianych w Traktacie o Unii Europejskiej i Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przypadków podejmowania decyzji większością kwalifikowaną, po drugie mechanizm podejmowania decyzji m.in. większością kwalifikowaną podlegał już badaniu przez Trybunał Konstytucyjny, który w odniesieniu do Traktatu Akcesyjnego uznał go za zgodny z Konstytucją.

Zarzut niekonstytucyjności przyjętych w Traktacie z Lizbony przepisów upoważniających instytucje Unii Europejskiej do pozatraktatowego rozszerzania i modyfikowania kompetencji Prezydent RP uznał za nietrafny, ponieważ wszystkie państwa członkowskie, ratyfikując Traktat z Lizbony przyjęły, ze względów pragmatycznych, możliwość modyfikacji w uproszczonym trybie sposobu wykonywania uprawnień przez organy Unii. Przepisy Traktatu z Lizbony, nie przyznają nowych kompetencji organom Unii. Dopuszczalna jest jedynie ich modyfikacja i to w określonych granicach.

Ponadto Prezydent RP wnosi o umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności z Konstytucją: Deklaracji nr 17 ze względu na brak charakteru normatywnego tego dokumentu; art. 1 ustawy o ratyfikacji Traktatu z Lizbony ze względu na postawiony zarzut dotyczący zaniechania legislacyjnego, które pozostaje poza zakresem kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

7. Prokurator Generalny w piśmie z 2 czerwca 2010 r. wniósł o stwierdzenie zgodności zaskarżonych przepisów Traktatu z Lizbony z art. 90 ust. 1 i 2 w związku z art. 2, art. 4 i art. 8 ust. 1 Konstytucji, a art. 90 ust. 3 i art. 8 ust. 2 Konstytucji uznał za niewłaściwe wzorce kontroli konstytucyjności. Ponadto wniósł o umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności z Konstytucją Deklaracji nr 17 oraz art. 1 ustawy o ratyfikacji Traktatu z Lizbony.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że Deklaracja nr 17 nie ma charakteru aktu normatywnego tylko polityczny. Składa się ona z dwóch części: pierwszej – informacyjnej i drugiej – zawierającej opinię Służby Prawnej Rady. Treść Deklaracji nr 17 nie wnosi nowej wartości, jedynie potwierdza ciągłość orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Jeśli chodzi o ustawę ratyfikacyjną, to wnioskodawca zakwestionował nie treść przepisu, lecz brak regulacji, która w jego ocenie, zapewniłaby wzmocnienie roli parlamentu w procesie decyzyjnym na forum organów Unii Europejskiej. Takie ujęcie przedmiotu zaskarżenia, zdaniem Prokuratora Generalnego, wskazuje na zaniechanie ustawodawcze, a to zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego nie podlega jego kognicji.

Następnie Prokurator Generalny przypomniał zarówno stanowisko Trybunału Konstytucyjnego jak i przedstawicieli doktryny prawnej dotyczące wskazanych przez wnioskodawców wzorców kontroli konstytucyjności. Zdaniem Prokuratora Generalnego, przez fakt wyboru przez Sejm, jako formę wyrażenia zgody na ratyfikację ustawy

uchwaloną w trybie art. 90 ust. 2 Konstytucji, spełniono warunki określone w art. 90 ust. 2 Konstytucji, tym samym zakwestionowane przez posłów przepisy Traktatu, będące jego fragmentem, są zgodne z tym wzorcem kontroli. Skoro Sejm, jako właściwy do wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu z Lizbony (art. 90 ust. 4 Konstytucji), wskazał tryb określony w art. 90 ust. 2, a nie art. 90 ust. 3 Konstytucji, to ten ostatni przepis nie może stanowić adekwatnego wzorca kontroli w niniejszej sprawie. Ponadto zdaniem Prokuratora Generalnego nie uzasadniono w sposób dostateczny naruszenia art. 90 ust. 2 i 3 Konstytucji.

Prokurator Generalny wskazuje na intencje wnioskodawcy, aby procedura ratyfikacyjna, określona w art. 90 ust. 2 lub 3 Konstytucji, miała również zastosowanie do wiążących Polskę aktów prawa wydawanych przez organy UE „wbrew stanowisku Polski”. Jednocześnie takie rozumowanie uznał za niewłaściwe, ponieważ oba wskazane przepisy stanowią uzupełnienie uprawnienia wynikającego z art. 90 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten nie przewiduje procedury ratyfikacyjnej dla aktów prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, której Polska już raz, na podstawie umowy międzynarodowej ratyfikowanej w trybie art. 90 Konstytucji, przekazała kompetencje organów państwowych w niektórych sprawach.

Prokurator Generalny uznał art. 8 ust. 2 Konstytucji powołany przez senatorów za niewłaściwy wzorec kontroli. Nie ma bowiem niezbędnego związku treściowego między tym wzorcem a przepisami kwestionowanymi, które nie dotyczą materii sposobu stosowania w Polsce przepisów Konstytucji.

W opinii Prokuratora Generalnego nie można mówić o naruszeniu suwerenności Polski przez wskazane przepisy Traktatu z Lizbony, ponieważ przez ratyfikację tego traktatu doszło do całkowicie dobrowolnego samoograniczenia się Polski w wykonywaniu własnych kompetencji w niektórych sprawach. Ponadto podkreślił, że w Traktacie z Lizbony przepisy kompetencyjne Unii podporządkowane są zasadzie powierzenia (przyszanania) wyrażonej w artykule 5 Traktatu o Unii Europejskiej.

W stosunku do kwestionowanego artykułu 48 Traktatu o Unii Europejskiej, przewidującego procedurę rewizji traktatów stanowiących podstawę Unii, Prokurator Generalny stwierdził, że konstytucyjność zwykłej procedury rewizyjnej traktatów nie została skutecznie zakwestionowana. Natomiast, w odniesieniu do uproszczonych procedur zmiany traktatów, Prokurator Generalny dokonał analizy poszczególnych zakwestionowanych przepisów i stwierdził, że każdej przewidzianej w tych przepisach zmianie procedury stanowienia prawa w ramach Unii Europejskiej towarzyszą gwarancje pozwalające państwom członkowskim na skuteczną obronę własnych interesów narodowych.

Prokurator Generalny, odnosząc się do kwestionowanych przepisów dotyczących możliwości podejmowania decyzji większością kwalifikowaną, przypomniał, że obecnie procedurą tą objęte są 43 przypadki, przy czym zakwestionowano tylko niektóre z nich koncentrując się nie na treści, ale na określonym mechanizmie tworzenia prawa w Unii Europejskiej w trybie większości kwalifikowanej. Zwrócił również uwagę, że mechanizm ten znany był już w momencie akcesji, a Traktat z Lizbony rozszerza jedynie jego zakres. Ponadto w ramach tej procedury przewidziany został tzw. hamulec bezpieczeństwa – w przypadku podejmowania decyzji większością kwalifikowaną, państwo członkowskie może wskazać, że projekt aktu prawnego narusza jego ważne interesy, co prowadzi do zawieszenia takiej procedury prawodawczej.

Na rozprawie 10 listopada 2010 r. przedstawiciel grupy posłów, po przedstawieniu treści swego wniosku, złożył wniosek o odroczenie rozprawy z uwagi na to, że ustawa z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej – tzw. ustawa kooperacyjna nie weszła jeszcze w życie. Brak tej ustawy uniemożliwia, zdaniem wnioskodawcy, odniesienie się do niektórych regulacji Traktatu z Lizbony dla pełnej oceny jego niezgodności z Konstytucją.

Uczestnicy postępowania przedstawili swe stanowiska w sprawie.

Po naradzie, Trybunał Konstytucyjny postanowił nie uwzględnić wniosku o odroczenie rozprawy. W przedstawionym przez przewodniczącego uzasadnieniu Trybunał wyjaśnił, że nie znajduje podstaw do uwzględnienia wniosku. Przedmiotem kontroli konstytucyjności w rozpatrywanej sprawie są wskazane przez wnioskodawców regulacje Traktatu z Lizbony w zakresie, w jakim odnoszą się do nich zarzuty grupy posłów. Przepisy ustawy kooperacyjnej są częścią ustawodawstwa krajowego i nie są w rozpatrywanej sprawie objęte wnioskiem grupy posłów i nie stanowią przedmiotu kontroli ich konstytucyjności przez Trybunał. Uczestnikom postępowania są one znane i we właściwym czasie, jeśli taka będzie wola grupy posłów, będą mogły być przedmiotem badania ich konstytucyjności przez Trybunał, o ile wnioskodawca zgłosi w tym zakresie wniosek w trybie określonym w art. 188 Konstytucji.

Trybunał przystąpił do dalszej fazy postępowania – wzajemnego odniesienia się do stanowisk uczestników.

Przedstawiciel grupy posłów oświadczył, że w tych warunkach nie będzie uczestniczył w rozprawie. Odnosząc się do wypowiedzi przewodniczącego, co do tego, czy rezygnację z uczestnictwa w rozprawie należy rozumieć jako wycofanie wniosku, poseł zaznaczył, że wniosku nie cofa i opuścił salę rozpraw.

Po przerwie w rozprawie i naradzie, wobec wyjścia przedstawiciela grupy posłów i dalszej jego nieobecności, przewodniczący ogłosił postanowienie Trybunału następującej treści:

„Na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w zakresie dotyczącym badania wniosku grupy posłów z powodu nieobecności wnioskodawcy na rozprawie”.

W uzasadnieniu stwierdził, że przepis art. 60 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przewiduje obowiązkową obecność na rozprawie. Zasada ta została naruszona przez fakt opuszczenia sali przez przedstawiciela wnioskodawcy, co uniemożliwia dalsze prowadzenie rozprawy w zakresie wniosku – bez jego ustawowo nakazanej obecności.

W dalszym ciągu rozprawy przedmiotem badania przez Trybunał Konstytucyjny zgodności z przepisami Konstytucji zakwestionowanych przepisów były regulacje Traktatu z Lizbony w zakresie objętym wnioskiem grupy senatorów i w granicach wzorców konstytucyjnych wskazanych w tym wniosku.

Uczestnicy postępowania podtrzymali swe stanowiska wyrażone w pismach procesowych i wystąpieniach na rozprawie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot i zakres kontroli konstytucyjności.

1.1. Przedmiot kontroli a zakres kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Wniosek grupy senatorów złożony 18 grudnia 2009 r. jako przedmiot kontroli, wskazuje Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569; dalej: Traktat z Lizbony). Numerację, a także treść przytaczanych przepisów traktatowych Trybunał ustalił na podstawie wersji skonsolidowanej Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej opublikowanej w Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010, s. 1 (wydanie polskie) z uwzględnieniem Protokołu o sprostowaniu do Traktatu z Lizbony, opublikowanego w Dz. Urz. UE C 290 z 30.11.2009, s. 1 (wydanie polskie).

1.1.1. Przyznana Trybunałowi Konstytucyjnemu w art. 188 pkt 1 Konstytucji właściwość do orzekania w sprawach „zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją” nie różnicuje wskazanych uprawnień Trybunału w zależności od trybu wyrażania zgody na ratyfikację. Trybunał Konstytucyjny jest zatem właściwy do badania konstytucyjności umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Artykuł 188 pkt 1 Konstytucji ani inny przepis nie wyłącza bowiem tego typu umów z zakresu kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Dotyczy to również unormowań poddanych kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie.

1.1.2. Przedmiotem badania zgodności z Konstytucją jest tekst Traktatu z Lizbony w zakresie objętym ratyfikacją Prezydenta RP, ogłoszony 2 grudnia 2009 r. w Dzienniku Ustaw RP.

Trybunał Konstytucyjny dokonuje oceny konstytucyjności Traktatu z Lizbony, ratyfikowanego przez Prezydenta RP za zgodą udzieloną w ustawie uchwalonej stosownie do wymagań określonych w art. 90 Konstytucji. Traktat z Lizbony ratyfikowany w tej procedurze korzysta ze szczególnego domniemania zgodności z Konstytucją. Należy podkreślić, że uchwalenie ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację tego traktatu nastąpiło po spełnieniu wymagań przewyższających nawet te, które dotyczą zmiany Konstytucji. Sejm i Senat działały w przekonaniu o zgodności traktatu z Konstytucją. Prezydent RP – zobowiązany do czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji – ratyfikował Traktat nie korzystając ze swoich uprawnień w zakresie wniesienia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie stwierdzenia konstytucyjności traktatu przed jego ratyfikacją. Jak to wynika z wcześniejszego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Prezydent RP jest zobowiązany do uruchomienia procedury kontroli prewencyjnej wobec ustawy, którą uważa za sprzeczną z Konstytucją (por. postanowienie z 7 marca 1995 r., sygn. K 3/95, OTK w 1995 r., cz. 1, poz. 5). Prezydent RP działa na podstawie i w granicach prawa, czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, co zobowiązuje go do podejmowania wszelkich możliwych działań w tym zakresie ze względu na postanowienia art. 7 i art. 126 Konstytucji. Dokonując ratyfikacji traktatu, Prezydent RP, jako zobowiązany do czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji, dał wyraz swojemu przekonaniu o zgodności ratyfikowanego aktu z ustawą zasadniczą.

Oparte na powyższych podstawach domniemanie konstytucyjności traktatu może być obalone jedynie po ustaleniu, że nie istnieje taka interpretacja traktatu i taka interpretacja Konstytucji, które pozwalają stwierdzić zgodność postanowień traktatowych z ustawą zasadniczą. Trybunał Konstytucyjny nie może nie brać pod uwagę kontekstu skutków swojego wyroku z punktu widzenia wartości i zasad ustrojowych, jak również następstw wyroku dla suwerenności państwa i jego tożsamości konstytucyjnej.

1.2. Niedopuszczalność orzekania o konstytucyjności niektórych ze wskazanych przez wnioskodawcę norm.

1.2.1. Zgodnie z art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale

Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), Trybunał, orzekając, jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. Interpretując ten przepis, w orzecznictwie konstytucyjnym przyjęto, że aby „wyrażany [przez wnioskodawcę] pogląd mógł być rozważany jako podstawa stwierdzenia niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu, powinien zawierać uzasadnienie określające relacje między kwestionowanymi przepisami a normami konstytucyjnymi w sposób wskazujący na wysoki poziom prawdopodobieństwa zasadności zarzutu niekonstytucyjności. Trybunał Konstytucyjny, działając na wniosek uczestników postępowania, a nie *ex officio*, jest związany zakresem wniosku (... a skutkiem takiej konstrukcji kontroli konstytucyjności prawa jest nałożenie na uczestników postępowania (stronę) obowiązku wykazania podstaw wnioskowania niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów. Taka konstrukcja sądownictwa konstytucyjnego jest pochodną (...) zasady domniemania konstytucyjności prawa oraz stabilizacji porządku prawnego” (wyrok z 27 maja 2003 r., sygn. K 11/03, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 43).

Wnioskodawca nie wykazał, na czym polega naruszenie przez kwestionowane we wniosku postanowienia Traktatu z Lizbony art. 8 ust. 2 Konstytucji, w myśl którego przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej. Wydanie wyroku w tym zakresie jest zatem niedopuszczalne.

W myśl art. 39 ust. 1 ustawy o TK, jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne, Trybunał Konstytucyjny umarza postępowanie. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego tego rodzaju przesłanki zachodzą w niniejszej sprawie w odniesieniu do zarzutów, których wnioskodawcy nie uzasadnili lub też z analizy kwestionowanych postanowień traktatowych wynika, że zarzuty te są bezprzedmiotowe, co ma miejsce w niniejszej sprawie we wskazanym zakresie.

Według wnioskodawcy, zasadniczym powodem niekonstytucyjności Traktatu z Lizbony jest brak regulacji „okołotraktatowej” w zakresie procedury wyrażania zgody na dokonywane zmiany prawa pierwotnego Unii. Zdaniem wnioskodawcy, tylko wprowadzenie normy „okołotraktatowej” daje możliwość zgodnego z Konstytucją stosowania Traktatu z Lizbony. Ze względu na brak regulacji okołotraktatowej Traktat z Lizbony nie spełnia wymogu zgodności z Konstytucją. Taka regulacja powinna przewidywać obowiązek wetowania przez przedstawiciela polskiego rządu zmian prawa pierwotnego i stanowionego przez Unię w przypadku naruszenia zgodności z polskim porządkiem konstytucyjnym. Wyrażona w art. 9 Konstytucji zasada, że Rzeczpospolita przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego, nie może być sprzeczna z art. 8 Konstytucji, wprowadzającym prymat Konstytucji w polskim porządku prawnym.

Wnioskodawca uznaje za naruszenie ustawy zasadniczej brak udziału w procesie prawodawczym właściwych organów konstytucyjnych, co jest jego zdaniem nieodzownym warunkiem dopuszczalności zmiany prawa pierwotnego Unii na drodze traktatowej.

Wnioskodawca w istocie zarzuca ustawodawcy pominięcie prawodawcze. Ma ono polegać na braku odpowiedniej regulacji udziału Sejmu i Senatu w procesie kształtowania stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej na forum Rady Europejskiej i Rady (Rady Unii Europejskiej). Wnioskodawca stwierdza: „Dopóki nie zaistniała w prawie wewnętrznym Polski, ze skutkami dla mocy obowiązującej w procedurach kompetencyjnych Unii i zakresie egzekucji sądownictwa unijnego – taka norma – kwestionujemy zgodność Traktatu Lizbońskiego z treścią i zakresem mocy obowiązującej Polskiej Konstytucji”. Żądanie to – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego wnioskodawcy sformułowali, nie uwzględniając swoistego charakteru ustawy o ratyfikacji oraz w oderwaniu od dotychczasowego orzecznictwa konstytucyjnego na temat pominięcia i zaniechania prawodawczego, a także bez odniesienia do obowiązującego stanu prawnego.

Trybunał Konstytucyjny pragnie przypomnieć, że zgodnie z ugruntowanym

orzecznictwem objęte kontrolą konstytucyjności pominięcie prawodawcze występuje, gdy ustawodawca uregulował pewną kwestię, lecz uczynił to w sposób niepełny. Wówczas przedmiotem zaskarżenia może być to, co ustawodawca „pomiął, choć postępując zgodnie z Konstytucją powinien był unormować” (zob. np. wyrok TK z 8 listopada 2005 r., sygn. SK 25/02, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 112, s. 1313 i tam cytowane orzecznictwo). Chodzi tu zatem o sytuację, w której integralną, funkcjonalną częścią treści jakieś normy powinien być pewien element, którego brakuje, a z uwagi na podobieństwo do istniejących unormowań należy oczekiwać jego istnienia (zob. postanowienie TK z 14 maja 2009 r., sygn. Ts 189/08, OTK ZU nr 3/B/2009, poz. 202, s. 545). Inna sytuacja występuje w przypadku zaniechania ustawodawczego, polegającego na braku uregulowania przez ustawodawcę oznaczonej materii, nawet jeśli obowiązek jej uregulowania wynika z przepisów rangi konstytucyjnej (zob. np. wyroki TK z: 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 211, s. 1033; 2 czerwca 2009 r., sygn. SK 31/08, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 83, s. 845). W kompetencjach Trybunału Konstytucyjnego nie leży orzekanie o tak rozumianym zaniechaniu prawodawczym. W ramach określonej konstytucyjnie jego kognicji mieszczą się bowiem jedynie istniejące akty normatywne.

1.2.2. Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że żądanie wnioskodawcy dotyczy w istocie problemu zaniechania legislacyjnego, polegającego w rozważanym przypadku na braku szczegółowej regulacji mechanizmu współdziałania Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej w Unii Europejskiej po reformie wprowadzonej przez Traktat z Lizbony. Żądania tego wnioskodawcy nie skonkretyzował w *petitum* wniosku, aczkolwiek sformułował je i opisał w uzasadnieniu. Sformułowany w *petitum* wniosku katalog wzorców kontroli konstytucyjności prawa nie odpowiada strukturze przyjętej w uzasadnieniu wniosku i zastosowanej w nim argumentacji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza jednak, że w europejskiej kulturze prawnej ugruntowała się zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której podstawowe znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie (por. także wyroki z 19 marca 2001 r., sygn. K 32/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 50). Zarzut niekonstytucyjności prawa należy rekonstruować na podstawie całej treści wniosku, pytania prawnego lub skargi. W *petitum* następuje bowiem jedynie usystematyzowanie wątpliwości oraz wskazanie głównych w tym względzie wzorców kontroli. Na istotę zarzutu składają się zarówno treści wyrażone w *petitum*, jak i te, które znajdują się w uzasadnieniu wniosku (por. wyrok TK z 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 120).

W tym kontekście należy zauważyć, że zarzut stwierdzenia niekonstytucyjności braku odpowiedniego unormowania gwarantującego respektowanie „nadrzędnej mocy obowiązującej polskiej Konstytucji” (s. 7 uzasadnienia) w sprawach dotyczących integracji europejskiej skierowano – nie odnosząc go w uzasadnieniu wniosku do konkretnej ustawy w stanie prawnym, w którym problematyka ta jest przedmiotem ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 52, poz. 515, ze zm.). Ustawa została następnie zastąpiona przez ustawę z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 213, poz. 1395).

W tym stanie sprawy orzekanie w zakresie odpowiadającym wnioskowi byłoby niedopuszczalne, a zatem postępowanie w zakresie, do którego odnosi się przedmiotowa część uzasadnienia wniosku, podlega umorzeniu (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

1.2.3. Zdaniem wnioskodawcy, niezbędne jest również wprowadzenie regulacji okołotraktatowej dotyczącej wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych i pozasądowych w sprawach cywilnych i wprowadzenie odpowiedniej klauzuli ograniczającej w tym

zakresie. Jednakże wnioskodawca nie uzasadnił związku tego zarzutu z przedmiotem zaskarżenia i z wzorcami konstytucyjnymi. Z tego względu postępowanie w odniesieniu do tej części wniosku podlega umorzeniu (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

1.3. Istota zarzutów wnioskodawcy. Wzorce kontroli.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że istota zarzutów wnioskodawcy sprowadza się do zakwestionowania kompetencji organów UE w świetle nowych mechanizmów decyzyjnych i procedur zmiany traktatów. Wnioskodawca wskazuje, że stosowanie tych mechanizmów „prowadzi do blankietowej kompetencji Unii Europejskiej do rozszerzenia swojej kompetencji z naruszeniem konstytucyjnych wewnętrznych procedur Polski jako państwa członkowskiego. W rezultacie następuje przekroczenie konstytucyjnych warunków przenoszenia suwerennych praw państwa polskiego na Unię Europejską” (s. 8 uzasadnienia wniosku senatorów), a w konsekwencji naruszenie art. 8 ust. 1 i art. 90 ust. 1 Konstytucji, wskazanych jako wzorce kontroli we wniosku senatorskim.

W wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Traktatu Akcesyjnego znalazło wyraz przekonanie, że istnieje ścisły związek zasady nadrzędności Konstytucji z suwerennością RP (por. K. Działocha, uwagi do art. 8 Konstytucji RP, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 5, s. 34 Warszawa 2007). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, normy Konstytucji stanowią „wyraz suwerennej woli narodu” i dlatego „nie mogą utracić mocy obowiązującej bądź ulec zmianie przez sam fakt powstania nieusuwalnej sprzeczności pomiędzy określonymi przepisami (aktami wspólnotowymi a Konstytucją)” (tak w uzasadnieniu wyroku z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49). Pogląd o związku nadrzędności Konstytucji z zasadą suwerenności jest zbieżny ze stanowiskiem doktryny, w myśl którego zachowanie pierwszeństwa Konstytucji w warunkach integracji europejskiej musi być uznane za równoznaczne z zachowaniem suwerenności państwa (tak K. Wójtowicz, *Suwerenność w procesie integracji europejskiej*, [w:] *Spór o suwerenność*, red.: W. Wołpiuk, Warszawa 2001, s. 174), a przystąpienie Polski do Unii Europejskiej zmienia perspektywę patrzenia na zasadę najwyższej mocy prawnej konstytucji (jej nadrzędności), lecz nie stanowi jej zakwestionowania (por. K. Działocha, *op.cit.*, s. 22).

Dokonanie oceny konstytucyjności kwestionowanych norm traktatowych wymaga zatem od Trybunału Konstytucyjnego sprecyzowania konstytucyjnych zasad odnoszących się do stanu suwerenności w warunkach integracji europejskiej w świetle polskiego *acquis constitutionnel*, a także z punktu widzenia odnoszącej się do Traktatu z Lizbony jurysprudenencji sądów konstytucyjnych Państw Członkowskich Unii Europejskiej.

2. Zagadnienie przekazania kompetencji „w niektórych sprawach” a nadrzędność Konstytucji w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

2.1. Suwerenność, niepodległość, tożsamość konstytucyjna, tożsamość narodowa a integracja europejska.

Problematyka suwerenności stanowi przedmiot wielu analiz w doktrynie prawa międzynarodowego i konstytucyjnego. W przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego pojęcie suwerenności jako władzy najwyższej i nieograniczonej, zarówno w stosunkach wewnętrznych państwa, jak i jego stosunkach zewnętrznych (por. K. Działocha, uwagi do art. 4 Konstytucji RP, *op. cit.*), podlega zmianom odpowiadającym przeobrażeniom, które dokonują się w świecie w ostatnich stuleciach. Zmiany te są konsekwencją demokratyzacji procesów decyzyjnych w państwie, ze względu na zastąpienie zasady suwerenności monarchy zasadą zwierzchnictwa narodu, ograniczonego przez prawa człowieka, mające swe źródło w nienaruszalnej godności ludzkiej. Wynikają one również ze wzrostu roli

prawa międzynarodowego, jako czynnika kształtującego stosunki międzynarodowe, są skutkiem rozwoju procesu instytucjonalizacji społeczności międzynarodowej, a także następstwem globalizacji oraz konsekwencją integracji europejskiej. W rezultacie wspomnianych zmian suwerenność nie jest już postrzegana jako nieograniczona możliwość wpływu na inne państwa lub jako wyraz potęgi niepodlegającej wpływom zewnętrznym, przeciwnie, swoboda działań państwa podlega ograniczeniom prawnomiędzynarodowym. Zarazem jednak z punktu widzenia współczesnej polskiej doktryny prawa międzynarodowego suwerenność jest nieodłączną cechą państwa, która pozwala odróżnić je od innych podmiotów prawa międzynarodowego. Do atrybutów suwerenności należy: wyłączna kompetencja jurysdykcyjna odnośnie do własnego terytorium i obywateli, wykonywanie kompetencji w zakresie polityki zagranicznej, decydowanie o wojnie i pokoju, swoboda co do uznania państw i rządów, nawiązywanie stosunków dyplomatycznych, decydowanie o sojuszach wojskowych oraz o członkostwie w międzynarodowych organizacjach politycznych, prowadzenie samodzielnej polityki finansowej, budżetowej i fiskalnej (por. W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2004, s. 135 i n.). W doktrynie prawa międzynarodowego znajduje jednak wyraz przekonanie, że pojęcie absolutnej, nieograniczonej suwerenności należy do przeszłości. Odróżnia się ograniczenia suwerenności, wynikające z woli państwa, zgodne z prawem międzynarodowym, od naruszeń suwerenności następujących wbrew woli państwa i niezgodnych z prawem międzynarodowym. W literaturze przedmiotu podkreślono, że w wyniku zaciągania zobowiązań państwo niekoniecznie dokonuje samoograniczenia swobody swego działania, lecz niekiedy rozszerza spektrum swej działalności na sfery, w których wcześniej nie było obecne, a zdolność do zaciągania zobowiązań międzynarodowych jest tym, co prawo międzynarodowe wpisuje w naturę prawną państwa i konstytuuje tożsamość państwa w prawie międzynarodowym. Nie jest to więc czynnik ograniczający suwerenność, gdyż pierwotnie pełni on raczej funkcję dowodu suwerenności (por. R. Kwiecień, *Suwerenność państwa. Rekonstrukcja i znaczenie idei w prawie międzynarodowym*, Kraków 2004, s. 128). Z tej perspektywy dyskusyjne wydaje się twierdzenie, jakoby tryb głosowania większościowego ograniczał suwerenność, gdyż nie ogranicza to ani nie narusza suwerenności państw członkowskich, lecz jedynie ukierunkowuje wykonywanie funkcji państwowych (tamże, s. 141).

Z punktu widzenia wpływu procesów integracyjnych na zakres suwerenności, porządek prawny Unii Europejskiej, na tle prawa stanowionego przez organizacje międzynarodowe, wyróżnia szerszy zakres kompetencji Unii w porównaniu z innymi organizacjami międzynarodowymi, wiążący charakter znacznej części prawa unijnego, bezpośredni skutek prawa unijnego w stosunkach wewnętrznych państw członkowskich. Trybunał Konstytucyjny podziela wyrażony w doktrynie pogląd, że w sferze kompetencji przekazanych państwa zrzekły się uprawnienia do podejmowania autonomicznych działań prawodawczych w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych, co jednak nie prowadzi do trwałego ograniczenia suwerennych praw tych państw, ponieważ przekazanie kompetencji nie jest nieodwracalne, a relacje między kompetencjami wyłącznymi i konkurencyjnymi mają charakter dynamiczny. Państwa Członkowskie przyjęły jedynie zobowiązanie do wspólnego wykonywania funkcji państwowych w dziedzinach objętych współpracą i dopóki utrzymają pełną zdolność do określania form wykonywania funkcji państwowych, współistotną kompetencji do „określania własnych kompetencji”, pozostaną w świetle prawa międzynarodowego podmiotami suwerennymi. Między Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej zachodzą skomplikowane procesy wzajemnych zależności, związane z powierzeniem przez nie Unii części kompetencji organów władzy państwowej. Państwa te pozostają jednak podmiotami procesu integracji, zachowują

„kompetencję kompetencji”, a modelem integracji europejskiej pozostaje forma organizacji międzynarodowej.

W przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego zaciąganie zobowiązań międzynarodowych i ich wykonywanie nie prowadzi do utraty lub ograniczenia suwerenności państwa, ale jest jej potwierdzeniem, a przynależność do struktur europejskich nie stanowi w istocie ograniczenia suwerenności państwowej, lecz jest jej wyrazem. Dla oceny stanu suwerenności Polski po przystąpieniu do Unii Europejskiej decydujące znaczenie ma w konsekwencji stworzenie podstaw członkostwa w Konstytucji jako akcie suwerennej władzy narodu. Podstawą członkostwa w Unii Europejskiej jest ponadto umowa międzynarodowa, ratyfikowana – stosownie do reguł konstytucyjnych – za zgodą udzieloną w referendum ogólnokrajowym. Konstytucja dopuszcza w art. 90 przekazanie kompetencji organów władzy państwowej jedynie w niektórych sprawach, co w świetle polskiego orzecznictwa konstytucyjnego oznacza zakaz przekazania ogółu kompetencji danego organu, przekazania kompetencji w całości spraw w danej dziedzinie i zakaz przekazania kompetencji co do istoty spraw określających gestie danego organu władzy państwowej; ewentualna zmiana trybu oraz przedmiotu przekazania wymaga przestrzegania rygorów zmiany Konstytucji (tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 18/04).

Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd wyrażany w doktrynie prawa konstytucyjnego, że przystąpienie do Unii Europejskiej jest postrzegane jako pewnego rodzaju ograniczenie suwerenności państwa, nieoznaczające jej przekreślenia i związane z efektem kompensacyjnym w postaci możliwości współkształtowania decyzji podejmowanych w Unii Europejskiej (tak zwłaszcza L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2009, s. 57). Państwa należące do Unii Europejskiej zachowują suwerenność ze względu na to, że ich konstytucje, stanowiące wyraz suwerenności państwowej, zachowują swoje znaczenie.

W przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego suwerenność Rzeczypospolitej i jej niepodległość, rozumiana jako odrębność bytu państwowego Polski w jej obecnych granicach, w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej na zasadach określonych w Konstytucji, oznaczają potwierdzenie prymatu Narodu Polskiego do stanowienia o własnym losie. Normatywnym wyrazem tej zasady jest Konstytucja, a w szczególności postanowienia preambuły, art. 2, art. 4, art. 5, art. 8, art. 90, art. 104 ust. 2 i art. 126 ust. 1, w świetle których suwerenność Rzeczypospolitej wyraża się w nieprzekazywalnych kompetencjach organów władzy państwowej, stanowiących o tożsamości konstytucyjnej państwa. Zasada suwerenności została odzwierciedlona w Konstytucji nie tylko w postanowieniach preambuły. Wyrazem tej zasady jest samo istnienie ustawy zasadniczej, jak również istnienie Rzeczypospolitej jako demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Art. 4 Konstytucji stanowi, że władza zwierzchnia „należy do Narodu”, co wyklucza jej przekazanie innemu zwierzchnikowi. W myśl art. 5 Konstytucji Rzeczpospolita strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia prawa i wolności człowieka i obywatela. Postanowienia art. 4 i art. 5 Konstytucji w związku z preambułą wyznaczają fundamentalny związek suwerenności oraz zagwarantowania konstytucyjnego statusu jednostki, a zarazem wykluczają wyrzeczenie się suwerenności, której odzyskanie jako przesłankę stanowienia o sobie przez Naród preambuła do Konstytucji potwierdza.

Trybunał Konstytucyjny podziela wyrażony w doktrynie pogląd, że kompetencje objęte zakazem przekazania, stanowią o tożsamości konstytucyjnej, a więc odzwierciedlają wartości, na których opiera się Konstytucja (por. L. Garlicki, *Normy konstytucyjne relatywnie niezmiennalne*, [w:] *Charakter i struktura norm Konstytucji*, red.: J. Trzeński, Warszawa 1997, s. 148). Tożsamość konstytucyjna jest zatem pojęciem wyznaczającym

zakres „wyłączenia spod kompetencji przekazania materii należących (...) do „twardego jądra”, kardynalnych dla podstaw ustroju danego państwa” (por. K. Działocha, *op. cit.*, s. 14), których przekazanie nie byłoby możliwe na podstawie art. 90 Konstytucji. Niezależnie od trudności związanych z ustaleniem szczegółowego katalogu kompetencji nieprzekazywalnych, należy zaliczyć do materii objętych całkowitym zakazem przekazania postanowienia określające zasady naczelne Konstytucji oraz postanowienia dotyczące praw jednostki wyznaczające tożsamość państwa, w tym w szczególności wymóg zapewnienia ochrony godności człowieka i praw konstytucyjnych, zasadę państwowości, zasadę demokracji, zasadę państwa prawnego, zasadę sprawiedliwości społecznej, zasadę pomocniczości, a także wymóg zapewnienia lepszej realizacji wartości konstytucyjnych i zakaz przekazywania władzy ustrojodawczej oraz kompetencji do kreowania kompetencji (por. K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007, s. 284 i n.).

Gwarancją zachowania tożsamości konstytucyjnej Rzeczypospolitej pozostaje art. 90 Konstytucji i określone w nim granice przekazywania kompetencji. Art. 90 Konstytucji nie może być rozumiany w ten sposób, że wyczerpuje on swoje znaczenie po jednorazowym zastosowaniu. Tego rodzaju interpretacja wynikałaby z przyjęcia, że przekazanie kompetencji na rzecz Unii Europejskiej w Traktacie z Lizbony ma charakter jednorazowy i otwiera drogę do dalszego ich przekazywania, już z pominięciem wymagań określonych w art. 90. Takie rozumienie art. 90 pozbawiałoby tę część Konstytucji cech aktu normatywnego. Przepisy art. 90 należy stosować w odniesieniu do zmian postanowień traktatowych stanowiących podstawę Unii Europejskiej, które następują w inny sposób aniżeli w drodze umowy międzynarodowej, jeżeli zmiany te powodują przekazanie kompetencji na rzecz Unii Europejskiej (tak w projekcie zmiany Konstytucji przygotowanym przez zespół pod przewodnictwem prof. K. Wójtowicza; por. *Zmiany w Konstytucji RP dotyczące członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2010, s. 28).

Odpowiednikiem pojęcia tożsamości konstytucyjnej w europejskim prawie pierwotnym jest pojęcie tożsamości narodowej. Traktat z Lizbony w artykule 4 ustęp 2 zdanie pierwsze Traktatu o Unii Europejskiej stanowi, że „Unia szanuje równość Państw Członkowskich wobec Traktatów, jak również ich tożsamość narodową, nierozdzielnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi (...)”. Tożsamość konstytucyjna pozostaje w ścisłym związku z pojęciem tożsamości narodowej, które obejmuje także tradycję i kulturę.

Jednym z celów Unii Europejskiej, wskazanych w preambule do Traktatu o Unii Europejskiej jest zaspokojenie pragnienia, aby „pogłębić solidarność między swymi narodami w poszanowaniu ich historii, kultury i tradycji”. Idea potwierdzenia własnej tożsamości narodowej w solidarności z innymi narodami, a nie przeciwko nim, stanowi zasadniczą podstawę aksjologiczną Unii Europejskiej w świetle Traktatu z Lizbony.

2.2. Członkostwo w Unii Europejskiej a suwerenność Polski. Zasada zachowania suwerenności w procesie integracji europejskiej.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że członkostwo Polski w Unii Europejskiej jest związane ze złożonymi przeobrażeniami politycznymi i gospodarczymi, które dokonały się w ostatnim dwudziestoleciu. Przystąpienie do Unii Europejskiej stwarza unikatowe w naszej historii możliwości realizacji projektów modernizacyjnych w warunkach stabilności wynikającej z przynależności do wspólnoty wartości i tradycji, w których zakorzeniona jest polska tożsamość narodowa.

Podstawę akcesji do Unii Europejskiej stanowi Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r., która określa „zakres i istotę integracji” (L. Garlicki, *op. cit.*, s. 410), dopuszczając

przekazanie kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach podmiotom w ustawie zasadniczej wskazanym. Zgromadzenie Narodowe, uchwalając Konstytucję, rozstrzygnęło o możliwości ograniczonego i uwarunkowanego transferu kompetencji ze wszystkimi tego konsekwencjami, także związanymi z dokonaniem przekazania na rzecz organizacji międzynarodowych, które „z mocy umów założycielskich mają kompetencje wkraczające w sferę kompetencji polskich organów władzy państwowej, w szczególności w kompetencję stanowienia prawa, które stosowane będzie wprost w krajowym porządku prawnym” (K. Działocha, uwagi do art. 90 Konstytucji, *op. cit.*, s. 5). Stworzenie konstytucyjnych podstaw akcesji do Unii Europejskiej z zachowaniem własnej tożsamości konstytucyjnej i narodowej jako doniosła klauzula konstytucyjna, ale bez powiązania z treścią konkretnej umowy międzynarodowej w tej sprawie – zostało zaaprobowane przez Naród w referendum ogólnokrajowym przeprowadzonym 25 maja 1997 r., a następnie znalazło poparcie suwerena w referendum ogólnokrajowym, dotyczącym wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu Akcesyjnego, które odbyło się 7 i 8 czerwca 2003 r. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską stanowił, że „Wspólnota działa w granicach kompetencji powierzonych jej niniejszym Traktatem oraz celów w nim wyznaczonych” (artykuł 5 akapit pierwszy). Analogiczne postanowienie zawiera obowiązujący Traktat o Unii Europejskiej, który stanowi w artykule 5 ustęp 2, że „(...) Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa Członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów”. Przekazanie kompetencji jest podstawową konsekwencją procesu integracji europejskiej, mającą oparcie z w postanowieniach ustawy zasadniczej i w bezpośrednio wyrażonej woli Narodu. Zasadniczo zatem proces integracji europejskiej odpowiada zarówno standardom konstytucyjności, jak i wymaganiom związanym z demokratyczną legitymacją tego rodzaju działań. Mają one także wymiar i kontekst historyczny związany z europejskimi korzeniami naszej tożsamości narodowej.

Traktat z Lizbony w odniesieniu do zmian postanowień traktatowych dokonywanych w innym trybie aniżeli zwykła procedura rewizyjna zachowuje zasadę jednomyślności jako gwarancję respektowania suwerenności członków Unii, w pewnym zakresie wyrażającą się w możliwości dokonania przez parlamenty Państw Członkowskich notyfikacji sprzeciwu w oznaczonym czasie. Postanowienia traktatu w tej dziedzinie są wyrazem kompromisu pomiędzy dążeniem do zapewnienia Unii zdolności reagowania na wyzwania rozwojowe wymagające modyfikacji prawa pierwotnego a zachowaniem konstytucyjnej tożsamości Państw Członkowskich. Przedmiotowe postanowienia Traktatu z Lizbony powinny zapewniać równowagę między zachowaniem podmiotowości Państw Członkowskich i podmiotowością Unii. Gwarancją tej równowagi w Konstytucji są swoiste „kotwice normatywne”, służące ochronie suwerenności, w postaci art. 8 ust. 1 oraz art. 90 i art. 91 ustawy zasadniczej. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego wskazane postanowienia konstytucyjne nie zostały naruszone przez kwestionowane we wniosku przepisy Traktatu z Lizbony.

Przystąpienie do Unii Europejskiej i związane z tym przekazanie kompetencji nie oznacza wyzbycia się suwerenności na rzecz Unii Europejskiej. Granicę transferu kompetencji wyznacza wskazana w preambule do ustawy zasadniczej suwerenność państwa jako wartość narodowa, a stosowanie Konstytucji – w tym również w odniesieniu do dziedziny integracji europejskiej – powinno odpowiadać znaczeniu, które wstęp do ustawy zasadniczej przypisuje odzyskaniu suwerenności rozumianej jako możliwość stanowienia o losie Polski. Preambuła determinuje sposób wykładni postanowień Konstytucji RP dotyczących niepodległości i suwerenności państwa oraz suwerenności Narodu (art. 4, art. 5 i art. 8, a także 104 ust. 1, art. 126 ust. 2 i art. 130 Konstytucji), a zarazem postanowień znajdujących zastosowanie do członkostwa w Unii Europejskiej (art. 9, art. 90 i art. 91 Konstytucji), co pozwala Trybunałowi Konstytucyjnemu orzekającemu

w niniejszej sprawie wyprowadzić z postanowień Konstytucji zasadę zachowania suwerenności w procesie integracji europejskiej. Podstawą sformułowania tego rodzaju zasady są zarówno artykułowany tekst Konstytucji, jak i postanowienia preambuły potwierdzające wartość suwerennego i demokratycznego stanowienia o losie Ojczyzny.

Postanowienia preambuły do Konstytucji dotyczące pozycji Polski we współczesnym świecie mają, jak stwierdza nauka prawa konstytucyjnego, „istotne znaczenie dla ustalenia zasad i granic procesów integracji Polski z organizmami europejskimi” (tak L. Garlicki, uwagi do wstępu do Konstytucji RP, [w:] L. Garlicki, *op. cit.*, s. 14). To właśnie na podstawie tych postanowień oraz art. 9 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny uznał w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 11/03 istnienie „konstytucyjnej zasady przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami” i stwierdził, że „Konstytucyjnie poprawne i preferowane jest takie interpretowanie prawa, które służy realizacji wskazanej zasady konstytucyjnej”. W uzasadnieniu wyroku o sygn. K 18/04, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że podstawowe zasady konstytucyjne wskazane w preambule (demokracja, poszanowanie praw jednostki, współdziałanie władz, dialog społeczny oraz zasada pomocniczości) „należą jednocześnie do fundamentalnych założeń funkcjonowania Wspólnot i Unii Europejskiej”. W nauce prawa konstytucyjnego znalazło wyraz przekonanie, że „pozwala to na wydobyte z postanowień Wstępu generalnego odesłania do wspólnej tradycji krajów europejskich” (tak L. Garlicki, *op. cit.*, s. 14).

Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie niejednokrotnie odwoływał się do postanowień preambuły, w szczególności kontrolując zgodność określonych przepisów z jej postanowieniami w zakresie wynikających z preambuły zasad: suwerenności Narodu Polskiego, współdziałania władz i dialogu społecznego, pomocniczości oraz rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych (por. wyroki TK z: 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04; 18 lipca 2006 r., sygn. U 5/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 80; 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 147; 12 marca 2007 r., sygn. K 54/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 25; 16 grudnia 2009 r., sygn. Kp 5/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 170; por. także: *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] „Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego”, t. 32).

Zasada zachowania suwerenności w procesie integracji europejskiej wymaga respektowania w tym procesie konstytucyjnych granic przekazywania kompetencji, wyznaczonych przez zawężenie owego przekazania do niektórych spraw, a zatem zapewnienia właściwej równowagi pomiędzy kompetencjami przekazanymi a zachowanymi, polegającej na tym, że w przypadku kompetencji składających się na istotę suwerenności (w tym zwłaszcza stanowienie reguł konstytucyjnych i kontrola ich przestrzegania, wymiar sprawiedliwości, władza nad własnym terytorium państwa, armia i siłami zapewniającymi bezpieczeństwo oraz porządek publiczny) decydujące uprawnienia mają właściwe władze Rzeczypospolitej. Konkretyzacją tej zasady jest właśnie wykluczenie nadaniu przekazania kompetencji „charakteru uniwersalnego”, a zarazem zakaz przekazania „w całości kompetencji najważniejszych” (L. Garlicki, *op. cit.*, s. 56), a ponadto uzależnienie przekazania kompetencji od dochowania specjalnej procedury określonej w art. 90 Konstytucji. Wymieniona zasada wyklucza uznanie, że podmiot, któremu kompetencje przekazano, może samodzielnie rozszerzać ich zakres. W doktrynie podkreślono, że „Konstytucja nie udziela upoważnienia do przekazywania w sposób ogólny zwierzchnictwa w określonym zakresie, przy pozostawieniu szczegółowego określenia kompetencji samemu podmiotowi, na rzecz którego nastąpiło przekazanie” (K. Wojtyczek, *op. cit.*, s. 120).

Zarówno modyfikacje zakresu kompetencji przekazanych, jak i jego rozszerzenie są możliwe „tylko w drodze zawarcia umowy międzynarodowej i pod warunkiem jej ratyfikacji przez wszystkie zainteresowane państwa” (L. Garlicki, *op. cit.*, s. 57), jeżeli nie

zrezygnowały z tego w treści zawieranej umowy, co pociąga za sobą konieczność każdorazowego zatwierdzania ewentualnych zmian zakresu kompetencji, z zachowaniem rygorów określonych w art. 90 Konstytucji.

Jak wskazano w uzasadnieniu decyzji francuskiej Rady Konstytucyjnej postanowienia traktatu nie są dla Państwa Członkowskiego właściwą podstawą przekazania kompetencji na rzecz Unii. We Francji konieczna była w tym celu odpowiednia zmiana konstytucji (zmieniona klauzula europejska stanowi, że Republika „uczestniczy w Unii Europejskiej na warunkach przewidzianych w Traktacie z Lizbony”). W Polsce – ze względu na postanowienia art. 90 Konstytucji – tę rolę spełnia ustawa, na podstawie której może nastąpić przekazanie kompetencji organów państwowych na rzecz organizacji międzynarodowej, uchwalana stosownie do wymagań określonych w art. 90 Konstytucji. Zgoda na ratyfikację umowy międzynarodowej w tej sprawie może być udzielona w referendum.

Granica transferu kompetencji jest także zdeterminowana aksjologicznie w tym znaczeniu, że Rzeczpospolitą i „organizację” lub „organ”, któremu przekazano kompetencje, musi łączyć „wspólny system wartości uniwersalnych, takich jak demokratyczny ustrój, przestrzeganie praw człowieka” (K. Działocha, *op.cit.*, s. 5).

Wartości znajdujące wyraz w Konstytucji i w Traktacie z Lizbony wyznaczają tożsamość aksjologiczną Polski i Unii Europejskiej. Zawarty w traktacie projekt ustroju gospodarczego, społecznego i politycznego, zakładający poszanowanie godności i wolności jednostki, respektowanie tożsamości narodowej krajów członkowskich, jest w pełni zgodny z podstawowymi wartościami Konstytucji potwierdzonymi w preambule ustawy zasadniczej, do których należy wskazanie kontekstu historii, tradycji i kultury wyznaczającego tożsamość narodową, szanowaną w Unii w myśl artykułu 4 ustęp 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Do wartości tych należy także zaliczenie do najważniejszych celów, którym ma służyć Konstytucja, „troski o byt i przyszłość naszej Ojczyzny”. Celem Unii jest – w myśl artykułu 3 ustęp 1 Traktatu o Unii Europejskiej – wspieranie dobrobytu jej narodów. Preambuła jako cele, którym ma służyć Konstytucja, wymienia „zagwarantowanie na zawsze praw obywatelskich” oraz „zapewnienie rzetelności i sprawności w działaniu instytucji publicznych”, a także troskę o „zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi”. Cele te, a zarazem podstawowe wartości konstytucyjne, w pełni odpowiadają celom Unii określonym w preambule do Traktatu o Unii Europejskiej oraz w artykułach 2, 3 i 6 tego traktatu, a w szczególności przywiązaniu do „zasad wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego” i dążeniu do „umocnienia demokratycznego charakteru i skuteczności działania instytucji” oraz oparciu Unii na fundamencie „wartości poszanowania godności osoby ludzkiej” (artykuł 2), zaliczeniu bezpieczeństwa narodowego do zakresu „wyłącznej odpowiedzialności każdego Państwa Członkowskiego” (artykuł 3), uznaniu, że prawa podstawowe zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych Państwom Członkowskim „stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa” (artykuł 6 ustęp 3). Traktat o Unii Europejskiej stanowi w artykule 6 ustęp 1, że Unia „uznaje prawa, wolności i zasady” określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, która ma „taką samą moc prawną jak Traktaty”. W myśl artykułu 6 ustęp 2 Traktatu o Unii Europejskiej Unia przystępuje do europejskiej Konwencji.

Postanowienia preambuły do Konstytucji są też zarazem przesłanką sformułowania zasady przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy międzynarodowej. Z tej perspektywy należy także dokonywać wykładni postanowień konstytucyjnych dotyczących członkostwa w Unii Europejskiej.

Orzekanie w sprawie wniosku wymaga uwzględnienia zarówno zasady zachowania suwerenności w procesie integracji europejskiej, jak i zasady przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami (zob. uzasadnienie wyroku z 27 maja 2003 r., sygn. K 11/03). Z punktu widzenia tej zasady, rekonstruując wzorzec (normę), wedle którego dokonuje się oceny konstytucyjności, należy posługiwać się nie tylko samym tekstem Konstytucji, ale – w zakresie, w jakim ów tekst odwołuje się do terminów, pojęć i zasad znanych prawu europejskiemu – trzeba nawiązywać do tych właśnie znaczeń (zob. uzasadnienie wyroku z 28 stycznia 2003 r., sygn. K 2/02, OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 4). Jednakże wykładnia przychylna prawu europejskiemu w żadnej sytuacji nie może prowadzić „do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych, realizowanych przez Konstytucję” (uzasadnienie wyroku o sygn. K 18/04).

Koncepcja Unii Europejskiej, która znalazła wyraz w Traktacie z Lizbony, ma na celu respektowanie zasady zachowania suwerenności w procesie integracji, jak też poszanowanie zasady przychylności wobec procesu integracji europejskiej i współpracy między państwami. Znajduje to potwierdzenie w pełnej tożsamości wartości i celów Unii określonych w Traktacie z Lizbony oraz wartości i celów Rzeczypospolitej określonych w Konstytucji, a także w sprecyzowaniu zasad podziału kompetencji między Unię a jej Państwa Członkowskie.

W artykule 3 Traktatu o Unii Europejskiej określającym cele Unii wskazano wspieranie „pokoju, jej wartości i dobrobytu jej narodów”. Działając na rzecz „trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego”, Unia „zwalcza wyłączenie społeczne i dyskryminację oraz wspiera sprawiedliwość społeczną i ochronę socjalną, równość kobiet i mężczyzn, solidarność między pokoleniami i ochronę praw dziecka”. Cele Unii Europejskiej są w pełni tożsame z celami Rzeczypospolitej wskazanymi w ustawie zasadniczej.

Podstawą pełnej tożsamości aksjologicznej jest identyczność inspiracji aksjologicznej Unii i Rzeczypospolitej potwierdzona w preambule do Traktatu o Unii Europejskiej i preambule do Konstytucji, identyczność przywiązania do zasad wolności i demokracji, praw człowieka i podstawowych wolności oraz praw socjalnych, a także dążenie do umocnienia demokratycznego charakteru i skuteczności działania instytucji. Część prawa Unii jako zasady ogólne prawa stanowią prawa podstawowe, zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, które znajdują odzwierciedlenie w Konstytucji. Zarówno w artykule 3 Traktatu o Unii Europejskiej, jak i w art. 2 Konstytucji znajduje wyraz tożsamość zaangażowania na rzecz sprawiedliwości społecznej. Konstytucja wskazuje wyraźnie w art. 1, że Rzeczpospolita jest „wspólnym dobrem wszystkich obywateli”.

W dziedzinie podziału kompetencji pomiędzy Unię a Państwa Członkowskie główne znaczenie w perspektywie Traktatu z Lizbony ma uznanie w artykule 3 ustępie 6 Traktatu o Unii Europejskiej, że Unia „dąży do osiągnięcia swoich celów właściwymi środkami odpowiednio do zakresu kompetencji przyznanych jej na mocy w Traktatów”, a kompetencje „nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich” (artykuł 4 ustęp 1 Traktatu o Unii Europejskiej). Zasada przyznania stanowi więc w istocie potwierdzenie suwerenności Państw Członkowskich w stosunku do Unii, która nie może wykraczać poza przyznane jej kompetencje, a tym samym w swoich działaniach wzmacnia suwerenność Państw Członkowskich, skoro ma na celu dobrobyt narodów. W myśl artykułu 4 ustęp 2 Traktatu o Unii Europejskiej Unia szanuje równość Państw Członkowskich wobec Traktatów, a także „ich tożsamość narodową, nierozzerwalnie

związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi”, szanuje „podstawowe funkcje państwa, zwłaszcza funkcje mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego. W szczególności bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego Państwa Członkowskiego”. Natomiast Państwa Członkowskie „ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii” (artykuł 4 ustęp 3 akapit trzeci Traktatu o Unii Europejskiej). Ponadto artykuł 2 ustęp 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wskazuje, że jeżeli Unia podejmuje działania wspierające, koordynujące lub uzupełniające działania Państw Członkowskich, to „nie zastępując jednak ich kompetencji w tych dziedzinach”. Należy także podkreślić, że Protokół w sprawie wykonywania kompetencji dzielonych stwierdza, że jeżeli Unia prowadzi działania w pewnej dziedzinie, to „zakres wykonywania tych kompetencji obejmuje wyłącznie elementy regulowane przedmiotowym aktem Unii, w związku z czym nie obejmuje całej dziedziny”.

W przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego zatem, z punktu widzenia podstawowych zasad Unii, interpretacja postanowień traktatowych zmierzająca do przekreślenia suwerenności państwowej czy zagrożenia tożsamości narodowej, do pozatraktatowego przejmowania suwerenności w zakresie kompetencji nieprzekazanych, byłaby sprzeczna z Traktatem z Lizbony. Traktat wyraźnie potwierdza doniosłość zasady zachowania suwerenności w procesie integracji europejskiej, co jest w pełni zbieżne z wyznacznikami kultury integracji europejskiej sformułowanymi w Konstytucji.

Istotnym wyznacznikiem kultury integracji europejskiej pozostaje wzajemna lojalność Państw Członkowskich i Unii, którą one tworzą. Integracja europejska potwierdza swoją wartość, zapewniając równowagę między nieodzowną we współczesnym świecie modernizacją a zachowaniem tradycji narodowych opartych na ponadnarodowej wspólnocie kultury.

2.3. Konstytucyjne podstawy współoddziaływania podsystemów regulacji prawnych kształtowanych w różnych centrach prawodawczych.

Przynależność do Unii Europejskiej rodzi dla każdego z państw członkowskich problem konstytucyjny – relacji między prawem krajowym a prawem unijnym. Kwestia ta wiąże się z granicami otwarcia porządku krajowego na prawo europejskie i wynikającym stąd wątpliwościami konstytucyjnymi co do gwarancji suwerenności, leżącym także u podłoża niniejszego wniosku.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że współcześnie porządek prawny w Europie jest – dla państw należących do UE – porządkiem wieloskładnikowym: obejmującym normy traktatowe i stanowione przez instytucje unijne oraz w porządku krajowym. Jest to przy tym system dynamiczny: relacja między porządkiem unijnym i krajowym podlega ewolucji, wraz ze zmianami w prawie unijnym.

Kompetencje prawodawcze są atrybutem suwerennego państwa. Ta okoliczność, w powiązaniu z dynamicznym charakterem integracji europejskiej, czego skutkiem są zmiany prawa unijnego, zwłaszcza obejmujące zmiany sposobu tworzenia tego prawa, jest źródłem obaw, czy system gwarancji określony i uznany w Państwie Członkowskim za efektywny w danym momencie (np. w momencie przystąpienia do Unii) jest dostatecznie wydolny, aby zabezpieczyć na przyszłość krajowy porządek prawny przed przekroczeniem granic i miary zagrażających suwerenności. Jest zatem logiczne, że zarówno samo przystąpienie do Unii, jak i poszczególne dalsze etapy zmian w procedurach (mechanizmie) tworzenia prawa unijnego, wywołują w państwach członkowskich reakcję w postaci zainicjowania kontroli zgodności z konstytucją krajową. Relacja między prawem unijnym i prawem

krajowym jest bowiem mechanizmem, w którym organy państwa członkowskiego, z jednej strony uczestniczą (w różnych formach i stadiach) w formowaniu treści przyszłego prawa unijnego oraz w podejmowaniu decyzji instytucjonalizujących to prawo. Tak więc, z jednej strony na płaszczyźnie europejskiej, a z drugiej strony – w porządku krajowym powstają podstawy kompetencyjne, mechanizmy i procedury zapewniające udział w tworzeniu prawa unijnego i zarazem tworzące gwarancje zachowania pożądanej równowagi. Każdorazowa zmiana mechanizmu unijnego wymaga zatem sprawdzenia pozostającego z nim w korelacji systemu mechanizmów i gwarancji w prawie krajowym. Kontrola konstytucyjności zapewnia taką właśnie weryfikację, co potwierdza praktyka europejskich trybunałów i sądów konstytucyjnych (zob. punkt 3 tej części uzasadnienia).

W Polsce Traktat Akcesyjny pomyślnie przeszedł test kontroli konstytucyjności (zob. wyrok o sygn. K 18/04), Kontrola zgodności z Konstytucją dokonywana na podstawie niniejszego wniosku dotyczy Traktatu z Lizbony, którym m.in. dokonano zmian w zakresie mechanizmu tworzenia prawa unijnego, zarówno pierwotnego, jak i wtórnego. Sytuacja ta aktualizuje pytanie, czy istniejące dotychczas krajowe mechanizmy gwarancyjne są dostatecznie wydolne i efektywne, aby zapewnić pożądaną równowagę, zarówno co do samej zasady suwerenności, jak i zapewnienia wpływu Polski (jej organów) na treść prawa unijnego tworzonego wedle nowych zasad. Wymaga to odpowiedzi na pytanie: czy zasada suwerenności zezwala na przekazanie kompetencji prawotwórczych co do swego zakresu, przedmiotu i sposobu tak, jak tego dokonano w Traktacie z Lizbony.

Należy przy tym pamiętać, że kwestia samego przystąpienia do Unii Europejskiej i przekazania kompetencji na podstawie art. 90 Konstytucji była już przedmiotem badania konstytucyjności w sprawie o sygn. K 18/04. W sprawie obecnej problemem jest zatem tylko „nowość normatywna”, którą przynosi Traktat z Lizbony w zakresie zaskarżonym przez wnioskodawców.

W uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 18/04 znalazło wyraz przekonanie, że ustrojodawca stoi na gruncie jednolitości systemu prawnego bez względu na to, czy składające się na ten system akty prawne stanowią efekt działania prawodawcy krajowego, czy też powstały jako uregulowania międzynarodowe (o różnym zasięgu i charakterze) objęte konstytucyjnym katalogiem źródeł prawa.

Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje wyrażony w dotychczasowym orzecznictwie, a zwłaszcza w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 18/04, pogląd, że prawną konsekwencją art. 9 Konstytucji jest założenie, iż na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oprócz norm (przepisów) stanowionych przez krajowego legislatora obowiązują uregulowania (przepisy) kreowane poza systemem krajowych (polskich) organów prawodawczych. Ustrojodawca zdecydował, że system prawa obowiązujący na terytorium Rzeczypospolitej będzie miał charakter wieloskładnikowy, obejmujący obok aktów prawnych, stanowionych przez polskie organy prawodawcze także akty prawa międzynarodowego i wspólnotowego (por. E. Łętowska, *„Multicentryczność” systemu prawa i wykładnia jej przyjazna*, [w:] *Rozprawy prawnicze* red. L. Ogiełło, W. Popiołek, M. Szpunar, Kraków 2005).

W świetle poglądów doktryny (por. przykładowo S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2006) i orzecznictwa (por. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 18/04) prawo wspólnotowe nie jest przy tym prawem w pełni zewnętrznym w stosunku do państwa polskiego. W części stanowiącej prawo traktatowe powstaje bowiem przez akceptowanie traktatów zawartych przez wszystkie państwa członkowskie (w tym: Rzeczpospolitą Polską). W części zaś obejmującej wspólnotowe prawo stanowione (pochodne) kreowane jest przy udziale przedstawicieli rządów państw członkowskich (w tym: Polski) – w Radzie oraz

przedstawicieli obywateli europejskich (w tym: obywateli polskich) – w Parlamencie Europejskim.

Do ustawodawcy należy wyznaczenie – w konstytucyjnych granicach – zasad, stosownie do których rząd polski będzie kształtował swoje stanowisko w sprawach europejskich we współpracy z Sejmem i Senatem. Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje pogląd wyrażony w uzasadnieniu wyroku z 12 stycznia 2005 r., sygn. K 24/04 (OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 3), że w sprawach europejskich jest bardzo ważne, „by polskie stanowisko – w każdym przypadku, gdy jest to możliwe – było efektem współpracy władzy ustawodawczej i wykonawczej”, co sprawia, że „prerogatywy konstytucyjnych organów tworzących władzę ustawodawczą powinny być odpowiednio dostosowane”.

Na podkreślenie zasługuje znaczenie, jakie ma Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 115 z 9.5.2008, s. 201) dołączony do Traktatu o Unii Europejskiej, Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Protokół ten wskazuje jako cel Unii zwiększenie możliwości wyrażania przez parlamenty krajowe „punktu widzenia w sprawie projektów aktów ustawodawczych Unii Europejskiej” (preambuła). W myśl artykułu 2 wymienionego protokołu projekty aktów ustawodawczych kierowane do Parlamentu Europejskiego i Rady są przekazywane parlamentom narodowym, które mogą przysłać przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji „uzasadnioną opinię na temat zgodności projektu aktu ustawodawczego z zasadą pomocniczości, zgodnie z procedurą przewidzianą w Protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności” (artykuł 3). Ponadto jeżeli Rada Europejska zamierza powołać się na artykuł 48 ustęp 7 akapit pierwszy lub drugi Traktatu o Unii Europejskiej, parlamenty narodowe „są informowane o tej inicjatywie Rady Europejskiej co najmniej sześć miesięcy przed przyjęciem jakiegokolwiek decyzji” (artykuł 6). Rozwiązania te stwarzają parlamentowi polskiemu przestrzeń oddziaływania na treść prawa europejskiego w stopniu pozwalającym na zmniejszenie zakresu jego „zewnętrzności” w stosunku do państwa polskiego. Nie należy do Trybunału Konstytucyjnego proponowanie możliwych rozwiązań prawnych w tej dziedzinie.

Na terenie Polski współobowiązują więc – co Trybunał Konstytucyjny stwierdził zwłaszcza w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 18/04 podsystemy regulacji prawnych, pochodzące z różnych centrów prawodawczych. Winny one koegzystować na zasadzie obopólnie przyjaznej wykładni i kooperatywnego współstosowania. Okoliczność ta w innej perspektywie ukazuje potencjalną kolizję norm oraz pierwszeństwo jednego z wyróżnionych podsystemów. Założenie wieloskładnikowej struktury systemu prawa obowiązującego w Polsce ma charakter generalny. Konstytucja, w następstwie regulacji zawartych w art. 9, art. 87 ust. 1 oraz w art. 90-91, uznaje tę wieloskładnikową strukturę unormowań obowiązujących na terytorium RP i przewiduje szczególny tryb jej wprowadzania. Tryb ten wykazuje pokrewieństwo z trybem zmiany Konstytucji.

Poglądy Trybunału Konstytucyjnego sformułowane w wyroku o sygn. K 18/04 zachowują aktualność niezależnie od zmian, które dokonały się w europejskim prawie pierwotnym ze względu na aktualność wzorca konstytucyjnego. Zgodnie z przewidywaniami przedstawicieli doktryny wyrok ten wywiera „duży wpływ na dalsze orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” (tak S. Biernat, Glosa do wyroku TK z 11.05.2005 r. [*zgodność Traktatu Akcesyjnego z Konstytucją RP*] K 18/04, „Kwartalnik Prawa Publicznego” nr 4/2005, s. 205), przede wszystkim ze względu „na wyraźne brzmienie art. 8 i jego miejsce w Konstytucji”, a także ze względu na to, że podkreślenie nadrzędnej pozycji Konstytucji nie może zagrozić „jednolitemu obowiązywaniu i stosowaniu prawa unijnego i harmonijnemu wykonywaniu obowiązków Polski jako państwa członkowskiego” (S. Biernat, *ibidem*).

2.4. Konstytucyjne reguły ratyfikacji umów międzynarodowych dotyczących przekazania kompetencji organów państwowych.

W myśl art. 91 ust. 1 Konstytucji ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, staje się elementem składowym systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Jest też bezpośrednio stosowana (chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy). Przewidziane w art. 90 ust. 1 Konstytucji umowy międzynarodowe o przekazaniu kompetencji organów władzy państwowej „w niektórych sprawach” organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu stanowią jedną z kategorii umów międzynarodowych podlegających ratyfikacji.

Ratyfikacja tych umów dokonywana jest w trybie o wyrażnie zastrzonych wymogach w porównaniu z trybem ratyfikacji innych umów, dokonywanej za uprzednią zgodą Sejmu i Senatu wyrażoną w ustawie. Konstytucja wymaga w tym przypadku zgodnej aprobaty kwalifikowanej większości (na poziomie – co najmniej – 2/3) składu ogólnokrajowych organów przedstawicielskich: Sejmu i Senatu RP, reprezentujących Naród (suwerena), bądź też – alternatywnie – uzyskania aprobaty samego suwerena, wyrażonej w drodze ogólnokrajowego referendum upoważniającego. Wprowadzono istotne zabezpieczenia przed zbyt łatwym bądź niewystarczająco legitymowanym przekazaniem kompetencji poza system organów władzy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej. Zabezpieczenia te dotyczą wszystkich przypadków przekazywania kompetencji organom Unii Europejskiej.

2.5. Przekazanie kompetencji w niektórych sprawach w świetle Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje sformułowany w dotychczasowym orzecznictwie, a zwłaszcza w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 18/04, pogląd, że przekazanie kompetencji „w niektórych sprawach” rozumiane musi być zarówno jako zakaz przekazania ogółu kompetencji danego organu, przekazania kompetencji w całości spraw w danej dziedzinie, jak i jako zakaz przekazania kompetencji co do istoty spraw określających gestię danego organu władzy państwowej. Konieczne jest więc precyzyjne określenie dziedzin i wskazanie zakresu kompetencji obejmowanych przekazaniem.

Nie jest również możliwe rozumienie przekazania kompetencji w taki sposób, który oznaczałby dopuszczenie możliwości ustalania jakichkolwiek kompetencji objętych przekazaniem w drodze domniemania. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie, że w demokratycznym państwie prawnym nie jest możliwe kreowanie kompetencji w drodze domniemania. Dotyczy to także stosunków w obrębie Unii Europejskiej, która nie będąc państwem, posługuje się prawem, a zatem musi sprostać standardom w tej dziedzinie właściwym. Przekazanie kompetencji nie może prowadzić do stopniowego pozbawiania państwa suwerenności na skutek dopuszczenia możliwości przekazania kompetencji „w niektórych sprawach”. Jako wyjątek od zasady niepodległości i suwerenności państwa (por. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 55 i n.) przekazywanie kompetencji nie może być interpretowane rozszerzająco.

Przekazanie kompetencji w żadnym razie nie może być rozumiane jako przesłanka dopuszczenia dokonywania dorozumianej zmiany Konstytucji polegającej na tym, że na skutek przekazania następuje otwarcie możliwości obejścia wymagań sformułowanych w art. 90 ust. 1 Konstytucji. Tego rodzaju obejście reguł konstytucyjnych miałoby miejsce w przypadku uznania dopuszczalności rozszerzającej interpretacji zakresu kompetencji przekazanych, zwłaszcza przez dopuszczenie możliwości przekazania kompetencji innemu podmiotowi aniżeli organizacja międzynarodowa lub organ międzynarodowy, ewentualnie objęcie zakresem kompetencji przekazanych uprawnienia do uznania za przekazane kompetencji nieobjętych przekazaniem. Instytucja przekazania kompetencji nie stwarza

możliwości dokonywania zmian Konstytucji w drodze wykładni przyjaznej integracji europejskiej.

Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje swe stanowisko wyrażone w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 18/04, zgodnie z którym ani art. 90 ust. 1, ani art. 91 ust. 3 nie mogą stanowić podstawy do przekazania organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu upoważnienia do stanowienia aktów prawnych lub podejmowania decyzji, które byłyby sprzeczne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. W szczególności wskazane tu unormowania nie mogą posłużyć do przekazania kompetencji w zakresie, który powodowałby, iż Rzeczpospolita Polska nie może funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne.

Jak to zostało stwierdzone w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 18/04, zagwarantowane w art. 91 ust. 2 Konstytucji pierwszeństwo stosowania umów o przekazaniu kompetencji „w niektórych sprawach” – przed postanowieniami ustaw niedających się współstosować – nie prowadzi do uznania analogicznego pierwszeństwa tychże umów przed postanowieniami Konstytucji. Konstytucja pozostaje zatem – z racji swej szczególnej mocy – „prawem najwyższym Rzeczypospolitej Polskiej” w stosunku do wszystkich wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych. Dotyczy to także ratyfikowanych umów międzynarodowych o przekazaniu kompetencji „w niektórych sprawach”. Z racji wynikającej z art. 8 ust. 1 Konstytucji nadrzędności mocy prawnej Konstytucja korzysta na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z pierwszeństwa obowiązywania i stosowania.

2.6. Art. 90 ust. 1 Konstytucji a problem zmian systemowych w Unii Europejskiej i zagadnienie związania Rzeczypospolitej prawem stanowionym większością głosów.

System Unii Europejskiej ma jak wiadomo dynamiczny charakter, co może prowadzić do zmian w zakresie zasad jego funkcjonowania. Nie znaczy to jednak, że przewidziane w Konstytucji przekazanie kompetencji pociąga za sobą bezwarunkową akceptację przyszłych zmian systemowych, a w szczególności może być rozumiane jako przesłanka dostosowania art. 90 ust. 1 Konstytucji do tych zmian w drodze wykładni zakładającej rezygnację z ograniczenia wynikającego z dopuszczenia przekazania kompetencji jedynie „w niektórych sprawach”.

Zmiana umowy międzynarodowej stanowiącej podstawę przekazania kompetencji, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji, wymaga zgody stosownie do postanowień art. 90 Konstytucji. Bez zachowania konstytucyjnych wymagań ratyfikacja tego rodzaju umowy nie byłaby możliwa. Istotą art. 90 Konstytucji jest gwarancyjny z punktu widzenia suwerenności Narodu i państwa sens zawartych w nim ograniczeń. Polegają one na tym, że przekazanie kompetencji organów władzy państwowej dopuszczalne jest: 1) jedynie na rzecz organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego, 2) jedynie w niektórych sprawach i 3) jedynie za zgodą parlamentu, ewentualnie suwerena działającego w trybie referendum ogólnokrajowego. Wymieniona tu triada ograniczeń konstytucyjnych musi być zachowana dla zapewnienia zgodności przekazania z ustawą zasadniczą. Art. 90 ust. 1 Konstytucji dopuszcza przekazanie kompetencji „na podstawie umowy międzynarodowej”. To znaczy, że przekazanie kompetencji może mieć miejsce w umowie międzynarodowej oraz w umowie międzynarodowej zmieniającej postanowienia tej umowy. Możliwe jest również przekazanie kompetencji w ramach uproszczonej procedury zmiany postanowień umowy, jednakże pod warunkiem zachowania triady ograniczeń konstytucyjnych stanowiących warunek *sine qua non* konstytucyjności przekazania. Umowa międzynarodowa dopuszczająca uproszczoną procedurę zmiany swych postanowień odnoszących się do kompetencji organów państwowych będzie mogła zostać uznana za zgodną z Konstytucją pod warunkiem, że procedura ta nie wyłącza możliwości

zastosowania wymagań składających się na triadę konstytucyjnych ograniczeń przekazywania kompetencji. Umowa dopuszczająca uproszczoną procedurę przekazywania kompetencji będzie zatem zgodna z Konstytucją, jeżeli dopuszczenie to nie wyklucza wyrażenia zgody w sprawie przekazania kompetencji w niektórych sprawach w tym trybie w drodze ustawy, stosownie do wymagań określonych w art. 90 ust. 1 Konstytucji, lub w referendum ogólnokrajowym.

Jednakże w zakresie objętym przekazaniem Rzeczpospolita dopuszcza stanowienie przez organy UE na zasadach określonych w Traktacie z Lizbony aktów prawnych obowiązujących na terytorium polskim lub wiążących Polskę w stosunkach zewnętrznych. Inne rozumienie przekazania kompetencji oznaczałoby, że art. 90 Konstytucji pozbawiony jest treści prawnej i nie pozwala na przekazanie kompetencji w ogóle, podczas gdy z jego treści wynika, że przekazanie jest możliwe – na zasadach zawartych w Konstytucji i sprecyzowanych w traktacie.

W uzasadnieniu wyroku o sygn. K 18/04 Trybunał Konstytucyjny przypominał, że akceptując w referendum obowiązującą Konstytucję, sam Naród przesądził, iż godzi się także z możliwością związania Rzeczypospolitej prawem stanowionym przez organizację międzynarodową lub organ międzynarodowy, a zatem prawem innym niż traktatowe. Odbywa się to w granicach przewidzianych przez ratyfikowane umowy międzynarodowe. Co więcej, w referendum tym Naród wyraził nadto zgodę, że prawo to będzie obowiązywać bezpośrednio na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z pierwszeństwem przed ustawami w razie wystąpienia kolizji. Zgoda na związanie Rzeczypospolitej prawem stanowionym na zasadach określonych w europejskim prawie pierwotnym została zatem wyrażona w Traktacie Akcesyjnym, zaakceptowana w referendum ogólnokrajowym, a konstytucyjność Traktatu Akcesyjnego była przedmiotem oceny dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. K 18/04.

Przekazanie kompetencji nie może naruszać postanowień Konstytucji, a w tym zasady nadrzędności Konstytucji w systemie źródeł prawa. Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje pogląd wyrażony w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 18/04, że Konstytucja pozostaje – z racji swej szczególnej mocy – „prawem najwyższym Rzeczypospolitej Polskiej” w stosunku do wszystkich wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych. Dotyczy to także ratyfikowanych umów międzynarodowych o przekazaniu kompetencji „w niektórych sprawach”. Z racji wynikającej z art. 8 ust. 1 Konstytucji nadrzędności mocy prawnej korzysta ona na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z pierwszeństwa obowiązywania i stosowania. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że ani art. 90 ust. 1, ani też art. 91 ust. 3 nie mogą stanowić podstawy do przekazania organizacji międzynarodowej (czy też jej organowi) upoważnienia do stanowienia aktów prawnych lub podejmowania decyzji, które byłyby sprzeczne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. W szczególności wskazane tu unormowania nie mogą posłużyć do przekazania kompetencji w zakresie, który powodowałby, iż Rzeczpospolita Polska nie może funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne. Zasadnicze znaczenie, z punktu widzenia suwerenności oraz ochrony innych wartości konstytucyjnych, ma ograniczenie możliwości przekazania kompetencji do „niektórych spraw” (a zatem bez naruszenia „rdzenia” uprawnień, umożliwiającego – w zgodzie z preambułą – suwerenne i demokratyczne stanowienie o losie Rzeczypospolitej).

Postanowienia Traktatu z Lizbony wskazują, jakie kompetencje podlegają przekazaniu. W zakresie kompetencji przekazanych organy Unii mogą stanowić prawo wiążące Państwo Członkowskie stosownie do zasad w tym traktacie określonych.

Trybunał Konstytucyjny podziela wyrażony w doktrynie pogląd, że przystąpienie do organizacji międzynarodowej oznacza przekazanie przez właściwe organy krajowe kompetencji do wykonywania władzy w zakresie działalności organizacji na rzecz jej

organów (zob. C. Mik, *Przekazanie kompetencji przez Rzeczpospolitą Polskę na rzecz Unii Europejskiej i jego następstwa prawne (uwagi na tle art. 90 ust. 1 Konstytucji)*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, red. C. Mik, Toruń 1999, s. 145). Zachowuje przy tym aktualność stanowisko Trybunału Konstytucyjnego sformułowane w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 18/04, że „do polskiego ustawodawcy należałoby podjęcie decyzji albo o zmianie Konstytucji, albo o spowodowaniu zmian w regulacjach wspólnotowych, albo – ostatecznie – decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej”.

Zarzuty wnioskodawcy dotyczą możliwości stosowania postanowień traktatu w sposób rozszerzający zakres kompetencji już przekazanych, odnoszą się zatem do wyobrażeń wnioskodawców na temat sposobu stosowania traktatu w przyszłości. Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do oceny hipotetycznego sposobu stosowania Traktatu z Lizbony. Tego rodzaju praktyka pozostaje poza zakresem właściwości sądu konstytucyjnego dopóty, dopóki nie przejawia się w postaci konkretnych regulacji podlegających na mocy art. 188 Konstytucji kontroli sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny. Wnioski odnoszące się do potencjalnego stosowania traktatu w sposób z traktatem sprzeczny wykraczają poza kognicję Trybunału Konstytucyjnego.

Należy podkreślić, że Konstytucja dopuszcza jedynie przekazanie kompetencji na podstawie umowy międzynarodowej, a to znaczy, że przedmiotem przekazania mogą być jedynie kompetencje wskazane w umowie. Wbrew twierdzeniom wnioskodawcy przekazanie kompetencji nie może mieć charakteru blankietowego, aczkolwiek granice kompetencji przekazanych nie są i nie mogą być ostre. W myśl Konstytucji możliwe jest przekazanie kompetencji w niektórych sprawach, co wyklucza przekazanie kompetencji do kreowania kompetencji. A zatem każde rozszerzenie katalogu kompetencji przekazanych wymaga odpowiedniej podstawy w treści umowy międzynarodowej i zgody, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji.

Do Trybunału Konstytucyjnego nie należy precyzowanie treści ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 Konstytucji, ani określanie reguł udziału parlamentu oraz rządu w wykonywaniu postanowień Traktatu z Lizbony. Wnioskodawca wyraził oczekiwanie, że Trybunał Konstytucyjny wzorem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego Niemiec który orzekł, że Traktat z Lizbony jest zgodny z Konstytucją RFN, natomiast część zaskarżonych wraz z traktatem przepisów dotyczących uprawnień parlamentu w sprawach europejskich nie odpowiada standardom konstytucyjnym sprecyzuje związane z ratyfikacją Traktatu z Lizbony zadania ustawodawcy. Oczekiwanie to nie uwzględnia jednak istotnych różnic, które zachodzą między Konstytucją RP a niemiecką ustawą zasadniczą w dziedzinie unormowania ustrojowych podstaw integracji europejskiej. Do polskiego ustrojodawcy i ustawodawcy należy konstruowanie rozwiązań problemu demokratycznej legitymacji rozstrzygnięć przewidzianych w traktacie podejmowanych przez właściwe organy Unii.

Demokratyczne państwo prawne, o którym stanowi art. 2 Konstytucji, jako członek Unii Europejskiej zachowuje w pełni swoją tożsamość konstytucyjną ze względu na zasadniczą jednorodność ustrojowej roli prawa w Państwach Członkowskich oraz w organizacji, którą one tworzą. Art. 90 Konstytucji, rozumiany z perspektywy zasad i wartości wywiedzionych z art. 2 Konstytucji, a dotyczących uznania, że nie istnieją kompetencje, które nie wynikają z wyraźnego przepisu prawnego (tak Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 10 maja 1994 r., sygn. W 7/94, OTK w 1994, cz. 1, poz. 23), wyklucza przekazywanie kompetencji bez zachowania przewidzianej w nim podstawy prawnej i demokratycznej procedury jej stanowienia. Zmiana treści traktatu bez zachowania trybu ratyfikacyjnego prowadząca do przekazania kompetencji na rzecz Unii

wymaga – ze względu na obowiązywanie art. 2 Konstytucji – właściwej podstawy ustawowej stosownie do reguł zawartych w art. 90 Konstytucji.

Przedmiotem współdziałania władz w sprawach europejskich są także zagadnienia wykraczające poza stanowienie nowych i modyfikowanie istniejących kompetencji unijnych, regulowane w ustawie o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

We wniosku występuje zarzut braku należytego uregulowania trybu wyrażania przez Rzeczpospolitą Polską stanowiska, które miałyby być prezentowane na forum Unii Europejskiej przez przedstawicieli Polski w Radzie i Radzie Europejskiej, w szczególności zaś niewystarczającej partycypacji władzy ustawodawczej.

Ratyfikacja Traktatu z Lizbony nastąpiła w trybie art. 90 Konstytucji. Obejmowała ona również akceptację dla przepisów, które uelastyczniają procesy decyzyjne w instytucjach Unii. Zmiany procedur decyzyjnych wymagają przy tym akceptacji konstytucyjnych organów polskich. W traktatach przewidziano kilka form takiej akceptacji. Niektóre z nich, mieszczące się w ramach przepisów zaskarżonych przez wnioskodawców, zostaną dokładniej przedstawione niżej w punkcie 4 tej części uzasadnienia. W tym miejscu można jedynie zaznaczyć, że chodzi tu po pierwsze o wymaganie jednomyślności przy podejmowaniu rozstrzygnięć o zmianie procedur decyzyjnych, po drugie o kompetencje państw członkowskich do zatwierdzania pewnych rozstrzygnięć Rady Europejskiej i Rady, po trzecie – o kompetencje parlamentów narodowych do notyfikowania swojego sprzeciwu, po czwarte – o procedury tzw. hamulca bezpieczeństwa przy podejmowaniu decyzji w ramach procedury większości kwalifikowanej w przypadku gdy państwo członkowskie uzna, że projekt aktu prawnego narusza istotne aspekty jego systemu prawnego.

Trybunał Konstytucyjny zauważa, że już po wniesieniu wniosków w niniejszej sprawie nastąpiła istotna zmiana w stanie prawnym. Polega ona na uchwaleniu ustawy z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 213, poz. 1395; dalej: ustawa kooperacyjna). Ustawa ta wchodzi w życie 3 miesiące po jej opublikowaniu. Powołana ustawa uchyla ustawę z dnia 11 marca 2004 r., noszącą identyczny tytuł (Dz. U. Nr 52, poz. 515, ze zm.). Ustawa kooperacyjna nie jest przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał bierze ją jednak pod uwagę jako element stanu prawnego, który będzie obowiązujący kilka tygodni po wydaniu wyroku w niniejszej sprawie. Jej uchwalenie, a następnie wejście w życie, powoduje, że zarzuty wnioskodawców dotyczące braku regulacji okołotraktatowej przestają być aktualne. Ustawa kooperacyjna po jej wejściu w życie będzie korzystać z domniemania zgodności z Konstytucją. Nie wyklucza to oczywiście poddania w przyszłości jej przepisów kontroli zgodności z Konstytucją.

Należy zauważyć, że nowa ustawa kooperacyjna wzmacnia znacznie, w porównaniu z poprzednią ustawą, rolę Sejmu i Senatu w sprawach związanych z przedmiotem rozstrzygnięć w niniejszej sprawie. O ile ustawa z 2004 r. przyznawała obu izmom parlamentu kompetencje opiniotwórcze dotyczące projektów aktów prawa unijnego i stanowisk zajmowanych przez Rzeczpospolitą na forum instytucji unijnych, o tyle ustawa z 2010 r. przyznaje władzy ustawodawczej w pewnym zakresie także kompetencje stanowiące. Pozostaje to niewątpliwie w związku ze wzmocnieniem roli parlamentów narodowych i demokracji przedstawicielskiej (por. artykuł 12 Traktatu o Unii Europejskiej oraz Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej i Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności).

Ustawa kooperacyjna nakłada na Radę Ministrów obowiązki informacyjne i sprawozdawcze związane z członkostwem Polski w Unii Europejskiej (art. 3-10 ustawy

kooperacyjnej), a także wyposaża Sejm i Senat w instrumenty, które pozwalają obu izmom polskiego parlamentu wywierać wpływ na tworzenie prawa unijnego. W tym kontekście należy wymienić także wymaganie zasięgnięcia przez Radę Ministrów opinii, która będzie stanowić podstawę stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej (art. 7 ust. 4, art. 10 ust. 2, art. 11 ust. 1, art. 12 ust. 1 i 2, art. 13 ustawy kooperacyjnej).

Należy zauważyć, że wynikające z ustawy kooperacyjnej wymaganie zgody wyrażonej w ustawie lub ratyfikacji przed zajęciem stanowiska przez Rzeczpospolitą Polską na forum Unii Europejskiej dotyczy w wielu przypadkach decyzji podejmowanych na podstawie kwestionowanych rozwiązań.

Zabezpieczenie udziału Rzeczypospolitej (jej organów konstytucyjnych) w procesach decyzyjnych w Unii opiera się zarówno na Traktacie o Unii Europejskiej i Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jak i na prawie polskim.

3. Traktat z Lizbony w orzecznictwie europejskich sądów konstytucyjnych.

3.1. Problematyka związana z oceną konstytucyjności Traktatu z Lizbony znalazła wyraz w wyrokach sądów konstytucyjnych Czech, Niemiec i Węgier oraz decyzji francuskiej Rady Konstytucyjnej, a także postanowieniu austriackiego Trybunału Konstytucyjnego (por. *Relacje między prawem konstytucyjnym a prawem wspólnotowym w orzecznictwie sądów konstytucyjnych państw Unii Europejskiej*, red. K. Zaradkiewicz, Warszawa 2010).

Wspólną cechą tych rozstrzygnięć jest podkreślenie otwartości porządku konstytucyjnego wobec integracji europejskiej z jednoczesnym zwróceniem uwagi na znaczenie tożsamości konstytucyjnej i ustrojowej – a więc w istocie suwerenności – Państw Członkowskich, której poszanowanie wyklucza możliwość jakiegokolwiek dorozumianej zmiany Konstytucji krajowej, w tym zwłaszcza w odniesieniu do reguł przekazywania kompetencji mających oparcie w ustawie zasadniczej. Na gruncie tych postanowień traktatowych, które traktując Unię jako organizację międzynarodową, a nie państwo federalne, podkreślają one znaczenie zasady przyznania, zasady pomocniczości, odwołują się do przyznania parlamentom Państw Członkowskich ostatniego słowa, którego brak wstrzymuje działania unijne, a ponadto uzależniają efektywność Unii od wewnętrznych procedur konstytucyjnych jej członków. Europejskie sądy konstytucyjne potwierdzają znaczenie zasady suwerenności odzwierciedlonej w postanowieniach konstytucji, ze względu na które dokonywana jest przez te sądy ocena Traktatu z Lizbony w zakresie wskazanym przez wnioskodawców.

3.2. Najdobitniej odzwierciedla to decyzja francuskiej Rady Konstytucyjnej z 20 grudnia 2007 r., poprzedzająca ratyfikację traktatu, która uzależniła możliwość ratyfikacji – ze względu na sformułowanie klauzuli europejskiej w konstytucji Republiki – od uprzedniej zmiany konstytucji. Rada Konstytucyjna zwraca przy tym uwagę na liczne postanowienia traktatowe powtarzające rozwiązania zawarte w odrzuconej w referendum Konstytucji dla Europy, nie wskazując jednak, że tego rodzaju zabieg dokonany w Traktacie z Lizbony jest niedopuszczalny. Rada Konstytucyjna wskazuje w motywach swojej decyzji, że rozwiązania przewidziane w traktacie mogą „nie być wystarczające, by zapobiec temu, iż przekazywanie kompetencji na mocy Traktatu będzie miało taki zasięg lub będzie następowało w taki sposób, że mogą zostać naruszone podstawowe warunki wykonywania suwerenności narodowej” (teza 16). Do kompetencji „nierozłącznie związanych z wykonywaniem suwerenności narodowej” Rada Konstytucyjna zaliczyła w szczególności kompetencje w dziedzinie walki z terroryzmem i działań z tym związanych, w dziedzinie walki z handlem istotami ludzkimi, w dziedzinie współpracy sądowej w

sprawach cywilnych i karnych, związane z ustanowieniem prokuratury europejskiej (teza 18 i 19). Zdaniem Rady Konstytucyjnej niezgodne z obowiązującą wówczas konstytucją Francji są „wszelkie postanowienia Traktatu z Lizbony, dotyczące dziedzin nierozłącznie związanych z wykonywaniem suwerenności narodowej, a jednocześnie znajdujące się już w zakresie kompetencji Unii lub Wspólnoty, które modyfikują reguły podejmowania decyzji albo zastępując zasadę jednomyślności zasadą większości kwalifikowanej w łonie Rady, pozbawiając w ten sposób Francję jakiejkolwiek możliwości sprzeciwu, albo przekazując uprawnienia decyzyjne Parlamentowi Europejskiemu, który nie jest emanacją suwerenności narodowej, albo pozbawiając Francję prawa do własnej inicjatywy” (teza 20). Interpretując konstytucyjną klauzulę europejską w brzmieniu obowiązującym w chwili orzekania, a w szczególności art. 88-1 („Republika uczestniczy we Wspólnotach Europejskich i w Unii Europejskiej złożonych z państw, które swobodnie postanowiły, na mocy traktatów ustanawiających te organizacje, wspólnie wykonywać niektóre ich kompetencje”), Rada Konstytucyjna stwierdziła, że klauzula ta „potwierdza najwyższą moc prawną Konstytucji w wewnętrznym porządku prawnym” i jednocześnie pozwala „Francji na uczestniczenie w tworzeniu i rozwoju stałej organizacji europejskiej, posiadającej osobowość prawną i wyposażonej w uprawnienia decyzyjne w efekcie przekazania kompetencji przez państwa członkowskie”.

3.3. Także w wyroku Federalnego Trybunału Konstytucyjnego Niemiec z 30 czerwca 2009 r. zagadnienie „tożsamości konstytucyjnej” stanowi istotny motyw uznania, że Unia Europejska będąca „traktatową unią suwerennych państw” nie może prowadzić do tego, aby w Państwach Członkowskich nie było wystarczającego miejsca dla debaty politycznej, co w odniesieniu do zmian traktatów stanowiących Unię nie na mocy traktatu rewizyjnego, lecz na mocy „innych regulacji prawnych” (tzw. procedury kładki) nie opatrzonych wymogiem ratyfikacji – znaczy, że na rządzie federalnym i ciałach ustawodawczych spoczywa szczególna „odpowiedzialność integracyjna”, konkretyzująca się z reguły w postaci konieczności wyrażenia zgody w drodze odpowiedniej ustawy. Nie ma więc możliwości jakiegokolwiek uznania, że członkostwo w Unii Europejskiej dla swej skuteczności wymaga dopuszczenia automatycznej niemal akceptacji przekazywania kompetencji potrzebnych Unii w drodze prostego wykonywania traktatu. W świetle wspomnianego wyroku konstytucyjnie akceptowane przystąpienie do tego typu organizacji nie oznacza, że może ona przyznawać sobie potrzebne kompetencje należące do Państw Członkowskich i stopniowo pozbawiać ich suwerenność dotychczasowego znaczenia. W tym kontekście na podkreślenie zasługuje dokonana przez Federalny Trybunał Konstytucyjny redefinicja jego własnej roli w świetle Traktatu z Lizbony jako strażnika „identyczności konstytucyjnej” polegającej na tym, że sądom konstytucyjnym nie może zostać odebrana odpowiedzialność za „zagwarantowanie konstytucyjnych granic upoważnienia integracyjnego oraz identyczności konstytucyjnej niepodlegającej przekazaniu” (teza 336). Zdaniem Trybunału Federalnego jego kompetencja wynika z suwerenności Niemiec jako Państwa Członkowskiego Unii. Ze względu na to Trybunał stwierdził niestosowność aktu prawa unijnego w RFN, jeśli zasadzie pierwszeństwa prawa unijnego zabraknie konstytucyjnych podstaw stosowania (teza 339). Prawo niemieckie jest źródłem zasady pierwszeństwa prawa unijnego przed prawem niemieckim. Federalny Trybunał Konstytucyjny stwierdził także w omawianym wyroku, że niedopełnienie wymogów przewidzianych w prawie niemieckim dotyczących współuczestnictwa izb parlamentarnych w kształtowaniu stanowiska Niemiec w Radzie Europejskiej i Radzie Unii Europejskiej w procesie przekazywania „praw zwierzchnich” byłoby naruszeniem „identyczności konstytucyjnej” państwa, której przecież nie przekreśla konstytucyjna zgoda na członkostwo w Unii. Federalny Trybunał

Konstytucyjny uznał, że zasada pierwszeństwa prawa unijnego odnosi się jedynie do pierwszeństwa stosowania wobec prawa niemieckiego i nie oznacza obowiązku uchYLENIA tego prawa, jeśli zagrażałoby ono efektywności prawa unijnego. Trybunał wskazał, że sąd konstytucyjny Państwa Członkowskiego może stwierdzić niezgodność z własną konstytucją aktu prawa unijnego zachowując „prawo do ostatniego słowa”, ale zarazem godząc się na „konieczność poniesienia wówczas konsekwencji międzypaństwowych” (teza 340). Trybunał wskazał, że naruszenie tożsamości konstytucyjnej Niemiec jest niedopuszczalne skoro ustrojodawca nie przyznał przedstawicielom i organom Narodu prawa dysponowania suwerennością. To właśnie Federalny Trybunał Konstytucyjny powinien czuwać nad respektowaniem tego ograniczenia należącego do niezmiennych postanowień ustawy zasadniczej Niemiec jako państwa (tezy 234 i 235). Skoro Traktat z Lizbony odwołuje się do tożsamości narodowej Państw Członkowskich, to według Federalnego Trybunału Konstytucyjnego do podstawowych składników tożsamości konstytucyjnej należy zaliczyć w szczególności: obywatelstwo, cywilny i wojskowy monopol w zakresie użycia sił zbrojnych, publiczne dochody i wydatki, ingerencję w korzystanie z praw podstawowych (zwłaszcza w postaci pozbawienia wolności na podstawie prawa karnego), prawo do języka, kształtowanie warunków życia w rodzinie, kształcenie, korzystanie z wolności prasy, zgromadzeń i wyrażania opinii, wolność wyznania i rozpowszechniania ideologii. Rozumienie wyznaczników tożsamości wynika z kontekstu doświadczeń historycznych i kulturowych (teza 249).

W wyroku Federalnego Trybunału Konstytucyjnego Niemiec z 6 lipca 2010 r. wyrażono pogląd, że odnosząc się w swym orzecznictwie do aktów instytucji europejskich Trybunał ten powinien w zasadzie dostosowywać się do linii orzeczniczej Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który ustala wiążącą interpretację prawa Unii. Federalny Trybunał Konstytucyjny stwierdził zarazem, że nie wykracza poza kompetencje Unii „w sposób budzący zastrzeżenia konstytucyjne” wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-144/04 (wyrok z 22 listopada 2005 r., Werner Mangold przeciwko Rüdiger Helm), w którym uznano zakaz dyskryminacji ze względu na wiek za zasadę ogólną prawa europejskiego, wynikającą z tradycji konstytucyjnych Państwa Członkowskich, a ponadto stwierdzono obowiązek sądu krajowego zagwarantowania pełnej skuteczności ogólnej zasady niedyskryminacji ze względu na wiek poprzez niestosowanie wszelkich przepisów prawa krajowego, które są z nią sprzeczne również wtedy, gdy termin dokonania transpozycji tej dyrektywy jeszcze nie upłynął.

3.4. Wyrok Sądu Konstytucyjnego Czech z 26 listopada 2008 r. nawiązuje do wcześniejszego orzecznictwa konstytucyjnego niemieckiego przez wskazanie w uzasadnieniu, że po wejściu w życie Traktatu z Lizbony „panami traktatów” nadal będą Państwa Członkowskie. Pogląd ten odzwierciedla znaczenie, jakie Sąd przywiązuje do porządku konstytucyjnego Czech, który pozostaje kryterium oceny dopuszczalności przekazywania kompetencji i wyznacza zakres przeniesienia kompetencji. Sąd Konstytucyjny podkreślił, że do czeskiego ustawodawcy będzie należało przyjęcie przepisów prawnych odpowiadających wymogom porządku konstytucyjnego, do których odwołuje się Traktat z Lizbony. Przypomniawszy również, że traktat ten nie zmienia koncepcji integracji europejskiej, co oznacza, że Unia pozostaje organizacją międzynarodową, a Państwa Członkowskie zachowują swoją tożsamość konstytucyjną, a zatem czeska konstytucja pozostaje najważniejszym prawem w państwie. Podkreślając znaczenie suwerenności państwowej, sąd wskazał na przysługującą mu rolę najwyższego organu ochrony konstytucyjności prawa czeskiego, także w kontekście ewentualnych nadużyć kompetencji przez organy unijne i prawo europejskie. Prawo europejskie sprzeczne z materialnie rozumianą istotą konstytucyjności i demokratycznego państwa prawnego nie

mogłoby mieć w Czechach charakteru wiążącego. W wyroku z 3 listopada 2009 r. Sąd Konstytucyjny stwierdził, że Traktat z Lizbony oraz jego ratyfikacja nie są sprzeczne z porządkiem konstytucyjnym Republiki Czeskiej.

3.5. Zagadnienia związane z ratyfikacją Traktatu z Lizbony stanowiły ponadto przedmiot zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego Łotwy. W państwie tym skarżący obywatele postawili zarzut, że ustawa o Traktacie z Lizbony narusza ich prawo do udziału w sprawach publicznych, gwarantowane w art. 101 Konstytucji Łotwy, ponieważ traktat ten powinien zostać ratyfikowany wyłącznie za zgodą wyrażoną w drodze referendum. Trybunał Konstytucyjny Łotwy w wyroku z 7 kwietnia 2009 r., sygn. 2008-35-01, nie podzielił stanowiska skarżących i orzekł, że zaskarżona ustawa została ustanowiona zgodnie z procedurami określonymi w Konstytucji i z tego względu jest zgodna z art. 101 ust. 1 Konstytucji.

3.6. Węgierski Sąd Konstytucyjny w wyroku z 12 lipca 2010 r., odnosząc się do kwestii zgodności z ustawą zasadniczą Traktatu z Lizbony podkreślił, że postanowienia konstytucji umożliwiające członkostwo w Unii Europejskiej nie mogą być interpretowane w sposób pozbawiający znaczenia zasady suwerenności państwowej i demokratycznego państwa prawnego. Zasad tych nie mogą naruszyć także ewentualne zmiany postanowień traktatowych.

3.7. Na znaczenie reguł wewnętrznego porządku prawnego Państwa Członkowskiego wskazał austriacki Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 30 września 2008 r., odmawiając stwierdzenia niekonstytucyjności Traktatu z Lizbony przed jego ogłoszeniem w Federalnym Dzienniku Ustaw.

3.8. Orzecznictwo europejskich sądów konstytucyjnych dotyczące Traktatu z Lizbony pozostaje zróżnicowane wobec zróżnicowania zakresu zaskarżenia ze względu na konstytucyjne warunki dopuszczalności kwestionowania traktatu w Państwach Członkowskich. Przedmiotem orzekania Federalnego Trybunału Konstytucyjnego Niemiec były także zagadnienia regulowane w ustawodawstwie krajowym. Rozstrzygnięcie Sądu Konstytucyjnego Węgier było spowodowane skargą obywatelską, a austriacki Trybunał Konstytucyjny nie rozpoznał zagadnienia konstytucyjności traktatu wobec przedwczesnego wniesienia zaskarżenia, które poprzedzało należyte ogłoszenie stosownie do wymogów austriackiego prawa.

Mimo tych okoliczności, wynikających z różnorodności regulacji konstytucyjnej, w orzecznictwie europejskich sądów konstytucyjnych w sprawie traktatu znajduje potwierdzenie doniosłość tradycji konstytucyjnych wspólnych Państwom Członkowskim, stanowiących istotną przesłankę orzekania w niniejszej sprawie.

W orzecznictwie europejskich sądów konstytucyjnych znalazło wyraz przekonanie o zgodności postanowień Traktatu z Lizbony z krajowymi ustawami zasadniczymi. Wskazano zarazem także na znaczenie Konstytucji i ustaw Państw Członkowskich w dziedzinie zagwarantowania ich suwerenności i tożsamości narodowej, co znajduje dobitne odzwierciedlenie w wyroku Federalnego Sądu Konstytucyjnego Niemiec (z 30 czerwca 2009 r.). Sąd ten stwierdził, że w warunkach obowiązywania Traktatu z Lizbony Unia Europejska pozostaje związkiem suwerennych państw, a nie federacją. Państwa Członkowskie Unii jako organizacji międzynarodowej zachowują pełnię suwerenności i są „panami traktatów”. Granica przyzwolenia na rozwój Unii leży więc tam, gdzie państwa członkowskie zaczęłyby tracić swoją tożsamość konstytucyjną (por. *Relacje między*

prawem konstytucyjnym a prawem wspólnotowym w orzecznictwie sądów konstytucyjnych państw Unii Europejskiej, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2010).

Wspólne sądom konstytucyjnym Państw Członkowskich – jako istotna część europejskich tradycji konstytucyjnych pozostaje przekonanie o podstawowym znaczeniu konstytucji jako odzwierciedlenia i gwarancji suwerenności państwowej w obecnej fazie integracji europejskiej, a także o szczególnej roli sądownictwa konstytucyjnego w dziedzinie ochrony tożsamości konstytucyjnej Państw Członkowskich, wyznaczającej zarazem tożsamość traktatową Unii Europejskiej.

4. Ocena zgodności z Konstytucją postanowień traktatowych kwestionowanych we wniosku.

4.1. Uwagi wstępne.

Zastrzeżenia wnioskodawcy sprowadzają się do twierdzenia, że Traktat z Lizbony oznacza przekazanie organom Unii Europejskiej kompetencji do nieograniczonego kształtowania własnych kompetencji, co narusza art. 90 ust. 1 i art. 8 ust. 1 Konstytucji.

Wnioskodawca stwierdza istnienie potrzeby ustanowienia w prawie polskim przepisów, których brak – jego zdaniem – powoduje niekonstytucyjność Traktatu z Lizbony. Trybunał Konstytucyjny – podzielając przekonanie wnioskodawcy co do konieczności dokonania zmian w prawie krajowym związanych z naszym członkostwem w Unii Europejskiej w jej obecnym kształcie ustrojowym podkreśla, że do ustawodawcy należy kształtowanie reguł prawa wewnętrznego dotyczących zasad postępowania władz publicznych w sprawach europejskich. Wniosek odzwierciedla niepokoje senatorów dotyczące konsekwencji ratyfikacji Traktatu z Lizbony w postaci zmniejszenia znaczenia krajowej władzy ustawodawczej. Adresatem tych obaw powinien być jednak Sejm oraz Senat, nie zaś Trybunał Konstytucyjny. Jak wiadomo prace nad komisyjnym projektem doprowadziły do uchwalenia przez Sejm 8 października 2010 r. ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

Stwierdzenie niezgodności z Konstytucją umowy międzynarodowej nie może polegać na stwierdzeniu zaniechania lub pominięcia w ustawodawstwie krajowym, czy też w Konstytucji, skoro umowa nie zawiera zobowiązania do zmiany Konstytucji. W konsekwencji tego rodzaju zobowiązanie nie stanowi przedmiotu orzekania.

Uchwalenie wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej ustawy jest elementem krajowej procedury ratyfikacyjnej. Stwierdzenie niekonstytucyjności pominięcia lub zaniechania ustawodawczego nie mogłoby być skuteczne w odniesieniu do następstw związania Rzeczypospolitej tą umową (do czasu jej wygaśnięcia, wycofania się z umowy lub wypowiedzenia) ze względu na postanowienia Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, sporządzonej w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439), w myśl której strona nie może powoływać przepisów swego prawa wewnętrznego dla uzasadnienia zaniechania wykonywania traktatu (artykuł 27).

Zarzuty wnioskodawcy sprowadzają się w istocie do stwierdzenia, że niektóre przewidziane w Traktacie z Lizbony procedury podejmowania decyzji, w tym zwłaszcza w zakresie możliwości zmiany postanowień traktatowych, pozbawione są właściwej legitymacji demokratycznej. Jednakże w przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego w świetle postanowień Konstytucji to ustrojodawca i ustawodawca są władni podjąć działania zmierzające do zredukowania tego deficytu w drodze stanowienia prawa krajowego.

Traktat z Lizbony zawiera postanowienia służące umocnieniu pozycji parlamentów narodowych jako podstawy wzmocnienia demokratycznej legitymacji Unii. Dążenie to

znalazło wyraz w artykule 12 Traktatu o Unii Europejskiej, w myśl którego parlamenty narodowe „aktywnie przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania Unii”: a) otrzymując od instytucji Unii informacje oraz projekty aktów ustawodawczych Unii; b) czuwając nad poszanowaniem zasady pomocniczości; c) uczestnicząc, w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w mechanizmach oceniających wykonanie polityk Unii w tej dziedzinie oraz włączając się w polityczną kontrolę Europolu i ocenę działalności Eurojustu; d) uczestnicząc w procedurach zmiany traktatów; e) otrzymując informacje na temat wniosków o przystąpienie do Unii; f) uczestnicząc we współpracy parlamentarnej między parlamentami narodowymi i Parlamentem Europejskim. Od polskiego parlamentu zależy, w jakim zakresie i dla realizacji jakiej polityki europejskiej oraz z jaką intensywnością i z jakimi skutkami, będzie korzystał z możliwości stworzonych przez Traktat z Lizbony.

Wnioskodawca wskazuje, że zwykła procedura zmiany traktatów nie uwzględnia znaczenia zgody Państwa Członkowskiego w odniesieniu do zmian „w zakresie klauzuli bezpieczeństwa publicznego”, co nie znajduje jednak potwierdzenia w kwestionowanej przez wnioskodawcę procedurze zmiany. W ramach tej procedury przecież zmiany – jak stanowi artykuł 48 ustęp 4 Traktatu o Unii Europejskiej – wchodzi w życie po ich ratyfikowaniu przez wszystkie Państwa Członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. Ponadto, w myśl artykułu 48 ustęp 5 tego traktatu, jeżeli po upływie dwóch lat od podpisania traktatu zmieniającego traktaty został on ratyfikowany przez cztery piąte Państw Członkowskich i gdy jedno lub więcej Państw Członkowskich napotkało trudności w postępowaniu ratyfikacyjnym, sprawę kieruje się do Rady Europejskiej. A zatem zwykła procedura zmiany zawiera istotne zabezpieczenia przed ignorowaniem stanowiska Państwa Członkowskiego. Zarzut wnioskodawcy nie znajduje uzasadnienia także dlatego, że w myśl artykułu 4 ustęp 2 Traktatu o Unii Europejskiej bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego Państwa Członkowskiego.

Traktaty przewidują zatem istnienie zabezpieczeń przed zagrożeniami utraty kontroli przez Polskę nad kierunkami zmian w prawie pierwotnym Unii, czego obawia się wnioskodawca. Traktaty wyrażają zasadę uzależnienia skuteczności zmiany od stanowiska Państwa Członkowskiego, różnie ukształtowaną w zależności od rodzaju procedury zmiany. Stworzenie krajowych procedur oceny zmian należy do Państwa Członkowskiego. Trzeba podkreślić, że art. 90 ust. 1 Konstytucji nie pozwala na przekazywanie jakichkolwiek kompetencji organów państwowych bez zachowania wymagań w nim określonych, co sprawia, że zarzut wnioskodawców odnoszący się do niekonstytucyjności procedury zmiany traktatów nie znajduje uzasadnienia.

4.2. Ocena zgodności z Konstytucją kwestionowanych postanowień Traktatu o Unii Europejskiej w związku z postanowieniami Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (w brzmieniu ustalonym Traktatem z Lizbony).

4.2.1. Grupa senatorów wskazuje jako przedmiot kontroli konstytucyjności artykuł 48 Traktatu o Unii Europejskiej dotyczący procedur rewizyjnych traktatów, stanowiących podstawę Unii Europejskiej. Zgodnie z artykułem 48 ustęp 1 Traktatu o Unii Europejskiej traktaty mogą być zmieniane zgodnie ze zwykłą procedurą zmiany (przewidzianą w artykule 48 ustęp 2-5 Traktatu o Unii Europejskiej) oraz zgodnie z uproszczonymi procedurami zmiany (przewidzianymi w artykule 48 ustęp 6 i 7 Traktatu o Unii Europejskiej). Zarzuty wnioskodawcy w odniesieniu do poszczególnych przepisów zostaną rozważone kolejno.

4.2.2. Kwestionowane przez wnioskodawcę postanowienia artykułu 48 ustęp 2-5 Traktatu o Unii Europejskiej, dotyczące zwykłej procedury zmiany traktatów, mają następujące brzmienie:

Artykuł 48: „2. Rząd każdego Państwa Członkowskiego, Parlament Europejski lub Komisja mogą przedkładać Radzie propozycje zmiany Traktatów. Propozycje te mogą mieć na celu, między innymi, rozszerzenie lub ograniczenie kompetencji przyznanych Unii w Traktatach. Propozycje te są przekazywane przez Radę Radzie Europejskiej oraz notyfikowane parlamentom narodowym.

3. Jeżeli Rada Europejska, po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komisją, podejmie zwykłą większością decyzję, w której opowie się za rozpatrzeniem proponowanych zmian, przewodniczący Rady Europejskiej zwołuje konwent złożony z przedstawicieli parlamentów narodowych, szefów państw lub rządów Państw Członkowskich, Parlamentu Europejskiego i Komisji. W przypadku zmian instytucjonalnych w dziedzinie pieniężnej konsultowany jest również Europejski Bank Centralny. Konwent rozpatruje propozycje zmian i przyjmuje, w drodze konsensusu, zalecenie dla Konferencji przedstawicieli rządów Państw Członkowskich przewidzianej w ustępie 4.

Rada Europejska może zwykłą większością, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, podjąć decyzję o niezwoływaniu konwentu, jeżeli zakres proponowanych zmian nie uzasadnia jego zwołania. W takim przypadku Rada Europejska określa mandat Konferencji przedstawicieli rządów Państw Członkowskich.

4. Konferencję przedstawicieli rządów Państw Członkowskich zwołuje przewodniczący Rady w celu uchwalenia za wspólnym porozumieniem zmian, jakie mają zostać dokonane w Traktatach.

Zmiany wchodzi w życie po ich ratyfikowaniu przez wszystkie Państwa Członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi.

5. Jeżeli po upływie dwóch lat od podpisania traktatu zmieniającego Traktaty, został on ratyfikowany przez cztery piąte Państw Członkowskich i gdy jedno lub więcej Państw Członkowskich napotkało trudności w postępowaniu ratyfikacyjnym, sprawę kieruje się do Rady Europejskiej”.

4.2.3. Kwestionowana przez wnioskodawcę zwykła procedura zmiany traktatów, która wymaga zawarcia traktatu rewizyjnego ratyfikowanego przez wszystkie Państwa Członkowskie, przypomina procedurę rewizji traktatów określoną w dawnym artykule 48 Traktatu o Unii Europejskiej, sprzed Traktatu z Lizbony. Traktat z Lizbony wprowadził jednak trzy dodatkowe wymagania, które mają na celu wzmocnienie roli parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego, a także wykorzystują doświadczenia związane z wcześniejszymi procedurami zmian traktatowych. Po pierwsze, propozycje zmiany traktatów przedkładane przez rządy państw członkowskich, Parlament Europejski lub Komisję Europejską muszą być notyfikowane parlamentom narodowym państw członkowskich. Po drugie, o ile Rada Europejska opowie się za rozpatrzeniem propozycji zmian traktatów, Przewodniczący Rady Europejskiej zwołuje Konwent poprzedzający Konferencję Międzyrządową, który w drodze konsensusu przyjmuje zalecenia dla Konferencji. Rada Europejska za zgodą Parlamentu Europejskiego może jednak podjąć decyzję o niezwoływaniu konwentu, jeżeli zakres proponowanych zmian nie uzasadnia jego zwołania. W takim przypadku Rada Europejska określa mandat Konferencji przedstawicieli rządów państw członkowskich. Po trzecie wprowadzono procedurę monitorowania postępu w procesie ratyfikacji traktatu rewizyjnego – jeżeli po upływie dwóch lat cztery piąte Państw Członkowskich ratyfikowałoby traktat, a jedno lub więcej z Państw Członkowskich napotkało trudności w postępowaniu ratyfikacyjnym, sprawę kieruje się do Rady Europejskiej.

4.2.4. W odniesieniu do wskazanej procedury zmiany traktatów wnioskodawca kwestionuje brak udziału Sejmu i Senatu jako wstępnego warunku zmian prawa pierwotnego Unii. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że zarzut wnioskodawcy jest nietrafny. Zgodnie z artykułem 48 ustęp 2 zdanie drugie Traktatu o Unii Europejskiej propozycje wszczęcia zwykłej procedury zmiany traktatów stanowiących podstawę Unii muszą być notyfikowane parlamentom narodowym. Znaczy to, że już na początkowym etapie procedury rewizyjnej parlamenty narodowe, w tym Sejm i Senat, mają możliwość zaznajomienia się z przedkładanymi propozycjami, a także mogą zająć co do nich stanowisko w ramach współpracy z innymi organami państwowymi w sprawach europejskich. Ponadto w ramach zwykłej procedury zmian Rada Europejska zwołuje konwent złożony m.in. z przedstawicieli parlamentów narodowych (artykuł 48 ustęp 3 Traktatu o Unii Europejskiej). W takim przypadku parlament narodowy bierze udział w określeniu zaleceń dla Konferencji Międzyrządowej przygotowującej zmianę traktatów. Sejm i Senat mają również zagwarantowane prawo głosu w przypadku decyzji dotyczącej niezwoływania konwentu. Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy kooperacyjnej przed podjęciem przez Radę Europejską decyzji o niezwoływaniu konwentu, o którym mowa w artykuł 48 ustęp 3 Traktatu o Unii Europejskiej, Prezes Rady Ministrów zasięga opinii Sejmu i Senatu, która powinna stanowić podstawę stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej.

Dodatkowo należy wskazać, iż zgodnie z artykułem 48 ustęp 4 Traktatu o Unii Europejskiej zmiany traktatów wchodzą w życie po ich ratyfikowaniu przez wszystkie Państwa Członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. Udział Sejmu i Senatu w procedurze ratyfikacji traktatów rewizyjnych określa art. 90 Konstytucji.

4.2.5. Grupa senatorów wskazuje jako przedmiot kontroli konstytucyjności artykuł 48 ustęp 6 i 7 Traktatu o Unii Europejskiej, dotyczący uproszczonych procedur rewizyjnych traktatów, na których opiera się Unia Europejska. Kwestionowane przez wnioskodawcę postanowienia Traktatu o Unii Europejskiej mają następujące brzmienie:

Artykuł 48 ustęp 6 Traktatu o Unii Europejskiej: „Rząd każdego Państwa Członkowskiego, Parlament Europejski lub Komisja mogą przedkładać Radzie Europejskiej propozycje dotyczące zmiany wszystkich lub części postanowień części trzeciej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dotyczących wewnętrznych polityk i działań Unii.

Rada Europejska może przyjąć decyzję zmieniającą wszystkie lub część postanowień części trzeciej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Rada Europejska stanowi jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komisją oraz z Europejskim Bankiem Centralnym w przypadkach zmian instytucjonalnych w dziedzinie pieniężnej. Decyzja ta wchodzi w życie dopiero po jej zatwierdzeniu przez Państwa Członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi.

Decyzja, o której mowa w akapicie drugim, nie może zwiększyć kompetencji przyznanych Unii w Traktatach”.

Artykuł 48 ustęp 7 Traktatu o Unii Europejskiej: „Jeżeli Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej lub tytuł V niniejszego Traktatu przewiduje, że Rada stanowi jednomyślnie w danej dziedzinie lub w danym przypadku, Rada Europejska może przyjąć decyzję upoważniającą Radę do stanowienia większością kwalifikowaną w tej dziedzinie lub w tym przypadku. Niniejszego akapitu nie stosuje się do decyzji mających wpływ na kwestie wojskowe lub obronne.

Jeżeli Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przewiduje, że akty ustawodawcze przyjmowane są przez Radę zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, Rada Europejska może przyjąć decyzję zezwalającą na przyjęcie takich aktów zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą.

Wszelkie inicjatywy podejmowane przez Radę Europejską na podstawie akapitu pierwszego lub drugiego są przekazywane parlamentom narodowym. W przypadku, gdy parlament narodowy notyfikuje swój sprzeciw w terminie sześciu miesięcy od takiego przekazania, decyzja, o której mowa w akapicie pierwszym lub drugim, nie zostaje przyjęta. W przypadku braku sprzeciwu Rada Europejska może przyjąć taką decyzję.

W celu przyjęcia decyzji, o których mowa w akapicie pierwszym lub drugim, Rada Europejska stanowi jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, wyrażonej przez większość członków wchodzących w jego skład”.

4.2.6. Zdaniem grupy senatorów brak udziału właściwych organów konstytucyjnych, jako warunku wstępnego zmiany prawa pierwotnego Unii, jest niezgodny z zasadą prymatu Konstytucji. Wnioskodawca wskazał, że co prawda artykuł 48 ustęp 6 Traktatu o Unii Europejskiej przewiduje możliwość wejścia w życie decyzji instytucji Unii Europejskiej dopiero po zatwierdzeniu przez państwo członkowskie zgodnie z wymogami konstytucyjnymi, lecz czyni to jedynie w odniesieniu do zmian instytucjonalnych w dziedzinie pieniężnej. Grupa senatorów jako wzorce kontroli konstytucyjności wymienia art. 8 ust. 1 oraz art. 90 ust. 1 Konstytucji.

4.2.7. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że Traktat z Lizbony, oprócz zmienionej zwykłej procedury rewizyjnej traktatów unormowanej w artykule 48 ustęp 1-5 Traktatu o Unii Europejskiej, wprowadził uproszczone procedury rewizyjne przewidziane w kwestionowanym przez wnioskodawców artykule 48 ustęp 6 i 7 Traktatu o Unii Europejskiej. Zgodnie z procedurą unormowaną w zaskarżonych przepisach Traktatu o Unii Europejskiej zmiana traktatów nie wymaga zwołania konwentu ani Konferencji przedstawicieli rządów państw członkowskich. Uproszczone procedury zmiany traktatów mają zapewnić większą elastyczność ustrojowi Unii, gdyż pozwalają dokonać modyfikacji postanowień traktatów w określonych dziedzinach (szczegółowo wymienionych w artykule 48 ustęp 6 i 7 Traktatu o Unii Europejskiej) bez konieczności wszczynania skomplikowanej procedury ich rewizji. Zabieg ten ma przede wszystkim za zadanie podnieść efektywność procesu decyzyjnego Unii. Pierwsza z procedur przewidziana w artykule 48 ustęp 6 Traktatu o Unii Europejskiej przewiduje uproszczoną zmianę części trzeciej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczącej polityk i działań wewnętrznych Unii. Propozycje zmian w tym zakresie mogą przedstawiać Radzie Europejskiej rządy państw członkowskich, Parlament Europejski i Komisja. Na tej podstawie Rada Europejska może przyjąć decyzję zmieniającą wszystkie lub część postanowień części trzeciej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zgodnie z artykułem 48 ustęp 6 akapit 3 wskazana decyzja nie może zwiększyć kompetencji przyznanych Unii w traktatach. Rada Europejska stanowi jednomyślnie (a więc za zgodą wszystkich państw członkowskich), po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komisją, natomiast w przypadkach zmian instytucjonalnych w dziedzinie polityki pieniężnej również po konsultacji z Europejskim Bankiem Centralnym. Decyzja Rady Europejskiej wchodzi w życie dopiero po jej zatwierdzeniu przez wszystkie państwa członkowskie, zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi.

W świetle prawa polskiego, dla aktów prawnych, o których mowa w artykule 48 ustęp 6 Traktatu o Unii Europejskiej, art. 12 ust. 2a ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. Nr 39, poz. 443, ze zm.; dalej: ustawa o umowach międzynarodowych), znowelizowany przez ustawę kooperacyjną wymaga ratyfikacji. Przedłożenie umowy międzynarodowej Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej do ratyfikacji jest dokonywane po uzyskaniu zgody, o której mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 Konstytucji, lub po zawiadomieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z art. 89 ust. 2 Konstytucji (art. 15 ust. 5 w związku z art. 15 ust. 3 ustawy o umowach międzynarodowych).

Druga z uproszczonych procedur rewizyjnych traktatów została przewidziana w artykule 48 ustęp 7 Traktatu o Unii Europejskiej. Przepis ten dopuszcza możliwość wprowadzenia zmian w procedurach decyzyjnych unormowanych w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a także w tytule V Traktatu o Unii Europejskiej, tj. przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Wskazana procedura może zostać zastosowana wyłącznie do wprowadzania dwóch rodzajów zmian. Po pierwsze, gdy przepisy traktatów przewidują, że Rada stanowi jednomyślnie w danej dziedzinie lub w danym przypadku, Rada Europejska może przyjąć decyzję upoważniającą Radę do stanowienia, w tej dziedzinie lub w tym przypadku, większością kwalifikowaną. Wskazanej procedury nie stosuje się jednak do decyzji mających wpływ na kwestie wojskowe lub obronne. Po drugie, gdy Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przewiduje, że akty ustawodawcze przyjmowane są przez Radę zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, Rada Europejska może przyjąć decyzję zezwalającą na przyjęcie takich aktów zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą. Wszelkie inicjatywy podejmowane przez Radę Europejską są przekazywane parlamentom narodowym. W przypadku gdy parlament narodowy notyfikuje swój sprzeciw w terminie sześciu miesięcy od takiego przekazania, decyzja Rady nie zostaje przyjęta. W przypadku braku sprzeciwu Rada Europejska może przyjąć taką decyzję. W celu przyjęcia decyzji Rada Europejska stanowi jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, wyrażonej przez większość członków wchodzących w jego skład.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy kooperacyjnej decyzję w sprawie stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie projektu aktu prawnego Unii Europejskiej, o którym mowa w artykule 48 ustęp 7 Traktatu o Unii Europejskiej podejmuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Rady Ministrów, za zgodą wyrażoną w ustawie.

4.2.8. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że procedury uproszczonych zmian traktatów przewidziane w artykule 48 ustęp 6 i 7 Traktatu o Unii Europejskiej zostały zaakceptowane przez Rzeczpospolitą Polską, która ratyfikowała Traktat z Lizbony zgodnie z art. 90 Konstytucji. Decyzje Rady Europejskiej, o których mowa w artykule 48 ustęp 6 i 7 Traktatu o Unii Europejskiej, są podejmowane jednomyślnie przez szefów państw lub rządów państw członkowskich, jak również jej przewodniczącego oraz przewodniczącego Komisji.

Wejście w życie decyzji podjętej zgodnie z artykułem 48 ustęp 6 Traktatu o Unii Europejskiej wymaga zatwierdzenia przez wszystkie państwa członkowskie, zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi. W polskim porządku prawnym wskazane akty prawne Rady Europejskiej wymagają ratyfikacji zgodnie z odpowiednimi postanowieniami Konstytucji. Niezasadny jest zatem zarzut grupy senatorów dotyczący braku udziału we wskazanych procedurach konstytucyjnych organów państwa. Każdej zmianie procedury stanowienia prawa w ramach Unii Europejskiej, przewidzianej w artykule 48 ustęp 6 i 7 Traktatu o Unii Europejskiej towarzyszą gwarancje pozwalające państwom członkowskim na skuteczną obronę interesów narodowych. Ponadto zarzut wnioskodawcy dotyczący wyrażenia zgody wyłącznie na zmiany traktatów w przypadkach zmian instytucjonalnych w dziedzinie pieniężnej wynika z niedokładnego odczytania treści artykułu 48 ustęp 6 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej. Wskazane wymaganie odnosi się bowiem do wszystkich decyzji podjętych na podstawie artykułu 48 ustęp 6 Traktatu o Unii Europejskiej, natomiast zmiany instytucjonalne w dziedzinie pieniężnej wymagają dodatkowo konsultacji z Europejskim Bankiem Centralnym.

Podjęcie decyzji zgodnie z artykułem 48 ustęp 7 Traktatu o Unii Europejskiej jest uzależnione od braku sprzeciwu któregośkolwiek z parlamentów narodowych w terminie sześciu miesięcy.

4.2.9. Artykuł 48 ustęp 6 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej przewiduje, że „Rada Europejska może przyjąć decyzję zmieniającą wszystkie lub część postanowień części trzeciej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Rada Europejska stanowi jednomyślnie po konsultacji (...). Decyzja ta wchodzi w życie dopiero po jej zatwierdzeniu przez Państwa Członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi”. Z kwestionowanego postanowienia Traktatu wynika, że zmiana, której ono dotyczy, nie wejdzie w życie, jeśli nie zostanie „zatwierdzona” przez Rzeczpospolitą zgodnie z jej wymogami konstytucyjnymi. Do ustrojodawcy należy sprecyzowanie tych wymogów.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ewentualne przekazanie kompetencji organów państwowych w niektórych sprawach w wyniku tej zmiany byłoby możliwe jedynie z zachowaniem zasad określonych w art. 90 Konstytucji dotyczących przekazania kompetencji na podstawie umowy międzynarodowej. Jednakże jakiegokolwiek przekazanie kompetencji w tym przypadku nie jest możliwe, ponieważ artykuł 48 ustęp 6 akapit trzeci Traktatu o Unii Europejskiej stanowi, że przedmiotowa decyzja „nie może zwiększyć kompetencji przyznanych Unii w Traktatach”. Nie nastąpi więc przekazanie „kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach”. Nie chodzi zatem o przekazanie kompetencji.

Kwestionowany przepis artykułu 48 ustęp 6 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej jest zgodny z powołanym wzorcem konstytucyjnym.

4.2.10. O zastosowaniu procedury określonej w artykule 48 ustęp 7 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej Rada Europejska decyduje jednomyślnie, co oznacza, że Rzeczpospolita może zablokować tego rodzaju decyzję w przypadku, gdyby rozstrzygnięcie naruszało zasady przekazywania kompetencji określone w art. 90 Konstytucji w zakresie wskazanym przez wnioskodawcę jako wzorzec kontroli. Właściwe władze publiczne nie są więc pozbawione zdolności przestrzegania postanowień Konstytucji. Zastosowanie tej procedury zależy od stanowiska polskiego Sejmu i Senatu, ponieważ – w myśl artykułu 48 ustęp 7 akapit trzeci – inicjatywa w tej sprawie podlega „przekazaniu” parlamentom narodowym, które mogą notyfikować swój sprzeciw we wskazanym terminie ze skutkiem w postaci zablokowania podjęcia decyzji o zastosowaniu omawianej procedury. Prawodawca krajowy jest władny określić mechanizm kształtowania stanowiska parlamentu w sprawach „przekazanych” na podstawie artykułu 48 Traktatu o Unii Europejskiej, który zawiera rozwiązania zabezpieczające suwerenne prawa Rzeczypospolitej.

W przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego artykuł 48 ustęp 7 akapit drugi jest zgodny ze wskazanymi przez wnioskodawcę wzorcami konstytucyjnymi.

Artykuł 48 ustęp 7 Traktatu o Unii Europejskiej stanowi w akapicie trzecim, że wszelkie inicjatywy podejmowane przez Radę Europejską na podstawie akapitu pierwszego lub drugiego są przekazywane parlamentom narodowym. W przypadku gdy parlament narodowy notyfikuje swój sprzeciw w terminie sześciu miesięcy od takiego przekazania, decyzja, o której mowa w akapicie pierwszym lub drugim, nie zostaje przyjęta. W przypadku braku sprzeciwu Rada Europejska może przyjąć taką decyzję.

Przekazywanie kompetencji możliwe jest jedynie na zasadach określonych w art. 90 ust. 1-3 Konstytucji i z zastosowaniem tych zasad do ewentualnego przekazania kompetencji na podstawie umowy międzynarodowej, lecz nie w trybie zmiany umowy międzynarodowej, ale w trybie wykonania jej postanowień, czego dotyczy kwestionowany artykuł 48 ustęp 7. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego artykuł 48 ustęp 7 akapit trzeci jest zgodny z powołanym wzorcem konstytucyjnym.

4.2.11. Wniosek senatorski dotyczy artykułu 48 ustęp 6 i 7 Traktatu o Unii Europejskiej w związku z powołanymi przepisami Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a w szczególności z artykułem 2 ustęp 2 tego traktatu, który stanowi, że

„Jeżeli Traktaty przyznają Unii w określonej dziedzinie kompetencję dzieloną z Państwami Członkowskimi, Unia i Państwa Członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące w tej dziedzinie. Państwa Członkowskie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji. Państwa Członkowskie ponownie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia postanowiła zaprzestać wykonywania swojej kompetencji”. Artykuł 3 ustęp 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przyznaje Unii „wyłączną kompetencję do zawierania umów międzynarodowych, jeżeli ich zawarcie zostało przewidziane w akcie ustawodawczym Unii lub jest niezbędne do umożliwienia Unii wykonywania jej wewnętrznych kompetencji lub w zakresie, w jakim ich zawarcie może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres”. Artykuł 7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowi, że „Unia zapewnia spójność swoich poszczególnych polityk i działań, uwzględniając wszystkie swoje cele i zgodnie z zasadą przyznania kompetencji”.

W uzasadnieniu wniosku senatorskiego wskazano, że artykuł 48 Traktatu o Unii Europejskiej w związku z powołanymi przepisami Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej „nie uwzględnia nadrzędności zgody państwa członkowskiego w zakresie klauzuli krajowego bezpieczeństwa publicznego”. Zarzut ten nie jest zasadny wobec wyraźnego brzmienia artykułu 4 ustęp 2 Traktatu o Unii Europejskiej, który stanowi, że „bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego Państwa Członkowskiego”. Wnioskodawca wskazuje, że „dopiero przyjęcie” wskazanej przez niego klauzuli „usuwa sprzeczność potraktatowych instytucji i procedur Unii Europejskiej z obowiązującym w Polsce konstytucyjnym porządkiem prawnym”. Wymieniona klauzula jest przecież jednak przyjęta w Traktacie o Unii Europejskiej.

Zdaniem wnioskodawcy, „brak udziału prawodawczego właściwych organów konstytucyjnych jako warunku wstępnego zmiany prawa pierwotnego Unii na drodze traktatowej”. Jednakże udział ten jest przewidziany zarówno w artykule 48 Traktatu o Unii Europejskiej jako warunek wspomnianej zmiany, jak też w Protokole w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej.

4.2.12. Zdaniem wnioskodawcy, artykuł 352 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej może służyć niemal w całym zakresie stosowania prawa pierwotnego za podstawę kompetencji pozwalającej na działanie na płaszczyźnie europejskiej, co budzi zastrzeżenia ze względu na „zakaz przekazywania upoważnień blankietowych lub kompetencji do określania kompetencji” i umożliwia dokonywanie istotnych zmian podstaw traktatowych Unii Europejskiej „bez konieczności konstytucyjnego udziału – poza rządami Państw Członkowskich – organów prawodawczych”, co oznacza „przekroczenie konstytucyjnych warunków przenoszenia suwerennych praw państwa polskiego na Unię Europejską”.

Artykuł 352 ustęp 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowi: „Jeżeli działanie Unii okaże się niezbędne do osiągnięcia, w ramach polityk określonych w Traktatach, jednego z celów, o których mowa w Traktatach, a Traktaty nie przewidywały uprawnień do działania wymaganego w tym celu, Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, przyjmuje stosowne przepisy. Jeżeli przepisy te są przyjmowane przez Radę zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, stanowi ona również jednomyślnie na wniosek Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego”.

Artykuł 352 ustęp 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowi: „W ramach procedury kontroli stosowania zasady pomocniczości określonej w artykule 5 ustęp 3 Traktatu o Unii Europejskiej Komisja zwraca uwagę parlamentów narodowych na wnioski, których podstawą jest niniejszy artykuł”.

Grupa senatorów wskazuje, że artykuł 352 ustęp 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej umożliwia kreowanie kompetencji Unii do określania kompetencji nieprzyznanych przez państwa członkowskie. Senatorowie zwracają uwagę na brak udziału w omawianej procedurze konstytucyjnych organów państwa, w szczególności zaś organów władzy ustawodawczej. Zdaniem wnioskodawców udziału tego nie zapewnia artykuł 352 ustęp 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, gdyż przewiduje on jedynie wymaganie dotyczące konieczności informowania parlamentów narodowych o wnioskach przyjętych w trybie artykułu 352 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Kwestionowany przez wnioskodawcę artykuł 352 ustęp 1 i 2 jest w dużej mierze odpowiednikiem obowiązującego do czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony artykułu 308 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE). Wskazany przepis był już poddany kontroli Trybunału w wyroku o sygn. K 18/04 (pkt 18.6.). Trybunał Konstytucyjny m.in. podkreślił zasadnicze znaczenie wymogu podejmowania działań przez Radę na zasadzie jednomyślności. To znaczy, że działania przewidziane w art. 308 TWE nie mogą zostać podjęte bez zgody któregośkolwiek z państw członkowskich, w tym bez zgody Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że w porównaniu z dawnym art. 308 TWE, kwestionowany przez wnioskodawców artykuł 352 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej może znaleźć znacznie szersze zastosowanie, a mianowicie „w ramach polityk określonych w Traktatach”. Występują także różnice proceduralne. Zamiast konsultacji Rady z Parlamentem Europejskim wprowadza się wymaganie uzyskania jego zgody. Ponadto artykuł 352 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zawiera dodatkowe ustępy 2-4, które ograniczają i uzupełniają zakres zastosowania klauzuli elastyczności. Zgodnie z artykułem 352 ustęp 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w ramach procedury kontroli stosowania zasady pomocniczości określonej w artykule 5 ustęp 3 Traktatu o Unii Europejskiej, Komisja zwraca uwagę parlamentów narodowych na wnioski, których podstawą jest artykuł 352 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W tym zakresie parlamenty narodowe wykonują swoje kompetencje zgodnie z Protokołem nr 3 w sprawie stosowania zasad proporcjonalności i pomocniczości, szczególnie zaś artykuł 7 wskazanego Protokołu. Środki przyjęte na podstawie artykułu 352 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, nie mogą ponadto prowadzić do harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich, jeżeli traktaty wykluczają taką harmonizację (artykuł 352 ustęp 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Wskazany przepis nie może również służyć jako podstawa do osiągania celów związanych ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa, a wszelkie akty przyjęte na jego podstawie przestrzegają granic określonych w artykule 40 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej dotyczącego granic stosowania polityk, o których mowa w artykułach 3-6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (artykuł 352 ustęp 4 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Deklaracja nr 41 dołączona do Traktatu z Lizbony precyzuje dodatkowo, że odniesienie do celów Unii zawarte w artykule 352 ustępie 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczy celów określonych w artykule 3 ustępie 2, 3 i 5 Traktatu o Unii Europejskiej, w związku z tym wykluczone jest przyjmowanie aktów ustawodawczych w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

4.2.13. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że artykuł 352 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej jest subsydiarny w stosunku do innych przepisów traktatowych ustanawiających kompetencje Unii. Jego wykorzystanie jako podstawy prawnej środka (aktu prawnego) jest uzasadnione tylko wtedy, gdy żaden inny przepis traktatu nie daje instytucjom Unii kompetencji koniecznej do przyjęcia odnośnego środka (por. wyrok TS 45/86 Komisja przeciw Radzie, Rec. 1987 s. 1493). Wskazany przepis ma na celu uzupełnienie braku kompetencji do działania nadanych instytucjom Unii wprost

lub w sposób dorozumiany w konkretnych postanowieniach traktatu, w sytuacji gdy okaże się to niezbędne, by Unia mogła wypełniać swoje zadania i zrealizować jeden z celów wyznaczonych w traktatach. Artykuł 352 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, będący częścią porządku instytucjonalnego opartego na zasadzie kompetencji powierzonych (przyznanych), nie może stanowić podstawy rozszerzenia zakresu kompetencji Unii poza ogólne ramy wynikające z całości postanowień traktatów, w szczególności określających zadania i działania Unii. Przepis ten nie może służyć za podstawę wydania przepisów, których skutkiem miałyby być zmiana traktatów z pominięciem przewidzianej w tym celu procedury. Takie stanowisko zostało potwierdzone w Deklaracji nr 42 dołączonej do Traktatu z Lizbony. Już wcześniej analogiczny pogląd wyraził Trybunał Sprawiedliwości (por. opinię TS nr 2/94 w sprawie przystąpienia Wspólnoty do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Rec. 1996, s. 1759).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zarzuty wnioskodawcy dotyczące przekazania Unii na podstawie kwestionowanego artykułu 352 ustęp 1 i 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej kompetencji do tworzenia dodatkowych kompetencji są nieuzasadnione. Zgodnie z artykułem 4 ustęp 1 i artykułem 5 ustęp 2 Traktatu o Unii Europejskiej Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych (powierzonych) jej przez państwa członkowskie w traktatach, zaś wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii należą do państw członkowskich. Artykuł 352 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej formułuje warunki jego zastosowania: działanie Unii jest konieczne (niezbędne) do osiągnięcia jednego z celów Unii, mieści się w zakresie polityk określonych w traktatach (z wyłączeniem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa), zaś traktaty nie przewidywały uprawnień do działania wymaganego w tym celu. Ocena spełnienia wskazanych przesłanek należy do sądów unijnych (por. powoływaną powyżej opinię TS 2/94). Niezasadny jest również zarzut dotyczący pominięcia we wskazanej procedurze konstytucyjnych organów państwa. Na podstawie artykułu 352 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Rada stanowi jednomyślnie, a więc za zgodą przedstawicieli wszystkich państw członkowskich. Dodatkowe gwarancje dla parlamentów narodowych przewiduje Protokół nr 3 w sprawie stosowania zasad proporcjonalności i pomocniczości. Zgodnie z artykułem 7 ustęp 2 w przypadku, gdy uzasadnione opinie o niezgodności projektu aktu ustawodawczego z zasadą pomocniczości stanowią co najmniej jedną trzecią głosów przyznanych parlamentom narodowym, projekt aktu prawnego zostaje poddany ponownej analizie.

Szczegółowe gwarancje w zakresie udziału Sejmu i Senatu w procedurze stanowienia aktów prawnych na podstawie artykułu 352 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przewiduje art. 7 ust. 1 oraz art. 11 ustawy kooperacyjnej. Rada Ministrów przekazuje Sejmowi i Senatowi, niezwłocznie po ich otrzymaniu, projekty aktów Unii Europejskiej przyjmowanych na podstawie artykułu 352 ustęp 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Rada Ministrów przekazuje Sejmowi i Senatowi projekty stanowisk Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie tych projektów aktów Unii Europejskiej, biorąc pod uwagę terminy wynikające z prawa Unii Europejskiej, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania tych projektów. Przed rozpatrzeniem w Radzie projektu aktu ustawodawczego Unii Europejskiej albo projektu aktu prawnego Unii Europejskiej przyjmowanego na podstawie artykułu 352 ustęp 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Rada Ministrów zasięga opinii organu właściwego na podstawie regulaminu Sejmu i opinii organu właściwego na podstawie regulaminu Senatu, przedstawiając na piśmie informację o stanowisku Rzeczypospolitej Polskiej, jakie Rada Ministrów ma zamiar zająć podczas rozpatrywania projektu w Radzie. Do informacji Rada Ministrów dołącza uzasadnienie stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej, a także ocenę

przewidywanych skutków aktu prawnego Unii Europejskiej dla polskiego systemu prawa oraz skutków społecznych, gospodarczych i finansowych dla Rzeczypospolitej Polskiej.

Wprawdzie wymóg jednomyślności Rady i uzależnienie jej działania od wniosku Komisji oraz konieczność uzyskania zgody Parlamentu Europejskiego stanowią gwarancję ochrony podmiotowości Państw Członkowskich, to jednak należy podkreślić, że zgodnie z zasadą przyznania Unia działa tylko w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa Członkowskie. Artykuł 352 ustęp 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej nie może być rozumiany jako podstawa do przyznania Unii jakichkolwiek nieprzyznanych kompetencji, a zatem przepisy, o których mowa w artykule 352 ustęp 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, nie mogą kreować żadnych nieprzyznanych kompetencji.

4.2.14. Art. 90 ust. 1 Konstytucji, wskazywany jako wzorzec kontroli, dotyczy zawierania Traktatu Akcesyjnego bądź traktatów rewizyjnych i nie reguluje zagadnienia zastąpienia formuły jednomyślności formułą większości kwalifikowanej oraz zastąpienia szczególnej procedury prawodawczej zwykłą procedurą prawodawczą, co może oddziaływać na sferę kompetencji organów władzy państwowej. Konstytucja nie reguluje również trybu upoważnienia przedstawiciela w Radzie Europejskiej do działania w zakresie decyzji przewidzianych w artykule 48 ustęp 7 Traktatu o Unii Europejskiej. Brak regulacji konstytucyjnej w odniesieniu do tej kwestii nie oznacza jednak niezgodności z Konstytucją traktatowego mechanizmu przekazania lub modyfikacji kompetencji, którego ustanowienie nie koliduje ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi. Dopiero porównanie decyzji Rady Europejskiej z zakresem kompetencji traktatowo przekazanych stanowić może przesłankę oceny ich zgodności z Konstytucją w jej obecnym kształcie. W zależności od tej oceny byłoby możliwe dokonanie stosownej zmiany Konstytucji, modyfikacja zakresu przekazania kompetencji wynikająca z owej decyzji, ewentualnie uzyskanie zmiany danej decyzji lub podjęcie decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej.

Kwestionowany przez wnioskodawcę artykuł 48 Traktatu o Unii Europejskiej nie wyłącza możliwości zastosowania wymagań składających się na triadę konstytucyjnych ograniczeń przekazywania kompetencji (por. pkt 2.6. tej części uzasadnienia), a więc nie wyklucza wyrażenia zgody w sprawie przekazania kompetencji w niektórych sprawach w tym trybie w drodze ustawy, stosownie do wymagań określonych w art. 90 ust. 2 Konstytucji, lub w referendum ogólnokrajowym.

Do parlamentu należy podjęcie odpowiednich rozstrzygnięć dotyczących spełnienia wymagań konstytucyjnych niezbędnych ze względu na zasadę respektowania suwerenności w warunkach integracji europejskiej i ewentualnego sprecyzowania wymogów pozwalających uniknąć konsekwencji różnicy zdań w tej dziedzinie między rządem a parlamentem, czemu ma służyć uchwalona przez Sejm 8 października 2010 r. ustawa o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

Obowiązujące postanowienia konstytucyjne (w szczególności art. 90) umożliwiają wykładnię ustawy zasadniczej pozwalającą na uznanie, że modyfikacja postanowień traktatowych bez zmiany traktatu, pociągająca za sobą przekazanie kompetencji organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu na podstawie umowy międzynarodowej, chociaż nie w drodze zmiany jej postanowień w trybie rewizji traktatu, wymaga dopełnienia tych samych rygorów, które art. 90 Konstytucji określa dla umowy międzynarodowej.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne
sędziego TK Mirosława Granata
do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09, ponieważ nie zgadzam się częściowo z argumentacją zawartą w tym uzasadnieniu.

1. W uzasadnieniu wyroku wyrażony został pogląd (pkt 1.1.2.), że Traktat z Lizbony ratyfikowany w procedurze unormowanej w art. 90 Konstytucji, korzysta ze szczególnego domniemania konstytucyjności. Na jego poparcie zostały przywołane zupełnie zasadnicze argumenty: wymóg zachowania określonej procedury przy ratyfikacji takiego traktatu (przewyższający rygory konieczne dla zmiany Konstytucji) oraz udział Prezydenta RP w procedurze ratyfikacyjnej, który jest zobowiązany do uruchomienia procedury kontroli prewencyjnej takiego traktatu, jeżeli uważa go za sprzeczny z Konstytucją.

Formuła „szczególnego domniemania zgodności z Konstytucją” Traktatu Lizbońskiego nie przekonuje mnie, z kilku przyczyn. Po pierwsze, może sugerować, że akt normatywny korzystający z takiego domniemania, nie może zostać uznany za niekonstytucyjny, dopóki wnioskujący o kontrolę konstytucyjności nie przedstawi szczególnych (wyjątkowych) argumentów przemawiających za takim rozstrzygnięciem. Chcę zwrócić uwagę że nawet rygory przewidziane w art. 90 Konstytucji nie stwarzają gwarancji, że ratyfikowany traktat będzie zgodny z Konstytucją. Tryb związania się umową międzynarodową nie przesądza bezpośrednio o tym, czy dana umowa będzie konstytucyjna. Szczególny tryb z art. 90, ma chronić porządek konstytucyjny przed wadliwym i nierzetelnym przekazaniem kompetencji. Jednakże wyjaśnianie „przekazywania kompetencji” następuje w orzecznictwie i w doktrynie. Wydaje się ponadto, że akcentując tu rygory wyższe niżli konieczne do zmiany przepisów Konstytucji, problem konstytucyjności lub niekonstytucyjności prawa wydawanego (stanowionego) na podstawie Konstytucji, łatwo jest mylić z kwestią tzw. sztywności samej Konstytucji. Po wtóre, kontrola prewencyjna uruchamiana przez Prezydenta obejmuje przecież nie tylko umowy międzynarodowe (przywołany argument przemawiałby zatem za przyznaniem szczególnego domniemania konstytucyjności również ustawom). Przy tym należy podkreślić, iż w świetle art. 133 Konstytucji, uruchomienie kontroli prewencyjnej przez Prezydenta, jest zawsze fakultatywne i zależne od woli Prezydenta. Po trzecie, sama Konstytucja nie stwarza podstaw do stopniowania domniemania konstytucyjności aktów normatywnych obowiązujących w polskim porządku prawnym (nie przeczy temu fakt, że w ramach kontroli prewencyjnej, Trybunał zakłada silniejsze domniemanie konstytucyjności ustawy, która nie weszła w życie).

Niezależnie od dyskusji wywołanej ujęciem kwestii domniemania konstytucyjności w niniejszej sprawie (umowy międzynarodowej ratyfikowanej w trybie art. 90 Konstytucji), do problematyki związanej z ową preasumpcją, nie przywiązuję w mojej polemice z ustaleniami uzasadnienia, decydującego znaczenia. Chciałem jedynie zaznaczyć, iż domniemanie konstytucyjności Traktatu, „ratyfikowanego przez Prezydenta RP za zgodą udzieloną w ustawie uchwalonej stosownie do wymagań określonych w art. 90 Konstytucji” (pkt 1.1.2.) może być kwestionowane i podlega obalaniu, na niejako „zwykłych” zasadach. Konstrukcja domniemania zakłada, że jeśli nie wykaże się tezy przeciwnej, to uznajemy dany fakt lub dane założenie. Wydaje się, że podobnie rzecz się

ma z domniemaniem konstytucyjności: każdy akt normatywny jest uznawany za zgodny z Konstytucją, dopóki nie zostanie wykazane, iż jest inaczej.

2. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na gwarancje dla interesów państw członkowskich, jako na istotny czynnik wpływający na ocenę konstytucyjności zaskarżonych postanowień traktatowych (pkt 4.1. i pkt 4.3.3.). I tak np. mechanizm „monitoringu” postępów w ratyfikacji traktatów rewizyjnych przez państwa członkowskie prezentowany jest jako jedno z tego typu zabezpieczeń (art. 48 ust. 5 Traktatu). Mechanizm ten służy, moim zdaniem, przede wszystkim gwarantowaniu interesów Unii Europejskiej jako całości (może być wykorzystywany m.in. celem nakłaniania poszczególnych państw, które niechętnie odnosiłyby się do ratyfikacji podpisanych traktatów rewizyjnych, do zmiany stanowiska). „Monitoring” z art. 45 ust. 5, w żaden sposób nie rozszerza ochrony interesów państw zainteresowanych zablokowaniem wejścia w życie podpisanych traktatów rewizyjnych.

W innym fragmencie uzasadnienia, z kolei mechanizm uzależnienia działania Rady od wniosku Komisji oraz konieczność uzyskania zgody Parlamentu Europejskiego, zostały przedstawione jako gwarancje ochrony podmiotowości państw członkowskich. Tymczasem w myśl postanowień traktatowych, Komisja wspiera ogólny interes Unii (art. 17 ust. 1 TUE), a Parlament Europejski składa się z przedstawicieli obywateli Unii (art. 14 TUE). Parlament Europejski reprezentuje wszystkie narody państw członkowskich Unii Europejskiej. Wymienione w uzasadnieniu wyroku rozwiązanie, odpowiada idei organizacji ponadnarodowej i służy ochronie interesów całej Unii Europejskiej.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza również, iż „w uzasadnieniu wniosku senatorskiego wskazano, że artykuł 48 Traktatu o Unii Europejskiej w związku z powołanymi przepisami Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej «nie uwzględnia nadrzędności zgody państwa członkowskiego w zakresie klauzuli krajowego bezpieczeństwa publicznego». Zarzut ten nie jest zasadny wobec wyraźnego brzmienia artykułu 4 ustęp 2 Traktatu o Unii Europejskiej, który stanowi, że «bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego Państwa Członkowskiego»” (pkt 4.2.11.). Przywołany pogląd Trybunału może budzić pewną wątpliwość, ponieważ pojęcie bezpieczeństwa narodowego z art. 4 ust. 2 TUE nie jest tożsame z „bezpieczeństwem publicznym” (którym to pojęciem posługują się wnioskodawcy). W myśl tytułu V TFUE sprawy „bezpieczeństwa” należą do zakresu działania Unii Europejskiej, która stanowi „przestrzeń bezpieczeństwa, wolności i sprawiedliwości”. Sprawy „bezpieczeństwa publicznego” mieszczą się zatem w zakresie działania Unii Europejskiej. Przywoływany art. 4 ust. 2 TUE nie stanowi sam przez się gwarancji interesów państwa w dziedzinie bezpieczeństwa publicznego.

3. W moim przekonaniu, rozstrzygnięcie kwestii zgodności zaskarżonych przepisów z art. 90 Konstytucji wymaga w pierwszej kolejności precyzyjnego ustalenia znaczenia tego przepisu. Po drugie, art. 90 Konstytucji stanowiąc podstawę dla przekazywania przez Polskę kompetencji organów władzy państwowej, powinien być odczytywany w szerszym kontekście aksjologii konstytucyjnej.

Konstytucja określa fundamentalne wartości, na których zasadza się system prawny oraz wskazuje podstawowe zadania publiczne, które ma realizować państwo. W obecnych warunkach, wobec malejącej zdolności państw do rozwiązywania problemów gospodarczych i społecznych, niezbędne jest poszukiwanie instrumentów dla urzeczywistniania wartości konstytucyjnych oraz realizacji zadań publicznych. W zamyśle ustrojodawcy, instrumentem takim jest między innymi uczestnictwo Polski w organizacjach międzynarodowych wyposażonych we władztwo publiczne.

Z perspektywy Konstytucji, „przekazywanie kompetencji” jest jednym ze środków urzeczywistniania wartości konstytucyjnych oraz realizacji zadań ciążących na państwie. Przekazywanie kompetencji ma sens wtedy, gdy prowadzi do lepszej realizacji wartości i zadań konstytucyjnych. Z jednej strony, Polska ma konstytucyjny obowiązek powstrzymania się od przekazywania kompetencji organizacji międzynarodowej, jeżeli takie przekazanie nie służy pełniejszej realizacji konstytucyjnych wartości i zadań (podobnie, jeżeli członkostwo w organizacji wyposażonej w kompetencje organów władzy państwowej przestaje służyć realizacji wartości i zadań konstytucyjnych). Z drugiej jednak strony, z norm konstytucyjnych poddających pod ochronę określone wartości oraz określających zadania państwa można wyprowadzić obowiązek państwa do podejmowania działań zapewniających ich realizację przy pomocy najbardziej adekwatnych środków konstytucyjnych. Zadania konstytucyjne, które są lepiej wykonywane na szczeblu ponadnarodowym mogą i powinny być powierzane organizacjom międzynarodowym, wyposażonym w odpowiednie kompetencje. Art. 90 Konstytucji powinien zatem służyć efektywnej realizacji konstytucyjnych wartości i zadań, ale korzystanie z niego podlega ocenie, z punktu widzenia tych wartości i zadań.

Przy ustaleniu znaczenia art. 90 Konstytucji kluczowe jest interpretowanie „przekazania kompetencji organów władzy państwowej”. W świetle ustaleń doktrynalnych, termin ten nie oznacza prostego przesunięcia kompetencji z poziomu państwa na poziom ponadpaństwowy, ale jest określeniem złożonej sytuacji prawnej w odniesieniu do udziału państwa w organizacjach i organach międzynarodowych wyposażonych w niektóre kompetencje władcze. „Przekazywanie kompetencji organów władzy państwowej” oznacza sytuację, w których określony podmiot został wyposażony w kompetencje, pod następującymi warunkami: 1) kompetencje te mają charakter władczy; 2) dotyczą spraw należących do zakresu władzy Rzeczypospolitej Polskiej; 3) podmiotami podległymi tym kompetencjom są osoby fizyczne lub inne podmioty prywatne znajdujące się pod władzą Rzeczypospolitej, 4) kompetencje upoważniają daną organizację międzynarodową lub organ do wydawania aktów prawnych nakładających obowiązki bezpośrednio na wymienione podmioty. Innymi słowy, w wyniku „przekazania kompetencji” określona organizacja lub organ zostają wyposażone we władzę publiczną sprawowaną bezpośrednio nad podmiotami prywatnymi podlegającymi władzy Rzeczypospolitej Polskiej. Powierzenie takiej władzy organizacji lub organowi międzynarodowemu wymaga spełnienia warunków materialno- i formalnoprawnych, określonych w art. 90 Konstytucji. Przepis ten upoważnia do przekazywania „kompetencji organów władzy państwowej”, co zakłada precyzyjne określenie prawnych środków działania organizacji lub organu międzynarodowego. Konstytucja nie stanowi o przekazywaniu „władztwa państwowego”, „zwierzchnictwa terytorialnego”, czy „praw zwierzchnich”, nieskonkretyzowanych poprzez precyzyjnie wskazane kompetencje. Art. 90 Konstytucji zakłada zatem należyty poziom określoności umowy międzynarodowej stanowiącej podstawę przekazywania kompetencji. Umowa międzynarodowa, o której mowa w art. 90 Konstytucji, musi wyznaczać z odpowiednią precyzją konkretne kompetencje poszczególnych organów danej organizacji międzynarodowej lub kompetencje organu międzynarodowego (będzie jeszcze o tym mowa w dalszej części zdania odrębnego).

Art. 90 Konstytucji przewiduje szczególną procedurę ratyfikacji umów międzynarodowych stanowiących podstawę przekazywania kompetencji organów władzy państwowej. Na tle tego przepisu pojawiają się różnego rodzaju wątpliwości co do zakresu jego stosowania.

Po pierwsze, nasuwa się pytanie o znaczenie formuły „na podstawie umowy międzynarodowej”. W literaturze przedmiotu wyrażony został pogląd, że w myśl

przepisów Konstytucji przekazanie kompetencji może nastąpić nie tylko w samej umowie międzynarodowej, ale także w drodze różnego rodzaju aktów prawnych wydanych na podstawie umowy. Oznacza to, że akt prawny podejmowany na podstawie umowy międzynarodowej, ratyfikowanej w trybie art. 90 Konstytucji i przekazujący kompetencje organów władzy państwowej, nie musi zostać ratyfikowany ani w inny sposób zaaprobowany w trybie określonym w tym przepisie, o ile dana umowa międzynarodowa z odpowiednią precyzją określa konkretne kompetencje, które mogą zostać przekazane w drodze aktu prawnego wydawanego na jej podstawie. Zatem, umowa międzynarodowa ratyfikowana w trybie art. 90 Konstytucji, może dopuszczać przekazanie konkretnych, z góry określonych kompetencji, przekazanych w drodze aktu prawnego wydawanego na jej podstawie, bez potrzeby ponownego odwoływania się do procedury określonej w rozważanym przepisie.

Po drugie, nasuwa się tu pytanie o to, czy wszelkie zmiany umowy ratyfikowanej w trybie określonym w art. 90 Konstytucji, wymagają ponownego zastosowania tego trybu. Jeżeli, w myśl tego przepisu, przedmiotem przekazania ma być konkretna kompetencja, to zakres jego stosowania musi obejmować nie tylko przekazanie kompetencji w ścisłym tego słowa znaczeniu, ale także wszelkie istotne zmiany regulacji dotyczących kompetencji przekazanych wcześniej. Do zmian istotnych należy zaliczyć w szczególności zmiany trybu wykonywania tych kompetencji (takie jak zmiany przepisów dotyczących większości wymaganych przy wykonywaniu kompetencji przekazanych). Oznacza to, że zmiana postanowień umowy międzynarodowej (ratyfikowanej w trybie art. 90 Konstytucji) dotyczących istotnych elementów przekazanych kompetencji wymaga zawarcia nowej umowy międzynarodowej, podlegającej ratyfikacji w trybie art. 90 Konstytucji. Dopuszczalna jest również zmiana analizowanej umowy międzynarodowej w drodze innego aktu prawnego podlegającego zatwierdzeniu w trybie określonym w rozważanym przepisie konstytucyjnym. Wyjątkowo, w świetle przedstawionych wyżej argumentów, umowa międzynarodowa ratyfikowana w trybie art. 90 Konstytucji może upoważniać do wprowadzania na jej podstawie zmian w drodze aktów prawnych nie podlegających zatwierdzeniu w trybie art. 90 Konstytucji, o ile treść dopuszczalnych zmian została odpowiednio precyzyjnie wyznaczona w wymienionej umowie.

Moim zdaniem, znaczenie art. 90 Konstytucji nie zostało wyjaśnione przez Trybunał, w stopniu niezbędnym dla poprawnego uzasadnienia rozstrzygnięcia rozpoznawanej sprawy. W konsekwencji uzasadnienie tej części wyroku, nie jest wolne od pewnych niespójności.

3.1. W punkcie 2.6. uzasadnienia Trybunał stwierdza, że „zmiana umowy międzynarodowej stanowiącej podstawę przekazania kompetencji, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji, wymaga zgody stosownie do postanowień art. 90 Konstytucji”, co wydaje się sugerować, że każda, nawet najdrobniejsza zmiana traktatów stanowiących podstawę funkcjonowania Unii Europejskiej wymaga zastosowania trybu określonego w wymienionym przepisie konstytucyjnym.

Z kolei w punkcie 4.2.9. Trybunał uzasadniając pogląd o zgodności z Konstytucją artykułu 48 ustęp 6 akapit trzeci TUE, stwierdza, że „jakiegokolwiek przekazanie kompetencji w tym przypadku nie jest możliwe, ponieważ artykuł 48 ustęp 6 akapit trzeci Traktatu o Unii Europejskiej stanowi, że przedmiotowa decyzja «nie może zwiększyć kompetencji przyznanych Unii w Traktatach». Nie nastąpi więc przekazanie «kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach». Nie chodzi zatem o przekazanie kompetencji”. Taka wypowiedź sugeruje, że art. 90 Konstytucji znajduje zastosowanie tylko w przypadku przekazania kompetencji, natomiast inne zmiany traktatów stanowiących podstawę funkcjonowania Unii Europejskiej nie były objęte zakresem

stosowania rozważanego przepisu konstytucyjnego (co przeczyłoby pogładowi zacytowanemu powyżej).

Niespójność występuje także w punkcie 4.2.7., gdzie Trybunał Konstytucyjny stwierdza: „W świetle prawa polskiego, dla aktów prawnych, o których mowa w art. 48 ust. 6 Traktatu o Unii Europejskiej, art. 12 ust. 2a ustawy (...) o umowach międzynarodowych (...), znowelizowany przez ustawę kooperacyjną wymaga ratyfikacji. Przedłożenie umowy międzynarodowej Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej do ratyfikacji jest dokonywane po uzyskaniu zgody, o której mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 Konstytucji, lub po zawiadomieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z art. 89 ust. 2 Konstytucji (art. 15 ust. 5 w związku z art. 15 ust. 3 ustawy o umowach międzynarodowych)”. W wypowiedzi tej Trybunał dopuszcza różne tryby ratyfikacji zmian traktatów stanowiących podstawę funkcjonowania Unii Europejskiej, co zdaje się przeczyć przywołanemu wyżej kategorycznemu stwierdzeniu, że zmiany tych traktatów wymagają zastosowania art. 90 Konstytucji.

W jeszcze innym miejscu (w punkcie 2.6.) Trybunał wypowiada pogląd, że „art. 90 Konstytucji (...) wyklucza przekazywanie kompetencji bez zachowania przewidzianej w nim podstawy prawnej i demokratycznej procedury jej stanowienia. Zmiana treści traktatu bez zachowania trybu ratyfikacyjnego prowadząca do przekazania kompetencji na rzecz Unii wymaga – ze względu na obowiązywanie art. 2 Konstytucji – właściwej podstawy ustawowej stosownie do reguł zawartych w art. 90 Konstytucji”.

Przywołane wypowiedzi budzą wątpliwości. Chcę zauważyć, że art. 90 Konstytucji znajduje zastosowanie zarówno w przypadku przekazywania kompetencji, jak i w przypadku istotnych zmian traktatów dotyczących kompetencji już przekazanych. Poza zakresem jego stosowania znajdują się natomiast zmiany traktatów nie dotyczące istotnych elementów przekazanych wcześniej kompetencji, a także zmiany nie odnoszące się w ogóle do kompetencji organizacji czy organu międzynarodowego, ale dotyczące innych postanowień w nich zawartych. W mojej ocenie, w świetle przedstawionej argumentacji, możliwe jest przekazanie kompetencji w drodze aktu prawnego wydawanego na podstawie umowy ratyfikowanej w trybie art. 90 Konstytucji, bez potrzeby ponownego zatwierdzenia w trybie tego przepisu wymienionego aktu zmieniającego traktaty.

3.2. Art. 48 ust. 7 TUE normuje jedną z uproszczonych procedur zmiany traktatów stanowiących podstawę funkcjonowania Unii Europejskiej. Zgadzam się ze stanowiskiem wyrażonym w wyroku, że przepis ten jest zgodny z Konstytucją. W rozpoznawanej sprawie, istotne znaczenie ma jednak poprawne kwalifikowanie treści tego przepisu, z perspektywy art. 90 Konstytucji. W mojej ocenie, wymieniony przepis traktatowy nie stanowi podstawy do przekazywania kompetencji, upoważnia natomiast do zmiany istotnych elementów trybu wykonywania kompetencji już przekazanych. Przepis ten precyzyjnie wyznacza treść dopuszczalnych zmian, które mogą zostać wprowadzone na jego podstawie. Z przedstawionych wyżej względów akty prawne wydawane na jego podstawie stanowią przykład przekazywania kompetencji na podstawie umowy międzynarodowej ratyfikowanej w trybie art. 90 Konstytucji. W mojej ocenie, w świetle poglądów wyrażonych w doktrynie, na gruncie obowiązującej Konstytucji, akty te nie wymagają ani uprzedniej zgody w trybie art. 90 Konstytucji, ani też zatwierdzenia w procedurze unormowanej w tym przepisie konstytucyjnym.

Trybunał rozważa przy tym kwestię ewentualnej sprzeczności między zmianą traktatu przyjętą na podstawie art. 48 ust. 7 TUE a Konstytucją oraz możliwe sposoby usunięcia takiej kolizji (stosowne zmiany w Konstytucji, modyfikacja zakresu przekazania kompetencji wynikająca z owej decyzji, względnie uzyskanie zmiany przedmiotowej decyzji, podjęcie decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej). Takie podejście budzi

wątpliwość, ponieważ art. 48 ust. 7 TUE wąsko i jednoznacznie określa treść zmian, które mogą zostać wprowadzone na jego podstawie. Zmiany takie, o ile tylko mieszczą się w zakresie określonym w art. 48 ust. 7 TUE, należy uznać za zgodne z Konstytucją (nie ma potrzeby rozważać w uzasadnieniu kwestii ewentualnej kolizji treści tych zmian z treścią norm konstytucyjnych).

4. Podzielam pogląd, że art. 352 TFUE (tzw. klauzula elastyczności) jest zgodny z Konstytucją. Mam jednak wątpliwość co sposobu uzasadnienia tego poglądu. Art. 352 TFUE upoważnia Unię Europejską do stanowienia prawa dla realizacji celów traktatowych w ramach polityk określonych w traktatach. Przepis ten reguluje jednocześnie procedurę stanowienia prawa na jego podstawie. Konstrukcja klauzuli elastyczności może budzić zastrzeżenia z punktu widzenia standardu państwa prawnego, w szczególności z punktu widzenia zasady określoności regulacji prawnych. Należy również zauważyć, że w naszej doktrynie prawnej przyjmujemy zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, a także zakaz wyprowadzenia kompetencji organów władzy publicznej z przepisów określających zadania tych organów. Tymczasem klauzula elastyczności ma szeroki zakres stosowania i ogólnie upoważnia do podejmowania działań nie przewidzianych *expressis verbis* w traktatach. Organy Unii Europejskiej znajdują tu zatem szeroką podstawę kompetencyjną do podejmowania działań służących realizacji ogólnie określonych celów traktatowych.

Warto zauważyć, że Federalny Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 30 czerwca 2009 r., sygn. 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09, wyraził swoje zastrzeżenia dotyczące klauzuli elastyczności, zwracając uwagę, że Traktat z Lizbony istotnie rozszerzył zakres stosowania tej klauzuli (dawny art. 308 TWE) na niemal cały obszar prawa pierwotnego Unii z wyłączeniem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (numer brzegowy 327). W ocenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego Niemiec, klauzula elastyczności poważnie rozluźnia zasadę kompetencji powierzonych (numer brzegowy 326) i umożliwia dokonywanie istotnych zmian traktatowych podstaw funkcjonowania Unii Europejskiej bez obowiązkowego udziału organów ustawodawczych państw członkowskich (numer brzegowy 328).

Wracając na grunt prawa polskiego, należy stwierdzić, że gdyby polskie standardy dotyczące prawa krajowego odnieść w pełni do klauzuli elastyczności, to jej konstytucyjność budziłaby bardzo poważne wątpliwości. W mojej ocenie, przy stosowaniu zasady określoności regulacji prawnych należy uwzględnić specyfikę obrotu międzynarodowego. Umowy międzynarodowe są redagowane w inny sposób niż ustawy krajowe, z reguły w sposób mniej szczegółowy. Zasada określoności regulacji prawnych w odniesieniu do umów międzynarodowych musi pozostawiać szerszy zakres swobody regulacyjnej organom prowadzącym politykę traktatową niż ustawodawcy i innym organom władzy publicznej wyposażonym w kompetencje prawodawcze. Tylko przy takim zastrzeżeniu można uznać, że art. 352 TFUE mieści się jeszcze w granicach swobody regulacyjnej pozostawionej polskim organom władzy publicznej na gruncie art. 90 Konstytucji.

Z przedstawionych wyżej względów uznałem za konieczne zgłoszenie zdania odrębnego do uzasadnienia wyroku z 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09.