

Studia i Materiały
Trybunału Konstytucyjnego
Tom L

**WYBRANE ORZECZENIA
TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
ZWIĄZANE Z PRAWEM
UNII EUROPEJSKIEJ
(2003-2014)**



Warszawa 2014

Redaktor prowadzący:

Krzysztof Budziło

Redakcja i korekta:

Biblioteka Trybunału Konstytucyjnego

Copyright by Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2014

ISBN: 978-83-87515-74-4

ISSN: 1426-1030

Wydawca:

Biuro Trybunału Konstytucyjnego
00-918 Warszawa, Al. J. Ch. Szucha 12a
www.trybunal.gov.pl

Skład i druk:

Pracownia C&C, www.pracowniacc.pl

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie	5
1. Wyrok z dnia 27 maja 2003 r., sygn. akt K 11/03 [Referendum ogólnokrajowe o akcesji Polski do UE]	7
2. Wyrok z dnia 21 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 33/03 [Biopaliwa – zakres obowiązku implementacji dyrektyw]	30
3. Wyrok z dnia 31 maja 2004 r., sygn. akt K 15/04 [Wybory do Parlamentu Europejskiego – prawo wybieralności obywateli innych państw członkowskich]	57
4. Wyrok z dnia 12 stycznia 2005 r., sygn. akt K 24/04 [Współpraca Sejmu i Senatu z rządem w sprawach europejskich]	68
5. Wyrok z dnia 27 kwietnia 2005 r., sygn. akt P 1/05 [Europejski nakaz aresztowania (I)]	86
6. Wyrok z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04 [Konstytucyjność Traktatu akcesyjnego]	108
7. Wyrok z dnia 20 lutego 2006 r., sygn. akt K 9/05 [Wybory samorządowe – wymóg stałego zamieszkania]	148
8. Postanowienie z dnia 19 grudnia 2006 r., sygn. akt P 37/05 [Akcyza – podział kompetencji między Trybunał Konstytucyjny a TSUE]	158
9. Wyrok z dnia 18 lutego 2009 r., sygn. akt Kp 3/08 [Wniosek o wydanie orzeczenia w dawnym III Filarze UE]	174
10. Postanowienie z dnia 20 maja 2009 r., sygn. akt Kpt 2/08 [Spór o reprezentację RP w Radzie Europejskiej]	197
11. Wyrok z dnia 16 lipca 2009 r., sygn. akt Kp 4/08 [Rola opinii Europejskiego Banku Centralnego w procesie ustawodawczym w Polsce]	231
12. Postanowienie z dnia 17 grudnia 2009 r., sygn. akt U 6/08 [Rybołówstwo – krajowe akty prawne wykonujące prawo UE]	263

13. Wyrok z dnia 5 października 2010 r., sygn. akt SK 26/08	
[Europejski nakaz aresztowania (II)]	269
14. Wyrok z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09	
[Konstytucyjność Traktatu z Lizbony]	295
15. Wyrok z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09	
[Rozporządzenie Rady (WE) nr 44/200 – konstytucyjność prawa pochodnego UE].	346
16. Wyrok z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. akt P 1/11	
[Regionalne Programy Operacyjne – konstytucyjne wymagania form stanowienia prawa w warunkach członkostwa w UE]	376
17. Wyrok z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. akt K 33/12	
[Tryb ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE w sprawie zmiany art. 136 TFUE].	402

WPROWADZENIE

1. Przedstawiamy Czytelnikom wybór orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej i miejscem prawa unijnego w polskim porządku prawnym. Problematyka ta jest obecna w judykaturze Trybunału w znaczącej liczbie orzeczeń. Orzeczenia zamieszczone w niniejszym zbiorze można uznać za najważniejsze i najbardziej charakterystyczne. Ilustrują one zagadnienia, jakie stanęły przed polskim sądem konstytucyjnym w kontekście europejskim.

2. Warto podać na początku kilka informacji o kompetencjach Trybunału Konstytucyjnego. Ułatwi to studiowanie orzeczeń zamieszczonych w niniejszym zbiorze. Podstawą prawną tych kompetencji są przepisy Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. i ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Wybrane przepisy Konstytucji zostały zamieszczone na końcu tomu.

Podstawowym zadaniem Trybunału Konstytucyjnego jest orzekanie o hierarchicznej zgodności norm prawnych w zakresie określonym w art. 188 Konstytucji. Trybunał przeprowadza kontrolę z inicjatywy upoważnionych podmiotów, nie dokonuje natomiast kontroli z urzędu.

Wyróżnia się kontrolę abstrakcyjną i konkretną Trybunału Konstytucyjnego. Kontrola abstrakcyjna jest niezwiązana z konkretnymi sprawami. Może być inicjowana przez któryś z podmiotów wymienionych w art. 191 ust. 1 pkt 1, a także w ust. 1 pkt 2-5 Konstytucji. Orzeczenia w sprawach tego rodzaju są oznaczone symbolem „K”. Kontrola konkretna jest natomiast inicjowana przez sądy występujące z pytaniami prawnymi na podstawie art. 193 Konstytucji (orzeczenia „P”) albo przez osoby fizyczne lub prawne występujące ze skargami konstytucyjnymi na podstawie art. 79 Konstytucji (sprawy „SK”). Szczególną kategorię stanowią sprawy wnoszone do Trybunału Konstytucyjnego przez Prezydenta RP w ramach tzw. kontroli prewencyjnej („Kp”), przed podpisaniem ustawy, na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji lub przed ratyfikowaniem umowy międzynarodowej, na podstawie art. 133 ust. 2 Konstytucji, oraz sprawy, w których Trybunał rozstrzyga spory kompetencyjne między konstytucyjnymi organami państwa, na podstawie art. 189 Konstytucji (sprawy „Kpt”).

Zamieszczone w niniejszym zbiorze orzeczenia zostały wydane w sprawach należących do wszystkich wymienionych wyżej kategorii.

3. Miejsce prawa międzynarodowego i prawa unijnego w polskim porządku prawnym jest również wyznaczone przez normy Konstytucji. Należy tutaj wymienić: zasadę przestrzegania przez Rzeczpospolitą Polską prawa międzynarodowego (art. 9), tzw. klauzulę europejską, która umożliwiła przystąpienie Polski do Unii Europejskiej (art. 90), przepisy określające pozycję umów międzynarodowych, w tym także traktatów stanowiących prawo pierwotne Unii Europejskiej (art. 91 ust. 1 i 2) oraz aktów unijnego prawa wtórnego (art. 91 ust. 3).

4. Nie byłoby możliwe ani potrzebne streszczanie w tym miejscu orzeczeń zamieszczonych w niniejszym zbiorze. Celowe wydaje się natomiast pogrupowanie najważniejszych zagadnień prawnych wiążących się z polskim członkostwem w Unii Europejskiej, które pojawiają się w poszczególnych orzeczeniach:

- pozycja Konstytucji po przystąpieniu do Unii Europejskiej, orzeczenia o sygnaturach: K 18/04, P 1/05, K 32/09, SK 45/09,
- klauzula integracyjna zawarta w art. 90 Konstytucji, orzeczenia o sygnaturach: K 18/04, Kp 3/08, K 32/09, K 33/12,
- członkostwo Polski w Unii Europejskiej a suwerenność, orzeczenia o sygnaturach: K 18/04, K 32/09, K 33/12,
- konstytucyjna zasada przychylności Rzeczypospolitej Polskiej w stosunku do integracji europejskiej, orzeczenia o sygnaturach: K 11/03, K 18/04, K 32/09, K 33/12,
- badanie zgodności traktatów unijnych z polską Konstytucją, orzeczenia o sygnaturach: K 18/04, K 32/09, K 33/12,
- dopuszczalność badania zgodności unijnego prawa wtórnego z polską Konstytucją, orzeczenia o sygnaturach: U 6/08, SK 45/09,
- wykładnia prawa polskiego przyjazna dla prawa unijnego, orzeczenia o sygnaturach: K 33/03, K 18/04, P 1/05, Kp 4/08, SK 26/08, K 32/09,
- zasady pierwszeństwa i bezpośredniego stosowania prawa unijnego, orzeczenia o sygnaturach: K 18/04, P 37/05, K 32/09, SK 45/09,
- wpływ członkostwa w Unii i prawa unijnego na wolności i prawa obywateli, orzeczenia o sygnaturach: K 11/03, K 33/03, K 18/04, P 1/05, K 9/05, SK 45/09,
- prawo wyborcze i referendum, orzeczenia o sygnaturach: K 11/03, K 15/04, K 18/04, K 9/05,
- wpływ członkostwa w Unii Europejskiej na położenie organów państwowych i relacje między nimi, orzeczenia o sygnaturach: K 18/04, K 24/04, Kpt 2/08, K 32/09,
- wpływ członkostwa w Unii Europejskiej na stanowienie prawa polskiego i źródła prawa, orzeczenia o sygnaturach: Kp 4/08, P 1/11,
- obowiązek wykonywania prawa unijnego i kompetencje kontrolne Trybunału Konstytucyjnego, orzeczenia o sygnaturach: K 33/03, P 1/05, SK 26/08, P 1/11,
- pozycja Trybunału Konstytucyjnego i jego relacje z TSUE, orzeczenia o sygnaturach: K 18/04, P 37/05, Kp 3/08, K 32/09, SK 45/09, K 33/12,
- pytania prejudycjalne, orzeczenia o sygnaturach: K 18/04, P 37/05, Kp 3/08, SK 45/09.

Powyższe wskazówki należy traktować jako orientacyjne, ponieważ treść poszczególnych orzeczeń jest bogata i obejmuje także inne zagadnienia. Mamy nadzieję, że przedkładany zbiór przybliży Czytelnikom stanowisko polskiego Trybunału Konstytucyjnego w sprawach europejskich i sposób jego argumentacji.

Prof. dr hab. Stanisław Biernat
Wiceprezes Trybunału Konstytucyjnego

WYROK

z dnia 27 maja 2003 r.

Sygn. akt K 11/03

[Referendum ogólnokrajowe o akcesji Polski do UE]

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Safjan – przewodniczący

Jerzy Ciemniowski

Teresa Dębowska-Romanowska

Marian Grzybowski

Wiesław Johann

Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska

Ewa Łętowska

Marek Mazurkiewicz

Janusz Niemcewicz

Jadwiga Skórzewska-Łosiak

Jerzy Stępień

Mirosław Wyrzykowski – sprawozdawca

Marian Zdyb

Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu z udziałem wnioskodawców, Sejmu i Prokuratora Generalnego na rozprawie w dniu 27 maja 2003 r. wniosków:

- I. grupy posłów, reprezentowanych przez posła Romana Giertycha o stwierdzenie:
 1. niezgodności art. 48 ust. 1 pkt. 2, 3 i 4 ustawy o referendum ogólnokrajowym z dnia 14 marca 2003 r. (Dz. U. Nr 57, poz. 507) z art. 4 i art. 11 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
 2. niezgodności art. 75 ustawy z art. 4, art. 90 i art. 235 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- II. grupy posłów, reprezentowanych przez posła Jerzego Czerwińskiego o stwierdzenie, że:
 1. art. 4 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 6 ustawy referendum ogólnokrajowym z dnia 14 marca 2003 r. (Dz. U. Nr 57, poz. 507) jest sprzeczny z art. 2 Konstytucji,
 2. art. 13 ust. 2 pkt 1 ustawy jest niezgodny z art. 2 i art. 62 Konstytucji,
 3. art. 19 ust. 1 i 3 ustawy jest niezgodny z art. 2 i art. 62 Konstytucji,
 4. art. 32 ust. 6 w związku z art. 4 ust. 2 ustawy jest niezgodny z art. 2 Konstytucji,

5. art. 40 ustawy jest sprzeczny z art. 48 ust. 1 Konstytucji,
6. art. 47 ust. 2 ustawy jest sprzeczny z art. 4 ust. 1 Konstytucji,
7. art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy jest sprzeczny z art. 11 ust. 1 Konstytucji,
8. art. 48 ust. 1 pkt 2 ustawy jest sprzeczny z art. 11 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji,
9. art. 48 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy są sprzeczne z art. 4 i art. 11 ust. 1 Konstytucji,
10. art. 48 ust. 1 pkt 3 lit. (a) w związku z art. 48 ust. 1 pkt 4 ustawy jest sprzeczny z art. 2 Konstytucji,
11. art. 48 ustawy jest niezgodny z art. 2 i art. 62 Konstytucji,
12. art. 74 ustawy narusza art. 2 oraz art. 4 ust. 1 Konstytucji,
13. art. 75 ustawy narusza art. 2, art. 4, art. 7, art. 90 i art. 235 Konstytucji,
14. art. 96 ustawy jest sprzeczny z art. 2 Konstytucji,
15. ustawa jest niezgodna z Konstytucją,

o r z e k a:

1. Art. 4 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 6 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. Nr 57, poz. 507 i Nr 85, poz. 782) jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
2. art. 13 ust. 2 pkt 1 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2 i art. 62 Konstytucji,
3. art. 19 ust. 1 i 3 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2 i art. 62 Konstytucji,
4. art. 32 ust. 6 w związku z art. 4 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2 Konstytucji,
5. art. 40 ustawy powołanej w punkcie 1 nie jest niezgodny z art. 48 ust. 1 Konstytucji,
6. art. 47 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 nie jest niezgodny z art. 4 ust. 1 Konstytucji,
7. art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 11 ust. 1 Konstytucji,
8. art. 48 ust. 1 pkt 2 ustawy powołanej w punkcie 1 nie jest niezgodny z art. 11 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji,
9. art. 48 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy powołanej w punkcie 1 nie jest niezgodny z art. 4 i art. 11 ust. 1 Konstytucji,
10. art. 48 ust. 1 pkt 3 lit. a w związku z art. 48 ust. 1 pkt 4 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2 Konstytucji,
11. art. 48 ustawy powołanej w punkcie 1 nie jest niezgodny z art. 2 i jest zgodny z art. 62 Konstytucji,
12. art. 74 ustawy powołanej w punkcie 1 nie jest niezgodny z art. 2 i art. 4 Konstytucji,
13. art. 75 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2, art. 4, art. 7 i art. 90 oraz nie jest niezgodny z art. 235 Konstytucji,

- 14. art. 96 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2 Konstytucji,**
15. ustawa powołana w punkcie 1 w zakresie zarzutów sformułowanych we wnioskach jest zgodna z Konstytucją.

UZASADNIENIE:

(...)

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zdaniem wnioskodawców sprzeczność art. 4 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 6 ustawy z art. 2 Konstytucji polegać ma na braku wyczerpującego określenia sposobu ochrony lokali wyborczych w nocy wyborczej co „może zrodzić wśród obywateli podejrzenie umożliwienia ‘manipulacji’ wynikami przez ustawodawcę, a także przez władzę wykonawczą”.

1.1. Art. 4 ust. 2 ustawy referendalnej stanowi, że głosowanie w referendum może być przeprowadzone w ciągu jednego albo dwóch dni. Natomiast art. 32 ust. 6 ustawy stanowi, że minister właściwy do spraw administracji publicznej, po porozumieniu z Państwową Komisją Wyborczą, określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe wymagania w zakresie ochrony lokalu komisji w czasie przerwy w głosowaniu, w tym również zasady udzielania przez Policję pomocy wójtom, burmistrzom (prezydentom miast) w celu prawidłowej ochrony tych lokali.

1.2. Zarzut wnioskodawców nie jest poparty uzasadnieniem pozwalającym na uznanie jego zasadności. Ustawodawca odesłał szczegółową regulację dotyczącą wymagań w zakresie ochrony lokalu komisji w czasie przerwy w głosowaniu, w tym również zasady udzielania przez Policję pomocy wójtom, burmistrzom (prezydentom miast) w celu prawidłowej ochrony tych lokali do aktu wykonawczego (rozporządzenia). Nie ulega wątpliwości, że zagadnienie „wyczerpującego określenia sposobu ochrony lokali wyborczych w nocy wyborczej” nie jest materią, która wymagałaby uregulowania w ustawie. Szczegółowe organizacyjne mechanizmy ochrony lokali wyborczych są zagadnieniem o charakterze wykonawczym. Podmiotem właściwym do realizacji tego zadania, zarówno w sferze regulacji, jak i następnie wykonania są właściwe organy administracji publicznej. Ustawodawca uznał, że odpowiednim organem będzie minister właściwy do spraw administracji publicznej. Co więcej, minister ten zobowiązany jest do przygotowania rozporządzenia w porozumieniu z Państwową Komisją Wyborczą. Udział w procesie tworzenia prawa najwyższego organu państwowego odpowiedzialnego za sprawy wyborów (referendum) stanowi przesłankę poglądu, że regulacja prawna dokonana przez organ władzy wykonawczej w pełnym zakresie uwzględni stanowisko Państwowej Komisji Wyborczej w zakresie ochrony lokalu wyborczego.

1.3. Upoważnienie z art. 32 ust. 6 ustawy do wydania rozporządzenia zawiera nakaz zawarcia w rozporządzeniu zasad udzielania przez Policję pomocy wójtom, burmistrzom (prezydentom miast) w celu prawidłowej ochrony lokali wyborczych. To właśnie na terenowych organach administracji publicznej spoczywa obowiązek zapewnienia właściwej ochrony lokali. Policja ma obowiązek udzielenia skutecznej pomocy, niezależnie od innych sposobów zabezpieczenia lokalu wyborczego.

1.4. Trybunał stwierdza, że podstawowe obowiązki związane z zapewnieniem prawidłowości przeprowadzenia referendum spoczywają na komisjach obwodowych. Ustawa normując zasadnicze czynności komisji wyborczych (art. 32 ust. 1-5) odsyła zarazem do regulacji przez Państwową Komisję w drodze uchwały szczegółowego sposobu wykonywania przez komisję obwodową czynności określonych w ustawie, aby zapewnić poszanowanie zasad przeprowadzania referendum oraz ochronę urny, pakietów i dokumentów związanych z referendami (art. 32 ust. 7 ustawy).

1.5. Pogląd wnioskodawców, że brak wyczerpującego określenia sposobu ochrony lokali wyborczych w nocy wyborczej „może zrodzić wśród obywateli podejrzenie umożliwienia manipulacji wynikami referendum przez ustawodawcę, a także przez władzę wykonawczą” – aby mogło być uznane za podstawę stwierdzenia niezgodności art. 2 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 6 ustawy z art. 2 Konstytucji – musiałoby być poparte przekonującymi argumentami. Argument przedstawiony przez wnioskodawców nawet nie uprawdopodobnia zasadności tego stwierdzenia. Dotyczy to zarówno zarzutu umożliwienia „manipulacji” wynikami referendum przez ustawodawcę, jak i przez władzę wykonawczą. Ani wniosek skierowany do Trybunału, ani wypowiedzi przedstawicieli wnioskodawców w trakcie rozprawy nie dają podstaw dla uznania zasadności podejrzeń wnioskodawców, a to właśnie podejrzenia są podstawą twierdzenia o umożliwieniu „manipulacji” wynikami wyborów, a tym samym sprzeczności wskazanych przepisów ustawy z art. 2 Konstytucji. „Podejrzenie” wnioskodawców poddające w wątpliwość istotę zasad funkcjonowania zarówno organów władzy ustawodawczej jak i wykonawczej („może zrodzić wśród obywateli podejrzenie umożliwienia „manipulacji” wynikami przez ustawodawcę, a także przez władzę wykonawczą”) nie może być przyjęte przez Trybunał Konstytucyjny jako argument w niniejszym postępowaniu.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza zgodność art. 4 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 6 ustawy z art. 2 Konstytucji.

2. Zdaniem wnioskodawców niezgodność art. 13 ust. 2 pkt 1 oraz art. 19 ust. 1 i 3 ustawy z art. 2 i art. 62 ust. 1 Konstytucji polegać ma na tym, że umożliwiając jedynie podmiotom uprawnionym zgłaszanie kandydatów do obwodowych komisji referendalnych, a nie przewidując możliwości powstawania „obywatelskich komitetów referendalnych po zarządzeniu referendum i zaliczenia ich do kategorii podmiotów uprawnionych – to zarządzenie referendum zaskakuje pojedynczego obywatela”, a nie będąc „członkiem któregoś z, arbitralnie wskazanych w ustawie,

rodzajów podmiotów uprawnionych (wybranych partii, fundacji lub stowarzyszeń) nie ma żadnej możliwości na pełne uczestnictwo w referendum. W ten sposób ustawa zasadniczo ogranicza pojedynczemu obywatelowi możliwość korzystania z jego praw w zakresie udziału w referendum”. Wnioskodawcy stwierdzają dalej, że „przyznanie prawa zgłaszania kandydatów na członków obwodowych komisji referendalnych oraz wyznaczania mężów zaufania i ich zastępców jedynie dla podmiotów uprawnionych może spowodować u przeciętnego obywatela zasadnicze wątpliwości co do uczciwości głosowania i liczenia głosów”.

Podmiotami uprawnionymi do udziału w kampanii referendalnej w programach radiowych i telewizyjnych, o których mowa w art. 49–55 ustawy referendalnej, zwanymi dalej „podmiotami uprawnionymi” są:

- 1) partie polityczne, które w ostatnich przed referendum wyborach do Sejmu:
 - a) samodzielnie tworząc komitet wyborczy, otrzymały, w skali kraju, co najmniej 3% ważnie oddanych głosów na jej okręgowe listy kandydatów na posłów,
 - b) wchodziły w skład koalicji wyborczej, której okręgowe listy kandydatów na posłów otrzymały, w skali kraju, co najmniej 6% ważnie oddanych głosów;
- 2) kluby poselskie, kluby senatorskie oraz kluby parlamentarne, które na rok przed dniem ogłoszenia uchwały lub postanowienia o zarządzeniu referendum zrzeszały odpowiednio posłów lub senatorów wybranych spośród kandydatów zgłoszonych przez komitet wyborczy wyborców, a posłowie lub senatorowie ci stanowili więcej niż połowę składu tych klubów;
- 3) stowarzyszenia lub inne organizacje społeczne, które spełniają następujące warunki:
 - a) zostały zarejestrowane lub zgłoszone, zgodnie z obowiązującymi przepisami, nie później niż na rok przed dniem ogłoszenia uchwały lub postanowienia o zarządzeniu referendum,
 - b) obszar ich działania obejmuje całe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
 - c) prowadzą działalność związaną z przedmiotem referendum, a działalność ta mieści się w zakresie ich celów statutowych;
- 4) fundacje, które spełniają warunki określone w pkt 3 lit. a i c;
- 5) pełnomocnik grupy obywateli, występujących z inicjatywą poddania określonej sprawy pod referendum (art. 48 ust. 1 ustawy).

2.1. Art.13 ust. 2 pkt 1 ustawy stanowi, że „w skład komisji obwodowej powołuje się od 4 do 8 osób, a jeżeli termin głosowania w referendum został wyznaczony na dwa kolejne dni – od 6 do 10 osób, spośród kandydatów zgłoszonych przez podmioty uprawnione, o których mowa w art. 48 ustawy referendalnej, albo upoważnione przez nie osoby”. Art. 19 ust. 1 stanowi, że podmioty uprawnione, o których mowa w art. 48, albo upoważnione przez nie osoby, mogą wyznaczyć po jednym mężu zaufania i jego zastępcy do każdej komisji obwodowej w celu obserwacji przebiegu głosowania i ustalenia wyników głosowania w obwodzie. Przepisy ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej dotyczące mężów zaufania stosuje się odpowiednio. Do zastępcy męża zaufania stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące męża zaufania. Art. 19 ust. 3 stanowi, że przepisy

art. 19 ust. 1 i 2 stosuje się odpowiednio do wyznaczenia mężów zaufania w celu obserwacji ustalenia wyników głosowania i wyniku referendum przez komisarzy wyborczych i Państwową Komisję Wyborczą.

2.2. Podkreślić należy, że referenda mają swoją cechę specyficzną, dotyczą na ogół jednostkowej, ważnej sprawy. Jest mało prawdopodobne, aby taka sprawa mogła zaskakiwać obywatela w tym sensie, bowiem z istoty – jako przedmiot referendum ogólnokrajowego – sprawa tego rodzaju nie może być zaskakująca, czy też nieoczekiwana. Społeczeństwo obywatelskie, kształtujące się od 1989 r. to społeczeństwo wolnych, świadomych, aktywnych i zaangażowanych w sprawy publiczne obywateli. Obywatele nie mają żadnych przeszkód prawnych organizowania się w sposób odpowiadający ich potrzebom, celom i interesom. Nie ma takiego elementu życia publicznego, w którym nie uczestniczą obywatele zorganizowani w organizacjach społecznych, stowarzyszeniach czy fundacjach. Trudno jest wyobrazić sobie sprawę o ogólnokrajowym znaczeniu, która nie byłaby przedmiotem uprzedniego zainteresowania grup obywateli (społeczeństwa). Prawdopodobieństwo, by przedmiot referendum dotyczył zagadnienia na tyle nieistotnego, by nie był przedmiotem uprzedniego zainteresowania zorganizowanych podmiotów życia publicznego jest zbyt małe, ażeby można było wysnuwać wniosek o „zaskakiwaniu pojedynczego obywatela”. Jeżeli przyjąć stwierdzenie wnioskodawców literalnie, to też trudno byłoby uznać jako argument niezgodności z Konstytucją określonego przepisu tylko z tego powodu, że pojedynczy obywatel został zaskoczony.

2.3. Nie jest przekonujące stanowisko wnioskodawców, że pojedynczy obywatel nie będąc członkiem któregoś z, arbitralnie wskazanych w ustawie, rodzajów podmiotów uprawnionych nie ma „żadnej możliwości” pełnego uczestnictwa w referendum. Trybunał podkreśla, że obywatele w różny sposób mogą uczestniczyć w referendum. Może to być zarówno uczestnictwo w formie aktu głosowania, jak również w pracach związanych z przygotowaniem referendum czy też kampanią referendalną. Może to być również udział „pojedynczego obywatela”, który nie jest członkiem podmiotów uprawnionych do członkostwa w komisji wyborczej, bowiem członkostwo w komisji wyborczej nie jest warunkowane członkostwem podmiotu uprawnionego. To jest także prawo do pełnienia funkcji męża zaufania (zastępcy), bowiem również pełnienie tej funkcji nie jest uzależnione od członkostwa w podmiocie uprawnionym.

2.4. Trybunał stwierdza, że rozwiązania przyjęte w ustawie o referendum ogólnokrajowym istotnie rozszerzają zakres możliwości aktywnego uczestniczenia „pojedynczego obywatela” w procesie referendalnym przez fakt, że podmiotami uprawnionymi do aktywnego udziału w referendum są także inne niż partie polityczne podmioty, a mianowicie stowarzyszenia, inne organizacje społeczne i fundacje (o ile spełniają warunki określone w ustawie; por. pkt 5 uzasadnienia).

2.5. Pogląd wnioskodawców, iż przyznanie prawa zgłaszania kandydatów na członków obwodowych komisji referendalnych oraz wyznaczania mężów zaufania i ich

zastępców jedynie do podmiotów uprawnionych „może spowodować u przeciętnego obywatela zasadnicze wątpliwości co do uczciwości głosowania i liczenia głosów” nie jest poparty takim rodzajem uzasadnienia, które nakazywałoby rozważenie niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów. Aby wyrażany 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 (skargi), 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 uznania przez ustrojodawcę wysokiego miejsca zasady domniemania konstytucyjności prawa oraz stabilizacji porządku prawnego i pewności prawa w systemie ustrojowym RP.

2.6. Trybunał Konstytucyjny stwierdza ponadto, że pogląd wnioskodawców, iż pojedynczy obywatel może mieć zasadnicze wątpliwości co do uczciwości głosowania i liczenia głosów nie może być w postępowaniu dotyczącym kontroli konstytucyjności prawa uznany za posiadający walor argumentu o charakterze konstytucyjnym. Odczucia wnioskodawcy co do potencjalnego wrażenia wyborcy czy grupy wyborców („wątpliwości co do uczciwości głosowania i liczenia głosów”) tylko wtedy mogłyby być rozważane w niniejszej sprawie, gdyby w sposób nie pozostawiający wątpliwości wskazane były argumenty potwierdzające bardzo wysoki poziom prawdopodobieństwa wystąpienia sytuacji nieuczciwości głosowania i liczenia głosów, ale w żadnym wypadku nie znajdujące potwierdzenia w argumentacji wniosku odczucia wątpliwości co do charakteru wskazanych czynności zarówno wyborców, jak i komisji wyborczych.

Trybunał stwierdza, że art. 13 ust. 2 pkt 1 oraz art. 19 ust. 1 i 3 ustawy są zgodne z art. 2 i art. 62 Konstytucji.

3. Zdaniem wnioskodawców sprzeczność art. 40 ustawy z art. 48 ust. 1 Konstytucji polega na tym, że art. 40 nie zawiera zakazu prowadzenia kampanii referendalnej w szkołach podstawowych, gimnazjach i szkołach ponadgimnazjalnych wobec dzieci i młodzieży, które nie posiadają praw wyborczych, a wskazany przepis Konstytucji gwarantuje prawo rodziców „do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem, które na ogół nie muszą być zgodne z przekonaniem dyrektorów szkół i członków organów samorządu gminnego lub powiatowego”.

3.1. Treść artykułu 40 ustawy jest następująca: „1. Zabronione jest prowadzenie kampanii referendalnej na terenie zakładów pracy w sposób i w formach zakłócających ich normalne funkcjonowanie. 2. Zabronione jest prowadzenie kampanii referendalnej na terenie: 1) urzędów administracji rządowej i administracji samorządu terytorialnego oraz sądów; 2) jednostek wojskowych i innych jednostek organizacyjnych podległych

Ministrowi Obrony Narodowej oraz oddziałów obrony cywilnej, 3) skoszarowanych jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. 3. Zabronione jest organizowanie w ramach prowadzonej kampanii referendalnej gier losowych i konkursów, w których wygranymi są nagrody pieniężne lub przedmioty o wartości wyższej niż wartość przedmiotów zwyczajowo używanych w celach reklamowych lub promocyjnych. 4. Zabronione jest podawanie oraz dostarczanie napojów alkoholowych w ramach prowadzonej kampanii referendalnej.”

Art. 48 ust. 1 Konstytucji gwarantuje prawo rodziców do wychowywania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem. W przepisie tym zawarta jest zarazem gwarancja dla dzieci, bowiem „wychowanie to powinno uwzględniać stopień dojrzałości dziecka, a także wolność jego sumienia i wyznania, a także jego przekonania” (art. 48 ust. 1 zdanie drugie).

3.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 48 ust. 1 Konstytucji nie może być uznany za prawidłowy wzorzec konstytucyjny, bowiem materia konstytucyjna regulowana w tym przepisie nie dotyczy zagadnienia kampanii referendalnej. Wnioskodawcy nie wykazali naruszenia art. 48 ust. 1 Konstytucji, bowiem za takie naruszenie nie można uznać przekonania wnioskodawców, że „samorządy gminne i powiatowe – będą wywierać nieformalne naciski na dyrektorów i rady pedagogiczne, w celu przeforsowania swojej koncepcji prowadzenia kampanii referendalnej w szkołach”.

3.3. Tym bardziej nie może być uznany za uzasadniony argument naruszenia art. 48 ust. 1 Konstytucji przez fakt, że ewentualna kampania referendalna prowadzona byłaby wobec „dzieci i młodzieży nie mających jeszcze prawa udziału w referendum”. Nie można w tej argumentacji odkryć sensu prowadzenia kampanii referendalnej wobec osób, które w referendum nie uczestniczą, zatem nie ma sensu zakaz prowadzenia takiej kampanii (nikt rozsądny nie będzie angażować pieniędzy, czasu i energii na kampanię wobec osób, które nie uczestniczą w referendum).

Wiedza o Unii Europejskiej stanowić powinna obecnie podstawowy element świadomości obywatela, w tym uczniów wszystkich typów szkół. Nauczanie nie może być jednak utożsamiane z kampanią referendalną, a kampania referendalna nie jest substytutem programu nauczania. Wiedza przekazywana w szkołach nie musi – wbrew stanowisku wnioskodawców – być niezgodna z przekonaniem rodziców, ale też Konstytucja nie może gwarantować, i nie gwarantuje, że wiedza przekazywana w szkole będzie zgodna z przekonaniem rodziców.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 40 ustawy nie jest niezgodny z art. 48 ust. 1 Konstytucji.

4. Zdaniem wnioskodawców sprzeczność art. 47 ust. 2 ustawy z art. 4 ust. 1 oraz art. 11 Konstytucji polega na tym, że do finansowania kampanii referendalnej nie mają zastosowania przepisy Ordynacji Wyborczej do Sejmu i Senatu, w szczególności te, które zabraniają finansowania kampanii referendalnej ze źródeł pochodzących

z zagranicy. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest, zdaniem wnioskodawców, wpływanie na wynik referendum poprzez odpowiednie finansowanie, szczególnie podmiotów uprawnionych – fundacji i stowarzyszeń, przez organy i instytucje spoza granic Polski; tym bardziej, że „fundacje i stowarzyszenia nie podlegają żadnej kontroli”.

4.1. Art. 47 ustawy referendalnej ma następującą treść: „1. Wydatki ponoszone przez podmioty biorące udział w kampanii referendalnej pokrywane są z ich źródeł własnych i zgodnie z przepisami określającymi ich działalność finansową. 2. Do finansowania kampanii referendalnej nie mają zastosowania przepisy ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej”.

4.2. Uzasadnione jest stanowisko Prokuratora Generalnego, że wprowadzenie w odniesieniu do tej kampanii rygorów równie surowych jak w przypadku finansowania kampanii wyborczych, miałyby się z celem. Pewna doza liberalizmu w tym zakresie jest wskazana z uwagi na okazjonalny charakter kampanii referendalnej i jednorazowy charakter rozstrzygnięcia danej sprawy w drodze referendum, co nie jest związane z uzyskaniem okresowego (na czas kadencji danych władz) wpływu na politykę państwa i funkcjonowanie władz publicznych, a więc takiego wpływu, który jest celem udziału różnych podmiotów w akcie wyborczym. Nie bez znaczenia dla owego liberalizmu jest też sama różnorodność podmiotów uprawnionych i związane z nią zróżnicowanie reżimów finansowania podstawowej działalności owych podmiotów, a także brak możliwości zwrotu – choćby w części – kosztów poniesionych na kampanię referendalną przez jej uczestników. Trudno zatem dopatrywać się w rozwiązaniach dotyczących finansowania udziału w kampanii referendalnej zagrożenia dla konstytucyjnej pozycji Narodu jako suwerena.

4.3. Zróżnicowanie zasad finansowania kampanii wyborczej i kampanii referendalnej uzasadniane jest specyfiką obydwu typów wyrażania woli politycznej przez społeczeństwo. Przyjęto, że uczestnictwo w kampanii referendalnej odbywa się na koszt partycypujących w niej podmiotów, a ponadto nie ustanowiono ograniczeń co do źródeł, z jakich mogą czerpać środki na kampanię. Nie ma także, szczególnego trybu ujawniania środków, ani szczególnego trybu rozliczania poniesionych wydatków, ani szczególnego trybu procedur kontrolnych. Nie ma też bowiem, w odróżnieniu od kampanii wyborczej, nawet częściowego zwrotu kosztów poniesionych na kampanię referendalną przez ich uczestników. Państwo za pośrednictwem budżetu nie uczestniczy w kosztach kampanii referendalnej poniesionych przez jej uczestników.

4.4. Ustawodawca wprowadza jednak ograniczenia dotyczące udziału w kampanii referendalnej „podmiotów uprawnionych”, których udział w referendum może być finansowany także z zagranicy. Pierwszym ograniczeniem jest względna trwałość istnienia organizacji społecznych i stowarzyszeń; warunkiem uznania stowarzyszenia lub organizacji społecznej za podmiot uprawniony w rozumieniu art. 48 ustawy

jest jej zarejestrowanie lub zgłoszenie, zgodnie z obowiązującymi przepisami, nie później niż na rok przed dniem ogłoszenia uchwały lub postanowienia o zarządzeniu referendum. Po drugie, obszar działania stowarzyszenia lub organizacji społecznej obejmuje całe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Po trzecie, stowarzyszenie lub organizacja społeczna prowadzi działalność związaną z przedmiotem referendum, a działalność ta mieści się w zakresie jej celów statutowych. Warunek dotyczący rejestracji lub zgłoszenia oraz statutowego celu działania dotyczy także fundacji jako podmiotów uprawnionych.

4.5. Nie jest uzasadniony argument, iż „fundacje i stowarzyszenia nie podlegają żadnej kontroli”. Kontrola tych podmiotów dotyczy w istocie wszystkich etapów funkcjonowania i wszystkich aspektów ich działalności. Począwszy od kontroli statutu dokonywanej przez sąd rejestrowy, łącznie z wszelkimi późniejszymi zmianami dotyczącymi statutu; następnie kontrola działalności realizowana przez podmiot nadzorujący fundacje (sprawozdanie roczne); kontrola skarbową wydatków i dochodów stowarzyszenia i fundacji; kontrola NIK w przypadku korzystania przez organizacje pozarządowe ze środków publicznych, by wymienić najbardziej podstawowe. Przepisy regulujące status stowarzyszeń i fundacji stwarzają przesłanki stosowania mechanizmu kontrolnego prawidłowości funkcjonowania, także w płaszczyźnie finansowej, tych organizacji.

Podkreślenia wymaga okoliczność, że wyłączenie przepisów ordynacji wyborczej w zakresie finansowania kampanii wyborczej nie oznacza, że nie istnieją przepisy regulujące finansowanie kampanii referendalnej; ustawa referendalna odsyła do przepisów regulujących status podmiotów uprawnionych, określonych w art. 48 ustawy referendalnej.

4.6. Wnioskodawcy zarzucają naruszenie art. 4 ust. 1 Konstytucji poprzez przyjęcie założenia, że kwestionowana regulacja narusza powszechny zakaz finansowania kampanii wyborczej. Przyjmują jednorodność kampanii wyborczej i referendalnej wyprowadzając wniosek o konieczności tożsamej regulacji prawnej obydwu typów kampanii. Jednakże, jak było to uprzednio wywiedzione różnica charakteru kampanii wyborczej i kampanii referendalnej nie pozwala na zakwalifikowanie obydwu rodzajów kampanii do tego samego typu. Zróżnicowanie charakteru kampanii pozwala ustawodawcy na różnicowane m.in. charakteru jej finansowania. Nie ma nieodpartej konieczności stosowania jednakowego mechanizmu finansowania dla zróżnicowanych sytuacji jakimi są wybory parlamentarne i referenda.

Trybunał stwierdza zatem, że art. 47 ust. 2 ustawy nie jest niezgodny z art. 4 ust. 1 Konstytucji.

5. Zdaniem wnioskodawców niezgodność art. 48 ustawy z art. 2 i art. 62 Konstytucji polega na tym, że umożliwiając jedynie podmiotom uprawnionym zgłaszanie kandydatów do obwodowych komisji referendalnych, a nie przewidując możliwości powstawania „obywatelskich komitetów referendalnych po zarządzeniu

referendum i zaliczenia ich do kategorii podmiotów uprawnionych – to zarządzenie referendum „zaskakuje pojedynczego obywatela”, a nie będąc „członkiem któregoś z, arbitralnie wskazanych w ustawie, rodzajów podmiotów uprawnionych (wybranych partii, fundacji lub stowarzyszeń) nie ma żadnej możliwości na pełne uczestnictwo w referendum. W ten sposób ustawa zasadniczo ogranicza pojedynczemu obywatelowi możliwość korzystania z jego praw w zakresie udziału w referendum”. Co więcej, jak kolejny raz wskazują wnioskodawcy, „przyznanie prawa zgłaszania kandydatów na członków obwodowych komisji referendalnych oraz wyznaczania mężów zaufania i ich zastępców jedynie do podmiotów uprawnionych może spowodować u przeciętnego obywatela zasadnicze wątpliwości co do uczciwości głosowania i liczenia głosów”.

5.1. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że ustawodawca ma prawo do określenia zakresu podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów do obwodowych komisji referendalnych stosownie do ustalonego przez siebie zakresu podmiotów uprawnionych do wykonywania określonych zadań bądź posiadających określone zadania (uprawnienia) w procesie referendalnym. Model relacji zależności między określeniem podmiotów uprawnionych do aktywnego uczestniczenia w procesie referendalnym a zakresem ich zadań (uprawnień) przyjęty przez ustawodawcę odpowiada – co do zasady – modelowi wyborczemu. Konstrukcja przyjęta w ustawie referendalnej zakłada, że podmioty uprawnione do udziału w kampanii referendalnej mają prawo do zgłaszania kandydatów do obwodowych komisji referendalnych (a także mężów zaufania i ich zastępców).

5.2. Trudno byłoby przyjąć, że szeroko określony w art. 48 ustawy zakres podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów do obwodowych komisji referendalnych pozwala na uznanie prawidłowości konkluzji wnioskodawców, że nie przewidując możliwości tworzenia komitetów obywatelskich „ustawa zasadniczo ogranicza pojedynczemu obywatelowi możliwość korzystania z jego praw w zakresie udziału w referendum”.

5.3. Podkreślić także należy, że o ile w omawianym zakresie wnioskodawcy uznają potrzebę tworzenia referendalnych komitetów obywatelskich, to w innej części wniosku kwestionują poprawność uwzględnienia przez ustawodawcę istnienia obywatelskich komitetów wyborczych w wyborach parlamentarnych i konsekwencji zastosowania tego mechanizmu zgłaszania kandydatów i następnie tworzenia klubów parlamentarnych posłów i senatorów wybranych spośród kandydatów zgłoszonych przez komitet wyborczy wyborców.

Wnioskodawcy nie wskazali uzasadnienia niezgodności art. 48 w zakresie, w jakim nie reguluje prawa do tworzenia obywatelskich komitetów referendalnych z art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 48 ust. 1 ustawy nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji i jest zgodny z art. 62 Konstytucji.

6. Zdaniem wnioskodawców sprzeczność art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy z art. 11 Konstytucji polega na arbitralnym ograniczeniu nakładanym „przez ustawodawcę na możliwość zaliczenia partii politycznej do grupy uprzywilejowanych tzw. podmiotów uprawnionych (kluby parlamentarne uczestniczące w programach radiowych i telewizyjnych)”.

6.1. Zaliczenie do tzw. podmiotów uprawnionych tych partii, które przekroczyły określone w ustawie progi poparcia w ostatnich przed referendum wyborach do Sejmu (3% samodzielnie lub 6% w koalicji) jest utrwalonym różnicowaniem partii politycznych, mającym swoje konsekwencje w zakresie – przykładowo – korzystania z dotacji budżetowych czy czasu telewizyjnego w programach telewizji publicznej. Racje takiego wyróżnienia partii politycznych uzyskujących taki poziom poparcia, który wprawdzie nie wystarcza dla wprowadzenia kandydatów do parlamentu, ale potwierdza minimalny poziom społecznej legitymacji, mają swoje uzasadnienie. Trybunał Konstytucyjny nie znajduje podstaw dla trafności poglądu o arbitralności rozstrzygnięcia ustawodawcy (por. także wyrok TK z 28 kwietnia 1999 r., K. 3/99 w części dotyczącej klubów partyjnych w parlamencie jako emanacji środowiska społeczno-politycznego oraz reprezentatywności klubów parlamentarnych).

Trybunał stwierdza, że art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy jest zgodny z art. 11 ust. 1 Konstytucji.

7. Zdaniem wnioskodawców sprzeczność art. 48 ust. 1 pkt 2 z art. 11 ust. 1 i 32 ust. 1 Konstytucji polega na tym, że ustawodawca w sposób całkowicie dowolny narzucił kryteria różnicujące pozycje parlamentarzystów należących do poszczególnych klubów (tj. klubów stworzonych przez posłów wybranych z list partyjnych i klubów tworzonych z posłów wybranych z list komitetów wyborczych), przez co w sposób ewidentny naruszono równość parlamentarzystów wobec prawa.

7.1. Różnicowanie klubów parlamentarnych, stosownie do mechanizmu zgłaszania kandydatów (przez partie polityczne lub komitety wyborcze) jest pochodną przyjęcia niekwestionowanego dotychczas modelu ordynacji wyborczej. Zaskarżony przepis ustawy referendalnej ma charakter pochodny w stosunku do mechanizmu udziału w wyborach parlamentarnych partii politycznych i komitetów wyborczych. Mechanizm ten, różnicujący sposób wyłaniania kandydatów i prowadzenia kampanii wyborczej ze względu na podmiot prowadzący tę kampanię, nie ma związku z art. 11 Konstytucji.

7.2. Konsekwencją różnicowanego mechanizmu wyłaniania kandydatów i podmiotów ich popierających jest różnicowanie – po wygranych wyborach parlamentarnych – ich pozycji w strukturze parlamentu. Różnicowanie jest uzasadnione, a różnice między grupami parlamentarzystów (parlamentarzystami) są pochodną wyników wyborów. Nie można mówić zatem o naruszeniu równości parlamentarzystów wobec prawa, bowiem mamy do czynienia z równym traktowaniem parlamentarzystów

należących do takiego samego typu klubu parlamentarnego. Różnica statusu klubu parlamentarnego w naturalny sposób skutkuje różnicą statusu parlamentarzysty. Nie ma jednak w takiej sytuacji zastosowania art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał stwierdza zatem, że art. 48 ust. 1 pkt 2 ustawy nie jest niezgodny z art. 11 ust. 1 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

8. Zdaniem wnioskodawców sprzeczność art. 48 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z art. 11 ust. 1 Konstytucji polega na tym, że „jedynymi podmiotami uprawnionymi do wpływania metodami demokratycznymi na politykę państwa są partie polityczne oraz oczywiście obywatele na podstawie art. 54 Konstytucji, ale w zakresie indywidualnym, a nie zorganizowanym”.

8.1. Wnioskodawcy przyjęli koncepcję monopolu partii politycznych na wpływanie metodami demokratycznymi na politykę państwa. Taka koncepcja nie ma uzasadnienia w konstytucyjnym porządku prawnym RP. Konstytucja tworzy przesłanki dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, w którym właśnie obywatele, zorganizowani w różnych strukturach formalnych (partie polityczne, stowarzyszenia, organizacje społeczne, fundacje) realizują swoje cele wpływając na sprawy publiczne. System demokratyczny tym m.in. różni się od totalitarnego, że wyklucza monopol partii politycznych na wpływanie na politykę państwa. Partie polityczne mają wprowadzić szczególny status, ze względu na swe funkcje w demokracji parlamentarnej, ale są jednym z wielu elementów struktury życia publicznego. Nie są ani elementem jedynym, ani nie mają monopolu, nie mogą ponadto ograniczać działalności innych struktur życia publicznego. Konstytucyjne ramy modelu społeczeństwa obywatelskiego zawarte są w przepisach art. 11-13 Konstytucji, ze szczególnym uwzględnieniem art. 12 Konstytucji. To właśnie związek art. 12 z art. 4 Konstytucji określa demokratyczny charakter państwa i społeczeństwa. Przyjęcie koncepcji zawartej w uzasadnieniu wnioskodawców byłoby równoznaczne z zanegowaniem ich własnych argumentów w zakresie znaczenia zasady suwerenności narodu (art. 4 Konstytucji) i znaczenia form demokracji bezpośredniej.

8.2. Trudny do zrozumienia jest argument powołujący się na normę art. 54 Konstytucji jako uzasadnienie indywidualnego, a nie zorganizowanego zakresu wpływania demokratycznymi metodami przez obywateli na politykę państwa. Art. 54 ust. 1 Konstytucji reguluje bowiem prawo do wolności wypowiedzi, wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, zaś ust. 2 tego artykułu wprowadza zakaz cenzury prewencyjnej. Wnioskodawcy nie wskazali na związek między treścią art. 54 Konstytucji a „indywidualnym, a nie zorganizowanym” wpływaniem przez obywateli na politykę państwa.

Trybunał stwierdza zatem, że art. 48 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy nie jest niezgodny z art. 4 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 11 ust. 1 Konstytucji.

9. Zdaniem wnioskodawców sprzeczność art. 48 ust. 1 pkt 3 lit. a w związku z art. 48 ust. 1 pkt 4 z art. 2 Konstytucji wynika z „użytecznego” potraktowania przez ustawodawcę stanowionego prawa (brak związku przyczynowego między powstaniem stowarzyszenia lub fundacji rok przed referendum a przyznaniem mu statusu podmiotu uprawnionego).

Trybunał Konstytucyjny nie podziela poglądów wnioskodawców. We wskazanych przepisach ustawy odzwierciedla się wyjątkowa klarowność celu i intencji ustawodawcy: chodzi o organizacje, których przedmiot działania pokrywa się z przedmiotem referendum, lecz nie powoływane *ad hoc* dla celów referendalnych. Ma to na celu włączenie wszystkich aktywnych obywateli w proces podejmowania decyzji w sprawach, w których uprzednio działali i działają w strukturach organizacyjnych. Ustawodawca ma prawo takiej regulacji, która prowadzi do przeciwdziałania powstaniu sytuacji tworzenia *ad hoc* organizacji, które chciałyby uczestniczyć w referendum tylko po to, by wykorzystać przywileje stanowione dla trwałych uczestników życia publicznego.

Trybunał stwierdza, że art. 48 ust. 1 pkt 3 lit. a w związku z art. 48 ust. 1 pkt 4 ustawy są zgodne z art. 2 Konstytucji.

10. Zdaniem wnioskodawców art. 74 narusza art. 2 oraz 4 ust. 1 Konstytucji bowiem nie zawiera zakazu poddania referendum negatywnie rozstrzygniętego ponownemu głosowaniu przed upływem określonego czasu (np. 4 lata). Brak zakazu „umożliwia zignorowanie woli Narodu, wyrażonej w sposób rozstrzygający w referendum i powtórne poddanie pod referendum tej samej sprawy po dowolnie krótkim okresie czasu, np. tylko na podstawie politycznych motywacji aktualnie rządzącej większości sejmowej, albo też Prezydenta RP za zgodą Senatu. Brak odpowiedniego zakazu w tekście ustawy powoduje również stan niestabilności prawa”.

10.1. Zagadnienie zakazu poddania referendum negatywnie rozstrzygniętego ponownemu głosowaniu przed upływem określonego czasu było na gruncie ustawy o referendum z 1996 r. przedmiotem wypowiedzi doktryny prawa podkreślające, że jeżeli zakaz taki miałby być wprowadzony, to powinno to mieć miejsce właśnie w Konstytucji, a nie w ustawie. Regulacja ustawowa tej materii budziła wątpliwości co do jej konstytucyjności, bowiem określenie okresu zakazu ponownego poddania danej sprawy pod referendum przed upływem określonego czasu stawia pytanie „czy ustawa zwykła może w ten sposób zawęzić ogólną formułę art. 125 ust. 1 Konstytucji” (*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom II..., L. Garlicki – Komentarz do art. 125, s. 6, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000). Wskazuje się ponadto, że obowiązujący pod rządami poprzedniej ustawy referendalny zakaz powtórnego odwołania się do referendum przed upływem 4 lat od dnia jego przeprowadzenia w sytuacji, gdy jego przedmiotem jest ta sama sprawa stanowił „niewątpliwie ograniczenie możliwości wykonywania przez suwerena swoich uprawnień wynikających z art. 4 ust. 2 Konstytucji. Dyskryminuje też bezpośrednie sprawowanie władzy w drodze referendum w stosunku do przedstawicielskiej, która nie zostaje dotknięta takimi ograniczeniami” (M. Jabłoński, *Referendum*

ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2001, s. 131).

10.2. Wskazać także należy na konstytucyjną racjonalność uzasadnienia możliwości i ewentualnej potrzeby elastycznego reagowania na okoliczności wewnętrzne, ale także zewnętrzne związane z zawieraniem i ratyfikowaniem umów międzynarodowych. Sam fakt zawarcia umowy stwarza zobowiązania ze strony państwa, w tym zobowiązanie do doprowadzenia do jej – jeżeli jest to konieczne – ratyfikacji tak, by umowa mogła zostać wykonana. Staranność państwa w tym zakresie również określa jego pozycję i wiarygodność na płaszczyźnie międzynarodowej, tym bardziej, że jest to zobowiązanie wynikające z powszechnie obowiązujących norm prawa międzynarodowego, do których przestrzegania RP się zobowiązała.

10.3. Również analiza prawnoporównawcza prowadzi do wniosku, że praktyka powrotu do referendum w sprawie, która była przedmiotem referendum jest nie tylko dopuszczalna, ale także celowa (np. referenda dotyczące integracji europejskiej przeprowadzone w Norwegii, Danii i Irlandii) (por. P. Winczorek, *Projekt ustawy o referendach ogólnokrajowych*, PiP 2002, z. 12, s. 28).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 74 jest zgodny z art. 2 oraz art. 4 Konstytucji.

11. Zdaniem wnioskodawców art. 75 ustawy referendalnej narusza art. 2, art. 4, art. 7, art. 90 i art. 235 Konstytucji.

11.1. Zarzut naruszenia art. 4 Konstytucji. Zdaniem wnioskodawców „odwołanie się do bezpośredniej decyzji Narodu jest odwołaniem do władzy zwierzchniej wobec parlamentu, a więc mocą decyzji parlamentu nie można zmieniać decyzji zwierzchniej władzy. Tymczasem przesłankami podjęcia takiej decyzji przez Naród jest łączne spełnienie dwóch warunków: po pierwsze, w referendum musi wziąć udział ponad połowa uprawnionych, a po drugie większość biorących udział musi opowiedzieć się za którymś z rozwiązań”.

11.2. Rozważyć należy zasadność poglądu, czy w przedstawionej sytuacji mamy do czynienia ze „zmianą decyzji zwierzchniej władzy”? Wnioskodawcy stwierdzają, że przesłankami „podjęcia decyzji” jest łączne spełnienie dwóch warunków – udział więcej niż połowy uprawnionych do głosowania oraz opowiedzenie się większości biorących udział w głosowaniu za którymś z rozwiązań. Oznacza to, także w koncepcji wnioskodawców, że w przypadku nie spełnienia pierwszego warunku nie mamy do czynienia z sytuacją „podjęcia decyzji”, lecz z odmienną sytuacją, która wymaga innego zdefiniowania, aniżeli „podjęcie decyzji”. Decyzja jest podjęta jedynie wówczas, gdy spełnione są łącznie obydwa warunki. Co więcej, przy łącznym spełnieniu tych warunków podjęta decyzja ma charakter wiążący. Oznacza to, że można

utożsamiać pojęcie „wiązący charakter referendum” z pojęciem „podjęcie decyzji” w przedmiocie referendum przez „zwierzchnią władzę”.

11.3. Decyzja o wyborze trybu ustawowego lub referendalnego dotyczy rozstrzygnięcia wyboru między realizowaniem zasady suwerenności narodu w formie właściwej dla demokracji przedstawicielskiej lub w jednej z form demokracji bezpośredniej.

Koncepcja demokracji przedstawicielskiej jako podstawowej formy demokracji w Polsce znalazła swój wyraz także w konstytucyjnej koncepcji upoważnienia Prezydenta RP do ratyfikowania umowy międzynarodowej określonej w art. 90 ust. 1 Konstytucji. Podstawową, niejako pierwotną formą wyrażenia zgody na ratyfikację tego typu umowy międzynarodowej jest kwalifikowana procedura ratyfikacyjna organów państwa, a mianowicie procedura ustawodawcza. Jest to zarazem procedura o charakterze szczególnym, zastrzeżona wyłącznie dla tego typu umowy (por. warunki ratyfikacji innego typu umów międzynarodowych określonych w art. 89 ust. 1 Konstytucji). Szczególny charakter tej procedury wyraża się w kwalifikowanej większości 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (i odpowiednio: senatorów) wymaganych dla uchwalenia ustawy przez Sejm i przez Senat. Odrębność tego trybu polega także na tym, że obydwie izby parlamentu są przy uchwalaniu tego typu ustawy równoprawne, bowiem bez zgody którejkolwiek z izb nie ma możliwości uchwalenia ustawy. Oznacza to więc, że nie mają w takim przypadku zastosowania przepisy art. 121 Konstytucji określające kompetencje Senatu w procesie uchwalania ustaw i trybu rozpatrywania przez Sejm uchwał Senatu dotyczących ustaw uchwalonych przez Sejm.

11.4. Alternatywnym i zarazem fakultatywnym trybem wyrażenia zgody na ratyfikację umowy uregulowanej w art. 90 ust. 1 Konstytucji jest wyrażenie zgody na ratyfikację takiej umowy w drodze referendum ogólnokrajowego.

Fakultatywny charakter tego trybu określony jest poprzez użycie formuły „może”, a nadto wynika z systematyki art. 90 i sekwencji treści jego dwóch końcowych ustępów. Procedura referendalna jest określona jako druga w kolejności; pierwszą, „normalną” niejako drogą wyrażenia zgody na ratyfikację przedmiotowej ustawy powinna być procedura określona w art. 90 ust. 2 Konstytucji (*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom. II..., K. Działocha, Komentarz do art. 90, s. 7).

11.5. Teza o uzupełniającym charakterze demokracji bezpośredniej znajduje swoje uzasadnienie także w charakterze prawnym referendum z punktu widzenia podmiotu uprawnionego do odwołania się (zainicjowania) do procedury referendalnej. W polskim systemie prawnym nie można mówić o obywatelskim prawie do referendum, bowiem obywatel (grupa obywateli) nie ma skutecznie prawnej możliwości zainicjowania działań, których bezpośrednim skutkiem jest zarządzanie referendum. Obywatelskie prawo do referendum rzadko występuje w konstytucjach (ustawodawstwach) europejskich; stosowne regulacje zawarte są w konstytucjach Słowenii (wniosek 40 tys. wyborców), Słowacji (wniosek 350 tys. wyborców), Litwy

(wniosek 300 tys. wyborców), Włoch (wniosek 500 tys., wyborców lub pięciu rad regionalnych) oraz Szwajcarii (50 tys. wyborców lub 8 kantonów).

W Polsce kompetencja do podjęcia działań, których bezpośrednim prawnym skutkiem jest zarządzenie referendum ogólnokrajowego należy do Sejmu lub do Prezydenta za zgodą Senatu. Zatem: obywatele polscy, podobnie jak obywatele większości współczesnych państw, mają prawo do udziału w referendum, ale nie prawo do referendum. Oznacza to, że realizacja koncepcji demokracji bezpośredniej wyraża się w procedurze bezpośredniego uczestnictwa w referendum i oddania głosu (M. Jabłoński, *Referendum i inne instytucje demokracji bezpośredniej*, „Przegląd Prawa i Administracji”, LI, Wrocław 2002, s. 81).

11.6. Taki model, demokracji pośredniej (przedstawicielskiej), w której parlament rozstrzyga o możliwości ratyfikacji umowy międzynarodowej zbliżonej charakterem do umowy określonej w art. 90 Konstytucji, przyjęty jest w większości państw – członków Unii Europejskiej.

Natomiast spośród państw, nowych członków Unii, które zawarły Traktat Ateński w dniu 16 kwietnia 2003 r. mechanizm parlamentarnego rozstrzygnięcia przewidziany jest w Konstytucji Cypru. Referenda odbyły się z wynikiem pozytywnym (wiążące lub ważne i rezultat jest pozytywną odpowiedzią na zadane pytanie) w następujących państwach: Malta, Słowenia, Węgry, Litwa i Słowacja i są przewidziane do odbycia, oprócz Polski, w Republice Czeskiej, Estonii i Łotwie.

11.7. Również prace Komisji Konstytucyjnej wskazują, że w procesie tworzenia regulacji konstytucyjnej koncepcja trybu referendalnego dla uzyskania zgody na ratyfikację analizowanego typu umowy międzynarodowej stała się przedmiotem dyskusji dopiero w ostatnim etapie prac Komisji, jesienią 1996 r. Do tego czasu panowała zgoda wśród członków Komisji co do trybu parlamentarnego jako trybu właściwego dla wyrażenia zgody na ratyfikację. Ale także w trakcie prac nad alternatywnym trybem wyrażenia zgody jakim przyjęto tryb referendalny, Komisja odrzuciła propozycję, by referendum było obligatoryjne (K. Działocha, *Nie ma konstytucyjnych przeszkód*, „Rzeczpospolita” z 1 kwietnia 2003; R. Chruściak, *Procedury przystąpienia Polski do Unii Europejskiej w pracach nad Konstytucją*, PiP 2003, z. 5, s. 50 i nast.).

11.8. Zasadność poglądu, iż naruszenie art. 4 Konstytucji polega na zmianie przez parlament decyzji podjętej przez władze zwierzchnią wnioskodawcy opierają na przyjęciu niewypowiedzianego założenia, że „decyzja” podejmowana jest przez władzę zwierzchnią w każdej sytuacji, także w sytuacji gdy referendum nie ma charakteru wiążącego. Trudno jednak mówić o „decyzji” czyli ostatecznym i konkludującym rozstrzygnięciu, gdy ustrojodawca określa dla „wiążącego rozstrzygnięcia” szczególne warunki, podkreślane przez samych wnioskodawców jako „istotne”.

Zarówno analiza językowa, jak i znaczenie przypisywane określonym pojęciom i zwrotom nie pozwalają na uznanie jako synonimy pojęć „bezpośrednia decyzja władzy zwierzchniej” wyrażona w referendum i „niewiążący wynik referendum”. O decyzji

władzy zwierzchniej w przedmiocie referendum można mówić tylko wówczas, gdy spełnione są obydwa konstytucyjne wymogi referendalne. Trudno jest zatem uznać za uzasadniony argument wnioskodawcy, że „każdy brak rozstrzygnięcia jest bowiem odpowiedzią negatywną władzy zwierzchniej – Narodu, na wniosek o ratyfikację umowy międzynarodowej o skutkach określonych w art. 90 Konstytucji RP”.

11.9. Rację mieliby wnioskodawcy stwierdzając, że „mocą decyzji parlamentu nie można zmieniać decyzji zwierzchniej władzy” czyli Narodu, gdyby twierdzenie to nie dotyczyło wyłącznie sytuacji, w której decyzja – czyli rozstrzygnięcie merytoryczne w kwestii przedmiotu poddanego pod głosowanie referendalne – została podjęta przez władzę zwierzchnią (naród). A o tym, że w przypadku rozstrzygnięcia, które nie ma wiążącego charakteru z powodu braku wymaganej frekwencji, nie można mówić o podjęciu decyzji przez władzę zwierzchnią przekonują sami wnioskodawcy w innym miejscu swego wniosku gdy stwierdzają, że jako „przykład braku rozstrzygnięcia referendum, które nie upoważniałoby Prezydenta do ratyfikacji umowy międzynarodowej można podać referendum z wynikiem głosów po równo na tak i na nie, nawet przy głosowaniu ponad połowy uprawnionych”. Można zatem przyjąć, że sami wnioskodawcy uznają taki typ referendum którym jest referendum nierozstrzygające.

11.10. Nie ma podstaw stwierdzenie wnioskodawców, jakoby „Konstytucja jako wiążące uważa każde rozstrzygnięcie, które rodzi skutki prawne”. Jak wynika z wywodów wcześniej przedstawionych, również referendum, w którym wzięło udział mniej niż połowa uprawnionych do głosowania wywołuje określone skutki prawne, ale przecież w oczywisty sposób nie może być, ze względu na brzmienie art. 125 ust. 3 Konstytucji, uznane za wiążące. Co więcej, ustrojodawca, wbrew stanowisku wnioskodawców, nie reguluje zagadnienia „wiążącego rozstrzygnięcia” (czy jak się czasami spotyka sformułowanie „wiążącego referendum”), lecz wiążący charakter wyniku referendum.

Biorąc pod uwagę wskazane argumenty Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 75 ustawy referendalnej jest zgodny z art. 4 Konstytucji.

12.1. Zarzut naruszenia przez art. 75 ustawy art. 90 Konstytucji. Trybunał stwierdza, że upoważnienie (zgoda) na ratyfikację („wyraża zgodę”) oznacza konkludywny charakter stanowiska wyrażonego przez parlament w formie ustawy upoważniającej do ratyfikacji albo przez naród w referendum.

„Może wyrazić zgodę” oznacza wybór alternatywnego wobec trybu ustawowego, tj. trybu referendalnego; tryb referendalny jest wtórny wobec pierwotnego trybu parlamentarnego. O ile wybór trybu jest kwestią pozostawioną uznaniu, o tyle „wyrażenie zgody” nie ma charakteru uznaniowego w tym znaczeniu, że procedura powinna prowadzić do osiągnięcia rozstrzygnięcia: albo wyrażenie zgody albo odmowa wyrażenia zgody.

12.2. Decyzja wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy lub odmawiająca takiej zgody zostaje podjęta, gdy wynik referendum jest wiążący, bo w referendum wzięło udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, a ponadto jest rozstrzygający, bo większość wypowiedziała się za jednym z dwóch przedstawionych rozwiązań. Wobec takiego wyniku referendum niedopuszczalne jest skorzystanie z parlamentarnej drogi uzyskania zgody na ratyfikację w przypadku negatywnego dla ratyfikacji rezultatu referendum (*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom II..., K. Działocha, Komentarz do art. 90, s. 9).

12.3. Pojęcie „wyraża zgodę” jest zdefiniowane przez sytuację, w której w referendum wzięło udział więcej niż 50% uprawnionych do głosowania i większość biorących udział w referendum wypowiedziała się za proponowanym rozstrzygnięciem. Pojęcie „nie wyraża zgody” jest zdefiniowane przez sytuację, w której w referendum wzięło udział więcej niż 50% uprawnionych do głosowania i większość biorących udział w referendum wypowiedziała się przeciw proponowanemu rozstrzygnięciu. Tylko w takich sytuacjach można mówić o wyniku głosowania, który ma charakter rozstrzygający co do przedmiotu referendum. A właśnie decyzja co do przedmiotu ma mieć charakter rozstrzygający.

Taki rozstrzygający charakter ma głosowanie w przypadku spełnienia dwóch warunków w trybie referendalnym, ale także dwóch warunków w trybie ustawowym (kwalifikowana większość 2/3 głosów i kwalifikowane quorum w obydwu izbach parlamentu; tak również w opinii Rady Legislacyjnej, *Proces akcesyjny Polski do Unii Europejskiej a Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r.*, z 16 lipca 2002, RL-0303-83/2002).

12.4. Należy podkreślić, że ewentualność skorzystania z drogi referendum pomyślana została – jak sądzić można – przede wszystkim na wypadek uznania pierwszej procedury za niewystarczającą wobec kontrowersji istniejących w łonie parlamentu (*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom II..., K. Działocha, Komentarz do art. 90, s. 7). Z drugiej strony dopuszczalna jest interpretacja art. 90 przyjmująca, że w przypadku nie uchwalenia ustawy upoważniającej Prezydenta do ratyfikacji umowy określonej w art. 90 ust. 1 Konstytucji z powodu nie uzyskania kwalifikowanej większości głosów możliwe jest podjęcie przez Sejm kolejnej uchwały o wyborze trybu referendalnego i przekazanie rozstrzygnięcia („zgody”) zagadnienia upoważnienia do ratyfikacji suwerenowi działającemu bezpośrednio. Przekazanie rozstrzygnięcia bezpośrednio suwerenowi dla podjęcia wiążącej decyzji byłoby wyrazem realizacji zasady suwerenności Narodu w sytuacji, w której parlament nie może podjąć konstytucyjnie określonego rozstrzygnięcia przedmiotu procedury ratyfikacyjnej.

Art. 90 Konstytucji zawiera w swojej konstrukcji mechanizm swoistej „rezerwowej” procedury w przypadku, gdy przy zastosowaniu wybranego (pierwotnie) przez Sejm trybu nie doszło do wyrażenia rozstrzygającego stanowiska przez podmiot uprawniony do wyrażenia zgody na dokonanie ratyfikacji umowy. „Rezerwowy” charakter alternatywnego trybu na wypadek nierozstrzygającego efektu zastosowania wybranego trybu upoważnienia do ratyfikacji jest pochodną założenia, że Konstytucja

nie może zakładać powstania sytuacji pata konstytucyjnego. Byłaby to sytuacja nie do zaakceptowania z punktu widzenia porządku konstytucyjnego i gdyby zaistniała, wówczas konieczne byłoby dokonanie stosownych zmian Konstytucji. W omawianej sprawie jednak sytuacja taka nie występuje.

12.5. Jeżeli wynik referendum okaże się niewiążący, dlatego że wzięła w nim udział mniej niż połowa uprawnionych do głosowania, a zatem niezależnie od liczby głosujących za lub przeciw wyrażeniu zgody na ratyfikację, będzie ono bezskuteczne. Referendum takiemu można przypisać znaczenie tylko sugerująco-konsultacyjne (opiniodawcze). Referendum niewiążące „przybiera raczej charakter konsultacji ludowej. Takie referendum należy traktować jako brak akceptacji suwerena co do samej propozycji jego przeprowadzenia” czyli jako nie skorzystanie przez suwerena z możliwości stworzonej przez referendum. Zasięgnięcie opinii nie jest więc wystarczające do działania prezydenta, art. 90 ust. 3 wyraźnie bowiem mówi o wyrażeniu zgody na ratyfikację uchwalonym w referendum ogólnokrajowym. Jest ono konstytucyjnie dopuszczalne, bowiem art. 125 Konstytucji regulując *explicite* przesłanki wiążącego charakteru wyniku referendum *implicite* dopuszcza referendum z wynikiem niewiążącym (nie są spełnione warunki wiążącego charakteru wyniku referendum).

12.6. W takim stanie rzeczy należy przyjąć, że wobec tego, że wynik referendum nie przyniósł rozstrzygnięcia w przedmiocie referendum, dopuszczalne i zarazem konieczne jest uruchomienie „rezerwowej” procedury uzyskania zgody na ratyfikację w drodze ustawy przyjętej przez obie izby parlamentarne, uchwalonej zgodnie z art. 90 ust. 2 Konstytucji (*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom II..., K. Działocha, Komentarz..., s. 9). Podobny jest pogląd Rady Legislacyjnej, która stwierdza, że „uznać więc należy, że skutkiem prawnym referendum, w którym nie weźmie udziału więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, będzie – z jednej strony, brak wyrażenia zgody na ratyfikację, ale – z drugiej strony, brak także zakazu podejmowania dalszych prawem przewidzianych działań, które mogą do tej ratyfikacji doprowadzić. Nie ma zatem przeszkód konstytucyjnych, aby w takim wypadku Sejm – o ile uzna to politycznie za zasadne – zdecydował o przejściu do procedury parlamentarnego wyrażania zgody na ratyfikację (art. 90 ust. 2)” (opinia Rady Legislacyjnej: *Proces akcesyjny Polski do Unii Europejskiej a Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r.*, z 16 lipca 2002, RL-0303-83/2002).

Powrót do trybu parlamentarnego jest uzasadniony możliwością (ale i koniecznością) konstytucyjną (nakaz konstytucyjny) doprowadzenia do wypowiedzenia rozstrzygającego (wiążącego prawnie) stanowiska wyrażonego przez suwerena w jednym z trybów. Istotne jest to, że w każdym trybie wyraża swoje stanowisko suweren, raz bezpośrednio, raz za pośrednictwem swoich przedstawicieli. Nie można zatem przyjąć argumentu o ograniczeniu roli suwerena w przypadku, gdy ten nie podejmie decyzji bezpośrednio, lecz decyzja zostanie podjęta przez suwerena poprzez jego reprezentantów. Tym bardziej, że dotyczy to reprezentantów wybranych w wyborach do tego parlamentu, który miał decydować (jak można było wnosić z kalendarza negocjacyjnego) o kwestii członkostwa

Polski w Unii Europejskiej. Suweren w wyborach parlamentarnych do Sejmu i Senatu bieżącej kadencji wybierał swoich przedstawicieli, o których z najwyższym stopniem prawdopodobieństwa mógł zakładać, że owi przedstawiciele będą podejmowali decyzje dotyczące zagadnień członkostwa Polski w Unii Europejskiej. To jest parlament wybrany m.in. w celu rozstrzygnięcia tej kwestii konstytucyjnej. Wymaga to podkreślenia, bowiem także decyzja o wyborze trybu parlamentarnego lub referendalnego jest decyzją dotyczącą zagadnienia członkostwa Polski w Unii Europejskiej, tyle że mającą wstępny charakter proceduralny.

12.7. Powstaje zarazem pytanie, jak należy rozumieć brzmienie art. 75 ustawy referendalnej, iż „Sejm może ponownie podjąć uchwałę w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację tej umowy”. Zakładając, że Sejm uprzednio podjął uchwałę o wyborze trybu referendalnego, powstaje kwestia czy i do jakiego stopnia jest związany własną uchwałą. Jeżeli przyjąć, że jest związany bowiem dokonał wyboru przekazując prawo do wyrażenia zgody suwerenowi to czy niewykonanie (skuteczne) tego uprawnienia oznacza – z mocy Konstytucji – zamknięcie tego etapu procedury ratyfikacyjnej i pełną konsumpcję uchwały Sejmu? Odpowiedź na to pytanie jest pozytywna.

Jednakże Sejm w takiej sytuacji ma do wyboru jedną z dwóch możliwości: może albo podjąć uchwałę w sprawie powtórzenia referendum albo podjąć uchwałę w sprawie zastosowania trybu ustawowego wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej. Zatem, mimo „konsumpcji” uchwały Sejmu w sprawie referendum, którego wynik okazał się niewiążący, konieczna jest stosowna uchwała Sejmu pozwalająca na kontynuowanie procedury zmierzającej do rozstrzygającego charakteru decyzji suwerena albo (ponownie) bezpośrednio, albo pośrednio (tryb ustawowy).

Biorąc pod uwagę wskazane argumenty Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 75 ustawy jest zgodny z art. 90 Konstytucji.

13.1. Zarzut naruszenia przez art. 75 ustawy art. 235 Konstytucji. Zdaniem wnioskodawców naruszenie art. 235 Konstytucji (tryb zmiany Konstytucji) polega na tym, że ustawa wprowadza nowe stadium procedury ratyfikacji umowy międzynarodowej co jest „wprowadzeniem zmian do zapisów konstytucyjnych”, a przecież „zmiany w Konstytucji muszą mieć rangę przepisów konstytucyjnych, a nie ustawowych”.

13.2. Podkreślić należy, że ustawa referendalna nie zmienia Konstytucji ani nie dokonuje „zmian w Konstytucji”, ani „zmian do zapisów konstytucyjnych”, jak formułują to wnioskodawcy. Dla zrealizowania celu regulacji art. 90 Konstytucji, a mianowicie doprowadzenia do skutecznej prawnie czynności Prezydenta jaką jest ratyfikacja umowy międzynarodowej określonej w art. 90 ust. 1 zmiana Konstytucji nie jest konieczna, ponieważ powrót do trybu ustawodawczego w przypadku odbycia referendum unijnego, które nie ma charakteru wiążącego z powodu nie uczestniczenia wymaganej liczby wyborców jest naturalną konsekwencją koncepcji trybów ratyfikacyjnych określonych w art. 90 w związku z art. 125 Konstytucji.

13.3. Ustawodawca w art. 75 ustawy referendalnej dokonał technicznego zabiegu, nie będącego jednak nowością normatywną, wskazując wynikający już z konstrukcji art. 90 Konstytucji mechanizm powrotu do trybu parlamentarnego, o ile Sejm uzna za stosowne dokonanie takiej czynności proceduralnej. Ta czynność jest niezbędna dla zrealizowania celu zasadniczego jakim jest prawnie skuteczne upoważnienie Prezydenta RP do dokonania ratyfikacji umowy międzynarodowej. Dopuszczalność takiej czynności, w postaci ponownej uchwały o wyborze trybu upoważnienia Prezydenta RP do ratyfikacji, wynika z nakazu doprowadzenia do jednoznacznego rozstrzygnięcia albo upoważniającego Prezydenta do ratyfikacji, albo zakazującego Prezydentowi dokonania tego aktu.

13.4. Podkreślić należy, że w omawianym przypadku nie można w ogóle mówić o zmianie Konstytucji, ani – w oczywisty sposób – z punktu widzenia proceduralnego, ani z punktu widzenia zawartości treściowej analizowanego art. 75 ustawy. Artykuł ten, z punktu widzenia czystości legislacyjnej, nie jest jednak normą niezbędną dla możliwości stosowania Konstytucji. Konstrukcja uzasadnienia wnioskodawców opiera się na przyjętym przez nich założeniu, które determinuje tok wyводу, iż bez przepisu konstytucyjnego określającego skutki referendum niewiążącego mielibyśmy do czynienia z patem konstytucyjnym, a zatem dla uniknięcia takiej sytuacji konieczna jest konstytucyjna regulacja trybu powrotu na drogę legislacyjną. Trybunał Konstytucyjny wychodzi jednak z odmiennego założenia, wykazanego wyżej, a mianowicie że w analizowanej sytuacji nie ma podstaw dla stwierdzenia pata konstytucyjnego, zatem nie jest konieczne poszukiwanie dróg wyjścia z sytuacji, która nie występuje.

Biorąc pod uwagę wskazane argumenty Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 75 ustawy referendalnej nie jest niezgodny z art. 235 Konstytucji.

14. Uwzględniając konkluzje dotyczące zgodności artykułu 75 ustawy z art. 4 i art. 90 Konstytucji Trybunał stwierdza, że art. 75 ustawy referendalnej jest zgodny z art. 7 Konstytucji.

Wnioskodawcy nie przedstawili dowodów pozwalających rozważać niezgodność art. 75 ustawy z art. 2 Konstytucji, zatem – skoro nie było żadnych podstaw do uchylenia domniemania konstytucyjności przepisu – Trybunał stwierdza zgodność art. 75 ustawy referendalnej z art. 2 Konstytucji.

15. Zdaniem wnioskodawców art. 96 jest sprzeczny z art. 2 Konstytucji poprzez skrócenie terminów wyborczych w przypadku pierwszego referendum ogólnokrajowego odbywającego po wejściu ustawy, narusza zasady techniki legislacyjnej zaskakując obywateli, a tym samym uniemożliwiając obywatelom łatwiejsze przyswojenie norm prawnych, a instytucjom i urzędom nie daje czasu na odpowiednie przygotowanie do wdrożenia wyborów.

Przepisy art. 96 regulują skrócenie terminów na utworzenie obwodów głosowania oraz na dokonanie zmian obwodów głosowania lub siedzib obwodowych komisji do spraw referendum. Nie jest to norma prawna, która jest adresowana do obywateli

i wbrew twierdzeniom wnioskodawców nie wymaga „przyswojenia” przez obywateli. Jest to norma, która częściowo reguluje postępowanie stosownych organów odpowiedzialnych za prawidłowość przygotowania referendum. Sugestia, iż skrócenie terminów instytucjom i urzędowi „nie daje czasu na odpowiednie przygotowanie do wdrożenia wyborów” nie ma waloru argumentu o niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu, jest bowiem jedynie przypuszczeniem o możliwej niesprawności odpowiednich organów władzy publicznej, zaś przypuszczenie o możliwych zdarzeniach nie ma waloru argumentu konstytucyjnego.

Natomiast skrócenie innych, wymienionych w kwestionowanym artykule, terminów od jednego do pięciu dni nie daje podstaw do uznania takiego działania ustawodawcy za naruszające art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 96 jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

16. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wykładnia obowiązującego ustawodawstwa powinna uwzględniać konstytucyjną zasadę przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami (por. Preambuła oraz art. 9 Konstytucji). Konstytucyjnie poprawne i preferowane jest takie interpretowanie prawa, które służy realizacji wskazanej zasady konstytucyjnej.

17. Wnioskodawca sformułował zarzuty dotyczące poszczególnych przepisów ustawy referendalnej i uznając ich zasadnicze znaczenie dla istoty ustawy wniósł o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją nie tylko tych przepisów, ale i całej ustawy. Innymi słowy, wniosek w zakresie dotyczącym „całej ustawy” jest – zgodnie z wyrażnie wypowiedzianą w uzasadnieniu wniosku intencją wnioskodawcy – wnioskiem warunkowym, podlegającym rozpatrzeniu tylko w razie stwierdzenia niezgodności z Konstytucją poszczególnych wskazanych przepisów tej ustawy. Trybunał Konstytucyjny uznał wszystkie wskazane przepisy ustawy referendalnej za zgodne z Konstytucją lub stwierdził, że nie są niezgodne z Konstytucją, zatem nie został spełniony warunek, od którego wnioskodawca uzależnił zarzut niezgodności z Konstytucją całej ustawy.

Gdyby Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność z Konstytucją jednego lub niektórych zakwestionowanych przepisów, należałoby wówczas rozważyć, czy stwierdzenie to pociąga za sobą niezgodność z Konstytucją całej ustawy. Natomiast stwierdzenie, że żaden z zakwestionowanych przepisów nie jest niezgodny z Konstytucją, gdyż Trybunał Konstytucyjny uznał, że są one albo zgodne ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi, albo nie są z nimi niezgodne, wyklucza tym samym możliwość stwierdzenia, że „cała ustawa” jest niezgodna z Konstytucją.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

WYROK

z dnia 21 kwietnia 2004 r.

Sygn. akt K 33/03

[Biopaliwa – zakres obowiązku implementacji dyrektyw]

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Safjan – przewodniczący

Teresa Dębowska-Romanowska

Wiesław Johann – sprawozdawca

Ewa Łętowska

Janusz Niemcewicz,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 21 kwietnia 2004 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

- 1) art. 12 ust. 1 i 6 oraz art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 2 października 2003 r. o biokomponentach stosowanych w paliwach ciekłych i biopaliwach ciekłych (Dz. U. Nr 199, poz. 1934) z art. 20 i art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 2) art. 12 ust. 1 i 6 ustawy powołanej w punkcie 1) z art. 31 Konstytucji i
- 3) art. 14 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1) z art. 54 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz z art. 76 Konstytucji,

orzeka:

- 1. Art. 12 ust. 1 i 6 ustawy z dnia 2 października 2003 r. o biokomponentach stosowanych w paliwach ciekłych i biopaliwach ciekłych (Dz. U. Nr 199, poz. 1934) jest niezgodny z art. 20 i art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz jest niezgodny z art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**
- 2. Art. 14 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 54 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 76 Konstytucji.**
- 3. Art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 20 i art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.**

UZASADNIENIE:

(…)

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na wstępie Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że przedmiotem sprawy i niniejszego orzeczenia nie są techniczne aspekty produkcji, przechowywania, sprzedaży i stosowania paliw z domieszką składników pochodzenia roślinnego. Dlatego – nie dysponując po temu ani podstawą prawną, ani stosownym instrumentarium badawczym – Trybunał Konstytucyjny nie wypowiada się w kwestii zasadności, czy celowości wprowadzania do obrotu tego rodzaju paliw, tym bardziej zaś nie rozstrzyga w żadnym stopniu o ich korzystnym albo niekorzystnym wpływie na funkcjonowanie i eksploatację pojazdów silnikowych. Ponadto Trybunał Konstytucyjny nie orzeka o ekonomicznych zyskach przedsiębiorców ani też o społecznych korzyściach, mających – według ustawodawcy – wynikać z ustawowych uregulowań. Tym samym przedmiotem orzekania jest jedynie zgodność z Ustawą Zasadniczą regulacji zawartych w zaskarżonej ustawie i ich stosunek do konstytucyjnych praw i wolności, a Trybunał Konstytucyjny nie rozstrzyga, czy biopaliwa staną się skutecznym lekarstwem na bezrobocie na wsi, odłogowaną ziemię, lub wzrost polskiego eksportu. Z powyższego nie wynika jednak możliwość orzekania w tej sprawie w całkowitym oderwaniu od kwestii technicznych i przykładów podniesionych we wniosku i przedstawionych stanowiskach, do których Trybunał Konstytucyjny będzie się odnosił.

2. Należy zauważyć, że zaskarżona ustawa o biokomponentach jest trzecią regulacją poświęconą doprowadzeniu do stosowania na szeroką skalę dodatków pochodzenia roślinnego do paliw silnikowych. Trudno przy tym nie dostrzec, że z inicjatywą w tej sprawie występowała zarówno strona rządowa, jak i kluby opozycji, co stanowi dowód nadzwyczajnej wprost „woli politycznej” i powszechnej zgody co do słuszności samego założenia.

Dla porządku warto przypomnieć, że pierwsze inicjatywy ustawodawcze – w końcu lipca 2002 r. – wniosła Rada Ministrów (projekt z 24 lipca 2002 r. „o organizacji rynku eko-paliw ciekłych oraz eko-komponentów do ich produkcji” – druk sejmowy Nr 760) oraz dwa kluby poselskie (projekty Samoobrony i Platformy Obywatelskiej z 23 lipca 2002 r., odpowiednio „o organizacji rynku eko-paliw płynnych i ich składników” – druk sejmowy Nr 859 i „o biopaliwach” – druk sejmowy Nr 860).

Projekt rządowy stanowił, że eko-paliwami ciekłymi są „ropopochodne paliwa ciekłe zawierające (...) co najmniej 4,5% eko-komponentów lub ester i bioetanol stanowiące samoistne paliwo silnikowe” (art. 2 pkt 9). Zgodnie z założeniami roczny „limit krajowy produkcji eko-komponentów” ustalany miał być w tonach i uwzględniać procentowy udział poszczególnych eko-komponentów w ogólnej ilości paliw ciekłych wprowadzanych do obrotu (art. 9 ust. 1 i 4). Wytwórcy mieli corocznie wnioskować do właściwego ministra o przyznanie – w drodze decyzji – limitu produkcji eko-komponentów (art. 11 ust. 1). Rada Ministrów miała jednocześnie określać wymagany udział eko-komponentów w ogólnej ilości wprowadzanych do obrotu

poszczególnych ropopochodnych paliw ciekłych, przy czym w 2003 r. wykorzystanie bioetanolu miało wynosić nie mniej niż 4,5% (art. 19 ust. 1 i 5). Karane miało być wytwarzanie lub wprowadzanie do obrotu eko-komponentów w ilości większej niż określona w przyznanym limicie produkcji (art. 22 ust. 1 pkt 2).

Poselski projekt (Samoobrony) zakładał wprowadzenie limitu krajowego sprzedaży bez akcyzy eko-paliw płynnych (czyli estru oraz bioetanolu), ustalanego w metrach sześciennych. Procentowy udział ekopaliw płynnych miał wzrastać, aż do osiągnięcia w 2008 r. poziomu 5% zużywanych w kraju paliw ropopochodnych (art. 8 ust. 1 i 4 w zw. z art. 2 pkt 3). Limit krajowy miał być proporcjonalnie dzielony między wytwórców (art. 10 ust. 1). Do obrotu miały być wprowadzane wyłącznie benzynowe paliwa silnikowe zawierające od 4,5% do 5% bioetanolu (albo co najmniej 8% eteru), a karalna miała być sprzedaż eko-paliw w ilości większej niż określona w przyznanym wytwórcy limicie sprzedaży (art. 20 ust. 1 i art. 23 ust. 1 pkt 2).

Drugi z projektów poselskich (PO) dotyczył tylko obrotu estrem i bio–dieslem (mieszkanką estru z olejem napędowym) i nakazywał, by udział estru w ogólnej ilości wprowadzanego do obrotu oleju napędowego wynosił początkowo (do 31 grudnia 2006 r.) nie mniej niż 5% (art. 1 pkt 3, art. 3 pkt 3 i art. 4 ust. 1), a następnie wzrastał corocznie o 0,8% (art. 4 ust. 3 pkt 1). Karalne miało być między innymi wprowadzanie biodiesla o zbyt dużej zawartości estru (art. 32).

Ustawa została uchwalona 19 grudnia 2002 r. i ostatecznie nosiła tytuł „o organizacji rynku biopaliw ciekłych oraz biokomponentów do ich produkcji”. Definiowała ona „biopaliwa ciekłe” jako zawierające „co najmniej 4,5% biokomponentów lub ester i bioetanol” stanowiące samoistne paliwa silnikowe (art. 2 pkt 9). Ustanowiony został krajowy limit produkcji biokomponentów dzielony między wytwórców na ich wnioszek (art. 9 ust. 1 i art. 11 ust. 1). Wykorzystanie bioetanolu – „bez względu na formę wprowadzanego związku” – miało wynosić nie mniej niż 4,5% wprowadzanych do obrotu paliw silnikowych (art. 20 ust. 3). Karalne było wprowadzanie biokomponentów w ilości większej niż określona przyznanym limitem produkcji (art. 23 ust. 1 pkt 2). Ustawę zawetował Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (wnioskiem z 17 stycznia 2003 r.) twierdząc, że – między innymi – narusza ona zbiorowe interesy konsumentów uniemożliwiając swobodny wybór towaru i zagraża funkcjonowaniu rynku paliw z powodu zbyt szybkiego tempa i niedostatecznej oceny skutków wprowadzanych zmian. Zwrócił On uwagę, że nowe paliwa winny być wprowadzane „stopniowo i z wieloletnim wyprzedzeniem” i przytoczył obawy ekspertów i producentów samochodów co do wpływu paliw z wysoką domieszką biokomponentów na eksploatację pojazdów. Za przedwczesne uznał „rozpoczęcie pierwszego w skali globalnej eksperymentu przymusowego wykorzystania przez wszystkich odbiorców (...) paliw ciekłych z dodatkiem biokomponentów”. Wskazał, że mając zapewniony zbyt, limitowanie i koncesjonowanie produkcji, ceny minimalne i ochronę przed importem, produkcja biokomponentów funkcjonować będzie w całkowitym oderwaniu od zasad wolnorynkowych. Za niezbędne uznał też zachowanie prawa konsumentów do wyboru paliwa.

Na przełomie marca i kwietnia 2003 r. Rada Ministrów wystąpiła ponownie z inicjatywą ustawodawczą (projekt z 3 kwietnia 2003 r. „o biokomponentach stosowanych w paliwach ciekłych i biopaliwach ciekłych” – druk sejmowy Nr 1479), własny projekt złożyła też grupa posłów Polskiego Stronnictwa Ludowego (projekt z 28 marca 2003 r. „o organizacji rynku biopaliw ciekłych oraz biokomponentów do ich produkcji” – druk sejmowy Nr 1483 z autopoprawką z 9 kwietnia 2003 r. – druk sejmowy Nr 1483–A).

Tym razem projekt rządowy zakładał już podział na „paliwa ciekłe” i „biopaliwa ciekłe” i był generalnie zbliżony do ustawy obecnie zaskarżonej. Stanowił jednak, że w 2004 r. udział bioetanolu nie może być mniejszy niż 4% (i większy niż 5%) „ogólnej ilości benzyn silnikowych wprowadzanych do obrotu” (art. 12 ust. 6). Zgodnie z projektem karalne miało być wprowadzenie biokomponentów w ilości mniejszej niż ustalona na podstawie ustawy (art. 16 ust. 1 pkt 3).

Jednocześnie projekt poselski operował wprawdzie pojęciami „paliwa ciekłe” i „biopaliwa ciekłe”, ale odwoływał się do parametrów określonych w polskich lub równoważnych wymaganiach jakościowych (np. biopaliwa ciekłe to „estry i bioetanol, stanowiące samoistne paliwa silnikowe i opałowe oraz paliwa ciekłe, w których zawartość biokomponentów jest większa od zawartości określonej dla paliw ciekłych w polskich lub równoważnych wymaganiach jakościowych” – art. 2 pkt 8 i 9). Projekt wprowadzał „limit krajowy produkcji biokomponentów” dzielony między wytwórców (art. 9 i art. 11) i przewidywał, że wykorzystanie bioetanolu wyniesie w pierwszym okresie (od 1 lipca 2003 r.) 3,5% benzyn wprowadzanych do obrotu, a później będzie rosło do poziomu 5% (od stycznia 2006 r. – art. 21 ust. 3 i 4). Karalne miało być wprowadzanie do obrotu biokomponentów w ilości większej niż określona w przyznanym limicie produkcji (art. 25 ust. 1 pkt 2).

Do uchwalonej przez Sejm 10 lipca 2003 r. ustawy – stosunkowo bliskiej przedłożeniu rządowemu – Senat uchwałą z 12 sierpnia 2003 r. wniósł poprawki, w toku rozpatrywania których Marszałek Sejmu wstrzymał (26 sierpnia 2003 r.) proces legislacyjny, z uwagi na niewytłumaczalne zmiany w tekście (*casus* „innych roślin”).

Ustawa została skutecznie uchwalona dopiero za trzecim razem, gdy ze wspólną inicjatywą wystąpiły kluby Ligi Polskich Rodzin, Polskiego Stronnictwa Ludowego i Samoobrony (projekt z 29 sierpnia 2003 r. „o biokomponentach stosowanych w paliwach ciekłych i biopaliwach ciekłych” – druk sejmowy Nr 1945). Inicjatywę tę stanowiła „wersja senacka” ustawy z 10 lipca 2003 r. z pominięciem słów „inne rośliny”. Tę ustawę (z niewielkimi zmianami) Sejm uchwalił 2 października 2003 r. i – bez modyfikacji senackiej została ona opublikowana w Dz. U. Nr 199, poz. 1934, a obecnie stanowi przedmiot zaskarżenia.

3. Przed przystąpieniem do rozpatrywania sprawy konieczne jest zwięzłe przedstawienie – w zakresie dla niej istotnym – zasadniczych postanowień ustawy o biokomponentach wraz z podstawowymi nasuwającymi się wątpliwościami interpretacyjnymi, które rodzić się muszą już na etapie analizy ustawowego „słowniczka” wyrażeń, definiującego między innymi „surowce rolnicze”, „rzepak”,

„biokomponenty”, „estry”, „bioetanol”, a także „paliwa ciekłe” i „biopaliwa ciekłe”. Warto przytoczyć – z pewnymi uproszczeniami – trzy definicje. W myśl ustawy (art. 2 pkt 4 i 5) „biokomponentem” jest:

- a) ester (metylowy albo etylowy wyższych kwasów tłuszczowych, otrzymany w procesie przetwarzania rzepaku albo produktów ubocznych i odpadów),
- b) bioetanol (odwodniony alkohol etylowy rolniczy produkowany z surowców rolniczych lub produktów ubocznych i odpadów), w tym bioetanol zawarty w eterze etylo-tert-butyłowym lub eterze etylo-tert-amylowym oraz
- c) ester stanowiący samoistne paliwo silnikowe.

Definicja ta w brzmieniu oryginalnym („użyte w ustawie określenia oznaczają: (...) biokomponenty – ester lub bioetanol (...) oraz estry stanowiące samoistne paliwa silnikowe”) jest po pierwsze niegramatyczna, bowiem nie zachowuje jednolitości liczby („ester lub bioetanol oraz estry”), po wtóre zaś nielogiczna. Rzeczownik „komponent”, zgodnie ze słownikiem języka polskiego oznacza „składnik”, z czego wynika, że zamiennie można byłoby użyć słowa „bio-składnik”. Tymczasem „estry stanowiące samoistne paliwa silnikowe” z istoty rzeczy nie stanowią już składnika niczego innego.

Zasadnicze znaczenie dla całej konstrukcji ustawy mają definicje „paliwa ciekłego” i „biopaliwa ciekłego”, zawarte w art. 2 pkt 7 i 8. Paliwami ciekłymi są benzyny silnikowe stosowane w pojazdach wyposażonych w silniki z zapłonem iskrowym (dalej: silniki iskrowe), zawierające do 5% bioetanolu oraz do 15% eterów oraz oleje napędowe zawierające do 5% estrów, stosowane w pojazdach wyposażonych w silniki z zapłonem samoczynnym (dalej: diesla). Z kolei „biopaliwa ciekłe” to estry stanowiące samoistne paliwa silnikowe (czysty biokomponent do silników diesla), benzyny silnikowe zawierające powyżej 5% bioetanolu oraz powyżej 15% eterów, a także oleje napędowe zawierające powyżej 5% biokomponentów. Zwrócić trzeba uwagę, że oleje napędowe jako paliwa ciekłe zawierać mają „do 5% estrów” zaś te same oleje jako biopaliwa ciekłe zawierać muszą „powyżej 5% biokomponentów”. Z zestawienia definicji (estru i biokomponentu) wynika, że pojęcie „ester” ma zakres węższy od pojęcia „biokomponent”, skąd płyną dwa wnioski. Pierwszy: że do oleju napędowego jako paliwa ciekłego wolno dodawać tylko i wyłącznie ester i drugi: że do tego samego oleju napędowego jako biopaliwa ciekłego można dodać powyżej 5% dowolnego biokomponentu (estru, bioetanolu, któregoś z eterów) – na przykład 10% bioetanolu. Jakkolwiek jest to problem techniczny, a producenci z pewnością wiedzą co można dodać do konkretnego rodzaju paliwa, to przedstawiona niespójność dowodzi braku intelektualnej dyscypliny ustawodawcy (co ciekawe na kwestię te zwracano uwagę posłów podczas pierwszego czytania projektu – por. biuletyn nr 2213/IV).

Stosownie do art. 12 ust. 1 ustawy o biokomponentach, producenci są obowiązani wprowadzać do obrotu, w danym roku kalendarzowym, biokomponenty w ilościach określonych przepisami wydanymi na podstawie ust. 6. Biokomponenty te mogą być wprowadzane w trzech postaciach: po pierwsze – jako składnik paliw ciekłych (czyli do 5% bioetanolu, do 15% eterów, do 5% estrów), po wtóre – jako składnik biopaliw

ciekłych (powyżej 5% bioetanolu, powyżej 15% eterów, powyżej 5% estrów) oraz po trzecie – jako samoistne paliwa silnikowe (czysty bioetanol, czysty ester).

Minimalną ilość biokomponentów, którą producenci muszą wprowadzić w roku kalendarzowym określa (do dnia 31 października roku poprzedzającego) Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. Ilość ta ma być podana w wyrażonym w procentach ułamku objętościowym ogólnej ilości wprowadzanych do obrotu paliw ciekłych. Obecnie jest ona określona w rozporządzeniu z dnia 10 stycznia 2004 r. w sprawie minimalnej ilości biokomponentów wprowadzanych do obrotu w paliwach ciekłych lub biopaliwach ciekłych w 2004 r. (Dz. U. Nr 3, poz. 16) i wynosi: 0,11% estrów w oleju napędowym, zaś w benzynach – 1,60% bioetanolu (w tym zawartego w eterach) do 30 września 2004 r. i 2,40% bioetanolu (w tym zawartego w eterach) – w okresie od 1 października do 31 grudnia bieżącego roku. Można zatem przyjąć, iż w 2004 r. w każdych wprowadzanych przez producenta do obrotu 100 tys. litrów oleju napędowego musi być co najmniej 110 litrów estrów, a w 100 tys. litrów benzyny musi być co najmniej 1.600 (a po 30 września br. – 2.400) litrów bioetanolu (w tym bioetanolu zawartego w eterach; w eterze etylo-tert-amylowym objętość bioetanolu wynosi 40%, a w eterze etylo-tert-butyłowym – 47%).

Stwierdzić trzeba, że ustawowe upoważnienie jest niejasne i może być interpretowane dwojako, przy czym za każdą z interpretacji przemawiają równoważne argumenty. Według jednej interpretacji każdy litr paliwa dostępny na stacji benzynowej musi zawierać minimalną określoną rozporządzeniem ilość biokomponentów (a więc litr oleju napędowego – co najmniej 1,1 ml estru, a litr benzyny odpowiednio 16 i 24 ml czystego bioetanolu albo odpowiednio więcej eterów, w których udział bioetanolu jest mniejszy). Według drugiej interpretacji, skoro ustalone limity dotyczą rocznej produkcji „globalnej”, to ustawodawca nie przesądza, iż każde wprowadzane do obrotu paliwo musi zawierać określony udział biokomponentu. Zgodnie z takim stanowiskiem producent wprowadzający 100 tys. litrów paliwa do silników diesla może wprowadzić 110 litrów czystego estru (samoistnego paliwa) oraz 99.890 litrów czystego oleju (oczywiście może też zastosować dowolne proporcje pośrednie np. 50 tys. litrów czystego oleju i 50 tys. litrów oleju, w którym udział procentowy estru wyniesie 0,22), a wprowadzając 100 tys. litrów paliwa do silników iskrowych może wprowadzić 1.600 litrów (potem 2.400 litrów) czystego bioetanolu oraz 98.400 (po 1 października br. 97.600) litrów czystej benzyny (również tu dopuszczalne są pośrednie „stężenia” bioetanolu).

Choć uczestnicy postępowania zgodnie opowiedzieli się na rozprawie za interpretacją drugą, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że na gruncie ustawy zasadna może być każda z interpretacji, a taka dwoistość powoduje w praktyce niejasność co do treści obowiązków nałożonych na producentów, co – samo w sobie – budzi wątpliwości z punktu widzenia zasad konstytucyjnych.

Zgodnie z art. 14 ustawy o biokomponentach paliwa ciekłe mają być sprzedawane z nieoznakowanych dystrybutorów, zaś biopaliwa – z dystrybutorów oddzielnych i należycie oznakowanych.

Artykuł 17 przewiduje karę pieniężną między innymi dla przedsiębiorcy, który nie wprowadziłby do obrotu biokomponentów, albo wprowadził je w ilości mniejszej niż przewidziana w rozporządzeniu. Kara ta wynosi 50% wartości wprowadzonych do obrotu paliw ciekłych, biopaliw ciekłych i biokomponentów i stanowi dochód budżetu państwa.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył trzy przepisy ustawy o biokomponentach, stanowiące zręby całej ustawowej konstrukcji. Stwierdził, że art. 12 i 17 są niezgodne ze wskazanymi wzorcami przez to, iż bez uzasadnionej konstytucyjnie przyczyny wkraczają w sferę wolności działalności gospodarczej, a art. 12 ust. 1 i 6 dodatkowo narusza art. 31 Konstytucji RP, gdyż bez dostatecznie usprawiedliwionej przyczyny narusza konsumencką wolność wyboru produktu. Odnosnie art. 14 wskazał, że brak na dystrybutorach paliw ciekłych oznaczeń zawartości biokomponentu godzi w obywatelskie i konsumenckie prawo do informacji.

Suma wątpliwości i zarzutów Rzecznika Praw Obywatelskich obejmuje zatem następujące kwestie:

- 1) producenci mają obowiązek wprowadzenia w roku kalendarzowym do obrotu biokomponentów co najmniej w ilościach określonych rozporządzeniem,
- 2) uchybienie temu obowiązkowi zagrożone jest sankcją administracyjno-karną,
- 3) ustawa nie określa górnej granicy udziału biokomponentów w biopaliwach ciekłych,
- 4) Rada Ministrów nie ma przy wydawaniu rozporządzenia obowiązku uwzględnienia wyników badań nad wpływem paliw ciekłych na eksploatację pojazdów silnikowych,
- 5) ostatnie ogniwo obrotu – nabywca paliwa (konsument) nie może mieć pewności, co do zawartej w tankowanym paliwie ilości biokomponentów,
- 6) z obowiązkiem producentów nierozdzielnie związany jest obowiązek konsumentów polegający na nakazie zakupu paliw wraz z wchodzącymi w ich skład biokomponentami.

5. Trybunał Konstytucyjny za celowe uznaje choćby skrótowe – z uwagi na bogaty dorobek orzecznicy w tym zakresie – przedstawienie wzorców kontroli, wskazanych przez wnioskodawcę.

W odniesieniu do zasady wolności gospodarczej, wynikającej z art. 20 i 22 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyrażał pogląd, że obejmuje ona wolność wyboru działalności gospodarczej oraz wolność jej wykonywania. Jak stwierdzono w wyroku z 10 kwietnia 2001 r., U 7/00 (OTK ZU nr 3/2001, poz. 56) „art. 22 konstytucji pełni dwojaką funkcję. Z jednej strony traktować go należy jako wyrażenie jednej z zasad ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej (i w tym zakresie stanowi on konkretyzację ogólniejszych zasad, wyrażonych w art. 20), z drugiej strony – może on stanowić podstawę do konstruowania prawa podmiotowego, przysługującego każdemu, kto podejmuje działalność gospodarczą”. Z kolei w wyroku z 7 maja 2001 r., K 19/00 (OTK ZU nr 4/2001, poz. 82), Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „z użycia w art. 20 i art. 22 Konstytucji zwrotu „wolność działalności

gospodarczej” wynika, że chodzi o działalność jednostek (osób fizycznych) oraz instytucji „niepaństwowych” (czy też – szerzej rzecz ujmując – niepublicznych), które mają prawo samodzielnego decydowania o udziale w życiu gospodarczym, zakresie i formach tego udziału, w tym możliwie swobodnego podejmowania różnych działań faktycznych i prawnych, mieszczących się w ramach prowadzenia działalności gospodarczej. Chodzi tu więc o osoby fizyczne i inne podmioty, które korzystają z praw i wolności przysługujących człowiekowi i obywatelowi”. Z przepisów Konstytucji i ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że wolność działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego i może zostać w pewnych sytuacjach ograniczona, co może jednakże nastąpić wyłącznie w formie ustawowej i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Jednocześnie „ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zapożyczających proporcje pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie” (orzeczenie z 26 kwietnia 1995 r., K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12). Ponadto Trybunał Konstytucyjny wskazał na „konieczność „uwzględnienia przy ograniczaniu praw jednostki zasady wymagającej odpowiedniego wyważenia wagi interesu publicznego, któremu służy ograniczenie danego prawa i wagi interesów naruszonych przez takie ograniczenie” (wyrok z 26 kwietnia 1999 r., K. 33/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 71). Wcześniej, w orzeczeniu z 9 sierpnia 1998 r., K. 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż „wymóg konieczności jest spełniony, jeżeli ustanowione ograniczenia są zgodne z zasadą proporcjonalności”, to znaczy, że:

- „1) środki zastosowane przez prawodawcę muszą być w stanie doprowadzić do zamierzonych celów,
- 2) muszą być one niezbędne do ochrony interesu z którym są powiązane,
- 3) ich efekty muszą pozostawać w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela”.

6. Skrótowo przedstawiając dotychczasowy dorobek orzeczniczy w zakresie art. 76 konstytucji stwierdzić należy, że przepis ten ujęty jest „w formę zasady polityki państwa, co oznacza że wynikają z niego określone obowiązki państwa, które muszą jednak znaleźć odpowiednią konkretyzację w ustawach zwykłych, natomiast nie tworzy on bezpośrednio praw podmiotowych i roszczeń po stronie obywatela” (wyrok z 12 stycznia 2000 r., P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3). Ponadto przepis ten „nakłada na władze publiczne obowiązek ochrony konsumentów (...) przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi” i wynika z niego także uprawnienie do ingerencji w stosunki cywilnoprawne i w prawo własności (por. wyrok z 10 października 2000 r., P. 8/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 190).

7. Niniejszej sprawy nie sposób rozpatrywać w oderwaniu od dotyczących biopaliw *sensu largo* uregulowań Unii Europejskiej. Znaczenie podstawowe ma tutaj dyrektywa 2003/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 8 maja 2003 r. w sprawie wspierania użycia w transporcie biopaliw lub innych paliw odnawialnych. Przypomnieć należy,

że dyrektywy europejskie nie mają skutku bezpośrednio wiążącego (w przeciwieństwie do rozporządzeń) i wiążą jedynie co do celów, nie zaś co do metod ich osiągnięcia.

Zasadniczy cel dyrektywy wynika już z samego jej tytułu, w polskim tłumaczeniu (dostępnym na stronie internetowej Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej – <http://www1.ukie.gov.pl/dtc.nsf>) zawierającego zwrot „w sprawie wspierania użycia” biopaliw (w obecnych językach oficjalnych UE: ang. – *on the promotion of the use*, fr. – *visant à promouvoir l'utilisation*, niem. – *zur Förderung der Verwendung*, hiszp. – *relativa al fomento del uso*, wł. – *sulla promozione dell'uso*). Poza wątpliwością pozostaje, że w warstwie językowej mamy w dyrektywie do czynienia z promowaniem użycia biopaliw w transporcie, nie zaś z „wymuszeniem” ich stosowania, bowiem prawodawca europejski zastosowałby w takim przypadku inną terminologię (przypuszczalnie ang. – *on the imposing of use*, fr. – *exigant l'utilisation*, niem. – *zur Erzwingung der Verwendung*, hiszp. – *relativa al arrancar del uso*, wł. – *sulla estorsione dell'uso*).

Dyrektywa zawiera w preambule konstatację, że „większe użycie biopaliw” w transporcie (bez wykluczenia innych paliw alternatywnych – samochodowego propanu /LPG/ i gazu ziemnego /CNG/), „jest jednym z narzędzi” zmniejszenia przez Wspólnotę jej zależności od importowanej energii i może wpłynąć na rynek paliw oraz bezpieczeństwo dostaw energii „na bliską i dalszą przyszłość” (pkt 7). Europejski prawodawca, zdając sobie sprawę, że „paliwa alternatywne będą mogły dokonać penetracji rynku tylko jeśli będą szeroko dostępne i konkurencyjne” (pkt 18), wyraźnie zaznaczył, iż optymalna metoda zwiększenia „udziału biopaliw na rynkach krajowych (...) zależy od dostępności zasobów i materiałów surowych, od polityki krajowej i polityki Wspólnoty promującej biopaliwa i od uzgodnień podatkowych, oraz od odpowiedniego zaangażowania wszystkich zainteresowanych stron”. Podkreślił jednak, że „polityka poszczególnych krajów promująca użycie biopaliw nie powinna prowadzić do ograniczenia swobodnego przepływu paliw”, spełniających zharmonizowane normy ekologiczne zawarte w przepisach Wspólnoty (pkt 20 i 21).

W myśl art. 3 ust. 1 lit. a Państwa Członkowskie – ustanawiając narodowe cele wskaźnikowe – powinny dopilnować, by minimalna proporcja biopaliw znalazła się na ich rynkach. Wartość odniesienia dla tych celów, naliczona na podstawie zawartości energii benzyny i oleju napędowego wprowadzanego na ich rynki przed 31 grudnia 2005 r. winna wynosić 2%, a do 31 grudnia 2010 r. – 5,75% (art. 3 ust. 1 lit. b). Ponadto Państwa Członkowskie monitorować powinny efekt użycia biopaliw „w więcej niż pięcioprocentowych mieszankach oleju napędowego w pojazdach nieprzystosowanych” oraz „zapewniają, by opinia publiczna została poinformowana co do dostępności biopaliw i innych paliw odnawialnych. Dla procentowego udziału biopaliw w mieszankach w pochodnych olejów mineralnych przekraczającego 5% estru metylowego kwasów tłuszczowych lub 5% bioetanolu zostają nałożone specjalne oznaczenia w punktach sprzedaży” (art. 3 ust. 3 i 5).

Jak z powyższego wynika, Państwa Członkowskie – poprzez działania promocyjne – mają dążyć do możliwie szerokiego udziału biopaliw w rynku, niemniej jednak nigdzie w dyrektywie nie ma mowy o osiągnięciu tego celu drogą obraną przez ustawodawcę, polegającą na wprowadzeniu obowiązku ich stosowania. Wręcz przeciwnie – z punktu

18 preambuły („paliwa alternatywne będą mogły dokonać penetracji rynku tylko jeśli będą szeroko dostępne i konkurencyjne”) wprost wynika, że to konkurencyjność i szeroka dostępność mają przekonać konsumentów do stosowania tych paliw. Trudno sobie wyobrazić, że biopaliwa (w rozumieniu dyrektywy) będą jakościowo lepsze od paliw „czystych” (choć zapewne mogą im dorównywać), zatem konkurować muszą z nimi ceną. Założyć można, że to w tej dziedzinie prawodawca europejski dostrzega główne pole działań prawodawców krajowych. Zwrócić też trzeba uwagę, że państwa członkowskie mają dążyć do osiągnięcia określonej – opartej na „wartości opałowej” – proporcji biopaliw (*sensu largo*) w stosunku do ogółu paliw będących w obrocie. Nie wynika stąd w żadnej mierze zobowiązanie ogółu konsumentów do nabywania paliw z bio-dodatkami.

Implementacja dyrektywy, której cel (sformułowany przez prawodawcę europejskiego) został wyżej przedstawiony, nie daje możliwości zastosowania w porządku wewnętrznym nakazu stosowania biopaliw. Nie można przyjąć (jak to uczynił na rozprawie przedstawiciel Sejmu), że zmiana celu dyrektywy (z promocji na przymus używania biopaliw) stanowi jej „doprecyzowanie” w porządku wewnętrznym, mieszczące się w ramach swobody implementacyjnej państwa. Takie rozumowanie jest po pierwsze niezgodne z zasadami implementacji do wewnętrznego porządku prawnego dyrektyw jako źródeł prawa wspólnotowego, a po wtóre – sprzeczne z treścią samej dyrektywy która wskazuje wszak, że wewnętrzna polityka krajów promująca użycie biopaliw nie może ograniczać swobodnego przepływu paliw.

8. Analizując zagadnienie w kontekście założonej w dyrektywie „konkurencyjności” biopaliw, Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że na zawartość biokomponentów w oferowanych na stacjach benzynowych paliwach istotny wpływ mieć będzie podatek akcyzowy. Zgodnie z art. 37 ust. 1 pkt 2 obowiązującej ustawy z 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 11 poz. 50 ze zm.; dalej: ustawa o VAT) stawki akcyzy na „paliwa do silników” (określone w załączniku 6 poz. 1: „produkty rafinacji ropy naftowej oraz wszystkie towary przeznaczone do użycia jako paliwa silnikowe albo jako dodatki lub domieszki do paliw silnikowych, bez względu na symbol PKWiU”), wynoszą 80% i 400%. Na podstawie ust. 2 pkt 1 i 2 tego przepisu minister właściwy do spraw finansów publicznych może, w drodze rozporządzenia: zwalniać niektóre wyroby od akcyzy albo obniżać jej stawki oraz określać warunki stosowania zwolnień i obniżek. Dla rozpatrywanej sprawy szczególne znaczenie ma art. 37 ust. 2 pkt 3 ustawy o VAT, zgodnie z którym minister może „obniżać stawkę akcyzy na biopaliwa ciekłe i paliwa ciekłe zawierające biokomponenty, od których powstał obowiązek podatkowy, oraz określać warunki i zasady stosowania tych obniżek”. Ma przy tym obowiązek uwzględnić „potrzebę zapewnienia stabilności rozwiązań systemowych, biorąc pod uwagę sytuację osób inwestujących na rynku biopaliw ciekłych” oraz „wzrost bezpieczeństwa paliwowego kraju poprzez większe wykorzystanie biokomponentów” (art. 37 ust. 4 pkt 6 i 9). Minister Finansów wykonał upoważnienie ustawowe wydając rozporządzenie z dnia 23 grudnia 2003 r. w sprawie podatku akcyzowego (Dz. U. Nr 221, poz. 2196; dalej:

rozporządzenie akcyzowe), w którym ustalił – między innymi – wyrażone w złotych na jednostkę wyrobu stawki akcyzy, związane z produkcją i obrotem paliwami. Dla paliw silnikowych wynoszą one: w przypadku benzyny silnikowej bezołowiowej i benzyny silnikowej bezołowiowej z etanolem – 1514 zł na 1 tys. litrów (czyli 1,51 zł na litr; załącznik 1, poz. 12, pkt 1 lit. a), a w przypadku olejów napędowych – zależnie od zawartości siarki – 1014 albo 1063 zł na 1 tys. litrów (1,01 zł albo 1,06 zł na litr; załącznik 1, poz. 12, pkt 5 lit. a i b). Zgodnie z rozporządzeniem wolny od akcyzy jest spirytus odwodniony (100%) oraz alkohol etylowy i pozostałe alkohole skażone, wytwarzane na bazie produktów rolnych, przeznaczone do wytwarzania paliw ciekłych i biopaliw ciekłych oraz eterów, używanych do wytwarzania paliw ciekłych i biopaliw ciekłych (załącznik Nr 2, poz. 8 pkt 4 i 5 oraz poz. 9 pkt 3 i 4).

Paragraf 10 rozporządzenia akcyzowego zwalnia od podatku sprzedaż biokomponentów przeznaczonych do paliw ciekłych i biopaliw ciekłych (§ 10 pkt 15) oraz sprzedaż samych paliw ciekłych z zawartością biokomponentów, ustanawia jednak pewne warunki skorzystania ze tej możliwości. Zwolnienie dotyczy bowiem – zgodnie z § 10 pkt 16 – jedynie paliw ciekłych „z zawartością biokomponentów od 4,5% (...)”, i odnosi się do „biokomponentów dodanych do tych paliw” (a nie do paliw z biokomponentami). Jego wysokość zależna jest zatem od procentowego udziału biokomponentów w paliwie, a zwolnienie wynosi 1,50 zł od każdego litra biokomponentów dodanych do paliw ciekłych (zawierających 4,5%-5% biododatków), 1,80 zł od każdego litra biokomponentów dodanych do biopaliw ciekłych (zawierających 5%-10% biokomponentów) i 2,20 zł od każdego litra biokomponentów dodanych do biopaliw ciekłych zawierających powyżej 10% biokomponentów.

Łatwo zauważyć, że uzyskanie zwolnienia biokomponentów z podatku akcyzowego możliwe jest tylko w przypadku sprzedaży paliw ciekłych zawierających co najmniej 4,5% biokomponentów, a także biopaliw ciekłych. Oznacza to, że chcąc z niego skorzystać producenci będą musieli niemal trzykrotnie w przypadku benzyn (4,5% zamiast 1,6%) i ponad czterdziestokrotnie w przypadku olejów napędowych (4,5% zamiast 0,11%) zwiększyć minimalny założony przez prawodawcę udział biokomponentów w paliwie. Trybunał Konstytucyjny nie dysponuje wszystkimi danymi umożliwiającymi precyzyjne wyliczenie ostatecznej ceny benzyny czy oleju napędowego, zakłada jednak, że paliwo z dodatkiem minimalnej prawem nakazanej zawartości biokomponentów musiałoby być wyraźnie droższe od paliwa czystego, a dla zrównania ceny paliwa czystego i paliwa z domieszką biokomponentów producenci musieliby (w przypadku paliw ciekłych – zapewne jedynych realnie dostępnych) osiągnąć niemal maksymalny ustawowo dopuszczalny poziom biododatku. Powyższe prowadzi do wniosku, że prawodawca (wspólnie ustawodawca, Rada Ministrów i Minister Finansów) w dość oryginalny sposób postanowił zrealizować zalecenie europejskie, bowiem w żaden sposób nie dąży do „konkurencyjności” paliw z dodatkiem biokomponentów, a jedynie dopuszcza praktyczne zrównanie ich cen z dostępnymi paliwami „czystymi”, przy jednoczesnej eliminacji tych ostatnich z rynku. Ponadto ciężar finansowy przedsięwzięcia przerzucił niemal w całości na barki konsumentów. Wyraźnie widać też, że prawodawca innymi środkami usiłuje uzyskać efekt jakiego

oczekiwał po pierwszej uchwalonej ustawie, która nie weszła w życie z powodu prezydenckiego weta.

9. Od 1 maja 2004 r. Polska uczestniczyć będzie w strukturach Unii Europejskiej, jednakże już w okresie przedakcesyjnym obowiązkiem wszystkich organów jest interpretacja prawa (w zakresie podlegającym dostosowaniu) uwzględniająca europejskie standardy (por. orzeczenia TK z: 27 września 1997 r., K. 15/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 37, 28 marca 2000 r., K. 27/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 62 oraz z 24 października 2000 r., K 12/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 255). Jak się powszechnie przyjmuje interpretacja stanowi zarówno uznany instrument implementacji prawa europejskiego w ogólności, jak i środek dostosowawczy prawa dla państw przygotowujących się do akcesji (por. S. Biernat, *Wykładnia prawa krajowego zgodnie z prawem Wspólnot Europejskich*, w: *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, red. C. Mik, Toruń 1998, s. 123 i nast.). Dlatego też od organów stosujących prawo oczekuje się zgodnej z prawem europejskim interpretacji prawa wewnętrznego (co wynika z art. 5 Traktatu Rzymskiego). Powoduje to, że nawet normy wspólnotowe, które same w sobie nie nadają się do bezpośredniego stosowania stanowią punkt odniesienia i obowiązkowe kryterium osiągnięcia zgodnej interpretacji (orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 10 kwietnia 1984 r., 14/83 – *Van Colson and Kamann*, Zb. Orz. 1891). Ponadto uznaje się powinność wykorzystania prawa europejskiego jako wzorca przy interpretacji prawa wewnętrznego (orzeczenie ETS z 13 listopada 1991 r., C-106/89 – *Marleasing*, Zb. Orz. I 4135). Z chwilą przystąpienia do Unii Europejskiej Polska ma obowiązek stosowania się do zasad interpretacji wynikających z dorobku wspólnotowego (*acquis communautaire*). Dotyczy to także metod wykładni stosowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – w tym w niniejszej sprawie – w której istnieje konieczność interpretacji granic pojęcia wolności gospodarczej (art. 22 Konstytucji). Jest to tym bardziej konieczne, że ogłoszenie niniejszego wyroku w dzienniku urzędowym nastąpi już po 1 maja 2004 r., a więc po formalnej akcesji. Stąd też odczytanie użytego w art. 22 Konstytucji zwrotu „wolność gospodarcza” wymaga wykładni, odpowiadającej utrwalonemu orzecznictwu europejskiemu.

Zasada interpretacji prawa wewnętrznego w sposób przyjazny prawu europejskiemu – także w działaniach Trybunału Konstytucyjnego – oparta jest na art. 91 ust. 1 Konstytucji, przy czym „ratyfikowaną umową międzynarodową” jest – do dnia 1 maja 2004 r. Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z drugiej strony (Dz. U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38 ze zm.), a w szczególności jego art. 68 i 69 (tak też powołany wyżej wyrok K. 15/97), zaś od 1 maja 2004 r. – Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi

Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej. „Bezpośrednie stosowanie umowy międzynarodowej”, o którym mowa w Konstytucji obejmuje między innymi wykorzystanie takiej umowy przy konstruowaniu przez Trybunał Konstytucyjny wzorca konstytucyjnej kontroli prawa. Reasumując: przy konstrukcji wzorca konstytucyjności interpretacja (wykładnia) przyjazna prawu europejskiemu wymaga kierowania się dwoma wskazaniem: po pierwsze – wykładnię taką podejmować można pod warunkiem (i tylko wtedy), gdy prawo polskie nie wskazuje na wyraźne odmiennie ujęcie problemu (strategii jego rozwiązywania) w okresie poprzedzającym formalną akcesję, po wtóre zaś – w razie istnienia kilku możliwości interpretacyjnych, należy wybrać tę najbliższą dorobkowi wspólnotowemu (*acquis communautaire*).

10. Głównym problemem powstającym na tle niniejszej sprawy jest kwestia konstytucyjności ograniczenia wolności gospodarczej i dopuszczalnych granic tego ograniczania, a także kryteriów oceny konstytucyjności ograniczeń. Wolność gospodarcza jest konstytucyjną zasadą ustrojową, a Trybunał Konstytucyjny, podobnie jak w wyroku z 28 stycznia 2003 r., K 2/02 (OTK ZU nr 1/2003, poz. 4) uznaje, iż należąc do fundamentów ustrojowych państwa wymaga interpretacji *in dubio pro libertate*. Tę regułę wykładni Trybunał przyjmuje w niniejszej sprawie i ona stanowi podstawę rozstrzygnięcia.

Wolność gospodarcza, nie jest wartością absolutną, a jej ograniczenie dopuszczalne jest w drodze ustawowej ze względu na ważny interes publiczny. Zakres swobody regulacyjnej ustawodawcy zwykłego w odniesieniu do ograniczenia wolności gospodarczej, nakreślenia jej granic, jak i sposobu rozumienia pojęcia „ważnego interesu publicznego”, wymaga oceny uwzględniającej fakt uczestnictwa Polski w zintegrowanym wspólnym rynku europejskim. Postulat wykorzystania prawa europejskiego jako inspiracji interpretacyjnej dla Trybunału Konstytucyjnego oznacza przede wszystkim wykorzystanie tego prawa do rekonstrukcji wzorca konstytucyjnego przy kontroli konstytucyjności. Nie jest to tożsame ze „stosowaniem” przez Trybunał Konstytucyjny prawa europejskiego, ani też z traktowaniem go jako bezpośredniego i wyłącznego punktu odniesienia dla kontroli konstytucyjności. Trybunał Konstytucyjny dokonuje bowiem oceny zaskarżonych aktów z punktu widzenia ich zgodności (bądź niezgodności) z Konstytucją, konieczne jest natomiast, aby rekonstruując konstytucyjny wzorzec kontroli posługiwał się nie tylko samym tekstem Ustawy Zasadniczej, lecz także, by – w zakresie w jakim ów tekst odwołuje się do terminologii, pojęć i zasad znanych prawu europejskiemu – badał znaczenia nadawane tym pojęciom i zasadom w dorobku prawnym zjednoczonej Europy. Należy również mieć świadomość,

że zasady i reguły prawa wspólnotowego kształtują warunki swobody gospodarczej, w jakich działają także krajowi uczestnicy rynku.

11. Utworzenie europejskiego wspólnego rynku, polegającego na zniesieniu – co do zasady – ograniczeń w przepływie towarów, osób, usług i kapitału znacznie zmniejszyło uprawnienia regulacyjne państw członkowskich w zakresie możliwości wprowadzania w drodze władczej (także ustawowej) wyłączeń i wyjątków w zakresie czterech swobód (przepływu towarów, usług, osób i kapitału).

Gdyby polską ustawę o biokomponentach uznać za akt kształtujący rynek w odniesieniu do wszystkich producentów (sprzedawców), tak krajowych, jak zagranicznych, dochodziłoby (z punktu widzenia prawa wspólnotowego), do ograniczenia swobody przepływu towarów. Konsekwencją zagrożonych sankcjami nakazów ustawy o biokomponentach byłaby bowiem niemożność pojawienia się na polskim rynku innych paliw, a to z uwagi na władczo wyznaczony w polskiej ustawie udział biokomponentów. Sytuacja taka z punktu widzenia prawa wspólnotowego stanowiłaby przykład zastosowania przez ustawodawcę krajowego ograniczeń przy wykorzystaniu środka o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych w imporcie, co jest *expressis verbis* zakazane w art. 28 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Wprawdzie ograniczenia takie wolno wyjątkowo stosować, jednak dopuszczalne jest to tylko z przyczyn wskazanych w art. 30 Traktatu (takich jak: względy moralności publicznej, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, ochrona życia i zdrowia ludzi, zwierząt, roślin, narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej, ochrona własności przemysłowej lub handlowej – zwraca uwagę pominięcie wśród tych kryteriów np. kreowania miejsc pracy). Jednocześnie przyjmuje się, że skorzystanie z tej wyjątkowej możliwości (wymagające jednocześnie ustanowienia wyjątku przy użyciu specjalnej procedury) nie może stanowić środka arbitralnej dyskryminacji, ani ukrytych ograniczeń w handlu. Zachodzi tu więc podwójne ograniczenie swobody ustawodawcy krajowego. Inaczej mówiąc – z punktu widzenia swobody działalności gospodarczej – nie dopuszcza się w ustawodawstwie wewnętrznym ograniczeń dyktowanych kryteriami innymi, niż wskazane w art. 30 Traktatu, a ograniczenia te nie mogą mieć charakteru arbitralnego. Pojęcie niedozwolonych środków równoważnych doprecyzowane zostało w bardzo szerokim orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, które zdyskwalifikowało wewnętrzne nakazy i zakazy, skutkujące ograniczeniem dostępu do rynku wewnętrznego towarów importowanych (takich jak likiery, piwo, *pasta* /makarony/ czy czekolada), poprzez ustanowienie wewnętrznych wymagań co do ich cech czy składu jakościowego, celem stworzenia lepszych warunków produktom rodzimym odpowiadającym tym wymaganiom. W szczególności wskazać tu należy orzeczenie 120/78 *Rewe – Zentral AG* z 1979 r. (znane jako *Cassis de Dijon*), które ugruntowało zasadę, iż towar spełniający wymogi istniejące w kraju pochodzenia musi być dopuszczony do obrotu także w innych krajach UE. Zasada ta wykluczyła skuteczność ustanawianych prawem wewnętrznym ograniczeń, utrudniających dostęp do danego rynku krajowego towarom nieodpowiadającym cechom czy składowi jakościowemu,

ustalonym mocą protekcyjnistycznych aktów prawa wewnętrznego. Dodać należy, że ustawodawca krajowy dysponuje węższym zakresem swobody regulacyjnej, gdy idzie o cechy jakościowe samego towaru, natomiast ma większą swobodę w zakresie określania sposobów komercjalizacji towaru (rozróżnienie to ugruntowało w praktyce europejskiej orzeczenie ETS C- 267-268/1992, *Keck-Mithouard* z 1993 r.).

12. Wbrew przekonaniu wyrażonemu na rozprawie przez przedstawicieli Sejmu oraz Ministra Rolnictwa to, iż polityka rolna w ramach prawa europejskiego nie jest poddana w pełni regułom konkurencji, pozostaje bez znaczenia dla faktu, że polskie prawo wewnętrzne nie może (poprzez ograniczenia wynikające z ustawy o biokomponentach) w sposób skuteczny z punktu widzenia prawa wspólnotowego nakazać producentom (sprzedawcom) obcym komercjalizacji (wprowadzania do obrotu) na terenie Polski jedynie paliw odpowiadających warunkom ustalonym w ustawie, a więc zawierających biokomponenty. Paliwa bez biokomponentów nie należą bowiem do produktów rolnych, dlatego też nie można w odniesieniu do nich powoływać się na dopuszczalność (z uwagi na reguły polityki rolnej) szerszych, kreowanych polskim prawem ograniczeń w dostępie do rynku, ani zmuszać producentów (sprzedawców) do poddania się rygorom ustawy. Ponadto o niedopuszczalności takiego wpływu na rynek paliw nawet przy promocji paliw z dodatkiem biokomponentów stanowi wprost dyrektywa 2003/30/WE.

13. W żadnym z krajów UE nie ma obowiązku stosowania biopaliw (a już zwłaszcza biopaliw ze sztywną granicą ich procentowego udziału), czym innym jest bowiem ich promowanie, praktykowane w wielu krajach UE i będące przedmiotem dyrektywy, a czym innym ustawowe wymuszenie. Nie ulega wątpliwości, że paliwa pochodzące z krajów Unii Europejskiej – również te nie zawierające biokomponentów – będą musiały być dopuszczone na rynek Polski, zgodnie z przedstawioną „zasadą kraju pochodzenia”. W jawnym konflikcie z tą zasadą pozostaje jednak wiążący i opatrzony sankcją, nakaz zawarty w ustawie o biokomponentach. W tej sytuacji ustawowa regulacja stawałaby się środkiem dyskryminacji towarów importowanych do Polski (bo utrudnia obrót paliwami „czystymi”). Gdyby natomiast założyć, że ustawa o biokomponentach, nie dotycząc (z racji zasad wynikających z prawa wspólnotowego i powinności podporządkowania się tym zasadom przez władze krajowe) producentów (sprzedawców) zagranicznych, odnosi się tylko do producentów (sprzedawców) krajowych – wówczas doszłoby do dyskryminacji *à rebours*, to znaczy dotykającej tylko polskich producentów (sprzedawców) paliw. W takim bowiem wypadku nastąpiłoby znaczące pogorszenie sytuacji polskich producentów (którzy – w przeciwieństwie do podmiotów zagranicznych – musieliby „wzbogacać” paliwa biokomponentami, ponosić związane z tym dodatkowe koszty, a także prowadzić stosowną sprawozdawczość i być narażonymi na sankcje). Wynika to z faktu, że w warunkach obowiązywania zaskarżonej ustawy – po przystąpieniu do Unii Europejskiej – na polskim rynku albo nie będą mogły znaleźć się „czyste” paliwa importowane (co nie wchodzi w rachubę z uwagi na art. 28 Traktatu), albo będą one przedmiotem obrotu na równi z paliwami

produkowanymi w Polsce – obowiązkowo „wzbogaconymi” o prawem nakazany udział biokomponentów, co – zarówno wobec ciężarów nakładanych przez zaskarżoną ustawę, a wiążących się z wprowadzaniem do obrotu biopaliw, jak również wobec poglądów większości konsumentów – stawiać może polskich producentów w bardzo trudnej sytuacji.

Problem dyskryminacji *à rebours* nie wchodzi (inaczej niż kwestia dopuszczenia do rynku jednego z krajów wspólnoty produktów wytworzonych na wspólnym rynku) w zakres zainteresowania prawa wspólnotowego (por. przykładowo orzeczenie ETS C 98/86, *Ministère Public v. Mathot*, z 1987 r.). Nie ulega natomiast wątpliwości, że ochrona przed taką dyskryminacją *à rebours* jest zadaniem władz krajowych, dlatego także na Trybunale Konstytucyjnym ciąży powinność dostrzegania problemu, stwarzanego taką dyskryminacją. Stąd też, oceniając zgodność zaskarżonych norm zawartych w ustawie o biokomponentach z wzorcem konstytucyjnym, którym jest wolność gospodarcza, Trybunał Konstytucyjny dostrzega kwestię dyskryminacji *à rebours* i uznaje, że pojęcie wolności gospodarczej winno być interpretowane w zgodzie z prawem europejskim, co oznacza, iż władze państwowe nakładając na podmioty gospodarcze (w tym przypadku wprowadzające do obrotu paliwa) ograniczenia ze względu na ważny interes publiczny, muszą uwzględniać niedopuszczalność różnicowania sytuacji prawnej i faktycznej podmiotów krajowych i zagranicznych. Skoro więc – ze względu na zasadę kraju pochodzenia (stanowiącą konsekwencję art. 28 i 30 Traktatu) – nie można poddać paliw wyprodukowanych za granicą i wprowadzanych na polski rynek rygorom, nałożonym ustawą o biokomponentach na polskich producentów, to nie sposób uznać, że wiążące tych ostatnich ograniczenia wynikające z zaskarżonej ustawy mogą być uznane za zgodne z „ważnym interesem publicznym”, o którym mowa w art. 22 Konstytucji. Rozwiązanie prowadzące w konsekwencji do dyskryminacji polskich producentów (sprzedawców) wobec producentów zagranicznych – nie może być uznane za uzasadnione ważnym interesem publicznym. Należy przy tym dodać, że skoro producenci zagraniczni mogą na terenie Polski swobodnie wprowadzać do obrotu czyste paliwo, to przytaczane przed twórców ustawy względy, co do wpływu rynku biokomponentów na przyrost miejsc pracy w rolnictwie podlegają podważeniu. Założenie to bowiem nie brało pod uwagę (jak to wykazał przebieg rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym) faktu, iż producentom zagranicznym nie sposób narzucić powinności wprowadzania do obrotu wyłącznie paliw zawierających biokomponenty.

Z powyższego wynika, że interpretacja pojęcia „wolność działalności gospodarczej”, dokonana w duchu prawa wspólnotowego, wyklucza:

- 1) możliwość uznania za mieszczące się w swobodzie regulacyjnej ustawodawcy takich postanowień ustawowych, które jawnie przeczą wiążącym Polskę zobowiązaniom międzynarodowym,
- 2) takie rozumienie wolności gospodarczej, które skutkowałoby tolerowaniem w polskim prawie zjawiska dyskryminacji *à rebours*, godzącej w polskie podmioty gospodarcze.

W tym więc zakresie uznać należy, że doszło do przekroczenia granic swobody regulacyjnej ustawodawcy.

14. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zarzuty stawiane przez wnioskodawcę art. 12 ust. 1 i 6 i art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o biokomponentach winny być rozpatrywane łącznie. Wynika to z faktu, że ustawodawca w pierwszym z tych przepisów nałożył na przedsiębiorców pewne obowiązki, w drugim zaś ustanowił sankcję za niewywiązywanie się z nich. Jeśli zatem sam obowiązek zostałby uznany za niekonstytucyjny, to za sprzeczną z Ustawą Zasadniczą musiałaby zostać uznana również ustawowa sankcja. Inaczej powstałaby absurdalna sytuacja pozostawienia w systemie prawnym sankcji za nieistniejące już „przestępstwo” (co sprzeczne byłoby z zasadą *nulla poena sine crimine*).

Przechodząc do analizy zgodności zaskarżonego art. 12 ust. 1 i 6 ustawy o biokomponentach z art. 20 i 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny staje przed zasadniczym dylematem, polegającym na konieczności wyboru któregoś z dwóch wariantów interpretacyjnych zaskarżonego przepisu (przedstawionych w pkt 3 uzasadnienia). Nie ulega wątpliwości, że każdy wybór wstępny implikuje odmienne dalsze ustalenia. Przyjęcie interpretacji pierwszej (każdy litr paliwa musi zawierać minimum biokomponentów) wiąże się z uznaniem, że konsumenci pozbawieni są możliwości nabycia paliwa innego niż „wzbogacone” o biokomponenty. Przyjęcie interpretacji drugiej – choć pozwala założyć, że klienci będą przypuszczalnie mieli możliwość nabycia czystego paliwa – wyostreza problem informowania konsumentów o fakcie i procentowej zawartości biokomponentów w nabywanym paliwie. Skoro bowiem część paliw ciekłych może (ma) być czysta, zaś – według składanych w mediach deklaracji – producenci długo jeszcze nie zamierzają oferować biopaliw z oddzielnych dystrybutorów, ani też czystych biokomponentów, to – dla wypełnienia rocznego limitu – w pozostałych wprowadzonych do obrotu paliwach ciekłych zawartość biokomponentów musi przekraczać minimum ustalone rozporządzeniem. Nie jest zaś wielu klientom obojętne czy tankują benzynę o zawartości 1,60% czy 4,99% bioetanolu, albo olej napędowy o zawartości 0,11% czy 4,99% estrów.

Dla potrzeb dalszych rozważań – choć bez przesądzania o jego wyłącznej słuszności – Trybunał Konstytucyjny – kierując się zgodnym stanowiskiem uczestników postępowania – przyjmuje drugi wariant interpretacyjny znaczenia zaskarżonego przepisu, a więc takie jego rozumienie, zgodnie z którym ustalone limity dotyczą rocznej produkcji „globalnej”, a ustawodawca nie przesądza, że każde wprowadzane do obrotu paliwo musi zawierać określony udział biokomponentu. Konstatacja ta pociąga za sobą stwierdzenie, że skoro obowiązek wprowadzenia pewnej ilości biokomponentów dotyczy całej produkcji w danym roku kalendarzowym i nie oznacza konieczności zapewnienia równego udziału biokomponentu w całym wprowadzanym paliwie, to w poszczególnych okresach tego roku kalendarzowego paliwo dostarczane do stacji paliw może zawierać różne ilości biokomponentów. Oczywiście udział biokomponentów nie może przekraczać przewidzianego prawem maksimum (w odniesieniu do paliw, bowiem w stosunku do biopaliw maksima nie zostały

ustalone). Wynika stąd, że osoba zaopatrująca się na stacji paliw nie ma pewności, jaka dokładnie ilość biokomponentów znajduje się w będącym przedmiotem transakcji paliwie. Kwestią tą Trybunał Konstytucyjny zajmie się w dalszej kolejności.

Mocą zaskarżonej normy ustawodawca zobowiązał producentów do wprowadzania do obrotu biokomponentów w ilości proporcjonalnej do ogółu paliwa. Mają oni obowiązek samodzielnie produkować biokomponenty lub też nabywać je od pierwszych przetwórców lub wytwórców (art. 12 ust. 3 ustawy). Tym samym ustawodawca narzucił im zmianę (względnie uzupełnienie) profilu produkcji (prócz dotychczasowej produkcji paliw, produkcja biokomponentów), albo nałożył na nich obowiązek zawierania określonych umów cywilnoprawnych. Jest oczywiste, że każdy producent jakiegokolwiek dobra konsumpcyjnego przeprowadza szczegółowe analizy opłacalności produkcji i potencjalnego zbytu swych wytworów. Od wyników takiej analizy uzależnia on następnie decyzję o podjęciu (względnie zaniechaniu) i rozmiarze produkcji. Ustawodawca w sposób arbitralny uniezależnił podjęcie produkcji określonych towarów przez samodzielne podmioty gospodarujące od jakichkolwiek oszacowań zainteresowania klientów, tym samym – w sposób skrajny – ograniczył możliwości decyzyjne producentów. Znając poważne zastrzeżenia co do walorów użytkowych paliw z bio-dodatkiem, ustawodawca uznał jednocześnie za stosowne wymuszenie popytu na takie paliwa, pozbawiając w istocie klientów możliwości wyboru. Ów brak wyboru wynika z faktu, że wobec ujawnianego w sondażach braku zainteresowania biopaliwami albo biokomponentami jako paliwami samoistnymi producenci cały nakazany prawem „udział” biokomponentów będą zmuszeni dodać do paliw ciekłych. Tym samym w praktyce powstaje dwojaki przymus: po stronie producentów – wprowadzania na co do zasady wolny rynek określonego towaru, zaś po stronie konsumentów – nabycia tego towaru, nawet wbrew ich woli.

Powyższe przesądza o naruszeniu przez ustawodawcę konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej. Biorąc pod uwagę, że naruszenie nastąpiło z zachowaniem formy ustawowej, niezbędna jest analiza, czy znajduje ono uzasadnienie w „ważnym interesie publicznym” (niezależnie od stwierdzonej wyżej niezgodności z owym interesem z racji godzenia w interesy polskich producentów), a zatem czy – jak wskazano wyżej – przemawiają za nim przesłanki wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

15. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji przewiduje dopuszczalność wprowadzenia ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw jeśli ograniczenia takie konieczne są w demokratycznym państwie prawnym. Owa „konieczność” musi być przy tym warunkowana wymienionymi w przepisie przesłankami: bezpieczeństwem państwa lub porządkiem publicznym, ochroną środowiska, zdrowia i moralności publicznej względnie ochroną wolności i praw innych osób. Dodatkowym obostrzeniem jest zastrzeżenie, iżby wprowadzone ograniczenia (nawet znajdujące należyte uzasadnienie) nie naruszały istoty wolności i praw. Samo kryterium „konieczności”, łączące się z zasadą proporcjonalności oznacza, że ustawodawca chcąc osiągnąć założony cel winien wybierać najmniej uciążliwe środki doń prowadzące. Oznacza to,

że jeśli ten sam cel można osiągnąć stosując środki w mniejszym stopniu ograniczające prawa i wolności, to zastosowanie środka uciążliwszego stanowi wykroczenie ponad „konieczność”, a zatem jest naruszeniem Konstytucji.

W rozpatrywanej sprawie pominąć można analizę dokonanego naruszenia w aspekcie przesłanek bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego oraz ochrony zdrowia i moralności publicznej jako, że wartości te nie wiążą się z produkcją, obrotem ani stosowaniem paliw z dodatkiem biokomponentów. Tym samym zagadnienie rozpatrywać należy jedynie w aspekcie przesłanek: ochrony środowiska oraz ochrony praw i wolności innych osób, a rozstrzygnięcie w tym zakresie wymaga odniesienia się do motywów przyświecających ustawodawcy uchwalającemu ustawę o biokomponentach, a wymienionych w uzasadnieniu projektu.

Projektodawcy ujawnili trzy „zasadnicze cele” proponowanych rozwiązań, którymi są: „tworzenie nowych miejsc pracy w rolnictwie i jego otoczeniu”, „poprawa dochodów rolników oraz poszerzenie rynków zbytu na produkty rolnicze nieżywnościowe” oraz „ochrona środowiska naturalnego”. Do przesłanki ochrony środowiska Trybunał Konstytucyjny powróci w dalszej części rozważań, tymczasem przeanalizuje stosunek deklarowanych celów ustawy do konstytucyjnych wolności i praw.

Nie ulega wątpliwości, że tworzenie miejsc pracy – w ujęciu ogólnym, to jest bez wskazywania konkretnego sektora gospodarki (a zatem i w rolnictwie) – stanowić musi element polityki państwa, o którym mowa w art. 65 ust. 5 Konstytucji odwołującym się do „pełnego, produktywnego” zatrudnienia. Nie istnieje jednak konstytucyjne prawo do zatrudnienia w takim znaczeniu, w jakim zasada proporcjonalności odwołuje się do ochrony praw i wolności innych osób i z całą pewnością to nie państwo ma obowiązek tworzenia miejsca pracy. Inaczej rozwiązaniem wszystkich problemów rynku pracy byłoby obowiązkowe zatrudnienie wszystkich bezrobotnych w szeroko pojętej sferze budżetowej. Z drugiej strony polityka państwa nie powinna prowadzić do zmniejszania liczby miejsc pracy ze względu na nadmierne krępowanie przedsiębiorczości i utrudnianie elastycznego zatrudniania w sektorze niepublicznym. Podkreślić trzeba, że ustawodawca konstytucyjny *expressis verbis* wyjaśnił na czym polegać ma prowadzenie polityki pełnego i produktywnego zatrudnienia. Wskazał on, że polityka ta winna przejawiać się realizacji programów zwalczania bezrobocia, w tym w organizowaniu i wspieraniu poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych. W tym kontekście poza wątpliwością pozostaje, że „tworzenie miejsc pracy w rolnictwie i jego otoczeniu” nie stanowi wprost realizacji konstytucyjnego nakazu, o którym mowa w art. 65 ust. 5 Ustawy Zasadniczej. W związku z tym nie można uznać dostępu do miejsca pracy (ani w rolnictwie ani w jakimkolwiek innym sektorze) za prawo podmiotowe, wobec czego nie sposób uzasadnić nim konieczności ograniczenia wolności gospodarczej. Oznacza to, że trzeba zgodzić się z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, iż nałożenie na producentów obowiązków w zakresie wprowadzania do obrotu biokomponentów nie znajduje uzasadnienia w normie programowej, jaką jest art. 65 ust. 5 Konstytucji. W tym miejscu na marginesie zwrócić należy uwagę na całkowicie rozbieżne szacunki dotyczące liczby miejsc pracy, które powstać mogłyby dzięki masowemu dodawaniu

do paliw biokomponentów. Pierwotnie mowa była nawet o 100 tysiącach miejsc pracy, potem o ok. 30-40 tysiącach, obecnie zaś o jednym tysiącu i 2-3 tysiącach powstałych dzięki dość enigmatycznemu „efektowi mnożnikowemu”, a za pewne uznać można jedynie miejsca pracy w aparacie kontroli handlowej i fiskalnej, wymienione w stanowisku Szefa KPRM.

Jako, że poszerzenie (czy – jak w zaskarżonej ustawie – wymuszenie) rynków zbytu na jakikolwiek asortyment towarów prowadzi do zwiększenia dochodów wytwórców tych towarów, deklarowany cel ustawy w postaci „poprawy dochodów rolników oraz poszerzenia rynków zbytu na produkty (...) nieżywnościowe) sprowadzić można do pierwszego elementu, czyli zwiększenia dochodów pewnej grupy zawodowej, czy też społecznej.

Nie ulega wątpliwości, że każdy człowiek – przedstawiciel dowolnego zawodu – chciałby za wykonywaną pracę otrzymywać najwyższe możliwe wynagrodzenie. Co więcej znany jest psychologiczno-ekonomiczny mechanizm wzrostu potrzeb w miarę przyrostu płacy (pracownik analizuje jak radykalnie – w sensie ekonomicznym – poprawiłoby się jego życie gdyby otrzymał np. 1.000 zł podwyżki; przez jakiś czas po jej otrzymaniu jest usatysfakcjonowany, później jednak ponownie zaczyna myśleć o kolejnej podwyżce), związany z podnoszeniem stopy życiowej. Niemniej jednak nie jest konstytucyjnym obowiązkiem państwa zapewnienie wszystkim obywatelom odpowiednio wysokich, satysfakcjonujących ich zarobków. Nie zmienia to także faktu, że uzyskiwanie przez kogokolwiek dochodów w ogóle, a tym bardziej ich „poprawa”, czyli zwiększenie wysokości, nie są niczym prawem konstytucyjnym. Brak konstytucyjnego prawa do wyższych dochodów dotyczy również polskich rolników. Ich często trudna (jak zresztą w przypadku wielu grup społecznych i zawodowych) sytuacja materialna znana jest Trybunałowi Konstytucyjnemu, nie zmienia jednak faktu, że ani rolnicy, ani przedstawiciele niemal żadnego innego zawodu nie mają podstaw do poszukiwania w Konstytucji gwarancji wynagrodzenia. Szczególnym wyjątkiem są tu sędziowie, którym ustrojodawca w art. 178 ust. 2 Konstytucji zagwarantował „wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi obowiązków”. Jednak nawet w ich przypadku – po starannej analizie zagadnienia – Trybunał Konstytucyjny uznał za niedopuszczalne domaganie się wyższych dochodów z powołaniem się bezpośrednio na normę konstytucyjną (por. postanowienie z 22 marca 2000 r., P. 12/98, OTK ZU nr 2/2000, poz. 67 i wyrok z 4 października 2000 r., P. 8/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 189). Skoro nawet w odniesieniu do grupy zawodowej, której status został w Ustawie Zasadniczej dość szczegółowo unormowany, wysokość wynagrodzeń jej przedstawicieli nie jest prawem podmiotowym chronionym konstytucyjnie, to tym bardziej nie można uznać, że inna grupa zawodowa – rolnicy może z powołaniem Konstytucji domagać się wyższych dochodów. W związku z tym nie sposób uznać, że ochrona praw innych osób (praw rolników do wyższych dochodów) wypełnia konstytucyjną przesłankę koniecznego w demokratycznym państwie prawnym ograniczenia wolności działalności gospodarczej.

Przechodząc do analizy ochrony środowiska jako przesłanki ograniczenia wolności i praw Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w sferze deklaracji została ona spełniona.

Istotne jest jednakże, czy spełniona została ona w sferze rzeczywistej, a nade wszystko, czy kształt przyjętych rozwiązań ustawowych jest odpowiedni i należyte uzasadniony „koniecznością” z punktu widzenia demokratycznego państwa prawa.

Biokomponenty dodawane do paliw ciekłych i biopaliw ciekłych albo stanowiące paliwa samoistne, wytwarzane są z tzw. odnawialnych źródeł energii. Estry – dodawane do olejów napędowych – wytwarzane mają być z rzepaku albo melasy, odpadów przemysłu spożywczego lub gastronomii zawierających węglowodany, tłuszczów roślinnych albo zwierzęcych oraz tłuszczów pochodzących z procesów utylizacji zwierząt lub oczyszczania ścieków (art. 2 pkt 5 i 3 ustawy). Z kolei bioetanol – dodawany do benzyn – wytwarzany ma być z rzepaku, ziaren zbóż, kukurydzy, ziemniaków, buraków cukrowych lub ich części, zawierających tłuszcze lub węglowodany oraz z melasy, odpadów przemysłu spożywczego lub gastronomii zawierających węglowodany, tłuszczów roślinnych albo zwierzęcych oraz tłuszczów pochodzących z procesów utylizacji zwierząt lub procesów oczyszczania ścieków (art. 2 pkt 6, 1 i 3 ustawy). Rzecznik Praw Obywatelskich przytoczył znane zastrzeżenia wskazujące, że intensyfikacja produkcji rolnej, większe zużycie paliwa o gorszych właściwościach oraz produkty uboczne spalania biokomponentów mogą wywołać negatywne skutki dla środowiska. Zastrzegł przy tym, że nie do niego należy wiążące rozstrzygnięcie tej kwestii. Trybunał Konstytucyjny również nie jest powołany do wydania w tej kwestii werdyktu, zgadza się jednak z tezą, że pogląd o dobroczynnym wpływie produkcji i użycia biokomponentów na środowisko naturalne jest jednym z wielu poglądów, być może uzasadnionym lecz wymagającym dalszych badań. Biorąc pod uwagę, że kwestia pozytywnego wpływu produkcji i używania biokomponentów nie przedstawia się jednoznacznie z punktu widzenia ich wpływu na stan środowiska naturalnego, trudno przyjąć, że działania wymuszające taką produkcję i wykorzystanie jej owoców konieczne są w demokratycznym państwie prawnym. Skoro zaś spełnienie się warunku konieczności jest wątpliwe (choć Trybunał Konstytucyjny nie wyklucza, że wątpliwości mogą zostać w wyniku szczegółowych badań rozwiane), to nie sposób uznać, że ustawowe ograniczenie wolności gospodarczej jest należyte uzasadnione.

Uznanie, że art. 12 ust. 1 i 6 zaskarżonej ustawy bez należytego uzasadnienia konstytucyjnymi przesłankami ogranicza wolność prowadzenia działalności gospodarczej, implikuje stwierdzenie niekonstytucyjności sankcji przewidzianej w art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o biokomponentach, grożącej producentom za niewywiązywanie się obrazającego Ustawę Zasadniczą obowiązku.

16. Przechodząc do kwestii naruszenia praw konsumentów poprzez praktyczne nałożenie na nich obowiązku nabywania paliw z domieszką biokomponentów stwierdzić należy co następuje.

Zaskarżony art. 14 ust. 1 ustawy o biokomponentach stanowi, że „do obrotu bez oznakowania określającego procentową zawartość biokomponentów można wprowadzać wyłącznie paliwa ciekłe”. W zestawieniu z nakazem zainstalowania odrębnych i odpowiednio oznakowanych dystrybutorów biopaliw oznacza to, że jedynie w przypadku tych ostatnich nabywcy będą mieli świadomość jaki jest udział

biokomponentu w oferowanym im paliwie. Jednocześnie podobnej świadomości nie mogą mieć nabywcy paliw ciekłych, czyli – jak wykazano wcześniej – zdecydowana większość kierowców. Skoro bowiem – o czym była już mowa – producenci nie noszą się z zamiarem szybkiego oferowania biopaliw, to cały narzucony rozporządzeniem udział biokomponentów muszą zawrzeć w paliwach ciekłych, zaś konstrukcja obniżki akcyzy skłaniać ich będzie do wyraźnego przekraczania minimum unormowanego rozporządzeniem. Tym samym konsumentowi – dla zorientowania się w składzie paliwa – nie wystarczy już znajomość obowiązującego prawa i podstaw matematyki.

Skoro Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie podąża tokiem rozumowania uczestników postępowania i uznaje, że producenci mogą dodawać biokomponenty w różnych ilościach, a zatem mogą wprowadzać do obrotu paliwo czyste i paliwo z dodatkiem biokomponentów, to istotnego znaczenia nabiera proporcja tych składników w poszczególnych partiach towaru dowożonych na stacje benzynowe. Z przyjętej interpretacji wynika bowiem w praktyce, że cysterny zaopatrujące punkty sprzedaży detalicznej (stacje paliw) raz mogą przywieźć benzynę czystą (0% bioetanolu czy eterów), innym razem zawierającą minimalną ilość biokomponentu (1,60% bioetanolu, od października 2,40% bioetanolu), innym zaś znów razem – z maksymalną domieszką prawem dopuszczalną (5% bioetanolu, 15% eterów). To samo dotyczy olejów napędowych i zawartości w nich estru.

Wobec kontrowersji co do właściwości jezdnych paliw z dodatkiem biokomponentów i ich wpływu na silniki (zarówno iskrowe jak diesla), znacznej części konsumentów może nie być obojętne jakie paliwo danego dnia jest im na konkretnej stacji oferowane. Każdy racjonalnie myślący konsument – obojętnie jakiego towaru – dąży do maksymalizacji zysku („wydać jak najmniej pieniędzy”) i minimalizacji strat własnych („w ramach jak najniższej ceny otrzymać możliwie najlepszy towar”). Jeśli kierowca stwierdzi, że paliwa z dodatkiem biokomponentów (w tym biopaliwa) nie szkodzą jego autu i nie zmieniają istotnie jego osiągnięć, a przy tym (dzięki systemowi zachęt ekonomicznych) będą tańsze – choćby nieznacznie – od paliw bez domieszek, wówczas będzie tankował wyłącznie paliwa „wzbogacone” o biokomponenty. Jeśli natomiast w praktyce (bo ustawa nie nakłada obowiązku badań wpływu paliw ciekłych *sensu stricto* na silniki – co słusznie podkreśla wnioskodawca) potwierdziłby się negatywny wpływ paliw ciekłych na stan silników, ekonomię jazdy i osiągi pojazdów to wielu kierowców poszukiwałoby na stacjach paliw benzyny albo oleju napędowego czystego, czy też zawierającego jak najmniejszą domieszkę biokomponentów. Dla owocności takich poszukiwań wiodące znaczenie ma jednoznaczna, dostępna konsumentowi informacja, która niezależniałaby go od ustnych „zapewnień” obsługi stacji o „czystości” sprzedawanego paliwa. Odnosząc się do wyrażonego na rozprawie poglądu, że klienci mogą na stacji paliw żądać atestu i z tego dokumentu dowiedzieć się, jakie paliwo jest im oferowane, przewidzieć można, że dopóki nie będzie ustawowego obowiązku wywieszenia takiego atestu w miejscu dostępnym, albo przynajmniej jego udostępnienia na żądanie klienta, dopóty sprzedawcy – powołując się na tajemnicę handlową, albo inne przeszkody – będą odmawiali.

17. Rzecznik Praw Obywatelskich podnosi, że prawo konsumenta do informacji jest wartością konstytucyjną i z konstatacją tą należy się zgodzić. Ochronę konsumenta przewiduje art. 76 Konstytucji, który jednak nie kreuje sam w sobie określonego jej poziomu, dlatego też przepis ten nie jest źródłem bezpośrednio zeń wynikającego prawa podmiotowego po stronie konsumentów. Niemniej jednak przepis ten zobowiązuje władze publiczne do działań w celu ochrony życia, zdrowia, prywatności i bezpieczeństwa konsumentów, jak również do ochrony przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Zakres ochrony konsumenta wyznaczony jest na poziomie ustawowym, co nie oznacza jednak, że każda regulacja ustawowa w tym zakresie musi być uznana niejako „na kredyt” za zgodną z konstytucją. Ustawy kreujące ochronę konsumenta także są bowiem przedmiotem oceny z punktu widzenia użycia przez ustawodawcę adekwatnego (proporcjonalnego) środka, prowadzącego do zamierzonego ochronnego celu. Ponadto Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd, iż realizacja ochrony konsumenta, rozumianej jako wynikający z art. 76 Konstytucji obowiązek, ciążyący na organach państwa, musi odbywać się zgodnie z zasadami i wymogami stawianymi tej ochronie w prawie europejskim. Kwestia ta bowiem jest w pewnym zakresie objęta harmonizacją prawa na szczeblu wspólnoty europejskiej. Tak więc sam kierunek i główne zasady owej ochrony muszą być określane z tej właśnie perspektywy.

Ochrona konsumenta nie jest działaniem o charakterze protekcyjnistyczno-paternalistycznym, lecz zmierza do zabezpieczenia interesów słabszego uczestnika rynku, którego wiedza i orientacja są – w porównaniu do profesjonalnego partnera (sprzedawcy, usługodawcy) – ograniczone. Konsument ma słabszą pozycję przetargową, a jego swoiste upośledzenie wynika z przyczyn systemowych, determinowanych pozycją rynkową. Z tej też przyczyny działania na rzecz ochrony konsumenta, które mają umocnić jego pozycję wobec profesjonalnego partnera służą wyrównaniu ich szans i zapewnieniu – także na rynku detalicznym, swobody dokonania wyboru i podjęcia nieskrępowanej decyzji. Istotą ochrony konsumenta nie jest więc nadawanie mu dodatkowych nadzwyczajnych przywilejów, lecz poddanie całości obrotu praktykom „rynkowo-kompensatoryjnym”, które mają przywrócić utraconą zdolność decydowania o konsumpcji. Europejska koncepcja ochrony konsumenta opiera się na zwiększeniu wiedzy i zakresu dostępnych informacji, a przez to na umożliwieniu rzeczywiście wolnego i swobodnego własnego działania przy dokonywaniu wyborów konsumpcyjnych. Udział konsumenta w procesach rynkowych powinien być kształtowany w taki sposób, aby mógł on swobodnie i w zgodzie z własnym interesem zaspakajać – poprzez konkretne transakcje – swe uświadomione potrzeby, na podstawie dostarczonej wiedzy i informacji. Z tego powodu strategicznym założeniem nowoczesnej ochrony konsumenta jest zasada przejrzystości, jawności, rzeczywistej dostępności jasnej, pełnej i zrozumiałej informacji handlowej. Zasada ta, którą nazwać można „ochroną przez informację” pozwala na uniknięcie zarzutu, iż protekcyjnistyczny charakter mają inne (władcze) środki ochrony konsumenta, wprowadzane w poszczególnych krajach. Pozwala to również uniknąć zarzutu stosowania przez państwo chroniące konsumenta „środków równoważnych”, zakazanych przez art. 28 Traktatu, o czym już wyżej była mowa. Podkreślić należy też, że nowoczesna

ochrona konsumenta, realizowana w warunkach europejskiego wspólnego rynku zakłada powinność dostarczenia konsumentowi wymaganego poziomu informacji, co oznacza, że konsument nie musi się o niezbędną informację w szczególny sposób ubiegać, bowiem winna być mu ona udostępniona. Zastrzeżenie to jest o tyle istotne, że w czasie rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym przedstawiciel Sejmu wyraził pogląd, iż właściwy poziom informacji o nabywanym paliwie zapewnia konsumentowi możliwość zwrócenia się do sprzedawcy o udostępnienie stanowiącego załącznik do faktury atestu, w którym podana jest informacja o składzie konkretnej dostawy paliwa (w tym o zawartości biokomponentów).

Ochrona konsumenta wymaga zapewnienia mu odpowiedniego poziomu informacji i wiedzy o towarze i warunkach transakcji. Tylko tytułem przykładu wskazać należy, że zgodnie z art. 23a ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2003 r. Nr 86, poz. 804 ze zm.), nieudzielenie konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji stanowi praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów co pociąga za sobą określone prawem skutki. Jednocześnie na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej oraz o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 141, poz. 1176), sprzedawca obowiązany jest udzielić kupującemu jasnych, zrozumiałych i niewprowadzających w błąd informacji, wystarczających do prawidłowego i pełnego korzystania ze sprzedanego towaru konsumpcyjnego, przy czym ustawowy katalog niezbędnych informacji nie ma charakteru zamkniętego. Charakter komplementarny względem powyższych postanowień ma art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503), zgodnie z którym czynem nieuczciwej konkurencji jest brak oznaczenia towaru, mogący wprowadzić klientów w błąd co do jego pochodzenia, ilości, jakości, składników, sposobu wykonania, przydatności, możliwości zastosowania, konserwacji lub innych istotnych cech towaru. Przepisy te konkretyzują powinności wynikające z art. 76 Konstytucji, niezależnie od nich istnieje jednak generalny obowiązek dostarczania konsumentowi informacji niezbędnej (np. ostrzeżenia go o niebezpieczeństwach wiążących się z nabywanym towarem lub usługą), a także użytecznej, to jest takiej, która umożliwiłaby mu świadome uczestnictwo w obrocie i dokonywanie swobodnych wyborów. W tej sytuacji za błędny należy uznać pogląd (wyrażony podczas rozprawy przez przedstawiciela Prokuratora Generalnego oraz przedstawiciela Ministra Rolnictwa), jakoby informacja o zawartości biokomponentów miała charakter zbędny dla nabywcy paliwa, i to w sytuacji, gdy realna zawartość biokomponentów w paliwie jest rozliczana w skali rocznej.

18. Choć art. 76 Konstytucji sam w sobie nie statuuje prawa podmiotowego, to jednak – jak wcześniej wywiódł Trybunał Konstytucyjny – formułuje określone obowiązki państwa, które muszą znaleźć odpowiednią konkretyzację w ustawach zwykłych. Z przytoczonych wyżej przepisów trzech ustaw wynika, że ustawodawca wywiązał się z konstytucyjnego obowiązku uznając, że prawo konsumenta do uzyskania pewnych informacji stanowi jedną z zasadniczych gwarancji jego bezpiecznego

i świadomego funkcjonowania na rynku, umożliwiającego mu odegranie właściwej roli w mechanizmie kształtowania konkurencji. Zwornikiem konstytucyjnym prawa konsumenta do „bycia poinformowanym” jest art. 54 ust. 1 Konstytucji, w którym prawo to znajduje zakotwiczenie i potwierdzenie. Przepis ten „każdemu” – a więc i konsumentowi – zapewnia wolność pozyskiwania informacji. Za nietrafne uznać trzeba redukowanie tego przepisu (zwłaszcza w zakresie „pozyskiwania informacji”) tylko do tradycyjnie pojętego uczestnictwa w dyskursie politycznym. Nie ulega bowiem wątpliwości, że jednostka występuje w społeczeństwie w wielu rolach społecznych, a jedną z nich jest rola konsumenta. Z tego więc punktu widzenia oczywiste jest, że art. 54 Konstytucji – w zakresie ochrony przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi – stanowi gwarancję realizacji art. 76 Konstytucji. Wskazać należy, że także na tle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka prawo do informacji obejmuje sobą *commercial speech*, co powoduje, że przepisy o wolności informacyjnej chronią np. informacje handlowe (por. orzeczenie *Casado Coca v. Hiszpania* z 24 lutego 1994 r.). Nie ma zaś żadnych przesłanek ani argumentów, przemawiających za przyjmowaniem na tle art. 54 Konstytucji węższej niż w Konwencji interpretacji zakresu przedmiotowego ochrony. Byłoby to szczególnie niezrozumiałe gdy zważy się konstytucjonalizację ochrony konsumenta, jako zadania organów państwa.

Skoro zaś po pierwsze: ochrona konsumenta poprzez dostarczenie mu niezbędnej informacji jest strategicznym założeniem współczesnej ochrony konsumenta w ogólności, po wtóre: jego ochrona przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi jest konstytucyjnym zadaniem władzy publicznej (art. 76 Konstytucji) i po trzecie: art. 54 Konstytucji nie zawiera wyłączenia informacji handlowej, gwarantującej konsumentowi jawność stosunków rynkowych, to Trybunał Konstytucyjny uznaje, że ustawa o biokomponentach nie odpowiada konstytucyjnym standardom w zakresie ochrony konsumenta.

19. Z wyżej przedstawionych przyczyn sposób skorzystania przez ustawodawcę z przysługującej mu swobody regulacyjnej uznać trzeba za niewłaściwy i nieproporcjonalny. Nie przewidział on bowiem informacji (choćby przez wprowadzenie odpowiednich oznaczeń dystrybutorów paliwa) o tym jaki towar jest w istocie oferowany konsumentowi.

Tego rodzaju informacja umożliwiłaby nabywcy podjęcie świadomej decyzji i dokonanie wyboru, co prowadziłoby do spełnienia podstawowych standardów ochrony konstytucyjnie należnej konsumentowi. Zaznaczyć należy, że ani prace przygotowawcze nad ustawą, ani towarzysząca im dyskusja – nie dostarczyły dowodów, iż interesy informacyjne konsumenta w ogóle były analizowane z punktu widzenia pozostających z nimi w konflikcie interesów producentów i dystrybutorów paliw, i że ostateczny kształt ustawy w tym zakresie jest wyrazem wyważonego, świadomego kompromisu, który poddawałby się ocenie z punktu widzenia proporcjonalności rozstrzygnięcia. Trybunał Konstytucyjny powraca tu ponadto do kwestii wysoce niejasnego sposobu określenia procentowego udziału biokomponentów w paliwie, wykluczającego świadomość konsumenta co do tego jakie paliwo w danym momencie kupuje. Kwestia

ta powinna znaleźć odpowiednią przeciwwagę w odpowiednio ukształtowanym obowiązkowi informacyjnym producenta i sprzedawcy. Jeśli rzeczywiście – jak wskazywał podczas rozprawy przedstawiciel Sejmu – nie jest możliwe precyzyjne oznakowanie na dystrybutorach paliw ciekłych procentowej zawartości biokomponentów (z uwagi na „chwiejęność” proporcji w ramach poszczególnych dostaw), to za wystarczające uznać można byłoby wyraźne oznaczenie dystrybutorów zawierających „czyste” paliwo (bez dodatku biokomponentów) i dystrybutorów zawierających paliwo ciekłe *sensu stricto*, to jest zawierające procent biokomponentów, mieszczący się w przedziale pomiędzy minimum określonym rozporządzeniem, a ustawowym maksimum.

20. Na zakończenie Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że niniejszym wyrokiem nie rozstrzyga o samej idei promowania użycia paliw z dodatkiem biokomponentów. Na podstawie dotychczasowych badań i doświadczeń ze stosowaniem biopaliw (*sensu largo*, nie zaś obowiązującej ustawowej definicji) nie można jednoznacznie rozstrzygnąć o ich szkodliwości albo nieszkodliwości z punktu widzenia wielorakich interesów konsumentów. Trybunał Konstytucyjny niniejszym orzeczeniem nie wyklucza możliwości ani zasadności produkcji i obrotu paliwami z dodatkiem biokomponentów, podkreśla jednak, że z punktu widzenia Konstytucji nie może się to odbywać na zasadzie jakiegokolwiek przymusu – czy to przymusu produkcji, czy to przymusu zakupu.

Dla należytego uwidocznienia nawarstwionych w sprawie problemów, warto konstrukcję zaskarżonej ustawy odnieść do innego rodzaju dóbr konsumpcyjnych, również budzącego ożywione dyskusje i kontrowersje, czyli do żywności modyfikowanej genetycznie (tzw. GMO). Dla celów tych rozważań przyjąć można kukurydzę, co do której stwierdzono, że odpowiednio genetycznie zmodyfikowana może być prostsza w uprawie, bardziej plenna i mniej podatna na szkodniki i choroby, ponadto zaś może być „nośnikiem” korzystnych dla organizmu składników, których w swej naturalnej postaci nie zawiera. Z drugiej strony wciąż nie ma rozstrzygających wyników badań przesądzających bezpieczeństwie żywności modyfikowanej genetycznie i braku jej negatywnego wpływu na organizm człowieka, zwłaszcza w przypadku długotrwałego spożywania. W tej sytuacji zrozumiałe jest, że znaczna część konsumentów obawia się spożywania wytworzonych z takich roślin produktów, które muszą być odpowiednio oznakowane, by konsument mógł podjąć świadomą decyzję. Jakkolwiek na razie prawodawca europejski zachowuje dużą ostrożność (czego dowodem dyrektywa 2001/18/WE dotycząca monitorowania zagrożeń wynikających z obrotu produktem GMO), to wyobrazić sobie można wydanie w przyszłości dyrektywy z najrozsądniejszych względów promującej zwiększenie spożycia kukurydzy genetycznie zmodyfikowanej. Gdyby polski ustawodawca – tak jak w przypadku biopaliw – wdrażając takie zalecenie nakazał producentom żywności stosowanie we wszystkich przetworach kukurydzy określonego procentu ziarna, pochodzącego z roślin zmodyfikowanych (np. 20% mąki kukurydzianej i 10% kukurydzy puszkowanej musi pochodzić z roślin modyfikowanych) albo nakazał wprowadzenie do obrotu ziarna kukurydzy modyfikowanej jako określonego procentu produkcji

„globalnej” (klient nie wie, czy w danej puszcze jest kukurydza „naturalna”, czy też jakiś – i jaki – procent modyfikowanej) i wymusił tym samym na konsumentach nabywanie i spożywanie takiej żywności, rozwiązanie takie nie mogłoby się – w świetle zasad polskiej Konstytucji – ostać.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak na wstępie.

WYROK

z dnia 31 maja 2004 r.

Sygn. akt K 15/04

[Wybory do Parlamentu Europejskiego – prawo wybieralności obywateli
innych państw członkowskich]

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marian Zdyb – przewodniczący

Jerzy Ciemniowski – sprawozdawca

Teresa Dębowska-Romanowska

Jerzy Stępień

Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Dorota Raczkowska-Paluch,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawców oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 31 maja 2004 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

- 1) art. 8 oraz art. 9 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. Nr 25, poz. 219) w zakresie, w jakim przyznaje prawo wybieralności do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej obywatelom Unii Europejskiej niebędącym obywatelami polskimi,
- 2) art. 174 ustawy powołanej w punkcie 1,
– z art. 4 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

1. **Art. 8 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. Nr 25, poz. 219) w zakresie, w jakim przyznaje prawo wybierania posłów do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej obywatelom Unii Europejskiej niebędącym obywatelami polskimi oraz art. 9 powołanej ustawy, w zakresie, w jakim przyznaje prawo wybieralności do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej obywatelom Unii Europejskiej niebędącym obywatelami polskimi, nie są niezgodne z art. 4 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**
2. **Art. 174 ustawy powołanej w punkcie 1 nie jest niezgodny z art. 4 ust. 1 Konstytucji.**

UZASADNIENIE:

(…)

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Grupa posłów wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 8 oraz art. 9 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. Nr 25, poz. 219) „w zakresie, w jakim przyznaje prawo wybieralności do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej obywatelom Unii Europejskiej niebędącym obywatelami polskimi”.

Na wstępie należy zwrócić uwagę, że wnioskodawcy, formułując zarzut wobec art. 8 i art. 9 ustawy, posłużyli się nie stosowanym w polskim języku prawnym pojęciem „wybieralności”, obejmującym, w rozumieniu wnioskodawców zarówno czynne, jak i bierne prawo wyborcze. Natomiast użyte w ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego pojęcie „wybieralności” odnosi się tylko do biernego prawa wyborczego (art. 9 ustawy).

Zasadniczy zarzut wnioskodawców opiera się na stwierdzeniu, iż w świetle art. 4 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, iż: „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu”, prawa wyborcze regulowane ustawą z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. Nr 25, poz. 219) nie mogą przysługiwać osobom niebędącym obywatelami polskimi.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy z 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) posłów do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, poza każdym obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat (art. 7 ust. 1), ma również obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat oraz, zgodnie z prawem, stale zamieszkuje w Rzeczypospolitej Polskiej i został ujęty w stałym rejestrze wyborców, o którym mowa w ustawie z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 46, poz. 499 ze zm.). Prawa wybierania nie ma osoba pozbawiona praw wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim Unii Europejskiej, którego jest obywatelem (art. 8 ust. 2).

Z kolei art. 9 ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego zapewnia prawo wybieralności (biernie prawo wyborcze) do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej osobie mającej prawo wybierania posłów do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej, która najpóźniej w dniu głosowania kończy 21 lat, nie była karana za przestępstwo popełnione umyślnie, ścigane z oskarżenia publicznego i od co najmniej 5 lat stale zamieszkuje w Rzeczypospolitej Polskiej lub na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej.

Wnioskodawcy zarzucają, iż przyznanie czynnego i biernego prawa wyborczego obywatelom Unii Europejskiej niebędącym obywatelami polskimi stanowi naruszenie art. 4 ust. 1 Konstytucji wyrażającego zasadę suwerenności Narodu.

Zarzut ten uzasadniony jest wywodem, z którego wynika, iż w rozumieniu Konstytucji członkami Narodu są tylko obywatele Rzeczypospolitej. Przyznanie praw wyborczych osobom, które nie spełniają warunku posiadania obywatelstwa polskiego, a tylko zamieszkują na terytorium Rzeczypospolitej jest zatem niezgodne z Konstytucją.

2. Trybunał Konstytucyjny w pełni podziela pogląd, że Konstytucja posługuje się pojęciem Narodu w sensie politycznym, a nie etnicznym i w rozumieniu norm konstytucyjnych, u podstaw których legło sformułowanie preambuły do Konstytucji stwierdzające „my, Naród polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej”, pojęcie Naród określa wspólnotę, którą tworzą obywatele Rzeczypospolitej.

Art. 4 Konstytucji formułuje zasadę zwierzchnictwa Narodu, której treścią jest uznanie woli Narodu jako jedynego źródła władzy i sposobu legitymizowania sprawowania władzy. Oznacza ona, że źródłem władzy w Rzeczypospolitej Polskiej nie może być jednostka, grupa społeczna ani organizacja.

Nie jest jednak trafne odnoszenie zasad oraz trybu wyborów do Parlamentu Europejskiego, do wzorca zawartego w art. 4 ust. 1 Konstytucji.

Art. 4 ust. 1 Konstytucji odnosi się do władzy zwierzchniej w Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa zasadnicza ustanawia bowiem zasady i procedury odnoszące się do funkcjonowania instytucji Rzeczypospolitej. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym aktem stanowiącym podstawy prawnej egzystencji Państwa Polskiego, regulującym zasady sprawowania władzy publicznej na jego terytorium, tryb powoływania, funkcjonowania oraz zakres kompetencji konstytucyjnych organów Państwa. Toteż wyraźnie należy podkreślić, że Konstytucja odnosi się do sprawowania władzy w Rzeczypospolitej Polskiej. Zasad tych nie można przenosić wprost na funkcjonowanie innych, poza państwem, struktur, za których pośrednictwem Rzeczpospolita realizuje swoje interesy.

Należy jednocześnie podkreślić, że właśnie z Konstytucji Rzeczypospolitej czerpie swoją legitymizację decyzja Narodu o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, czyli o przekazaniu organizacji międzynarodowej kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach (v. art. 90 ust. 1 Konstytucji). Wola Narodu, wyrażona zgodnie z art. 90 ust. 3 Konstytucji w decyzji o przystąpieniu do Unii Europejskiej, oraz podpisanie i ratyfikacja przez konstytucyjne organy Państwa Traktatu Akcesyjnego, zadecydowały o przyjęciu przez Polskę nie tylko zawartych w tym traktacie norm prawnomaterialnych stanowiących treść procesu integracji, ale również obowiązujących w ramach Unii Europejskiej mechanizmów decyzyjnych i odpowiadającej im struktury organów Unii Europejskiej.

Parlament Europejski nie jest organem sprawującym władzę w Rzeczypospolitej Polskiej, lecz organem realizującym określone funkcje w strukturze Unii Europejskiej. Jak słusznie stwierdzają wnioskodawcy, Konstytucja nie wypowiada się na temat wyboru posłów do Parlamentu Europejskiego. Nietrafnie jednak wywodzą, że brak stosownych przepisów wynika z niemożności przewidywania w czasie uchwalania Konstytucji zdarzenia przyszłego i niepewnego, jakim było przystąpienie Polski do Unii

Europejskiej. Pominięcie owej regulacji nie wynikało z przyszłego charakteru zdarzeń, których miałyby dotyczyć, lecz z jej zbędności w polskim systemie konstytucyjnym. Sposób legitymizowania organów Unii Europejskiej nie należy do materii polskiej Konstytucji, lecz do materii prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego realizującego zasady Unii w sferze jurysdykcji Państwa Polskiego.

Należy w tym miejscu dodać, że kwestia niestosowalności zasad stanowiących treść art. 4 ust. 1 Konstytucji do regulacji zawartych w Ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego w żadnej mierze nie dotyczy problemu prymatu Konstytucji wobec prawa europejskiego czy prawa europejskiego wobec Konstytucji. W rozstrzyganej kwestii nie mamy do czynienia z pierwszeństwem norm prawnych zawartych w tych dwóch systemach, lecz z dwoma sferami regulacji należącymi do różnych systemów prawnych. Zasada zwierzchnictwa Narodu dotyczy źródeł i mechanizmu władzy w Rzeczypospolitej. Zasady prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego dotyczą mechanizmu wykonywania zadań przez Unię Europejską, której Polska stała się równoprawnym członkiem i za której pośrednictwem realizuje swoje interesy, po przekazaniu tej organizacji niektórych kompetencji państwowych.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wzorzec powołany przez wnioskodawców nie jest odpowiedni do oceny kwestionowanej regulacji

3. Formułowane we wniosku tezy, wskazujące na niezgodność Ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego z zasadą zwierzchnictwa Narodu wyrażoną w art. 4 ust. 1 Konstytucji, opierają się w części uzasadnienia na nieznajującym podstaw w obowiązującym prawie utożsamianiu charakteru i pozycji Parlamentu Europejskiego w strukturze organizacyjnej Unii Europejskiej z charakterem i rolą parlamentów narodowych w strukturze władz państwowych.

Unia Europejska nie jest państwem i analogie do systemu organizacji państwowej nie są uzasadnione.

Parlament Europejski jest instytucją realizującą w zakresie określonym przez Traktat Akcesyjny te uprawnienia prawnomaterialne, które zostały przekazane na rzecz Unii Europejskiej (Wspólnot). Duże znaczenie dla początkowo bardzo ograniczonych kompetencji Parlamentu miało przyjęcie kolejnych traktatów podstawowych: Jednolitego Aktu Europejskiego (1986 r.), Traktatu o Unii Europejskiej (1992 r.), Traktatu Amsterdamskiego (1997 r.) oraz w pewnym stopniu Traktatu Nicejskiego (2001 r.). Każdy z nich zwiększył uprawnienia Parlamentu, szczególnie odnoszące się do funkcji prawodawczej.

Nie uczyniono jednak Parlamentu Europejskiego najwyższym organem ustawodawczym Unii korzystającym z domniemania kompetencji prawodawczej na obszarze Unii. Pewne rozstrzygnięcia Parlamentu Europejskiego, mogące nieść ze sobą skutki o charakterze władczym na terytorium poszczególnych państw członkowskich, nie mają swego źródła w przepisach konstytucyjnych dotyczących umocowania organów władzy publicznej, lecz w przepisach dotyczących prawomocności przeniesienia funkcji władczych z kompetencji państw na Unię Europejską.

Zasadnicze funkcje Parlamentu Europejskiego na obecnym etapie integracji obejmują ustawodawstwo, uchwalanie budżetu oraz kontrolę nad Komisją i pozostającą pod jej kierownictwem administracją. Parlament Europejski ma kompetencje w tych trzech zasadniczych dziedzinach, choć w podstawowej, tj. ustawodawstwie, nie jest to uprawnienie zwierzchnie, uprawnienie władzy ustawodawczej charakteryzujące parlament narodowy. Rola prawotwórcza Parlamentu jest raczej ograniczona i wyraża się w formie konsultacji, uzgadniania, kooperacji lub współdecydowania. Tylko w niektórych dziedzinach rola Parlamentu polega na sformułowaniu opinii akceptującej (np. dla aktów akcesyjnych oraz porozumień stowarzyszeniowych, aktów dotyczących organizacji funduszy strukturalnych). W literaturze niemal powszechnie określa się instytucję (procedurę) wyrażania zgody jako weto, ponieważ bez zgody Parlamentu akty w takim zakresie, do jakiego ma ona na mocy traktatów zastosowanie, nie mogą dojść do skutku (*Parlamenty a integracja Europejska*, red. M. Kruk i E. Popławska, Warszawa 2002, Wydawnictwo Sejmowe, s. 47-50).

Szersze uprawnienia ma Parlament Europejski w zakresie stanowienia budżetu, zwłaszcza w zakresie wydatków nieobowiązkowych. Także w zakresie wydatków obowiązkowych może on proponować poprawki, Parlament nie ma jednak prawa ustalania wysokości dochodów. Najistotniejszą kompetencją Parlamentu w tej dziedzinie jest możliwość odrzucenia budżetu w całości. Służą mu także uprawnienia do kontroli wykonywania budżetu.

Funkcje kontrolne wobec organów Unii (Komisji i Rady) Parlament Europejski realizuje poprzez zapytania, inwestyturę, wotum nieufności, odwołanie do sądu, śledztwo parlamentarne.

Różnice pomiędzy Parlamentem Europejskim a parlamentami krajowymi polegają również na innej konstrukcji reprezentacji. Parlament Europejski nie działa z umocowania i w imieniu jednego i jednolitego suwerena.

Trybunał Konstytucyjny związany jest granicami wniosku, a ponadto nie orzeka o relacjach norm tego samego rzędu. Dlatego Trybunał nie bada stosunku między treścią art. 4 ustawy z 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego a art. 8 i art. 9 tej ustawy. Jednakże wobec odwoływania się w uzasadnieniu wniosku, dla potwierdzenia swego stanowiska, do treści art. 4 ustawy Trybunał Konstytucyjny uważa za celowe wyrażenie następującego poglądu. Stwierdzenie, że: „Posłowie do Parlamentu Europejskiego są przedstawicielami Narodów państw Unii Europejskiej” należy rozumieć w ten sposób, iż Ordynacja nie traktuje elektoratu Parlamentu Europejskiego jako homogenicznej społeczności europejskiej, lecz jako społeczność, na którą składają się Narody państw członków Unii. Nie oznacza to jednak dopuszczalności realizowania praw wyborczych do Parlamentu w sposób ekskluzywny, w ramach tej wspólnoty narodowej, z którą wiąże człowieka więź obywatelstwa narodowego.

Prawny charakter mandatu deputowanego do Parlamentu Europejskiego jest skonstruowany na wzór mandatu przedstawicielskiego, czyli wolnego od instrukcji. Jeżeli jednak w prawie wewnętrznym pojęcia „związanie instrukcjami” i „mandat imperatywny” odnoszą się do stosunku między deputowanym a wyborcami,

„to w świetle regulaminu Parlamentu Europejskiego należy je rozszerzyć także na stosunki z państwem <macierzystym> deputowanego i uznać, że musi on pozostać niezależny również od instrukcji swego państwa, czyli nie może on być uzależniony prawnie od agend państwa, ani też przez nie – jak i przez wyborców – odwoływany” (*Parlamenty a integracja Europejska, tamże*, s. 57). Należy dodać, że wewnętrzna organizacja Parlamentu Europejskiego nie opiera się na narodowej przynależności deputowanych, lecz odzwierciedla nurty ideowo-polityczne obecne w życiu społeczności europejskiej.

4. Prawo obywateli Unii do udziału w wyborach europejskich, niezależnie od państwa członkowskiego, na terenie którego zamieszkują, jest jednym z ich praw podstawowych. Obywatelstwo europejskie zostało wprowadzone do traktatów przez Traktat z Maastricht. Według art. 17 TWE (dawny art. 8) obywatelem Unii Europejskiej jest każda osoba posiadająca obywatelstwo któregoś z państw należących do Unii.

Od 1979 r. Parlament Europejski wybierany jest w wyborach powszechnych i bezpośrednich. Podstawy prawne wyborów stanowią przede wszystkim: przepisy Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (w szczególności art. 19 i art. 190), Akt z 1976 roku w sprawie wyboru członków Parlamentu Europejskiego w bezpośrednich powszechnych wyborach, ustanowiony Decyzją Rady z 20 września 1976 r. (76/787/ECSC, EEC, Euratom; Dz. Urz. WE L. 278, 8.10.1976) i zmieniony Decyzją Rady Unii Europejskiej z 25 czerwca i 23 września 2002 r. (2002/772/EC, Euratom; Dz. Urz. WE L. 283, 21.10.2002), a także prawa wyborcze poszczególnych państw członkowskich. Szczegółowe warunki wykonywania prawa do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami, ustanawia dyrektywa Rady 93/109/EC z 6 grudnia 1993 r. (DW, O.J. 1993, L. 329).

Uchwalona 23 stycznia 2004 r. ustawa – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. Nr 25, poz. 219) wdraża – jak wskazuje przypis do tytułu ustawy – postanowienia powołanej wyżej dyrektywy Rady 93/109/WE z 6 grudnia 1993 r., która uwzględnia w szczególności art. 19 ust. 2 (dawny art. 8 b ust. 2) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Przepis ten przewiduje, iż każdy obywatel Unii mający miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie jest obywatelem, ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Państwie Członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa.

W ocenie wnioskodawców przyznania praw wyborczych obywatelom Unii (cudzoziemcom) nie można uzasadniać koniecznością dostosowania prawa polskiego do regulacji obowiązujących w Unii Europejskiej.

Przepisy wspólnotowe określają jedynie ramowe elementy systemu wyborczego. Szczegółowe warunki przeprowadzania wyborów określają przepisy krajowe. Jednakże deputowani do Parlamentu Europejskiego wybierani są w zasadzie według jednakowych reguł, co wynika z jednolitych standardów ustrojowych państw demokratycznych i obowiązujących regulacji unijnych. Zastąpienie cenzusu obywatelstwa

państwowego cenzusem domicylu wiąże się z ustanowieniem obywatelstwa europejskiego i zagwarantowaniem każdemu obywatelowi Unii zamieszkałemu w państwie członkowskim, którego nie jest obywatelem, prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim, w którym zamieszkuje (art. 19 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską).

W związku z zarzutami przedwczesnego (tzn. poprzedzającego formalne przystąpienie Polski do Unii) wejścia w życie ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. Nr 23, poz. 219) należy przypomnieć o regulacjach wynikających z zawartego przez Polskę Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z drugiej strony sporządzonego w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38 ze zm.). W rozdziale III części V Układu Europejskiego, zatytułowanym „Zbliżanie przepisów prawnych”, strony uznały za istotny warunek wstępny integracji Polski ze Wspólnotą „zbliżenie istniejącego i przyszłego ustawodawstwa Polski do ustawodawstwa istniejącego we Wspólnocie” (art. 68). Zawarte w tym przepisie zobowiązanie Polski ma charakter jednostronny: dokonywanie takich modyfikacji prawa krajowego, ażeby jego normy „zbliżały się” i „były zgodne” z ustawodawstwem Wspólnoty, zarówno jeżeli idzie o normy już wówczas istniejące, jak i przyszłe. Już w wyroku z 24 października 2000 r. Trybunał Konstytucyjny zauważył, że „choć prawo Unii Europejskiej nie ma jeszcze mocy wiążącej w Polsce, to jednak postanowienia art. 68 i art. 69 Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z drugiej strony już obecnie zobowiązują Polskę do podjęcia wszelkich starań w celu zapewnienia zgodności jej przyszłego ustawodawstwa z ustawodawstwem Wspólnoty”. Poza tym Trybunał Konstytucyjny, nawiązując do stanowiska wyrażonego w orzeczeniu z 29 września 1997 r. (K. 15/97, OTK ZU nr 3-4/1997, s. 330) i w wyroku z 28 marca 2000 r. (K. 27/99, OTK ZU nr 2/2000, s. 276) stwierdził, że „te postanowienia Układu Stowarzyszeniowego wiążą – z mocy art. 91 ust. 2 w związku z art. 241 ust. 1 Konstytucji – polskiego ustawodawcę, a ich naruszenie może być podstawą orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w trybie art. 188 pkt 2 Konstytucji” (OTK ZU nr 7/2000, s. 1226).

Obowiązywanie procedury wyborczej do Parlamentu Europejskiego nie wpływa na sposób powoływania ani działania konstytucyjnych organów Rzeczypospolitej. Przyznanie praw wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego, zbieżne z prawem unijnym, mieści się w granicach swobody regulacyjnej ustawodawcy. Wybory do Parlamentu Europejskiego są jednym z przejawów uczestnictwa Polski w Unii Europejskiej, o którym to uczestnictwie Naród Polski zdecydował zgodnie z art. 4 Konstytucji RP w trybie określonym przez art. 90 Konstytucji. Wybory te nie stanowią natomiast procedury realizowanej w celu wykonywania władzy zwierzchniej w Rzeczypospolitej Polskiej i w związku z tym ocena przepisów art. 8 i art. 9 ustawy z 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego nie może

być dokonana z punktu widzenia ich zgodności z art. 4 ust. 1 Konstytucji, z powodu nieistnienia prawnych relacji między zakwestionowanymi przepisami i wskazanym wzorcem konstytucyjnym.

Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd wyrażony w wyroku z 27 maja 2003 r., iż „wykładnia obowiązującego ustawodawstwa powinna uwzględniać konstytucyjną zasadę przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami” (K 11/03, OTK ZU nr 5/A/2003, s. 576).

5. Jak już wspomniano wcześniej, ustawa z 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego wdraża postanowienia dyrektywy Rady 93/109/WE ustanawiającej szczegółowe warunki wykonywania prawa do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami. Przyznane w Ordynacji obywatelom Unii czynne i bierne prawo wyborcze nie jest jednak prawem bezwarunkowym. Już w samej dyrektywie sformułowano pewne wymagania, które musi spełnić obywatel Unii zamierzający zrealizować swoje uprawnienia wyborcze. Obywatel Unii zamieszkujący w kraju Unii, którego nie jest obywatelem, musi wyrazić przede wszystkim chęć wzięcia udziału w głosowaniu (art. 8 dyrektywy). Musi on złożyć w tym celu formalną deklarację zawierającą przede wszystkim jego dane personalne (art. 9). Analogiczne zasady stosuje się do kandydowania (art. 10). W świetle postanowień dyrektywy kraj Unii może wprowadzić dodatkowe obostrzenia, polegające na wymogu zamieszkiwania w tym kraju przez pewien czas, nieprzekraczający 5 lat odnośnie głosowania i 10 lat odnośnie kandydowania, jeżeli liczba osób w wieku wyborczym w kraju, którego nie są obywatelami, przekraczała 1 stycznia 1993 r. 20% wszystkich obywateli Unii w wieku wyborczym zamieszkałych w danym kraju (art. 14).

Ustawa z 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, nawiązując do tych regulacji, przewiduje – w przypadku czynnego prawa wyborczego – że obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim może wybierać posłów do Parlamentu Europejskiego w Polsce, jeżeli stale zamieszkuje w Rzeczypospolitej Polskiej i został ujęty w stałym rejestrze wyborców. Stały rejestr wyborców obejmuje osoby stale zamieszkałe na obszarze gminy, którym przysługuje prawo wybierania, przy czym można być ujętym tylko w jednym rejestrze wyborców. Rejestr wyborców służy do sporządzania spisów wyborców dla wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, dla wyborów do Sejmu i Senatu, dla wyboru posłów do Parlamentu Europejskiego, dla wyborów do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, dla wyboru wójta, burmistrza i prezydenta miasta, a także do sporządzania spisów osób uprawnionych do udziału w referendum ogólnokrajowym oraz lokalnym (art. 11 ust. 1-3 ustawy z 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej; Dz. U. Nr 46, poz. 499 ze zm.). Część B rejestru wyborców obejmuje obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi, stale zamieszkałych na obszarze gminy i uprawnionych, na podstawie i w zakresie określonych w innych ustawach, do korzystania z praw wyborczych

w Rzeczypospolitej Polskiej. Wyborcę, o ile nie jest już wpisany do rejestru (w związku z zameldowaniem na pobyt stały), wpisuje się do rejestru, na jego wniosek, nie później niż 30. dnia po zarządzeniu wyborów, w których zamierza uczestniczyć (art. 11 ust. 7 i 8 ordynacji do Sejmu i Senatu). Do wniosku, o którym mowa, muszą być załączone stosowne dokumenty, m.in. deklaracja, w której wnioskodawca podaje swój adres stałego zamieszkania. Ani dyrektywa, ani Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego nie definiuje pojęcia „stałego zamieszkiwania”. Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 21 sierpnia 1991 r., dokonując wykładni art. 8 ustawy z dnia 28 czerwca 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 59, poz. 252), ustalił, że „stałe zamieszkiwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej przez 5 lat oznacza przebywanie z zamiarem stałego pobytu w jakiegokolwiek miejscowości położonej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w tym czasie. Stałe zamieszkanie jest sprawą faktu i jego ustalenie zależy od okoliczności danego przypadku” (W. 7/91, OTK w 1991 r., poz. 24). Przyjęta wówczas interpretacja art. 8 ustawy z 28 czerwca 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej może być pomocna przy ustaleniu znaczenia pojęcia „stałe zamieszkuje” użytego w Ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego. Trybunał Konstytucyjny dokonał wykładni przepisu odwołując się do ustawodawstwa cywilnego (art. 25 k.c.) i administracyjnego (ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych; Dz. U. z 1984 r. Nr 32, poz. 174 ze zm.).

Stały rejestr wyborców prowadzi na bieżąco gmina jako zadanie zlecone (art. 11 ust 10 ordynacji do Sejmu i Senatu). Każdy może wnieść do wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) reklamację na nieprawidłowości w rejestrze wyborców, a w szczególności w sprawie pominięcia wyborcy w rejestrze. Na decyzję o nieuwzględnieniu reklamacji można wnieść w terminie 3 dni od doręczenia decyzji, skargę do właściwego miejscowo sądu rejonowego (art. 15).

W przypadku biernego prawa wyborczego, wobec obywatela Unii Europejskiej niebędącego obywatelem polskim wymagane jest stałe zamieszkanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej od co najmniej 5 lat (art. 9 ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego). W razie zgłoszenia kandydatury obywatela Unii Europejskiej, kandydat – do pisemnej zgody na kandydowanie, obowiązany jest dołączyć: oświadczenie stwierdzające, że został on wpisany do rejestru wyborców w gminie, w której stale zamieszkuje, oraz oświadczenie, że nie kandyduje w wyborach do Parlamentu Europejskiego w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej. Ponadto obowiązany jest przedstawić zaświadczenie wydane przez właściwy organ państwa członkowskiego Unii Europejskiej, którego jest obywatelem, że nie pozbawiono go prawa do kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w tym państwie lub że organ ten nie posiada informacji o pozbawieniu go tego prawa (art. 64 ust. 3 ordynacji).

Tak skonstruowana Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego odpowiada normom prawa wspólnotowego. Czynne i bierne prawo wyborcze przy wyborach do Parlamentu Europejskiego, wykonywane w państwie członkowskim miejsca zamieszkania, stanowi realizację zasady niedyskryminacji osób posiadających

i nieposiadających obywatelstwa danego państwa członkowskiego, a zarazem dopełnienie prawa do swobodnego poruszania się i pobytu, o którym mowa w TWE.

Biorąc pod uwagę przedstawioną argumentację, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 8 oraz art. 9 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz. U. Nr 25, poz. 219) w zakresie, w jakim przyznają prawo wybierania i wybieralności do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej obywatelom Unii Europejskiej niebędącym obywatelami polskimi, nie są niezgodne z art. 4 ust. 1 Konstytucji.

6. Trybunał Konstytucyjny odniósł się również do zarzutu niezgodności art. 174 ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego z art. 4 ust. 1 Konstytucji.

Wybory do Parlamentu Europejskiego kadencji 2004-2009 odbędą się w czerwcu 2004 r. we wszystkich państwach należących do Unii Europejskiej. Krajowe ustawy wyborcze państw członkowskich, implementując prawo wspólnotowe, miały zapewnić możliwość przeprowadzenia wyborów w określonym terminie wynikającym z prawa unijnego i decyzji Rady Unii Europejskiej w sprawie wyznaczania okresu wyborczego. Jak trafnie zauważył Prokurator Generalny, ze względów organizacyjno-technicznych przeprowadzenie takich wyborów wymagało wykonania czynności przygotowawczych jeszcze w okresie przedakcesyjnym. Także w uzasadnieniu projektu ustawy (druk 1785) wyjaśniono, iż przesunięcie na maj 2004 r. terminu akcesji, w połączeniu z czerwcową datą kolejnych wyborów do Parlamentu Europejskiego, spowodowało potrzebę przyspieszenia daty wejścia w życie ustawy, tak aby zachować wszystkie przewidziane w projekcie terminy wyborcze. W celu ich zachowania ustawa powinna wejść w życie nie później niż na 90 dni przed dniem wyborów. Dlatego też w polskiej ordynacji do Parlamentu Europejskiego znalazła się implementacja zasad obowiązujących w prawie wspólnotowym, mimo że ustawa weszła w życie jeszcze przed datą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Począwszy od 1 maja 2004 r. owe zasady mają zastosowanie w całej poszerzonej Unii, a zatem wspólnotowe unormowania, dotyczące praw wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego, obowiązują nie tylko wobec obywateli państw obecnie należących do Unii Europejskiej i obywateli polskich, ale także wobec obywateli wszystkich pozostałych państw, które do Unii przystąpiły z dniem 1 maja 2004 r. – stąd regulacja przejściowa zawarta w art. 174 ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego. Ostateczna realizacja uprawnień wyborczych mogła nastąpić po wejściu aktu akcesyjnego w życie, wcześniej kwestionowana regulacja pomimo jej uchwalenia i wejścia w życie nie mogła być „skonsumowana”.

Z dniem 1 maja 2004 r. Polska została związana postanowieniami Traktatów założycielskich i aktów przyjętych przez instytucje Wspólnot i Europejski Bank Centralny przed dniem przystąpienia Polski do Unii (por. art. 2 aktu dotyczącego warunków przystąpienia nowych państw do Unii oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, który to Akt stanowi integralną część Traktatu Akcesyjnego – z mocy art. 1 ust. 2 tego Traktatu (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864).

Trybunał Konstytucyjny uważa za celowe – w świetle argumentacji przedstawionej we wniosku (odnośnie do „przedwczesnego” uchwalenia ordynacji) – stwierdzenie, że społeczna rola prawa polega na rozwiązywaniu sytuacji kolizyjnych, a nie ich komplikowaniu. Niemożliwym byłoby, w przypadku wejścia w życie ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego z dniem 1 maja 2004 r., zrealizowanie kalendarza wyborczego w określonym terminie. Gdyby zaś doszło do sytuacji, w której Traktat Akcesyjny nie wszedłby w życie, wybory by się nie odbyły, ponieważ kandydaci nie mieliby legitymacji do uzyskania mandatu parlamentarnego. Zarzuty wnioskodawców w związku z tym nie zasługują na uwzględnienie.

W konkluzji należy stwierdzić, że przepis art. 174 ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego nie jest niezgodny z art. 4 ust. 1 Konstytucji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

WYROK

z dnia 12 stycznia 2005 r.

Sygn. akt K 24/04

[Współpraca Sejmu i Senatu z rządem w sprawach europejskich]

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Andrzej Mączyński – przewodniczący

Jerzy Ciemniowski

Teresa Dębowska-Romanowska

Marian Grzybowski

Adam Jamróz

Wiesław Johann – sprawozdawca

Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska

Ewa Łętowska

Marek Mazurkiewicz

Janusz Niemcewicz

Marek Safjan

Jerzy Stępień

Marian Zdyb

Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniach 20 grudnia 2004 r. i 12 stycznia 2005 r., wniosku grupy senatorów o zbadanie zgodności:

art. 9 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) w zakresie, w jakim przepis ten wyłącza obowiązek zasięgania przez Radę Ministrów opinii organu właściwego na podstawie regulaminu Senatu o projekcie aktu prawnego Unii Europejskiej przed jego rozpatrzeniem w Radzie Unii Europejskiej, z art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 9 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) w zakresie, w jakim pomija obowiązek

zasięgania opinii organu właściwego na podstawie regulaminu Senatu, jest niezgodny z art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:

(...)

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiotem orzekania w sprawie niniejszej jest akt prawny ściśle związany ze wstąpieniem Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, normujący współpracę Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem. Jest to zagadnienie o bardzo dużym znaczeniu dla funkcjonowania państwa, dla wzajemnych stosunków pomiędzy poszczególnymi władzami, wreszcie – dla procesu stanowienia prawa o mocy powszechnie obowiązującej, które w znacznej części powstawać będzie na szczeblu europejskim.

W art. 2 zaskarżonej ustawy na Radę Ministrów nałożony został obowiązek współpracy z Sejmem i Senatem oraz przedstawiania im regularnych – nierzadszych niż półroczne – informacji o polskim udziale w pracach Unii Europejskiej (art. 3 ust. 1). Niezależnie od powyższego, ustawodawca nakazał też Radzie Ministrów informowanie każdej z izb (względnie organów właściwych na podstawie ich regulaminów) na jej życzenie o konkretnych sprawach związanych z polskim członkostwem w Unii Europejskiej (art. 3 ust. 2).

Połowa przepisów ustawy kooperacyjnej (art. 4-10) normuje współpracę w zakresie stanowienia unijnego prawa. Wynika to z faktu, że znacząca część obowiązującego w Polsce prawa będzie stanowiona przez instytucje europejskie, co w praktyce oznacza istotne zmniejszenie wpływu parlamentu narodowego na kształt krajowego systemu prawnego. W związku z tym – dla zapewnienia organom sprawującym władzę ustawodawczą w Polsce możliwie pełnego obrazu unijnych działań prawodawczych – Rada Ministrów ma obowiązek przekazywania każdej z izb rozlicznych dokumentów związanych z procesem stanowienia prawa (m.in. planów legislacyjnych Komisji Europejskiej, projektów aktów prawnych Unii Europejskiej, projektów umów międzynarodowych, których stroną ma być Unia Europejska, Wspólnoty Europejskie lub ich państwa członkowskie, aktów Unii Europejskiej mających znaczenie dla wykładni lub stosowania jej prawa czy informacji o przebiegu procedur legislacyjnych UE).

2. Spośród materiałów, które Rada Ministrów winna przekazywać Sejmowi i Senatowi, najistotniejsze znaczenie w aspekcie rozpatrywanej sprawy mają dokumenty, o których mowa w art. 6 ustawy kooperacyjnej, to jest projekty aktów prawnych Unii Europejskiej oraz odnoszące się do nich projekty stanowisk Rady Ministrów. Projekty aktów obie izby powinny otrzymywać niezwłocznie, zaś projekty stanowisk Rady Ministrów – nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania przez RM projektów tych aktów. Chodzi tu zatem o najwcześniejszy etap procedury legislacyjnej,

będący wstępem do wypracowania stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej jako kraju członkowskiego Unii. Obowiązkiem Rady Ministrów jest dołączenie do projektu stanowiska uzasadnienia, zawierającego między innymi tzw. ocenę skutków regulacji (OSR czyli opis przewidywanych konsekwencji unijnego aktu prawnego dla systemu prawa polskiego oraz dla stosunków społecznych, gospodarczych i finansowych) oraz informację o procedurze przyjmowania aktu i trybie głosowania w organach Unii. W ciągu 21 dni (albo 14 dni) od otrzymania projektu stanowiska Rady Ministrów organ właściwy na podstawie regulaminu Sejmu (Komisja do spraw Unii Europejskiej – art. 18 ust. 1 pkt 3a uchwały Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. z 2002 r. Nr 23, poz. 398 ze zm.) oraz organ właściwy na podstawie regulaminu Senatu (Komisja Spraw Unii Europejskiej – art. 15 ust. 1 pkt 11a uchwały Senatu RP z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu; M.P. z 2002 r. Nr 54, poz. 741 ze zm.) mogą wyrazić opinię o przekazanym projekcie aktu prawnego; niewyrażenie takiej opinii w terminie uznawane jest za niezgłoszenie uwag do projektu. Z powyższego w praktyce wynika, że na najwcześniejszym etapie prac właściwe organy Sejmu i Senatu otrzymują po pierwsze projekt aktu prawnego Unii Europejskiej, po wtóre zaś – projekt dotyczącego go stanowiska Rady Ministrów (wraz z OSR) i mają możliwość wyrażenia opinii o samym akcie prawnym. Przedmiotem opiniowania na tym etapie nie jest natomiast projekt stanowiska Rady Ministrów.

Zaskarżony art. 9 ustawy kooperacyjnej odnosi się do końcowego etapu krajowych prac nad projektem aktu prawnego Unii Europejskiej. Wolą ustawodawcy Rada Ministrów (która w międzyczasie prowadziła własne prace, a zapewne również negocjacje z innymi państwami członkowskimi) – przed rozpatrzeniem projektu aktu w Radzie UE – przedstawia sejmowej Komisji do spraw Unii Europejskiej informację o stanowisku, jakie zamierza zająć podczas rozpatrywania tego projektu (wraz z uzasadnieniem zawierającym OSR) i w tym zakresie zasięga jej opinii. Sądzić można, że na tym etapie prac opinia dotyczyć ma stanowiska, które Rada Ministrów zamierza zająć w Radzie UE. Co istotne, obowiązek zasięgnięcia opinii dotyczy tylko spraw, w których Rada UE decyduje jednomyślnie oraz spraw pociągających znaczne obciążenia dla budżetu państwa. W pozostałych przypadkach Rada Ministrów może zająć stanowisko bez zasięgania opinii sejmowej komisji, choć wówczas jej przedstawiciel musi niezwłocznie wyjaśnić powody tego zaniechania (art. 9 ust. 3).

Zestawienie norm zawartych w art. 6 i art. 9 ustawy kooperacyjnej prowadzi do wniosku, że cała konstrukcja konsultowania polskiego stanowiska w sprawie unijnego aktu prawnego z władzą ustawodawczą nie jest w pełni klarowna. Na wstępnym etapie prac (art. 6) Rada Ministrów przekazuje obu izbom projekt unijnego aktu prawnego i projekt swego stanowiska w sprawie (wraz z OSR), a właściwy organ każdej z izb może wyrazić opinię o projekcie aktu (nie zaś o projekcie stanowiska Rady Ministrów). Opinię taką Rada Ministrów konstruująca ostateczne stanowisko bierze pod uwagę albo nie (wówczas musi wyjaśnić przyczyny rozbieżności – art. 10 ust. 2). Natomiast na końcowym etapie prac, Rada Ministrów przekazuje informację o stanowisku, które przygotowała i zamierza zająć w Radzie UE (nie chodzi tu więc o zmodyfikowany – w związku z opinią z art. 6 ustawy – kolejny projekt stanowiska,

lecz o gotowe stanowisko – zgodne albo sprzeczne z opinią), zaś organ Sejmu (i tylko on) może wyrazić swoją opinię. Skoro organ ów projekt aktu opiniował już wcześniej (na podstawie art. 6), sądzić należy, że tym razem jego opinia (oparta na art. 9 ustawy) dotyczyć ma samego stanowiska Rady Ministrów, które jednak – jak mogłoby się wydawać – ma już charakter ostateczny. Równocześnie jednak – zgodnie z art. 10 ustawy – również ta opinia organu Sejmu powinna dopiero stanowić podstawę stanowiska Rady Ministrów (jeśli tak nie jest, przedstawiciel RM musi niezwłocznie przedstawić przyczyny rozbieżności – art. 10 ust. 2).

3. Od chwili, w której integracja Europy wyszła poza kwestie ściśle techniczne, a współpraca państw europejskich nabrała charakteru wielokierunkowego, normowanego w dużej mierze przepisami powstającymi na szczeblu ponadnarodowym, szczególnego znaczenia nabrała rola i pozycja parlamentów narodowych w procesie stanowienia prawa. W znacznej części ma ono moc wiążącą bezpośrednio (rozporządzenia), albo co najmniej narzuca ustawodawcom kierunek działań legislacyjnych (dyrektywy).

Do Traktatu o Unii Europejskiej (Maastricht, 7 lutego 1992 r.) dołączona została deklaracja w sprawie roli parlamentów krajowych w Unii Europejskiej. Ten bardzo krótki dokument „zachęcał parlamenty krajowe do większego udziału w działaniach UE” drogą zwiększenia wymiany informacji pomiędzy nimi a Parlamentem Europejskim. Na jego podstawie rządy państw członkowskich miały zapewnić otrzymywanie przez parlamenty krajowe projektów aktów prawnych Komisji „w czasie umożliwiającym zapoznanie się z nimi lub ich ewentualne rozważenie”.

Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty (z 2 października 1997 r.) opatrzone został Protokołem w sprawie roli parlamentów państw członkowskich w Unii Europejskiej. Strony przypomniały, że kontrola parlamentów państw członkowskich nad ich rządami w zakresie działań Unii należy do organizacji i praktyki konstytucyjnej każdego państwa, ale dostrzegły potrzebę „zachęcenia” ich do „aktywnego udziału w przedsięwzięciach Unii Europejskiej” i zwiększenia możliwości „wyrażania ich punktu widzenia w kwestiach, które mogą stanowić dla nich szczególny przedmiot zainteresowania”. Dlatego też przyjęta została zasada przekazywania parlamentom dokumentów konsultacyjnych Komisji Europejskiej (białych i zielonych ksiąg, komunikatów), jak również niektórych projektów aktów prawnych „na tyle wcześniej, by rząd każdego Państwa Członkowskiego mógł zapewnić, aby parlament tego państwa otrzymał je w sposób należyty”. Zasadą stało się, iż (oprócz przypadków szczególnie pilnych) między przedstawieniem propozycji a momentem jej głosowania w Radzie UE powinno minąć przynajmniej sześć tygodni. Ponadto sprecyzowana została rola Konferencji Komisji Wyszczególnionych w Sprawach Wspólnotowych (Conference of European Affairs Committees – COSAC), powstałej w 1989 r. i zapewniającej parlamentom narodowym możliwość wzajemnego konsultowania oraz informowania; komisja ta może obecnie zajmować stanowisko wobec szczególnych zagadnień na forum europejskim, nie wiąże jednak swymi opiniami

parlamentów narodowych. Z powyższego wynika, że intencją nie było ustanowienie wspólnych reguł kontroli parlamentarnej w Unii, a „aktywny udział” parlamentu może być ukształtowany rozmaicie: od przekazywania informacji przez rząd, przez dialog rządu z parlamentem w ramach procedury konsultacyjnej, aż po wydawanie wiążących opinii.

W celu realizacji tego protokołu, COSAC ustanowiła zbiór minimalnych standardów, zwanych „kryteriami kopenhaskimi”, stanowiących wskazówki dla parlamentów, pomagające zapewnić im możliwość aktywnego uczestnictwa i wywierania wpływu na politykę wspólnotową. Zgodnie z owymi kryteriami rząd państwa członkowskiego powinien zapewnić parlamentowi krajowemu niezwłoczne otrzymywanie wszystkich dokumentów i przygotować dla parlamentu jasno sformułowany materiał dotyczący prawodawstwa Unii. Winny być też stworzone możliwości spotkań parlamentów krajowych z właściwymi ministrami, a rząd powinien przedstawić swój stosunek do unijnych propozycji. Parlament krajowy ma być informowany przez rząd z odpowiednim wyprzedzeniem o decyzjach, które mają być podjęte w UE, oraz o propozycjach rządu w tym zakresie.

Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy również zawiera Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej. Warto skrótkowo przedstawić jego postanowienia, bowiem obrazują one potencjalny kierunek dalszego rozwoju i wskazują na tendencję wzmocnienia pozycji parlamentów krajowych. Jeśli Traktat wejdzie w życie (co w chwili obecnej nie jest pewne ze względu na plany rozpisania referendum w kilkunastu krajach europejskich), szczególnie istotną zmianą będzie przesyłanie wszelkich dokumentów bezpośrednio parlamentom narodowym, z pominięciem pośrednictwa rządów państw członkowskich. Parlamente będą również otrzymywały wszystkie dokumenty dotyczące planowania legislacyjnego lub strategii politycznej oraz ogół wniosków ustawodawczych przedkładanych Parlamentowi Europejskiemu. Będą też mogły przysłać na forum Unii uzasadnione opinie co do zgodności wniosku ustawodawczego z zasadą pomocniczości. Ugruntowana zostanie zasada, zgodnie z którą okres między przekazaniem parlamentom narodowym państw członkowskich wniosku ustawodawczego (sporządzonego w językach urzędowych) a datą jego wpisania do porządku obrad w celu przyjęcia lub zajęcia stanowiska w ramach procedury ustawodawczej wynosić będzie sześć tygodni. W ciągu tych sześciu tygodni nie będzie też mogło dojść do żadnego porozumienia w sprawie wniosku ustawodawczego. Zastrzeżono również, że w przypadku parlamentów dwuizbowych, wszystkie postanowienia będą mieć zastosowanie do każdej z izb.

4. Prawo Unii Europejskiej staje się wraz z postępującym procesem integracji coraz bardziej znaczącym – pod względem ilościowym i jakościowym – segmentem prawa obowiązującego w każdym państwie członkowskim. Jednocześnie podkreślić trzeba, że Unia Europejska wpływa na kształt systemów prawnych państw członkowskich w dużej mierze bez udziału ich parlamentów; ów brak udziału krajowych legislatyw przede wszystkim dotyczy etapu tworzenia prawa wspólnotowego, nie można jednak tracić z pola widzenia faktu, że również na etapie późniejszym implementacji – poprzez

ustawodawstwo krajowe – podlegają jedynie dyrektywy, ale już nie wiążące bezpośrednio rozporządzenia. Przedstawiona wyżej ewolucja prerogatyw parlamentów narodowych prowadzi do wniosku, że celem jest zapewnienie im możliwie szerokiego uczestnictwa w przygotowywaniu i opiniowaniu prawa, które ma obowiązywać we wszystkich państwach członkowskich (pojawiała się nawet koncepcja Kongresu Narodów – dodatkowego organu, będącego reprezentacją parlamentów krajowych na szczęblu Unii). Ma to tym istotniejsze znaczenie, że powszechnie dostrzegane jest zjawisko „podwójnego braku demokracji” (zwane też „deficytem demokracji”), polegające z jednej strony na utracie kompetencji prawotwórczych przez parlamenty narodowe, z drugiej zaś na nierównoważeniu tej utraty kompetencjami Parlamentu Europejskiego. Rodzić to może poczucie bezwartościowości głosów wyborczych obywateli państw Unii (zarówno w krajowych wyborach parlamentarnych, jak i w wyborach do Parlamentu Europejskiego), którzy w praktyce tracą wpływ na kierunki rozwoju Unii Europejskiej oraz na kształt rozwiązań prawnych, bowiem prawo unijne w większości powstaje w drodze działań władz wykonawczych, zmiennych konstelacji wspólnych interesów oraz niełatwych do zrozumienia kompromisów. Temu właśnie odczuciu przeciwdziałać ma dążenie do jednoznacznego określenia i zwiększenia udziału parlamentów krajowych w procesie stanowienia wspólnego prawa europejskiego.

5. Organizacja udziału parlamentów narodowych w procesie stanowienia prawa unijnego jest zróżnicowana i należy do konstytucyjnej praktyki każdego z państw. Stopień skrępowania rządów decyzjami (opiniami) parlamentów jest różny, a ich kompetencje mogą obejmować zakres od wymiany informacji i ewentualnych nieformalnych uzgodnień (np. Irlandia, Hiszpania, Włochy) aż po narzucanie wiążącego stanowiska (np. Dania, Austria). Ponadto różny może być zakres przedmiotowy kompetencji, bowiem wszystkie komisje parlamentarne są właściwe w sprawach należących do I filaru (wspólny rynek, unia celna, wspólne reguły konkurencji, liczne wspólne polityki), natomiast w sprawach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (II filar – Common Foreign and Security Policy; CFSP) oraz współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (III filar – dawniej obejmujący całość zagadnień sprawiedliwości i spraw wewnętrznych – Justice and Home Affairs, z których część została włączona do I filaru) właściwe są komisje jedynie w połowie państw członkowskich.

Podkreślenia wymaga też, że nawet w państwach, których parlamenty udzielają rządowi mandatów negocjacyjnych, władza wykonawcza mimo wszystko dysponuje pewnym zakresem swobody, niezbędnym do elastycznego reagowania na wyniki prowadzonych negocjacji. W doktrynie wyróżnia się trzy grupy parlamentów:

- podejmujące decyzje polityczne (dysponujące prawem *veta*, a także możliwością wprowadzania zmian i zawierania kompromisów w procesie podejmowania decyzji),
- wpływające na decyzje polityczne (mające prawo zmian projektów, ale bez prawa ich odrzucenia),
- słabe (pozbawione możliwości zmiany czy odrzucenia projektów przedłożonych przez władzę wykonawczą).

Na tym tle za celowe uznać można związane przedstawienie zasadniczych koncepcji wpływu parlamentów narodowych na rządy w państwach członkowskich Unii Europejskiej, które wchodziły w jej skład przed rozszerzeniem w maju 2004 r. W parlamentach wszystkich państw członkowskich powstały wyspecjalizowane komisje spraw europejskich, których głównym celem działania jest uzyskanie wiedzy (a niekiedy wpływu) na politykę rządów. Biorąc pod uwagę chyba najbardziej reprezentatywne koncepcje, pokrótce omówić warto model duński, niemiecki i brytyjski, a także – z uwagi na stosunkowo największe do Polski podobieństwo ustrojowe – model hiszpański.

Duński rząd ma obowiązek dostarczania ustanowionej przez Folketing komisji (17 członków, 11 zastępców, odzwierciedlona siła partii politycznych w parlamencie) wszechstronnych informacji o projektach aktów prawnych Komisji Europejskiej w zakresie I filaru; w odniesieniu do II i III filaru komisja jest na bieżąco informowana o postępach w negocjacjach. Kompetencje komisji są szerokie, między innymi określa ona warunki mandatu negocyjacyjnego, które następnie muszą być przestrzegane przez rząd, występuje też w charakterze koordynatora spraw Unii Europejskiej. Co do zasady komisja udziela mandatu tylko w sprawach należących do I filaru, jednak konsultowane są z nią również sprawy wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (II filar – rząd nie jest tu zobowiązany do otrzymania mandatu, jednakże w pewnych przypadkach stara się o jego uzyskanie), jak również – choć rzadziej – sprawy należące do III filaru (współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych). Właściwi ministrowie sporządzają noty opisujące ważne elementy unijnych propozycji i ewentualny ich wpływ na prawo duńskie (noty zawierać powinny oszacowanie skutków, opisywać przypuszczalne opinie zainteresowanych organizacji oraz możliwą opinię Parlamentu Europejskiego), niemniej noty te nie wyrażają jeszcze planowanego stanowiska negocyjacyjnego rządu, które minister przedstawia dopiero w toku prac komisji wraz z przewidywanymi pozycjami, na które może się wycofać w toku negocjacji. Stanowisko rządowe nie jest przedmiotem formalnego głosowania, natomiast przewodniczący komisji podsumowuje, czy akceptuje je ona, i stwierdza, że jest (lub nie ma) większość za udzieleniem mandatu lub że takiej większości nie ma.

W Niemczech każda z izb parlamentu (Bundestag i Bundesrat) ma własną komisję do spraw Unii, a rząd ma obowiązek informowania obu w sposób wszechstronny i jak najrychlejszy. Komisja Bundestagu (33 deputowanych do Bundestagu i 14 deputowanych do Parlamentu Europejskiego) jest ośrodkiem podejmowania decyzji politycznych i może podejmować je w zastępstwie pełnej izby, formułuje też zalecenia dla Bundestagu. W zakresie I filaru otrzymuje informacje i może reagować na projekty legislacyjne, w przypadku pozostałych dwóch filarów jest jedynie informowana, z tym że podczas posiedzeń poświęconych II filarowi obecny musi być przedstawiciel rządu. Po przekazaniu dokumentacji właściwy minister opracowuje raport wyjaśniający, który określa interes narodowy i szacuje skutki projektowanego rozwiązania. Obowiązkiem rządu jest wysłuchanie opinii parlamentu oraz oparcie na niej stanowiska negocyjacyjnego i „zwrotne” poinformowanie o zakresie wzięcia owej opinii pod uwagę. Dopuszczalne jest działanie rządu wbrew opinii parlamentu, musi on jednak

wówczas poinformować o przyczynach rozbieżności. Niemiecki system udzielania mandatów nie jest dla rządu wiążący – procedury odzwierciedlają konstytucyjne prawo parlamentu do wyrażania opinii, ale rząd nie ma obowiązku zgodnego z nimi działania, niemniej musi uzasadnić ewentualne poczynania z nimi niezgodne. Komisja Bundesratu (16 przedstawicieli rządów krajów związkowych – landów) może formułować zalecenia w sprawie opinii przekazywanych rządowi. W przypadkach gdy opinia Bundesratu winna być uwzględniona, zajęte stanowisko wiąże rząd federalny w negocjacjach.

W obu izbach parlamentu Wielkiej Brytanii istnieją komisje do spraw Unii Europejskiej. Komisja Izby Gmin (16 członków) bada i kontroluje dokumenty, może żądać dodatkowych informacji i publikuje okresowe sprawozdania. Członkowie rządu nie mogą zaakceptować żadnej propozycji unijnej do czasu jej szczegółowego rozważenia przez komisję, która może składać zastrzeżenia (tzw. procedura *scrutiny reserved*). Kontrolą objęte są dokumenty UE dotyczące wszystkich trzech filarów Unii, ale rząd może – według własnego uznania – dołączyć także inne dokumenty (np. propozycje UE niemające jeszcze wersji oficjalnej). Komisja pracuje wraz z trzema stałymi komisjami, z których każda zajmuje się określoną grupą zagadnień. Właściwi ministrowie mają obowiązek przedkładania memorandumów wyjaśniających, wówczas komisja ocenia dokument pod kątem znaczenia politycznego (implikacje finansowe, związane z bezpieczeństwem lub szczególnym wpływem dokumentu na Zjednoczone Królestwo) i prawnego (wątpliwa podstawa prawna, spór pomiędzy Komisją Europejską a państwami członkowskimi). Niektóre dokumenty – ze względu na ich szczególną wagę – stają się przedmiotem debaty w parlamencie, większością zajmują się jednak tylko komisje. Efektem prac jest albo uzgodnienie ostatecznej wersji stanowiska rządu, albo jego odrzucenie. Procedura składania zastrzeżeń powoduje, że żaden z ministrów rządu nie może wyrazić zgody na propozycje UE, które nie zostały jeszcze omówione przez komisje parlamentarne. Gdy jednak debata parlamentarna zostanie zakończona, rząd nie jest formalnie zobowiązany do postępowania zgodnie z opinią parlamentu, ani nawet do uzasadnienia odmiennego stanowiska. Komisja Izby Lordów (20 członków i 56 członków dokooptowanych) bada i ocenia projekty dotyczące polityki i prawa europejskiego oraz opracowuje sprawozdania, na które rząd musi odpowiedzieć.

W Hiszpanii istnieje Komisja Wspólna do Spraw Europejskich (26 członków Kongresu Deputowanych i 21 senatorów), która bada i ustala rangę projektów legislacyjnych, omawia je (może wnioskować o debatę plenarną z udziałem przedstawiciela rządu) i przygotowuje sprawozdania. Otrzymuje ona sprawozdania rządowe o treści projektów, a następnie formułuje wobec rządu wnioski o zajęcie określonego stanowiska.

6. Rozwój Unii Europejskiej w wielu przypadkach wymusza nowe podejście do zagadnień i instytucji prawnych, które zostały w toku wieloletniej (a niekiedy wielowiekowej) tradycji ukształtowane, wzbogacone orzecznictwem i doktryną, które wreszcie zakorzeniły się w świadomości pokoleń prawników. Konieczność

redefiniowania pewnych – wydawałoby się nienaruszalnych – instytucji i pojęć wynika z faktu, że w nowej sytuacji prawnej, wynikającej z integracji europejskiej, może niekiedy dochodzić do konfliktu pomiędzy utartym rozumieniem niektórych przepisów konstytucyjnych a nowo powstałymi potrzebami skutecznego, jednocześnie zgodnego z konstytucyjnymi pryncypiami, oddziaływania na forum Unii Europejskiej. Przedstawiona konieczność idzie w parze z coraz bardziej zacierającymi się granicami pomiędzy sferą bieżącej polityki zagranicznej (zastrzeżoną dla władzy wykonawczej) a sferą stanowienia prawa (tradycyjnie przynależną – choć nie wyłącznie – władzy ustawodawczej).

Polska Konstytucja nie zawiera przepisów bezpośrednio regulujących rolę Sejmu i Senatu w procesie stanowienia prawa Unii Europejskiej (ustrojodawca powinien rozważyć celowość wprowadzenia regulacji tej materii). Problem sprowadza się do pytania, czy występuje w tym zakresie rzeczywista luka prawna w ramach regulacji konstytucyjnych, czy też przeciwnie – wykładnia Konstytucji, jej zasad i wartości, pozwala na poszukiwanie punktu zaczepienia dla owego współuczestnictwa w istniejącym porządku konstytucyjnym. Przyjęcie istnienia luki konstytucyjnej miałyby daleko idące negatywne konsekwencje. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że niezbędne jest podjęcie próby takiej interpretacji norm konstytucyjnych, które umożliwi wkomponowanie wpływu organów państwa polskiego (w tym parlamentu) na stanowienie prawa unijnego w istniejące ramy ustrojowe Rzeczypospolitej. Takie podejście zgodne jest zresztą z zasadą wykładni Konstytucji w sposób przyjazny integracji europejskiej. Rozważenia wymaga więc kwestia, w jakim stopniu z treści konstytucyjnych unormowań dotyczących sprawowania władzy ustawodawczej da się wyprowadzić wnioski co do roli, jaką organy tę władzę sprawujące mają odgrywać w procesie stanowienia prawa Unii Europejskiej, mającego wszak obowiązywać również w Polsce.

W powszechnie przyjętym i utartym rozumieniu wykonywanie funkcji ustawodawczej ogranicza się wyłącznie do stanowienia prawa wewnętrznego – wydawania aktów normatywnych rangi ustawowej. W przedakcesyjnym porządku prawnym sprawowanie tej funkcji oznaczało, że parlament, którego źródłem władzy jest bezpośrednio wyrażona w wyborach powszechnych wola Suwerena – panował praktycznie nad całokształtem prawa powszechnie obowiązującego w Polsce, gdyż bezpośrednio tworzył ustawy, pośrednio zaś – m.in. poprzez wytyczne – panował nad rozporządzeniami. Zachowywał też w dużym stopniu kontrolę nad ratyfikacją umów międzynarodowych, która – zgodnie z art. 89 ust. 1 Konstytucji – w wielu przypadkach wymaga „uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie”; oznacza to, że zgodę musi wyrazić każda z izb, a tym samym każda z nich ma w jednakowym stopniu wpływ na wprowadzenie do polskiego porządku prawnego aktów prawnych powstałych poza Polską. Stan ten uznać trzeba za oczywisty, wynikający z samej istoty władzy ustawodawczej, i zgodny z zasadami demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), zwierzchnictwa Narodu i przedstawicielstwa (art. 4 Konstytucji), legalizmu (art. 8 Konstytucji) oraz podziału i równowagi władz (art. 10 Konstytucji). Sytuacja diametralnie zmieniła się po 1 maja 2004 r., z tym bowiem dniem polski parlament utracił w znaczącym

stopniu wpływ na kształt prawa powszechnie obowiązującego w Polsce. Należy przyjąć, że skoro istotą wykonywania przez parlament funkcji ustawodawczej jest możliwość oddziaływania w możliwie najszerszym zakresie na obowiązujące w kraju prawo, to do tej właśnie funkcji zaliczyć trzeba uprawnienia parlamentu związane z wpływaniem – choćby w ograniczonym stopniu – na treść zajmowanego na forum Rady Unii Europejskiej stanowiska Polski w kwestiach unijnych aktów prawnych.

Kompetencje ustawodawcze muszą być obecnie pojmowane z uwzględnieniem zasadniczo nowych warunków tworzenia prawa. Skoro regulacje przyjmowane przez organy Unii będą obowiązywały na obszarze Polski po części bezpośrednio, po części zaś po uchwaleniu przez polski parlament ustaw implementacyjnych, to wyrażanie przezeń opinii o projektach aktów prawnych Unii staje się istotną formą współuczestnictwa w tworzeniu prawa unijnego. Dzięki owemu opiniowaniu krajowa władza ustawodawcza uzyskuje pewien wpływ na proces rozwoju całej Unii Europejskiej. Jednocześnie partycypacja parlamentów narodowych w procesie stanowienia prawa unijnego jest czynnikiem wzmacniającym wiarygodność i demokratyczny mandat organów Unii Europejskiej.

Zasadnicza zmiana w procedurach tworzenia prawa obowiązującego w Rzeczypospolitej od chwili przystąpienia do Unii Europejskiej uzasadnia wniosek, że wykonywanie władzy ustawodawczej objęło swym zakresem również możliwość wywierania choćby nawet tylko pośredniego wpływu na treść aktów prawa unijnego. Wynika to również z faktu, że konstytucyjny status prawa stanowionego przez organy Unii Europejskiej jest zbliżony do statusu norm zawartych w ratyfikowanych umowach międzynarodowych, określonego w art. 91 Konstytucji.

7. Podstawowym powodem nieprzyznania Senatowi (organowi właściwemu na podstawie jego regulaminu) prawa do opiniowania, o którym stanowi art. 9 ustawy kooperacyjnej, była obawa, iż w ten sposób Senat przejąłby w pewnym zakresie zastrzeżoną dla Sejmu kontrolę nad działalnością Rady Ministrów. Niezależnie od przedstawionego wyżej związku kompetencji parlamentu w procesie stanowienia prawa unijnego z wykonywaniem funkcji ustawodawczej (nie zaś kontrolnej), stwierdzić należy, co następuje.

Kontrola nad działalnością organów państwa obejmuje wszelkie działania związane z badaniem oraz analizą stanów faktycznych i ich przyrównywaniem (subsumpcją) do stanu idealnego, pożądanego, czy też zgodnego z prawem. Na tym tle sejmowa kontrola działalności Rady Ministrów przejawia się w możliwości pozyskiwania wiedzy o stanie faktycznym oraz dokonania oceny podjętych działań, prowadzącej przede wszystkim do wyegzekwowania odpowiedzialności politycznej (rządziej prawnej).

Istotnie – zgodnie z art. 95 ust. 2 Konstytucji – kontrolę nad działalnością Rady Ministrów sprawuje Sejm. Dopuszczalna jest ona jedynie w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw. Tym samym dostępne Sejmowi instrumentarium kontrolne jest ściśle określone. Obejmuje ono przede wszystkim instytucję wotum nieufności (art. 158 i art. 159 Konstytucji), możliwość powołania sejmowej komisji śledczej (art. 111 Konstytucji), interpelacje i zapytania poselskie (art. 115 ust. 1

Konstytucji), pytania w sprawach bieżących (art. 115 ust. 2 Konstytucji), wreszcie prawo oceny wykonania ustawy budżetowej i udzielenia (albo nieudzielenia) absolutorium (art. 226 Konstytucji). Za szczególny środek kontroli uznaje się niekiedy uprawnienie Sejmu do stawiania najwyższych urzędników państwowych przed Trybunałem Stanu.

8. Trybunał Konstytucyjny – zgadzając się z wnioskodawcą oraz opierając na ustaleniu, że współdecydowanie polskiego parlamentu o kwestiach związanych z kształtowaniem polskiego stanowiska negocyjacyjnego należy do wykonywania funkcji ustawodawczej – stwierdza, że opinie, o których mowa w art. 9 ustawy kooperacyjnej, nie stanowią środka kontroli, a skoro ich wydawanie nie jest wykonywaniem funkcji kontrolnej, to nie jest również zastrzeżone wyłącznie dla Sejmu. Ten „nie-kontrolny” charakter omawianych opinii wynika z samej ich istoty – żadna z nich bowiem nie wiąże organu, do którego jest adresowana, nie nakłada nań obowiązków ani też nie musi być podstawą oceny działań organu opiniowanego. Niewładczy charakter opinii znajduje również potwierdzenie w przedstawionych w punkcie drugim uzasadnienia wątpliwościach co do klarowności ich ustawowej konstrukcji.

Konstatacja, iż opiniowanie, o którym mowa, jest przejawem sprawowania funkcji ustawodawczej, stanowi dopiero przesłankę rozważenia, czy pominięcie organu Senatu jako opiniodawcy w procedurze, o której mowa w art. 9 ustawy kooperacyjnej, stanowi naruszenie powołanych jako wzorce kontroli art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1 Konstytucji.

Jak wyżej stwierdzono, współpraca parlamentu z rządem w zakresie działalności prawodawczej Unii Europejskiej jest w istocie wykonywaniem kompetencji władzy ustawodawczej. Podkreślić należy, że rząd i parlament są partnerami, nie zaś oponentami – ich wspólnym zadaniem jest wypracowanie stanowiska, które w najwyższym stopniu odpowiadałoby racji stanu, czyli dobru Rzeczypospolitej. Bez znaczenia pozostaje, czy parlament jedynie w sposób niewiążący opiniuje przedstawiane projekty aktów i rządowe stanowiska, czy też udziela władzy wykonawczej mandatu opatrzonego szczegółową instrukcją. Cel pozostaje ten sam. Nie ulega ponadto wątpliwości, że z punktu widzenia międzynarodowej pozycji Polski wskazane jest, by reprezentujący Ją wobec organów Unii rząd miał aprobatę parlamentu dla swego stanowiska. Bardzo ważne jest zatem, by polskie stanowisko – w każdym przypadku, gdy jest to możliwe – było efektem współpracy władz ustawodawczej i wykonawczej, bo tylko wówczas można go przekonująco bronić i dążyć do przekonania doń partnerów w negocjacjach.

Osią stanowiska Prokuratora Generalnego jest twierdzenie o bezzasadności stosowania konstytucyjnych reguł odnoszących się do polskiego procesu ustawodawczego do procedury służącej wypracowaniu stanowiska w procesie tworzenia prawa unijnego. Twierdzi on bowiem, iż skoro utrata przez parlament części kompetencji na rzecz organów Unii Europejskiej nastąpiła z woli Suwerena i w zgodzie z Konstytucją, to nie jest konieczne rekompensowanie owego uszczerbku jakimkolwiek mechanizmem. Stwierdzić należy, że stanowisko to idzie zbyt daleko. Oczywistym jest, że nie istnieje

konstytucyjny wymóg „przeniesienia” reguł tworzenia prawa krajowego na tok wypracowywania stanowiska w procesie stanowienia prawa unijnego. Niemniej jednak nikt tego nie postuluje, a ustawodawca w ustawie kooperacyjnej tego w najmniejszym nawet stopniu nie uczynił. Podążając tokiem rozumowania Prokuratora Generalnego, można byłoby dojść do przekonania, że zgodne z Konstytucją byłoby całkowite pominięcie polskiego parlamentu w pracach nad przygotowywaniem stanowiska Polski w sprawach związanych z tworzeniem prawa unijnego. Choć bowiem kolejne protokoły w sprawie roli parlamentów krajowych „zachęcają” te instytucje do „aktywnego udziału w przedsięwzięciach”, to jednak niezmiennie podkreślają, iż współudział parlamentów państw członkowskich w pracach w zakresie działań prawodawczych Unii należy do organizacji i praktyki konstytucyjnej każdego z nich. Tym samym gdyby teza Prokuratora Generalnego – o braku konstytucyjnego wymogu zapewnienia parlamentowi udziału w tworzeniu polskiego stanowiska – była prawdziwa, wówczas nawet całkowite pominięcie Sejmu i Senatu w procesie opiniowania projektów prawa unijnego pozostawałoby zgodne z Konstytucją.

Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej oparty jest na podziale i równowadze trzech władz – ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, przy czym władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat (art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji). Zwrócić należy uwagę, że oba powołane wzorce kontroli – art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1 Konstytucji – w istotnym dla sprawy zakresie – mają niemal jednakową treść, dlatego też wszelkie uwagi co do niezgodności zaskarżonego przepisu z jednym ze wzorców kontroli pozostają aktualne w odniesieniu do drugiego wzorca. Oba przepisy stanowią wyraźnie, że władzę ustawodawczą (w Rzeczypospolitej Polskiej) sprawują Sejm i Senat i to obu tym izbom ustrojodawca powierzył kompetencje w zakresie tworzenia prawa. Skoro Senat jest jedną z izb ustawodawczych, to uznać trzeba, że wszystko, co wiąże się ze stanowieniem prawa lub też wpływaniem na jego treść, należy do jego konstytucyjnych kompetencji. Na tę konstatację nie ma wpływu określony podział owych kompetencji w ramach samej władzy ustawodawczej, ani też niewątpliwy brak równowagi pomiędzy uprawnieniami Sejmu a uprawnieniami Senatu w procesie stanowienia prawa. Na gruncie Konstytucji nie ulega wątpliwości ani konstytucyjna pozycja Senatu jako jednego z dwóch organów władzy ustawodawczej, ani też jego współodpowiedzialność za kształt polskiego prawa. Odpowiedzialność ta w pewnych sytuacjach jest ograniczona (trudno obarczać nią Senat, np. w sytuacji gdy jego poprawki zostały odrzucone przez Sejm albo też gdy Sejm wprowadził zasadnicze zmiany w senackiej inicjatywie ustawodawczej), co nie zmienia jednak faktu, że Senat jest pełnoprawnym uczestnikiem procesu stanowienia prawa, co do zasady współodpowiedzialnym za jego treść i formę.

9. Zasadnicze znaczenie ma fakt, że uprawnienia i sam charakter Senatu wynikają wprost z zasady przedstawicielstwa, a pośrednio również – suwerenności Narodu. Jak stanowi art. 4 Konstytucji, władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej należy do Narodu – to On jest Suwerenem, sprawującym swą władzę bezpośrednio (referendum, obywatelska inicjatywa ustawodawcza) lub przez swoich przedstawicieli, zgromadzonych

w Sejmie i Senacie Rzeczypospolitej. Zwierzchnictwo Narodu (pojmowanego jako ogół obywateli, nie zaś w sensie etnicznym) oznacza podporządkowanie Jego woli wszystkich organów władzy publicznej, każdy z nich winien bowiem wykonywać przyznane kompetencje w imieniu i interesie całego Narodu. Wynika stąd, że obowiązkiem, ale i prawem Senatu jest reprezentowanie Narodu. Choć bezpośrednio (w referendum unijnym) wyrażoną wolą Suwerena było przekazanie części kompetencji prawodawczych instytucjom Wspólnot Europejskich, nie wynika stąd jednak, iż polski parlament – w tym Senat – mógłby i powinien utracić wszelki wpływ na materię przekazaną, a tym samym, że powinien on, w zakresie przekazanych kompetencji, zrezygnować z odgrywania roli przedstawiciela Narodu uczestniczącego – choćby w ograniczonym stopniu – w kreowaniu prawa wspólnotowego.

Regulacje unijne odnoszące się do kompetencji i procedur tworzenia prawa wspólnotowego nie rzutują na sposób, w jaki prawo wewnętrzne poszczególnych krajów członkowskich normuje mechanizmy wypracowania stanowiska krajowego, nie mogą też narzucać partycypacji poszczególnych organów państwa w tym procesie. Powierzenie organom Wspólnot Europejskich kompetencji w zakresie tworzenia prawa nie może być jednak rozumiane jako wyzbycie się przez konstytucyjnie określone organy państwa ich prerogatyw prawotwórczych, które ulegają jedynie modyfikacji i wyrażane są w innej formie. W tym zakresie w pełni aktualny pozostaje jednak nakaz respektowania podstawowej zasady podziału władzy i konstytucyjnie określonej pozycji każdego z organów.

10. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego pominięcie Senatu (organu właściwego na podstawie jego regulaminu) godzi w wyrażoną w obu wzorcach kontroli zasadę sprawowania władzy ustawodawczej przez Sejm i Senat. Dopóki wolą ustrojodawcy istnieją dwie izby parlamentu, dopóty obie winny mieć zapewniony jednakowy udział w pracach nad kształtowaniem polskiego stanowiska w zakresie tworzenia prawa unijnego. Nie jest tu argumentem fakt, że uprawnienia obu izb w „krajowym” procesie legislacyjnym są zróżnicowane. Skoro rola wybranego w wyborach bezpośrednich parlamentu została w praktyce sprowadzona do niewiążącego opiniowania poglądów władzy wykonawczej, to dalej idące ograniczenie którejkolwiek z izb nie tylko nie znajduje uzasadnienia, ale też musi być uznane za godzące w fundamentalną – w panującym ustroju konstytucyjnym – zasadę dwuizbowości.

11. Rekapitułując powyższe rozważania, stwierdzić trzeba, że sprawa niniejsza ma zasadnicze znaczenie dla kształtowania na przyszłość zakresu partycypacji polskich organów prawodawczych w procesie tworzenia prawa Unii Europejskiej. Przyjmowane w tej dziedzinie rozwiązania prawne muszą konsekwentnie uwzględniać zasadniczą zmianę, która dokonała się z dniem 1 maja 2004 r., tj. w chwili przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej. W pierwszym rzędzie musi być wzięty pod uwagę fakt, że istotna część tworzonego i obowiązującego od tej chwili prawa będzie determinowana regulacjami wspólnotowymi – także w zakresie ustaw krajowych (ponieważ stanowić będą one w znaczącej mierze implementację

uregulowań europejskich). Do tej jakościowo zmienionej sytuacji prerogatywy konstytucyjnych organów tworzących władzę ustawodawczą powinny być odpowiednio dostosowane; muszą się one wyrażać w formie zapewniającej tym organom wpływ na treść prawa europejskiego co najmniej przez współkształtowanie polskiego stanowiska wobec projektów aktów prawnych Unii Europejskiej. Przyjęta argumentacja w pełni uzasadnia tezę, że w rozpatrywanej sprawie chodzi o nową szczególną postać realizacji kompetencji mieszczących się w prerogatywach władzy ustawodawczej. Teza ta prowadzi zaś do przyjętego w rozstrzygnięciu TK stanowiska, że rozwiązania kwestionowanej ustawy nie respektują konstytucyjnie określonych zasad sprawowania władzy ustawodawczej określonych w art. 10 ust. 2 oraz art. 95 ust. 1 Konstytucji.

12. Wyrok niniejszy wchodzi w życie z dniem ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. Trybunał zdecydował, że niekonstytucyjność art. 9 ustawy kooperacyjnej odnosi się do pominięcia w nim powinności zasięgania opinii organu właściwego na podstawie regulaminu Senatu, w takim samym zakresie, w jakim jest to przewidywane w stosunku do organu właściwego na podstawie regulaminu Sejmu. Ze względu na wymóg precyzji i jednoznaczności przepisów obowiązującego prawa, art. 9 ustawy kooperacyjnej powinien być możliwie szybko poddany stosownym zabiegom ustawodawczym, dostosowującym literalne jego brzmienie do rozstrzygnięcia zawartego w sentencji. Jednakże nie ma prawnych przeszkód, a nawet jest pożądaną, by do czasu nowelizacji Rada Ministrów przedstawiała informację o swym stanowisku w przedmiocie projektowanego unijnego aktu prawnego również właściwemu organowi Senatu oraz zasięgała w tej sprawie jego opinii. Tęgo rodzaju praktyka zapewni stan zgodny z Konstytucją bezpośrednio po wejściu wyroku Trybunału Konstytucyjnego w życie.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak na wstępie.

Zdanie odrębne

Sędziego TK Jerzego Ciemniewskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2005 r., sygn. akt K 24/04

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 wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2005 r. w sprawie K 24/04 stwierdzającego niezgodność art. 9 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) z art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1 Konstytucji RP, ponieważ uważam, że art. 9 powołanej ustawy nie jest niezgodny ze wskazanymi we wniosku przepisami Konstytucji.

Ustawa stanowiąca przedmiot oceny w niniejszym postępowaniu nosi tytuł ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Pojęcie współpraca nie

jest pojęciem, w którym zawarte są określone treści praw i obowiązków podmiotów, do których ustawa jest adresowana. Jest to bardziej kategoria opisowa o charakterze prakseologicznym, niż kategoria prawa. Zgodnie z charakterem zjawiska, którego dotyczy, ustawa w znacznej mierze opisuje praktykę parlamentarną i odnosi formy kontaktów między rządem i izbami w systemie parlamentarno-gabinetowym do działań organów państwowych wynikających z członkostwa Polski w Unii Europejskiej, a nie ustala praw i obowiązków określonych organów. Na marginesie można dodać, że treści prawne zawarte w tych rozwiązaniach stanowić winny, zgodnie z art. 112 i art. 124 Konstytucji, przedmiot unormowania w regulaminach izb parlamentarnych, a nie w ustawie.

Prakseologiczne, a nie prawno-instytucjonalne, ujęcie relacji między Radą Ministrów, a Sejmem i Senatem w obszarze spraw związanych z udziałem Polski w Unii Europejskiej spowodowało nie dość wyraźne rozgraniczenie kompetencji organów konstytucyjnych i funkcji wypełnianych na rzecz tych organów przez ich ciała pomocnicze. To pomieszanie kategorii ustrojowych znajduje odzwierciedlenie w sformułowaniu zarzutu niezgodności art. 9 ustawy z zasadą udziału Senatu w sprawowaniu władzy ustawodawczej. Niezależnie bowiem od tego czy opiniowanie projektu aktu prawnego zostanie zakwalifikowane jako realizacja funkcji ustawodawczej czy funkcji kontrolnej, należy mieć na uwadze, że art. 9 ustawy nie reguluje kompetencji organów konstytucyjnych państwa (Sejmu czy Senatu), lecz odnosi się do działań ich organów pomocniczych jakimi są właściwe komisje. Zasady poprawnej wykładni przepisów konstytucyjnych nie dają podstaw do utożsamienia zadań organu pomocniczego z uprawnieniami konstytucyjnego organu, na którego rzecz on działa. Dlatego wzorce zawarte w art. 10 ust. 2 i w art. 95 ust. 1 nie mogą stanowić odniesienia dla oceny zgodności z Konstytucją art. 9 ustawy.

Nie znajdują również podstaw, do oceny przepisu dotyczącego opiniowania projektu aktu prawnego, z punktu widzenia zgodności z normą konstytucyjną statuującą Senat organem władzy ustawodawczej. Działania, poprzez które realizowana jest władza ustawodawcza, podobnie jak i inne rodzaje władzy muszą zawierać element władczego charakteru podejmowanych czynności. Opiniowanie aktu, które nie rodzi żadnych skutków prawnych, a nawet nie ma w swym tle wyraźnie określonych skutków politycznych, nie może być uznane za realizację władztwa państwowego w znaczeniu konstytucyjno-prawnym.

Trybunał Konstytucyjny obowiązany jest do respektowania domniemania zgodności ustawy z Konstytucją. Przedstawione zarzuty, w świetle norm konstytucyjnych wskazanych jako wzorce dla oceny zgodności zaskarżonych przepisów ustawy, nie podważyły owego domniemania ponieważ nie pozostawały z nimi w systemowym związku.

Zdanie odrębne

sędzi TK Ewy Łętowskiej

do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2005 r., sygn. akt K 24/04

Nie zgadzam się z sentencją i motywacją podaną w rozstrzygnięciu. Uważam, że zaskarżony przepis art. 9 ustawy z 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) nie narusza podanych we wniosku wzorców: art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienie:

1. Zarzut niekonstytucyjności art. 9 ustawy z 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) dotyczy niewłaściwego – zdaniem wnioskodawców – określenia zasad partycypacji parlamentu w procesie opiniodawczym na potrzeby Rady Ministrów, w związku z uczestnictwem tej ostatniej w Radzie Unii Europejskiej, rozpatrującej projekt aktu prawnego. Zdaniem wnioskodawców pominięcie w procedurze opiniodawczej senatu narusza zasadę podziału władzy ustawodawczej (art. 10 ust. 2 Konstytucji), jak i zasadę podziału władzy ustawodawczej między Sejm i Senat (art. 95 ust. 1).

2. Podzielam pogląd wyrażony w wyroku Trybunału Konstytucyjnego, iż koncepcja konsultowania z władzą ustawodawczą polskiego stanowiska w sprawie unijnego aktu prawnego nie jest w pełni klarowna. Podzielam także pogląd, iż polskie współuczestnictwo – w tym udział parlamentu – w procesie stanowienia praw Unii Europejskiej nie jest obecnie regulowane normami rangi konstytucyjnej. Wyciągam stąd jednak odmienny wniosek, niż to uczyniono w wyroku, do którego zgłaszam zdanie odrębne. W wyroku bowiem z konstatacji „luki prawnej na najwyższym poziomie” wyciągnięto wniosek, iż „konstatacja ta oznacza ... konieczność albo pogodzenia się z istnieniem luki ... albo też nakaz poszukiwania <punktu zaczepienia> owego współuczestnictwa w istniejącym porządku prawno-konstytucyjnym”. Takie postawienie sprawy uważam za fałszywe co do zasady. Istnienie luki konstytucyjnej (tu mój pogląd jest zgodny ze zdaniem większości TK) wskazuje na brak wzorca, z którym sprzeczność mogłaby decydować o niekonstytucyjności. Fakt zbudowania takiej opozycji wskazuje m. zd. na to, że doszedłszy do tego wniosku Trybunał powinien stwierdzić nieadekwatność wzorca, tj. opowiedzieć się za brakiem sprzeczności zaskarżonego przepisu z Konstytucją.

3. Oczywiście wzorzec konstytucyjny nie musi być wyrażony w Konstytucji *à la lettre*. Można go rekonstruować z kilku przepisów konstytucyjnych. Wtedy jednak:

- Po pierwsze, trzeba dokonać całego procesu takiej rekonstrukcji normy mającej zawierać wzorzec konstytucyjny. Tego jednak Trybunał nie dokonał, a ja także nie

dostrzegam możliwości intelektualnej przypisania Konstytucji istnienia normy nakazującej Senatowi przyznania „lustrzanych” wobec Sejmu kompetencji, na wzór kompetencji ustawodawczych. Brak jest moim zdaniem zarówno przesłanek, jak i wyводу w wyroku, który prowadziłby do wniosku, iż „dopóki istnieją dwie izby parlamentu, dopóty obie winny mieć zapewniony jednakowy udział w pracach nad kształtowaniem polskiego stanowiska w zakresie kształtowania prawa unijnego”. Takie kompetencje być może Senat mieć powinien, ale oceniając obecny stan rzeczy – z Konstytucji takiej normy wyprowadzić się – m. zd. – nie da. Dlatego obecnie określenie zasad kooperacji obu izb w rozważanym zakresie jest domeną ustawodawcy zwykłego.

- Po drugie, gdyby Trybunał taki wzorzec jednak zrekonstruował, to nie mógłby stawiać wstępnie alternatywy – luka lub poszukiwanie konstytucyjnego „punktu zaczepienia”. W takim bowiem wypadku luki po prostu by nie było. Rozumowanie wykorzystujące alternatywę zawiera m.zd. wewnętrzne pęknięcie.

4. Uważam, że istniejący w ustawie kooperacyjnej model może być krytykowany z wielu punktów widzenia – także – choć z pewnością nie jest to najważniejsze – z powodu braku uprzejmości kooperacyjnej obu izb parlamentu. Jednakże nie uzasadnia to obecnie zarzutu niekonstytucyjności. Trzeba bowiem bardzo wyraźnie odróżniać ten ostatni zarzut od zarzutów niespójności legislacyjnej, braku efektywności, kontrproduktywności, nieoperacyjności stworzonego mechanizmu, wadliwości legislacyjnej polityki itd.

5. Oba wskazane we wniosku wzorce jako wzorce kontroli dotyczą relacji Sejm – Senat w procesie ustawodawczym. Tymczasem kompetencja, o którą chodzi, nie jest czystą kompetencją ustawodawczą. W najlepszym razie ma charakter mieszany, obejmując funkcje kontrolne, gdzie Senat z racji art. 95 ust. 1 nie jest angażowany na szczeblu konstytucyjnym. Związek z ustawodawstwem ma tu bowiem charakter pośredni. Zakwestionowany przepis dotyczy opinii jak ma się zachować Rząd (kontrolna funkcja parlamentu) w procedurze tworzenia prawa wspólnotowego (funkcja tworzenia prawa – wszak prawo unijne jest jednocześnie prawem polskim). Tymczasem oba wskazane wzorce konstytucyjne dotyczą udziału obu izb w procesie bezpośredniego tworzenia prawa polskiego. Uważam, że zasada domniemania konstytucyjności, jaka powinna przyświecać Trybunałowi, gdy dokonuje kontroli konstytucyjności ustaw, przemawia w rozważanym wypadku za uznaniem wskazanych wzorców za nieadekwatne.

6. Z tych przyczyn składam niniejsze zdanie odrębne.

Zdanie odrębne

sędziego TK Janusza Niemcewicza

do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2005 r. w sprawie K 24/04

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym zgłaszam zdanie odrębne do wyroku, ponieważ uważam, że art. 9 ustawy z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej nie jest niezgodny ze wskazanymi we wniosku wzorcami konstytucyjnymi.

Moje zdanie odrębne uzasadniam w sposób następujący:

Zaskarżona ustawa nakłada na Radę Ministrów obowiązek współpracy z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Obowiązek ten obejmuje m.in. współpracę z organami władzy ustawodawczej przy kształtowaniu polskiego stanowiska w sprawie projektu aktu prawnego Unii Europejskiej. Konstrukcja tej współpracy przewidziana w zaskarżonej ustawie – jak podkreślił Trybunał – „nie jest w pełni klarowna”.

W fazie uregulowanej w art. 6 ustawy przedmiotem opinii organów Sejmu i Senatu jest projekt aktu prawnego Unii Europejskiej wraz z przekazanym Sejmowi i Senatowi przez Radę Ministrów projektem stanowiska.

W fazie uregulowanej w zaskarżonym art. 9 ustawy przedmiotem opiniowania jest – jak stwierdza Trybunał, z czym się zgadzam – przyjęte już przez Radę Ministrów, ostateczne stanowisko.

Przesłanką uznania art. 9 ustawy za niezgodny z art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1 Konstytucji było ustalenie, że kompetencja przewidziana w kwestionowanym przepisie jest elementem funkcji ustawodawczej parlamentu, której podmiotami są zarówno Sejm jak i Senat, a nie funkcji kontrolnej, przysługującej tylko Sejmowi. Z tym poglądem Trybunału się nie zgadzam.

Funkcja ustawodawcza polega na stanowieniu aktów prawnych o randze ustawy. Funkcja kontrolna, to uzyskiwanie informacji o działalności rządu i podległej mu administracji oraz przekazywanie mu opinii i sugestii.

Można się zgodzić, że praca organów władzy ustawodawczej nad dokumentami rządowymi dotyczącymi projektów prawa europejskiego pozostaje na pograniczu funkcji ustawodawczej i kontrolnej. Uważam jednak, że kompetencje organów Sejmu i Senatu przewidziane w art. 6 ustawy bliższe są funkcji ustawodawczej, bo umożliwiają wpływanie na treść stanowiska Rady Ministrów w sprawie projektu aktu prawnego Unii Europejskiej, a tym samym pośrednio na kształt tego aktu prawnego.

Kompetencja przewidziana w art. 9 ustawy, która sprowadza się do uzyskania informacji o już przyjętym przez Radę Ministrów stanowisku i ewentualnego wyrażenia opinii w tej sprawie mieści się moim zdaniem w funkcji kontrolnej.

Ponieważ powołane we wniosku artykuły 10 ust. 2 i 95 ust. 1 Konstytucji dotyczą funkcji ustawodawczej obu izb, której wykonywania zaskarżony art. 9 ustawy nie reguluje, nie stanowią one właściwych dla oceny tego przepisu wzorców konstytucyjnych.

WYROK

z dnia 27 kwietnia 2005 r.

Sygn. akt P 1/05

[Europejski nakaz aresztowania (I)]

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Safjan – przewodniczący

Teresa Dębowska-Romanowska

Marian Grzybowski

Adam Jamróz

Wiesław Johann

Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska

Ewa Łętowska

Marek Mazurkiewicz

Andrzej Mączyński

Janusz Niemcewicz

Jerzy Stępień

Mirosław Wyrzykowski – sprawozdawca

Marian Zdyb

Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 27 kwietnia 2005 r., pytania prawnego Sądu Okręgowego w Gdańsku o zbadanie zgodności:

art. 607t § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.) zezwalającego na przekazanie obywatela polskiego do państwa członkowskiego Unii Europejskiej w ramach europejskiego nakazu aresztowania z art. 55 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

I

Art. 607t § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.) w zakresie, w jakim zezwala na przekazanie obywatela polskiego do państwa członkowskiego Unii Europejskiej na podstawie

europejskiego nakazu aresztowania, jest niezgodny z art. 55 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II

Przepis wskazany w części I traci moc z upływem 18 miesięcy od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE:

(...)

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Ocena zasadności przedstawionego w pytaniu prawnym zarzutu wymaga uprzedniego przedstawienia regulacji zawartych w kodeksie postępowania karnego, które dotyczą przekazania osoby ściganej, będącej polskim obywatelem, na podstawie europejskiego nakazu aresztowania, w tym przede wszystkim przepisu stanowiącego przedmiot kontroli w niniejszej sprawie.

1.1. W wyniku nowelizacji k.p.k. dokonanej ustawą z dnia 18 marca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy – Kodeks wykroczeń (Dz. U. Nr 69, poz. 626), której celem było wykonanie decyzji ramowej Rady 2002/584/WSiSW z 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi (o czym dalej), przyjęto koncepcję wprowadzenia do kodeksu dwóch nowych rozdziałów: rozdziału 65a, regulującego sytuacje, w których ENA zostaje wydany przez sądy polskie, oraz rozdziału 65b, regulującego sytuacje, w których państwa członkowskie UE występują do Polski z ENA. Równocześnie wprowadzono do k.p.k. definicję ekstradycji, wskazując, że na gruncie prawa polskiego ekstradycja to inna instytucja prawna niż przekazanie osoby na podstawie ENA (art. 602 k.p.k.).

1.2. Przedmiotem postępowania Sądu Okręgowego w Gdańsku (zainicjowanego wnioskiem Prokuratury Okręgowej) jest przekazanie państwu członkowskiemu UE (Królestwu Niderlandów) ściganej nakazem europejskim obywatelki polskiej, w celu przeprowadzenia przeciwko niej postępowania karnego. Tak *petitum*, jak i uzasadnienie pytania prawnego wskazują jednoznacznie, że kwestią budzącą wątpliwości sądu w zakresie zgodności z art. 55 ust. 1 Konstytucji jest dopuszczalność przekazania w tym trybie obywatela polskiego. Niemniej przepisem określonym jako przedmiot kontroli w *petitum* pytania prawnego był pierwotnie cały art. 607t k.p.k., który w § 1 ustanawia dodatkowy (fakultatywny) warunek, od spełnienia którego sąd polski może uzależnić przekazanie osoby będącej polskim obywatelem, a w § 2 określa konsekwencje skazania tej osoby w państwie wydania ENA.

Analiza sformułowanego w pytaniu prawnym zakresu kontroli prowadzi jednak do konkluzji, że zakwestionowana przez sąd treść normatywna zawarta jest jedynie w § 1 art. 607t k.p.k. Również doprecyzowanie pytania prawnego dokonane na rozprawie przez przedstawiciela Sądu Okręgowego w Gdańsku przesądza o tym, że przedmiot badania w niniejszej sprawie stanowi § 1 art. 607t k.p.k. w zakresie, w jakim zezwala na przekazanie obywatela polskiego do państwa członkowskiego Unii Europejskiej na podstawie europejskiego nakazu aresztowania.

1.3. W niektórych opiniach eksperckich i opracowaniach naukowych wyrażane są wątpliwości dotyczące zgodności z art. 55 Konstytucji instytucji przekazania na podstawie ENA nie tylko obywatela polskiego, lecz także osoby podejrzaney o popełnienie bez użycia przemocy przestępstwa z przyczyn politycznych. Jednak wyrażona w art. 66 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym zasada związania Trybunału Konstytucyjnego granicami pytania prawnego (którego zakres determinowany jest z kolei materią sprawy rozpatrywanej przez sąd) powoduje, że kwestia ta nie może być przedmiotem rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie.

2. Zakwestionowana w pytaniu prawnym regulacja została wprowadzona do kodeksu postępowania karnego mocą wspomnianej wyżej ustawy z 18 marca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy – Kodeks wykroczeń. Nowelizacji k.p.k. dokonano w celu implementowania do porządku krajowego decyzji ramowej Rady 2002/584/WSiSW z 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi. Okoliczność ta wymaga szerszego omówienia, albowiem ma istotne znaczenie zarówno dla zrozumienia intencji polskiego ustawodawcy, płynących z prawa unijnego ograniczeń, jakim podlegał, jak i dla późniejszej oceny skutków stwierdzenia niekonstytucyjności ustawy implementacyjnej.

2.1. Decyzje ramowe stanowią specyficzny instrument prawny III filaru, wprowadzony do prawa UE przez Traktat z Amsterdamu. Decyzje ramowe odpowiadają koncepcyjnie i konstrukcyjnie dyrektywom w I filarze. Zgodnie z art. 34 ust. 2 lit. b Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) decyzje ramowe podejmowane są w celu zbliżania przepisów ustawowych i wykonawczych, wiążą państwa członkowskie w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawiają jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Nie mogą one – w przeciwieństwie do dyrektyw – wywoływać skutku bezpośredniego, nawet jeśli zawarte w nich postanowienia są precyzyjne i bezwarunkowe. Decyzje ramowe nie przyznają praw ani nie nakładają obowiązków na jednostki w państwach członkowskich. Ich wykonanie w prawie krajowym powinno się rządzić zasadami analogicznymi do zasad transpozycji dyrektyw (na ten temat zob. *Zapewnienie skuteczności prawu Unii Europejskiej w prawie polskim. Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej*, UKiE, Warszawa 2003, s. 32-33).

Akty wydawane w ramach III filaru UE (podobnie jak w ramach II) zaliczyć można do pochodnego prawa unijnego (ale nie prawa wspólnotowego). Różnice w stosunku do aktów I filaru wynikają z odmienności między poszczególnymi filarami Unii: o ile I filar jest oparty na tzw. metodzie wspólnotowej, zakładającej istnienie kompetencji instytucji WE jako organizacji międzynarodowej, o tyle II i III filar opierają się na współpracy międzyrządowej państw członkowskich. Wyrażane są poglądy, że wobec braku podmiotowości międzynarodowoprawnej UE, akty jej instytucji (Rady Europejskiej czy Rady UE w zakresie II i III filaru) powinny być przypisywane nie samej UE, ale państwom, których przedstawiciele wchodzi w skład wymienionych instytucji. Zgodnie z takim ujęciem prawo w II i III filarze jest prawem międzynarodowym publicznym, choć wykazującym pewne swoistości wobec znacznego stopnia integracji państw, jaki wynika z TUE. Wyrażane są jednak również inne poglądy, zgodnie z którymi mimo braku wyrażnie przyznanej podmiotowości UE ma ona swoje własne kompetencje, realizowane przez jej instytucje, co jest wyraźniejsze po zmianach wprowadzonych do TUE przez Traktat Amsterdamski (S. Biernat, *Źródła prawa Unii Europejskiej* [w:] *Prawo Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2004, s. 222).

2.2. Decyzja ramowa Rady 2002/584/WSiSW z 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi jest osadzona w specyficznych realiach obecnego etapu rozwoju stosunków społecznych, politycznych i prawnych wewnątrz UE. Negatywną konsekwencją swobodnego przepływu osób i braku kontroli na granicach wewnętrznych jest również wzrost przestępczości, co zrodziło potrzebę wypracowania bardziej efektywnych form współpracy dla jej zwalczania. Decyzja ramowa z 13 czerwca 2002 r. powstała zatem jako wyraz woli państw członkowskich wprowadzenia do obrotu prawnego nowej instytucji, zastępującej ekstradycję (której procedura często powoduje przewlekłość postępowania), a która to nowa instytucja oparta jest na znanej zasadzie wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych (tak pkt 5 i 6 preambuły decyzji ramowej) oraz na wzajemnym zaufaniu państw członkowskich, jeśli chodzi o gwarancje przestrzegania praw człowieka. Dlatego odmowa wykonania (zawieszenie stosowania) ENA dopuszczalna jest jedynie w przypadku stwierdzenia przez Radę Europejską w trybie art. 6 i 7 TUE, iż dane państwo członkowskie narusza poważnie i uporczywie prawa człowieka (akapit 10 preambuły decyzji ramowej). Ponadto, zgodnie z akapitem 13 preambuły decyzji ramowej, nikt nie może być wydany lub ekstradowany do państwa, gdzie istnieje poważne ryzyko, że zostaną wobec niego zastosowane: kara śmierci, tortury lub inne kary lub działania niehumanitarne lub poniżające.

Zgodnie z dyspozycją art. 34 ust. 1 decyzji ramowej z 13 czerwca 2002 r., państwa członkowskie zostały zobowiązane do podjęcia niezbędnych działań dostosowawczych zapewniających implementację ENA do prawa krajowego, najpóźniej do 31 grudnia 2003 r.

2.3. W stanowisku negocjacyjnym w ramach rokowań w sprawie członkostwa w Unii Europejskiej, Rzeczpospolita Polska nie wystąpiła o jakiegokolwiek okresy przejściowe lub derogacje w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, a więc w zakresie stosunków, w których osadzony jest ENA (zob. sporządzony przez Radę Ministrów *Raport na temat rezultatów negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*, Warszawa, grudzień 2002 roku, pkt 24 prezentujący wyniki negocjacji w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, s. 37-38). W rezultacie z chwilą uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej, Polska, przejmując *acquis*, automatycznie związana została prawem pierwotnym i wtórnym Unii, w tym obowiązkiem wykonania decyzji ramowej z 13 czerwca 2002 r. Odpowiednie działania legislacyjne zostały podjęte ze stosownym wyprzedzeniem, pozwalającym na wejście w życie 1 maja 2004 r. znowelizowanych przepisów kodeksu postępowania karnego implementujących instytucję nakazu europejskiego. Z inicjatywą ustawodawczą w tym zakresie wystąpiła Rada Ministrów, która przygotowując projekt ustawy zasięgnęła opinii Rady Legislacyjnej co do zgodności z Konstytucją przekazywania innym państwom członkowskim obywateli polskich ściganych na podstawie ENA. Stanowisko Rady nie było jednomyślne, większość jej członków przychyliła się jednak do poglądu, że instytucję przekazania można uznać za dopuszczalną w polskim porządku konstytucyjnym. Konkluzję tę zaaprobowwała Rada Ministrów (por. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks wykroczeń, druk nr 2031, s. 35-45), a następnie – w toku postępowania legislacyjnego – także sejmowa Komisja Ustawodawcza (zob. *Opinia nr 230 Komisji Ustawodawczej uchwalona na posiedzeniu 10 grudnia 2003 r.*).

2.4. Obowiązek implementacji decyzji ramowych jest wymogiem konstytucyjnym wynikającym z art. 9 Konstytucji, jednak jego realizacja nie zapewnia automatycznie i w każdym przypadku materialnej zgodności przepisów prawa wtórnego Unii Europejskiej i ustaw je implementujących do prawa krajowego z normami Konstytucji. Podstawową funkcją ustrojową Trybunału Konstytucyjnego jest badanie zgodności aktów normatywnych z Konstytucją, a obowiązek ten dotyczy także sytuacji, gdy zarzut niekonstytucyjności dotyczy tego zakresu ustawy, który służy implementacji prawa Unii Europejskiej.

3. Zgodnie ze wskazanym w pytaniu prawnym jako wzorzec kontroli art. 55 ust. 1 Konstytucji: „Ekstradycja obywatela polskiego jest zakazana”. Kwestią, od której zależy rozstrzygnięcie niniejszej sprawy, jest zatem ustalenie znaczenia i ewentualnie granic tego zakazu konstytucyjnego oraz odpowiedź na pytanie, czy przekazanie państwu członkowskiemu Unii Europejskiej obywatela polskiego ściganego na podstawie europejskiego nakazu aresztowania jest formą ekstradycji.

Poglądy prezentowane w tym zakresie przez przedstawicieli nauki nie są – na co wskazują wszyscy uczestnicy postępowania – jednolite, ani jednoznaczne. Nawet w podręczniku wybitnych znawców prawa europejskiego, mającym ambicje ujednolicenia standardu nauczania prawa UE jako przedmiotu akademickiego (*Prawo Unii*

Europejskiej, red. J. Barcz, Warszawa 2004), w którym sygnalizowane są wątpliwości dotyczące zgodności ENA z art. 55 ust. 1 Konstytucji (s. 154), charakterystyka instytucji przekazania na podstawie nakazu europejskiego usytuowana jest w podpunkcie zatytułowanym „Ekstradycja” (s. 1135-1136).

3.1. Przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. instytucja ekstradycji nie miała rangi ustrojowej. Pojęcie to nie występowało również w ustawodawstwie. Incydentalnie pojawiło się w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 30 lipca 1938 r. wydanym w porozumieniu z Ministrem Skarbu, Spraw Zagranicznych i Spraw Wojskowych w sprawie kontroli ruchu osobowego przez granicę Państwa (Dz. U. Nr 65, poz. 489), a później w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 11 kwietnia 1992 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz. U. Nr 38, poz. 163). Tradycyjnie w polskim języku prawnym termin „ekstradycja” zastępowany był słowem „wydanie”. Czynił tak też kodeks postępowania karnego z 19 kwietnia 1969 r. oraz z 6 czerwca 1997 r. (do czasu nowelizacji dokonanej ustawą implementującą decyzję ramową z 13 czerwca 2002 r.). Dlatego należy przyjąć, że ustrojodawca, posługując się pojęciem „ekstradycja” utożsamiał je z zastanym pojęciem ustawowym „wydanie”, będącym nazwą legalnie zdefiniowanej instytucji prawnej, polegającej na wydaniu osoby ściganej na wniosek państwa obcego w celu przeprowadzenia przeciw niej postępowania karnego lub wykonania orzeczonej co do niej kary. Użycie przez ustrojodawcę zastanego pojęcia „wydanie” nie powinno być odczytywane jako odwołanie do konkretnie określonej w przedkonstytucyjnym k.p.k. i ukształtowanej w praktyce działania organów państwa procedury, lecz do sensu (istoty) tej instytucji.

Na gruncie przepisów kodeksu postępowania karnego obowiązującego przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. można było odmówić ekstradycji obywateli polskich (stosownie do powyższych uwag określanej wówczas wydaniem), jeżeli umowy międzynarodowe, których Polska była stroną, nie stanowiły inaczej. Postanowieniem art. 55 ust. 1 Konstytucji zakaz ekstradycji obywateli polskich podniesiony został do rangi normy konstytucyjnej i sformułowany bez żadnych odstępstw. W toku prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego rozważano wprowadzenie (proponowanego przez Zespół Stałych Ekspertów) wyjątku od tego zakazu przez dodanie zastrzeżenia „jeżeli umowa międzynarodowa nie stanowi inaczej”. Ostatecznie propozycja ta została odrzucona tak przez Komisję, jak i Zgromadzenie Narodowe, gdzie wspomniana propozycja głosowana była jako wniosek mniejszości (zob. Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nr XV, s. 123-124 i nr XVI, s. 26-27). Należy także przypomnieć, że w trakcie dyskusji w Komisji Konstytucyjnej ZN, dla uzasadnienia potrzeby nadania omawianemu zakazowi charakteru pełnego i bezwarunkowego wyrażono pogląd, iż ekstradycja własnych obywateli stanowi „najdalej idące ograniczenie suwerenności państwa”.

Wprowadzając do Konstytucji z 1997 r. instytucję ekstradycji i określając, iż nie może ona dotyczyć obywateli polskich, ustrojodawca – nawet przewidując przyszłe członkostwo Polski w UE – nie mógł brać pod uwagę postanowień odnoszących

się do europejskiego nakazu aresztowania. Chociaż już w okresie prac nad nową konstytucją w ramach Rady UE prowadzone były prace nad konwencjami mającymi prowadzić do uproszczenia procedur ekstradycji pomiędzy państwami członkowskimi (szerzej na ten temat zob. C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2000, s. 387-392), to jednak dopiero decyzja ramowa z 13 czerwca 2002 r. uczyniła obowiązkiem państw członkowskich UE przekazanie własnych obywateli ściganych na podstawie ENA.

3.2. Jeden z argumentów wskazywanych przez przedstawicieli nauki, mających przemawiać za uznaniem, że przekazanie na podstawie ENA jest instytucją odmienną niż ekstradycja, odwołuje się do wykładni językowej. P. Kruszyński stwierdza, że skoro w decyzji ramowej z 13 czerwca 2002 r. używa się pojęcia „surrender”, nie zaś „extradition”, to nie można tych pojęć utożsamiać. Przeciwny pogląd musiałby prowadzić do wniosku, że prawodawca działa w sposób irracjonalny (P. Kruszyński, *Europejski Nakaz Aresztowania jako forma realizacji zasady wzajemnego wykonywania orzeczeń w ramach UE – Jaką rolę należy przypisać E.N.A. w procesie tworzenia Wspólnego Obszaru Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości UE – opierającego się na zasadzie wzajemnego uznawania i wykonywania orzeczeń?*, s. 5). Podobne stanowisko zajmuje E. Zielińska, która zauważa, iż „W omawianej decyzji ramowej użyto angielskiej nazwy *surrender*, która występuje obok nazwy *extradition*. Z preambuły decyzji ramowej wynika też jasno, że różnice terminologiczne nie były przypadkowe: intencją bowiem projektodawców było stworzenie nowej, odmiennej instytucji prawnej, która miałaby zastąpić ekstradycję pomiędzy państwami członkowskimi, podczas gdy tradycyjna ekstradycja (...) miałaby nadal zastosowanie między krajami członkowskimi a państwem trzecim” (E. Zielińska, *Ekstradycja a europejski nakaz aresztowania. Studium różnic*, s. 5).

Trzeba jednak zauważyć, że – w przeciwieństwie do decyzji ramowej z 13 czerwca 2002 r. oraz znowelizowanego k.p.k. – w tekście Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nie występuje obok „ekstradycji” termin „przekazanie” jako nazwa instytucji prawnej (choć używany bywa w innym znaczeniu np. w art. 41 ust. 3). Okoliczność ta wyklucza dopuszczalność zastosowania powyższego sposobu argumentacji w niniejszej sprawie, tj. dla oceny konstytucyjności art. 607t § 1 w zakresie, w jakim zezwala na przekazanie obywatela polskiego do państwa członkowskiego Unii Europejskiej na podstawie europejskiego nakazu aresztowania.

3.3. Należy podkreślić, że – wbrew poglądom wyrażanym przez Radę Legislacyjną (*opinia z 14 sierpnia 2003 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy – Kodeks postępowania karnego*, „Przegląd Legislacyjny” 2/2004, s. 156) oraz niektórych przedstawicieli nauki prawa (K. Działocha i M. Masternak-Kubiak, *Opinia o implementacji decyzji ramowej Rady Unii Europejskiej z 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedur przekazywania między państwami członkowskimi*, s. 7), podzielanym zarówno przez Marszałka Sejmu jak i Prokuratora Generalnego – dla usunięcia istniejących na gruncie prawa polskiego wątpliwości,

czy ekstradycja to inna instytucja prawna niż przekazanie osoby na podstawie europejskiego nakazu aresztowania, nie byłaby wystarczająca odpowiednia nowelizacja kodeksu postępowania karnego m.in. wprowadzająca do ustawy i definiująca w niej konstytucyjne określenie „ekstradycja”.

Nie można zgodzić się ze stanowiskiem Rady Legislacyjnej, w myśl którego „wobec ustawowego zdefiniowania ekstradycji i odróżnienia jej od przekazania osoby ściganej między organami wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich UE, oddalony byłby zarzut o niezgodności z Konstytucją procedury przekazania obywatela polskiego albo osoby korzystającej w Polsce z prawa azylu, na podstawie europejskiego nakazu aresztowania” (*ibidem*, s. 156).

Przy wykładni pojęć konstytucyjnych definicje formułowane w aktach niższego rzędu nie mogą mieć znaczenia wiążącego i przesądzającego o sposobie ich interpretacji. Jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału, pojęcia konstytucyjne mają charakter autonomiczny wobec obowiązującego ustawodawstwa. Oznacza to, że znaczenie poszczególnych terminów przyjęte w ustawach nie może przesądzać o sposobie interpretacji przepisów konstytucyjnych, albowiem wówczas zawarte w nich gwarancje utraciłyby jakikolwiek sens. Przeciwnie, to normy konstytucyjne winny narzucać sposób i kierunek wykładni przepisów innych ustaw. Punktem zaś wyjścia dla wykładni konstytucji jest ukształtowane historycznie i ustalone w doktrynie prawa rozumienie terminów użytych w tekście tego aktu prawnego (por. m.in. wyrok z 14 marca 2000 r., sygn. P. 5/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 60, wyrok z 10 maja 2000 r., sygn. K. 21/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 109 oraz wyrok z 7 lutego 2001 r., sygn. K. 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29).

3.4. Kwestią znacznie mniej jednoznaczną jest to, czy interpretacja art. 55 ust. 1 Konstytucji musi być dokonywana przy uwzględnieniu ciężącego na wszystkich państwach członkowskich obowiązku wykładni zgodnej z prawem UE. R. Ostrihansky stwierdza: „Na gruncie I filaru rozwinęła się zasada obowiązku interpretowania przez sądy prawa krajowego zgodnie z prawem europejskim. Nie ma podstaw, by odmawiać racji bytu tej zasadzie na płaszczyźnie III filaru, tam gdzie uchwalane są akty prawnie wiążące państwa. Zasada proeuropejskiej wykładni prawa krajowego dotyczy sądów, ale tym bardziej powinna być stosowana przez ustawodawcę, którego zadaniem jest odzwierciedlenie zobowiązania wiążącego państwo w prawie krajowym” (R. Ostrihansky, *Nakazać zakazane. Europejski nakaz aresztowania a konstytucja*, „Rzeczpospolita” z 10 października 2003 r.).

Wątpliwości wynikają z tego, że obowiązek wykładni zgodnej dotyczy przede wszystkim prawa wspólnotowego, nie jest natomiast w pełni jasne, czy i w jakim zakresie może być wiązany z prawem II i III filaru. Należy zwrócić uwagę, że chociaż w postanowieniach TUE dotyczących tych filarów nie ma jednoznacznego odpowiednika art. 10 TWE (który nakłada na państwa członkowskie obowiązek m.in. podjęcia wszelkich środków zapewniających wykonanie zobowiązań członkowskich), to jednak w sferze współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (III filar) znajdujemy odpowiednik art. 249 akapit 3 TWE. Stanowi go art. 34 ust. 2 lit. b

TUE, który w odniesieniu do decyzji ramowych nakazuje państwom członkowskim podjęcie działań w celu osiągnięcia rezultatu przez nie zakładanego. Ponadto Trybunał Sprawiedliwości jest władny orzekać w sferze III filaru, w tym także w trybie prejudycjalnym. Istnieje zatem przynajmniej potencjalna możliwość wyraźnego uznania obowiązku wykładni zgodnej w stosunku do prawa III filaru. Potencjalna jurysdykcja TS (art. 35 TUE) oraz niektóre źródła prawa pochodnego, które dostatecznie doprecyzowano (art. 34 TUE), pozwalają przypuszczać, że obowiązek wykładni zgodnej nie jest wykluczony. W szczególności trzeba zwrócić uwagę na decyzje ramowe, które co do istoty odpowiadają dyrektywom, z tą tylko różnicą, że traktat wyraźnie wyklucza skutek bezpośredni decyzji ramowych. W ich przypadku obowiązek wykładni zgodnej można byłoby wyprowadzać z obowiązku osiągnięcia rezultatu (C. Mik, *Wykładnia zgodna prawa krajowego z prawem Unii Europejskiej*, powielany tekst referatu ze Zjazdu Katedr Teorii i Filozofii Prawa, Gniezno 26-29 września 2004, s. 24).

Rozstrzygnięcie powyższego dylematu – jeżeli z chwilą wejścia w życie Traktatu konstytucyjnego nie straci on aktualności – w przyszłości może mieć istotne znaczenie praktyczne. W sprawie niniejszej nie jest jednak konieczne, albowiem obowiązek prounijnej wykładni prawa krajowego ma swoje granice – *notabene* wskazane przez sam Europejski Trybunał Sprawiedliwości – a mianowicie kiedy to jej skutkiem byłoby pogorszenie położenia jednostek, a zwłaszcza wprowadzenie lub zaostrzenie odpowiedzialności karnej. Nie ulega zaś wątpliwości, że przekazanie osoby ściganej na podstawie ENA w celu przeprowadzenia przeciwko niej postępowania karnego w związku z czynem, który według prawa polskiego nie jest przestępstwem, może prowadzić do pogorszenia sytuacji podejrzanego.

Podsumowując tę część rozważań, trzeba stwierdzić, że odpowiedź na postawione na wstępie pytanie, czy przekazanie państwu członkowskiemu Unii Europejskiej obywatela polskiego ściganego na podstawie europejskiego nakazu aresztowania jest formą ekstradycji, przynieść może dopiero porównanie obydwu tych instytucji.

3.5. Wśród podstawowych, trafnie zidentyfikowanych i wskazanych w doktrynie prawa (zob. zwłaszcza: M. Płachta, *Europejski nakaz aresztowania (wydania): kłopotliwa „rewolucja” w ekstradycji*, „Studia Europejskie” nr 3/2002, s. 56-58) elementów różniących przekazanie na podstawie ENA od tradycyjnych procedur ekstradycyjnych (do których zaliczyć należy również przypisaną ekstradycji procedurę uregulowaną w rozdziale 65 k.p.k.) wymienić trzeba:

- a) Odejście od fundamentalnej dla procedur ekstradycyjnych zasady podwójnej przestępności czynu, gdyż wystarczy, że czyn: 1) jest uznawany za przestępstwo w państwie wydania nakazu, 2) zagrożony jest karą co najmniej 3 lat pozbawienia wolności oraz 3) mieści się w zamkniętym katalogu 33 typów przestępstw (art. 607w k.p.k.). Wymaganie podwójnej przestępności obowiązuje jedynie w odniesieniu do pozostałych czynów (art. 607r § 1 pkt 1 k.p.k.). Natomiast zgodnie z art. 604 § 1 k.p.k. brak podwójnej przestępności lub podwójnej karalności czynu jest bezwzględną przeszkodą ekstradycji. Sąd przed wydaniem postanowienia bada, czy czyn opisany we wniosku wypełnia znamiona przestępstwa

według prawa polskiego i czy nie zachodzą okoliczności wyłączające przestępność lub karalność czynu (kwestię, czy czyn stanowi przestępstwo ze względu na stopień jego społecznej szkodliwości, bada się, jeżeli powstanie co do tego wątpliwość). Dla stwierdzenia, że nie zachodzi podwójna przestępność czynu, nie jest konieczne, by w prawie polskim istniał identyczny typ przestępstwa jak w ustawodawstwie państwa, które złożyło wnioszek. Wystarczy, że opisany we wniosku czyn odpowiada znamionom przestępstwa przewidzianego w prawie polskim.

- b) Odmienności w sferze organizacyjno-kompetencyjnej. W procedurze ekstradycyjnej ostateczna decyzja w przedmiocie wydania (albo odmowy wydania) ściganego zastrzeżona jest dla organu władzy wykonawczej i nie podlega zaskarżeniu ani kontroli ze strony sądu (k.p.k. nie przewiduje środka odwoławczego, a rozstrzygnięcie nie jest decyzją administracyjną w rozumieniu k.p.a.). Zażalenie przysługuje natomiast na postanowienie sądu (art. 603 k.p.k.), które dotyczy jednak wyłącznie prawnej dopuszczalności wydania. Sąd sprawdza więc, czy nie zachodzą prawne przeszkody ekstradycji wymienione w art. 604 § 1 k.p.k. lub w odpowiedniej umowie międzynarodowej. Natomiast okoliczności wskazane w art. 604 § 2, na podstawie których można odmówić wydania, nie mogą być podstawą stwierdzenia, że wydanie jest prawnie niedopuszczalne. Postanowienie sądu o prawnej niedopuszczalności wydania powoduje, że nie może ono nastąpić. Natomiast jeżeli sąd stwierdzi, że wydanie jest prawnie dopuszczalne – nie przesądza to jeszcze o rodzaju decyzji podjętej następnie przez Ministra Sprawiedliwości, który ma pewien zakres swobody w tym względzie. Ostatecznie rozstrzygnięcie wniosku należy więc do Ministra Sprawiedliwości, który może odmówić ekstradycji opartej na przepisach k.p.k. z powodu wystąpienia tzw. względnych przeszkód ekstradycyjnych wyliczonych w art. 604 § 2 k.p.k. (wykaz nie ma charakteru wyczerpującego, inną podstawą mogą być np. względy humanitarne). Natomiast w postępowaniu ekstradycyjnym opartym na umowie międzynarodowej wydanie osoby ściganej jest – przy spełnieniu wymaganych przesłanek – obligatoryjne (dlatego lista względnych przeszkód ekstradycyjnych jest zamknięta).

Tymczasem ENA przewiduje, że dotychczasowe dwuetapowe postępowanie ekstradycyjne zostaje przekształcone w jednorodne postępowanie prowadzone przez taki organ wymiaru sprawiedliwości, który jest właściwy do wydania ENA zgodnie z ustawodawstwem krajowym. Zgodnie z art. 607l § 1 k.p.k., w przedmiocie przekazania orzeka na posiedzeniu sąd, a § 3 tego artykułu stanowi, iż na postanowienie sądu w tej sprawie przysługuje zażalenie. Ostateczne rozstrzygnięcie, a w związku z tym również rozpatrywanie tzw. fakultatywnych przyczyn odmowy wykonania ENA (wymienionych w art. 607r k.p.k.), należy do sądu.

- c) Radykalne uproszczenie i przyspieszenie procedury ekstradycyjnej. Przejawia się ono m.in. w tym, że nakazy przekazywane mają być bezpośrednio pomiędzy właściwymi organami wymiaru sprawiedliwości, bez pośrednictwa kanału dyplomatycznego lub innych pośrednich ogniów. Zmiany nastąpiły w odniesieniu do uregulowania czasu trwania tego postępowania. Przepisy k.p.k. nie określają terminów rozpatrzenia wniosków o ekstradycję (specjalnym terminem nie jest

ograniczony ani sąd wydający postanowienie w sprawie dopuszczalności wydania osoby, ani Minister Sprawiedliwości rozstrzygający o wydaniu osoby). W przypadku ENA, k.p.k. (art. 607m i 607n) przewiduje bardzo krótkie terminy najpierw na orzeczenie o wydaniu (co do zasady 10 albo 60 dni), a następnie na faktyczne przekazanie ściganego (10 dni).

- d) Likwidacja dwóch przeszkód ekstradycyjnych: obywatelstwo ściganego oraz polityczny charakter przestępstwa. Nie zostały one wymienione w katalogu ani obligatoryjnych, ani fakultatywnych podstaw odmowy wykonania nakazu (art. 607p oraz 607r k.p.k.). Przyjęte natomiast zostało rozwiązanie polegające na tym, że w razie, gdy ENA dotyczy własnego obywatela państwa wykonującego nakaz, to przekazanie tej osoby może nastąpić pod warunkiem, że po prawomocnym zakończeniu postępowania zostanie ona zwrócona do państwa wykonującego nakaz, w celu odbycia tam kary (art. 607t k.p.k.).

3.6. Zaprezentowane odrębności pomiędzy przekazaniem na podstawie ENA a ekstradycją wskazują, że porównywane instytucje różnią się nie tylko nazwą, ale i treścią, jaką wiąże z nimi prawodawca. Jest to jednak treść, która została określona w ustawie i która nie może definiować – o czym była już mowa – instytucji konstytucyjnej.

Konstytucja nie reguluje tych aspektów, które stanowią o różnicy pomiędzy ustawowymi instytucjami przekazania i ekstradycji. Oznacza to, że przekazanie osoby ściganej na podstawie nakazu europejskiego tylko wtedy można byłoby uznać za instytucję różną od ekstradycji, o której mowa w art. 55 ust. 1 Konstytucji, gdyby miało różną od niej istotę. Skoro zaś sensem (rdzeniem) ekstradycji jest wydanie obcemu państwu osoby ściganej albo skazanej, w celu przeprowadzenia przeciw niej postępowania karnego lub wykonania orzeczonej co do niej kary, to przekazanie osoby ściganej ENA w celu przeprowadzenia przeciwko niej, na terytorium innego państwa członkowskiego UE, postępowania karnego lub wykonania orzeczonej kary pozbawienia wolności albo innego środka polegającego na pozbawieniu wolności musi być uznane za jej odmianę. Jeżeli zaś przekazanie jest jedynie rodzajem (typem, formą szczególną) ekstradycji regulowanej w art. 55 ust. 1 Konstytucji, to swoiste dla niego elementy (różnice w stosunku do ustawowej instytucji ekstradycji) nie mogą skutkować uchynieniem konstytucyjnej przeszkody przekazania, jaką jest obywatelstwo polskie osoby ściganej.

Nawet przyjęcie, że ustrojodawca, formułując w art. 55 ust. 1 Konstytucji zakaz ekstradycji, odnosił go do tradycyjnego, znajdującego odzwierciedlenie w obowiązujących wówczas regulacjach k.p.k., modelu ekstradycji (system przekazywania osób między organami sądowymi na podstawie ENA – o czym była już mowa w pkt 3.1. – stworzony został później), nie może stanowić przeszkody dla uznania, że przepis ten ukierunkowany jest również *pro futuro* i stanowi zakaz wprowadzania do systemu prawnego takich nowych instytucji, które wyczerpując istotę ekstradycji mogłyby być stosowane wobec polskich obywateli. Nie bez znaczenia jest również to, że z punktu widzenia osoby ściganej, przekazanie na podstawie europejskiego nakazu aresztowania

jest instytucją bardziej dolegliwą od ekstradycji regulowanej w k.p.k. i wiążących Polskę konwencjach międzynarodowych. Spotęgowanie uciążliwości występujące w obszarze tak materialnych (np. wyłączenie zasady podwójnej karalności czynu), jak i proceduralnych (m.in. bardzo krótkie terminy wykonania ENA) elementów obu porównywanych instytucji. Uzasadniony jest zatem wniosek (*argumentum a minori ad maius*), że skoro ustrojodawca zakazując ekstradycji obywatela polskiego dążył do wyłączenia możliwości wydania go obcemu państwu w celu przeprowadzenia przeciw niemu postępowania karnego lub wykonania orzeczonej co do niego kary w trybie ekstradycji regulowanej ustawowo i traktatowo, to tym bardziej zakaz ten dotyczy – realizowanego w tym samym celu (tj. tożsamego co do istoty), a podlegającego dolegliwsiemu reżimowi – przekazania na podstawie ENA.

4. Dokonane przez Trybunał ustalenie, że przekazywanie osób ściganych między organami wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich UE na podstawie ENA jest odmianą procedury ekstradycyjnej, nie rozstrzyga wyrażonych w pytaniu prawnym wątpliwości dotyczących konstytucyjności zakwestionowanego przez sąd przepisu k.p.k. Uwzględnić bowiem należy formułowany przez niektórych przedstawicieli doktryny postulat, by w rozważaniach na temat procedury przekazania w odniesieniu do obywatela polskiego nie ograniczać problemu jedynie do kwestii zakazu wynikającego z art. 55 ust. 1 Konstytucji, lecz rozpatrywać go w powiązaniu z innymi przepisami.

4.1. Zgodnie ze stanowiskiem Rady Legislacyjnej (*opinia z 14 sierpnia 2003 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz ustawy – Kodeks postępowania karnego*, „Przegląd Legislacyjny” 2/2004, s. 157-158) oraz K. Działochy i M. Masternak-Kubiak (*Opinia o implementacji decyzji ramowej Rady Unii Europejskiej z 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedur przekazywania między państwami członkowskimi*, s. 7-8), podzielanym także przez Prokuratora Generalnego, podstawę do wprowadzenia ustawowego odstępstwa od zakazu wyrażonego w art. 55 ust. 1 stwarzają – nie naruszając jego istoty – inne przepisy Konstytucji.

Art. 31 ust. 3 Konstytucji dopuszcza ograniczenia konstytucyjnych praw podstawowych, jeśli „są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób”. Katalog przestępstw określonych w decyzji ramowej wskazuje wyraźnie na czyny stanowiące zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa demokratycznego (terroryzm), porządku publicznego (przestępczość zorganizowana), ochrony środowiska, zdrowia (nielegalny handel narkotykami) i moralności publicznej oraz wolności i praw innych osób. Jest oczywiste, że Rzeczpospolita Polska jest zainteresowana zwalczaniem tego rodzaju przestępczości i skutecznym ściganiem ich sprawców oraz sądzeniem ich w *due process of law* właściwym w demokratycznym państwie prawnym.

W przywołanych opiniach zwraca się uwagę, iż stosownie do postanowień art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia konstytucyjnych praw nie mogą naruszać istoty tych

praw. Niemniej jako istotę prawa podmiotowego wynikającego z konstytucyjnego zakazu ekstradycji wskazuje się prawo obywatela polskiego do opieki ze strony Rzeczypospolitej Polskiej i zapewnienia mu sprawiedliwego i jawnego procesu przed niezawisłym i bezstronnym sądem w demokratycznym państwie prawnym. Tym samym, zdaniem wskazanych autorów, wobec gwarancji, jakie niesie ze sobą procedura europejskiego nakazu aresztowania, istota praw gwarantowanych w art. 55 ust. 1 Konstytucji nie doznaje uszczerbku.

4.2. Trybunał Konstytucyjny nie podziela tego stanowiska. Zakaz ekstradycji nie może być utożsamiany z prawem obywatela polskiego do opieki ze strony Rzeczypospolitej Polskiej i zapewnienia mu sprawiedliwego i jawnego procesu przed niezawisłym i bezstronnym sądem w demokratycznym państwie prawnym. Prawa te bowiem są *expressis verbis* uregulowane w odrębnych przepisach Konstytucji (art. 36 oraz art. 45 ust. 1). Zacieranie różnic między nimi a zakazem ekstradycji i płynącymi z niego konsekwencjami jest niewłaściwe, albowiem narzucałoby konieczność przyjęcia, iż norma wyrażona w art. 55 ust. 1 stanowi *superfluum* w stosunku do art. 36 oraz art. 45 ust. 1 i jako taka jest w tekście Konstytucji zbędna. Taki kierunek wykładni zaprzeczałby założeniom racjonalnego ustawodawcy. Co więcej, art. 45 ust. 1 przyznaje prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd „każdemu”, a więc bez względu na jego obywatelstwo (czy wręcz nawet jego brak). W tej sytuacji przypisywanie takiego samego znaczenia (istoty) normie art. 55 ust. 1 oraz art. 45 ust. 1 prowadziłoby w konsekwencji do wewnętrznej sprzeczności (pod względem zakresu podmiotowego praw wywodzonych z obydwu tych przepisów) w przepisach Konstytucji.

W konsekwencji wyżej dokonanych ustaleń dotyczących znaczenia terminu „ekstradycja” (zob. pkt 3.1. uzasadnienia niniejszego wyroku) trzeba przyjąć, że sformułowany w art. 55 ust. 1 Konstytucji zakaz ekstradycji wyraża prawo obywatela RP do odpowiedzialności karnej przed polskim sądem. Przekazanie go zaś na podstawie ENA innemu państwu członkowskiemu Unii Europejskiej miałoby charakter naruszenia tej istoty. Z tego punktu widzenia należy uznać, że zakaz ekstradycji obywatela polskiego, sformułowany w art. 55 ust. 1 Konstytucji, ma charakter absolutny, a podmiotowe prawo osobiste obywateli z niego wynikające nie może podlegać żadnym ograniczeniom, albowiem ich wprowadzenie uniemożliwiłoby realizację tego prawa.

Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd, iż „zakotwiczone w art. 55 ust. 1 prawo jednostki jest prawem o wymiarze absolutnym i nie może być ograniczane przez ustawy zwykłe. Przemawia za tym zarówno kategoryczne brzmienie tego przepisu konstytucyjnego jak i sama natura regulowanej tam instytucji. «Ograniczona» ekstradycja jest czymś nie do pojęcia (...): albo odpowiada się w państwie A, albo w państwie B, *tertium non datur*” (P. Sarnecki, *Opinia na temat konstytucyjności projektu ustawy w sprawie nowelizacji kodeksu karnego, kodeksu postępowania karnego i kodeksu wykroczeń* (druk 2031), s. 2).

4.3. Trafne jest dokonane przez niektórych przedstawicieli doktryny prawa spostrzeżenie, iż po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w UE, kiedy obywatele Rzeczypospolitej Polskiej stali się jednocześnie obywatelami Unii, pojęcie „obywatelstwa RP” nabrało innego znaczenia (W. Sokolewicz, *Opinia prawna o projekcie – datowanym 24 VI 2003 – ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny oraz ustawy Kodeks postępowania karnego*, s. 3 oraz E. Piontek, *Europejski nakaz aresztowania*, „Państwo i Prawo” z. 4/2004, s. 40-41). To „inne znaczenie” wprowadza – zdaniem E. Piontki – zupełnie nowe elementy do instytucji obywatelstwa zarówno w bezpośrednim kontekście dyspozycji części II TWE: Obywatelstwo Unii (art. 17-22) i rozwiniętego na ich podstawie orzecznictwa sądów wspólnotowych, jak i pośrednio w kontekście innych postanowień prawa wspólnotowego, poczynając od regulacji składających się na swobodę przepływu osób oraz podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej na obszarze całej UE. Generalnie sprowadza się to do tego, że obywatel któregoś państwa członkowskiego nie jest w rozumieniu prawa wspólnotowego podmiotem „obcym” na obszarze innych państw członkowskich. Na obszarze państw trzecich obywatelom któregoś państwa członkowskiego, jako obywatelom Unii, przysługuje natomiast prawo do opieki za strony tego państwa członkowskiego, które ma tam swoje przedstawicielstwo.

Powyższa okoliczność ma stanowić istotny argument przemawiający za zasadnością wyłączenia zakazu ekstradycji własnych obywateli wobec państw członkowskich UE. Nie może jednak stanowić wystarczającej przesłanki dla wywiedzenia istnienia takiego ograniczenia zakresu normowania art. 55 ust. 1 Konstytucji jedynie w drodze dynamicznej wykładni tego przepisu.

Ten kierunek rozumowania jest trudny do zaakceptowania nie tylko ze względu na to, że procedura przekazania na podstawie ENA jest nie tyle konsekwencją wprowadzenia instytucji „obywatelstwa Unii”, ile odpowiedzią na poprzedzające jej powstanie prawo obywateli państw członkowskich UE do swobodnego przepływu i pobytu na terenie innego państwa członkowskiego. Przede wszystkim podkreślić bowiem trzeba, że nawet jeśli obywatelstwo Unii wiąże się z uzyskaniem pewnych uprawnień, to nie może wpływać na obniżenie gwarancyjnej funkcji przepisów Konstytucji, dotyczących praw i wolności jednostki. Ponadto tak długo, jak Konstytucja z faktem posiadania polskiego obywatelstwa wiąże określony zespół praw i obowiązków (niezależny od praw i obowiązków przysługujących „każdemu”, kto podlega jurysdykcji RP), obywatelstwo to musi stanowić kryterium istotne dla oceny statusu prawnego jednostki. Osłabianie jurydycznego znaczenia obywatelstwa przy rekonstruowaniu wynikającego z przepisów Konstytucji znaczenia i zakresu obowiązków państwa – zwłaszcza tak kategorycznie sformułowanych, jak czyni to art. 55 ust. 1 – musiałoby w konsekwencji prowadzić do podważenia sprzężonych z nimi obowiązków obywateli, ujętych w art. 82 oraz art. 85 Konstytucji. Trzeba zatem uznać, że niezależnie od dającego się zaobserwować powszechnego (tak w systemach prawa krajowego, jak i na płaszczyźnie międzynarodowej) zjawiska ograniczania roli obywatelstwa państwowego w determinowaniu statusu prawnego jednostek, bez odpowiedniej zmiany przepisów Konstytucji, która z polskim obywatelstwem wiąże

określone konsekwencje prawne, nie jest możliwa modyfikacja tych ostatnich jedynie w drodze wykładni.

Na marginesie prowadzonych rozważań warto zwrócić uwagę, że obywatelstwo państwowe nie jest instytucją całkowicie pozbawioną znaczenia nawet na płaszczyźnie prawa UE. Art. 17 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską statuuje obywatelstwo Unii, przyznając je każdej osobie mającej obywatelstwo państwa członkowskiego i jednoznacznie wskazując, że „Obywatelstwo Unii uzupełnia obywatelstwo krajowe, nie zastępując go jednak”. Trafnie zatem z przepisu tego wywodzi się, iż obywatelstwo Unii jest stosunkiem prawnym akcydentalnym i zależnym: „Akcydentalnym z uwagi na to, że nie zastępuje obywatelstwa państw członkowskich, lecz je tylko uzupełnia. Jest więc elementem dodatkowym, strukturą nadbudowaną nad obywatelstwem państw członkowskich. Taka natura obywatelstwa sprawia też, że jest całkowicie uzależnione od posiadania obywatelstwa krajowego” (C. Mik, *Europejskie prawo...*, s. 420-421).

4.4. W konkluzji należy stwierdzić, że art. 607t § 1 k.p.k. w zakresie, w jakim zezwala na przekazanie obywatela polskiego do państwa członkowskiego Unii Europejskiej na podstawie europejskiego nakazu aresztowania, jest niezgodny z art. 55 ust. 1 Konstytucji.

5. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające niekonstytucyjność art. 607t § 1 k.p.k. powoduje utratę mocy obowiązującej tego przepisu. Jednak w niniejszej sprawie ten bezpośredni skutek wynikający z wyroku nie jest równoznaczny z zapewnieniem zgodności stanu prawnego z Konstytucją ani do tego wystarczający. Cel ten można osiągnąć jedynie poprzez interwencję ustawodawcy. Wziąwszy bowiem pod uwagę art. 9 Konstytucji, który stanowi, że „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”, oraz obowiązki wynikające z członkostwa Polski w Unii Europejskiej, nieodzowna jest taka zmiana obowiązującego prawa, która umożliwi nie tylko pełną, ale i zgodną z Konstytucją implementację decyzji ramowej Rady 2002/584/WSiSW z 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi. Aby zadanie to mogło być zrealizowane nie można więc wykluczyć odpowiedniej nowelizacji art. 55 ust. 1 Konstytucji, tak by przepis ten przewidywał wyjątek od zakazu ekstradycji obywateli polskich dopuszczający ich przekazywanie na podstawie ENA innym państwom członkowskim Unii Europejskiej. W przypadku zmiany Konstytucji, doprowadzenie do zgodności prawa krajowego z wymogami unijnymi wymagać będzie również przywrócenia przez ustawodawcę przepisów dotyczących ENA, które w wyniku orzeczenia TK zostaną wyeliminowane z porządku prawnego.

5.1. Zważywszy, że termin wykonania ww. decyzji ramowej upłynął z dniem 31 grudnia 2003 r., a w stosunku do Polski obowiązek implementacji istnieje od dnia jej członkostwa w UE, tj. 1 maja 2004 r., Trybunał uznał za konieczne rozważenie możliwości odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej art. 607t § 1 k.p.k.

- Szczegółowa analiza art. 190 ust. 3 Konstytucji pozwala stwierdzić, że przepis ten:
- ustanawia zasadę, zgodnie z którą orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia (w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony, bądź – w przypadku, gdy akt nie był ogłoszony – w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski”; zob. art. 190 ust. 2);
 - przyznaje Trybunałowi Konstytucyjnemu kompetencję do określania innego niż wyżej wskazany terminu utraty mocy obowiązującej przez przepis uznany za niezgodny z aktem hierarchicznie wyższym;
 - wskazuje granice temporalne, w ramach których Trybunałowi przysługuje swoboda w określaniu długości okresu, na jaki zostaje odroczone utrata mocy obowiązującej przepisu (maksymalnie o 18 miesięcy, gdy chodzi o ustawę, i o 12 miesięcy w przypadku innych aktów normatywnych);
 - nie zawęża swobody Trybunału w określaniu terminu utraty mocy obowiązującej wadliwego przepisu jedynie do sytuacji, gdy rozstrzygnięcie jest wynikiem kontroli abstrakcyjnej, tj. umożliwia wykonywanie przez Trybunał omawianej kompetencji także w sprawach zainicjowanych wniesieniem pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej;
 - nie wprowadza żadnych wyjątków (ograniczeń) w stosowaniu instytucji odroczenia ze względu na rodzaj lub treść przepisów Konstytucji (ani norm czy wartości dających się na ich podstawie zrekonstruować) stanowiących wzorzec kontroli;
 - oprócz konieczności zasięgnięcia opinii Rady Ministrów w przypadku orzeczeń, które wiążą się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej, nie formułuje żadnych warunków, od których spełnienia bądź ziszczenia się uzależniona byłaby możliwość odroczenia utraty mocy obowiązującej wadliwych przepisów, nie wskazuje również, że skorzystanie z tej kompetencji może nastąpić w „wyjątkowych przypadkach” lub „szczególnych okolicznościach”;
 - poza (dającą się wywieść z powyższego obowiązku zasięgnięcia opinii) dbałością o równowagę budżetową państwa, nie wskazuje żadnych kryteriów, którymi Trybunał winien kierować się podejmując decyzję o innym terminie utraty mocy obowiązującej, ani co do długości trwania okresu dzielącego ogłoszenie wyroku od utraty mocy obowiązującej.

Należy zauważyć, że również ustawa z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (por. art. 44 oraz art. 71 ust. 2) nie wprowadziła żadnych dodatkowych ograniczeń, w postaci, np. warunków czy przesłanek dotyczących korzystania z nieznaney pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych instytucji ustalania przez Trybunał terminu, w którym ma nastąpić utrata mocy obowiązującej kontrolowanego przepisu.

Trybunałowi Konstytucyjnemu przysługuje zatem stosowana swoboda w korzystaniu z kompetencji przyznanej mu przez art. 190 ust. 3 Konstytucji. Swoboda ta nie oznacza dowolności. Chociaż trudno precyzyjnie wyznaczyć uniwersalne granice tej swobody, jej zakres pośrednio determinowany jest konsekwencjami wynikającymi z odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej przepisów uznanych za niezgodne z wzorcem kontroli. Odroczenie to jest równoznaczne z tymczasowym

pozostawieniem przepisu w obrocie prawnym, choć przepis ten został uznany za niezgodny z aktem zajmującym hierarchicznie wyższą pozycję w systemie źródeł prawa. Warto przypomnieć, że pośrednio wadą niekonstytucyjności obarczony jest każdy akt normatywny niezgodny z aktem wyższej rangi, narusza bowiem jedną z podstawowych cech formalnych systemu źródeł prawa demokratycznego państwa prawnego – jego spójność. Niemniej samo utrzymywanie w mocy niekonstytucyjnego przepisu aktu normatywnego, będąc nieuniknionym skutkiem potencjalnego zastosowania przez Trybunał omawianej instytucji odroczenia (mimo, że bywa ona negatywnie oceniana przez niektórych przedstawicieli nauki), jest czasowo określonym wyjątkiem od zasady hierarchicznej zgodności systemu prawnego i zasady nadrzędności Konstytucji, wyraźnie dopuszczonym przez samego ustrojodawcę. Oczywiście o występowaniu takich wyjątków *in concreto* decyduje Trybunał Konstytucyjny, określając w odniesieniu do poszczególnych przepisów objętych kontrolą termin utraty mocy obowiązującej.

Każde tego rodzaju postanowienie poprzedzone musi być wyważeniem wartości, których naruszenie stanowić będzie dające się przewidzieć następstwo przedłużonego stosowania niekonstytucyjnych przepisów, w stosunku do wartości chronionych odroczeniem wejścia w życie skutków wyroku. Nie ulega wątpliwości, że Trybunał Konstytucyjny winien kierować się zwłaszcza dbałością o zabezpieczenie konstytucyjnych praw i wolności jednostek. Trzeba jednak zauważyć, że możliwość przedłużenia przez Trybunał okresu, w którym prawa i wolności są ograniczane wskutek obowiązywania niekonstytucyjnych przepisów, nie podlega tak restrykcyjnym i jednoznacznie sformułowanym warunkom, jak uregulowane w art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia, które krepują w tym zakresie działania ustawodawcy. Trybunał dysponuje tu większą swobodą. Tym samym jest dopuszczalne, by odroczenie (oczywiście jedynie w określonych przez ustrojodawcę ramach czasowych) dokonane było ze względu na inne niż wymienione w art. 31 ust. 3 wartości (tj. bezpieczeństwo i porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej oraz wolności i praw innych osób), a nawet – gdy to nieuniknione – prowadziło do przejściowego utrzymania w mocy przepisów ograniczających konstytucyjne wolności i prawa. Wniosek przeciwny byłby nie do zaakceptowania, ponieważ art. 190 ust. 3 nie wyklucza (o czym była już mowa) możliwości przedłużenia przez Trybunał okresu stosowania nawet przepisów naruszających granice określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5.2. Zdaniem Trybunału, przede wszystkim konstytucyjny obowiązek przestrzegania przez Polskę wiążącego ją prawa międzynarodowego, ale również dbałość o bezpieczeństwo i porządek publiczny, których zapewnieniu sprzyja przekazywanie osób ściganych innym państwom w celu ich osądzenia, a także wzgląd na to, że Polskę i pozostałe państwa członkowskie Unii Europejskiej łączy wspólnota zasad ustrojowych, zapewniających prawidłowy wymiar sprawiedliwości i proces przed niezawisłym sądem, są wartościami konstytucyjnymi uzasadniającymi przedłużenie stosowania art. 607t § 1 k.p.k., nawet jeśli wiąże się to z pozbawieniem polskich obywateli gwarancji wynikających z zakazu ekstradycji w zakresie niezbędnym dla realizacji instytucji przekazania na podstawie ENA. Przemawia za tym dodatkowo

dbałość o realizację wartości, jaką jest wiarygodność Polski w stosunkach międzynarodowych, jako państwa respektującego fundamentalną dla nich zasadę *pacta sunt servanda* (art. 9 Konstytucji).

Z tych powodów oraz uwzględniając złożoność problematyki i wysokie wymagania (w tym – czasowe) konstytucyjnej procedury dostosowania kodeksu postępowania karnego do Konstytucji, Trybunał postanowił odroczyć o 18 miesięcy termin utraty mocy obowiązującej przepisu w tym zakresie, w jakim zakwestionowany w pytaniu prawnym został uznany za niezgodny z Konstytucją. Termin ten liczy się od dnia ogłoszenia wyroku TK w Dzienniku Ustaw. Jest to maksymalny, konstytucyjnie dopuszczalny termin. Do tego momentu stan prawny nie ulega zmianie, a więc zachowuje swoją moc obowiązującą dotychczasowa regulacja art. 607t § 1 k.p.k. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego określa więc skutki na przyszłość i nie może być podstawą do kwestionowania wcześniej zapadłych prawomocnych rozstrzygnięć sądowych.

Te okoliczności powodują, że w okresie odroczenia wejścia w życie wyroku państwo polskie wypełnia obowiązek implementacji decyzji ramowej.

5.3. Orzeczenie odraczające termin utraty mocy obowiązującej nie ma charakteru bezpośrednio kasatoryjnego (derogacyjnego), albowiem nie eliminuje z systemu prawa niekonstytucyjnych (nielegalnych) przepisów z dniem ogłoszenia wyroku. Następstwem tego rodzaju orzeczenia jest konieczność uruchomienia ciągu czynności, które docelowo zmierzać powinny do zmiany wadliwych przepisów przed upływem terminu określonego przez Trybunał. Zmiana ta winna zatem być pośrednim skutkiem orzeczenia Trybunału, który sam nie jest władny kształtować nowego brzmienia przepisów.

Omawiana kompetencja Trybunału uregulowana w art. 190 ust. 3 Konstytucji nie może być postrzegana jednowymiarowo – jedynie jako prawo decydowania o przedłużeniu obowiązywania, a więc stosowania przepisu niezgodnego z Konstytucją. Jest to bowiem prawo, którego realizacja uruchamia obowiązek niezwłocznego wszczęcia stosownych działań prawodawczych przez odpowiednie, umocowane do tego organy władzy publicznej. W sytuacjach gdy dla przywrócenia stanu zgodności z Konstytucją wystarczające jest wyeliminowanie wadliwego przepisu, nie ma powodów, by moment ten odraczać. Obowiązek podjęcia interwencji prawodawczej nie powstaje. Swoistą sankcją niewykonania przez prawodawcę wspomnianego obowiązku (a więc jednocześnie gwarancją jego realizacji) w określonym przez Trybunał Konstytucyjny terminie jest wyeliminowanie z porządku prawnego niekonstytucyjnej normy. Można zatem przyjąć, że wyznaczenie innego terminu utraty mocy obowiązującej przez niekonstytucyjny przepis jest środkiem, którego zastosowanie prowadzi *de facto* do słabszej (mniej radykalnej) ingerencji w system obowiązującego prawa.

W rozpatrywanej sprawie niezwłoczne (z dniem ogłoszenia orzeczenia) wyeliminowanie kwestionowanego w pytaniu prawnym przepisu prowadziłoby do naruszenia wiążących Polskę zobowiązań międzynarodowych. Skorzystanie przez Trybunał Konstytucyjny z kompetencji uregulowanej w art. 190 ust. 3 z jednej strony zapewnia odpowiednim organom państwowym czas na ewentualne podjęcie działań mogących zapobiec konsekwencjom, jakie wynikałyby z niewykonywania decyzji ramowej

z 13 czerwca 2002 r., z drugiej – powoduje, że orzeczenie o niekonstytucyjności art. 607t §1 k.p.k. nie wkracza bezpośrednio w sferę polityki i prawa międzynarodowego. Zgodnie z Konstytucją, reprezentantem państwa w stosunkach zewnętrznych jest Prezydent Rzeczypospolitej (art. 133 ust. 1), natomiast ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi sprawuje Rada Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 9), do której należy również zawieranie, zatwierdzanie i wypowiedanie umów międzynarodowych (art. 146 ust. 4 pkt 10). Tym samym rozstrzygnięcie Trybunału zawarte w części II niniejszego wyroku jest wyrazem – wywodzonej z zasady podziału i współdziałania władz – wstrzemięźliwości sędziowskiej. W sytuacji gdy utrata mocy obowiązującej przez przepis uznany za niekonstytucyjny mogłaby spowodować naruszenie międzynarodowych zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej, instytucja przedłużania okresu jego stosowania nabiera więc znaczenia w sferze zobowiązań międzynarodowych państwa. Korzystanie z niej jest rozwiązaniem zapewniającym (do czasu, gdy zostaną usunięte sprzeczności w wewnętrznym porządku prawnym) wywiązywanie się przez Polskę z przyjętych przez nią zobowiązań.

5.4. Odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej art. 607t § 1 k.p.k. ma ten skutek, że w okresie 18 miesięcy od ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego przepis ten (o ile wcześniej nie zostanie uchylony bądź zmieniony przez ustawodawcę), mimo, że obalone w stosunku do niego zostało domniemanie konstytucyjności, winien być stosowany przez wymiar sprawiedliwości. Sądy polskie nie mogą więc odmawiać przekazania obywateli polskich ściganych ENA.

Warto przypomnieć, że powyższe stanowisko dotyczące skutków prawnych określenia przez Trybunał Konstytucyjny późniejszego (niż dzień ogłoszenia wyroku) terminu utraty mocy obowiązującej niezgodnego z Konstytucją przepisu ustawy jest konsekwentne w orzecznictwie Trybunału. W wyroku z 2 lipca 2003 r. (sygn. K 25/01, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 60) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż do nadejścia wskazanego terminu uznany za niezgodny z Konstytucją przepis zachowuje moc obowiązującą, a zatem musi być przestrzegany i stosowany przez wszystkich jego adresatów. Zgodnie bowiem z art. 190 ust. 1 Konstytucji także to rozstrzygnięcie zamieszczone w tekście orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego jest nie tylko ostateczne, ale i ma moc powszechnie obowiązującą. Zakresem tej mocy objęte są również wszystkie sądy, Konstytucja nie przewiduje bowiem żadnego wyjątku w stosunku do zasady wyrażonej w art. 190 ust. 1. Uczynienie wyjątku w tym względzie nie uzasadnia art. 178 ust. 1 Konstytucji, wskazujący akty normatywne, którym podlegają sędziowie sądów wyliczonych w art. 175 Konstytucji. Podleganie sędziów Konstytucji oraz ustawom dotyczy innego zagadnienia niż oparta na art. 190 ust. 1 Konstytucji powszechnie obowiązująca moc orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, wydawanych w następstwie kontroli aktów normatywnych.

Skutkiem wyroku jest niemożność odwołania się przez sądy powszechne do zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji w taki sposób, który prowadziłby do pominięcia wyroku TK i odmowy przekazania obywatela polskiego w ramach ENA przez

powołanie się na art. 55 ust. 1 Konstytucji. TK orzekł nie tylko o tym, że przepis będący przedmiotem pytania prawnego jest niezgodny z art. 55 ust. 1 Konstytucji, ale także o tym, że mimo stwierdzenia niekonstytucyjności powinien być stosowany przez sądy w terminie określonym w wyroku. Obydwie części orzeczenia korzystają w tym samym stopniu z waloru ostateczności i mocy powszechnie obowiązującej.

Poglądy Trybunału na temat konsekwencji określenia zakresu obowiązywania niekonstytucyjnego przepisu nie zawsze były podzielane (zob. wyrok SN z 10 listopada 1999 r., sygn. I CKN 204/98, OSNC 2000, nr 5, poz. 94). Należy tym bardziej podkreślić, że w jednej z ostatnich podnoszących tę kwestię uchwał Sąd Najwyższy stwierdził, iż „Z analizy doktryny wynika, że zdecydowana większość autorów opowiedziała się za perspektywnym skutkiem orzeczeń odroczonych. Ostatnio do tego stanowiska przychylił się także Sąd Najwyższy” (tak w uchwale SN z 23 stycznia 2004 r., sygn. III CZP 112/03, „Wokanda” 2004, nr 7-8, poz. 8; zob. także wskazaną w niej uchwałę SN z 3 lipca 2003 r., sygn. III CZP 45/03, OSNC 2004, nr 9, poz. 136 oraz wyrok SN z 29 marca 2000 r., sygn. III RN 96/98, OSNP 2000, nr 13, poz. 500; podobnie: postanowienie SN z 12 marca 2003 r., sygn. I PZ 157/02, OSNP 2004, nr 14, poz. 244). Ze względu na powszechnie obowiązującą moc orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (art. 190 ust. 1 Konstytucji), Sąd Najwyższy uznał, iż jest związany wyrokiem Trybunału także w zakresie, w jakim przesądza on o terminie utraty mocy obowiązującej przez niezgodny z Konstytucją przepis. Stwierdził ponadto, że z art. 190 ust. 3 Konstytucji wynika wyraźnie, że jeśli Trybunał odracza utratę mocy obowiązującej przez wadliwą normę, to zachowuje ona moc przez okres wskazany w orzeczeniu. To zaś oznacza, że sądy i inne podmioty powinny stosować tę normę. Jej pominięcie w tym okresie oznaczałoby w istocie przekreślenie sensu odroczenia, a więc i sensu art. 190 ust. 3 Konstytucji.

5.5. Art. 9 Konstytucji jest nie tylko doniosłą deklaracją wobec społeczności międzynarodowej, ale także zobowiązaniem organów państwa, w tym rządu, parlamentu i sądów, do przestrzegania prawa międzynarodowego wiążącego Rzeczpospolitą Polską. Realizacja tego obowiązku wymagać może – obok stosownych zmian w krajowym porządku prawnym – podejmowania przez organy władzy publicznej, w ramach przypisanych im kompetencji, konkretnych zachowań. Dlatego tak ze względu na skutek odroczenia (jakim jest utrzymanie mocy obowiązującej), jak i z uwagi na art. 9 Konstytucji należy uznać, że sądy tymczasowo zobowiązane są do dalszego stosowania art. 607t § 1 k.p.k.

5.6. Określona w części II wyroku konsekwencja – odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej przez art. 607t § 1 k.p.k. – powinna być wzięta pod uwagę również w postępowaniu toczącym się przed sądem pytającym. Sąd ten powinien ponadto uwzględnić istotne racje, przytoczone także w uzasadnieniu pytania prawnego i podzielone przez pozostałych uczestników postępowania oraz Trybunał Konstytucyjny, na rzecz celowości i racjonalności stosowania europejskiego nakazu aresztowania.

Wymóg przestrzegania przez Polskę wiążących ją umów międzynarodowych (art. 9 Konstytucji) i zaciągnięte z chwilą przystąpienia do Unii Europejskiej zobowiązania nie pozwalają na wyłączenie skutku odroczenia wobec sprawy, która była przyczyną wszczęcia postępowania przed Trybunałem (odmienność sytuacji por.: wyrok z 18 maja 2004 r., sygn. SK 38/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 45 oraz wyrok z 27 października 2004 r., sygn. SK 1/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 96).

5.7. Zmiana konstytucji od lat stosowana bywa jako niezbędny środek zapewniający skuteczność prawu UE w krajowych porządkach prawnych państw członkowskich. Nie wnikając w specyfikę oraz źródła orzeczeń, które przesądzały w poszczególnych przypadkach kwestię konieczności nowelizacji konstytucji, warto wskazać kilka przykładów takiej praktyki ustrojowej w państwach, które są członkami Unii Europejskiej.

Nowelizacja Konstytucji V Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r. została przeprowadzona w następstwie uznania przez Radę Konstytucyjną w decyzji 92-308 DC z 9 kwietnia 1992 r., że ratyfikacja Traktatu z Maastricht może być przeprowadzona jedynie po dokonaniu odpowiedniej rewizji konstytucji. Rada stwierdziła bowiem, że niektóre przepisy ww. traktatu (dot. biernego prawa wyborczego w wyborach lokalnych) naruszają art. 3 Konstytucji (suwerenność narodowa należy do ludu francuskiego). Wśród przepisów wprowadzonych do Konstytucji w wyniku rewizji związanej z ratyfikacją Traktatu z Maastricht znalazły się m.in. art. 88-2 oraz 88-3.

Kwestia zapewnienia obywatelom państw członkowskich UE prawa do kandydowania w wyborach lokalnych przyczyniła się do odpowiedniej zmiany Konstytucji także w Hiszpanii. Tamtejszy Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 1 lipca 1992 r. stwierdził, że przewidziane w Traktacie z Maastricht czynne i bierne prawo wyborcze osób, które nie są obywatelami Hiszpanii, choć są obywatelami Unii, znajduje odzwierciedlenie w art. 13 ust. 2 Konstytucji jedynie w zakresie czynnego prawa wyborczego. Bez zmiany Konstytucji nie jest natomiast możliwe przyznanie, na mocy traktatu albo ustawy, biernego prawa wyborczego osobom nieposiadającym obywatelstwa hiszpańskiego. Konsekwencją wspomnianego orzeczenia była nowelizacja art. 13 ust. 2 Konstytucji dokonana 27 sierpnia 1992 r.

Również zmiana Ustawy Zasadniczej RFN, przeprowadzona ustawą z 27 października 2000 r., podjęta była w celu implementacji – w tym wypadku mającego charakter pochodny – prawa europejskiego, tj. dyrektywy Rady 76/207/EWG z 9 lutego 1976 r. ustanawiającej zasadę równości kobiet i mężczyzn wobec dostępu do zatrudnienia, warunków pracy itp. Europejski Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 11 stycznia 2000 r. w sprawie C-285/98 Tanja Kreil przeciwko państwu niemieckiemu stwierdził, że sformułowana w dyrektywie zasada wyłącza stosowanie postanowień prawa niemieckiego. Dlatego znowelizowany został art. 12a ust. 4 *in fine* Ustawy Zasadniczej, który stanowił, iż zatrudnienie kobiet w armii w żadnym wypadku nie może dotyczyć służby związanej z użyciem broni.

5.8. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny przypomina, że niepodjęcie przez ustawodawcę w określonym terminie stosownych działań prawodawczych, niezależnie

od tego, iż prowadzić będzie do naruszenia wspomnianego już konstytucyjnego obowiązku przestrzegania przez Rzeczpospolitą Polską wiążącego ją prawa międzynarodowego, wiązać się może także z poważnymi konsekwencjami na gruncie prawa Unii Europejskiej. Wskazać tu należy przede wszystkim art. 39 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia do Unii Europejskiej Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, będącego integralną częścią tzw. Traktatu o przystąpieniu i określonego mianem klauzuli dyscyplinującej. Zgodnie z jego treścią, jeśli w nowym państwie członkowskim wystąpią poważne braki w transpozycji, we wprowadzaniu w życie lub w stosowaniu decyzji ramowych, Komisja (na wniosek państwa członkowskiego lub z własnej inicjatywy) może podjąć stosowne środki, które mogą przyjąć postać czasowego zawieszenia stosowania odpowiednich postanowień i decyzji w stosunkach między nowym państwem a pozostałymi państwami członkowskimi.

5.9. Należy wyraźnie zaznaczyć, że konieczność terminowego wykonania przez ustawodawcę obowiązków wynikających z niniejszego wyroku ma szersze niż tylko jurydyczne czy – w następstwie ewentualnego zastosowania sankcji wobec Polski – ekonomiczne uzasadnienie.

Rozwój przestępczości, zwłaszcza zorganizowanej i transgranicznej, narzuca konieczność poszukiwania adekwatnych do rozmiarów, nasilenia i specyfiki tego zjawiska środków proceduralnych, które pozwalałyby na odpowiednio szybką reakcję ze strony organów wymiaru sprawiedliwości. Skuteczność w zwalczaniu tej przestępczości w dużej mierze zależy od nadania współpracy między państwami członkowskimi UE form bardziej zaawansowanych niż tradycyjna procedura ekstradycji. Jest to możliwe dzięki wysokiemu wzajemnemu poziomowi zaufania do systemów prawnych, zbudowanych w oparciu o zasady ustrojowe zapewniające ochronę podstawowych praw i wolności człowieka. Wspólne standardy tej ochrony uzasadniają rezygnację z niektórych gwarancji formalnych, jakie zawierają klasyczne instrumenty współpracy międzynarodowej.

System przekazywania osób między organami sądowymi, stworzony w decyzji ramowej Rady 2002/584/WSiSW z 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi, służyć ma nie tylko realizacji celu Unii, jakim jest ustanowienie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Trybunał Konstytucyjny jeszcze raz podkreśla, iż instytucja ENA ma doniosłe znaczenie również dla prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w Polsce, a przede wszystkim dla wzmocnienia bezpieczeństwa wewnętrznego, a zatem zapewnienie możliwości jej funkcjonowania stanowić winno najwyższy priorytet dla polskiego ustawodawcy.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.

WYROK

z dnia 11 maja 2005 r.

Sygn. akt K 18/04

[Konstytucyjność Traktatu akcesyjnego]

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Safjan – przewodniczący

Jerzy Ciemniowski

Teresa Dębowska-Romanowska

Marian Grzybowski – sprawozdawca

Adam Jamróz

Wiesław Johann

Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska

Ewa Łętowska

Marek Mazurkiewicz

Andrzej Mączyński

Janusz Niemcewicz

Jerzy Stępień

Miroslaw Wyrzykowski

Marian Zdyb

Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawców oraz Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Ministra Spraw Zagranicznych i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 4 maja 2005 r. połączonych wniosków:

- 1) grupy posłów z 19 kwietnia 2004 r. o zbadanie zgodności:
Traktatu o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, podpisanego w dniu 16 kwietnia 2003 r. w Atenach (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864) – z art. 8 ust. 1 i art. 90 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) grupy posłów z 30 kwietnia 2004 r. o zbadanie zgodności:
 - a) art. 1 ust. 1 i 3 Traktatu o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej oraz art. 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, będącego integralną częścią Traktatu podpisanego w dniu 16 kwietnia 2003 r. w Atenach (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864) z preambułą Konstytucji, w części dotyczącej suwerenności Narodu Polskiego, art. 8 ust. 1, art. 91 ust. 3, art. 188 oraz art. 235 Konstytucji,

- b) art. 234 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską – w części, w której nakłada na sądy ostatniej instancji i trybunały obowiązek przedstawiania pytań w sprawie ważności i interpretacji przepisów wspólnotowych także wtedy, gdy przepisy te są niezgodne z Konstytucją, oraz ustanawia związanie polskich sądów i trybunałów stanowiskiem Trybunału Sprawiedliwości wtedy, gdy stanowisko to wymaga wydania orzeczenia niezgodnego z Konstytucją, z art. 8 ust. 1, art. 174, art. 178 ust. 1, art. 188 i art. 195 ust. 1 Konstytucji;
- 3) grupy posłów z 2 września 2004 r. o zbadanie zgodności:
Traktatu między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczącego przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej oraz Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, wraz z załącznikami, i Aktu końcowego, będących integralną częścią Traktatu podpisanego w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r. i ratyfikowanego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864) z Konstytucją w całości, a w szczególności z: preambułą, art. 1, art. 2, art. 4, art. 5, art. 6, art. 8 ust. 1, art. 10, art. 13, art. 18, art. 21 ust. 1, art. 23, art. 25 ust. 4, art. 31, art. 38, art. 55 ust. 1, art. 62 ust. 1, art. 79 ust. 1, art. 83, art. 87, art. 91 ust. 3, art. 95, art. 101 ust. 1, art. 178 ust. 1, art. 188 pkt 1, art. 193, art. 227 ust. 1, art. 235 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej,

- Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864) – jest zgodny z preambułą, art. 8 ust. 1, art. 21 ust. 1, art. 38, art. 83, art. 87, art. 90 ust. 1, art. 91 ust. 3 oraz nie jest niezgodny z art. 1, art. 2, art. 4, art. 5, art. 6, art. 10, art. 13, art. 18, art. 23, art. 25 ust. 4, art. 31, art. 62 ust. 1, art. 79 ust. 1, art. 95, art. 101 ust. 1, art. 178 ust. 1, art. 188 pkt 1, art. 193, art. 227 ust. 1 i art. 235 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, będący integralną częścią Traktatu, o którym mowa w pkt 1 jest zgodny z preambułą, art. 8 ust. 1, art. 21 ust. 1, art. 38, art. 83, art. 87, art. 91 ust. 3 oraz nie jest niezgodny z art. 1, art. 2, art. 4, art. 5, art. 6, art. 10, art. 13, art. 18, art. 23, art. 25 ust. 4, art. 31, art. 62 ust. 1, art. 79 ust. 1, art. 95, art. 101 ust. 1, art. 178 ust. 1, art. 188 pkt 1, art. 193, art. 227 ust. 1 i art. 235 Konstytucji.
 3. Akt Końcowy, będący integralną częścią Traktatu, o którym mowa w pkt 1, nie jest niezgodny z preambułą, art. 1, art. 2, art. 4, art. 5 art. 6, art. 8 ust. 1, art. 10, art. 13, art. 18, art. 21 ust. 1, art. 23, art. 25 ust. 4, art. 31, art. 38, art. 62 ust. 1, art. 79 ust. 1, art. 83, art. 87, art. 91 ust. 3, art. 95, art. 101 ust. 1, art. 178 ust. 1, art. 188 pkt 1, art. 193, art. 227 ust. 1 i art. 235 Konstytucji.
 4. Art. 1 ust. 1 i 3 Traktatu, o którym mowa w pkt 1, jest zgodny z preambułą, art. 8 ust. 1 i art. 91 ust. 3 oraz nie jest niezgodny z art. 188 i art. 235 Konstytucji.
 5. Art. 2 Aktu, o którym mowa w pkt 2, jest zgodny z preambułą, art. 8 ust. 1 i art. 91 ust. 3 oraz nie jest niezgodny z art. 188 i art. 235 Konstytucji.
 6. Traktat wymieniony w pkt 1 w związku z art. 8 i art. 105 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (tekst skonsolidowany Dz. Urz. WE C 325 z 24.12.2002, s. 1-184) nie jest niezgodny z art. 227 ust. 1 Konstytucji.
 7. Traktat wymieniony w pkt 1 w związku z art. 12 Traktatu, o którym mowa w pkt 6, nie jest niezgodny z art. 6 Konstytucji.
 8. Traktat wymieniony w pkt 1 w związku z art. 13 Traktatu, o którym mowa w pkt 6, nie jest niezgodny z art. 6 i art. 18 Konstytucji.
 9. Traktat wymieniony w pkt 1 w związku z art. 19 ust. 1 Traktatu, o którym mowa w pkt 6, nie jest niezgodny z art. 1 i art. 62 ust. 1 Konstytucji.
 10. Traktat wymieniony w pkt 1 w związku z art. 33 Traktatu, o którym mowa w pkt 6, nie jest niezgodny z art. 23 Konstytucji.
 11. Traktat wymieniony w pkt 1 w związku z art. 190 Traktatu, o którym mowa w pkt 6, nie jest niezgodny z art. 2 i art. 101 ust. 1 Konstytucji.
 12. Traktat wymieniony w pkt 1 w związku z art. 191 Traktatu, o którym mowa w pkt 6, nie jest niezgodny z art. 13 Konstytucji.

13. Traktat wymieniony w pkt 1 w związku z art. 202 i art. 203 Traktatu, o którym mowa w pkt 6, nie jest niezgodny z art. 4, art. 5 i art. 10 Konstytucji.
14. Traktat wymieniony w pkt 1 w związku z art. 234 Traktatu, o którym mowa w pkt 6, w części nakładającej na sąd krajowy, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, obowiązek wniesienia pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości, nie jest niezgodny z art. 8 ust. 1, art. 174, art. 178 ust. 1, art. 188 w związku z art. 190 ust. 1, art. 193 i art. 195 ust. 1 Konstytucji.
15. Traktat wymieniony w pkt 1 w związku z art. 249 Traktatu, o którym mowa w pkt 6, nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3, art. 83 i art. 87 ust. 1 Konstytucji.
16. Traktat wymieniony w pkt 1 w związku z art. 308 Traktatu, o którym mowa w pkt 6, nie jest niezgodny z art. 79 ust. 1 i art. 95 ust. 1 Konstytucji.
17. Traktat wymieniony w pkt 1 w związku z art. 6 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (tekst skonsolidowany Dz. Urz. WE C 325 z 24.12.2002, s. 1-181) nie jest niezgodny z art. 21 ust. 1 i art. 38 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 oraz z 2001 r. Nr 98, poz. 1070) umorzyć postępowanie w zakresie dotyczącym badania zgodności:

- a) Traktatu, o którym mowa w pkt 1 oraz aktów wymienionych w pkt 2 i 3 wyroku z Konstytucją w całości ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia;
- b) Traktatu, o którym mowa w pkt 1 oraz aktu wymienionego w pkt 2 wyroku z art. 55 ust. 1 Konstytucji ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia;
- c) art. 17 Karty praw podstawowych z art. 21 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE:

(...)

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot i zakres kontroli konstytucyjności

1.1. W niniejszej sprawie kontrolę zgodności z Konstytucją RP zainicjowały trzy wnioski (połączone do wspólnego rozpoznania zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 6 września 2004 r.):

- a) wniosek grupy posłów złożony 19 kwietnia 2004 r. (reprezentowanej przez posła J. Łopuszańskiego),
- b) wniosek grupy posłów złożony 30 kwietnia 2004 r. (reprezentowanej przez posła M. Kotlinowskiego),
- c) wniosek grupy posłów złożony 2 września 2004 r. (reprezentowanej przez posła A. Macierewicza).

Wnioski te, jako główny przedmiot kontroli, wskazują Traktat o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej (podpisany w Atenach 16 kwietnia 2003 r.) wraz z Aktem dotyczącym warunków przystąpienia Rzeczypospolitej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, jak też Aktem końcowym konferencji w Atenach, stanowiącymi integralne części Traktatu akcesyjnego.

Zarzuty kierują się przeciw powołanym tu Traktatowi i Aktom, bądź to w całości, bądź przeciw poszczególnym ich postanowieniom, określonym we wnioskach. Natomiast wszelkie odniesienia do prawa pierwotnego Unii Europejskiej, jako przedmiotu kontroli, są formułowane tylko pośrednio, tj. poprzez Traktat akcesyjny i jego poszczególne unormowania.

1.2 Trybunał Konstytucyjny nie jest upoważniony do dokonywania samoistnej oceny konstytucyjności prawa pierwotnego Unii Europejskiej. Taka kompetencja służy mu natomiast wobec Traktatu akcesyjnego jako ratyfikowanej umowy międzynarodowej (art. 188 pkt 1 Konstytucji).

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. W tym zakresie należy zgodzić się ze stanowiskiem przedstawionym przez Prezydenta Rzeczypospolitej (z 30 marca 2005 r.). Znajduje ono nadto wsparcie w piśmiennictwie (por. M. Masternak-Kubiak, *Umowa międzynarodowa w prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1997, s. 172-194; M. Jabłoński, *Konstytucyjnoprawne aspekty przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej*, [w:] „Humanistyczne Zeszyty Naukowe” nr 5(13)/1998, s. 14).

1.3. Trybunał Konstytucyjny pozostaje zatem właściwy do badania konstytucyjności umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w drodze referendum ogólnokrajowego. 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.

Ocena konstytucyjności dotyczyć może zarówno samego aktu (jego treści), jak i czynności służących wprowadzeniu tej umowy do polskiego porządku prawnego.

Te ostatnie czynności obejmują różne postaci wyrażenia zgody na ratyfikację. Przy sięgnięciu po tryb określony w art. 90 ust. 3 Konstytucji (tryb ten występuje w niniejszej sprawie) ocena ta dotyczy:

- uchwały Sejmu, podjętej w trybie określonym w art. 90 ust. 4 Konstytucji oraz
- w jej następstwie
- przeprowadzenia ogólnokrajowego referendum upoważniającego do ratyfikacji.

Właściwość Trybunału Konstytucyjnego (określona w art. 188 Konstytucji) nie odnosi się do wskazanych tu czynności prawnych poprzedzających ratyfikację (por. R. Kwiecień, *Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa polskiego*, Warszawa 2000, s. 188; K. Wójtowicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a członkostwo w Unii Europejskiej*, [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, red. E. Popławska, Warszawa 2000, s. 169). Kontrolą konstytucyjności może być natomiast objęta treść umowy o przekazaniu kompetencji („w niektórych sprawach” – art. 90 ust. 1 Konstytucji). Tę kontrolę należy odróżniać od kontroli ważności (w tym: legalności) referendum (właściwy jest tu Sąd Najwyższy) jak również od kontroli konstytucyjności trybu uzyskania zgody na ratyfikację takiej umowy.

1.4. Ważność referendum w sprawie Traktatu akcesyjnego została stwierdzona przez Sąd Najwyższy uchwałą z 16 lipca 2003 r. Dochowane zostały warunki, przewidziane w art. 90 ust. 3 Konstytucji, do ratyfikacji Traktatu jako umowy międzynarodowej, w wyniku której nastąpiło przekazanie kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach Wspólnotom Europejskim i Unii Europejskiej. Dotyczy to także integralnych części Traktatu akcesyjnego, tj. Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, Aktu końcowego konferencji w Atenach z 16 kwietnia 2003 r., nadto zaś – unormowań Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i Traktatu o Unii Europejskiej.

1.5. Kognicja Trybunału, określona przez art. 188 Konstytucji RP, objęła w rozpatrywanej sprawie badanie konstytucyjności Traktatu akcesyjnego (oraz Aktów stanowiących jego integralne elementy), ratyfikowanego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z upoważnienia wyrażonego przez Naród w referendum przeprowadzonym 7-8 czerwca 2003 r.

W sensie formalnym przedmiotem badania zgodności z Konstytucją pozostają zasadniczo teksty wspomnianych tu Traktatów i Aktów w zakresie objętym ratyfikacją Prezydenta RP, ogłoszone w Dzienniku Ustaw RP w dniu 30 kwietnia 2004 r. (por. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1 sierpnia 1997 r.*, Warszawa 1999, s. 24).

1.6. We wszystkich trzech wnioskach złożonych do Trybunału Konstytucyjnego, powtarzającym się – a zarazem: podstawowym – zarzutem jest zarzut niezgodności Traktatu akcesyjnego, a także Aktu dotyczącego warunków przystąpienia oraz Aktu końcowego z art. 8 ust. 1 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.

Zastrzeżenia wnioskodawców sprowadzają się do dwóch zasadniczych twierdzeń:

- a) że Konstytucja nie zezwala na przystąpienie do systemu prawnego Unii Europejskiej, zakładającego pierwszeństwo prawa wspólnotowego przed prawem polskim;

prowadzi to bowiem – jak twierdzą wnioskodawcy – do naruszenia konstytucyjnej zasady, wyrażonej w art. 8 ust. 1, zgodnie z którą „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”;

- b) że szereg postanowień Konstytucji, w tym dotyczących własności, rodziny, rodzinnego gospodarstwa rolnego, nie da się pogodzić z regułami wynikającymi, wedle twierdzeń wnioskodawców, ze wspólnotowego prawa pierwotnego bądź wtórnego. W tej sytuacji udzielenia odpowiedzi wymagają dwa zespoły problemów:
 - czy system prawny Unii Europejskiej ma zakotwiczenie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
 - czy zarzuty dotyczące poszczególnych unormowań wspólnotowych uzasadniają ich sprzeczność z polską Konstytucją, a nadto czy uzasadnienie wniosków zostało oparte na właściwych przesłankach i należycie uargumentowane.

2. Kwestia nadrzędności Konstytucji RP (art. 8 ust. 1) a przekazanie kompetencji „w niektórych sprawach”

2.1. Art. 8 ust. 1 Konstytucji jednoznacznie gwarantuje postanowieniom Konstytucji status „najwyższego prawa Rzeczypospolitej Polskiej”. Regulacji tej towarzyszy nakaz respektowania i przychylności wobec właściwie ukształtowanych oraz obowiązujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej unormowań prawa międzynarodowego. Świadomą decyzją ustrojodawca wprowadził do zasad naczelnych Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, i to w bezpośrednim sąsiedztwie art. 8 ust. 1, wskazanego przez wnioskodawców jako wzorzec kontroli konstytucyjności – zasadę wyrażoną w art. 9. Zgodnie z tym unormowaniem „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”.

2.2. Prawną konsekwencją art. 9 Konstytucji jest konstytucyjne założenie, iż na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, obok norm (przepisów) stanowionych przez krajowego legislatora, obowiązują uregulowania (przepisy) kreowane poza systemem krajowych (polskich) organów prawodawczych. Ustrojodawca konstytucyjny świadomie więc przyjął, że system prawa obowiązujący na terytorium Rzeczypospolitej mieć będzie charakter wieloskładnikowy. Obok aktów prawnych, stanowionych przez krajowe (polskie) organy prawodawcze, w Polsce obowiązują i są stosowane także akty prawa międzynarodowego (zob. A. Wasilkowski, *Prawo krajowe – prawo wspólnotowe – prawo międzynarodowe. Zagadnienia wstępne*, [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, Warszawa 1997, s. 15).

Prawo wspólnotowe nie jest przy tym prawem w pełni zewnętrznym w stosunku do państwa polskiego. W części stanowiącej prawo traktatowe, powstaje ono przez akceptowanie traktatów zawartych przez wszystkie państwa członkowskie (w tym: Rzeczpospolitą Polską). W części zaś stanowiącej wspólnotowe prawo stanowione (pochodne), kreowane jest ono przy udziale przedstawicieli rządów państw członkowskich (w tym: Polski) – w Radzie Unii Europejskiej oraz przedstawicieli obywateli europejskich (w tym: obywateli polskich) – w Parlamencie Europejskim. Na terenie

Polski współobowiązują więc 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. Zostało ono przyjęte w okresie wyprzedzającym o kilka lat akcesję do Wspólnot i Unii Europejskiej. Nie można więc twierdzić, iż jest to uregulowanie epizodyczne, ukształtowane tylko w związku i na użytek przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Wspólnot i Unii Europejskiej.

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.

Wprowadzenie wieloskładnikowej struktury unormowań odbyło się bowiem przy zachowaniu szczególnego trybu stanowienia Konstytucji przez Zgromadzenie Narodowe i zostało zaakceptowane w ogólnokrajowym referendum konstytucyjnym. Zmiana tych unormowań wymaga zatem zachowania szczególnego trybu zmiany Konstytucji, określonego w jej art. 235. Stanowi to przejaw woli ustrojodawcy nadania uregulowaniu konstytucyjnemu nie tylko najwyższej mocy prawnej, ale i szczególnej trwałości. Polski ustrojodawca konstytucyjny, przy udziale ogółu obywateli uprawnionych do udziału w referendum konstytucyjnym, suwerennie zatem przesądził, i to na kilka lat przed zawarciem Traktatu akcesyjnego, o wiążącym charakterze zawartych i ratyfikowanych (i w następstwie tego „wiązących Rzeczpospolitą Polską”) umów międzynarodowych.

3. Miejsce umów międzynarodowych o przekazaniu kompetencji w polskim systemie prawnym

3.1. Postanowienia rozdziału III Konstytucji, określając zamknięty katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego, obejmują jego ramami ratyfikowane umowy międzynarodowe (art. 87 ust. 1 Konstytucji). Zgodnie z postanowieniem art. 91 ust. 2 Konstytucji, umowy międzynarodowe ratyfikowane przez Prezydenta RP za uprzednią zgodą Sejmu i Senatu wyrażoną w ustawie, mają pierwszeństwo przed ustawą, jeśli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Założeniem struktury systemu źródeł prawa, ukształtowanego suwerennie przez polskiego ustrojodawcę w rozdz. III Konstytucji, jest więc pierwszeństwo stosowania unormowań wskazanej tu kategorii umów międzynarodowych przed ustawami, o ile postanowienia tychże ustaw nie mogą być (ze względu na swą treść) współstosowane z postanowieniami umów międzynarodowych.

3.2. Polski ustrojodawca konstytucyjny 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. 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 niektórych kompetencji organów władzy państwowej „w niektórych sprawach” organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu stanowią jedną z kategorii umów międzynarodowych podlegających ratyfikacji.

Ratyfikacja takiej umowy dokonywana jest w trybie o wyraźnie zastrzonych wymogach w porównaniu z trybem ratyfikacji innych umów, dokonywanej za uprzednią zgodą Sejmu i Senatu wyrażoną w ustawie.

Zastrzenie to polega na: podniesieniu progu koniecznej większości w Sejmie i w Senacie z pułapu większości zwykłej (względnej) do pułapu większości 2/3 głosów zarówno w Sejmie jak i w Senacie, bądź – alternatywnie (mocą odpowiedniej uchwały Sejmu podjętej bezwzględną większością głosów) – na upoważnieniu do ratyfikacji, udzielonego w trybie ogólnokrajowego referendum upoważniającego.

3.3. W obu wskazanych tu procedurach wymogi uzyskania upoważnienia są istotnie wyższe i trudniejsze do spełnienia, niż przy ratyfikacji innych umów. Wymagają one 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.

Polski ustrojodawca konstytucyjny, świadomy znaczenia umów o przekazaniu wykonywania kompetencji organów władzy publicznej „w niektórych sprawach” organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu (znaczenie to podkreślają w godnej uznania trosce o suwerenność państwową także wnioskodawcy), wprowadza więc 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 Wspólnot i Unii Europejskiej.

4. Zakres przekazania kompetencji organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu

4.1. 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 tak precyzyjne określenie dziedzin, jak i wskazanie zakresu kompetencji obejmowanych przekazaniem. Brak jest podstaw do założenia, zgodnie

z którym dla dochowania tego wymogu wystarczyłoby zachowanie w kilku sprawach, choćby dla pozorów, kompetencji w gestii organów konstytucyjnych. Idące w tym kierunku obawy wnioskodawców, wyrażane na rozprawie, nie znajdują uzasadnienia. Działania, w wyniku których przeniesienie kompetencji podważałoby sens istnienia bądź funkcjonowania któregośkolwiek z organów Rzeczypospolitej, pozostawałyby nadto w wyraźnej kolizji z art. 8 ust. 1 Konstytucji.

4.2. Zagwarantowane w art. 91 ust. 2 Konstytucji pierwszeństwo stosowania umów międzynarodowych, ratyfikowanych na podstawie upoważnienia ustawowego lub podjętego w trybie ogólnokrajowego referendum upoważniającego (zgodnie z art. 90 ust. 3), w tym: umów o przekazaniu kompetencji „w niektórych sprawach” – przed postanowieniami ustaw niedających się współstosować – nie prowadzi wprost (i to w żadnym zakresie) 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 korzysta ona na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z pierwszeństwa obowiązywania i stosowania.

4.3. Ustawy upoważniające do ratyfikacji umowy międzynarodowej są uchwalane przy zachowaniu stosownych wymagań proceduralnych przy podejmowaniu decyzji przez Sejm i Senat. Wymagania te w zakresie objętym regulacją art. 90 ust. 1-2 Konstytucji (w odniesieniu do umów o przekazaniu kompetencji organów władzy publicznej) są znacznie podwyższone w porównaniu do wymagań dotyczących ratyfikacji, o której mowa w art. 89 Konstytucji. Sejm i Senat funkcjonują w tym zakresie jako organy reprezentujące Naród – suwerena, zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 4 ust. 2 Konstytucji. Bezpośrednie odwołanie się do suwerennej decyzji Narodu występuje jeszcze intensywniej w przypadku przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego, upoważniającego do ratyfikacji umowy międzynarodowej o przekazaniu kompetencji organów władzy w niektórych sprawach (art. 90 ust. 3-4 Konstytucji).

4.4. W tej sytuacji Trybunał Konstytucyjny postrzega jako nieuzasadnione obawy wnioskodawców, jakoby przekazanie kompetencji w ramach art. 90 ust. 1 Konstytucji, dokonane w Traktacie akcesyjnym z 16 kwietnia 2003 r., nastąpiło z pominięciem wyrażenia woli przez Naród – obywateli Rzeczypospolitej Polskiej. Zastosowany tryb ogólnokrajowego referendum oraz uzyskanie aprobaty ratyfikacji Traktatu ze strony wymaganej prawnie większości głosujących nie pozwalają Trybunałowi Konstytucyjnemu na uznanie za trafną oceny wnioskodawców.

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.

4.5. 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. W tej kwestii pogląd Trybunału Konstytucyjnego pozostaje zbieżny, co do zasady, ze stanowiskiem Federalnego Sądu Konstytucyjnego Niemiec (por. wyrok z 12 października 1993 r. w sprawie 2BvR 2134, 2159/92 Maastricht) oraz Sądu Najwyższego Królestwa Danii (por. wyrok z 6 kwietnia 1998 r. w sprawie I 361/1997 Carlsen przeciwko premierowi Danii).

4.6. Określona w art. 90 ust. 2 Konstytucji wymagana większość w Sejmie i w Senacie RP, w przypadku udzielania zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej o przekazaniu kompetencji, jest znacząco wyższa niż większość wymagana przy stanowieniu ustaw (zwykłych). Pozostaje ona tożsama z wymiarem kwalifikowanej większości w Sejmie i jest wyższa w odniesieniu do Senatu, w porównaniu z większością wymaganą dla uchwalenia ustawy o zmianie Konstytucji (art. 235 ust. 4 Konstytucji). W kategoriach ilościowych trzeba więc uznać omawiane tu wymogi za co najmniej równe – z punktu widzenia reprezentatywności i legitymizacji – wymogom stawianym przy zmianie Konstytucji.

Okoliczność ta jest dodatkowym argumentem na rzecz oceny, że przekazywanie kompetencji organów władzy publicznej „w niektórych sprawach” następuje przy zachowaniu wysokich wymagań co do reprezentatywności i skali akceptacji podejmowanych rozstrzygnięć.

Wspólnoty i Unia Europejska funkcjonują, zgodnie z Traktatami konstytuującymi te organizacje, na zasadzie i w obrębie kompetencji powierzonych przez państwa członkowskie. Sprawia to, że Wspólnoty i ich instytucje mogą działać tylko w zakresie przewidzianym przez unormowania traktatowe. Ocena ta odnosi się w pełnym wymiarze do przyjęcia i ratyfikacji Traktatu akcesyjnego oraz do wszystkich Aktów stanowiących integralne elementy dopełniające tenże Traktat.

5. Cechy Traktatu akcesyjnego

5.1. Traktat akcesyjny w porównaniu z klasycznymi umowami międzynarodowymi wykazuje pewne swoistości. O ile te umowy zakładały przewidywalność elementów przyszłego funkcjonowania już w momencie zawierania umowy, to system Unii Europejskiej ma charakter dynamiczny. Przewiduje on możliwość zmian treści

prawa w porównaniu ze stanem w momencie akcesji. Przewiduje też możliwość ewolucji zasad i zakresu funkcjonowania Unii. W momencie akcesji nie występuje zatem całkowita pewność co do wszystkich elementów dalszego rozwoju. Zarazem jednak kompetencje przekazane przez państwa członkowskie zapewniają wpływ tychże państw na podejmowane działania i decyzje całego systemu. Jest to istotna gwarancja jego prawidłowości i akceptowalności. Decyzja o objęciu przez Unię nowego obszaru działania, w celu osiągnięcia jednego z celów wspólnoty, wymaga wszakże jednomyślności państw członkowskich w rozstrzyganej sprawie (art. 308 TWE). Gwarantuje to, że zmiany w rozważanym zakresie nie będą mogły nastąpić mimo sprzeciwu któregośkolwiek z państw.

5.2. Polski ustrojodawca konstytucyjny – otwierając system źródeł prawa powszechnie obowiązującego na terytorium RP na akty prawa międzynarodowego, w tym: na akty stanowione w obrębie organizacji międzynarodowych (stroną których pozostaje Rzeczpospolita Polska), w suwerenny sposób ograniczył przedmiotowo katalog umów międzynarodowych, które – ze względu na treść lub znaczenie – wymagają ratyfikacji za uprzednią zgodą Sejmu i Senatu (wyrażoną w ustawie). Umowy te korzystają z pierwszeństwa stosowania w zbiegu z przepisami ustaw (zwykłych) nienadającymi się do jednoczesnego stosowania.

6. Traktat akcesyjny i Akt o warunkach przystąpienia a respektowanie wartości wskazanych w preambule do Konstytucji RP

6.1. Zakwestionowanie przez wnioskodawców zgodności z preambułą, art. 8 ust. 1, art. 91 ust. 3, art. 188, a nadto z art. 235 Konstytucji – unormowań art. 1 ust. 1 i ust. 3 Traktatu akcesyjnego oraz art. 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia wymaga w pierwszej kolejności rozważenia znaczenia preambuły oraz treści art. 90 ust. 1 Konstytucji.

W preambule do Konstytucji z 1997 r. zawarta została charakterystyka drogi ustrojowej Polski, wraz z podkreśleniem doświadczeń niepodległościowych i demokratycznych, wskazanie uniwersalnych wartości konstytucyjnych oraz podstawowych zasad organizujących życie wspólnoty państwowej, takich jak: demokracja, poszanowanie praw jednostki, współdziałanie władz, dialog społeczny oraz zasada pomocniczości (subsidiarności). Zaakcentowania wymaga okoliczność, że wartości te, oraz wspomniana zasada pomocniczości, należą jednocześnie do fundamentalnych założeń funkcjonowania Wspólnot i Unii Europejskiej (art. 5 TWE i art. 2 TUE).

6.2. Konsekwencją wspólnej dla wszystkich państw członkowskich aksjologii systemów prawnych jest to, że prawa podstawowe zagwarantowane w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólne dla państw członkowskich tworzą zasady ogólne prawa wspólnotowego (art. 6 ust. 2 TUE). Prawo wspólnotowe nie powstaje więc w abstrakcyjnej oraz wolnej od wpływu państw członkowskich i ich społeczności przestrzeni

europejskiej. Nie jest tworzone w sposób arbitralny przez instytucje europejskie. Stanowi natomiast efekt wspólnych działań państw członkowskich.

6.3. Sama koncepcja i model prawa europejskiego stworzyły nową sytuację, w której obowiązują obok siebie autonomiczne porządki prawne. Ich wzajemne oddziaływanie nie może być opisane w pełni za pomocą tradycyjnych koncepcji monizmu i dualizmu w układzie: prawo wewnętrzne – prawo międzynarodowe. Występowanie względnej autonomii porządków prawnych, opartych na własnych wewnętrznych zasadach hierarchicznych, nie oznacza braku wzajemnego oddziaływania. Nie eliminuje też możliwości wystąpienia kolizji między regulacjami prawa wspólnotowego a postanowieniami Konstytucji. Ta ostatnia sytuacja wystąpiłaby wówczas, gdyby miało dojść do nieusuwalnej sprzeczności pomiędzy normą Konstytucji a normą prawa wspólnotowego i to sprzeczności, której nie można eliminować przy zastosowaniu wykładni respektującej względną autonomię prawa europejskiego i prawa krajowego. Sytuacji takiej wykluczyć nie można, ale może ona – z uwagi na wspomnianą już wspólność założeń i wartości – pojawić się wyjątkowo.

6.4. Taka sprzeczność nie może być w polskim systemie prawnym w żadnym razie rozwiązywana przez uznanie nadrzędności normy wspólnotowej w relacji do normy konstytucyjnej. Nie mogłaby też prowadzić do utraty mocy obowiązującej normy konstytucyjnej i zastąpienia jej normą wspólnotową ani do ograniczenia zakresu stosowania tej normy do obszaru, który nie został objęty regulacją prawa wspólnotowego.

W takiej sytuacji 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. Decyzję tę winien podjąć suweren, którym jest Naród Polski, lub organ władzy państwowej, który w zgodzie z Konstytucją może Naród reprezentować.

Normy Konstytucji w dziedzinie praw i wolności jednostki wyznaczają minimalny i nieprzekraczalny próg, który nie może ulec obniżeniu ani zakwestionowaniu na skutek wprowadzenia regulacji wspólnotowych. Konstytucja pełni w tym zakresie swą rolę gwarancyjną, z punktu widzenia ochrony praw i wolności w niej wyraźnie określonych, i to w stosunku do wszystkich podmiotów czynnych w sferze jej stosowania. Wykładnia „przyjazna dla prawa europejskiego” ma swoje granice. W żadnej sytuacji nie może ona prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych, realizowanych przez Konstytucję. Trybunał Konstytucyjny nie uznaje więc możliwości zakwestionowania mocy obowiązującej normy konstytucyjnej przez sam fakt wprowadzenia do systemu prawa europejskiego sprzecznej z nią regulacji wspólnotowej.

6.5. Z tekstu preambuły do Konstytucji nie można wyprowadzić norm prawnych w znaczeniu ścisłym. Niemniej dostarcza ona opartych na autentycznej wypowiedzi ustrojodawcy wskazówek co do zgodnych z jego intencjami kierunków interpretacji przepisów części normatywnej Konstytucji. Takie oddziaływanie przypisać też należy

preamble w zakresie wskazanych przez wnioskodawców wzorców kontroli konstytucyjnej, a zwłaszcza – unormowań art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 3 Konstytucji. Dotyczy to konstytucyjnej (a więc – prawnej) powinności wykazania, przy ich stosowaniu, troski o suwerenne i demokratyczne stanowienie o bycie i przyszłości Rzeczypospolitej oraz zagwarantowanie praw obywatelskich, a także sprawność i rzetelność instytucji publicznych.

7. Znaczenie Konstytucji RP w obowiązującym po akcesji porządku normatywnym

Rekapitulując dotychczasowe uwagi, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że nadrzędność Konstytucji w stosunku do całego porządku prawnego, w obszarze suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej, przejawia się w kilku płaszczyznach.

Po pierwsze, proces integracji europejskiej związany z przekazywaniem kompetencji w niektórych sprawach organom wspólnotowym (unijnym) ma oparcie w samej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Mechanizm przystąpienia Rzeczypospolitej do Unii Europejskiej znajduje wyraźną podstawę prawną w regulacjach konstytucyjnych. Jego ważność i skuteczność uzależniona jest od spełnienia konstytucyjnych elementów procedury integracyjnej, w tym również – procedury przekazywania kompetencji.

Po drugie, nadrzędność Konstytucji znajduje potwierdzenie w konstytucyjnie określonym mechanizmie kontroli konstytucyjności Traktatu akcesyjnego oraz aktów stanowiących jego integralne składniki. Mechanizm ten został oparty na tych samych zasadach, na jakich Trybunał Konstytucyjny orzekać może o zgodności z Konstytucją ratyfikowanych umów międzynarodowych. W takiej sytuacji przedmiotem kontroli stają się także, jakkolwiek pośrednio, inne akty prawa pierwotnego Wspólnot i Unii Europejskiej stanowiące załączniki do Traktatu akcesyjnego.

Po trzecie, przepisy (normy) Konstytucji jako aktu nadrzędnego i stanowiącego wyraz suwerennej woli narodu nie mogą utracić mocy obowiązującej bądź ulec zmianie przez sam fakt powstania nieusuwalnej sprzeczności pomiędzy określonymi przepisami (aktami wspólnotowymi a Konstytucją). W takiej sytuacji suwerenny polski ustrojodawca konstytucyjny zachowuje prawo samodzielnego zadecydowania o sposobie rozwiązania tej sprzeczności, w tym również o celowości ewentualnej zmiany samej Konstytucji.

Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w stosunku do prawa krajowego jest silnie eksponowana przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich.

Taki stan rzeczy jest uzasadniany celami integracji europejskiej oraz potrzebami tworzenia wspólnej europejskiej przestrzeni prawnej. Zasada ta stanowi niewątpliwie wyraz dążeń do zagwarantowania jednolitego stosowania i egzekucji prawa europejskiego. Nie ona jednak – na zasadzie wyłączności – determinuje ostateczne decyzje podejmowane przez suwerenne państwa członkowskie w warunkach hipotetycznej kolizji pomiędzy wspólnotowym porządkiem prawnym a regulacją konstytucyjną. W polskim systemie prawnym decyzje tego typu winny być podejmowane zawsze z uwzględnieniem treści art. 8 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z art. 8 ust. 1 Konstytucji pozostaje ona najwyższym prawem Rzeczypospolitej.

8. Przekazanie kompetencji Wspólnotom i Unii Europejskiej a suwerenność Rzeczypospolitej Polskiej i wspólne wartości konstytucyjne

8.1. W oparciu o art. 90 ust. 1 Konstytucji „Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”. Przytoczone unormowanie stanowi przejaw suwerennego otwarcia się ustrojodawcy konstytucyjnego na możliwe – pod warunkami uprzednio wskazanymi – poszerzenie katalogu aktów prawa mającego powszechnie obowiązywać na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Należy przypomnieć, że jeszcze przed ustanowieniem Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Rzeczpospolita Polska – przystępując do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i akceptując jurysdykcję Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – wyraziła zgodę na przekazanie pewnych kompetencji jurysdykcyjnych, stanowiących do tej pory wyłączną domenę sądów krajowych.

8.2. W kontekście zarzutu dotyczącego niezgodności kwestionowanych unormowań Traktatu akcesyjnego oraz Aktu dotyczącego warunków przystąpienia ze sformułowaniami preambuły do Konstytucji, w części odnoszącej się do suwerenności Narodu Polskiego, należy podkreślić, że przedmiotem przekazania – podlegającego ocenie konstytucyjności pod kątem respektowania suwerenności i bezpieczeństwa państwa (zgodnie z wymogami art. 126 ust. 2) – są kompetencje organów władzy państwowej „w niektórych sprawach”. Zostały one uprzednio ukształtowane „na podstawie i w ramach Konstytucji”, a zatem zgodnie z jej aksjologią, wyrażoną m.in. w sformułowaniach preambuły. Ponadto trzeba przypomnieć, że preambuła, akcentując znaczenie odzyskanej przez Polskę możliwości suwerennego i demokratycznego stanowienia o swoim losie, deklaruje jednocześnie potrzebę „współpracy ze wszystkimi krajami dla dobra Rodziny Ludzkiej”, przestrzegania obowiązku „solidarności z innymi” oraz uniwersalnych wartości, takich jak prawda i sprawiedliwość. Powinność ta odnosi się nie tylko do stosunków wewnętrznych, ale również zewnętrznych (por. P. Winczorek, *Konstytucja RP a prawo wspólnotowe*, „Państwo i Prawo” nr 11/2004, s. 7). Dodać należy, że analogiczne wartości, należące do wspólnego dziedzictwa prawnego państw europejskich, determinują cele i kierunek działania Wspólnot i Unii Europejskiej.

8.3. Konstytucja RP oraz prawo wspólnotowe oparte są na tym samym zespole wspólnych wartości wyznaczających naturę demokratycznego państwa prawnego oraz katalog i treść praw podstawowych. Zgodnie z art. 6 ust. 1 TUE: „Unia opiera się na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego, które są wspólne dla państw członkowskich”. Konsekwencją wspólnej dla wszystkich państw aksjologii systemów prawnych jest też to, że prawa zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólne dla państw członkowskich tworzą – zgodnie z art. 6 ust. 2 TUE – zasady ogólne prawa

wspólnotowego (por. J. P. Jacqué, *Droit constitutionnel d' Union européenne*, Paris 2001, s. 431). Okoliczność ta istotnie ułatwia współstosowanie i obopólnie przyjazną wykładnią prawa krajowego i wspólnotowego.

8.4. Zarówno tryb przekazania, jak i przedmiot przekazania zachowuje cechę pozostawiania „w zgodzie z Konstytucją” (traktowaną integralnie, wraz z preambułą) jako „najwyższym prawem Rzeczypospolitej”. Ewentualna zmiana trybu oraz przedmiotu przekazania (kompetencji przekazywanych) wymaga przestrzegania rygorów zmiany Konstytucji określonych w art. 235 tego aktu, tj. respektowania unormowań Konstytucji jako „prawa najwyższego Rzeczypospolitej”. 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).

8.5. Zarzut wnioskodawców, że zarówno Unia Europejska, jak i Wspólnoty Europejskie to organizacje ponadnarodowe, której to kategorii nie przewiduje Konstytucja RP, nie znajduje dostatecznego uzasadnienia. Traktat akcesyjny z 16 kwietnia 2003 r. został zawarty między dotychczasowymi państwami członkowskimi Wspólnot i Unii Europejskiej a państwami kandydującymi, w tym – Rzeczpospolitą Polską. Traktat ten odpowiada cechom umowy międzynarodowej w rozumieniu art. 90 ust. 1 Konstytucji. Państwa członkowskie pozostają suwerennymi podmiotami – stronami traktatów założycielskich Wspólnot i Unii Europejskiej. One też samodzielnie i zgodnie ze swymi konstytucjami ratyfikują zawierane Traktaty i dysponują prawem ich wypowiedzenia w trybie i na warunkach regulowanych w Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 23 maja 1969 r. Żaden zaskarżony akt normatywny nie określa Unii Europejskiej mianem „organizacji ponadnarodowej”. Zaliczenie jej do kręgu organizacji międzynarodowych znalazło potwierdzenie w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (wyr. wyrok z 31 maja 2004 r., sygn. K 15/04, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 47).

Należy podkreślić, że traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz Unię (jak też akty stanowione prawa pochodnego) nie posługują się pojęciem „organizacji ponadnarodowej”. Wprawdzie nazwy własne organizacji, o których mowa w art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 3 Konstytucji, nie zostały konstytucyjnie sprecyzowane, niemniej konstytucyjne kryteria takich organizacji spełniają aktualnie – w odniesieniu do członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej – tylko Wspólnoty i Unia Europejska. W tym stanie rzeczy pozbawione uzasadnienia są zarzuty wnioskodawców o przekazaniu zaskarżonymi postanowieniami Traktatu akcesyjnego i Aktu dotyczącego warunków przystąpienia kompetencji na rzecz organizacji nieprzewidzianej w art. 90 ust. 1 oraz o uznaniu pierwszeństwa prawa stanowionego w ramach organizacji niewskazanej w art. 91 ust. 3 Konstytucji – przed prawem krajowym.

Dlatego też teza zawarta we wniosku złożonym 19 kwietnia 2004 r. o „włączeniu państwa i narodu polskiego w system organizacji ponadnarodowej, jaką jest

Unia Europejska”, oparta jest na niemającym dostatecznych przesłanek prawnych rozróżnieniu organizacji „ponadnarodowych” i „międzynarodowych”. Nie znajduje ono oparcia ani w prawie międzynarodowym, ani też w postanowieniach Traktatu akcesyjnego i Aktu dotyczącego warunków przystąpienia. Na marginesie odnotować należy, iż w doktrynie prawa międzynarodowego publicznego i w orzecznictwie prawnomiędzynarodowym podmiotowość prawnomiędzynarodową przypisuje się Wspólnotom Europejskim. Podmiotowość Unii Europejskiej nie jest, jak dotychczas, w pełni i we wszystkich aspektach ostatecznie ukształtowana.

9. Kognicja polskiego Trybunału Konstytucyjnego a orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich

9.1. Przedmiotem oceny zgodności z powołanymi we wnioskach przepisami Konstytucji pozostają konkretne unormowania Traktatu akcesyjnego oraz Aktu dotyczącego warunków przystąpienia, a także – Aktu końcowego konferencji w Atenach. Trybunał Konstytucyjny nie może natomiast czynić przedmiotem dokonywanej przez siebie bezpośredniej oceny konstytucyjności wypowiedzi orzeczniczych Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. Dotyczy to zarówno konkretnych orzeczeń jak również – wyinterpretowanej z konkretnych orzeczeń – „stałej linii orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości”, do której odnoszą się wnioskodawcy (zwłaszcza we wniosku złożonym 19 kwietnia 2004 r.).

Niezależnie bowiem od elementów subiektywnych w „odczytaniu” i ustaleniu tejże „linii”, co z natury prowadzić może do nader zróżnicowanych rezultatów, ocena orzecznictwa jakiegokolwiek organu jurysdykcyjnego Wspólnot Europejskich pozostaje jednoznacznie poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego, ściśle określoną w art. 188 Konstytucji.

9.2. Trybunał Konstytucyjny nie podziela przy tym poglądu wyrażonego na rozprawie przez autorów wniosku z 2 września 2004 r., że wystarczającą podstawę inkorporacji do prawa traktatowego Wspólnot i Unii Europejskiej całego, a zarazem zróżnicowanego merytorycznie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich stanowi Protokół do Traktatu amsterdamskiego o stosowaniu zasad pomocniczości i proporcjonalności (por. załącznik nr 2 do Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864, t. II, s. 593-594). Protokół ten, traktowany jako element dopełniający Traktatu amsterdamskiego, odnosi się bowiem – zgodnie ze swą nazwą – wyłącznie do „stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności”.

9.3. Z tego powodu Trybunał Konstytucyjny, doceniając w pełni znaczenie Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i jego orzecznictwa w praktyce funkcjonowania Wspólnot i Unii Europejskiej, nie może odnieść się orzecznictwo do wypowiedzi ETS zawartych w orzeczeniach (selektywnie) przytoczonych przez autorów wniosku złożonego 19 kwietnia 2004 r. (s. 3) oraz wniosku złożonego 30 kwietnia 2004 r. (s. 1-2), jak też do podniesionych (na s. 4 pierwszego wniosku

i na s. 2 drugiego ze wskazanych wniosków) zarzutów niekoherencji wypowiedzi orzeczniczych ETS i art. 8 ust. 1 oraz art. 91 ust. 3 Konstytucji.

10. Kwestia konstytucyjności pytań prejudycjalnych kierowanych do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot (ETS) i Sądu Pierwszej Instancji

10.1. Wnioskodawcy, uznając Traktat akcesyjny i Akt o warunkach przystąpienia wraz z całym dorobkiem traktatowym Wspólnot za integralną całość unormowań, zakwestionowali również zgodność z art. 8 ust. 1, art. 174, art. 178 ust. 1, art. 188 oraz art. 195 ust. 1 Konstytucji art. 234 TWE w części dotyczącej powinności sądów ostatniej instancji oraz trybunałów krajowych w odniesieniu do wnoszenia pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (i Sądu Pierwszej Instancji).

10.2. Trybunał Konstytucyjny zwraca przede wszystkim uwagę, iż dotyczące pytań prejudycjalnych unormowanie art. 234 TWE ma zastosowanie tylko wówczas, gdy z uregulowań konstytucyjnych lub z ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych wynika powinność stosowania przez sądy lub trybunały RP aktów (przepisów) prawa wspólnotowego. Zakres stosowania prawa wspólnotowego przez organy Rzeczypospolitej Polskiej, w tym: sądy i trybunały, zdeterminowany został przez zasięg przekazania kompetencji w oparciu o uregulowania konstytucyjne art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 3.

Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich jest głównym, ale nie jedynym depozytariuszem uprawnień w zakresie stosowania traktatów w systemie prawnym Wspólnot i Unii Europejskiej. Orzeka on na zasadzie wyłączności (współ z Sądem Pierwszej Instancji – w sprawach objętych kognicją tego Sądu) o ważności i wykładni prawa wspólnotowego. Wykładnia prawa wspólnotowego, dokonywana przez ETS, winna mieścić się w zakresie funkcji i kompetencji przekazanych przez państwa członkowskie na rzecz Wspólnot. Powinna też korelować z zasadą subsydiarności, determinującą działania instytucji wspólnotowo-unijnych. Wykładnia ta winna być ponadto oparta na założeniu wzajemnej lojalności pomiędzy instytucjami wspólnotowo-unijnymi a państwami członkowskimi. Założenie to generuje – po stronie ETS – powinność przychylności dla krajowych systemów prawnych, po stronie zaś państw członkowskich – powinność najwyższego standardu respektowania norm wspólnotowych (por. J. Barcz, *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w świetle postanowień Konstytucji z 1997 r.*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” nr 2/2004, s. 23-24; F. Mayer, *The European Constitution and the Courts Adjudicating European Constitutional Law in a Multilevel System*, „Jean Monnet Working Paper” nr 9/03).

Państwa członkowskie zachowują prawo do oceny, czy prawodawcze organy wspólnotowe (unijne), wydając określony akt (przepis prawa), działały w ramach kompetencji przekazanych i czy wykonywały swe uprawnienia zgodnie z zasadami subsydiarności i proporcjonalności. Przekroczenie tych ram powoduje, że wydane poza nimi akty (przepisy) nie są objęte zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego

(por. W. Czapliński, *Członkostwo w Unii Europejskiej a suwerenność państwowa*, [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, red. E. Popławska, Warszawa 2000, s. 131 i n.; S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2002, s. 236).

10.3. Państwa członkowskie mogą zgodnie akceptować – w sposób wyraźny lub dorozumiany – wykładnię wykraczającą poza ścisłe ramy wyznaczone postanowieniami traktatów. W takich sytuacjach do tychże państw i ich organów należy zajęcie własnego stanowiska. Każda bowiem organizacja międzynarodowa pozostaje podmiotem wtórnym, którego powstanie, funkcje oraz kształt instytucjonalny zależą od odpowiednio wyrażonej woli państw członkowskich i suwerennych zbiorowości narodowych w tychże państwach. ETS nie dysponuje przy tym przekazaną mu kompetencją dokonywania wykładni prawa krajowego.

Ponadto mimo traktatowej powinności skierowania przez sąd (lub trybunał) pytania prejudycjalnego do ETS (lub Sądu Pierwszej Instancji), o skierowaniu konkretnego pytania decyduje tenże niezawisły sąd lub trybunał. Czyni tak, jeśli sam (będąc organem niezależnym i funkcjonującym zgodnie z konstytucyjną zasadą niezawisłości) poweźmie wątpliwości co do ważności lub wykładni aktu wspólnotowego. Powinność zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym stanowi prawną konsekwencję przyjętych suwerennie zobowiązań międzynarodowych (wspólnotowych) państwa polskiego jako państwa członkowskiego Wspólnot i Unii Europejskiej. Skoro powinność ta zdeterminowana została przez uregulowania, których konstytucyjności wnioskodawcy nie kwestionują, to logicznym następstwem tych okoliczności jest, że prawo, które ma być zastosowane i którego dotyczy pytanie prejudycjalne w ramach regulacji kwestionowanego art. 234 TWE, pozostaje w całości prawem o genezie wspólnotowej. Ratyfikując Traktat akcesyjny oraz Akt dotyczący warunków przystąpienia, Rzeczpospolita Polska zaaprobowała podział funkcji w ramach systemu organów Wspólnot i Unii Europejskiej. Elementem tego podziału pozostaje przypisanie interpretacji prawa wspólnotowego i troski o jej jednolitość Trybunałowi Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich.

10.4. Unormowanie art. 234 TWE z powyższych względów musi być ocenione jako racjonalne i niegodzące w uregulowania Konstytucji (zważywszy na art. 9, art. 90 ust. 1 i art. 91 tejże Konstytucji). Niezasadny pozostaje więc, skierowany do art. 234 TWE, zarzut nierespektowania nadrzędności unormowań konstytucyjnych, wynikającej z art. 8 ust. 1.

Zwrócenie się do właściwego organu wspólnotowego z pytaniem o ustalenie ważności lub treści aktu prawa wspólnotowego, które – zgodnie z ratyfikowanymi zobowiązaniami traktatowymi – winno być stosowane, nie stoi na przeszkodzie stosowaniu art. 174 Konstytucji. Przepis ten stanowi: „Sądy i trybunały wydają wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej”.

Nie występuje, w szczególności, funkcjonalna przeszkoda do wyrokowania „w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej”. Ponadto zastosowanie przy rozstrzyganiu

(w konkretnej sprawie, której dotyczyło pytanie prejudycjalne) prawa wspólnotowego (w interpretacji ETS) stanowi konsekwencję uprzednio podjętej, suwerennej decyzji Rzeczypospolitej Polskiej o przystąpieniu do Wspólnot i UE.

10.5. Zarzut niezgodności art. 234 TWE z art. 174 Konstytucji w ocenie Trybunału Konstytucyjnego trzeba uznać za chybiony, a przywołany wzorzec kontroli konstytucyjności za nieadekwatny do treści i uzasadnienia podniesionych zarzutów. Należało orzec, iż art. 234 TWE nie jest niezgodny z art. 174 Konstytucji.

11. Pytania prejudycjalne a kognicja polskiego Trybunału Konstytucyjnego

11.1. Wnioskodawcy zarzucili również art. 234 TWE niezgodność z treścią art. 188 Konstytucji. Przepis powołany w charakterze wzorca kontroli konstytucyjności określa właściwość kompetencyjną (pole kognicji) Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny nie dostrzega jednakże ani kompetencyjnego zagrożenia, ani też zawężenia zakresu zastosowania unormowań art. 188 Konstytucji, spowodowanego stosowaniem art. 234 TWE. Gdyby Trybunał Konstytucyjny RP zdecydował się wystąpić z pytaniem prejudycjalnym do ETS (lub Sądu Pierwszej Instancji) dotyczącym ważności bądź treści aktu (przepisu) prawa wspólnotowego, to – po pierwsze – winien to uczynić w ramach realizacji kompetencji orzeczniczych określonych w art. 188 Konstytucji (a więc w zgodzie z tym unormowaniem), a – po drugie – tylko w przypadkach, w których w zgodzie z Konstytucją, miałyby orzekając stosować prawo wspólnotowe. Trybunał Konstytucyjny nie dostrzega więc kolizji pomiędzy unormowaniem art. 234 TWE a przepisem art. 188 Konstytucji.

W tej sytuacji Trybunał stwierdza, że art. 234 TWE nie jest niezgodny z art. 188 Konstytucji.

11.2. W odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 234 TWE z art. 178 ust. 1 oraz art. 195 ust. 1 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że w przypadku pytań prejudycjalnych sądów ostatniej instancji lub trybunałów prawa krajowego (na podstawie art. 234 TWE) chodzi o przewidziane prawem stosowanie przez sądy i trybunały krajowe prawa wspólnotowego. Skoro powinność zastosowania prawa wspólnotowego wynika – na podstawie upoważnień konstytucyjnych – ze zgodnych z Konstytucją ratyfikowanych umów międzynarodowych, stanowiących dla Rzeczypospolitej Polskiej wiążące prawo międzynarodowe (art. 9 Konstytucji), trudno byłoby przyjąć, iż związanie niezawisłych sędziów (art. 178 ust. 1) czy sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 195 ust. 1) unormowaniami Konstytucji nie obejmuje konstytucyjnie przewidzianej powinności zastosowania prawa wspólnotowego wiążącego Rzeczpospolitą. Powinność taka jest prawnym następstwem ratyfikowania w zgodzie z Konstytucją (i na jej podstawie) umów międzynarodowych, zawartych z państwami Wspólnot i Unii Europejskiej. Elementem tychże umów pozostaje kwestionowany art. 234 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz kompetencja Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich do udzielania

odpowiedzi na pytania prejudycjalne i – szerzej – dokonywania wiążącej wykładni aktów prawa wspólnotowego.

W tej sytuacji Trybunał Konstytucyjny nie dopatrywał się adekwatności w powołaniu wzorców konstytucyjnych art. 178 ust. 1 i art. 195 ust. 1 dla oceny konstytucyjności art. 234 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Nie znalazł też, tym bardziej, przesłanek dla uznania tegoż unormowania za sprzeczne z art. 178 ust. 1 i z art. 195 ust. 1 Konstytucji.

11.3. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego zarzut niezgodności art. 234 TWE z art. 188 pkt 1 w zw. z art. 190 ust. 1 Konstytucji mieści w sobie elementy nieporozumienia. Celem pytań prawnych kierowanych do ETS i Sądu Pierwszej Instancji jest ustalenie jednolitej i niekwestionowanej (w późniejszych postępowaniach przed tymi organami) wykładni tych przepisów prawa wspólnotowego, które – na podstawie zgodnych z Konstytucją RP zobowiązań traktatowych – mają być stosowane przez sądy i trybunały RP w rozpatrywanych przez nie sprawach. Materia orzekania (z mocą powszechnie obowiązującą – art. 190 ust. 1 Konstytucji) przez polski Trybunał Konstytucyjny w sprawie zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją jest odmienna niż materia prejudycjalnych pytań prawnych do ETS (lub Sądu Pierwszej Instancji) oraz udzielonych na nie odpowiedzi. Czym innym jest bowiem ustalanie obowiązującego i znaczenia normatywnego przepisu prawa wspólnotowego, dokonywane – w ramach art. 234 TWE przez ETS lub Sąd Pierwszej Instancji. Czym innym jest natomiast porównywanie treści ustaw i umów międzynarodowych z postanowieniami Konstytucji oraz badanie ich zgodności przez Trybunał Konstytucyjny orzekający w ramach art. 188 pkt 1 z następstwami określonymi w art. 190 ust. 1 Konstytucji. Czynności wykonywane w obu wymienionych zakresach nie wykluczają się nawzajem i nie kolidują z sobą. Trybunał Konstytucyjny ma przy tym możliwość oceny konstytucyjności ustawy upoważniającej do ratyfikacji każdej umowy międzynarodowej poddawanej tego typu ratyfikacji, nie wyłączając umów określonych w art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 3 Konstytucji.

Przedmiotem kontroli konstytucyjności w ramach kognicji określonej w art. 188 pkt 1 Konstytucji (z następstwami sprecyzowanymi w art. 190 ust. 1) może być też sama umowa międzynarodowa, w tym – traktaty dotyczące relacji RP – Wspólnoty Europejskiej, a nadto – choć tylko w zakresie nieodłącznie związanym ze stosowaniem Traktatu akcesyjnego oraz stanowiącego jego integralny składnik Aktu o warunkach przystąpienia – Traktaty konstytuujące i modyfikujące Wspólnoty (Unię Europejską).

11.4. W tym stanie rzeczy zarzut dotyczący kolizji art. 234 TWE z art. 188 pkt 1 w zw. z art. 190 ust. 1 Konstytucji (lub z każdym z tych przepisów, traktowanym z osobna) nie znajduje – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – właściwej płaszczyzny odniesienia. Trybunał Konstytucyjny uznaje przeto powołane wzorce kontroli konstytucyjnej za nieadekwatne i orzeka, że art. 234 TWE nie jest niezgodny z art. 188 pkt 1 w związku z art. 190 ust. 1 Konstytucji.

12. Traktat akcesyjny i Akt dotyczący warunków przystąpienia a kwestia zmiany Konstytucji RP

12.1. Wnioskodawcy podnieśli także zarzut niezgodności art. 1 ust. 1 i 3 Traktatu akcesyjnego oraz art. 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia z art. 235 Konstytucji, określającym konstytucyjne wyznaczniki trybu zmiany Konstytucji. Zarzut oparty jest na przekonaniu wnioskodawców, że w wyniku akceptacji przez Rzeczpospolitą Polską wskazanych tu unormowań traktatowych nastąpiło odejście od litery regulacji konstytucyjnej, bez zachowania trybu uregulowanego w art. 235 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.

Niezależnie od okoliczności, iż wnioskodawcy, wyrażając przytoczoną tu ocenę, nie poparli jej zasadności dowodami o charakterze znaczącym prawnie, Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że materia unormowań zawartych we wskazanych tu uregulowaniach traktatowych pozostaje w rozłączności z treścią art. 235 Konstytucji. O ile bowiem z kwestionowanych przepisów traktatowych wynika zakres przyjmowanych za wiążące (w płaszczyźnie umownej, prawnomiędzynarodowej) regulacji wspólnotowych w następstwie akcesji do Wspólnot i Unii Europejskiej, o tyle przedmiotem regulacji art. 235 Konstytucji pozostaje kwestia inicjatywy oraz trybu dokonywania zmian Konstytucji w płaszczyźnie prawa wewnętrznego. Treści te, jak i płaszczyzny regulacji wyraźnie rozmiągają się z sobą, pozostając – w sensie prawnym (a tylko taki obejmuje kognicja Trybunału Konstytucyjnego, określona stosownie w art. 188 pkt 1) – w stosunku rozłączności. Okoliczność ta pozwala uznać dobór wzorca kontroli konstytucyjności (art. 235) za nieadekwatny do treści i uzasadnienia zarzutu.

12.2. W tej sytuacji Trybunał Konstytucyjny orzeka, że art. 1 ust. 1 i 3 Traktatu akcesyjnego i art. 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia nie są niezgodne z art. 235 Konstytucji.

13. Wybory do Parlamentu Europejskiego a Konstytucja RP

13.1. Sformułowany we wniosku z 2 września 2004 r. zarzut niezgodności art. 190 TWE z art. 101 ust. 1 Konstytucji – w ocenie wnioskodawców – spowodowany pominięciem w tym przepisie uprawnienia (wskazania właściwości) do kontroli legalności wyborów do Parlamentu Europejskiego dotknięty jest – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – wadą „pomieszania” płaszczyzn rozumowania.

Polski ustrojodawca konstytucyjny może suwerennie regulować proces wyborów do organów władzy państwowej oraz organów wybieralnych samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej. Nie jest natomiast funkcją polskiej Konstytucji normowanie wyboru organów Wspólnot i Unii Europejskiej. Stanowi ono materię umów międzynarodowych konstytuujących Wspólnoty i Unię Europejską, ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską. Z tego też powodu uregulowań dotyczących kontroli ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego należy poszukiwać w traktatach

międzynarodowych, konstytuujących Wspólnoty Europejskie i Unię Europejską. Nie stoi to na przeszkodzie stosownemu uregulowaniu w Rzeczypospolitej Polskiej – w drodze ustawy zwykłej – samego przebiegu wyborów do Parlamentu Europejskiego, odbywanych na terytorium Rzeczypospolitej. Unormowanie to musi więc uwzględnić zasadę traktatową (jako konsekwencję jednolitego obywatelstwa Unii Europejskiej), że czynne oraz bierne prawo wyborcze do tegoż Parlamentu na terytoriach wszystkich państw członkowskich służy wszystkim obywatelom europejskim (nie zaś tylko obywatelom „krajowym”). Nadto wskazana tu regulacja ustawowa winna „uwzględniać konstytucyjną zasadę przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami”. Zasady te są sformułowane w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i odpowiadają idei „współpracy ze wszystkimi krajami”, ujętej w preambule do Konstytucji (por.: wyrok TK z 27 maja 2003 r., sygn. K 11/03, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 43; K. Działocha, *Podstawy prounijnej wykładni Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” nr 11/2004, s. 32).

W tej sytuacji brak regulacji dotyczącej badania ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego w Konstytucji traktować należy – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – jako *désintéressement* polskiego ustrojodawcy regulacją tej kwestii na poziomie konstytucyjnym. W okresie stanowienia Konstytucji w 1997 r. (a więc w okresie poprzedzającym akcesję do Unii Europejskiej) było to rozstrzygnięcie sytuacyjnie zrozumiałe (inne rozwiązanie mogło bowiem zasadnie uchodzić za przedwczesne). W efekcie kwestia badania ważności tych wyborów nie uzyskała w 1997 r. regulacji konstytucyjnej. Uniemożliwia to powołanie konkretnego wzorca kontroli konstytucyjnej w celu oceny uregulowania umowy międzynarodowej, jakim jest art. 190 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (dotyczący wyborów do Parlamentu Europejskiego). Pola regulacji tego przepisu traktatowego i art. 101 ust. 1 Konstytucji (dotyczącego li tylko badania ważności wyborów do Sejmu i Senatu RP) „rozmiągają się” i pozostają w stosunku rozłączności.

13.2. Z tych przeto powodów Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż art. 190 TWE nie jest niezgodny (nie dotyczy bowiem istotnego dla oceny pola regulacji) z unormowaniem art. 101 ust. 1 Konstytucji.

14. Kompetencje Rady Wspólnot (Unii) a art. 4 i art. 5 Konstytucji RP

14.1. We wniosku z 2 września 2004 r. podniesiony został zarzut sprzeczności art. 202 i art. 203 TWE z art. 4, art. 5 oraz art. 10 Konstytucji. Wskazane tu unormowania traktatowe mają charakter kompetencyjno-ustrojowy. Przekazują podstawowe kompetencje do stanowienia wiążących aktów prawa wspólnotowego (unijnego) Radzie, w której składzie i w procesie podejmowania decyzji (w tym: stanowienia aktów prawa wspólnotowego) uczestniczą uprawnieni przedstawiciele rządów państw członkowskich. Takie rozwiązanie ustrojowe wnioskodawcy uznają za uszczuplające kompetencje polskiego parlamentu (Sejmu i Senatu), nadto – niedemokratyczne i „prowadzące do despotyzmu UE i jedynowładztwa Rady”. W płaszczyźnie prawnej

zarzucają nadto art. 202 i art. 203 TWE kolizję z zasadą suwerenności Narodu w Rzeczypospolitej Polskiej (art. 4 Konstytucji), uregulowaniami art. 5 (w zakresie – zwłaszcza – powinności „strzeżenia niepodległości państwa polskiego i jego dziedzictwa narodowego”) oraz z zasadą podziału i równowagi władz, wyrażoną w art. 10 Konstytucji.

14.2. Rozstrzygając o zarzucie sprzeczności art. 202 i art. 203 TWE z zasadą suwerenności Narodu jako podstawą ustroju wewnętrznego RP (zawartą w preambule oraz w art. 4 Konstytucji), Trybunał Konstytucyjny przypomina, że suwerennie ratyfikując – na podstawie wyniku przeprowadzonego referendum ogólnokrajowego – Traktat akcesyjny i Akt dotyczący warunków przystąpienia, Rzeczpospolita Polska suwerennie uznała Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską za wiążące ją prawo międzynarodowe (art. 9 Konstytucji). Postanowieniami tego Traktatu pozostają kwestionowane przez wnioskodawców art. 202 i art. 203 TWE. Uregulowania te przewidują właściwość Rady Wspólnot (w składzie ukształtowanym przez ratyfikowane przez RP traktaty) do stanowienia aktów prawa wspólnotowego „w niektórych sprawach” przekazanych do regulowania Wspólnotom Europejskim ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, na podstawie art. 90 ust. 1 bądź art. 91 ust. 3 Konstytucji.

W zakresie suwerennie przekazanych spraw Wspólnotom (i gestii prawa wspólnotowego) z woli państw członkowskich (w ich liczbie: z woli Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 3 Konstytucji) działa prawodawczo Rada. Państwa członkowskie współuczestniczą w stanowieniu prawa wspólnotowego (i podejmowaniu innych decyzji) na zasadach traktatowo określonych. Uregulowanie art. 4 Konstytucji kształtuje natomiast system wykonywania władzy, w tym: stanowienia prawa, w obrębie i na wewnętrzny użytek Rzeczypospolitej Polskiej.

Wola Narodu jako suwerena uzewnętrzniła się w istotnej tu sferze w trakcie referendum upoważniającego do ratyfikacji Traktatu akcesyjnego i Aktu dotyczącego warunków przystąpienia. Nadto – zarówno w formie przedstawicielskiej, jak i bezpośredniej (referendum ogólnokrajowego) – znajduje ona wyraz w decydowaniu o losie podstawowych regulacji traktatowych oraz w oddziaływaniu na treść aktów prawa wspólnotowego – w procesie ich opiniowania przez właściwe komisje Sejmu i Senatu oraz kształtowanie, formowanego na bazie parlamentarnej, stanowiska rządu, który jest odpowiedzialny konstytucyjnie przed Sejmem.

14.3. Podniesiona przez wnioskodawców – przy wskazaniu art. 5 Konstytucji jako wzorca kontroli konstytucyjności – powinność „strzeżenia” niepodległości oraz dziedzictwa narodowego materializuje się m.in. w obowiązku Prezydenta RP (art. 122 ust. 2 Konstytucji) „stania na straży” suwerenności państwa przy okazji dokonywania ratyfikacji i inicjowania kontroli zgodności traktatów „wspólnotowych” z Konstytucją RP, w tym: z jej art. 5 (zob. M. Grzybowski, *Role ustrojowe Prezydenta RP w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej*, [w:] „Państwo i Prawo” nr 7/2004, s. 5-11). Również Sejm i Senat RP, formułując ustawowe upoważnienia do ratyfikacji konkretnych umów o przekazaniu kompetencji na rzecz Wspólnot (Unii) lub konstytuujących Wspólnoty

(Unię), są związane powinnością respektowania wymogów art. 5 Konstytucji. Rozpatrywanie kwestii konstytucyjności ustawy upoważniającej do ratyfikacji umowy przekazującej kompetencje mieści się w obrębie kognicji Trybunału Konstytucyjnego (akt ten pozostaje bowiem ustawą w rozumieniu art. 188 Konstytucji). Prezydent RP w trybie kontroli prewencyjnej, a inne podmioty określone w art. 191 Konstytucji (w tym pięćdziesięciu posłów lub trzydziestu senatorów) mogą wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie już uchwalonej ustawy upoważniającej (zob. K. Wójtowicz, op.cit., s. 169).

Wskazane tu kryteria oceny zgodności z art. 5 Konstytucji odnoszą się nadto do możliwości badania treści Traktatu akcesyjnego (w związku z art. 202 i art. 203 TWE), ratyfikowanego w trybie art. 90 ust. 3 Konstytucji, tj. za zgodą na ratyfikację wyrażoną w trybie referendum ogólnokrajowego, oraz badania – stanowiącego jego część integralną – Aktu dotyczącego warunków przystąpienia. Możliwość ta stanowi prawną gwarancję ochrony wartości wskazanych w art. 5 Konstytucji w zastosowaniu do kompetencji prawodawczych, które są suwerennie przekazywane przez państwo polskie (i inne państwa członkowskie) na rzecz Wspólnot i Unii Europejskiej.

W tej sytuacji – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – trudno byłoby dopatrzeć się konfliktu uregulowań art. 202 i art. 203 TWE z treścią art. 5 Konstytucji. Trybunał orzeka przeto, że art. 202 i art. 203 TWE nie są niezgodne z art. 5 Konstytucji.

15. Funkcjonowanie Rady Wspólnot (Unii) a zasada podziału władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP)

15.1. Trzeci ze wskazanych wzorców konstytucyjnych, tj. art. 10 Konstytucji, statuujący zasadę podziału i równowagi władz, jest zasadą ustrojową odnoszącą się do relacji pomiędzy organami władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej oraz władzy sądowniczej w systemie konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej. Zasada zawarta w art. 10 Konstytucji (podziału i równowagi władz) jest – co należy podkreślić – zasadą ustroju wewnętrznego RP. Już z tego powodu nie znajduje bezpośredniego zastosowania do relacji pomiędzy władzami (organami) Wspólnot i Unii Europejskiej. Powołany wzorzec, jako odnoszący się do ustroju państwowego RP, nie może być zatem uznany za adekwatny do oceny demokracji czy też konstytucyjności ustroju Wspólnot oraz Unii Europejskiej.

15.2. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny dostrzega „refleksowe” oddziaływanie na relacje między poszczególnymi władzami Rzeczypospolitej Polskiej uczestnictwa konstytucyjnych organów Rzeczypospolitej, w tym: Rady Ministrów i organów administracji rządowej (a także opinii Sejmu i Senatu) w podejmowaniu decyzji (stanowieniu prawa) w obrębie instytucji WE i UE. Z tego też powodu Trybunał Konstytucyjny uznaje za niezbędny wpływ obywateli lub ich przedstawicieli na rozstrzygnięcia dotyczące relacji ze Wspólnotami (co wspiera w swym orzecznictwie, orzekając m.in. o konstytucyjności referendum akcesyjnego oraz o istnieniu konstytucyjnych przesłanek uczestnictwa Senatu RP i jego komisji – jako organu przedstawicielstwa

Narodu w opiniowaniu stanowiska Rady Ministrów w przedmiocie stanowiących przez Radę aktów prawa wspólnotowego; por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2005 r., sygn. K 24/04, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 3).

16. Art. 12-13 TWE a problem zakazu dyskryminacji

16.1. Wnioskodawcy (we wniosku z 2 września 2004 r.) podnoszą zarzut niezgodności art. 12 i art. 13 TWE, wprowadzających zakaz wszelkiej dyskryminacji ze względu na cechy osobowe: a zwłaszcza – przynależność państwową, rasę, płeć, religię czy orientację seksualną, z art. 6 i art. 18 Konstytucji. Wskazany jako wzorzec kontroli konstytucyjności art. 6 ust. 1 nakazuje Rzeczypospolitej Polskiej stworzenie warunków do upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego. W art. 6 ust. 2 nakłada powinność udzielania pomocy Polakom zamieszkałym za granicą w zachowaniu ich związku z narodowym dziedzictwem kulturalnym. W ocenie wnioskodawców wynikający z art. 12 TWE zakaz dyskryminacji stanowiłby przeszkodę dla promowania i stwarzania warunków dostępu do dóbr polskiej kultury narodowej, utrudniając realizację powinności państwa polskiego, określonych normą programową zawartą w art. 6 Konstytucji. Wniosek taki odnoszą także do przewidzianej w art. 6 ust. 2 Konstytucji powinności udzielania pomocy Polakom zamieszkałym za granicą. Wnioskodawcom chodzi zwłaszcza o Polaków mieszkających poza granicami państw Unii Europejskiej.

16.2. Rozpatrując zarzuty i argumentację wnioskodawców, Trybunał Konstytucyjny pragnie podkreślić, że zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, rasę, płeć i inne cechy osobowe należy obecnie do podstawowego kanonu reguł prawa, tak międzynarodowego, jak i wewnętrznego. Rzeczpospolita Polska zobowiązana jest przestrzegać tego zakazu z racji swej przynależności do systemu ONZ, Rady Europy (w tym w szczególności ze względu na ratyfikację Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych). Ponadto zakaz ten stanowi prawną konsekwencję konstytucyjnej zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1) i został wprost wprowadzony w art. 32 ust. 2 („Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”). W odniesieniu do kryterium płci zasada równego traktowania (i tkwiący w niej immanentnie zakaz dyskryminacji) została wyrażona wprost w art. 33 Konstytucji.

16.3. Polski ustrojodawca konstytucyjny, formułując zasady ujęte w art. 32 i art. 33 Konstytucji i ujmując – w tym samym akcie prawnym – powinności państwa polskiego określone w art. 6 ust. 1 i 2, potraktował te regulacje jako niesprzeczne z sobą i współobowiązujące z mocą właściwą normom konstytucyjnym.

Art. 12 i art. 13 TWE nie wprowadzają – w porównaniu z art. 32 i art. 33 Konstytucji – nowości normatywnej. Nie tworzą nowego merytorycznie stanu prawnego. Ich cechą jest tylko to, że są uregulowaniami traktatowymi prawa wspólnotowego.

Obowiązują zatem w szerszej skali terytorialnej, tj. na obszarze wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej.

16.4. Z formalnoprawnego punktu widzenia – w świetle art. 8 ust. 1 i art. 87 ust. 1 i art. 91 ust. 2 Konstytucji Traktat akcesyjny i akty stanowiące jego integralne składniki mają status umowy międzynarodowej ratyfikowanej w sposób kwalifikowany (na podstawie upoważnienia udzielonego w drodze referendum ogólnokrajowego). Z tego powodu ustępuje miejsca uregulowaniom konstytucyjnym, wyposażonym w najwyższą moc prawną. Już z tej przyczyny postanowienia art. 6 Konstytucji zachowują nadrzędność wobec unormowań (między innymi) art. 12 i art. 13 TWE i pierwszeństwo zastosowania. Nie jest przeto możliwe (nawet gdyby założyć pokrywanie się „pól normowania”) przełamanie postanowieniami art. 12-13 TWE unormowania art. 6 Konstytucji. Niezależnie od tej oceny, Trybunał Konstytucyjny nie dostrzega w kwestionowanych regulacjach TWE ograniczenia realizacji (lub innego zagrożenia) dla norm (programowych), wynikających z art. 6 Konstytucji. W tym stanie rzeczy Trybunał orzeka, iż art. 12 i art. 13 TWE nie są niezgodne z art. 6 Konstytucji.

16.5. Wnioskodawcy wypowiadają nadto pogląd, iż zakaz dyskryminacji (ze względu m.in. na orientację seksualną), sformułowany w art. 13 TWE, prowadzi do podważania konstytucyjnej reguły traktowania małżeństwa jako „związku kobiety i mężczyzny”, objętego ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej (zgodnie z art. 18 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny pragnie zauważyć, że wskazany tu zakaz dyskryminacji (ze względu na płeć) odnosi się do osób fizycznych (i ewentualnie: ich organizacji). Nie odnosi się natomiast do instytucji małżeństwa jako takiej. Ponadto – analogiczny zakaz dyskryminacji jest również elementem polskiego systemu konstytucyjnego. W ujęciu generalnym wynika on z postanowień art. 32 ust. 2 Konstytucji, a w odniesieniu do kryterium płci stanowi następstwo unormowań art. 33 ust. 1 i 2 Konstytucji.

16.6. Małżeństwo (jako związek kobiety i mężczyzny) uzyskało w prawie krajowym RP odrębny status konstytucyjny zdeterminowany postanowieniami art. 18 Konstytucji. Zmiana tego statusu byłaby możliwa jedynie przy zachowaniu rygorów trybu zmiany Konstytucji, określonych w art. 235 tego aktu. W żadnym wypadku, także ze względów formalnoprawnych, zmiana charakteru czy statusu małżeństwa w polskim systemie prawnokonstytucyjnym nie mogłaby przyjąć formy ratyfikowanej umowy międzynarodowej (nawet: ratyfikowanej w sposób kwalifikowany). Taki zaś status zachowuje Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską.

Na marginesie można dodać, że zakaz wszelkiej dyskryminacji (dotyczący społeczności „obywateli Unii Europejskiej”), zawarty w art. 12 i art. 13 TWE oznacza, że organy i instytucje RP jako państwa związane tym Traktatem nie mogą wprowadzać w prawie krajowym oraz stosować dyskryminacji również ze względu na stan (status) rodzinny obywateli europejskich.

17. Kompetencje Rady Wspólnot a zasada demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP)

17.1. Autorzy wniosku z 2 września 2004 r. podnieśli zarzut, że uregulowania Aktu dotyczącego warunków przystąpienia, a w szczególności rozwiązania instytucjonalne i kompetencyjne przyjęte w TWE (w tym: w art. 190) pozostają w kolizji z zasadą demokratycznego państwa prawa, wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Wnioskodawcy krytycznie oceniają fakt koncentracji uprawnień prawodawczych w gestii Rady Wspólnot (stanowiącej emanację oraz forum współdziałania rządów państw członkowskich, a więc – organów władzy wykonawczej) oraz zamazywanie podziału władzy na prawodawczą i sądowniczą na skutek praktyki orzeczniczej ETS.

17.2. Rozpatrując ten zarzut, Trybunał Konstytucyjny pragnie, w pierwszym rzędzie, zaakcentować, że zasada demokratycznego państwa prawa pozostaje – zgodnie ze swą nazwą – regułą odnoszącą się do funkcjonowania państw, niekoniecznie zaś – do organizacji międzynarodowych.

Solidaryzując się z przekonaniem wnioskodawców o wartości zasad i mechanizmów demokratycznych (znajdującym zresztą wyraz również w Traktatach konstytuujących Wspólnoty i Unię Europejską), Trybunał Konstytucyjny nie może – jak już wspomniano – mechanicznie przenieść stosowania reguły ustroju państwowego Rzeczypospolitej Polskiej na organizacje międzynarodowe: Wspólnoty i Unię Europejską. Dotyczy to również konstrukcji podziału i równowagi władz, traktowanej jako element zasady demokratycznego państwa prawa (choć wyrażonej również *expressis verbis* w art. 10 Konstytucji).

17.3. Tym samym Trybunał Konstytucyjny nie może potraktować jako adekwatnego wzorca do oceny rozwiązań ustrojowych w obrębie Wspólnot i Unii Europejskiej unormowania ustrojowego w jednym z państw członkowskich (i to od niedawna), tj. – Rzeczypospolitej Polskiej. Powoduje to konieczność uznania wzorca art. 2 Konstytucji za niewystarczająco adekwatny do oceny uregulowań kompetencyjnych dotyczących stanowienia prawa wspólnotowego przez Radę Wspólnot (Unii Europejskiej). Analogiczna ocena objąć musi praktykę orzekania przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (w relacji do stanowienia prawa wspólnotowego). Ocena praktyki ustrojowej (tj. stanowienia prawa) nie jest nadto objęta kognicją Trybunału Konstytucyjnego wynikającą z art. 188 Konstytucji. Poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego, określoną w tym unormowaniu, pozostaje również orzekanie o założeniach wewnętrznych Wspólnot i Unii Europejskiej, zawartych w aktach prawa wspólnotowego.

18. Zarzuty o charakterze szczegółowym

Obok rozstrzygnięć w kwestiach zasadniczych zarzutów podniesionych we wszystkich trzech wnioskach, obowiązkiem Trybunału Konstytucyjnego jest wypowiedzieć

się również co do innych zarzutów, najczęściej o charakterze szczegółowym, zgłoszonych przez wnioskodawców.

Bez wątpienia wcześniejsze rozważania Trybunału Konstytucyjnego stosują się *mutatis mutandis* także do niektórych zarzutów z tej grupy. Wiele zarzutów (zgłoszonych zwłaszcza we wniosku z 2 września 2004 r.) wymaga jednak potraktowania odrębnego, z uwagi na charakter i treść kwestionowanych przepisów prawa europejskiego, jak i wskazywane wzorce kontroli ich konstytucyjności.

18.1. Traktat akcesyjny i Akt o warunkach przystąpienia a Konkordat

Niezależnie od wcześniej wskazanych zarzutów wobec art. 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia, wnioskodawcy zarzucają mu ponadto niezgodność z art. 25 ust. 4 i art. 91 ust. 3 Konstytucji. Ich zdaniem sprzeczność z art. 25 ust. 4 Konstytucji wyraża się w tym, że zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego stosunki między RP a Kościołem katolickim regulowane dotychczas w Konkordacie ma zastąpić Traktat akcesyjny. Natomiast sprzeczność z art. 91 ust. 3 ma polegać na tym, że przepis Konstytucji ogranicza pierwszeństwo prawa wspólnotowego wyłącznie do kolizji z ustawami.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zarzut sprzeczności art. 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia z art. 25 ust. 4 Konstytucji należy uznać za w pełni bezzasadny. Wnioskodawcy nie przedstawili szczegółowej argumentacji, uzasadniającej ich twierdzenia. Nie wiadomo więc, w czym wyraża się – ich zdaniem – kolizja między zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego a postanowieniem Konstytucji wskazanym jako wzorzec kontroli konstytucyjności zakwestionowanego przepisu. Zasada pierwszeństwa w stosowaniu prawa wspólnotowego nie stoi na przeszkodzie swobodnemu układaniu stosunków między RP a Kościołem katolickim w drodze umowy międzynarodowej, co przewiduje unormowanie art. 25 ust. 4. Ze sformułowań wniosku nie wynika skąd wnioskodawcy wywodzą twierdzenie, że postanowienia Konkordatu regulujące stosunki między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim miałyby być zastąpione przez Traktat akcesyjny. Nie jest wszak domeną prawa wspólnotowego regulowanie relacji między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi.

Ponadto dopóki Konkordat nie zostanie wypowiedziany przez którąkolwiek ze stron tej umowy międzynarodowej, pozostaje ona wiążąca. Zgodnie z art. 9 Konstytucji, Polska ma obowiązek jej przestrzegania. Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego nie ma wpływu na tę sytuację prawną. Ze wskazanego tu punktu widzenia nie dochodzi zatem do kolizji między art. 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia z art. 25 ust. 4 Konstytucji.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przepis art. 2 Aktu nie jest niezgodny z art. 25 ust. 4 jako wskazanym wzorcem kontroli konstytucyjności.

18.2. Prawa cudzoziemców-obywateli Unii Europejskiej do udziału w wyborach lokalnych

Sprzeczność z Konstytucją RP zarzucają wnioskodawcy postanowieniom art. 19 ust. 1 TWE. Przepis ten stanowi, że: „Każdy obywatel Unii mający miejsce

zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie jest obywatelem, ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w Państwie Członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych zasadach jak obywatele tego Państwa. Prawo to jest wykonywane z zastrzeżeniem szczegółowych warunków ustalonych przez Radę stanowiącą jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim; warunki te mogą przewidywać odstępstwa, jeśli uzasadniają to specyficzne problemy Państwa Członkowskiego”.

W ocenie wnioskodawców sprzeczność art. 19 ust. 1 TWE z art. 1 i art. 62 ust. 1 Konstytucji ma się wyrażać w przyznaniu obywatelom UE biernego i czynnego prawa wyborczego w wyborach lokalnych. W ten sposób prawa obywatelskie zagwarantowane w Konstytucji dla obywateli polskich są – ich zdaniem – bezprawnie rozciągane na inne osoby, przez co ogranicza się prawa obywatelskie gwarantowane w Konstytucji. Oznacza to, że Polska przestaje być „dobrem wspólnym obywateli polskich”, a staje się „dobrem wspólnym obywateli Unii Europejskiej”. Dobro wspólne – Rzeczpospolita Polska – staje się po przystąpieniu do UE i Wspólnot jedną z dwudziestu pięciu części należących do ponadnarodowego organizmu zwanego Unią Europejską. Tym samym – jak twierdzą wnioskodawcy – Rzeczpospolita Polska przestaje być niepodległą.

Czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach lokalnych, o którym mowa w art. 19 ust. 1 TWE, przysługujące w państwie członkowskim miejsca zamieszkania obywatelom UE, nieposiadającym obywatelstwa polskiego, nie zagrażają Rzeczypospolitej Polskiej jako dobru wspólnemu wszystkich obywateli, z uwagi na konstytucyjnie określony charakter wspólnot samorządowych oraz nałożone na nie zadania i przyznane w związku z tym kompetencje. Zgodnie z Konstytucją RP (art. 16 ust. 1) wspólnotę samorządową stanowi z mocy prawa „ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego”. Wspólnoty te tworzą odpowiednio wszyscy mieszkańcy gmin, powiatów i województw z mocy prawa, jakim jest Konstytucja RP.

Konstytucja jako „najwyższe prawo Rzeczypospolitej” nie uzależnia przy tym przynależności do wspólnoty samorządowej od posiadania polskiego obywatelstwa. O przynależności rozstrzyga do wspólnoty miejsce zamieszkania (centrum aktywności życiowej), będące podstawowym rodzajem więzi w tego typu wspólnotach. Przy wyborze do organów samorządu terytorialnego (zwłaszcza w gminach) wchodzi w grę nie tyle realizacja suwerennych praw Narodu, ile praw wspólnoty mieszkańców, która jest fundamentem samorządności lokalnej i której członkami pozostają wszyscy mieszkańcy danej jednostki samorządowej, w tym: cudzoziemcy-obywatele Unii Europejskiej. Dodać należy, że każde z państw członkowskich (w tym: Rzeczpospolita Polska) suwerennie reguluje kwestie wymogów wyborczych, w tym także pojęcia „mieszkańca” czy „miejsca zamieszkania”. Dyrektywa Rady 94/80/WE z 19 grudnia 1994 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii, mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami (Dz. Urz. WE L 3682 z 31.12.1994 r., s. 38-47), nie zawiera zbiorczej definicji ani też wskazania wyróżników „miejsca zamieszkania”.

Władza publiczna, w której sprawowaniu wspólnota samorządowa uczestniczy, ma charakter wyłącznie lokalny. W skali państwa dobro ogólne ma pierwszeństwo przed dobrem indywidualnym czy partykularnym interesem grupowym i to niezależne od składu mieszkańców tej czy innej jednostki podziału terytorialnego. Nie występuje nadto zagrożenie dla niepodległości Polski, gdyż w obrębie samorządu terytorialnego nie mogą być podejmowane rozstrzygnięcia czy inicjatywy dotyczące całego państwa. Trudno też zakładać, że wspólnoty samorządowe, nawet przygraniczne, zostaną zdominowane przez obywateli innych państw członkowskich, którzy aktywnie działać będą na szkodę niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej. Nie wyklucza to możliwości wprowadzenia odpowiednich zabezpieczeń w przyszłości, do czego zresztą upoważnia sformułowanie art. 19 ust. 1 TWE dotyczące możliwości odstępstw ze względu na specyficzne problemy państwa członkowskiego. Trybunał Konstytucyjny podziela w tym zakresie pogląd Prokuratora Generalnego, że „idąc tokiem rozumowania zaprezentowanego przez wnioskodawców, należałoby konsekwentnie uznać, że przepis art. 19 ust. 1 TWE stwarza zagrożenie dla niepodległości każdego państwa członkowskiego, skoro prawo wyborcze, o którym w nim mowa, przysługuje każdemu obywatelowi UE, zamieszkającemu w jakimkolwiek państwie członkowskim i nieposiadającemu obywatelstwa państwa zamieszkania. Trudno jest założyć, że inne, poza Polską, państwa członkowskie nie chronią własnej niepodległości. Nie sposób także uznać, że z powodu przyznania prawa, o którym mowa, Rzeczpospolita Polska przestaje być dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Właśnie wzgląd na dobro wspólne był celem integracji z Unią Europejską, aprobowanym w referendum ogólnokrajowym”.

Przepisom art. 19 ust. 1 TWE wnioskodawcy zarzucają sprzeczność z art. 62 ust. 1 Konstytucji. Sprzeczność ta miałaby polegać na tym, że „każdy obywatel Unii (nie tylko obywatel polski) ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w państwie członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych zasadach jak obywatel tego państwa”.

Zarzucając, że unormowanie to jest sprzeczne z postanowieniami art. 62 ust. 1 Konstytucji (gwarantującego obywatelom polskim prawo wybierania m.in. przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego) wnioskodawcy nie przedstawiają szerszego uzasadnienia. Zdają się stać na stanowisku, że wszystkie prawa przyznane w Konstytucji obywatelom polskim charakteryzuje swoista ekskluzywność. Miałaby być ona rozumiana w ten sposób, że jeżeli dane prawo przyznane zostało obywatelowi polskiemu, to nie można go ponadto przyznać obywatelom innych państw, w tym obywatelom Unii Europejskiej (jakkolwiek obywatele polscy są też obywatelami Unii).

Tak pojmowana „ekskluzywność” konstytucyjnych praw obywateli nie znajduje jednoznacznego uzasadnienia w postanowieniach samej Konstytucji. W szczególności nie każde rozciągnięcie określonego prawa obywatelskiego na inne osoby prowadzi do naruszenia gwarancji konstytucyjnej udzielonej temu prawu.

Ustanowione w art. 19 ust. 1 TWE czynne i bierne prawo wyborcze do organów samorządu terytorialnego jest pochodną obywatelstwa Unii. Jest także praktycznym wyrazem stosowania zasady równości i zasady niedyskryminacji, a także konsekwencją prawa do swobodnego przemieszczania się i wolności osiedlania na terytorium

dowolnego państwa członkowskiego Unii. Zgoda państw członkowskich na swobodę przemieszczania nie miałaby zresztą pełnego praktycznego znaczenia bez prawa udziału w wyborach do organów przedstawicielskich w miejscu osiedlenia (i to przy korzystaniu z praw wyborczych na warunkach określanych przez właściwe terytorialnie państwo).

W tym stanie rzeczy, po dokonaniu analizy zarzutów i ich uzasadnienia, Trybunał Konstytucyjny orzeka, że zarzucana sprzeczność między kwestionowanym przepisem Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) a art. 1 i art. 62 ust. 1 Konstytucji nie występuje.

18.3. Finansowanie partii politycznych w Parlamencie Europejskim a ograniczenia wynikające z art. 13 Konstytucji

Wnioskodawcy uznają art. 191 TWE za niezgodny z art. 13 Konstytucji. Kwestionowany przepis (art. 191 TWE) dotyczy roli partii politycznych na poziomie europejskim. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską uznaje partie za „ważny czynnik integracji w ramach Unii” przyczyniający się „do kształtowania świadomości europejskiej i wyrażania woli politycznej obywateli Unii”. Przepis ten nadto upoważnia Radę do określenia „statusu partii politycznych na poziomie europejskim, w szczególności zasad dotyczących ich finansowania”.

Wnioskodawcy uznają ten przepis za niezgodny z art. 13 Konstytucji z tego powodu, że w Parlamencie Europejskim uzyskały swą reprezentację partie odwołujące się w swoich programach – co podnoszą wnioskodawcy – do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu. W ocenie autorów wniosku złożonego 2 września 2004 r. prowadzi to do sytuacji, w której – zdaniem wnioskodawców – partie zakazane przez Konstytucję RP będą współfinansowane przez polskiego podatnika.

Jak zauważa Prokurator Generalny, przepis art. 191 TWE należy odczytywać w świetle deklaracji przyjętej przez konferencję w tej sprawie, dołączonej do Traktatu z Nicei. Wedle wskazanej tu deklaracji postanowienia art. 191 TWE nie oznaczają przekazania kompetencji Wspólnocie Europejskiej i nie wpływają na stosowanie odpowiednich przepisów konstytucyjnych. Finansowanie partii politycznych na poziomie europejskim, tj. z budżetu Wspólnot Europejskich, nie może być wykorzystywane do bezpośredniego lub pośredniego finansowania partii politycznych na poziomie krajowym. Postanowienia w sprawie finansowania partii politycznych „stosuje się na tej samej podstawie do wszystkich sił politycznych reprezentowanych w Parlamencie Europejskim”.

Zakresy zastosowania art. 191 TWE i art. 13 Konstytucji pozostają – co do zasady – rozdzielne. Artykuł 191 TWE nie może być bezpośrednio stosowany w prawie i praktyce państw członkowskich. W tej sytuacji nie może wystąpić kolizja pomiędzy tak rozumianym i stosowanym unormowaniem art. 191 TWE a unormowaniem art. 13 Konstytucji, zachowującym pełny zakres stosowania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

18.4. Art. 33 TWE a rodzinne gospodarstwo rolne

Kolejną regulacją Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, której konstytucyjność wnioskodawcy kwestionują, jest art. 33, określający cele wspólnej polityki rolnej. Zalicza do nich: zwiększenie wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej, jak również optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej i zapewnienie w ten sposób odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie.

Zdaniem wnioskodawców przepis ten jest niezgodny z art. 23 Konstytucji z tego powodu, że zgodnie z prawem Unii Europejskiej nadrzędnymi celami wspólnej polityki rolnej są wzrost wydajności i postęp techniczny. Tymczasem – twierdzą wnioskodawcy – podstawą ustroju rolnego państwa polskiego jest gospodarstwo rodzinne, czyli takie – według twierdzeń wniosku – którego wielkość i wyposażenie umożliwia, by prowadzone było ono (w zasadzie) przez właściciela pracującego w nim wraz z członkami własnej rodziny.

Trybunał Konstytucyjny uznaje, że wskazany przez wnioskodawców przepis prawa wspólnotowego określa cele wspólnej europejskiej polityki rolnej. Art. 23 Konstytucji wyraża natomiast zasadę, na której oparty jest wewnętrzny ustrój rolny państwa polskiego. Wbrew twierdzeniu wnioskodawców, określenie celów wspólnej polityki rolnej, w postaci zwiększenia wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego czy racjonalny rozwój produkcji rolnej, jak również optymalne wykorzystanie czynników produkcji (zwłaszcza siły roboczej), a także – każdego innego celu spośród wymienionych w art. 33 TWE, nie sprzeciwia się oparciu ustroju rolnego w Polsce na gospodarstwie rodzinnym.

Kształtowanie zasad ustroju rolnego jest sprawą prawodawstwa krajowego, któremu przepis art. 33 TWE niczego wprost nie nakazuje ani też nie zakazuje. Art. 33 TWE zawiera nakaz uwzględniania przy realizacji wspólnej polityki rolnej szeregu czynników, określonych w art. 33 ust. 2 TWE, do których należy m.in. szczególny charakter gospodarki rolnej wynikający ze struktury społecznej rolnictwa w poszczególnych państwach członkowskich. Ustalanie i realizacja celów wspólnej polityki rolnej nie tylko nie naruszają konstytucyjnych zasad ustroju rolnego w Rzeczypospolitej Polskiej, ale powinny uwzględniać istniejący stan rzeczy. Oparta na takich zasadach wspólna polityka rolna nie zagraża – zwłaszcza w płaszczyźnie prawnej – konstytucyjnie gwarantowanym strukturom ustrojowym rolnictwa polskiego.

18.5. Akty prawa wspólnotowego a art. 31 ust. 3, art. 83 i art. 87 Konstytucji RP

Kwestionowany we wniosku złożonym 2 września 2004 r. art. 249 TWE określa formy działalności prawotwórczej organów Wspólnoty. Zgodnie z jego postanowieniami w celu wykonania swych zadań oraz na warunkach przewidzianych w Traktacie, Parlament Europejski wspólnie z Radą, a także Rada i Komisja uchwalają rozporządzenia i dyrektywy, podejmują decyzje, wydają zalecenia i opinie.

Rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Dyrektywa wiąże każde państwo

członkowskie, do którego jest kierowana, w zakresie rezultatu, który ma być osiągnięty. Pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Decyzja wiąże w całości adresatów. Zalecenia i opinie nie mają mocy wiążącej. Wnioskodawcy zarzucają unormowaniu art. 249 TWE sprzeczność z art. 31 ust. 3 oraz art. 83 i art. 87 ust. 1 Konstytucji.

Art. 249 TWE oceniony został przez wnioskodawców jako sprzeczny z art. 31 ust. 3 Konstytucji przez to, że Rada jest uprawniona do wydania rozporządzeń, które mają zasięg ogólny i stosowane są bezpośrednio, a przedmiot ich działania może dotyczyć także praw i wolności obywatelskich. Zdaniem wnioskodawców, ograniczenia w tym zakresie mogą być stanowione wbrew wymogom art. 31 ust. 3 Konstytucji, nie w ustawie, ale w rozporządzeniu wspólnotowym.

Wnioskodawcy zarzucają art. 249 TWE nadto niezgodność z unormowaniami art. 83 i art. 87 ust. 1 Konstytucji. Sprzeczność ta – zdaniem wnioskodawców – polega na tym, że na podstawie art. 249 TWE do prawa polskiego zaliczane są rozporządzenia, a w wyjątkowych wypadkach – także dyrektywy stanowione niezgodnie z wymogami formalnymi Konstytucji. Nasuwa to – w opinii wnioskodawców – wątpliwość, „czy jest to prawo polskie i czy obowiązuje obywateli polskich”.

W odniesieniu do tak ujętych zarzutów Trybunał Konstytucyjny stwierdza w szczególności, że:

Art. 31 ust. 3 Konstytucji określa warunki dopuszczalności stanowienia ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw w polskim krajowym systemie prawa. Przepis ten adresowany jest do polskiego ustawodawcy. Bezpośrednie przenoszenie wymagań, wynikających z treści art. 31 ust. 3, na płaszczyznę stanowienia prawa wspólnotowego jest nieuzasadnione. Każdy z tych przepisów dotyczy różnych i autonomicznych względem siebie systemów prawnych. Nie uchyla to możliwości oceny uregulowań prawnych, w tym: rozporządzeń wspólnotowych w zakresie ich obowiązywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w charakterze składników polskiego porządku prawnego, m.in. pod kątem respektowania reguł wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji, w tym zwłaszcza – wymaganej proporcjonalności ograniczeń.

Niezasadny jest także zarzut niezgodności art. 249 TWE z art. 83 i art. 87 ust. 1 Konstytucji. Art. 87 Konstytucji stanowi bowiem, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są m.in. ratyfikowane umowy międzynarodowe. Obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej, wyrażony w art. 83 Konstytucji obejmuje swym zasięgiem tego typu umowy. Nie występuje więc – podnoszona przez wnioskodawców – wątpliwość, czy rozporządzenia wspólnotowe jako akty prawa wspólnotowego mają moc wiążącą w Rzeczypospolitej Polskiej.

Rozporządzenia te są wydawane na podstawie ratyfikowanej przez państwa członkowskie (a więc i przez Rzeczpospolitą Polską) umowy konstytuującej organizację międzynarodową: Wspólnoty Europejskiej (oraz Unię Europejską). Artykuł 91 ust. 3 Konstytucji, dotyczący tego typu umów, wyraźnie stanowi, że prawo przez taką organizację stanowione, jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami.

Określone w polskiej Konstytucji wymogi formalne stanowienia prawa polskiego nie odnoszą się wprost do samego trybu i zasad stanowienia prawa wspólnotowego. Z tych też powodów, wobec rozmiłowania się płaszczyzn i pól regulacji, art. 249 TWE nie jest niezgodny z art. 83 i art. 87 ust. 1 Konstytucji.

18.6. Art. 308 TWE a art. 79 ust. 1 i art. 95 ust. 1 Konstytucji RP

Za niezgodne z Konstytucją uznali wnioskodawcy również postanowienia art. 308 TWE. Przepis ten stanowi, że „jeżeli działanie Wspólnoty okaże się niezbędne do osiągnięcia, w ramach funkcjonowania wspólnego rynku, jednego z celów Wspólnoty, a niniejszy Traktat nie przewidział kompetencji do działania wymaganego w tym celu, Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, podejmuje właściwe działania”.

W ocenie wnioskodawców art. 308 TWE jest niezgodny z art. 79 ust. 1 Konstytucji. Ze względu na domniemanie kompetencji Rady, regulacje wspólnotowe mogą – twierdzą wnioskodawcy – dotyczyć także praw obywatelskich. W tej sytuacji art. 79 ust. 1 Konstytucji może – ich zdaniem – „stać się przepisem pustym”. Ponadto w następstwie wskazanego przepisu – twierdzą wnioskodawcy – około 70% ustawodawstwa obowiązującego w Polsce kreować będą organy Unii Europejskiej. Oznaczałoby to, że Sejm i Senat w znacznym stopniu przestaną sprawować władzę ustawodawczą w RP, co przesądza – zdaniem wnioskodawców – o naruszeniu art. 95 ust. 1 Konstytucji.

Rozpatrując wskazane zarzuty, w pierwszym rzędzie należy wziąć pod uwagę zakres stosowania upoważnień Rady Wspólnot określonych w art. 308 TWE. Jest on jednoznacznie i stanowczo ograniczony do ram „funkcjonowania wspólnego rynku”, a zatem – kwestii gospodarczych i walutowych, urzeczywistniania wspólnych polityk oraz działań określonych w art. 3 i 3a (4) TWE.

Po drugie, zasadnicze znaczenie ma jednoznaczny wymóg podejmowania działań przez Radę Wspólnot na zasadzie jednomyślności. Oznacza to, że działania przewidziane w art. 308 TWE nie mogą zostać podjęte bez zgody któregośkolwiek z państw członkowskich, w tym bez zgody Rzeczypospolitej Polskiej. Brak zgody państwa polskiego (wyrażonej w stanowisku Rady Ministrów RP, ukształtowanym przy udziale Sejmu i Senatu RP) uniemożliwia podjęcie któregośkolwiek z „właściwych działań” przewidzianych w art. 308 TWE.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że zakwestionowany przepis art. 308 TWE nie ma charakteru samowystępczego. Jego stosowanie wymaga wydania przez Radę Wspólnot (Unii) aktów prawa wtórnego. Uchwalając takie prawo, Rada musi stanowić jednomyślnie, a więc bez zgody Rzeczypospolitej Polskiej nie może ono być przyjęte.

Art. 79 ust. 1 Konstytucji statuuje natomiast prawo jednostki, której konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, do wniesienia skargi do Trybunału Konstytucyjnego. Określa nadto warunki jej dopuszczalności. Przedmiotem kontroli konstytucyjnej, w trybie skargi, mogą być – jak dotychczas – tylko przepisy prawa obowiązującego na terytorium RP (ustawa lub inny akt normatywny). Wnioskodawcy nie uzasadniają szczegółowo, z jakich powodów przepis art. 79 ust. 1 Konstytucji może stać się przepisem pustym, z uwagi na treść art. 308 TWE.

Wydaje się, iż wnioskodawcy uznają, że w trybie skargi konstytucyjnej nie mogą być wprost kwestionowane i pozbawiane mocy prawnej przepisy prawa wspólnotowego, w przypadku gdyby naruszały konstytucyjne wolności i prawa jednostki. Zdaniem wnioskodawców można domniemywać, że wynikająca z art. 308 TWE możliwość poszerzenia kompetencji Rady może następnie uszczuplić zakres regulacji w prawie krajowym i tym samym zawęzić granice korzystania z prawa złożenia skargi konstytucyjnej, gwarantowanego w art. 79 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Prokuratora Generalnego, możliwość zaistnienia takiej sytuacji nie może dowodzić występowania kolizji między art. 308 TWE a art. 79 ust. 1 Konstytucji. Artykuł 308 TWE nie ma charakteru samowynikającego. Jako taki nie mógłby naruszać zakresu stosowności art. 79 ust. 1 Konstytucji. Określenie granic skargi konstytucyjnej należy wyłącznie do polskiego ustrojodawcy. Nie może stać się przedmiotem regulacji prawa wspólnotowego. Jeżeli ustrojodawca polski w wyniku dalszej integracji z Unią Europejską uzna obecnie ukształtowany środek ochrony praw jednostki – w postaci skargi konstytucyjnej – za niedostatecznie skuteczny, to w gestii polskiego ustrojodawcy pozostaje nadanie mu w przyszłości innego kształtu prawnego.

Z tego więc powodu art. 308 TWE nie jest więc niezgodny z art. 79 ust. 1 Konstytucji. Przepis art. 308 TWE nie poddaje się też kontroli pod względem zgodności z art. 95 ust. 1 Konstytucji stanowiącym, że władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Zakres działania władzy ustawodawczej RP ograniczony jest do terytorium państwa polskiego.

Określenie kompetencji Rady, w jakimkolwiek zakresie, a więc także tych, o którym traktuje art. 308 TWE, należy do wyłącznej sfery prawa wspólnotowego. Do sfery tej nie odnoszą się wprost ani zasady zawarte w Konstytucji, ani zasady zawarte w konstytucji któregośkolwiek innego państwa członkowskiego. Z tych względów wzorzec art. 95 ust. 1 Konstytucji pozostaje nieadekwatny do oceny konstytucyjności art. 308 TWE.

18.7. Art. 8 TWE a status prawny Narodowego Banku Polskiego (art. 227 Konstytucji)

Wnioskodawcy podnoszą, że – z uwagi na przewidziane w art. 8 TWE członkostwo Narodowego Banku Polskiego (dalej: NBP) w Europejskim Systemie Banków Centralnych (dalej: ESBC), którego podstawowe zadania polegają na definiowaniu i urzeczywistnianiu polityki pieniężnej Wspólnoty, jak i utrzymywaniu oficjalnych rezerw walutowych państw członkowskich i zarządzaniu nimi (art. 105 TWE) – NBP nie mógłby ustalać i realizować polityki pieniężnej. Nie odpowiadałby też za wartość polskiego pieniądza, co przewiduje art. 227 ust. 1 Konstytucji.

Przepis art. 105 TWE nie ma charakteru samowynikającego, w związku z czym nie można mówić wprost o kolizji tego unormowania z art. 227 ust. 1 Konstytucji, który czyni centralnym bankiem państwa Narodowy Bank Polski, przyznaje mu wyłączne prawo emisji pieniądza oraz kompetencję ustalania i realizowania polityki pieniężnej, jak również obarcza odpowiedzialnością za wartość polskiego pieniądza. Zaskarżone przepisy wspólnotowe dotyczą ustanowienia ESBC i Europejskiego

Banku Centralnego (art. 8 TWE) oraz polityki pieniężnej Wspólnoty Europejskiej (art. 105 TWE), prowadzonej w ramach ESBC, który składa się z Europejskiego Banku Centralnego oraz z banków centralnych państw członkowskich.

W celu wykonania zadań ESBC, Europejski Bank Centralny uchwala rozporządzenia, które mają zasięg ogólny, wiążą w całości i są bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich (art. 110 ust. 2, zd. 1 i 2 TWE). Dopiero porównanie treści tych rozporządzeń z treścią art. 27 ust. 1 Konstytucji może prowadzić do ewentualnego stwierdzenia zgodności (bądź niezgodności) między nimi a Konstytucją RP.

Z tego powodu należy uznać, że art. 105 TWE nie poddaje się kontroli zgodności z art. 227 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, nie wyklucza to celowości – a nawet potrzeby – rozważenia relacji wskazanych tu unormowań w przyszłości – tj. w momencie spodziewanego wprowadzenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wspólnej waluty. W momencie tym rewizji musiałyby ulec dotychczasowe konstytucyjne funkcje i zadania Narodowego Banku Polskiego oraz Rady Polityki Pieniężnej, a tym samym dotychczasowe (określone konstytucyjnie) kompetencje tych organów. Wymagałoby to rozstrzygnięcia, które byłby władny podjąć w przyszłości ustrojodawca konstytucyjny w trybie właściwym dla zmiany Konstytucji (zob. S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a Konstytucja RP i prawo polskie – kilka refleksji*, „Państwo i Prawo” nr 11/2004, s. 25).

18.8. Art. 21 Konstytucji a art. 6 TUE i art. 17 Karty praw podstawowych

Wnioskodawcy wskazują na sprzeczność z Konstytucją Traktatu o Unii Europejskiej i Karty praw podstawowych. Artykuł 6 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) i art. 17 Karty praw podstawowych są – w ocenie wnioskodawców – sprzeczne z art. 21 ust. 1 Konstytucji. Wskazane tu regulacje wspólnotowe chronią – zdaniem wnioskodawców – własność niezależnie od daty jej nabycia, w przeciwieństwie do ochrony gwarantowanej przez Konstytucję RP, która dotyczy własności – wedle określenia wnioskodawców – „posiadanej w chwili wejścia w życie Ustawy Najwyższej”. Traktat akcesyjny mógłby więc być wykorzystany – ich zdaniem – do prób podważenia praw majątkowych polskich obywateli na ziemiach zachodnich i północnych RP.

Zarzuty te, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, są nietrafne.

Po pierwsze, pogląd o różnym zakresie ochrony prawnej własności i konsekwencjach tego stanu rzeczy dla praw majątkowych na ziemiach północnych i zachodnich Polski nie został poparty jakimikolwiek argumentami. Nie wiadomo więc, na jakiej podstawie prawnej wnioskodawcy opierają swą ocenę.

Po drugie, Wspólnota Europejska nie ingeruje bezpośrednio w systemy prawa własności państw członkowskich. Potwierdza to unormowanie art. 295 TWE, które jednoznacznie stanowi, że prawo wspólnotowe nie przesądza w niczym systemu własności w państwach członkowskich, a więc – pozostawia im swobodę decydowania o sprawach własnościowych na swoim terytorium. Prawo wspólnotowe nie może ograniczać swobody państwa członkowskiego w kształtowaniu zasad prawa własności, o ile tylko nie narusza zasady niedyskryminacji i nie wpływa w sposób

nieproporcjonalny na korzystanie z posiadanych praw własności i rozporządzanie nimi (por. A. Ciesliński, *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, Warszawa 2003, s. 194, a także M. Muszyński, *Przejęcie majątków niemieckich przez Polskę po II wojnie światowej. Studium prawnomiędzynarodowe i porównawcze*, Bielsko-Biała 2003, s. 307-398).

Po trzecie, uregulowania wspólnotowe nie mogą dotyczyć regulacji stosunków własnościowych będących następstwem II wojny światowej, tak ze względu na uznanie obowiązywania zasady *lex retro non agit*, jak i ze względu na brak jednomyślnego przekazania przez państwa członkowskie do właściwości Wspólnot Europejskich (i Unii) tego zakresu spraw. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej – jak słusznie zauważa Prokurator Generalny – niczego w tym zakresie nie zmienia. Przepis art. 6 ust. 2 TUE potwierdza jedynie gwarancje wynikające z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, o której tam mowa, uznając je zarazem za zasady ogólne prawa wspólnotowego. Niezależnie więc od tego, czy Rzeczpospolita Polska przystąpiłaby do UE, czy też nie, po ratyfikacji wskazanej tu Konwencji jest zobowiązana jako państwo przestrzegać przyjętych unormowań.

Po czwarte, wnioskodawcy wyprowadzają wniosek o zagrożeniu dla własności polskiej (co miałyby prowadzić do sprzeczności ze wskazanym wzorcem konstytucyjnym i co zostało dokładniej przedstawione na rozprawie) z „łańcucha” wniosków pośrednich. „Łańcuch” ten przedstawia się następująco: art. 6 ust. 2 TUE traktuje o poszanowaniu przez Unię praw podstawowych, zagwarantowanych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (podpisanej w Rzymie 4 listopada 1950 r.) oraz wynikających z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich, a przyjętych jako zasady ogólne prawa wspólnotowego. Ma to oznaczać poszanowanie zasad wynikających z konstytucji niemieckiej. Akt ten – w art. 116 – uznaje uprawnienie do uzyskania niemieckiego obywatelstwa przez osoby pochodzące z terenów stanowiących obecnie polskie ziemie zachodnie i północne. Ci właśnie – obecnie – obywatele Niemiec formułują niekiedy oczekiwania względem mienia znajdującego się na tych terenach. Poszanowanie „wspólnych zasad konstytucyjnych” w ujęciu art. 6 ust. 2 TUE ma – w przekonaniu wnioskodawców – prowadzić do ochrony przez ten przepis wspomnianych oczekiwań, podważających prawa polskich obywateli na ziemiach zachodnich i północnych RP.

Pomijając okoliczność, że przypisanie konstytucji niemieckiej tego rodzaju następstw (sensu) wysnutych z jej art. 116 jest założeniem dowolnym, niezrozumiałe pozostaje redukowanie przez wnioskodawców pojęcia „wspólnych zasad konstytucyjnych” do zasad wynikających z konstytucji tylko jednego z państw Unii Europejskiej. Pojęcie „zasad wspólnych”, z racji swego literalnego ujęcia, musi uwzględniać zasady wspólne dla wielu systemów konstytucyjnych. Nie jest przeto zrozumiałe, dlaczego zasady wyprowadzane z jednej konstytucji (niezależnie od tego, czy w sposób uzasadniony) miałyby być przeciwstawiane zasadom zawartym w Konstytucji RP, stanowiącej – w tym kontekście – akt równorzędny.

We wniosku sformułowano nadto zarzut braku zgodności art. 17 Karty praw podstawowych (dalej: Karta) z art. 21 ust. 1 Konstytucji. Kontrola taka jest jednak *de lege lata* niedopuszczalna. Karta ta w postaci, w jakiej została proklamowana w Nicei,

jest do tej pory porozumieniem, bliższym w obecnym statusie naturze deklaracji niż aktu prawa obowiązującego. Jej postanowienia nie mają zatem charakteru prawnie wiążącego. W płaszczyźnie prawnej nie skutkują powstaniem konkretnych uprawnień po stronie jednostek. Nie mogą one – jako wyłącznej podstawy roszczeń – przywoływać praw, o których stanowi Karta (zob. *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2003, s. 377).

Z tych względów postępowanie w zakresie dotyczącym zgodności art. 17 Karty praw podstawowych z art. 21 ust. 1 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia.

18.9. Europejski nakaz aresztowania a Konstytucja RP

We wniosku grupy posłów, złożonym 2 września 2004 r., zawarte zostało następujące stwierdzenie: „Wraz z implementacją w Polsce przepisów wynikających z europejskiego nakazu aresztowania pojawiła się możliwość ekstradycji obywatela polskiego do państwa członkowskiego UE, co jest niezgodne z przepisem art. 55 ust. 1 Konstytucji, który zakazuje ekstradycji obywatela polskiego”.

Odnosząc się do przytoczonego *in extenso* stosownego fragmentu wniosku, Trybunał Konstytucyjny pragnie przede wszystkim przypomnieć, iż zgodnie z unormowaniem art. 66 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym Trybunał – orzekając – jest bezwzględnie związany granicami wniosku. Literalna analiza pisemnej wersji wniosku z 2 września 2004 r. nie pozostawia wątpliwości, że mieści on jedynie wskazanie wzorca kontroli konstytucyjnej w postaci art. 55 ust. 1 Konstytucji. Nie zawiera wskazania kwestionowanego przepisu, nie precyzuje zarzutu niezgodności z Konstytucją ani dowodów na jego poparcie. Wnioskodawcy w wystąpieniu na rozprawie w dniu 4 maja 2005 r. wskazali uzupełniająco, że mają na myśli implementację decyzji ramowej Rady 2002/589 WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi (Dz. Urz. WE L 190 z 18.07.2002 r., s. 1-20). Decyzja ta mieści się w obrębie tzw. III filara współpracy między państwami Unii Europejskiej. Jak dotychczas, nie korzysta z pierwszeństwa przed prawem państw członkowskich. Nosi cechy uproszczonej umowy międzyrządowej i – jako taka – nie wymaga ratyfikacji.

Trybunał Konstytucyjny ocenia, że – w zakresie części XVI przedłożonego 2 września 2004 r. wniosku – wnioskodawcy nie spełnili szeregu stanowiących *ius cogens* (prawo bezwzględnie obowiązujące) wymogów, którym winien odpowiadać wniosek składany w Trybunale Konstytucyjnym, sformułowanych w art. 32 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego nie może być wskazywana we wniosku „możliwość ekstradycji obywatela polskiego do państwa członkowskiego UE”, a więc – potencjalna sytuacja społeczna. Zgodnie bowiem z dyspozycją art. 188 pkt 1-3 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach zgodności z Konstytucją wskazanych przez wnioskodawcę (i w granicach jego wniosku) ustaw, umów międzynarodowych i innych przepisów prawa, wydawanych przez centralne

organy państwowe. Wskazanie kwestionowanego aktu lub przepisu stanowi ustawową powinność wnioskodawcy. Ani Konstytucja, ani unormowania ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie formułują upoważnień dla Trybunału Konstytucyjnego do wyrażania wnioskodawcy lub – tym bardziej – uzupełniania jego działań.

Trybunał Konstytucyjny, po dokonaniu analizy treści wspomnianej tu decyzji ramowej z 13 czerwca 2002 r., doszedł do przekonania, że ze względu na swą ogólność i kierunkowy tylko charakter dyspozycji nie poddaje się ona kontroli zgodności z kategorycznie ujętym unormowaniem art. 55 ust. 1 Konstytucji RP. Kontrola taka może zostać odniesiona do aktu stanowiącego wdrożenie (implementację) kierunkowej dyspozycji wspomnianej decyzji ramowej. Nadto decyzja ramowa, jako odnosząca się do obszaru współpracy międzyrządowej (III filar) w zakresie współpracy sądowej i policji w sprawach karnych, stanowi jedynie zobowiązanie międzyrządowe. Adresowana jest przede wszystkim do rządu RP. Nie posiada przy tym niezbędnych cech ratyfikowanej umowy międzynarodowej i tym samym nie może być traktowana jako źródło prawa obowiązującego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w rozumieniu art. 87 ust. 1 Konstytucji.

Z tych powodów Trybunał – biorąc pod uwagę charakter decyzji ramowej z 13 czerwca 2002 r. – uznał za niedopuszczalne wydanie orzeczenia w przedmiocie zgodności Traktatu akcesyjnego oraz aktów będących jego częściami składowymi z art. 55 ust. 1 Konstytucji RP.

Gdyby hipotetycznie przyjąć (w nawiązaniu do użytego przez wnioskodawców zarzutu „wraz z implementacją w Polsce przepisów wynikających z europejskiego nakazu aresztowania”), że chodzi o unormowanie art. 607t § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 1997 r. Nr 89, poz. 555, ze zm.), które służy wspomnianej tu implementacji, to aktualnej oceny konstytucyjności tego unormowania dokonał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 kwietnia 2005 r. w sprawie o sygn. P 1/05, co przesądza o stanowisku Trybunału w tym zakresie.

19. Kwestia konstytucyjności Aktu końcowego konferencji w Atenach

Zarzuty skierowane przez wnioskodawców w odniesieniu do postanowień Aktu końcowego konferencji w Atenach nie zostały sformułowane i uzasadnione w sposób odrębny w relacji do zarzutów podniesionych wobec Traktatu akcesyjnego oraz Aktu o warunkach przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej. Przedstawiciel wnioskodawców na rozprawie 4 maja 2005 r. potwierdził integralne traktowanie Traktatu akcesyjnego i Aktu końcowego z punktu widzenia wskazania wzorców kontroli konstytucyjności.

W tej sytuacji Trybunał Konstytucyjny, traktując Akt końcowy jako integralny element Traktatu akcesyjnego, obejmuje oceną konstytucyjności unormowań Traktatu akcesyjnego również odpowiednie postanowienia Aktu końcowego, dokonując oceny przy zastosowaniu przywołanych przez wnioskodawców poszczególnych wzorców kontroli zgodności z Konstytucją.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.

WYROK

z dnia 20 lutego 2006 r.

Sygn. akt K 9/05

[Wybory samorządowe – wymóg stałego zamieszkania]

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Wiesław Johann – przewodniczący

Marian Grzybowski – sprawozdawca

Adam Jamróz

Mirosław Wyrzykowski

Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 20 lutego 2006 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 6 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1, art. 6a ust. 1 oraz art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547 ze zm.) w zakresie, w jakim pozbawiają prawa wybierania (czynnego prawa wyborczego), a także prawa wybieralności (biernego prawa wyborczego) do rady gminy oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta) obywateli polskich oraz obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi, wpisanych do prowadzonego w gminie stałego rejestru wyborców w okresie krótszym niż 12 miesięcy przed dniem wyborów, z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 52 ust. 1, art. 62 ust. 1 i 2 oraz art. 169 ust. 2 zdanie pierwsze w związku z art. 16 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

- 1. Art. 6 ust. 1 w związku z artykułami 5 ust. 1 i 7 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547, z 2004 r. Nr 25, poz. 219, Nr 102, poz. 1055 i Nr 167, poz. 1760 oraz z 2006 r. Nr 17, poz. 128) w zakresie, w jakim pozbawia czynnego prawa wyborczego oraz biernego prawa wyborczego do rady gminy i na stanowisko wójta (burmistrza, prezydenta miasta) obywateli polskich, wpisanych do prowadzonego w gminie stałego**

rejstru wyborców w okresie krótszym niż 12 miesięcy przed dniem wyborów, jest niezgodny z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 62 i art. 169 ust. 2 zdanie pierwsze w związku z art. 16 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 52 ust. 1 Konstytucji.

2. Art. 6a ust. 1 w związku z art. 7 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim pozbawia czynnego prawa wyborczego do rady gminy obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi, wpisanych do prowadzonego w gminie stałego rejestru wyborców w okresie krótszym niż 12 miesięcy przed dniem wyborów, jest niezgodny z art. 169 ust. 2 zdanie pierwsze w związku z art. 16 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 52 ust. 1 Konstytucji.

UZASADNIENIE:

(...)

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Przedmiot kontroli konstytucyjności.

1. Zgodnie z art. 16 ust. 1 Konstytucji „ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”. Konstytucja w art. 169 ust. 1 postanawia, że jednostki samorządu terytorialnego „wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych”. Organy stanowiące z mocy Konstytucji pochodzą z wyborów, która – zgodnie z unormowaniem art. 169 ust. 2 (zdanie drugie) – przewiduje, że zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyborów określa ustawa. Zgodnie z art. 169 ust. 3 ustawa określa nadto zasady i tryb wyborów oraz odwołania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego.

2. Unormowaniem ustawowym, które – zgodnie z dyspozycją art. 169 ust. 2 zdania drugiego Konstytucji – reguluje zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz określa warunki ważności wyborów jest ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. Nr 95, poz. 602 ze zm.). Wybory organów wykonawczych samorządu terytorialnego w jednostkach samorządowych stopnia podstawowego (gminach): wójtów, burmistrzów i prezydentów miast normuje natomiast ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, (Dz. U. Nr 113, poz. 984 ze zm.), znowelizowana w grudniu 2005 r.

3. Rzecznik Praw Obywatelskich objął wnioskiem o zbadanie konstytucyjności art. 6 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 i art. 7 ust. 1 oraz art. 6a ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 i art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin,

rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547 ze zm.; dalej: ordynacja wyborcza, ustawa z 16 lipca 1998 r.) w zakresie, w jakim unormowania te pozbawiają prawa wybierania (czynnego prawa wyborczego), a także prawa wybieralności (biernego prawa wyborczego) do rady gminy oraz na stanowisko wójta (burmistrza, prezydenta miasta) obywateli polskich oraz obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi, wpisanych do prowadzonego w gminie stałego rejestru wyborców w okresie krótszym niż 12 miesięcy przed dniem wyborów.

Wskazany we wniosku przepisom kwestionowanej ustawy Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił niezgodność z art. 31 ust. 3 (regulującym przesłanki dopuszczalnego ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw), art. 32 ust. 1 (gwarantujących równość wszystkich wobec prawa i prawo do równego traktowania przez władze publiczne), art. 52 ust. 1 (zapewniającym każdemu wolność poruszania się po terytorium RP oraz wyboru miejsca zamieszkania i pobytu), a nadto – z art. 62 ust. 1 (gwarantującym wszystkim obywatelom polskim prawo wybierania m.in. przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeśli najpóźniej w dniu głosowania kończą 18 lat) i art. 169 ust. 2 Konstytucji (statuuującym zasady powszechnych, równych i bezpośrednich wyborów organów stanowiących samorządu terytorialnego, odbywanych w głosowaniu tajnym, w związku z art. 16 ust. 1 Konstytucji).

Zarzuty wniosku i ich uzasadnienie.

4. Zarzuty wniosku mogą być – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – prowadzone do wskazania na niezgodność z Konstytucją objętych wnioskiem unormowań ustawy z 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw w dwóch ich elementach:

- a) wprowadzeniu nieprzewidzianego w art. 169 ust. 2 Konstytucji dodatkowego ustawowego wymogu wpisania obywateli polskich aspirujących do korzystania z prawa wybierania organów samorządu terytorialnego, a w następstwie również – do korzystania z prawa wybieralności, najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem głosowania do prowadzonego w gminie stałego rejestru wyborców;
- b) objęciu wskazanym tu wymogiem formalnym także obywateli Unii Europejskiej (państw członkowskich Unii) niebędących obywatelami polskimi.

Zaskarżony we wniosku – jako wyjściowy – art. 6 ust. 1 kwestionowanej ustawy z 16 lipca 1998 r. stanowi, co następuje: „Prawo wybierania do rady gminy ma obywatel polski, o którym mowa w art. 5 ust. 1, wpisany do prowadzonego w tej gminie stałego rejestru wyborców, o którym mowa w ustawie z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 46, poz. 499 ze zm.), najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem wyborów”.

Jednocześnie przywołany w tym unormowaniu art. 5 ust. 1 ordynacji wyborczej określa krąg podmiotów, którym przypisano prawo wybierania (czynne prawo wyborcze), do danej rady co do zasady, znacznie szerzej, przyznając je każdemu obywatelowi polskiemu, który: a) „najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat” oraz b) „stałe zamieszkuje na obszarze działania tej rady”; dopuszczające jednocześnie zastrzeżenia

określone w art. 6 ust. 1. Zastrzeżenia te sprowadzają się do wymogu wpisania takiego wyborcy do prowadzonego w danej gminie stałego rejestru wyborców i to „najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem wyborów”, kwestionowanego we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich.

Uzupełniający zakres zaskarżenia art. 6a ust. 1 stanowi natomiast, że prawo wybierania do rady gminy ma również obywatel Unii Europejskiej niebędący obywatelem polskim, który: 1) najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat, 2) stale zamieszkuje na obszarze działania tej gminy oraz 3) z zastrzeżeniem ust. 2, został wpisany do prowadzonego w tej gminie stałego rejestru wyborców najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem wyborów. Tym samym również w odniesieniu do niebędących obywatelami polskimi obywateli Unii Europejskiej ustawa ustanowiła (w art. 6a ust. 1 *in fine*) wymóg wpisu do rejestru wyborców najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem wyborów.

Ocena konstytucyjności kwestionowanych przepisów ustawy.

5. Porównanie treści art. 6 ust. 1 ordynacji wyborczej z treścią art. 62 ust. 1 Konstytucji prowadzi do konstatacji, że wprowadzony w przytoczonym uregulowaniu ustawowym wymóg wpisania do rejestru wyborców najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem wyborów (głosowania) różnicuje unormowanie ustawowe w porównaniu z treścią Konstytucji i to w sposób ograniczający podmiotowo. Pozostawia bowiem poza kręgiem wyborców osoby, które nie zostały – co najmniej na 12 miesięcy przed dniem wyborów – wpisane do urzędowego rejestru wyborców w gminie. W grupie tej znalazły się zarówno a) osoby w ogóle niewpisane do gminnego rejestru wyborców, jak i b) osoby objęte takim wpisem, tyle że dokonany w czasie późniejszym niż 12 miesięcy przed dniem wyborów samorządowych.

Tymczasem art. 62 ust. 1 Konstytucji uprawnia do udziału w wyborach i zarazem gwarantuje prawo wybierania przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego wszystkim obywatelom „jeżeli najpóźniej w dniu głosowania” kończą 18 lat. Nie upoważnia do wprowadzenia innych niż przewidziane w art. 62 ust. 2 wyłączeń podmiotowych. Tym samym – wyłączenia te dotyczyć mogą jedynie osób ubezwłasnowolnionych prawomocnym orzeczeniem sądowym lub w ten sam sposób pozbawionych praw publicznych albo wyborczych.

Wprowadzając – w art. 6 ust. 1 ordynacji wyborczej warunek uprzedniego wpisu do rejestru wyborców prowadzonego w gminie ustawodawca (zwykły) doprowadził do ograniczenia w korzystaniu przez obywateli z ich konstytucyjnego prawa wybierania (a na zasadzie art. 7 ust. 1 kwestionowanej ustawy z 16 lipca 1998 r. – również prawa wybieralności), tj. do sytuacji unormowanej w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6. Ograniczenie to, a właściwie – wręcz ustawowe pozbawienie konstytucyjnego prawa wybierania (a w związku z art. 7 ust. 1 ustawy z 16 lipca 1998 r. – również prawa wybieralności) wprowadzone zostało z naruszeniem kilku elementów unormowania konstytucyjnego, zawartego w art. 31 ust. 3. Jakkolwiek wprowadzone w ustawie (a zatem – przy zachowaniu wymogu ustawowej formy unormowania), nie

zostało – po pierwsze – przez ustawodawcę uzasadnione wskazaniem na okoliczności ochrony którejkolwiek z enumeratywnie wyliczonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartości, których respektowanie (lub ochrona) może stanowić przesłankę ograniczenia korzystania z konstytucyjnych wolności lub praw jednostki. Po drugie, wprowadzone wyłączenie nie zostało poprzedzone uprawdopodobnieniem konieczności jego wprowadzenia w demokratycznym państwie dla zachowania lub dla ochrony którejkolwiek z wartości konstytucyjnych uzasadniających dopuszczalność ograniczeń przewidzianych w art. 31 ust. 3. Po trzecie, wprowadzony wymóg formalny wpisania do rejestru wyborców w gminie najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem głosowania (wyborów) prowadzi nie tyle do częściowego ograniczenia, co wprost – do pozbawienia osób niewpisanych do rejestru ich konstytucyjnego prawa wybierania (i praw pochodnych). Taki stan rzeczy pozostaje w otwartej kolizji z unormowaniem art. 31 ust. 3 zdaniem drugim Konstytucji, zgodnie z którym „Ograniczenia te nie mogą naruszyć istoty wolności i praw”.

W tej sytuacji Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 6 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 i art. 7 ust. 1 ustawy z 16 lipca 1998 r. w zakresie, w jakim pozbawia prawa wybierania, a także – prawa wybieralności, osoby niewpisane do stałego rejestru wyborców w gminie najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem wyborów (głosowania), jest sprzeczny z art. 62 ust. 1 i 2 oraz z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

7. Przytoczone przepisy w zakwestionowanym zakresie budzą również wątpliwości z punktu widzenia zgodności z art. 169 ust. 2 Konstytucji.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 Konstytucji wspólnotę samorządową stanowi ogół mieszkańców zasadniczego podziału terytorialnego. Art. 169 ust. 2 Konstytucji stanowi natomiast, że „wybory do organów stanowiących są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym”, przy czym „zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyborów określa ustawa”.

Egzegeza przytoczonego tu przepisu ustawy prowadzi do następujących ustaleń. Po pierwsze, przy wyborach organów stanowiących samorządu terytorialnego obowiązuje zasada powszechności wyborów. Jej statuowanie powoduje, że ustanowienie w ustawach zwykłych dodatkowych wymogów bez upoważnienia konstytucyjnego prowadzi do sprzeczności tychże wymogów z regulacją konstytucyjną. Ustawodawca zwykły nie może bowiem przesądzać o pozbawieniu prawa głosowania (i uprawnień pochodnych), jeżeli jest ono przyznane w samej Konstytucji (zob. K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 24). Po drugie, ustrojodawca konstytucyjny upoważnił w art. 169 ust. 2 zdaniu drugim ustawodawcę zwykłego do ustawowego określenia a) zasad i trybu przeprowadzania wyborów, b) warunków ważności wyborów. W art. 169 ust. 2 Konstytucji (ani też w pozostałych przepisach Konstytucji) nie sformułował natomiast upoważnienia konstytucyjnego do określenia w ustawie zwykłej kręgu osób, którym przysługuje prawo wybierania (i w konsekwencji – prawo wybieralności) do organów samorządu terytorialnego. Gdyby nawet przyjąć wysoce dyskusyjne (i wątpliwe) założenie, że określenie „zasad przeprowadzania wyborów” wykracza poza materię

założeń proceduralno-funkcjonalnych postępowania wyborczego i obejmuje niektóre kwestie uczestnictwa w wyborach w roli „wybierającego” lub „wybieranego” (tj. prawa wybierania lub (i) wybieralności), to bezsporne – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – jest to, że określenie zasad wspomnianego tu „uczestnictwa w postępowaniu wyborczym” w ustawie zwykłej winno respektować zasady sformułowane *expressis verbis* w samej Konstytucji. Skoro art. 62 ust. 1 i art. 169 ust. 2 zdanie pierwsze proklamują wyraźnie zasadę powszechności prawa wybierania i w konsekwencji – prawa wybieralności (art. 7 ust. 1 ustawy z 16 lipca 1998 r.) – do organów stanowiących samorządu terytorialnego, unormowanie ustawowe nie może tej zasady wyłączyć lub ograniczyć co do jej istoty.

W konsekwencji należy uznać – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – że wprowadzony w art. 6 ust. 1 ordynacji wyborczej wymóg wpisania do stałego rejestru wyborców w gminie najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem wyborów, wykracza poza konstytucyjnie przewidziane przesłanki wyłączenia z kręgu podmiotów prawa wybierania (ukończenie 18 lat najpóźniej w dniu głosowania, pozbawienie praw publicznych lub wyborczych oraz ubezwłasnowolnienie prawomocnym orzeczeniem sądowym). Z tego powodu pozostaje w sprzeczności również z art. 169 ust. 2 Konstytucji. Stosowne unormowanie ustawowe nie mieści się nadto tym w granicach upoważnienia konstytucyjnego, sformułowanego w art. 169 ust. 2 zdaniu drugim Konstytucji.

8. Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił ponadto naruszenie przez art. 6 ust. 1 kwestionowanej ustawy (w związku z jej art. 5 ust. 1 i art. 7 ust. 1) zasady równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne – art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Osią zarzutu sprzeczności przywołanej regulacji z art. 32 ust. 1 Konstytucji jest nierówne traktowanie w zakresie czynnego i biernego prawa wyborczego osób powyżej 18 roku życia, które – odpowiednio – zostały zarejestrowane w stałym rejestrze wyborców bądź też nie spełniły tego wymogu najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem wyborów. Do zróżnicowania dochodzi w sytuacji, gdy obie porównywane grupy osób cechuje w równym stopniu cecha przynależności do określonej wspólnoty samorządowej generowana przez fakt stałego zamieszkiwania na terenie danej jednostki samorządowej.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 Konstytucji wspólnotę samorządową tworzy z mocy prawa ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego. Jak trafnie podkreśla Rzecznik Praw Obywatelskich, do wspólnoty samorządowej należą wszystkie osoby mieszkające na obszarze danej jednostki, w tym: zarówno obywatele polscy, jak i osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego. Przynależność ta (członkostwo wspólnoty samorządowej) nie jest – w świetle art. 16 ust. 1 Konstytucji warunkowane wpisaniem do stałego rejestru wyborców w danej gminie najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem wyborów.

Skoro okoliczność wpisania do rejestru wyborców w gminie na pewien czas przed dniem wyborów, stanowiąca czynność formalną, nie jest warunkiem przynależności

do wspólnoty samorządowej, a tym samym – nie powinna być uważana za przesłankę związanych z tą przynależnością praw wyborczych, to zróżnicowanie – w oparciu o spełnienie lub brak spełnienia tego wymogu – praw wyborczych osób odpowiednio wpisanych we wskazanym czasie i niewpisanych do rejestru nie znajduje prawnego uzasadnienia. Kolidowałoby ono z zasadą równości wobec prawa oraz równego traktowania przez władzę publiczną osób (potencjalnych wyborców) w związku ze spełnieniem przez obie wskazane tu grupy zasadniczej przesłanki przynależności do wspólnoty samorządowej – tj. wymogu stałego zamieszkiwania na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego. Tę właśnie cechę należy uznać – w świetle art. 16 ust. 1 Konstytucji – za istotną dla przypisania praw wyborczych do organów samorządu terytorialnego (zarówno stanowiących, jak i wykonawczych) w odniesieniu do obywateli polskich, jak i stale zamieszkujących w Rzeczypospolitej Polskiej obywateli Unii Europejskiej, niebędących obywatelami polskimi. W tym kontekście zróżnicowanie wynikające z art. 6 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 oraz art. 7 ust. 1 ordynacji wyborczej należy uznać – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – za naruszające wyrażoną w art. 32 ust. 1 konstytucyjną zasadę równości wobec prawa i zawarty w tym przepisie konstytucyjny nakaz równego traktowania przez władzę publiczną. Wskazane tu naruszenie art. 32 ust. 1 powodowane jest oparciem daleko idącego zróżnicowania na nierelevantnym kryterium formalnym: wpisu do stałego rejestru wyborców najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem wyborów (dokonywanym *notabene* z urzędu i z możliwością pomyłek), a nadto skalą zróżnicowania sięgającą pozbawienia osób niewpisanych do rejestru wyborców w tym czasie zarówno czynnego, jak i – zgodnie z art. 7 ust. 1 ordynacji wyborczej – biernego prawa wyborczego, a więc pozbawienia ich tych praw mimo spełnienia podstawowego wymogu konstytucyjnego, tj. kryterium przynależności do wspólnoty samorządowej – zamieszkiwania na obszarze danej jednostki samorządowej. Dopuszczalność wyłączenia obywateli polskich z kręgu osób mogących ubiegać się o kierowanie organami wykonawczymi redukuje zasadność rozpatrywania kwestii prawa wybieralności obywateli Unii niebędących obywatelami polskimi (tak jak kwestii konstytucyjności art. 7 ust. 1 zaskarżonej ustawy w odniesieniu do obywateli UE, niebędących obywatelami polskimi).

9. Wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich objęty został również art. 6a ust. 1 w związku z artykułami 5 ust. 1 i 7 ust. 1 ordynacji wyborczej. Zaskarżony przepis rozszerza krąg osób, którym przysługuje prawo wybierania do rad gmin również na obywateli Unii Europejskiej (tj. obywateli innych państw członkowskich Unii) niebędących obywatelami polskimi, którzy stale zamieszkują na obszarze gminy i najpóźniej w dniu głosowania kończą 18 lat.

Zarzut niekonstytucyjności (analogicznie jak w odniesieniu do art. 6 ust. 1 tej ustawy) kierowany jest do dodatkowego wymogu wprowadzonego w art. 6a ust. 1, tj. do wymagania, by osoba określona w art. 6a ust. 1 ordynacji wyborczej została wpisana do prowadzonego w danej gminie stałego rejestru wyborców i to najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem wyborów. Na marginesie należy przypomnieć, że art. 7 ust. 1 powołanej ustawy uzależnia przyznanie prawa wybieralności (biernego prawa

wyborczego) danej kategorii osób od przysługiwania tejże kategorii osób prawa wybierania. Zasada wyrażona w art. 7 ust. 1 odnosi się więc również do osób określonych w art. 6a ust. 1 ordynacji wyborczej.

10. Rozpatrując, podniesiony przez Rzecznika Praw Obywatelskich, zarzut niekonstytucyjności art. 6a ust. 1 (z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 62 ust. 1 i 2 oraz art. 169 ust. 2 Konstytucji) Trybunał Konstytucyjny rozważył, w pierwszej kolejności, status osób wymienionych w art. 6a ust. 1 ordynacji wyborczej w świetle konstytucyjnych i ustawowych regulacji wyborczych do organów samorządu terytorialnego, przy koniecznym uwzględnieniu wiążących Rzeczpospolitą Polską zobowiązań traktatowych w ramach Unii Europejskiej.

Art. 62 ust. 1 Konstytucji nie przewiduje literalnie wyposażenia w prawo wybierania „przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego” osób niebędących obywatelami Rzeczypospolitej Polskiej, ale stale zamieszkujących na terytorium konkretnej gminy w Polsce i będących obywatelami innych państw członkowskich Unii Europejskiej i – w następstwie tego (art. 17 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską; Dz. Urz. WE C 325 z 24.12.2002; dalej: TWE) – obywatelami Unii Europejskiej. Przyznanie prawa wybierania do organów samorządu terytorialnego tej kategorii osób (kończących najpóźniej w dniu głosowania 18 lat) stanowi natomiast konsekwencję zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej, wynikających z Traktatu akcesyjnego (podpisanego 16 kwietnia 2003 r.; Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864) oraz Traktatu o Unii Europejskiej (w brzmieniu Traktatu z Maastricht), a w szczególności z art. 19 ust. 1 TWE. Zgodnie z postanowieniem art. 19 ust. 1 TWE obywatele Unii Europejskiej korzystają z prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w państwie członkowskim, na terytorium którego przebywają, a którego obywatelstwa nie posiadają i to na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa.

Pojęcie wyborów lokalnych (*municipal elections*) definiuje art. 2 ust. 1 lit. b dyrektywy Rady 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 r. ustanawiającej szczegółowe zasady korzystania przez obywateli Unii zamieszkałych w państwie, którego nie są obywatelami, z prawa do głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych (Dz. Urz. WE L 368 z 31.12.1994, s. 38-47 ze zm.). Uznaje za nie „powszechne i bezpośrednie wybory członków lokalnych organów przedstawicielskich” oraz, jeśli tak stanowi prawo krajowe „szefów” i członków organów wykonawczych, por. też A. Wyrozumską, *Jedność w Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej*, pod. red. J. Barcza, Warszawa 2003, s. 361-362).

Sytuacja normowana w art. 6a ust. 1 ordynacji wyborczej odpowiada treści art. 19 ust. 1 TWE (i art. 2 ust. 1 lit. b dyrektywy 94/80). W szczególności istotny jest tu wymóg równego („narodowego”) traktowania obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi w zestawieniu z obywatelami polskimi.

W kontekście zarzutów niekonstytucyjności, postulat równego traktowania odnieść należy, w szczególności do dodanego w ustawie z 16 lipca 1998 r. wymogu wpisu danej osoby do stałego rejestru wyborców w gminie najpóźniej na 12 miesięcy

przed dniem wyborów. Tak ujęty pozakonstytucyjny wymóg został w stosunku do obywateli polskich uznany za niekonstytucyjny w zakresie kolizji z art. 169 ust. 2 Konstytucji. Zasada równego traktowania obywateli Unii Europejskiej i obywateli polskich (w kontekście art. 19 ust. 1 TWE) sugeruje odnieść podobną ocenę również do art. 6a ust. 1 ordynacji wyborczej. W sytuacji natomiast, w której prawa wyborcze (czynne i bierne) do organów samorządu lokalnego nie są prawami konstytucyjnymi obywateli Unii Europejskiej niebędących obywatelami polskimi, a zamieszkałymi w Polsce i będącymi członkami wspólnot lokalnych, nie znajduje do nich zastosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji; dotyczy on bowiem ograniczeń wolności i praw unormowanych w Konstytucji. Okoliczność ta uniemożliwia też bezpośrednie zastosowanie do obywateli i nieobywateli polskich zasady bezwzględnie równego traktowania (wyprowadzonej z art. 32 Konstytucji) przy braku cech w pełni relewantnych dla obu grup mieszkańców (członków) wspólnot terytorialnych.

Należy przypomnieć, że dyrektywa 94/80/WE pozwala wprowadzić państwom członkowskim na uzależnienie praw wyborczych obywateli UE niebędących obywatelami danego państwa od przebywania przez określony czas na terytorium państwa, gdzie odbywają się odpowiednie wybory lokalne. Niemniej art. 6a ust. 1 nie odnosi się do przesłanki czasu takiego pobytu, ale do ściśle formalnego kryterium wpisania danej osoby (osób) do stałego rejestru wyborców najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem głosowania. W tej sytuacji postanowienie art. 6a ust. 1 przywołanej ustawy pozostaje nadto w kolizji z art. 19 ust. 1 TWE, stanowiącego – na podstawie Traktatu o przystąpieniu do UE oraz Aktu dotyczącego warunków przystąpienia do UE – integralny element wiążących RP traktatów, ratyfikowanych przy tym za zgodą wyrażoną w trybie referendum ogólnonarodowego, a więc przy udziale suwerena.

11. W ostatniej kolejności Trybunał Konstytucyjny analizował treść zaskarżonych przepisów z punktu widzenia art. 52 Konstytucji. We wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich znalazło się zdanie, z którego wynika, że wnioskodawca – przywołując jako wzorzec kontroli art. 52 ust. 1 Konstytucji – zarzuca naruszanie wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wolności wyboru miejsca zamieszkania i pobytu.

Ocena zasadności podniesionego zarzutu zależy od ustalenia, czy kwestionowane regulacje wywołują bezpośredni skutek prawny w sferach chronionych regulacją art. 52 ust. 1 Konstytucji tj. w sferze swobody poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej bądź też w sferze swobody wyboru miejsca zamieszkania i pobytu. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego negatywne (ograniczające) następstwa zaskarżonych unormowań ordynacji wyborczej występują bezpośrednio w sferze możliwości korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach samorządowych. Polegają one na niemożności korzystania z tych praw przez osoby niewpisane do rejestru wyborców, najpóźniej na 12 miesięcy przed dniem wyborów – z prawa głosowania oraz z prawa kandydowania na stanowiska w organach samorządu terytorialnego. Nie można wprowadzić wykluczyć pośredniego oddziaływania zaskarżonych regulacji na decyzje osób zainteresowanych uczestnictwem lub kandydowaniem w wyborach

samorządowych na wybór w danym czasie miejsca zamieszkania lub pobytu; jest to wszakże oddziaływanie typu pośredniego, dotyczący trudno uchwytnej sfery motywacji. Warto też zwrócić uwagę na okoliczność, że kwestionowane przepisy posługują się kryterium wpisania do rejestru wyborców w gminie na 12 miesięcy przed dniem wyborów, co nie jest tożsame z wyborem aktualnego miejsca zamieszkania lub pobytu.

W tej sytuacji Trybunał Konstytucyjny nie dopatrywał się naruszenia przez kwestionowane przepisy ustawy art. 52 ust. 1 Konstytucji.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

POSTANOWIENIE

z dnia 19 grudnia 2006 r.

Sygn. akt P 37/05

[Akcyza – podział kompetencji między Trybunał Konstytucyjny a TSUE]

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jerzy Stępień – przewodniczący

Jerzy Ciemniewski

Zbigniew Cieślak

Marian Grzybowski

Wojciech Hermeliński

Adam Jamróz

Marek Kotlinowski – sprawozdawca

Ewa Łętowska

Marek Mazurkiewicz

Janusz Niemcewicz

Mirosław Wyrzykowski

Bohdan Zdziennicki,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 19 grudnia 2006 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie:

czy art. 80 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 29, poz. 257 ze zm.) stanowiący, że akcyzie podlegają samochody osobowe niezarejestrowane na terytorium kraju, zgodnie z przepisami o ruchu drogowym, jest zgodny z art. 90 zdanie pierwsze Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską stwierdzającym, że żadne Państwo Członkowskie nie nakłada bezpośrednio lub pośrednio na produkty innych Państw Członkowskich podatków wewnętrznych jakiegokolwiek rodzaju wyższych od tych, które nakłada bezpośrednio lub pośrednio na podobne produkty krajowe, i, w związku z tym, z art. 91 Konstytucji określającym, iż umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową,

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 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1417) umorzyć postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE:

I

1. Postanowieniem z 16 listopada 2005 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: WSA) w Olsztynie wystąpił – w trybie art. 193 Konstytucji i art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: u. TK) – z pytaniem prawnym następującej treści: „Czy art. 80 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 29, poz. 257 ze zm.; dalej: u.p.a.), stanowiący, że akcyzie podlegają samochody osobowe niezarejestrowane na terytorium kraju, zgodnie z przepisami o ruchu drogowym, jest zgodny z art. 90 zdanie pierwsze Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (dalej: TWE lub Traktat), stwierdzającym, że żadne Państwo Członkowskie nie nakłada bezpośrednio lub pośrednio na produkty innych Państw Członkowskich podatków wewnętrznych jakiegokolwiek rodzaju wyższych od tych, które nakłada bezpośrednio lub pośrednio na podobne produkty krajowe, i, w związku z tym, czy nie jest sprzeczny z art. 91 Konstytucji RP, określającym, iż umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową”. Jednocześnie pytający sąd postanowił zawiesić postępowanie w sprawie, na tle której zostało sformułowane pytanie prawne.

Pytanie prawne zostało przedstawione na podstawie następującego stanu faktycznego. Wnioskiem z 5 kwietnia 2005 r. Stanisław Piórkowski zwrócił się do Naczelnika Urzędu Celnego w Olsztynie o zwrot nadpłaconego podatku akcyzowego w związku z nabyciem na terytorium Niemiec samochodu osobowego. Zdaniem podatnika, obowiązek zapłaty podatku akcyzowego w związku z nabyciem wewnątrzwspólnotowym samochodu osobowego jest niezgodny z art. 23 ust. 1 i 2, art. 25 i art. 90 TWE. Państwa członkowskie nie mogą nakładać na towary sprowadzane z państw Unii Europejskiej (dalej: UE) pośrednich lub bezpośrednich podatków, które byłyby wyższe niż nakładane na towary krajowe. Państwa członkowskie nie zostały tym samym pozbawione prawa do ustalania i różnicowania podatków, jednakże praktyka ta jest dopuszczalna tylko wówczas, jeżeli nie prowadzi do jakiejkolwiek formy dyskryminowania produktów importowanych.

Naczelnik Urzędu Celnego w Olsztynie decyzją z 2 czerwca 2005 r. (znak 371000-PA1-9106-9/05/JL) odmówił stwierdzenia nadpłaty w podatku akcyzowym z tytułu nabycia wewnątrzwspólnotowego samochodu osobowego oraz zwrotu uiszczonego podatku akcyzowego. Wskutek złożonego przez stronę odwołania, Dyrektor Izby Celnej w Olsztynie 5 września 2005 r. wydał decyzję (znak 370000-PA-9116-37/05) utrzymującą w mocy decyzję Naczelnika Urzędu Celnego. W uzasadnieniu stwierdził, że organ pierwszej instancji zastosował do ustalonego stanu faktycznego prawidłowe przepisy prawa materialnego, a w przedmiotowej sprawie nie ma nadpłaty ani podatek nie jest nienależnie zapłacony. Odnośnie do zarzutów niezgodności prawa polskiego z art. 23, art. 25 i art. 90 TWE Dyrektor Izby Celnej stwierdził, iż polskie władze nie otrzymały od Komisji Europejskiej

(dalej: KE) rozstrzygnąć kwestionujących prawidłowość opodatkowania podatkiem akcyzowym samochodów osobowych. Jego zdaniem, dokonywanie oceny zgodności przepisów prawa polskiego z prawem wspólnotowym nie leży w kompetencjach organów podatkowych. W rozpatrywanym wypadku nie pojawia się również sprzeczność pomiędzy normą prawa krajowego a normą prawa europejskiego. W związku z art. 249 akapit 3 TWE, ustawą z 23 stycznia 2004 r. uregulowano kwestię podatku akcyzowego, dzieląc wyroby akcyzowe na zharmonizowane i niezharmonizowane. Do tych ostatnich należą m.in. samochody osobowe. Państwa członkowskie zachowują prawo do utrzymania bądź wprowadzania podatków nakładanych na towary inne niż objęte harmonizacją, pod warunkiem że nie będą one zwiększać formalności związanych z przekraczaniem granicy w obrocie handlowym między państwami członkowskimi. Żadne z pozostałych państw członkowskich UE nie obciąża akcyzą nabycia lub importu samochodów osobowych, jednakże państwa te zastępują ją innymi opłatami, m.in. podatkiem rejestracyjnym (do 180% ceny brutto pojazdu), rocznym podatkiem drogowym (od 30 euro do 463 euro) lub opłatą rejestracyjną. Przepis art. 90 TWE nie uniemożliwia kształtowania stawek podatkowych na wyroby akcyzowe niezharmonizowane na poziomie najkorzystniejszym ze względu na interes społeczno-ekonomiczny państwa, o ile nie są one wyższe od nakładanych na podobne produkty krajowe. Warunkiem obciążenia samochodu osobowego podatkiem akcyzowym jest zaś brak rejestracji na terenie RP, dokonanej zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908), a nie status towaru niekrajowego.

W skardze skierowanej do WSA skarżący podniósł zarzut sprzeczności prawa krajowego z art. 90 TWE i postanowieniami Konstytucji. WSA w Olsztynie, formułując pytanie prawne, podkreślił rozbieżności, jakie w sprawach dotyczących podatku akcyzowego ujawniły się w orzecznictwie sądów administracyjnych. Podniósł również, że sądy nie są uprawnione do kwestionowania ustaw; uprawnienie do badania ich legalności przysługuje jedynie Trybunałowi Konstytucyjnemu (dalej: TK). Mając na względzie brzmienie art. 91 ust. 1 i 3 Konstytucji w związku z art. 90 TWE, wątpliwości WSA w Olsztynie budzi konstytucyjność art. 80 u.p.a., nakładającego na obywateli polskich obowiązek zapłaty podatku akcyzowego z tytułu wewnątrzwspólnotowego nabycia używanego samochodu osobowego niezarejestrowanego na terytorium RP. Zdaniem pytającego sądu, wątpliwości tych nie jest władny rozstrzygnąć europejski Trybunał Sprawiedliwości (dalej: ETS), w którego kompetencjach jest wyjaśnianie treści przepisów prawa wspólnotowego lub rozstrzyganie kwestii ich obowiązywania, ale już nie ma wykładni przepisów prawa wewnętrznego państw członkowskich, stwierdzania obowiązywania lub nieobowiązywania tych przepisów (szerzej – zgodności lub niezgodności prawa wewnętrznego z prawem wspólnotowym) lub oceny stanu faktycznego sprawy zawisłej przed sądem państwa członkowskiego. W przedmiotowej sprawie nie chodzi zaś – jak podkreślił sąd – o interpretację prawa wspólnotowego, ale o ocenę zgodności prawa wewnętrznego z postanowieniami TWE. Wynikający z zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego obowiązek niestosowania sprzecznego z nim przepisu prawa wewnętrznego jest tylko jedną stroną zagadnienia.

W rezultacie sąd musi w drodze walidacyjnej ustalić, jaki przepis może stanowić podstawę rozstrzygnięcia. Zdaniem sądu, bezpośrednio skuteczny przepis prawa wspólnotowego mógłby stanowić taką podstawę tylko w wypadku kwestionowania decyzji administracyjnej w przedmiocie obciążenia podatkiem akcyzowym. W niniejszej sprawie decyzja dotyczy natomiast odmowy stwierdzenia nadpłaty i zwrotu podatku obliczonego i dobrowolnie zapłaconego przez podatnika. Kwestię zwrotu podatku reguluje w takim wypadku prawo wewnętrzne, a mianowicie art. 75 § 2 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.).

Zdaniem pytającego sądu, art. 90 TWE niewątpliwie nakłada obowiązek jednakowego traktowania podobnych produktów krajowych i importowanych, umocniony wypracowaną w orzecznictwie ETS regułą szerokiej interpretacji oraz definicją towarów podobnych. Państwa członkowskie nie mogą zatem nakładać na towary sprowadzane z państw UE podatków pośrednich lub bezpośrednich wyższych od nakładanych na podobne towary krajowe. Za niekonstytucyjnością art. 80 i nast. u.p.a. przemawia to, że obciążenia fiskalne na używany pojazd przywieziony z kraju członkowskiego są niewątpliwie wyższe niż udział podatków zawartych w cenie samochodów na rynku krajowym, a obowiązek zapłaty podatku akcyzowego oraz złożenia deklaracji uproszczonej do właściwego naczelnika urzędu celnego to formalności, które utrudniają przekraczanie granicy między państwami członkowskimi. Obowiązki te godzą w zasadę swobodnego przepływu towarów, a także są sprzeczne z dyrektywą 92/12/EWG. Sąd obszernie zreferował argumentację przeciwników tezy o niezgodności art. 80 u.p.a. z art. 90 TWE, opierającą się m.in. na stwierdzeniu, że warunkiem obciążenia samochodu osobowego podatkiem akcyzowym nie jest samo przekroczenie granicy czy posiadanie przez niego statusu towaru niekrajowego, lecz brak jego rejestracji na terenie Polski. Zdaniem sądu, stanowisko takie stoi jednak w sprzeczności z zaleceniami KE dotyczącymi uznawania „pierwszej rejestracji” innych państw Wspólnoty. Pozornie obciążenie podatkowe dla podobnych towarów (używane samochody nabyte na terytorium kraju i innego państwa członkowskiego) jest zatem identyczne, jednakże akcyzie podlegają jedynie samochody używane nabyte w krajach Wspólnoty przed pierwszą rejestracją na terytorium RP. Powyższy wniosek wydaje się potwierdzać dotychczasowe orzecznictwo ETS.

2. Pismem z 22 lutego 2006 r. stanowisko w kwestii skutków finansowych orzeczenia Trybunału w przedmiotowej sprawie zajął Prezes Rady Ministrów. Stwierdził, że dochody Skarbu Państwa z tytułu zapłaconego przez podatników podatku akcyzowego od nabytych na terenie Wspólnoty Europejskiej (dalej: WE) samochodów osobowych za okres od maja do grudnia 2004 r. oraz od stycznia do grudnia 2005 r. wyniosły ponad 1,5 mld zł, co stanowi 4% dochodów z podatku akcyzowego od wszystkich grup wyrobów. Orzeczenie Trybunału o niezgodności kwestionowanego przepisu z TWE i z Konstytucją może skutkować zobowiązaniami Skarbu Państwa do wypłaty (zwrotu) na rzecz podatników uiszczonego przez nich podatku akcyzowego.

3. Dodatkowym pismem z 3 marca 2006 r. Minister Finansów (dalej: MF) przedstawił stanowisko w sprawie przepisów dotyczących opodatkowania samochodów osobowych. W jego opinii, na obecnym etapie rozwoju prawa wspólnotowego, państwa członkowskie zachowują swobodę w zakresie wprowadzania regulacji wewnętrznych dotyczących opodatkowania samochodów osobowych. Brak zharmonizowanych zasad opodatkowania skutkuje zróżnicowaniem systemów podatkowych w wymiarze zarówno konstrukcyjnym, jak i kwotowym. Wprawdzie KE przedstawiła projekt dyrektywy w sprawie podatków związanych z samochodami osobowymi (COM-261/05), ale ze względu na brak jednolitego stanowiska państw członkowskich nie jest znany kierunek i dalszy terminarz prac w tym zakresie.

Charakteryzując polski system opodatkowania samochodów osobowych podatkiem akcyzowym, MF podkreślił, że akcyzie podlegają samochody osobowe niezarejestrowane na terytorium Polski, zgodnie z przepisami prawa o ruchu drogowym. Podatek akcyzowy jest jednokrotnym podatkiem wewnętrznym, nakładanym na każdy samochód produkcji krajowej zakupiony na terenie RP, nabyty wewnątrzwspólnotowo lub pochodzący z importu. Zdaniem MF, taka konstrukcja prawna opiera się na obiektywnym kryterium, gwarantującym takie samo traktowanie samochodów, niezależnie od miejsca pochodzenia, nie dyskryminuje tych, które pochodzą spoza RP, i nie preferuje produkcji krajowej, a w konsekwencji – spełnia wymogi art. 90 TWE. Także możliwość obniżenia stawek akcyzy na podstawie rozporządzenia MF z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie obniżenia stawek podatku akcyzowego (Dz. U. Nr 87, poz. 825 ze zm.), związana z takimi elementami, jak pojemność silnika, niezależnie od pochodzenia samochodu, jest jedynie działaniem proekologicznym. Z art. 90 TWE wynika bowiem, że państwa członkowskie, chcąc uniknąć zarzutu dyskryminacji, powinny przyjmować rozwiązania prawne, które nie opierają się na kryterium pochodzenia towarów i jednocześnie bazują na obiektywnych i neutralnych czynnikach. O naruszeniu zakazu wynikającego z powołanego przepisu można mówić dopiero wówczas, gdy system opodatkowania wpływa na decyzje konsumentów i zniechęca do kupna pojazdów pochodzących z innych krajów UE, dzięki czemu produkcja krajowa jest w sytuacji uprzywilejowanej. Tymczasem w Polsce – w świetle przytoczonych danych – rynek używanych samochodów osobowych pochodzących z innych państw członkowskich dominuje. Dodatkowo MF stwierdził, że wyeliminowanie z obrotu prawnego art. 80 ust. 1 u.p.a. wprowadziłoby lukę prawną, powodującą nieobjęcie podatkiem akcyzowym samochodów nowych wyprodukowanych i sprzedawanych w kraju.

MF podkreślił jednocześnie, że brak także jednoznacznego stanowiska organów wspólnotowych co do zgodności polskich przepisów z *acquis communautaire*. WSA w Warszawie 22 czerwca 2005 r. wystąpił w trybie art. 234 TWE z pytaniem prejudycjalnym do ETS co do zgodności z prawem wspólnotowym tych przepisów, jednak orzeczenie w tej sprawie jeszcze nie zapadło. Ponadto kwestia ta jest także przedmiotem wszczętej przez KE w trybie art. 226 TWE procedury naruszeniowej. 9 września 2005 r. Stałemu Przedstawicielstwu RP przy UE została przesłana, celem przekazania do KE, odpowiedź na zarzuty formalne z 13 lipca 2005 r., dotyczące

naruszenia przepisów TWE. Jednak – zdaniem MF – sygnały płynące z KE pozwalają sądzić, że stanowisko w tej sprawie nie jest jeszcze przesądzone.

4. Marszałek Sejmu w piśmie z 18 lipca 2006 r. wyraził pogląd o zbędności orzekania przez TK w sprawie z pytania prawnego WSA w Olsztynie. Na poparcie swego stanowiska przytoczył dwa wyroki TK: z 28 stycznia 2002 r., sygn. K 2/02 (OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 4) i z 21 września 2004 r., sygn. K 34/03 (OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 84), w których Trybunał jednoznacznie wypowiedział się o obowiązku przestrzegania prawa wspólnotowego. Ponadto przed ETS rozpatrywana jest sprawa z pytania prejudycjalnego WSA w Warszawie, dotyczącego identycznej kwestii, jak podniesiona w pytaniu prawnym WSA w Olsztynie. Wyrażone przez ETS stanowisko będzie wiążące nie tylko dla WSA w Warszawie, ale i dla wszystkich sądów krajowych. Dodatkowo Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że pogląd organów podatkowych o zgodności podatku akcyzowego z prawem wspólnotowym z uwagi na brak zastrzeżeń ze strony KE w tej kwestii stracił na aktualności, gdyż 4 lipca 2006 r. KE jednoznacznie stwierdziła naruszenie przez Polskę prawa wspólnotowego w tym zakresie i wyznaczyła polskiemu ustawodawcy dwumiesięczny termin na usunięcie powstałych rozbieżności.

5. Prokurator Generalny w piśmie z 22 listopada 2006 r. zajął stanowisko, że postępowanie w sprawie z pytania prawnego WSA w Olsztynie, dotyczącego zgodności art. 80 u.p.a. z art. 90 TWE w związku z art. 91 Konstytucji, powinno ulec umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na zbędność orzekania.

W opinii Prokuratora Generalnego rozważenia wymaga przede wszystkim kwestia, czy dla sprawy zawisłej przed WSA w Olsztynie niezbędne jest udzielenie przez TK odpowiedzi na zadane przez ten sąd pytanie prawne, skoro przed ETS toczy się postępowanie z pytania prejudycjalnego WSA w Warszawie, obejmujące również wątpliwości zgłaszane w pytaniu prawnym zawisłym przed TK.

Prokurator Generalny przytacza pogląd doktryny, głoszony na tle orzecznictwa ETS, że – pomimo prawa każdego sądu krajowego do występowania o interpretację prawa wspólnotowego (nawet jeśli istnieje wcześniejsze orzecznictwo ETS w takiej samej lub podobnej sprawie) – interpretacja przepisów prawa unijnego, dokonywana w trybie pytań prejudycjalnych zadawanych przez sądy krajowe, ma moc wiążącą nie tylko dla pytającego sądu krajowego, lecz dla wszystkich sądów i trybunałów państw członkowskich stosujących dany przepis – tak długo, jak ETS sam nie zmieni udzielonej wykładni. W swym orzecznictwie ETS podkreśla jednocześnie, że wykładnia przepisu prawa wspólnotowego dotyczy prawidłowego rozumienia i stosowania tego przepisu od momentu jego wejścia w życie. Sądy mogą i powinny stosować taką wykładnię również do stosunków prawnych powstałych przed wydaniem wyroku w sprawie wniosku o dokonanie wykładni. Z kolei norma kolizyjna zawarta w art. 91 ust. 2 Konstytucji przewiduje pierwszeństwo ratyfikowanej umowy międzynarodowej w razie kolizji normy ustawowej z normą tej umowy. Zasada ta obejmuje również

zasadę pierwszeństwa wspólnotowego prawa pierwotnego i skutku bezpośredniego prawa wspólnotowego (art. 91 ust. 3 Konstytucji).

Prokurator Generalny stwierdza w konkluzji, że wydanie orzeczenia przez TK w przedmiotowej sprawie jest zbędne, ponieważ sąd pytający, będąc związany wykładnią art. 90 TWE dokonaną przez ETS w sprawie z pytania prejudycjalnego WSA w Warszawie, w wypadku stwierdzenia kolizji normy ustawowej z normą prawa wspólnotowego pierwotnego, powinien odmówić zastosowania przepisu ustawowego i zastosować wprost prawo wspólnotowe. Jednocześnie Prokurator wskazuje na nieadekwatność powołanego w pytaniu prawnym wzorca kontroli. Art. 91 ust. 2 Konstytucji przewiduje pierwszeństwo przepisu ratyfikowanej umowy międzynarodowej przed sprzecznym z nim przepisem ustawy i nie pozostaje w związku z unormowaniem przyjętym w art. 80 u.p.a., dotyczącym podatku na samochody używane sprowadzane z innego państwa członkowskiego UE, nie zaś zasady pierwszeństwa.

II

Już na wstępie należy stwierdzić, że za przyjęciem stanowiska o umorzeniu postępowania w sprawie z pytania prawnego WSA w Olsztynie przemawia kilka ważnych argumentów.

Po pierwsze – merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy przez TK prowadziłoby do interpretacji przepisów prawa wspólnotowego bez uwzględnienia standardów interpretacyjnych przyjętych w odniesieniu do wszystkich krajów UE. Co więcej, stan prawny, w którym w odniesieniu do takich samych sytuacji prawnych uznana byłaby właściwość zarówno ETS, jak i TK, rodziłby zagrożenie dwutorowości w zakresie orzekania o treści tych samych przepisów prawa. Niewątpliwie istotne znaczenie w tej materii ma okoliczność, że ETS stoi na straży prawa wspólnotowego i przy swych rozstrzygnięciach nie musi brać pod uwagę standardów wynikających z ładu prawnego poszczególnych państw, w tym też miejsca konstytucji w systemie źródeł prawa wewnętrznego państw członkowskich. Inaczej TK, który ma strzec Konstytucji, będącej, wedle jej art. 8 ust. 1, najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Na tym tle może dojść do kolizji pomiędzy rozstrzygnięciami ETS i TK. Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że także ze względu na treść art. 8 ust. 1 Konstytucji Trybunał jest zobowiązany do takiego pojmowania swej pozycji, że w sprawach zasadniczych, o wymiarze konstytucyjno-ustrojowym zachowa pozycję „sądu ostatniego słowa”. ETS i TK nie mogą być ustawiane w stosunku do siebie jako sądy konkurujące. Chodzi nie tylko o wyeliminowanie zjawiska dublowania się obu trybunałów czy dwutorowości w zakresie orzekania o tych samych problemach prawnych, ale i dysfunkcjonalności w relacjach wspólnotowego oraz wewnątrzpaństwowego ładu prawnego. Istotne jest wskazanie na odmiennność ról obu trybunałów.

Po drugie – występujący z pytaniem prawnym WSA w Olsztynie nie dostrzegł, że istota rozstrzygnięcia zawisłej przed nim sprawy leży – wbrew temu, co twierdzi – w interpretacji prawa wspólnotowego. Sam pytający sąd wskazuje na istniejące spory co do tego, jak w świetle prawa wspólnotowego zakwalifikować podatek akcyzowy.

Dotychczasowe orzecznictwo sądownoadministracyjne (WSA) w sprawach związanych ze stosowaniem art. 80 u.p.a. jest rozbieżne i niejednolite.

I tak: w wyroku z 25 maja 2005 r., sygn. akt I SA/Lu 77/05, WSA w Lublinie stwierdził, że polskie przepisy o akcyzie od importowanych z UE używanych samochodów są – jako rodzaj zakazanego cła, ograniczającego wolność wewnątrzwspólnotowej wymiany handlowej – sprzeczne z prawem unijnym. Samochody należą do wyrobów niezharmonizowanych, więc zgodnie z prawem wspólnotowym państwa członkowskie mogą swobodnie regulować kwestie związane z ich opodatkowaniem akcyzowym z zastrzeżeniem, że regulacje te nie będą naruszać fundamentalnych swobód rynku wewnętrznego. Importer (eksporter) może więc odmówić uiszczenia opłaty ustanowionej w sposób sprzeczny z Traktatem. W ocenie WSA w Lublinie, akcyzę należy ocenić w kontekście złamania nakazu jednakowego traktowania podobnych produktów krajowych i importowanych (art. 90 TWE). Sąd administracyjny odmówił zastosowania prawa krajowego i stwierdził, że decyzje organów celnych zostały wydane z naruszeniem prawa materialnego.

Jednakże ten sam WSA wyrokiem z 11 lutego 2005 r., sygn. akt III SA/Lu 690/04, wydanym w innym składzie, oddalił skargę na decyzję w przedmiocie określenia wysokości zobowiązania podatkowego w podatku akcyzowym. Sąd stwierdził, że podatek ten jest jednym z elementów powszechnego systemu podatkowego obowiązującego w Polsce. Dlatego też sam fakt nakładania akcyzy, jak i jej wysokość nie naruszają TWE.

WSA w Łodzi w wyroku z 23 czerwca 2005 r. (sygn. akt I SA/Łd 1059/04) oddalił skargę na decyzję dyrektora Izby Celnej w Łodzi w przedmiocie odmowy stwierdzenia nadpłaty podatku akcyzowego z tytułu nabycia wewnątrzwspólnotowego samochodu osobowego. W uzasadnieniu sąd stwierdził, że ogranicza się do zbadania zgodności zaskarżonego rozstrzygnięcia z przepisami prawa. Rozpatrywana sprawa nie dotyczy określenia zobowiązania w podatku akcyzowym na podstawie przepisów sprzecznych z postanowieniami TWE, lecz kwestii istnienia ewentualnej nadpłaty w podatku akcyzowym w sytuacji, gdy podatnik uiścił podatek, stosując się do obowiązków wynikających z przepisów sprzecznych z prawem wspólnotowym. Sprzeczność przepisów prawa wewnętrznego z bezpośrednio stosowanymi przepisami prawa wspólnotowego skutkuje jedynie możliwością odmowy zastosowania przepisów przez sądy krajowe lub, w wypadku wątpliwości co do wykładni prawa UE, wystosowania przez nie pytania prejudycjalnego do ETS. Wskazać jednakże należy, że uprawnienie to przysługuje jedynie organom władzy sądowej. Prawo takie nie przysługuje organom podatkowym, które nie są władne kwestionować mocy obowiązującej przepisów dotyczących istniejących i wymagalnych zobowiązań podatkowych, więc nie mogły one stwierdzić, iż samoobliczenie podatku dokonane przez podatnika w sposób zgodny z tymi przepisami jest nieprawidłowe.

Z kolei WSA w Warszawie, orzekając w przedmiocie odmowy zwrotu podatku akcyzowego zapłaconego z tytułu nabycia wewnątrzwspólnotowego samochodu osobowego, powziął wątpliwości co do zgodności: art. 80 u.p.a. z art. 25 i art. 90 zdanie pierwsze TWE; § 7 rozporządzenia MF z 22 kwietnia 2004 r. w sprawie obniżenia podatku akcyzowego z art. 90 zdanie drugie TWE oraz art. 81 u.p.a. z art. 28 TWE.

W rezultacie, na podstawie art. 234 TWE, postanowieniem z 22 czerwca 2005 r. (sygn. akt III SA/Wa 679/05) WSA wystąpił z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (sprawa zarejestrowana jako Maciej Brzeziński przeciwko Dyrektorowi Izby Celnej w Warszawie, C-313/05) odnośnie do możliwości stosowania przepisów prawa krajowego dotyczących podatku akcyzowego na samochody używane przy uwzględnieniu postanowień Traktatu, a w szczególności art. 90 TWE.

Wskazane wyżej rozbieżności występują nie tylko w orzecznictwie sądowym, ale i pomiędzy innymi oficjalnymi organami RP i WE. Wystarczy tu wspomnieć o apelu Komisji Petycji Parlamentu Europejskiego w sprawie zniesienia podatku czy o wszczętym z tego powodu przez KE postępowaniu przeciwko Polsce z art. 226 TWE – to z jednej strony, a z drugiej strony o stanowisku MF, który w piśmie do TK zaprezentował argumentację przemawiającą za zgodnością podatku akcyzowego z prawem wspólnotowym.

W takim stanie rzeczy dla uporządkowania materii będącej przedmiotem pytania prawnego WSA w Olsztynie konieczne jest przede wszystkim wyjaśnienie zakresu znaczeniowego art. 90 TWE przez ETS w trybie prejudycjalnym. Okazję ku temu stwarza skierowane w tym trybie pytanie WSA w Warszawie, dotyczące między innymi kwestii podniesionych w pytaniu prawnym WSA w Olsztynie. Data ogłoszenia przez ETS wyroku w sprawie C-313/05, Maciej Brzeziński przeciwko Dyrektorowi Izby Celnej w Warszawie, została wstępnie wyznaczona na 18 stycznia 2007 r. Stąd też na tym etapie rozstrzygnięcie sprawy przez pytający sąd nie jest uzależnione od odpowiedzi (wyroku) TK.

Po trzecie – zasadniczy problem w przedmiotowej sprawie tkwi w sferze stosowania, a nie obowiązywania prawa. Sędziowie w procesie stosowania prawa podlegają bezwzględnie Konstytucji oraz ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji). Z tą zasadą związana jest norma kolizyjna wyrażona w art. 91 ust. 2, nakładająca obowiązek odmowy stosowania ustawy w wypadku kolizji z umową międzynarodową ratyfikowaną w drodze ustawowej. Zasada pierwszeństwa dotyczy także prawa wspólnotowego (art. 91 ust. 3 Konstytucji). W związku z tym sąd – jeśli nie ma wątpliwości co do treści normy prawa wspólnotowego – powinien odmówić zastosowania sprzecznego z prawem wspólnotowym przepisu ustawy i zastosować bezpośrednio przepis prawa wspólnotowego, ewentualnie – jeśli nie jest możliwe bezpośrednie zastosowanie normy prawa wspólnotowego – szukać możliwości wykładni prawa krajowego w zgodzie z prawem wspólnotowym. W wypadku pojawienia się wątpliwości interpretacyjnych na tle prawa wspólnotowego, sąd krajowy powinien zwrócić się do ETS z pytaniem prejudycjalnym w tej kwestii.

Sam fakt, że konkretny przepis ustawy krajowej nie zostanie zastosowany, nie przesądza o konieczności uchylenia ustawy, chociaż w większości wypadków może oznaczać wyraźny postulat pod adresem ustawodawcy dotyczący zmiany takiego przepisu. Nie musi to jednak być niewzruszalną regułą. W każdym wypadku zależy to od natury takiego przepisu, jego zakresu i charakteru kolizji (z prawem wspólnotowym). Oczekiwanie od TK wyeliminowania takich przepisów ustawy byłoby oczekiwaniem zapewnienia przez Trybunał efektywności realizacji prawa

wspólnotowego. A to problem stosowania prawa. Trybunał nie jest właściwy do rozstrzygania indywidualnych kwestii związanych ze stosowaniem prawa, w tym też prawa wspólnotowego. Nie jest także – w kontekście zróżnicowanego orzecznictwa WSA – powołany do kształtowania jego jednolitej linii w zakresie dotyczącym prawa wspólnotowego.

Konkludując, należy wreszcie zwrócić uwagę na treść głównego w kontekście instytucji pytania prawnego art. 193 Konstytucji. Stosownie do tego przepisu, przedstawienie Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Uznanie, iż w razie konfliktu normy prawa krajowego z normą prawa wspólnotowego pierwszeństwo stosowania przysługuje tej ostatniej, prowadzi do wniosku, że w analizowanym wypadku zależność wymagana przez art. 193 Konstytucji nie wystąpi. O rozwiązaniu takiej kolizji sąd stosujący prawo rozstrzyga samodzielnie, a w razie powzięcia wątpliwości co do treści prawa wspólnotowego – z pomocą ETS uzyskaną w trybie pytania prejudycjalnego.

Brak elementu relewantności pytania prawnego dla sprawy toczącej się przed sądem w wypadku zarzucanej niezgodności normy prawa polskiego z normą pierwotnego prawa wspólnotowego uzasadnia umorzenie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na jego niedopuszczalność.

Ta syntetyczna identyfikacja podstawowych argumentów przemawiających za wyrażonym w postanowieniu rozstrzygnięciem wymaga jednak pogłębienia kilku problemów pojawiających się w niniejszej sprawie.

III

1. Przedmiot i wzorce kontroli. Zasadnicze problemy proceduralne.

Przedmiotem kontroli, o którą występuje pytający sąd, jest art. 80 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 29, poz. 257 ze zm.; dalej: u.p.a.), wzorcami są art. 90 zdanie pierwsze Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Załącznik nr 2 do Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864; dalej: TWE lub Traktat) oraz art. 91 Konstytucji.

Z punktu widzenia przyjętej formuły rozstrzygnięcia, zasadnicze znaczenie ma wzajemna relacja wskazanych wzorców oraz kontekst, w jakim są one powoływane. Zarówno sposób sformułowania *petitum* pytania prawnego, jak i szczegółowa argumentacja zawarta w uzasadnieniu wskazują, że główne znaczenie ma w opinii pytającego sądu art. 90 TWE. Natomiast powołanie w sprawie art. 91 Konstytucji (w istocie idzie zapewne o jego ust. 2) ma pełnić – jak się wydaje – dwojaką funkcję. Po pierwsze – przepis ten ma stanowić swego rodzaju „łącznik” pomiędzy prawem krajowym a prawem wspólnotowym. Po drugie – ma on być podstawą uznania nadrzędności normy umowy międzynarodowej w stosunku do normy ustawowej, a tym samym – w razie stwierdzenia niezgodności treściowej ww. norm – orzeczenia przez TK utarty mocy obowiązującej normy ustawowej.

W sprawie niniejszej nie idzie zatem o „typowy” wypadek kontroli konstytucyjnej, polegającej na badaniu relacji dwóch norm prawa krajowego o różnej pozycji w hierarchicznej strukturze systemu prawnego. Celem wystąpienia pytającego sądu jest ewidentnie kontrola zgodności normy prawa krajowego z normą pierwotnego prawa wspólnotowego. Sam pytający sąd stwierdza w uzasadnieniu, iż „w przedmiotowej sprawie nie chodzi o interpretację prawa wspólnotowego, ale ocenę zgodności prawa wewnętrznego z postanowieniami TWE”. Pierwszeństwo przed warstwą merytoryczną ma tu więc proceduralny problem celowości bądź też dopuszczalności badania relacji wskazanych norm przez TK. Problem ten musi zostać ujęty w szerszym kontekście relacji prawa polskiego do prawa wspólnotowego oraz wzajemnego usytuowania kompetencyjnego krajowych i wspólnotowych organów ochrony prawnej.

2. Art. 80 u.p.a. w ujęciu systemowym.

Podatek akcyzowy regulowany jest powołaną u.p.a. oraz rozporządzeniem Ministra Finansów (dalej: MF) z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie obniżenia stawek podatku akcyzowego (Dz. U. Nr 87, poz. 825 ze zm.).

W świetle kwestionowanego art. 80 ust. 1 u.p.a. akcyzie podlegają samochody osobowe niezarejestrowane na terytorium kraju, zgodnie z przepisami o ruchu drogowym (ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym; Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908). Art. 80 ust. 2 u.p.a. stanowi, że podatnikami akcyzy od samochodów osobowych są: podmioty dokonujące każdej sprzedaży samochodu osobowego przed pierwszą jego rejestracją na terenie kraju; importerzy i podmioty dokonujące nabycia wewnątrzwspólnotowego. Obowiązek podatkowy powstaje zaś: w wypadku sprzedaży – z chwilą wystawienia faktury, nie później jednak niż w terminie 7 dni, licząc od dnia wydania wyrobu; w wypadku importu – z dniem powstania długu celnego w rozumieniu przepisów prawa celnego; w wypadku nabycia wewnątrzwspólnotowego – z chwilą nabycia prawa rozporządzania samochodem osobowym jak właściciel, nie później jednak niż z chwilą jego rejestracji na terytorium kraju, zgodnie z przepisami o ruchu drogowym. W odniesieniu do ostatniego z tych wypadków podstawą opodatkowania jest kwota, jaką zobowiązany jest zapłacić nabywca (art. 82 ust. 3 u.p.a.). Dodatkowo podmioty dokonujące nabycia wewnątrzwspólnotowego są obowiązane po przywozie na terytorium kraju złożyć deklarację uproszczoną do właściwego naczelnika urzędu celnego w terminie 5 dni, licząc od dnia nabycia wewnątrzwspólnotowego, a następnie dokonać zapłaty akcyzy nie później niż z chwilą rejestracji tego pojazdu.

Rozporządzeniem MF z dnia 10 listopada 2006 r. (Dz. U. Nr 210, poz. 1551), zmieniającym powołane wyżej rozporządzenie z 22 kwietnia 2004 r., obniżona została akcyza na samochody używane sprowadzane do Polski z krajów UE. Dotychczasowa wysokość stawki, obliczana na podstawie specjalnego wzoru, mogła wynosić nawet do 65% podstawy opodatkowania określonej w art. 10 u.p.a. Od momentu wejścia w życie rozporządzenia z 10 listopada 2006 r., to jest od 1 grudnia 2006 r., akcyza będzie wynosić tyle, ile wynosi podatek na nowe pojazdy, a więc – w zależności od pojemności skokowej silnika – akcyza dla aut o pojemności silnika nieprzekraczającej

2000 cm³ wyniesie 3,1%, zaś powyżej 2000 cm³ – 13,6%. W odniesieniu do stanu sprzed wejścia w życie nowelizacji zastosowanie ma § 2 przedmiotowego rozporządzenia, stanowiący, że w sytuacji, gdy obowiązek podatkowy w akcyzie powstał przed 1 grudnia 2006 r. (taka sytuacja ma miejsce w sprawie zawisłej przed pytającym sądem), stosuje się dotychczasowe stawki akcyzy.

3. Problem relacji prawa polskiego i prawa wspólnotowego. Przepis art. 91 Konstytucji a miejsce prawa wspólnotowego w krajowym porządku prawnym oraz sposoby rozwiązywania kolizji norm prawa polskiego i prawa wspólnotowego.

Problem relacji prawa polskiego i prawa wspólnotowego – ujęty od strony *stricto materialnoprawnej* – był przedmiotem rozważań Trybunału w sprawie o sygn. K 18/04, dotyczącej zgodności z Konstytucją Traktatu akcesyjnego, rozstrzygniętej wyrokiem z 11 maja 2005 r. (OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49). Powołany wyrok pozostaje najbardziej obszerną i gruntownie uargumentowaną wypowiedzią TK w tej materii.

Powołany przez pytający sąd przepis art. 91 Konstytucji określa pozycję umów międzynarodowych oraz prawa stanowionego przez organizacje międzynarodowe (w tym także prawa wspólnotowego) w krajowym porządku prawnym oraz przesłanki traktowania aktów prawnych stanowionych poza systemem organów władzy RP w ten właśnie sposób. Z punktu widzenia wzorców kontroli powołanych w niniejszej sprawie zasadnicze znaczenie ma ust. 2 art. 91 Konstytucji. Ratyfikowane umowy międzynarodowe, które w myśl ust. 1 stały się częścią krajowego porządku prawnego, nie ulegają przekształceniu w akty normatywne państwa (prawa wewnętrzne), ale pozostają w swej naturze – z racji swego pochodzenia – aktami prawa międzynarodowego (zob. A. Wasilkowski, *Prawo krajowe – prawo wspólnotowe – prawo międzynarodowe. Zagadnienia wstępne* [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe*, s. 11; K. Działocha, komentarz do art. 91 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1989, s. 2).

Spełnienie przesłanek „wejścia” umowy międzynarodowej do krajowego porządku prawnego powoduje, że jej normy stosowane są bezpośrednio (art. 91 ust. 1 Konstytucji) oraz mają pierwszeństwo przed ustawą – jeżeli ustawy nie da się pogodzić z umową. W świetle art. 91 Konstytucji problem relacji norm krajowego porządku prawnego pochodzących z różnych centrów prawodawczych sytuuje się zatem (przede wszystkim) w kontekście pierwszeństwa stosowania normy międzynarodowej przed sprzeczną z nią krajową normą ustawową, a gwarancją dochowania go są ustawowo określone procedury kontroli przestrzegania prawa w procesie jego stosowania, z kontrolą sądową na czele. W art. 91 ust. 2 Konstytucji wpisany został – wraz z określeniem pozycji umowy międzynarodowej w zhierarchizowanej strukturze krajowego porządku prawnego – podstawowy mechanizm usuwania ewentualnych kolizji z normami prawa wewnętrznego. Powyższą tezę można zezemplifikować, odnosząc się do sformułowania przedstawionego pytania prawnego. W istocie bowiem zarzucana niezgodność art. 80 u.p.a. z art. 90 TWE nie stanowi „tym samym” o niezgodności tegoż przepisu z art. 91 ust. 2 Konstytucji. Wręcz przeciwnie, stan prawny zdiagnozowany przez pytający sąd realizuje hipotezę art. 91

ust. 2 Konstytucji, upoważniając sąd orzekający w sprawie do niezastosowania normy ustawowej.

Sytuując umowy międzynarodowe w pozycji hierarchicznej nadrzędności w stosunku do ustaw, ustrojodawca stworzył również pole do kontroli legalności przepisów ustaw z punktu widzenia zgodności z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie (art. 188 pkt 2 Konstytucji). Korzystanie z tego uprawnienia może być jednak uzasadnione tylko wtedy, gdy brak innych sposobów usunięcia powstałej kolizji (np. jeżeli norma umowy międzynarodowej nie ma charakteru normy bezpośrednio stosowalnej) bądź też przemawia za tym ważny wzgląd na pewność prawa (np. jeżeli zakres obowiązywania normy międzynarodowej pokrywa się całkowicie z zakresem obowiązywania normy ustawowej, wskutek czego ta ostatnia stałaby się „pusta” normatywnie).

Zasadniczo należy przyznać preferencję usuwaniu kolizji norm krajowych i międzynarodowych na poziomie stosowania prawa. Abstrahując już od względów czysto doktrynalnych, mechanizm usuwania kolizji norm na poziomie stosowania prawa jest bardziej operatywny i elastyczniejszy niż kontrola legalności sprawowana przez TK, a od strony konstrukcyjnej – uzasadniony tym, że z reguły norma prawa międzynarodowego będzie miała węższy zakres obowiązywania niż krajowa norma ustawowa – czy to w aspekcie czasowym, przedmiotowym czy podmiotowym. Zastosowanie, zgodnie z zasadą pierwszeństwa, normy międzynarodowej nie znosi, nie przełamuje ani nie unieważnia normy prawa krajowego, ale ogranicza jedynie zakres jego zastosowania. Zmiana treści lub utrata mocy obowiązującej normy międzynarodowej spowoduje zmianę zakresu stosowania krajowej normy ustawowej bez konieczności aktywności ze strony ustawodawcy krajowego.

W opinii TK, powyższe ustalenia zachowują aktualność również w rozpatrywanej sprawie. Rozwiązanie zarzucanej przez pytający sąd kolizji pomiędzy treścią art. 80 u.p.a. a art. 90 TWE powinno nastąpić na poziomie stosowania prawa. Już na tej podstawie dopuszczalność merytorycznego orzekania przez TK wydaje się co najmniej zbędna.

4. Autonomiczność wspólnotowego systemu sądownictwa i zasady współpracy prawnej z sądami krajowymi.

4.1. Funkcje ETS i jego pozycja wobec krajowej struktury sądownictwa.

Europejski Trybunał Sprawiedliwości jest jednym z głównych organów Wspólnoty. W kontekście rozpatrywanej sprawy, pośród wielu innych uprawnień Trybunału, zwrócić należy uwagę przede wszystkim na instytucję pytań prejudycjalnych.

Orzekanie przez ETS w trybie prejudycjalnym to postępowanie incydentalne, które zawiesza bieg postępowania głównego przed sądem państwa członkowskiego, w którego kompetencji niepodzielnie leży rozstrzygnięcie zawisłej przed nim sprawy. W kompetencji ETS jest w tym wypadku wyłącznie wyjaśnienie przepisu prawa wspólnotowego lub jego obowiązywania (por. *Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, pod red. R. Skubisza, Warszawa 2003, s. 15). Celem postępowania

prejudycjalnego jest zapewnienie jednolitego stosowania prawa wspólnotowego przez sądy krajowe wszystkich państw członkowskich.

Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym (art. 234 TWE) w sprawach: wykładni TWE; ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje Wspólnoty i Europejski Bank Centralny; wykładni statutów organów utworzonych aktem Rady, gdy te statuty to przewidują.

Art. 234 TWE reguluje procedurę pytania prejudycjalnego. Jest to zasadniczy mechanizm współpracy prawnej między sądami krajowymi a Trybunałem Sprawiedliwości. Mechanizm ten, bazując na subtelnym podziale pomiędzy wykładnię a stosowanie prawa, przyznaje sądowi wspólnotowemu możliwość wykładni, a sądowi krajowemu stosowanie prawa.

ETS przyczynia się do rozstrzygnięcia sporu, ale nie orzeka w konkretnej sprawie. Trybunał ten wielokrotnie podkreślał, że chodzi tu o „współpracę prawną”, poprzez którą sąd krajowy i ETS, zgodnie z kompetencjami każdego z nich, przyczyniają się bezpośrednio i wzajemnie do opracowywania określonej decyzji (zob. wyrok ETS w sprawie *Schwarze przeciwko Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, 16/65).

Należy jednakże mieć na uwadze, że orzeczenie wstępne jest dla sądu pytającego wiążące i obowiązkiem sądu jest jego uwzględnienie przy merytorycznym rozstrzygnięciu sprawy, zgodnie z wyrażoną w art. 10 TWE zasadą lojalności. Co więcej – pominięcie przez sąd pytający orzeczenia wstępnego jest naruszeniem prawa wspólnotowego, kwalifikującym się do wszczęcia przez KE procedury naruszeniowej przeciwko państwu na podstawie art. 226 TWE. Po przełomowym orzeczeniu ETS z 30 września 2003 r. w sprawie *Köbler przeciwko Austrii*, C-224/01, w sytuacji, gdy orzeczenie sądu krajowego zostanie wydane z oczywistym naruszeniem orzecznictwa ETS, państwo ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą (por. T. T. Koncewicz, *Wyroki Trybunału w Luksemburgu: czy to już precedens, czy jeszcze nie*, „Rzeczpospolita” z 21 listopada 2006 r.).

Podział kompetencji pomiędzy sądy państw członkowskich a ETS w zakresie wykładni i stosowania prawa wspólnotowego jest zatem następujący: wykładnia należy do ETS, a stosowanie prawa – rozumiane jako zastosowanie normy prawa wspólnotowego do ustalonego przez sąd stanu faktycznego – należy do sądu państwa członkowskiego, który w danej sprawie jest związany wykładnią ETS (por. *Orzecznictwo...*, *op.cit.*, s. 15-16). Wprawdzie obecnie coraz wyraźniej ETS podkreśla, że może ingerować w ocenę wyboru momentu przekazania pytania prejudycjalnego, jeżeli dostrzega rzeczywisty brak związku między pytaniem a toczącym się postępowaniem, a nawet może krytykować samo przekazanie jako bezzasadne, jednak nie niweluje to linii podziału jurysdykcyjnego, lecz ma zapewnić „efektywny dialog sądowy” (por. T. T. Koncewicz, *Pytania wstępne, czyli wspólnotowy dialog sądowy*, „Rzeczpospolita” z 1 grudnia 2006 r.).

4.2. Sądy krajowe a stosowanie norm prawa wspólnotowego w kontekście art. 9 i art. 91 ust. 2 Konstytucji oraz art. 10 TWE.

Zasadniczy w okolicznościach niniejszej sprawy problem lokuje się zatem na płaszczyźnie stosowania prawa. Sądy krajowe – co oczywiste – mają obowiązek bezpośredniego stosowania norm praw krajowego. Sędzia krajowy ma jednak również obowiązek zbadania, czy dany stan faktyczny podlega normom regulacji wspólnotowej, bezpośrednio stosowalnej na terytorium każdego państwa członkowskiego (zob. wyrok ETS z 19 maja 1990 r. w sprawie *The Queen przeciwko Secretary of State for Transport/ ex parte Factortame Ltd. and others*, 213/98). Zgodnie z art. 9 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego, co *mutatis mutandis* odnosi się również do autonomicznego, aczkolwiek genetycznie opartego na prawie międzynarodowym, systemu prawnego prawa wspólnotowego. Z kolei według art. 10 zdanie pierwsze i drugie TWE, państwa członkowskie podejmują wszelkie właściwe środki ogólne lub szczególne w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatu lub działań instytucji Wspólnoty. Ułatwiają one Wspólnocie wypełnianie jej zadań. Sposób realizacji owego ogólnego zobowiązania do przestrzegania prawa międzynarodowego i wspólnotowego konkretyzuje – w odniesieniu do organów władzy sądowniczej – norma kolizyjna z art. 91 ust. 2 Konstytucji (zob. pkt 3 uzasadnienia). Stąd też – wbrew stanowisku pytającego sądu – sądy krajowe mają też prawo i obowiązek odmówienia zastosowania normy krajowej, jeżeli koliduje ona z normami prawa wspólnotowego. Sąd krajowy nie orzeka w takim wypadku o uchyleniu normy prawa krajowego, lecz tylko odmawia jej zastosowania w takim zakresie, w jakim jest on obowiązany do dania pierwszeństwa normie prawa wspólnotowego. Przedmiotowy akt prawny nie jest dotknięty nieważnością, obowiązuje i jest stosowany w zakresie nieobjętym przedmiotowym i czasowym obowiązującym regulacji wspólnotowej. Natomiast w razie wątpliwości co do relacji normy prawa krajowego i normy prawa wspólnotowego konieczne jest zwrócenie się z pytaniem prejudycjalnym do ETS, jako organu właściwego w sprawach wykładni Traktatu oraz norm prawa pochodnego, a w sensie funkcjonalnym włączanym w ten sposób do systemu sądowniczego danego państwa członkowskiego.

Na tej podstawie należy uznać brak konieczności zwracania się do TK z pytaniami prawnymi dotyczącym zgodności prawa krajowego z prawem wspólnotowym – nawet w sytuacji gdy sąd zamierza odmówić zastosowania ustawy krajowej. Problem rozwiązywania kolizji z ustawami krajowymi pozostaje więc w zasadzie poza zainteresowaniem TK. O tym, czy ustawa koliduje z prawem wspólnotowym, rozstrzygać będą bowiem Sąd Najwyższy, sądy administracyjne i sądy powszechne, a o tym, co znaczą normy prawa wspólnotowego, rozstrzygać będzie ETS, wydając orzeczenia wstępne (zob. L. Garlicki, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a sądy [w:] Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, pod red. E. Popławskiej, Warszawa 2000, s. 215; zob. także wyrok niemieckiego Federalnego Sądu Konstytucyjnego z 31 maja 1990 r., 2 BvL 12, 13/88, 2 BvR 1436/87 oraz wyrok włoskiego Sądu Konstytucyjnego z 5 czerwca 1984 r. w sprawie *Granital SpA przeciwko Amministrazione delle Finanze dello Stato*, 170/1984). Powyższa konstatacja nie oznacza, że użyty w art. 193 Konstytucji czasownik „może” wyraża fakultatywność kierowania pytań prawnych do TK w ogóle. Czasownik „może” oznacza kompetencję sądu do inicjowania postępowania przed

TK, a Trybunał stoi wyraźnie na stanowisku, że w każdym wypadku, w którym sąd kwestionuje zgodność ustawy z Konstytucją nie ma innej możliwości ewentualnego stwierdzenia tej niekonstytucyjności niż na podstawie wyroku TK (por. wyroki: z 4 października 2000 r., sygn. P. 8/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 189; z 31 stycznia 2001 r., sygn. P. 4/99, OTK ZU nr 1/A/2001, poz. 5). Jednak w szczególnej sytuacji kolizji ustawy z prawem wspólnotowym uprawnienie sądu do zadania pytania prawnego zostaje w pewnym sensie ograniczone ze względu na regułę kolizyjną zawartą w art. 91 ust. 2 Konstytucji oraz zasady stosowania prawa wspólnotowego, przede wszystkim zasadę bezpośredniego stosowania prawa wspólnotowego w wypadku kolizji z ustawą.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak na wstępie.

WYROK

z dnia 18 lutego 2009 r.

Sygn. akt Kp 3/08

[Wniosek o wydanie orzeczenia w dawnym III Filarze UE]

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Bohdan Zdziennicki – przewodniczący

Stanisław Biernat – sprawozdawca

Zbigniew Cieślak

Maria Gintowt-Jankowicz

Mirosław Granat

Wojciech Hermeliński

Adam Jamróz

Marek Kotlinowski

Teresa Liszcz

Ewa Łętowska

Marek Mazurkiewicz

Janusz Niemcewicz

Andrzej Rzepliński

Mirosław Wyrzykowski,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 18 lutego 2009 r., wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej złożonego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

art. 1 ustawy z dnia 10 lipca 2008 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do złożenia oświadczenia o uznaniu właściwości Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich na podstawie art. 35 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej w zakresie, w jakim poprzez upoważnienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do złożenia oświadczenia o uznaniu jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, w zakresie uprawnienia każdego polskiego sądu do wystąpienia do Trybunału Sprawiedliwości o rozpatrzenie w trybie prejudycjalnym wniosków o których mowa w art. 35 ust. 3 lit. b Traktatu o Unii Europejskiej, z art. 45 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 1 ustawy z dnia 10 lipca 2008 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do złożenia oświadczenia o uznaniu właściwości Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich na podstawie art. 35 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, wyrażający zgodę na złożenie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oświadczenia o uznaniu jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, w zakresie kompetencji każdego polskiego sądu do występowania z wnioskami o rozpatrzenie pytań w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 35 ust. 3 lit. b Traktatu o Unii Europejskiej (załącznik nr 2 do Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864), jest zgodny z prawem do rozpatrzenia przez sąd sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, wyrażonym w art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

(...)

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot i zakres zaskarżenia.

1.1. Sformułowany przez Prezydenta w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji zarzut niezgodności z Konstytucją dotyczy art. 1 ustawy z 10 lipca 2008 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do złożenia oświadczenia o uznaniu właściwości Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich na podstawie art. 35 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Zakwestionowany przepis ustawy ma następujące brzmienie:

„Wyraża się zgodę na złożenie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oświadczenia o uznaniu w zakresie, o którym mowa w art. 35 ust. 3 lit. b Traktatu o Unii Europejskiej (załącznik nr 2 do Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864), właściwości Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich na podstawie art. 35 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej skutkującego zmianą zakresu obowiązywania wobec Rzeczypospolitej Polskiej Traktatu o Unii Europejskiej, którego Rzeczpospolita Polska stała się stroną na mocy art. 1 ust. 1 Traktatu (...) dotyczącego przystąpienia (...) Rzeczypospolitej Polskiej (...) do Unii Europejskiej, podpisanego w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864), ratyfikowanego za uprzednią zgodą wyrażoną w referendum ogólnokrajowym”.

Z kolei, art. 35 ust. 1 – 5 TUE brzmi następująco:

„1. Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, z zastrzeżeniem warunków określonych w niniejszym artykule, jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym o ważności i wykładni decyzji ramowych i decyzji, wykładni konwencji sporządzonych na mocy niniejszego tytułu oraz ważności i wykładni środków wykonawczych do tych konwencji.

2. Każde z Państw Członkowskich może, w oświadczeniu złożonym w chwili podpisywania Traktatu z Amsterdamu lub w jakimkolwiek późniejszym terminie, uznać właściwość Trybunału Sprawiedliwości do orzekania w trybie prejudycjalnym na warunkach określonych w ustępie 1.
3. Państwo Członkowskie, składając oświadczenie na podstawie ustępu 2, wskazuje, że:
 - a) każdy sąd tego państwa, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa krajowego, może zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o rozpatrzenie w trybie prejudycjalnym pytania podniesionego w sprawie przed nim zawisłej i dotyczącego ważności lub wykładni aktu, o którym mowa w ustępie 1, jeżeli sąd ten uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku;
 - b) każdy sąd tego państwa może zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o rozpatrzenie w trybie prejudycjalnym pytania podniesionego w sprawie przed nim zawisłej i dotyczącego ważności lub wykładni aktu, o którym mowa w ustępie 1, jeżeli sąd ten uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku.
4. Każde Państwo Członkowskie – niezależnie od tego, czy złożyło oświadczenie na mocy ustępu 2 – ma prawo przedkładać Trybunałowi Sprawiedliwości memoriały lub uwagi na piśmie w sprawach, o których rozstrzyga on na podstawie ustępu 1.
5. Trybunał Sprawiedliwości nie jest właściwy w sprawie oceny zgodności z prawem lub proporcjonalności działań policji bądź innych organów ścigania jednego z Państw Członkowskich ani wykonywania przez Państwa Członkowskie obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego”.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na wstępie, że Wnioskodawca nie formułuje zarzutu niekonstytucyjności całego art. 1 ustawy z 10 lipca 2008 r. Nie kwestionuje bowiem samego upoważnienia do złożenia w trybie art. 35 ust. 2 TUE oświadczenia o uznaniu przez Rzeczpospolitą Polską właściwości Trybunału Sprawiedliwości do wydawania orzeczeń prejudycjalnych w przedmiocie unormowanym w art. 35 ust. 1 TUE. Wnioskodawca podważa powyższy przepis upoważniający Prezydenta do złożenia oświadczenia o uznaniu jurysdykcji ETS, w zakresie o którym mowa w art. 35 ust. 3 lit. b TUE, to jest kompetencji każdego polskiego sądu do wystąpienia z wnioskiem o rozpatrzenie pytań prejudycjalnych w obszarze współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Według Wnioskodawcy, zbyt szeroki zakres podmiotowy upoważnienia do wystąpień z pytaniami prejudycjalnymi, wskazany w art. 1 zaskarżonej ustawy, narusza prawo jednostki do rozpatrzenia sprawy przez sąd bez nieuzasadnionej zwłoki, wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

1.2. Przedstawiciel wnioskodawcy sformułował na rozprawie wątpliwości dotyczące naruszenia procedury legislacyjnej poprzez zastosowanie niewłaściwego trybu uchwalenia zaskarżonej ustawy i pozostawił Trybunałowi Konstytucyjnemu rozważenie tego zarzutu z urzędu. Wątpliwości te nie były zawarte we wniosku.

Stosownie do art. 42 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), orzekając o zgodności aktu normatywnego lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej z Konstytucją, Trybunał bada zarówno treść takiego aktu lub umowy, jak też kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu lub zawarcia i ratyfikacji umowy. Powołany przepis ustawy o TK wskazuje zatem trzy kryteria kontroli: materialne, kompetencyjne i proceduralne. Zgodnie z art. 188 pkt 1 Konstytucji w kompetencjach Trybunału Konstytucyjnego jest orzekanie o zgodności ustawy z Konstytucją; w razie kontroli materialnej polega to na zestawieniu ze sobą treści kwestionowanej normy ustawowej z treścią wskazanej jako wzorzec kontroli normy konstytucyjnej, a w razie kontroli proceduralnej – na zbadaniu zgodności procedury uchwalenia kwestionowanych przepisów z wymaganiami wynikającymi z przepisów regulujących postępowanie ustawodawcze oraz dotyczących tych kwestii przepisów konstytucyjnych. O ile zarzuty materialnoprawne muszą zawsze wynikać z treści wniosku, o tyle zarzuty niekonstytucyjności ze względu na kryteria proceduralne i kompetencyjne Trybunał Konstytucyjny bada także z urzędu, niezależnie od treści wniosku (por. m.in. wyrok z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/2007, poz. 129).

Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że kontrola dochowania trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu normatywnego polega na badaniu, czy organy biorące udział w uchwalaniu ustawy przestrzegały wymagań wynikających z przepisów regulujących postępowanie ustawodawcze. Trybunał stwierdza, że przy uchwalaniu ustawy z 10 lipca 2008 r. zostały dochowane wymagania dotyczące wszystkich elementów trybu ustawodawczego, zarówno na poziomie konstytucyjnym, jak i ustawowym. Nie ma zatem podstaw do uwzględnienia wątpliwości przedstawiciela Wnioskodawcy, podniesionych na rozprawie.

2. Właściwość Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich do rozpoznawania pytań prejudycjalnych na podstawie art. 35 TUE.

2.1. Procedura prejudycjalna stanowi podstawowy mechanizm prawa Unii Europejskiej, który służy zapewnieniu jednolitej wykładni i jednolitego stosowania tego prawa we wszystkich państwach członkowskich oraz umożliwia współpracę między krajowymi organami sądowymi a Trybunałem Sprawiedliwości. Z chwilą przystąpienia do Unii Europejskiej sądy Rzeczypospolitej Polskiej uzyskały możliwość (a w niektórych przypadkach obowiązek) zwracania się do ETS z pytaniami prejudycjalnymi na podstawie art. 234 TWE w zakresie wykładni Traktatu, ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje Wspólnoty i Europejski Bank Centralny oraz o wykładni statutów organów utworzonych aktem Rady Unii Europejskiej, gdy te statuty to przewidują.

Należy zaznaczyć, że art. 234 TWE był przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 11 maja 2005 r. w sprawie K 18/04 (OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49, pkt 10.1-11.4), w którym Trybunał orzekł, że powołany przepis

jest zgodny z art. 8 ust. 1, art. 174, art. 178 ust. 1, art. 188 w związku z art. 190 ust. 1, art. 193 i art. 195 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że powinność zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym stanowi prawną konsekwencję przyjętych suwerennie zobowiązań międzynarodowych (wspólnotowych) państwa polskiego jako państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Ratyfikując Traktat akcesyjny oraz Akt dotyczący warunków przystąpienia, Rzeczpospolita Polska zaaprobowała podział funkcji w ramach systemu organów Unii Europejskiej. Elementem tego podziału pozostaje przypisanie interpretacji prawa wspólnotowego i troski o jej jednolitość Trybunałowi Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. Powinność taka jest prawnym następstwem ratyfikowania w zgodzie z Konstytucją (i na jej podstawie) umów międzynarodowych zawartych z państwami Unii Europejskiej. Elementem tych umów pozostaje art. 234 TWE oraz to, że w kompetencjach Trybunału Sprawiedliwości jest udzielanie odpowiedzi na pytania prejudycjalne i dokonywanie wiążącej wykładni aktów prawa wspólnotowego.

2.2. Procedura prejudycjalna, której dotyczy wnioszek Prezydenta, uregulowana w art. 35 ust. 1-5 TUE, różni się pod pewnymi względami od procedury przewidzianej w art. 234 TWE (por. ogólnie o omawianej procedurze A. Grzelak, *Aspekty prawne jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości WE do orzekania w trybie prejudycjalnym w III filarze UE*, [w:] *Postępowanie prejudycjalne w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2007, s. 19 i n.). Odnosi się ona do materii uregulowanej w tytule VI TUE, tj. współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, czyli obszaru tzw. trzeciego filara Unii Europejskiej. To uzasadnia posługiwanie się w tym kontekście pojęciem „prawa unijnego”, nie zaś „prawa wspólnotowego”. Trybunał Konstytucyjny zwracał już na to uwagę w wyroku dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania z 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/05 (OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 42).

Należy zaznaczyć, że na mocy art. 46 lit. B TUE postanowienia TWE dotyczące kompetencji Trybunału Sprawiedliwości i ich wykonywania – wśród których znajduje się przepis art. 234 TWE – stosuje się do postanowień tytułu VI Traktatu o Unii Europejskiej na warunkach przewidzianych w art. 35 TUE. Wynika z tego, że tryb przewidziany w art. 234 TWE podlega pewnym modyfikacjom wynikającym z postanowień art. 35 TUE (o tym por. także wyrok ETS z 16 czerwca 2005 r. w sprawie C-105/03 Pupino, Zb.Orz. s. I-5285, pkt 19 i 28 oraz z 28 czerwca 2007 r. w sprawie C-467/05 Dell’Orto, Zb.Orz. s. I-5557, pkt 34).

2.3. Zakres przedmiotowy procedury prejudycjalnej w obszarze współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych został określony w przytoczonym wyżej art. 35 ust. 1 TUE, a od strony negatywnej w art. 35 ust. 5 TUE. Z brzmienia powołanych przepisów wynika, że zakres kompetencji sądów krajowych do występowania z pytaniami prejudycjalnymi w trzecim filarze jest znacznie ograniczony. Sądy mogą formułować pytania dotyczące jedynie ściśle określonych źródeł pochodnego (wtórne) prawa unijnego, mianowicie: ważności i wykładni decyzji ramowych

i decyzji, wykładni konwencji sporządzonych na mocy tytułu VI TUE oraz ważności i wykładni środków wykonawczych do tych konwencji. Zgodnie z art. 35 ust. 5 TUE, jurysdykcja ETS w trzecim filarze Unii Europejskiej nie może obejmować badania ważności i proporcjonalności działań policji i innych organów ścigania podejmowanych w celu utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Jednocześnie, podobnie jak w przypadku procedury unormowanej w art. 234 TWE, niedopuszczalne są pytania dotyczące wykładni lub ważności prawa krajowego oraz zgodności prawa krajowego z prawem unijnym.

2.4. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że w odróżnieniu od jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości dotyczącej wydawania orzeczeń prejudycjalnych w prawie wspólnotowym określonej w art. 234 TWE, która wynika bezpośrednio z przyjętych przez państwa członkowskie zobowiązań traktatowych, jurysdykcja przewidziana w art. 35 TUE ma charakter fakultatywny. Zgodnie z art. 35 ust. 2 TUE uznanie właściwości ETS następuje w drodze oświadczenia państwa członkowskiego złożonego w chwili podpisywania Traktatu Amsterdamskiego lub późniejszym terminie. Poddanie się jurysdykcji ETS przez państwa członkowskie na podstawie powołanego przepisu jest rozwiązaniem charakterystycznym dla prawa międzynarodowego publicznego, nie zaś dla prawa wspólnotowego; przypomina konstrukcję przyjętą w art. 36-37 Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości. Prawo unijne nie reguluje formy, w jakiej to oświadczenie powinno zostać złożone, pozostawiając w tym względzie swobodę poszczególnym państwom członkowskim.

Oświadczenie, do którego złożenia upoważniony został Prezydent na mocy ustawy z 10 lipca 2008 r., stanowi jednostronny akt wywołujący skutki prawne w sferze zarówno prawa unijnego, jak i prawa polskiego. Ustawodawca zakwalifikował takie oświadczenie jako zmianę zakresu obowiązywania wobec Rzeczypospolitej Polskiej Traktatu o Unii Europejskiej, którego stroną stała się na mocy art. 1 ust. 1 Traktatu Akcesyjnego podpisanego w Atenach 16 kwietnia 2003 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864, ze zm.).

Ustawa z 10 lipca 2008 r. wykorzystwała mechanizm przewidziany w art. 23 pkt 2 i art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. 2000 r. Nr 39, poz. 443, ze zm.). Powołane przepisy przewidują szczególną procedurę zmiany zakresu stosowania umowy międzynarodowej w drodze jednostronnych działań, których inicjatorem jest strona polska. Art. 23 pkt 2 ustawy o umowach międzynarodowych odnosi się do sytuacji, w których dochodzi do zmiany zakresu obowiązywania umowy międzynarodowej, niepolegającej na zawarciu nowej umowy. Decyzję w sprawie zmiany zakresu ratyfikowanej umowy międzynarodowej podejmuje na wniosek Rady Ministrów Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Art. 25 ust. 2 ustawy o umowach międzynarodowych przewiduje dalszy warunek, a mianowicie że zmiana zakresu obowiązywania umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ust. 1 Konstytucji, wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie (por. o tym szerzej A. Wyrozumski, *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 468 i n).

2.5. Trybunał Konstytucyjny zauważa, że zagadnienie kwalifikacji oświadczenia, o którym mowa w art. 35 ust. 2 TUE było od kilku lat przedmiotem dyskusji. Zajmowane było m.in. stanowisko odmienne od zawartego w zaskarżonej ustawie, a mianowicie że oświadczenie o uznaniu jurysdykcji ETS powinno zostać złożone przez Radę Ministrów na podstawie art. 35 ust. 2 TUE, bez potrzeby uchwalania ustawy, ponieważ nie występuje tu zmiana zakresu obowiązywania i stosowania umowy międzynarodowej w rozumieniu art. 25 ustawy o umowach międzynarodowych. Zwolennicy tego poglądu argumentowali, że zgoda na ewentualne złożenie oświadczenia została uprzednio wyrażona w Traktacie akcesyjnym podpisanym 16 kwietnia 2003 r. w Atenach (Dz. U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864, ze zm. dalej: Traktat akcesyjny), na mocy którego Polska stała się stroną Traktatu o Unii Europejskiej (por. stanowisko Doradczego Komitetu Prawnego przy Ministrze Spraw Zagranicznych, odnotowane przez T. Ostropolskiego, *Prace nad uznaniem przez Polskę jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości WE do orzekania w trybie prejudycjalnym w III filarze UE*, [w:] *Postępowanie prejudycjalne ...*, s. 67, a także W. Czapliński, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27 kwietnia 2005 r. w sprawie P 1/05*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 9, s. 111).

Trybunał Konstytucyjny nie jest upoważniony do badania z urzędu prawidłowości określenia w zaskarżonej ustawie charakteru prawnego oświadczenia składanego przez Rzeczpospolitą Polską na podstawie art. 35 ust. 2 TUE.

2.6. Trybunał Konstytucyjny nie podziela poglądu wyrażonego na rozprawie przez przedstawiciela Wnioskodawcy, że skutkiem omawianego oświadczenia jest przekazanie kompetencji sądów albo – według innego sformułowania – uszczuplenie kompetencji orzeczniczych polskich sądów na rzecz instytucji organizacji międzynarodowej, którą jest Trybunał Sprawiedliwości. Skutkiem takiej kwalifikacji miałoby być wymaganie uchwalenia zaskarżonej ustawy w trybie art. 90 Konstytucji. Kompetencja do poddania się procedurze prejudycjalnej w prawie trzeciego filara Unii Europejskiej została przejęta przez Rzeczpospolitą Polską wraz z całym Traktatem o Unii Europejskiej, za pośrednictwem Traktatu akcesyjnego. Oświadczenie składane na podstawie art. 35 ust. 2 TUE oznacza jedynie aktualizację tej kompetencji, nie zaś jej powstanie. Prawo unijne z zakresu współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych obowiązuje w Polsce i jest stosowane przez polskie organy bezpośrednio lub pośrednio, w wyniku jego implementacji do prawa polskiego. W sytuacji gdy sądy polskie nie mają upoważnienia do kierowania pytań prejudycjalnych do ETS na podstawie art. 35 TUE, są zdane na dokonywanie we własnym zakresie wykładni i oceny ważności źródeł prawa unijnego, wymienionych w art. 35 ust. 1 TUE. Warto tu przytoczyć zdanie Sądu Najwyższego, który w uchwale z 20 lipca 2006 r., sygn. akt I KZP 21/06, (OSN KW 2006, nr 9, poz. 77), dokonując wykładni decyzji ramowej 2002/584 dotyczącej europejskiego nakazu aresztowania, wyjaśnił, że „Niestety, sąd polski pozbawiony jest prawnej możliwości sformułowania pytania prejudycjalnego do ETS na podstawie art. 35 TUE, gdyż Polska nie złożyła dotąd deklaracji o uznaniu jego kompetencji w zakresie instrumentów trzeciego filaru Unii Europejskiej na podstawie art. 35 ust. 2

Traktatu. (...) Biorąc pod uwagę to uwarunkowanie normatywne, Sąd Najwyższy musi zająć w przedmiotowej sprawie stanowisko samodzielne”. Paradoksalnie, sądy polskie opierają się na orzeczeniach wydanych przez Trybunał Sprawiedliwości w odpowiedzi na pytania prejudycjalne sądów z innych państw członkowskich, ale same nie mogą doprowadzić do wydania takich orzeczeń. Stworzenie możliwości kierowania pytań prejudycjalnych do ETS rozszerza, a nie ogranicza, kompetencje polskich sądów. W wyroku K 18/04 Trybunał Konstytucyjny uznał, że zwrócenie się do właściwego organu wspólnotowego z pytaniem o ustalenie ważności treści aktu prawa wspólnotowego, które – zgodnie z ratyfikowanymi zobowiązania traktatowymi – winno być stosowane, nie stoi na przeszkodzie stosowaniu art. 174 Konstytucji RP (...). Nie występuje, w szczególności, funkcjonalna przeszkoda do wyrokowania „w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej”. Kierowanie wniosków na podstawie art. 35 TUE jest przy tym wyłącznie uprawnieniem sądów, a nie ich obowiązkiem. Oświadczenie składane w trybie art. 35 ust. 2 TUE nie ma natomiast charakteru umowy międzynarodowej, co dodatkowo wyłącza możliwość odwołania się do art. 90 Konstytucji.

2.7. Art. 35 ust. 3 TUE przewiduje, że oświadczenie państwa członkowskiego o uznaniu kompetencji ETS do orzekania w trybie prejudycjalnym powinno określać kategorie sądów uprawnionych do zwrócenia się z wnioskiem do Trybunału Sprawiedliwości o rozpatrzenie pytań prejudycjalnych. Dopuszczalne są tutaj dwa warianty. Wariant węższy, wskazany w art. 35 ust. 3 lit. a TUE, zakłada, że taka kompetencja przysługuje jedynie sądom danego państwa, których orzeczenia według prawa krajowego nie podlegają zaskarżeniu. Wariant szerszy, wskazany w art. 35 ust. 3 lit. b, polega na przyznaniu omawianej kompetencji każdemu sądowi państwa bez względu na instancję, w której rozpoznawana jest sprawa. W zaskarżonym przez Wnioskodawcę przepisie art. 1 ustawy z 10 lipca 2008 r. przyjęta została druga możliwość, o której mowa w art. 35 ust. 3 lit. b TUE. Dotyczy ona upoważnienia każdego sądu Rzeczypospolitej Polskiej do wystąpienia z wnioskiem o wydanie orzeczenia prejudycjalnego, jeżeli sąd ten uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku w zawisłej przed nim sprawie.

2.8. Warto odnotować, że oświadczenie o poddaniu się jurysdykcji ETS w trzecim filarze złożyło, jak dotychczas, siedemnaście państw członkowskich Unii Europejskiej: Austria, Belgia, Finlandia, Grecja, Hiszpania, Holandia, Francja, Luksemburg, Niemcy, Portugalia, Szwecja, Włochy, a z nowych państw członkowskich także Czechy, Litwa, Łotwa, Słowenia i Węgry. Z tych państw członkowskich jedynie Hiszpania zastrzegła, że zwracać się z pytaniami prejudycjalnymi mogą wyłącznie sądy ostatniej instancji (por. stan oświadczeń dotyczących uznania właściwości Trybunału Sprawiedliwości do orzekania w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 35 TUE, opublikowany w Dz. Urz. UE L 70 z 14.3.2008, s. 23 oraz Dz. Urz. UE C 69 z 14.3.2008, s. 1).

2.9. Na podkreślenie zasługuje kolejna swoistość konstrukcji art. 35 TUE. O ile na podstawie art. 234 akapitu 3 TWE sądy krajowe, których orzeczenia nie podlegają

zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, zostały zobowiązane do wystąpienia z pytaniem prawnym do Trybunału Sprawiedliwości, jeśli decyzja ETS jest niezbędna do wydania wyroku, o tyle z art. 35 ust. 3 TUE wynika kompetencja tych sądów, ale nie obowiązek w tym względzie. Do Traktatu Amsterdamskiego została jednakże dołączona deklaracja nr 10, stosownie do której państwa członkowskie uzyskiwały możliwość wprowadzenia takiego obowiązku w prawie krajowym. Na tej podstawie Austria, Belgia, Czechy, Hiszpania, Holandia, Francja, Luksemburg, Niemcy oraz Włochy, w złożonych przez siebie oświadczeniach, zastrzegły prawo wprowadzenia do prawa krajowego przepisu zobowiązującego sąd, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu, do wystąpienia do ETS z pytaniem prejudycjalnym, jeżeli w sprawie przed nim zawisłej zostanie podniesiona kwestia ważności lub wykładni aktu, o którym mowa w art. 35 ust. 1 TUE.

3. Konstytucyjny wzorzec kontroli.

3.1. Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Jak wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny, na treść prawa do sądu składają się: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd; 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (zob. wyrok z 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143, wyrok z 24 października 2007 r. sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108). Z powyższego wynika, że prawo jednostki do sądu jest realizowane przez całokształt zasad prowadzących do rzetelnego i merytorycznie prawidłowego rozpoznania sprawy w rozsądnym czasie (zob. wyrok z 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36).

3.2. Dla oceny konstytucyjności regulacji przewidzianej w art. 1 ustawy z 10 lipca 2008 r., w kwestionowanym przez Wnioskodawcę zakresie, zasadnicze znaczenie ma ustalenie treści normatywnej konstytucyjnego nakazu rozpatrzenia sprawy „bez nieuzasadnionej zwłoki”.

Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że nakaz ten, wynikający z art. 45 ust. 1 Konstytucji, należy do proceduralnych gwarancji o szczególnym znaczeniu dla jednostki. Pojęcie to jest jednak trudne do zdefiniowania w normie o takim stopniu ogólności, jak norma konstytucyjna. Ocena zasadności zwłoki lub jej braku może bowiem być dokonywana w konkretnej sprawie, z uwzględnieniem jej charakteru (karna, cywilna, administracyjna), właściwych dla jej rozpatrzenia przepisów postępowania, stopnia trudności (złożoności) i towarzyszących okoliczności, m.in. zachowania uczestników postępowania (por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji RP*,

„Państwo i Prawo” 1997, z. 11-12, s. 103). Wymaganie, aby postępowanie sądowe toczyło się „bez nieuzasadnionej zwłoki”, odpowiada konstruowanej na podstawie poszczególnych ustaw proceduralnych zasadzie szybkości postępowania. W literaturze zauważa się, że omawiane wymaganie należy odczytywać jako adresowaną do ustawodawcy dyrektywę ukształtowania procedury rozpoznawania spraw przez sądy w taki sposób, aby sprawy toczyły się sprawnie i możliwie szybko. Nakaz szybkości nie może oczywiście usprawiedliwiać ignorowania gwarancji procesowych zamieszczonych zarówno w art. 45 ust. 1, jak i innych postanowieniach Konstytucji (por. P. Hofmański, *Prawo do sądu w ujęciu Konstytucji i ustaw oraz standardów prawa międzynarodowego*, [w:] *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, Warszawa 2006, s. 276). Trybunał Konstytucyjny podkreśla zatem, że naruszenie art. 45 ust. 1 Konstytucji występuje w razie zwłoki w postępowaniu, gdy nie ma wystarczających powodów jego przedłużania, albo powody te nie zasługują na aprobatę z punktu widzenia skutecznej ochrony sądowej.

3.3. Interpretując omawiany fragment art. 45 ust. 1 Konstytucji można się odwołać do art. 6 ust. 1 zdania pierwszego Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: Konwencja), gwarantującego każdemu „prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie”, a także do ukształtowanego na jego podstawie obszernego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz albo Trybunał strasburski). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że art. 45 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim dotyczy prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, uwzględnia treść art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze Konwencji (zob. wyrok z 2 kwietnia 2001 r., sygn. SK 10/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 52, wyrok z 7 września 2004 r., sygn. P 4/04, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 81, wyrok z 19 lutego 2008 r., sygn. P 49/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 5).

Na podstawie orzecznictwa strasburskiego dotyczącego wskazanego przepisu można stwierdzić, że o przewlekłości postępowania nie decyduje sam czas jego trwania, lecz dalsze względy, które powinny być brane pod uwagę podczas oceny, czy postępowanie przeprowadzono w terminie rozsądnym. ETPCz wskazuje, że długość postępowania należy oceniać, biorąc pod uwagę okoliczności konkretnej sprawy, uwzględniając stopień skomplikowania sprawy, zachowanie skarżącego oraz właściwych organów, a także znaczenie rozstrzygnięcia sprawy dla skarżącego (zob. wyrok z 15 października 1999 r., Humen przeciwko Polsce; nr 26614/95, wyrok z 4 kwietnia 2000 r., Dewicka przeciwko Polsce, nr 38670/97). Zasadę przewidzianą w art. 6 ust. 1 Konwencji naruszają tylko takie postępowania, w których w świetle powyższych kryteriów bezczynność organów procesowych nie znajduje uzasadnienia.

ETPCz wielokrotnie zajmował się oceną toku postępowania w konkretnych sprawach karnych w kontekście zachowania wymagania ich przeprowadzenia „w rozsądnym terminie”, w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji. Należy przy tym zauważyć, że identyczne sformułowanie jest zawarte w art. 2 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 6 czerwca

1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.). Dokonywana przez ETPCz ocena czasu trwania postępowania karnego jest bardziej rygorystyczna, gdy oskarżony jest w czasie procesu pozbawiony wolności (np. wyrok z 25 listopada 1992 r. w sprawie Abdoella przeciwko Holandii, nr 12728/87; wyrok z 25 marca 1996 r. w sprawie Mitap i Müftüoğlu przeciwko Turcji, nr 15530/89). Do pewnego stopnia to, że postępowanie trwa długo, może być usprawiedliwiane sposobem zachowania się oskarżonego, choćby korzystał on z przysługujących mu uprawnień procesowych, np. składając coraz to nowe wnioski dowodowe, wnioski o wyłączenie sędziów, czy przekazanie sprawy innemu sądowi (zob. wyrok z 16 lipca 1971 r. w sprawie Ringeisen przeciwko Austrii, nr 2614/65; wyrok z 28 czerwca 1978 r. w sprawie König przeciwko Niemcom, nr 6232/73; wyrok z 25 lutego 1993 r. w sprawie Dobbertin przeciwko Francji, nr 13089/87; wyrok z 4 maja 1999 r. w sprawie Ledonne przeciwko Włochom, nr 35742/97). Według ETPCz, oceniając, czy postępowanie przeprowadzone zostało w rozsądnym terminie, trzeba wziąć pod uwagę całe postępowanie, łącznie ze stadium śledztwa, z procedurami odwoławczymi oraz kasacyjnymi, jeśli ostatecznie rozstrzyga się w nich o oskarżeniu w sprawie karnej. Uwzględniając te kryteria, należy uznać za naruszające omawianą dyrektywę takie postępowania, w których brak jest uzasadnienia beczynności organów procesowych (por. P. Hofmański, Komentarz do art. 2 k.p.k., pkt 9, [w:] P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2007).

3.4. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że szybkość postępowania sądowego w znacznym stopniu wpływa na skuteczność ochrony praw i wolności jednostki gwarantowanych w Konstytucji. Dążenie do szybkiego zakończenia postępowania nie powinno jednak przynosić uszczerbku właściwej wykładni i prawidłowego zastosowania norm prawnych. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że strony postępowania sądowego mają prawo do bezzwłocznego rozpatrzenia sprawy, ale równocześnie przysługuje im prawo do uzyskania prawidłowego rozstrzygnięcia, odpowiadającego normom prawa materialnego. Art. 45 ust. 1 Konstytucji wymaga, aby postępowanie sądowe odpowiadało wymogom sprawiedliwej procedury. Wyjaśniając sens tego wymagania, Trybunał Konstytucyjny stwierdzał we wcześniejszym orzecznictwie, że „sprawiedliwa procedura sądowa powinna zapewniać stronom uprawnienia procesowe stosowne do przedmiotu prowadzonego postępowania” (wyrok z 11 czerwca 2002 r., SK 5/02, OTK ZU nr 4/A/2002, s. 554) oraz: „Zgodnie z wymogami rzetelnego procesu uczestnicy postępowania muszą mieć realną możliwość przedstawienia swoich racji, a sąd ma obowiązek je rozważyć” (wyrok z 13 maja 2002 r., SK 32/01, OTK ZU nr 3/A/2002, s. 409).

3.5. Trybunał Konstytucyjny zauważa, że szybkość postępowania nie powinna wpływać szkodliwie na gwarancje procesowe osób uczestniczących w postępowaniu karnym. Zasada szybkości postępowania nie powinna prowadzić do konfliktu z dochodzeniem prawdy w procesie ani ograniczać uprawnień procesowych ustawowo zagwarantowanych uczestnikom postępowania.

Zgodnie z brzmieniem art. 2 § 1 k.p.k. przepisy kodeksu mają na celu takie ukształtowanie postępowania karnego, aby:

- 1) sprawca przestępstwa został wykryty i pociągnięty do odpowiedzialności karnej, a osoba niewinna nie poniosła tej odpowiedzialności,
- 2) przez trafne zastosowanie środków przewidzianych w prawie karnym oraz ujawnienie okoliczności sprzyjających popełnieniu przestępstwa osiągnięte zostały zadania postępowania karnego nie tylko w zwalczaniu przestępstw, lecz również w zapobieganiu im oraz w umacnianiu poszanowania prawa i zasad współżycia społecznego,
- 3) uwzględnione zostały prawnie chronione interesy pokrzywdzonego,
- 4) rozstrzygnięcie sprawy nastąpiło w rozsądnym terminie.

Dyrektywy wymienione w powyższym przepisie, określające cele postępowania karnego, stanowią swoiste *ratio legis* kodeksu jako całości. Art. 2 § 1 pkt 1 i 2 k.p.k. wprowadza zasadę trafnej reakcji karnej. Zgodnie z nią, przepisy procesowe powinny być interpretowane w taki sposób, aby do odpowiedzialności karnej została pociągnięta osoba, która dopuściła się przestępstwa i aby trafnie wymierzono jej środki przewidziane w prawie karnym, natomiast osoba niewinna nie poniosła odpowiedzialności. Warto podkreślić, że na zasadę trafnej reakcji karnej zwraca uwagę także ETPCz, stwierdzając, iż wprowadzenie szybkości postępowania karnego (zachowanie rozsądnego terminu w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji) jest ważną gwarancją proceduralną, niemniej zadaniem organów państwa jest znalezienie właściwych proporcji pomiędzy szybkością a ogólną zasadą właściwego wymiaru sprawiedliwości (por. wyrok z 12 października 1992 r. w sprawie Boddaert przeciwko Belgii, nr 12919/87). Należy wskazać, że jednostronne kierowanie się dyrektywą pospiesznego prowadzenia postępowania może niekiedy zagrozić realizacji gwarancji procesowych uczestników postępowania karnego. Dlatego organy procesowe zmuszone są niejednokrotnie poszukiwać kompromisu w taki sposób, aby z jednej strony postępowanie nie trwało nadmiernie długo, ale z drugiej, aby nie ucierpiały na tym strony procesowe (por. P. Hofmański, komentarz do art. 2 k.p.k. pkt 4 i 10, [w:] *Kodeks ...*).

4. Ocena zgodności art. 1 ustawy z 10 lipca 2008 r. z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

4.1. Zasadniczym problemem konstytucyjnym w niniejszej sprawie jest to, czy przyznanie wszystkim polskim sądom kompetencji kierowania do Trybunału Sprawiedliwości wniosków o wydanie orzeczeń w sprawach ważności i wykładni aktów z zakresu współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, o których mowa w art. 35 ust. 1 TUE, może stanowić źródło nieuzasadnionej zwłoki w rozpoznawaniu spraw przez sądy i tym samym naruszać art. 45 ust. 1 Konstytucji. Rozstrzygnięcie tego zagadnienia zależy od rozstrzygnięcia ogólniejszej kwestii, a mianowicie, czy wykorzystanie przez sąd rozpoznający daną sprawę przewidzianej prawem procedury, mającej na celu wyjaśnienie wątpliwości co do ważności lub wykładni prawa, czy też usunięcie rozbieżności w orzecznictwie może być traktowane jako nieuzasadniona zwłoka w postępowaniu.

We wniosku Prezydenta trafnie wskazuje się, że polskie prawo zna różne procedury pozwalające sądowi orzekającemu w sprawie, pragnącemu wyjaśnić zagadnienia prawne budzące wątpliwości interpretacyjne, wystąpienie z pytaniem prawnym do sądu (albo powiększonego składu sądu) zajmującego najwyższe miejsce w strukturze sądowej. Tak więc, art. 390 § 1 kodeksu postępowania cywilnego (Dz. U z 1964 r. Nr 43, poz. 296, ze zm.) przewiduje możliwość przedstawienia Sądowi Najwyższemu zagadnień prawnych „budzących poważne wątpliwości” powstałych przy rozpoznawaniu apelacji. Podobnie art. 441 § 1 k.p.k. stanowi, że sąd odwoławczy może przekazać zagadnienie do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu, jeżeli przy rozpoznawaniu środka odwoławczego wyłoni się zagadnienie prawne wymagające „zasadniczej wykładni ustawy”. Analogiczną konstrukcję przedstawiania przez Sąd Najwyższy zagadnienia prawnego powiększonemu składowi siedmiu sędziów, w razie powzięcia „poważnych wątpliwości co do wykładni prawa” przy rozpoznawaniu kasacji lub innego środka odwoławczego przewiduje art. 59 ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2002 r. Nr 240, poz. 2052, ze zm.). Z kolei, w myśl art. 187 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270, ze zm.), Naczelny Sąd Administracyjny może przedstawić zagadnienie do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów tego sądu, jeżeli przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej wyłoni się zagadnienie prawne „budzące poważne wątpliwości”.

Mimo nieco odmiennego określenia przedmiotu pytań prawnych, ich cel jest ogólnie rzecz biorąc taki sam, a mianowicie chodzi o wyeliminowanie poważnych wątpliwości co do wykładni prawa stosowanego przez sądy. W świetle judykatury Sądu Najwyższego i doktryny wykładni takiej wymagają przepisy, które powodują trudności interpretacyjne ze względu na to, że nie są jasno sformułowane bądź są rozbieżnie interpretowane w praktyce sądowej lub doktrynie (zob. postanowienie SN z 27 października 2005, sygn. I KZP 30/05, OSN 2005, Nr 11, poz. 107, L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów*, Toruń 2002, s. 63-73). Dokonywana przez Sąd Najwyższy lub Naczelny Sąd Administracyjny w omawianym trybie wykładnia przepisów wskazanych przez sąd orzekający ma na celu zrekonstruowanie normy prawnej, która ma następnie znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie.

W nawiązaniu do powyższych rozważań należy przywołać także art. 193 Konstytucji, który umożliwia wszystkim sądom kierowanie pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego dotyczących zgodności aktów normatywnych z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawami. Procedura pytań prawnych kierowanych do Trybunału Konstytucyjnego ma jednak szczególny charakter. Trybunał jest powołany bowiem do kontroli zgodności aktów niższego rzędu z aktami hierarchicznie wyższymi, a nie do usuwania wątpliwości w zakresie wykładni przepisów, których treść nie jest jednoznacznie interpretowana w praktyce ich stosowania (por. wyrok z 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90).

W kontekście niniejszej sprawy należy podkreślić, że wystąpienie przez sądy orzekające z pytaniami prawnymi do Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu

Administracyjnego czy Trybunału Konstytucyjnego nieuchronnie powoduje przedłużenie czasu trwania zawisłych przed tymi sądami postępowań. Jednakże procedury pytań prawnych nie były do tej pory w praktyce Trybunału Konstytucyjnego kiedykolwiek kwestionowane z punktu widzenia ich zgodności art. 45 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny orzekał natomiast o zgodności z Konstytucją innych, nietypowych rozwiązań proceduralnych, zakładających występowanie pewnej sekwencji i współzależności między postępowaniami prowadzonymi przez sądy i inne organy (por. wyrok z 14 czerwca 2006 r., sygn. K 53/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 66, wyrok z 19 lutego 2008 r., sygn. P 49/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 5).

4.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w kontekście powołanego przepisu Konstytucji, stanowiącego wzorzec kontroli w niniejszej sprawie, procedurę prejudycjalną unormowaną w TWE i TUE należy oceniać analogicznie do przedstawionych wyżej procedur występowania polskich sądów z pytaniami prawnymi do Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego. Od dnia przystąpienia Polski do Unii Europejskiej prawo unijne jest częścią obowiązującego w Polsce porządku prawnego. Ratyfikując Traktat akcesyjny, Rzeczpospolita Polska zaaprobowała podział funkcji w ramach systemu instytucji Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej. Elementem tego podziału pozostaje przypisanie Trybunałowi Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich kompetencji do interpretacji prawa wspólnotowego (unijnego) oraz troski o jego jednolitość (por. wskazany powyżej wyrok sygn. K 18/04).

Konstrukcja pytań prejudycjalnych przewidziana w art. 35 TUE sprzyja wydawaniu przez sądy krajowe państw członkowskich prawidłowych orzeczeń z uwzględnieniem wykładni i oceny ważności aktów prawa unijnego dokonanych przez Trybunał Sprawiedliwości. Unikanie nieprawidłowości jeszcze przed uprawomocnieniem się orzeczeń i skierowaniem ich do wykonania ma szczególne znaczenie w dziedzinie prawa karnego, gdyż wydanie błędnego wyroku niesie za sobą często poważne i trudne do naprawienia skutki. Trybunał Konstytucyjny stwierdza wobec tego, że uruchomienie przez sąd procedury służącej usunięciu wątpliwości co do wykładni lub ważności aktu prawa unijnego nie może być uznane za spowodowanie zwłoki, która byłaby nieuzasadniona w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Należy zauważyć, że oceną procedury prejudycjalnej przed ETS w kontekście przewlekłości postępowania sądowego zajmował się już ETPCz. Trybunał strasburski orzekł, że przedłużenie postępowania sądowego ze względu na skierowanie pytania prejudycjalnego nie może być uznane za przewlekłość postępowania. Wobec tego okres oczekiwania na odpowiedź na pytanie prejudycjalne nie może być wliczany do okresu długości postępowania, za który państwo może ponosić odpowiedzialność (por. wyrok z 26 lutego 1998 r. Pafitis przeciwko Grecji, nr 20323/92, wyrok z 30 września 2003 r. Koua Poirézz przeciwko Francji, nr 40892/98; por. W. Czapliński, *Pytanie prejudycjalne w świetle art. 6 EKPC*, [w:] *Pytanie prejudycjalne w orzecznictwie ETS*, red. C. Mik, Toruń 2006, s. 178-179).

5. Znaczenie procedury prejudycjalnej przewidzianej w art. 35 TUE dla przebiegu postępowania i ochrony praw jednostek.

5.1. Wnioskodawca wyraża obawę, że przewlekłość postępowania wynikająca z przyznania wszystkim sądom polskim prawa do występowania z pytaniami prejudycjalnymi na podstawie art. 35 TUE może powodować negatywne konsekwencje dla stron i uczestników postępowań karnych.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zarzut taki jest niezasadny. Analiza orzeczeń prejudycjalnych Trybunału Sprawiedliwości wydawanych w zakresie prawa trzeciego filara Unii Europejskiej pozwala stwierdzić, że omawiana procedura przyczynia się do umacniania ochrony praw jednostek. Do tej pory ETS, odpowiadając na pytania prawne sądów krajowych na podstawie art. 35 TUE, wypowiadał się głównie w dwóch kwestiach: po pierwsze, co do interpretacji zasady *ne bis in idem* w rozumieniu art. 54 Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, podpisanej dnia 19 czerwca 1990 r. (Dz. Urz. UE L 239 z 6.9.2000, s. 19; dalej: Konwencja wykonawcza), a po drugie, co do ważności i wykładni decyzji ramowych. Wyjaśnianie wątpliwości interpretacyjnych we wskazanych sprawach nie tylko stanowi pomoc dla sądów krajowych, ale także jest korzystne dla uczestników postępowania: zarówno dla oskarżonych, pokrzywdzonych, jak i świadków.

5.2. Art. 54 Konwencji wykonawczej stanowi, że osoba, której proces zakończył się wydaniem prawomocnego wyroku na obszarze jednego państwa członkowskiego UE, nie może być ponownie ścigana za ten sam czyn na obszarze innego państwa członkowskiego UE (por. B. Nita, *Rozstrzyganie problemów wiążących się z kolizją jurysdykcji karnej pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej w oparciu o zasadę ne bis in idem*, Warszawa 2006). Norma ta formułuje podstawowe prawo jednostek w ramach trzeciego filara Unii Europejskiej. W tym kontekście można wskazać wyrok ETS z 11 lutego 2003 r. w sprawach połączonych C-187/01 i C-385/01 – postępowanie karne przeciwko Hüseyinowi Gözütok i Klausowi Brügge (Zb. Orz. 2003, s. I-1345) oraz z 10 marca 2005 r. w sprawie C-469/03 – postępowanie karne przeciwko Filomeno Miraglii (Zb. Orz. 2005, s. I-2009), w których Trybunał Sprawiedliwości wypowiadał się w sprawie form zakończenia postępowań karnych zezwalających na zastosowanie zasady *ne bis in idem*. W szczególności, już w pierwszym ze wskazanych orzeczeń ETS rozszerzył zakres zastosowania wskazanej zasady na postępowania prokuratorskie kończące daną sprawę. Istotny jest również wyrok z 29 września 2006 r. w sprawie C-150/05 Jean van Straaten przeciwko Holandii i Włochom (Zb. Orz. 2006, s. I-1345), dotyczący stosowania zasady *ne bis in idem* w przypadku uniewinnienia oskarżonego. Z powyższego wynika, że przyjęta przez Trybunał Sprawiedliwości interpretacja zasady przewidzianej w art. 54 Konwencji wykonawczej gwarantuje danej osobie możliwość pełnego korzystania z wolności przemieszczania się na obszarze Unii, po zakończeniu postępowania karnego bez obawy, że postępowanie przeciwko niej będzie prowadzone w innym państwie członkowskim.

5.3. Zgodnie z art. 34 ust. 2 lit. b TUE decyzje ramowe podejmowane są w celu zbliżania przepisów ustawowych i wykonawczych, wiążą państwa członkowskie w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawiają jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Państwa są obowiązane dokonać prawidłowej transpozycji decyzji ramowych do krajowego porządku prawnego. Jednolita i spójna interpretacja wskazanych aktów prawa pochodnego w trzecim filarze Unii ma zatem istotne znaczenie dla zapewnienia porównywalnego poziomu ochrony praw jednostek na obszarze całej Unii Europejskiej. Jako przykład orzeczenia prejudycjalnego spełniającego omawiane funkcje można wskazać wyrok ETS z 16 czerwca 2005 r. w sprawie C-105/03 – postępowanie karne przeciwko Marii Pupino (Zb. Orz. 2005, s. I-5285) dotyczący interpretacji decyzji ramowej Rady 2001/220/WSiSW z 15 marca 2001 r. w sprawie pozycji ofiar w postępowaniu karnym (Dz. Urz. UE L 82, z 22.03.2001, str. 1). W powołanej sprawie Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że sąd powinien interpretować prawo krajowe w świetle brzmienia i celów decyzji ramowej, która przyznawała pokrzywdzonym i świadkom przestępstw istotne gwarancje proceduralne zapobiegające wtórnej wiktyimizacji tych osób. W konkretnym przypadku chodziło o zapewnienie małoletnim ofiarom i świadkom przestępstw składania zeznań w sposób gwarantujący ochronę ich godności, obyczajności i osobowości. Tej samej decyzji ramowej dotyczył również wyrok z 28 czerwca 2007 r. w sprawie C-467/05 – postępowanie karne przeciwko Giovanniemu Dell’Orto (Zb. Orz. 2007, s. I-5557), w którym ETS dokonał wykładni definicji „ofiara przestępstwa” w odniesieniu do osób prawnych, które doznały szkody spowodowanej bezpośrednio przez naruszenie prawa karnego państwa członkowskiego.

5.4. Wnioskodawca wyraża pogląd, że nadmierną zwłokę w postępowaniu powoduje przyznanie sądom niższej instancji kompetencji do występowania z pytaniami prejudycjalnymi w trybie art. 35 TUE.

Ocena wyboru jednej z opcji przewidzianych w art. 35 ust. 3 TUE, dotyczącej kręgu sądów uprawnionych do występowania z pytaniem prejudycjalnym do ETS, pozostaje poza jurysdykcją Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie. Należy jednak zwrócić uwagę na konsekwencje przyjęcia wariantu węższego, przewidzianego w art. 35 ust. 3 lit. b TUE. Wiążą się one z utrwalonym orzecznictwem ETS dotyczącym pojęcia „sądu krajowego, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego”. Środkiem zaskarżenia jest w tym kontekście również środek nadzwyczajny odpowiadający kasacji (skardze kasacyjnej) w polskich ustawach proceduralnych, bez względu na to, czy przewidziana jest procedura dopuszczania do rozpoznania takiego, nadzwyczajnego, środka („przedsąd”) (por. wyrok z 4 czerwca 2002 r. w sprawie C-99/00 Lyckeskog, Zb. Orz., s. I-4839, pkt 16; wyrok z 12 grudnia 2008 r. w sprawie C-210/06 Cartesio, jeszcze niepublikowany, pkt 76). W razie wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym przez nieuprawniony sąd, można zasadnie oczekiwać, że ETS wyda postanowienie o stwierdzeniu swojej niewłaściwości do rozpoznania takiego pytania (por. postanowienie C-555/03 Warbecq przeciwko Ryanair Ltd., Zb. Orz. 2004, s. I-6041, pkt 11-16). Powyższe orzeczenie zostało wydane

w postępowaniu wszczętym w trybie art. 68 TWE, który dopuszcza kierowanie pytań prejudycjalnych do ETS jedynie przez sądy, od których orzeczeń nie przysługują środki zaskarżenia według prawa wewnętrznego.

Odnosząc do prawa polskiego powyższe konkluzje wynikające z judykatury Trybunału Sprawiedliwości, należy stwierdzić, że przy węższym wariantcie przewidzianym w art. 35 ust. 3 lit. b TUE, możliwość kierowania pytań prejudycjalnych w zakresie prawa trzeciego filara Unii przysługiwałaby jedynie Sądowi Najwyższemu. Od każdego prawomocnego wyroku sądu odwoławczego kończącego postępowanie w sprawie karnej może być bowiem wniesiona kasacja do Sądu Najwyższego z powołaniem się na którąś z tzw. bezwzględnych przyczyn kasacyjnych (por. art. 439 w związku z 523 k.p.k.).

Trybunał Konstytucyjny zauważa przy tym, że przyznanie możliwości zwracania się do ETS z pytaniami prejudycjalnymi wszystkim sądom rozpoznającym sprawę może nieść ze sobą korzyści dla sprawnego przebiegu postępowania i praw uczestników postępowania. Trafnie wskazuje się w uzasadnieniu projektu zaskarżonej ustawy, że przyjęcie opcji przewidzianej w art. 35 ust. 3 lit. b TUE pozwoli uniknąć tego, że właściwa interpretacja przepisów mających zastosowanie w sprawie będzie mogła być dokonana dopiero przez sąd, od którego orzeczenia nie przysługuje środek zaskarżenia. Skierowanie pytania prawnego przez sąd niższej instancji pozwala usunąć wątpliwości co do wykładni lub ważności prawa unijnego już we wcześniejszej fazie postępowania, co może doprowadzić do jego zakończenia bez wykorzystywania środków odwoławczych. W następstwie rozstrzygnięcia podjętego przez ETS wskutek pytania prejudycjalnego sądu, od którego orzeczeń nie przysługują środki zaskarżenia, może dojść do uchylenia zaskarżonego orzeczenia i przekazania sprawy właściwemu sądowi do ponownego rozpoznania. Tak więc nie jest jednoznaczna zależność pomiędzy tym, które sądy mogą kierować pytania prejudycjalne, a czasem trwania postępowania do jego ostatecznego zakończenia postępowania. Z punktu widzenia ekonomiki procesowej nie byłoby zatem zasadne pozbawienie sądów orzekających wcześniej możliwości oceny potrzeby skierowania do ETS wniosku o wydanie orzeczenia prejudycjalnego. Sytuacja taka mogłaby spowodować również osłabienie ochrony sądowej oskarżonego lub pokrzywdzonego. Byliby oni bowiem narażeni na dłuższe postępowanie, a ponadto nierzadko na dodatkowe koszty, do czasu aż postępowanie osiągnie fazę, w której sąd mógłby zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości.

5.5. Trafne jest stwierdzenie zawarte we wniosku Prezydenta, że przepisy prawa polskiego nie określają zasad i trybu przedstawiania pytań do Trybunału Sprawiedliwości. Nie wynika z tego jednak, wbrew pogładowi wyrażonemu we wniosku, brak możliwości rozpatrzenia sprawy w postępowaniu karnym bez nieuzasadnionej zwłoki. Sąd polski, występując z pytaniem prejudycjalnym, będzie mógł bowiem wykorzystać w drodze analogii różne rozwiązania proceduralne mające zastosowanie albo w razie występowania z pytaniem prawnym do Sądu Najwyższego na podstawie art. 441 k.p.k., albo do Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 193 Konstytucji. Art. 23 Statutu Trybunału Sprawiedliwości (opublikowanego w załączniku nr 2

do Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864, ze zm.; dalej Statut ETS) wskazuje obowiązek sądu krajowego, w razie wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym, zawieszenia postępowania do czasu wydania orzeczenia przez ETS. Należy przyjąć, że termin „zawieszenie” (franc. *suspend*, ang. *suspend*, niem. *aussetzen*) został w tym przepisie użyty w szerokim znaczeniu odnoszącym się do różnych form czasowego przerwania biegu postępowania sądowego. Nie przesądza się w ten sposób procesowych konsekwencji wszczęcia postępowania prejudycjalnego, gdyż o tym decyduje prawo państw członkowskich.

Przepis art. 93 § 1 k.p.k. przewiduje w takim wypadku wydanie postanowienia przez sąd orzekający. W literaturze wskazuje się na różne możliwości w tym względzie (zob. M. Wąsek-Wiaderek, *Wystąpienie sądu krajowego z pytaniem prejudycjalnym w sprawach karnych*, [w:] *Pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, red. M. Wąsek-Wiaderek, E. Wojtaszek-Mik, Warszawa 2007, s. 156-157). Po pierwsze, w celu zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym sąd mógłby wydać postanowienie o odroczeniu rozpoznania sprawy i skierowaniu pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości. Taki model postępowania jest wykorzystywany przy zadawaniu pytań prawnych Sądowi Najwyższemu przez sądy w trybie art. 441 k.p.k. Po drugie, na podstawie art. 22 k.p.k. sąd może wydać postanowienie o zawieszeniu postępowania i skierowaniu pytania prejudycjalnego do ETS. Przepis ten służy z reguły jako podstawa zawieszenia postępowania karnego w celu wystąpienia z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego (zob. B. Nita, *Zawieszenie postępowania w związku z postępowaniem przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Przegląd Sądowy” 2000, nr 1, s. 3). Trybunał Konstytucyjny nie przesądza, którą ze wskazanych powyżej procedur należy zastosować. Drugie ze wskazanych rozwiązań jest korzystniejsze z punktu widzenia ochrony praw jednostki, ze względu na to, że postanowienie o zawieszeniu postępowania przed sądem pierwszej instancji jest zaskarżalne na podstawie art. 22 § 2 k.p.k.

6. Kwestia możliwości ukształtowania się powszechnej praktyki stosowania procedury prejudycjalnej w sposób powodujący przewlekłość postępowania.

6.1. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że dalsze zarzuty zawarte we wniosku odnoszą się do przypuszczeń Wnioskodawcy co do ukształtowania się przyszłej praktyki stosowania prawa, nie zaś do samej treści przepisu, który jest przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie.

Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, „jeżeli utrwalona i konsekwentna praktyka stosowania prawa w sposób bezsporny ustaliła wykładnię danego przepisu prawnego, a jednocześnie przyjęta interpretacja nie jest kwestionowana przez przedstawicieli doktryny, to przedmiotem kontroli konstytucyjności jest norma prawna dekodowana z danego przepisu zgodnie z ustaloną praktyką” (postanowienie z 4 grudnia 2000 r., sygn. SK 10/99, OTK ZU nr 8/2000, poz. 300; wyrok z 3 października 2000 r., sygn. K. 33/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 188). W przypadku kontroli prewencyjnej ustawy powyższa sytuacja nie może jednak mieć miejsca, gdyż zaskarżony przepis jeszcze nie obowiązuje, a tym samym nie może być mowy

o praktyce jego stosowania. Trybunał Konstytucyjny traktuje zatem poniżej wskazane zarzuty Wnioskodawcy jako przewidywania dotyczące ukształtowania się powszechnej praktyki, wyznaczającej w przyszłości treść normy zawartej w zaskarżonym przepisie.

6.2. Wnioskodawca odwołał się do praktyki sądów administracyjnych. Zgodnie z nią wojewódzkie sądy administracyjne, prowadzące postępowania analogiczne do sprawy, w której inny sąd administracyjny wystąpił z pytaniem prejudycjalnym na podstawie art. 234 TWE, zawieszały prowadzone przez siebie postępowania w oczekiwaniu na rozstrzygnięcie ETS. W związku z tym Wnioskodawca przewiduje, że wystąpienie przez sąd w sprawie karnej z pytaniem prejudycjalnym na podstawie art. 35 ust. 3 lit. b TUE może również spowodować zawieszanie przez inne sądy postępowań prowadzonych w podobnych sprawach. W takiej sytuacji mogłoby dojść do przewlekłości w trudnej do ustalenia liczbie postępowań toczących się przed polskimi sądami.

Trybunał Konstytucyjny uważa powyższy zarzut za niezasadny. Po pierwsze, opisana praktyka sądów administracyjnych nie była powszechna (por. *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2007 r.*, Warszawa, 28 kwietnia 2008 r., s. 258). Po drugie, jedną z istotnych zasad w polskim procesie karnym jest zasada samodzielności jurysdykcyjnej sądu, proklamowana w art. 8 § 1 k.p.k. Zgodnie z nią sąd karny samodzielnie kształtuje zarówno faktyczną, jak i prawną podstawę każdego rozstrzygnięcia. Związanie sądu karnego poglądem prawnym innego sądu jest zatem wyjątkiem od tej zasady i może zostać wprowadzone jedynie przez przepis ustawy, którego nie wolno interpretować w sposób rozszerzający (por. postanowienie SN z 5 lutego 2003 r., sygn. IV KKN 617/99, OSN 2003, poz. 284). Tak więc sąd karny jest zobowiązany we własnym zakresie dokonać wykładni przepisów, na których zamierza oprzeć swe rozstrzygnięcie, a w razie powzięcia wątpliwości co do ich interpretacji – samodzielnie wystąpić z odpowiednim pytaniem prawnym (por. P. Hofmański, komentarz do art. 8 k.p.k. pkt 11-13, [w:] *Kodeks ...*). Jeśli wątpliwość dotyczy materii określonej w art. 35 ust. 1 TUE, pytanie kierowane będzie do ETS. Nie ma natomiast podstaw prawnych do odroczenia rozprawy albo zawieszenia postępowania w razie wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym przez inny sąd.

6.3. Wnioskodawca wyraził obawę, że z uwagi na nieprawidłowe formułowanie przez polskie sądy wniosków w ramach procedury przewidzianej w art. 35 TUE, Trybunał Sprawiedliwości będzie odmawiał udzielania odpowiedzi na pytania prejudycjalne. W ten sposób nie zostanie osiągnięty cel procedury prejudycjalnej, mimo przedłużonego czasu postępowania. Obawa ta opiera się na dokonanej we wniosku obserwacji, że pytania prawne kierowane na podstawie prawa polskiego spotykają się niekiedy z odmową odpowiedzi ze względu na niespełnienie wymogów formalnych.

Trybunał Konstytucyjny zauważa, że obawa Wnioskodawcy ma charakter czysto hipotetyczny i nie ma podstaw do przewidywania zagrożenia wystąpienia omawianych sytuacji w większej skali, chociaż oczywiście indywidualnych przypadków odmowy wydania orzeczenia prejudycjalnego nie można wykluczyć.

Należy podkreślić, że akty prawa wspólnotowego regulujące postępowanie przed ETS nie stawiają szczególnych wymagań co do formy wystąpienia przez sąd z pytaniem prejudycjalnym. Nota informacyjna z 2005 r. dotycząca składania przez sądy krajowe wniosków o wydanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym (Dz. Urz. UE C 143 z 11.6.2005, s. 1), która stanowi niewiążące wytyczne ETS, przewiduje jedynie, że wniosek powinien być zredagowany w sposób prosty, jasny i precyzyjny oraz zawierać wszelkie istotne informacje pozwalające właściwie zrozumieć ramy faktyczne i prawne postępowania przed sądem krajowym. Dotychczasowa praktyka wskazuje, że w przypadku pytań prejudycjalnych niewłaściwie sformułowanych lub wykraczających poza dopuszczalny zakres rozpoznania, Trybunał Sprawiedliwości może wybrać z materiałów przedstawionych przez sąd krajowy te elementy prawa wspólnotowego (unijnego), które zezwalają na wydanie orzeczenia prejudycjalnego. ETS może również zmienić sposób sformułowania pytań sądu krajowego, gdyż nie jest związany ich brzmieniem. Takie stanowisko zajmuje Trybunał Sprawiedliwości konsekwentnie, począwszy od klasycznego wyroku z 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64 *Flamino Costa przeciwko ENEL*, Zb. Orz. 1964 poz. 585. Nadto, także w razie wątpliwości co do treści wniosku sądu krajowego, nie jest wyłączona kompetencja ETS do wydania orzeczenia prejudycjalnego. Zgodnie bowiem z art. 104 § 5 Regulaminu ETS, Trybunał Sprawiedliwości po wysłuchaniu rzecznika generalnego, może zwrócić się do sądu krajowego o dostarczenie dodatkowych wyjaśnień.

6.4. Z treści wniosku Prezydenta wynika również obawa, że polskie sądy orzekające w sprawach karnych, w tym sądy niższych instancji, będą w szerokim zakresie korzystać z procedury pytań prejudycjalnych przewidzianej w art. 35 TUE, co może doprowadzić do przewlekłości w postępowaniach sądowych na większą skalę. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że taka obawa nie znajduje oparcia w dotychczasowej praktyce ETS. Sądy państw członkowskich nie korzystają z tego uprawnienia nazbyt często. Od czasu wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego 1 maja 1999 r. do dnia wydania niniejszego wyroku Trybunał Sprawiedliwości wydał w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 35 ust. 1 TUE szesnaście orzeczeń, a jedna sprawa jest w toku. Warto również odwołać się do danych dotyczących występowania przez polskie sądy z pytaniami prejudycjalnymi na podstawie art. 234 TWE, w obszarze prawa wspólnotowego, czyli w o wiele rozleglejszym zakresie przedmiotowym. Jak wynika z informacji ETS i poszczególnych sądów, od chwili przystąpienia Polski do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r. do dnia wydania niniejszego wyroku do Trybunału Sprawiedliwości zostało skierowanych szesnaście wniosków o orzeczenia prejudycjalne (jeden wniosek złożył Sąd Najwyższy, jedenaście wniosków zostało złożonych przez sądy administracyjne, cztery przez sądy powszechne). Powyższe dane wskazują także, że jak dotąd sądy powszechne są mniej skłonne do występowania z pytaniami prejudycjalnymi.

Ocena powyższych danych pozwala przypuszczać, że przyznanie wszystkim polskim sądom kompetencji do występowania z pytaniami prejudycjalnymi na podstawie art. 35 TUE nie grozi praktyką częstego kierowania wniosków do Trybunału

Sprawiedliwości, a tym samym nie spowoduje masowego przedłużania postępowań sądowych w sprawach karnych.

6.5. Kolejny zarzut Wnioskodawcy dotyczy tego, że postępowanie w sprawach orzeczeń prejudycjalnych przed Trybunałem Sprawiedliwości trwa długo. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że dane dotyczące przeciętnej długości trwania postępowania przed ETS przedstawione we wniosku dotyczą postępowania prejudycjalnego w trybie art. 234 TWE (co zostało wskazane przez Wnioskodawcę) wobec czego nie mogą znajdować automatycznie odniesienia do trybu przewidzianego w art. 35 TUE. Trybunał Konstytucyjny wskazuje ponadto, że od 1 marca 2008 r. w odniesieniu do spraw objętych zakresem przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w tym wchodzących w zakres tytułu VI TUE (współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych), funkcjonuje „pilny tryb prejudycjalny”. Powyższy tryb został wprowadzony decyzją Rady Unii Europejskiej 2008/79 z 20 grudnia 2007 r. w sprawie zmiany Protokołu w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości (Dz. Urz. UE L 24 z 29.1.2008, s. 42). Szczegółowe rozwiązania usprawniające postępowanie prejudycjalne zostały zawarte w art. 23a Statutu ETS i art. 104b Regulaminu Trybunału Sprawiedliwości (Dz. Urz. UE L 176 z 4.7.1991, s. 7, ze zm.; dalej: Regulamin ETS).

W porównaniu ze zwykłą procedurą prejudycjalną, pilny tryb charakteryzują trzy odmienności. Po pierwsze, wszystkie sprawy dotyczące współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych są kierowane do izby złożonej z pięciu sędziów, specjalnie wyznaczonej w celu zapewnienia szybszego rozpatrywania spraw. Jeżeli izba zdecydowała o uwzględnieniu wniosku o zastosowanie trybu pilnego, to orzeka w sprawie po przeprowadzeniu rozprawy i wysłuchaniu rzecznika generalnego. Po drugie, w celu zapewnienia szybkości postępowania, pilny tryb prejudycjalny zakłada ograniczenie kręgu uczestników postępowania uprawnionych do przedstawienia uwag pisemnych; są oni przy tym zobowiązani dokonać tego w krótkim terminie oraz w języku toczącego się postępowania. Dalsze zainteresowane podmioty, a w szczególności państwa członkowskie inne niż państwo, którego ustawodawstwu podlega sąd występujący z pytaniem prejudycjalnym, uzyskują możliwość przedstawienia uwag dopiero na rozprawie. Po trzecie, wymiana korespondencji pomiędzy ETS a uczestnikami postępowania będzie następować, w miarę możliwości, za pośrednictwem telefaksu lub poczty elektronicznej.

Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że pilny tryb prejudycjalny może dotyczyć wszystkich spraw objętych tytułem VI TUE. Zgodnie bowiem z art. 104b § 1 Regulaminu ETS, wniosek o zastosowanie trybu pilnego może dotyczyć pytań prejudycjalnych „podnoszących jedną lub większą liczbę kwestii dotyczących dziedzin objętych tytułem VI TUE lub tytułem IV części trzeciej TWE”. Zarówno Statut, jak i Regulamin ETS nie przewidują żadnych wyłączeń przedmiotowych. Uruchomienie wskazanego trybu będzie zależało od sądu krajowego występującego z pytaniem prejudycjalnym; jest on najlepiej powołany do oceny, czy w toczącej się sprawie istnieje potrzeba szybkiego działania. Nadto jeśli sąd krajowy nie złoży stosownego wniosku

o zastosowanie trybu pilnego, Trybunał Sprawiedliwości będzie mógł z urzędu zdecydować o rozpoznaniu wniosku w tym trybie.

6.6. Odnosząc się do dotychczasowej praktyki ETS, należy wskazać, że od chwili wejścia w życie 1 marca 2008 r. pilnej procedury prejudycjalnej do dnia wydania niniejszego wyroku Trybunału Konstytucyjnego zostały w tym trybie rozpoznane trzy sprawy. Pierwszy wyrok, z 11 lipca 2008 r. w sprawie C-195/08 PPU Rinau (jeszcze niepublikowany), wydany w zakresie tytułu IV TWE – Wizy, azyl, imigracja i polityki związane ze swobodnym przepływem osób na podstawie art. 68 TWE – zapadł w ciągu niespełna dwóch miesięcy, licząc od dnia wniesienia pytania prejudycjalnego przez sąd krajowy. Pozostałe dwa wyroki zostały wydane w trybie art. 35 TUE. W dniu 12 sierpnia 2008 r. zapadł wyrok w sprawie C-296/08 PPU Santesteban Goicoechea (jeszcze niepublikowany), wydany po sześciu tygodniach od dnia wniesienia pytania prejudycjalnego przez sąd krajowy. Z kolei wyrok wydany 1 grudnia 2008 r. w sprawie C-388/08 PPU Leymann i Pustovarov (jeszcze niepublikowany) zapadł w ciągu niespełna trzech miesięcy. Z powyższego wynika, że wprowadzenie trybu pilnego przyczyniło się do znacznego przyspieszenia rozpoznawania spraw w trybie prejudycjalnym w zakresie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Jak dotąd tylko w jednej sprawie, C-123/08 Wolzenburg wniesionej w 2008 r. na podstawie art. 35 TUE, ETS odmówił zastosowania trybu pilnego.

Należy odnotować, że Rada Unii Europejskiej w oświadczeniu skierowanym do Trybunału Sprawiedliwości dotyczącym trybu pilnego (Dz. Urz. UE L 24 z 29.1.2008, s. 44) wystąpiła z postulatem, by odnośne terminy dla przygotowania uwag i wystąpień przez państwa nie były zasadniczo dłuższe niż 10 dni roboczych, a całe postępowanie prejudycjalne kończyło się w ciągu trzech miesięcy. Zatem oczekiwania, że wyroki w omawianym trybie będą wydawane w tym terminie, są w wysokim stopniu usprawiedliwione.

W uzupełniającej nocie informacyjnej z 2008 r. (Dz. Urz. UE C 64 z 8.3.2008, s. 1) wydanej przez ETS w związku z wprowadzeniem pilnego trybu prejudycjalnego zostały przykładowo przedstawione względy decydujące o zastosowaniu trybu pilnego. Są to w szczególności przypadki dotyczące osoby aresztowanej lub pozbawionej wolności, jeżeli odpowiedź na zadane pytanie jest rozstrzygająca dla oceny sytuacji prawnej tej osoby lub – w razie sporu o władzę rodzicielską lub opiekę nad dzieckiem – jeżeli właściwość sądu, do którego sprawę wniesiono, zgodnie prawem wspólnotowym zależy od odpowiedzi udzielonej na pytanie prejudycjalne. ETS podkreślił, że nie jest możliwe wyliczenie wszystkich względów uzasadniających tryb pilny w sposób wyczerpujący, ze względu na zróżnicowany i rozwojowy charakter przepisów wspólnotowych, regulujących zagadnienia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

We wniosku Prezydenta i w wystąpieniu przedstawiciela Wnioskodawcy używane były przemienne określenia tryb „pilny” i „przyspieszony”. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę w kontekście analizy sposobów skrócenia czasu trwania postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości na potrzebę rozróżniania tych pojęć. Tryb

przyspieszony występuje w ramach ogólnej procedury pytań prejudycjalnych i jest uregulowany w art. 23a Statutu ETS oraz art. 104a Regulaminu ETS. Może on zostać zastosowany przez Trybunał Sprawiedliwości na wniosek sądu krajowego, jeśli okoliczności sprawy wskazują, że wydanie orzeczenia w odpowiedzi na pytanie przedłożone w trybie prejudycjalnym jest sprawą szczególnie pilną. Skrócenie czasu postępowania polega na niezwłocznym wyznaczeniu terminu rozprawy, skróceniu terminów składania pism procesowych, a także ograniczeniu spraw poruszanych w stanowiskach pisemnych do zasadniczych kwestii prawnych podniesionych w pytaniu prejudycjalnym.

Na uwagę zasługuje spostrzeżenie, że jeśli nie ma możliwości zastosowania trybu pilnego, Trybunał Sprawiedliwości może postanowić w sprawie rozpoznawanej na podstawie art. 35 TUE o zastosowaniu trybu przyspieszonego. Taka sytuacja wystąpiła w sprawie C-66/08 Kozłowski, skierowanej w trybie prejudycjalnym przez sąd niemiecki przed 1 marca 2008 r., a więc przed wejściem w życie przepisów dotyczących trybu pilnego. Trybunał Sprawiedliwości po rozpoznaniu sprawy w trybie przyspieszonym wydał wyrok 17 lipca 2008 r., (jeszcze niepublikowany) po niespełna pięciu miesiącach.

Tak więc, pilny tryb prejudycjalny, a także tryb przyspieszony, z pewnością przyczyniają się do znacznego skrócenia czasu trwania omawianych postępowań przed Trybunałem Sprawiedliwości. W literaturze podkreśla się wszakże w tym kontekście, że szybkość postępowania nie może być jedyną wartością. W szczególności zwraca się uwagę na potrzebę gwarancji w ramach pilnego trybu prejudycjalnego, dotyczących rzetelnego postępowania oraz wydania prawidłowego rozstrzygnięcia (zob. P. Koutarakos, *Speeding up the preliminary reference procedure – Fast but not too fast*, „European Law Review” 2008, vol. 33, nr 5, s. 617-618).

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzeka, że art. 1 ustawy z 10 lipca 2008 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do złożenia oświadczenia o uznaniu właściwości Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich na podstawie art. 35 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, wyrażający zgodę na złożenie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oświadczenia o uznaniu jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, w zakresie kompetencji każdego polskiego sądu do występowania z wnioskami o rozpatrzenie pytań w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 35 ust. 3 lit. b Traktatu o Unii Europejskiej, jest zgodny z prawem do rozpatrzenia przez sąd sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, wyrażonym w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

POSTANOWIENIE

z dnia 20 maja 2009 r.

Sygn. akt Kpt 2/08

[Spór o reprezentację RP w Radzie Europejskiej]

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bohdan Zdziennicki – przewodniczący

Stanisław Biernat

Zbigniew Cieślak

Maria Gintowt-Jankowicz

Mirosław Granat

Marian Grzybowski – sprawozdawca

Wojciech Hermeliński

Adam Jamróz

Marek Kotlinowski

Teresa Liszcz

Ewa Łętowska

Marek Mazurkiewicz

Janusz Niemcewicz

Andrzej Rzepliński

Mirosław Wyrzykowski – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniach 27 marca i 20 maja 2009 r., wniosku Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 października 2008 r. o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej a Prezesem Rady Ministrów, dotyczącego określenia centralnego konstytucyjnego organu państwa, który uprawniony jest do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w posiedzeniach Rady Europejskiej w celu prezentowania stanowiska państwa,

p o s t a n a w i a:

1. **Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Rada Ministrów i Prezes Rady Ministrów w wykonywaniu swych konstytucyjnych zadań oraz kompetencji kierują się zasadą współdziałania władz, wyrażoną w Preambule oraz w art. 133 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**
2. **Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, jako najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej, może, na podstawie art. 126 ust. 1 Konstytucji, podjąć decyzję o swym udziale w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej, o ile uzna**

- to za celowe dla realizacji zadań Prezydenta Rzeczypospolitej określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji.
3. Rada Ministrów, na podstawie art. 146 ust. 1, 2 i 4 pkt 9 Konstytucji, ustala stanowisko Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzenie Rady Europejskiej. Prezes Rady Ministrów reprezentuje Rzeczpospolitą Polską na posiedzeniu Rady Europejskiej i przedstawia ustalone stanowisko.
 4. Udział Prezydenta Rzeczypospolitej w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej wymaga współdziałania Prezydenta Rzeczypospolitej z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem na zasadach określonych w art. 133 ust. 3 Konstytucji. Celem współdziałania jest zapewnienie jednolitości działań podejmowanych w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej w stosunkach z Unią Europejską i jej instytucjami.
 5. Współdziałanie Prezydenta Rzeczypospolitej z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem umożliwia odniesienie się Prezydenta Rzeczypospolitej – w sprawach związanych z realizacją jego zadań określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji – do stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej ustalanego przez Radę Ministrów. Umożliwia też sprecyzowanie zakresu i form zamierzonego udziału Prezydenta Rzeczypospolitej w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej.

UZASADNIENIE

(...)

V

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot i zakres sporu kompetencyjnego w ujęciu zawartym we wniosku Prezesa Rady Ministrów.

1.1. Prezes Rady Ministrów w trybie art. 189 Konstytucji zwrócił się z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego „o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej a Prezesem Rady Ministrów w przedmiocie określenia centralnego konstytucyjnego organu państwa, który uprawniony jest do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w posiedzeniach Rady Europejskiej w celu prezentowania na [nich] stanowiska Państwa”. Tym samym wnioskodawca uczynił przedmiotem sporu kompetencję reprezentowania Rzeczypospolitej na posiedzeniach Rady Europejskiej (jako organu Unii) i związaną z tym kompetencję przedstawiania na tym forum stanowiska państwa polskiego.

1.2. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przedmiotem sporu kompetencyjnego pozostają zatem – zgodnie z wnioskiem Prezesa Rady Ministrów – dwie funkcjonalnie powiązane kompetencje:

- a) „określanie” centralnego konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej uprawnionego do reprezentowania państwa na posiedzeniach Rady Europejskiej;
- b) „prezentowanie” (przedstawianie) na posiedzeniach Rady Europejskiej stanowiska Rzeczypospolitej.

Spór dotyczy w szczególności sytuacji, gdy Prezydent Rzeczypospolitej poweźmie zamiar wzięcia udziału w posiedzeniu Rady Europejskiej, podczas gdy udziału tego nie przewidywała (zakładała) Rada Ministrów.

1.3. Prezes Rady Ministrów – we wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego wyraził pogląd, że przedmiotem sporu – oprócz kompetencji podjęcia decyzji o udziale w posiedzeniu Rady Europejskiej – jest uprawnienie do „prezentowania stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniu Rady Europejskiej”. W innym miejscu wniosku spór kompetencyjny został ujęty jako dotyczący kompetencji podejmowania decyzji w przedmiocie „określenia składu delegacji Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzenie Rady Europejskiej”.

Wskazane tu konkretyzacje sporu kompetencyjnego, o którego rozstrzygnięcie wnosi Prezes Rady Ministrów, komplikują w pewnym stopniu rozpoznanie wniosku. Użyte do ich wyrażenia pojęcia („prezentowanie stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniu Rady Europejskiej”, „wiążące określenie składu delegacji RP na posiedzenie Rady Europejskiej”) odnoszą się – co należy podkreślić – w wyższym stopniu do konkretnych czynności podejmowanych w związku z posiedzeniami tego organu lub w czasie posiedzenia niż do konstytucyjnie określonych kompetencji Rady Ministrów lub jej Prezesa. W pewnym zakresie jest to spór nie tylko o prawnie sprecyzowane kompetencje konstytucyjnych organów państwa, ale także – o zasady i zakres podejmowanych konkretnie czynności związanych ze sposobem reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej na konkretnych posiedzeniach Rady Europejskiej.

1.4. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że kompetencję konstytucyjnego organu państwa stanowi upoważnienie takiego organu przez ustrojodawcę lub ustawodawcę do działania o sprecyzowanych przez prawo następstwach w przedmiotowo określonej sferze; podjęcie tego działania może być obowiązkiem prawnym bądź uprawnieniem danego organu.

W tym kontekście Trybunał podkreśla, że tak rozumianych kompetencji nie należy utożsamiać z funkcjami ustrojowymi organów (rolami spełnianymi w systemie konstytucyjnym), z zadaniami (tj. prawnie określonymi celami i następstwami funkcjonowania poszczególnych organów państwa) ani też z zakresami właściwości rzeczowej (przedmiotowo określonymi sferami działania).

Trybunał Konstytucyjny, rozstrzygając spory kompetencyjne między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, orzeka o treści i granicach kompetencji pozostających w sporze organów. Przedmiotem rozstrzygnięcia może być zarówno aspekt przedmiotowy spornych kompetencji (treść działań organów pozostających w sporze o kompetencje), jak i aspekt osobowy (określenie podmiotów władnych podjąć określone przez prawo działania).

Trybunał, rozpoznając spór kompetencyjny, rozstrzyga o istnieniu lub nieistnieniu kompetencji określonego centralnego organu państwa oraz o kształcie prawnym spornej kompetencji. Pytanie o kompetencję pojawia się z reguły na tle konkretnych sytuacji jednostkowych, w których dwa (lub więcej) centralne organy państwa uznały się za właściwe do podjęcia tożsamyh działań prawnych bądź uznały się za niewłaściwe do podjęcia danego aktu.

Sformułowanie art. 189 Konstytucji nie daje podstaw do przyjęcia, że kognicja Trybunału Konstytucyjnego ogranicza się do rozstrzygania sporów o kompetencje ustanowione tylko w Konstytucji. Zadania centralnych organów konstytucyjnych wykonywane są przez wykorzystanie kompetencji zarówno konstytucyjnych jak i ustawowych, a nadto – wynikających z innych aktów powszechnie obowiązujących (ratyfikowanych umów międzynarodowych, a nawet – rozporządzeń). Ogólne określenie „spory kompetencyjne” zawarte w art. 189 Konstytucji wskazuje, że Trybunał rozstrzyga spory o kompetencje bez względu na rangę przepisu je ustanawiającego. W odniesieniu do centralnych konstytucyjnych organów państwa ustalenie treści i zakresu ich poszczególnych kompetencji następuje przez zestawienie szczegółowych unormowań kompetencyjnych z określonymi w Konstytucji funkcjami i zadaniami konkretnych organów pozostających w sporze kompetencyjnym.

Rozstrzyganie przez Trybunał Konstytucyjny sporu kompetencyjnego sprowadza się do zajęcia przez Trybunał wiążącego prawnie stanowiska w sytuacji, gdy pojawi się (i zostanie przedłożona do rozstrzygnięcia Trybunałowi) rozbieżność stanowisk dwóch lub większej liczby organów co do zakresu (granic) kompetencji któregoś z nich. Rozbieżność może polegać na przekonaniu, że obu spierającym się organom przysługuje określona kompetencja do wydania danego aktu lub podjęcia danej czynności prawnej (spór pozytywny), bądź na przekonaniu, że oba danej kompetencji nie mają. Musi przy tym zaistnieć realny spór, nie zaś – potencjalna wątpliwość interpretacyjna. Organ inicjujący spór kompetencyjny winien udokumentować realność sporu o kompetencje oraz uprawdopodobnić interes prawny w jego rozstrzygnięciu.

Niewątpliwie jest, że zarówno Prezes Rady Ministrów jako organ składający wniosek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego, jak i Prezydent Rzeczypospolitej jako organ pozostający w sporze (a w każdym razie: rozbieżnie w stosunku do wnioskodawcy interpretujący kompetencję reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniach Rady Europejskiej) pozostają centralnymi konstytucyjnymi organami państwa w rozumieniu art. 189 Konstytucji. Spór przekazany do rozstrzygnięcia Trybunałowi Konstytucyjnemu spełnia zatem wymogi art. 189 Konstytucji w aspekcie podmiotowym.

Treść wniosku Prezesa Rady Ministrów (oraz wystąpienia jego przedstawicieli na rozprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym), treść odpowiedzi Prezydenta RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów, a także treść pisma procesowego pełnomocnika Prezydenta RP złożonego w pierwszym dniu rozprawy oraz wypowiedzi przedstawicieli Prezydenta RP w trakcie rozprawy wskazują na wystąpienie rozbieżności stanowisk w przedmiocie kompetencji reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w toku konkretnych posiedzeń Rady Europejskiej oraz w odniesieniu do kompetencji

przedstawiania na tych posiedzeniach stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej. Rozbieżności te wystąpiły w praktyce, w związku z konkretnymi posiedzeniami Rady Europejskiej (w tym zwłaszcza: przed posiedzeniem 15-16 października 2008 r.). Sprawia to, że w sprawie objętej wnioskiem Prezesa Rady Ministrów z 17 października 2008 r. zaistniały realne elementy sporu kompetencyjnego w rozumieniu art. 189 Konstytucji.

1.5. Biorąc pod uwagę przedmiot sporu kompetencyjnego, należy podkreślić, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej została ustanowiona w okresie poprzedzającym akcesję do Unii Europejskiej. W odróżnieniu od konstytucji niektórych państw członkowskich Unii (np. Francji, czy Finlandii) polski ustrojodawca nie dokonał stosownych zmian czy uzupełnień w unormowaniach konstytucyjnych dotyczących zakresów działania i kompetencji organów państwowych w celu ich doprecyzowania w związku z członkostwem w Unii Europejskiej. Wiele kwestii kompetencyjnych i funkcjonalnych związanych z członkostwem w Unii nie zostało wyrażnie, bezpośrednio unormowanych w tekście Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Twórcy Konstytucji uznali, że ewentualnie występujące problemy będą mogły być rozwiązane przy uwzględnieniu zasady przychylności i respektowania unormowań traktatowych oraz wiążących Rzeczpospolitą Polską zobowiązań prawa międzynarodowego (co wynika, przede wszystkim, z art. 9 Konstytucji). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, rozgraniczeń kompetencyjnych między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa trzeba dokonywać – w pierwszej kolejności – w drodze wykładni założeń konstrukcyjnych ukształtowanego w Konstytucji Rzeczypospolitej systemu ustrojowego, odwołując się zwłaszcza do genezy (w tym ewolucji kompetencji poszczególnych organów władzy wykonawczej) oraz do zasad naczelnych Konstytucji.

1.6. Jednym z tych założeń jest funkcjonowanie w obrębie władzy wykonawczej dwóch centralnych konstytucyjnych organów: Prezydenta i Rady Ministrów, przy czym w odniesieniu do każdego z nich odrębne są podstawy powoływania do piastowania funkcji konstytucyjnych. Organy te cechują właściwe dla każdego zakresy działania i kompetencji; jednocześnie wskazano sytuacje wymagające wzajemnego i lojalnego współdziałania.

Istnienie dwóch organów władzy wykonawczej, z których każdy realizuje funkcje wyodrębnione zakresowo i rodzajowo wiążące się z występowaniem w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej także w relacjach zewnętrznych, przesądza o zróżnicowanym uczestnictwie obu tych organów, w zakresie i w formach zdeterminowanych konstytucyjnie oraz ustawowo (zgodnie z art. 126 ust. 3 oraz art. 146 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji), w kształtowaniu relacji pomiędzy Rzeczpospolitą Polską jako państwem członkowskim Unii a instytucjami Unii Europejskiej.

1.7. Polityka Polski wobec Unii Europejskiej i związana z członkostwem w Unii nie jest bezpośrednio unormowana w Konstytucji, co jest zrozumiałe z uwagi na czas stanowienia Konstytucji.

Nie ulega wątpliwości, że do stosunków z Unią Europejską i jej państwami członkowskimi znajduje zastosowanie art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji. Sformułowanie tego przepisu jest bowiem na tyle pojemne, że odnosi się do wszystkich państw, a także do organizacji międzynarodowych, i to zarówno tych, do których Polska należy, jak i innych (niezależnie od charakteru i stopnia zintegrowania danej organizacji).

Stosunki Polski z Unią Europejską nie dadzą się zamknąć w konstytucyjnych ramach „polityki zagranicznej” ani też „polityki wewnętrznej”. Prawo Unii Europejskiej stanowi zarazem część krajowego porządku prawnego. Jest stosowane przez polskie organy państwowe. W tym zakresie konsekwencje członkostwa w Unii Europejskiej można uznać za należące do sfery polityki wewnętrznej.

Z kolei stosunki Polski z innymi państwami członkowskimi, jak również kontakty z instytucjami oraz organami unijnymi (wspólnotowymi), wykazują cechy polityki zagranicznej. Należy przy tym uwzględnić okoliczność, że niektóre instytucje i organy Unii składają się z przedstawicieli państw członkowskich (Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, Komitet Stałych Przedstawicieli – COREPER, liczne komitety funkcjonujące w ramach tzw. procedury komitologii, organy agencji wspólnotowych i unijnych). Przedstawiciele Polski uczestniczą zatem w procesie podejmowania decyzji, które w związku z tym nie mają charakteru w pełni zewnętrznego wobec Rzeczypospolitej Polskiej.

Stosunki Polski z Unią Europejską nie mają więc charakteru jednorodnego. Niewątpliwie jednak, jako całość, zamykają się w pełni w ramach „polityki zagranicznej i wewnętrznej Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 146 ust. 1 Konstytucji) oraz „polityki państwa” (art. 146 ust. 2 Konstytucji).

2. Rada Europejska – funkcje i zadania, uczestnictwo w posiedzeniach.

Rada Europejska jest instytucją Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 4 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE) Rada Europejska nadaje Unii impulsy niezbędne do jej rozwoju i określa w tej sferze ogólne kierunki polityczne. W skład Rady Europejskiej wchodzi szefowie państw lub rządów państw członkowskich oraz przewodniczący Komisji Europejskiej. Towarzyszą im ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich i członkowie Komisji. Rada Europejska zbiera się co najmniej dwa razy w roku pod przewodnictwem szefa państwa lub rządu państwa członkowskiego, które przewodniczy Radzie. Rada Europejska składa Parlamentowi Europejskiemu sprawozdanie po każdym swym spotkaniu oraz roczne sprawozdanie pisemne o postępach dokonanych przez Unię.

Rada Europejska zajmuje się więc najważniejszymi strategicznymi zagadnieniami Unii Europejskiej. Przedmiotem obrad Rady Europejskiej są zagadnienia dotyczące przyszłości Unii, a także najważniejsze problemy bieżące, zarówno wewnątrzunijne, jak i międzynarodowe, dotyczące bezpośrednio lub choćby tylko pośrednio Unii Europejskiej.

Mogą to być zagadnienia z zakresu wszystkich trzech filarów Unii: Wspólnoty Europejskiej i jej polityk, wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Oprócz ogólnego upoważnienia,

wynikającego z art. 4 TUE, Rada Europejska opiera się w swych działaniach na szczególnych upoważnieniach traktatowych.

Rada Europejska podejmuje decyzje polityczne. Mogą mieć one różny charakter i stopień ogólności oraz imperatywności. Niektóre decyzje są następnie wcielane w życie w postaci aktów prawnych przez instytucje posiadające kompetencje w dziedzinie tworzenia prawa unijnego, tj. Radę Unii Europejskiej i Komisję Europejską. Częstokroć przed podjęciem inicjatyw legislacyjnych Komisja Europejska zwraca się do Rady Europejskiej o polityczną akceptację planowanych zamierzeń. Rada Europejska stanowi też forum ostatecznego rozstrzygania konfliktów między państwami członkowskimi, których nie udało się rozwiązać na niższych szczeblach kontaktów wzajemnych, a zwłaszcza w Radzie Unii Europejskiej (tj. instytucji unijnej składającej się z właściwych rzeczowo ministrów państw członkowskich).

Rada Europejska podejmuje swe decyzje i ustalenia w drodze konsensu, bez przeprowadzania formalnego głosowania. Wyniki obrad Rady Europejskiej są zamieszczane we wnioskach końcowych (konkluzjach) prezydencji Unii właściwej czasowo dla danego półrocza. Są ogłaszane bezpośrednio po danym posiedzeniu Rady Europejskiej.

Zgodnie z zasadami organizacji posiedzeń Rady Europejskiej przyjętymi na posiedzeniu w Sewilli 21-22 czerwca 2002 r. (tzw. konkluzje sewilskie) Rada Europejska zbiera się na posiedzeniach zasadniczo cztery razy w roku (dwa razy w okresie 6-miesięcznej prezydencji danego państwa lub państw). W wyjątkowych okolicznościach Rada Europejska może odbyć posiedzenie nadzwyczajne.

Propozycje dotyczące programu Rady Europejskiej są przygotowywane w Komitecie Stałych Przedstawicieli (COREPER) oraz komitetach właściwych w sprawach drugiego i trzeciego filaru Unii Europejskiej, a także w Sekretariacie Generalnym Rady Unii Europejskiej.

Posiedzenia Rady Europejskiej są przygotowywane przez Radę Unii Europejskiej do Spraw Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych, składającej się z ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich. Rada ta koordynuje wszystkie prace przygotowawcze i opracowuje program posiedzenia. Podczas posiedzenia, które odbywa się co najmniej cztery tygodnie przed posiedzeniem Rady Europejskiej, Rada do Spraw Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych, działając zgodnie z propozycją aktualnej prezydencji, przygotowuje opatrzone przypisami projekt posiedzenia zawierający: wykaz spraw do zatwierdzenia lub podpisania, które nie wymagają dyskusji; listę spraw do dyskusji, co ma doprowadzić do określenia ogólnych wytycznych politycznych; listę spraw do dyskusji, które umożliwią przyjęcie decyzji w sposób opisany w paragrafie 9 konkluzji sewilskich; listę spraw do dyskusji, które jednak nie mają być przedmiotem wniosków.

W przeddzień posiedzenia Rady Europejskiej Rada do Spraw Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych zbiera się na ostatniej sesji przygotowawczej i przyjmuje program ostateczny, do którego w późniejszym terminie bez zgody wszystkich delegacji państw członkowskich nie może zostać dodany żaden nowy punkt.

W trakcie posiedzenia Rady Europejskiej, na którym przyjmowane są wnioski, każdemu państwu członkowskiemu przysługują dwa miejsca. Zawarte w art. 4 TUE określenie „szefowie państw lub rządów”, którzy wchodzi w skład Rady Europejskiej (uczestniczą w jej posiedzeniach), odsyła do konstytucji i ustawodawstw krajowych poszczególnych państw członkowskich.

3. Rozdział kompetencji między centralne organy władzy wykonawczej.

Doświadczenia funkcjonowania dwóch centralnych organów władzy wykonawczej – Prezydenta oraz Rady Ministrów – w latach 1989-1997 były jednym ze źródeł rozstrzygnięć konstytucyjnych w okresie prac nad Konstytucją z 2 kwietnia 1997 r. Pomimo wysiłków twórców Konstytucji nie udało się, jak wykazuje to między innymi spór będący przedmiotem niniejszego orzeczenia, dokonać tak jednoznacznego rozdziału kompetencji między oba segmenty władzy wykonawczej, by wykluczyć możliwość zaistnienia sporu (konfliktu). Sytuacja sporu (konfliktu) występuje pomimo wyeliminowania z porządku konstytucyjnego regulacji obowiązujących w latach 1989-1997, które stanowiły najpoważniejsze źródło napięć i konfliktów.

Konstytucja określa zasady i podstawy prawne zadań, funkcji, kompetencji, reguł współpracy i ściśle uzależnionego współdziałania między organami państwa. Stosując Konstytucję trzeba także uwzględniać reguły nieunormowane w niej *expressis verbis*, które należą do istoty mechanizmu rządzenia państwem. Niepisane zasady i reguły mogą mieć charakter zwyczajów konstytucyjnych, utrwalonej praktyki działania czy też mogą być pochodną wykształconych w demokracjach kanonów kultury prawnej, zwłaszcza – konstytucyjnej.

Potrzeba uwzględniania zarówno reguł wyrażonych w Konstytucji, jak i wynikających z innych porządków ich obowiązywania, wiąże się z tym, że zakresy kompetencji dwóch (lub więcej) organów mogą się krzyżować, zaś środki służące ich realizacji pozostają różne. W szczególności zadania przypisane dwom (lub więcej) organom mogą być określone pojęciem jednobrzmiącym (jak np. bezpieczeństwo); tym niemniej ich rzeczywista treść uzależniona jest od funkcji ustrojowych danego organu, jego kompetencji oraz zakresu i rodzaju odpowiedzialności.

W sytuacji gdy kwestia będąca przedmiotem sporu kompetencyjnego – tj. określenie centralnego konstytucyjnego organu państwa, który jest uprawniony do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniach Rady Europejskiej w celu przedstawiania na nich stanowiska państwa – nie została konstytucyjnie uregulowana w sposób wyraźny i jednoznaczny, niezbędna staje się w tym zakresie miarodajna interpretacja odpowiednich przepisów konstytucyjnych.

4. Zadania i kompetencje Rady Ministrów w sferze polityki wewnętrznej i zagranicznej RP.

4.1. Art. 146 ust. 1 Konstytucji stanowi, że Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że materia „europejska”, stanowiąca przedmiot obrad Rady Europejskiej, to przede

wszystkim materia należącą do tradycyjnie rozumianej „polityki wewnętrznej” (polityka ekonomiczna, rolna, transportowa, środowiskowa itd.). W im wyższym stopniu materia posiedzeń Rady Europejskiej dotyczy polityki wewnętrznej (a raczej poszczególnych działów tej polityki), którą prowadzi i za którą politycznie odpowiada Rada Ministrów, tym mniej uzasadnione staje się uczestnictwo innego organu w posiedzeniach Rady Europejskiej.

W sytuacji gdy źródłem sporu kompetencyjnego jest przede wszystkim sposób rozumienia materii spraw zagranicznych i stosunków zewnętrznych oraz kompetencji centralnych konstytucyjnych organów władzy wykonawczej w tym zakresie, analiza koncentruje się na tej właśnie materii.

4.2. Unormowania art. 146 ust. 1, 2 i 4 pkt 9 Konstytucji wyznaczają zakres właściwości i funkcje Rady Ministrów w sferze stosunków zewnętrznych Rzeczypospolitej. Art. 146 ust. 1 zastrzega „prowadzenie polityki zagranicznej” do właściwości Rady Ministrów. Sfera tej polityki, a także sprawy „niezastrzeżone dla innych organów państwowych” (w tym dla Prezydenta Rzeczypospolitej bądź dla samorządu terytorialnego) należą do Rady Ministrów (art. 146 ust. 2 w związku z art. 146 ust. 1). Z zakresem właściwości Rady Ministrów określonej w art. 146 ust. 1 i 2 wiążą się jej zadania oraz kompetencje.

Wiele argumentów wskazuje, że prowadzenie stosunków zagranicznych jest domeną Rady Ministrów. Po pierwsze, Rada Ministrów realizuje konstytucyjną funkcję „ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi” (art. 146 ust. 4 pkt 9), z czym, po drugie, wiąże się zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa (art. 146 ust. 4 pkt 8). Po trzecie, Rada Ministrów „prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 146 ust. 1). Po czwarte, Rada Ministrów ma wyłączną kompetencję zawierania umów międzynarodowych, i po piąte, na rzecz Rady Ministrów działa domniemanie właściwości w sprawach „polityki państwa” (art. 146 ust. 2). Skoro zatem jest zasada, że prowadzenie stosunków zagranicznych jest domeną władzy wykonawczej, a w ramach władzy wykonawczej należy do Rady Ministrów; to konsekwencje takiej regulacji są jednoznaczne – wszystkie pozostałe organy władzy wykonawczej mogą realizować tylko takie zadania i kompetencje, jakie wynikają z Konstytucji bądź ustaw, a ponadto muszą uznawać polityczną odpowiedzialność rządu za kierowanie sprawami zagranicznymi.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w wyśłowieniu art. 146 ust. 1 Konstytucji zawarte jest domniemanie wyłącznej właściwości Rady Ministrów w sferze materialnie pojmowanego „prowadzenia polityki zagranicznej”. Niekoniecznie oznacza to zupełną wyłączność Rady Ministrów w dziedzinie reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w kontaktach z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi. Uwzględnić bowiem należy art. 133 ust. 1 określający Prezydenta Rzeczypospolitej jako „reprezentanta państwa w stosunkach zewnętrznych”. Zgodnie z art. 146 ust. 2 Konstytucji do Rady Ministrów należą zatem wszystkie sprawy reprezentacji państwa, z wyjątkiem tych, które w wyraźny sposób zostały – w art. 133 ust. 3 – zastrzeżone

na rzecz Prezydenta Rzeczypospolitej, i których realizacja wymaga współdziałania z Prezesem Rady Ministrów oraz Ministrem Spraw Zagranicznych.

Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że w ramach funkcji „prowadzenia polityki zagranicznej” mieści się również uczestnictwo w posiedzeniach, gremiach decyzyjnych i spotkaniach z przedstawicielami innych państw i organizacji międzynarodowych (ponadnarodowych).

Dopełnieniem unormowań art. 146 ust. 1 i 2 Konstytucji jest ust. 4 pkt 9 w tym artykule. Przypisuje on Radzie Ministrów funkcję „ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi”. Również tu przepis określający funkcję Rady Ministrów jako sprawowanie „ogólnego kierownictwa” nie jest w pełnym tego określenia znaczeniu przepisem kompetencyjnym. Nie precyzuje bowiem, choćby ze względu na eksponowanie słowa „ogólne” (w odniesieniu do pojęcia „kierownictwa”), konkretnych kompetencji kierowniczych. Co więcej – poprzedzony jest (w art. 146 ust. 4 *ab initio*) zastrzeżeniem o charakterze odesłania, że Rada Ministrów sprawuje swe „ogólne kierownictwo” „w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach”. Tym samym sam ustrojodawca założył i zapowiedział dookreślenie zarówno zasad jak i zakresu sprawowania istotnego tu „ogólnego kierownictwa”.

4.3. Prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej należy do Rady Ministrów. Na podstawie art. 148 pkt 4 Prezes Rady Ministrów „zapewnia wykonywanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej wykonywania” (co wyznacza pozycję i rolę Prezesa Rady Ministrów).

Prezes Rady Ministrów nie został wyposażony przez Konstytucję w przypisane mu wprost konstytucyjnie wydzielone zadania oraz kompetencje w stosunkach z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi. Jego działania są zatem pochodną konstytucyjnej funkcji „reprezentowania Rady Ministrów” (art. 148 pkt 1) oraz konstytucyjnego zadania „zapewnienia wykonywania polityki Rady Ministrów i określania sposobów jej wykonywania” (art. 148 pkt 4 Konstytucji). Konstytucyjny wymóg współdziałania Prezydenta RP z Prezesem Rady Ministrów (oraz właściwym ministrem) w zakresie polityki zagranicznej odnosi się do Prezesa Rady Ministrów jako organu realizującego funkcję (uprawnienia) określone w art. 148 pkt 1 i 4 w obszarze polityki zagranicznej objętym zakresem działania (właściwości) i kompetencjami Rady Ministrów. Prezes Rady Ministrów, współdziałając z Prezydentem w zakresie polityki zagranicznej (art. 133 ust. 3 Konstytucji), realizuje swe uprawnienia wynikające z art. 148 pkt 1 i 4, tym niemniej – funkcjonuje w obszarze spraw przypisanych właściwości Rady Ministrów *in corpore*, nie zaś wprost – w obszarze działania i kompetencji samego Prezesa Rady Ministrów. Formą wykonania zadania określonego w art. 148 pkt 4 Konstytucji pozostaje określanie przez Prezesa Rady Ministrów sposobu reprezentacji Rady Ministrów na posiedzeniu Rady Europejskiej.

4.4. Prowadzenie polityki zagranicznej i sprawowanie w tym obszarze „ogólnego kierownictwa” (art. 146 ust. 1 i 4 pkt 9) oraz pozostawanie organem właściwym

w sprawach „nie zastrzeżonych dla innych organów państwowych” (art. 146 ust. 2 Konstytucji) obejmuje ustalanie treści stanowiska Rzeczypospolitej we wszystkich zakresach jej stosunków zewnętrznych, w tym we wszystkich zakresach i formach relacji z Unią Europejską. Z tego powodu ustalenie stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej na każde posiedzenie Rady Europejskiej stanowi zgodnie z art. 146 ust. 2 Konstytucji obszar wyłącznej właściwości Rady Ministrów. Rada Ministrów, jej Prezes i podległe organy administracji rządowej odpowiadają też – zgodnie z art. 146 ust. 2 – za przygotowanie wspomnianego stanowiska, wynegocjowanie niezbędnych uzgodnień z rządami innych państw członkowskich i z instytucjami Unii. Rada Ministrów, działając przez reprezentującego ją Prezesa Rady Ministrów i wyznaczonego ministra (członka Rady Ministrów), władna jest zadecydować o treści, miejscu i formie oraz zakresie prezentowania tego stanowiska (m.in.) na posiedzeniu Rady Europejskiej. Może też samodzielnie upoważnić Prezesa Rady Ministrów (wyznaczonego ministra) do dokonywania koniecznych modyfikacji stanowiska w ramach ustalonej przez siebie polityki zagranicznej (zwłaszcza europejskiej) pod wpływem bieżących potrzeb, wynikających z przebiegu obrad Rady Europejskiej.

4.5. Kształtowanie i przedstawianie („prezentowanie”) stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniach politycznej instytucji Unii – Rady Europejskiej stanowi zatem istotny element prowadzenia przez Radę Ministrów polityki zagranicznej i europejskiej (jako materii niezastrzeżonej dla innych organów państwowych, w rozumieniu art. 146 ust. 2 Konstytucji). Należą one – w myśl art. 146 ust. 2 – do zakresu działania Rady Ministrów. Rada Ministrów władna jest zdecydować o personalnym składzie swej reprezentacji na konkretne posiedzenie Rady Europejskiej (w ramach „limitu” wyznaczonego w art. 4 TUE i uchwałach Rady Europejskiej, w tym aktualnie przez tzw. konkluzje sewilskie). Może też sprecyzować treść i sposób prezentacji stanowiska Polski i dopuszczalne jego modyfikacje zarówno w czasie posiedzenia Rady, jak i (zwłaszcza) w trakcie uzgodnień poprzedzających posiedzenie.

4.6. Generalnym upoważnieniem do reprezentowania Rady Ministrów dysponuje – na podstawie art. 148 pkt 1 – Prezes Rady Ministrów. On też określa sposoby wykonywania polityki kierowanej przez siebie Rady Ministrów (art. 148 pkt 4). Uczestnictwo Prezesa Rady Ministrów w posiedzeniach Rady Europejskiej stanowi bezpośrednią konsekwencję jego pozycji i funkcji ustrojowych w Radzie Ministrów i szerzej – w systemie organów państwowych. Prezes Rady Ministrów może też – w ramach określania sposobów wykonywania polityki Rady Ministrów – wyznaczyć sposób reprezentowania Rady Ministrów w przygotowaniu obrad oraz na posiedzeniu Rady Europejskiej.

5. Konstytucyjna pozycja i funkcje ustrojowe Prezydenta RP a kwestia uczestnictwa w posiedzeniach Rady Europejskiej.

5.1. Art. 10 ust. 2 Konstytucji ustanawia zasadę dualizmu władzy wykonawczej, toteż Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej oraz Rada Ministrów działają jako wyodrębnione strukturalnie, kompetencyjnie i funkcjonalnie organy tej władzy. Prezydent Rzeczypospolitej w sferze urzeczywistniania przypisanych mu przez prawo funkcji oraz zadań działa niezależnie od Rady Ministrów i „na własny rachunek”. Dotyczy to funkcji Prezydenta określonych w art. 126 ust. 1 Konstytucji, w szczególności w sferze działań niewładczych i niepolegających na wydawaniu aktów urzędowych.

Prezydent Rzeczypospolitej, czuwając nad przestrzeganiem Konstytucji (art. 126 ust. 2), samodzielnie interpretuje i stosuje jej postanowienia w ramach i przy wykonywaniu zadań własnych, określonych konstytucyjnie lub ustawowo.

Zasada samodzielności funkcjonalnej Prezydenta została natomiast konstytucyjnie ograniczona przy wydawaniu przez niego aktów urzędowych. Ustrojodawca konstytucyjny dokonał w tym zakresie rozgraniczenia na sytuacje określone w art. 144 ust. 3 Konstytucji, w których Prezydent wykonuje swe prerogatywy samodzielnie, oraz na wszystkie pozostałe, w obrębie których akty urzędowe Prezydenta wymagają ich kontrasygnowania przez Prezesa Rady Ministrów (co wiąże się z przejmowaniem przez Prezesa Rady Ministrów politycznej odpowiedzialności za ich wydanie i treść przed Sejmem). Prezydent bowiem w całym zakresie swego działania nie podlega kontroli Sejmu i nie ponosi przed Sejmem odpowiedzialności. Realna polityczna ocena działań Prezydenta ma miejsce w związku z wyborem urzędującego Prezydenta na drugą kadencję i wyraża się – pozytywnie – w akcie reelekcji. Prezydent odpowiada politycznie przed Narodem.

5.2. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie ma wynikających z przepisów Konstytucji uprawnień do samodzielnego prowadzenia polityki zagranicznej RP. Jej prowadzenie – z mocy art. 146 ust. 1 Konstytucji – należy bowiem do konstytucyjnej właściwości Rady Ministrów. Właściwość Rady Ministrów obejmuje też – w myśl art. 146 ust. 2 Konstytucji – sprawy polityki państwa niezastrzeżone na rzecz innych organów państwowych. Do kategorii spraw określonych w art. 146 ust. 2 mogą być zaliczone sprawy relacji pomiędzy Rzeczypospolitą Polską a Unią Europejską, niestanowiące klasycznej polityki zagranicznej, ale nietraktowane również jako obszar tradycyjnie pojmowanej polityki wewnętrznej.

5.3. Przypisanie Prezydentowi Rzeczypospolitej konstytucyjnej funkcji (roli) „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej” nie oznacza powierzenia temu organowi funkcji „prowadzenia polityki zagranicznej”. Zgodnie bowiem z art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji „w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach” to Rada Ministrów „sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi”.

5.4. Status Prezydenta w sferze spraw zewnętrznych (polityki zagranicznej) – biorąc pod uwagę stan regulacji konstytucyjnej w czasie tworzenia Konstytucji z 1997 r. – jest wyrazem intencji ustrojodawcy. Prezydent nie uzyskał kompetencji, które posiadał

pod rządami „małej konstytucji” z 1992 r., a mianowicie kompetencji do sprawowania „ogólnego kierownictwa” w dziedzinie stosunków zagranicznych oraz w dziedzinie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa (art. 32 ust. 1 i art. 34 „małej konstytucji”); nie uzyskał też rozstrzygającego wpływu na obsadę stanowiska ministra odpowiedzialnego za sprawy zagraniczne (a także ministrów odpowiedzialnych za sprawy wewnętrzne i obronę narodową). Brak przyznania wspomnianych kompetencji (w zestawieniu z postanowieniami art. 146 Konstytucji) wskazuje na wyraźną wolę ustrojodawcy związania prowadzenia polityki zagranicznej z wyznaczoną przez Konstytucję sferą właściwości oraz kompetencjami Rady Ministrów i jej Prezesa. Ograniczenie kompetencji Prezydenta było też reakcją na silne rozbudowanie roli Prezydenta w „małej konstytucji”, jak też na krytycznie oceniany sposób funkcjonowania centralnych organów władzy wykonawczej. W uprzednio obowiązującej regulacji konstytucyjnej upatrywano jednego ze źródeł dysfunkcjonalności państwa w sferze polityki zagranicznej. Rozwiązania przyjęte w Konstytucji z 1997 r. miały takiej dysfunkcjonalności zapobiec, a co najmniej jej przeciwdziałać.

5.5. Konstytucja nie zawiera upoważnień do prowadzenia polityki zagranicznej oraz ogólnego kierowania tą polityką przez Prezydenta RP. Zadania Prezydenta, określone w art. 126 ust. 2 (mające wymiar gwarancji wskazanych tam wartości), oraz kompetencje, wskazane w art. 133 ust. 1 Konstytucji, cechuje natomiast szereg (bezpośrednich i pośrednich) odniesień do polityki zewnętrznej (zagranicznej i europejskiej), której prowadzenie należy do Rady Ministrów.

Konstytucja odróżnia ustrojową pozycję Prezydenta jako „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej” od ustrojowej funkcji „reprezentanta państwa w stosunkach zagranicznych”.

Unormowanie konstytucyjne określające Prezydenta Rzeczypospolitej jako „reprezentanta państwa w stosunkach zewnętrznych” nie odbiega od klasycznych ujęć roli głowy państwa. Konstrukcja konstytucyjna jest wyrazem założenia, że Prezydent pozostaje włączony w sferę polityki zagranicznej, ale w zakresie konstytucyjnie i ustawowo określonym. Realizując swe zadania i kompetencje, zobowiązany jest, z mocy Preambuły i art. 133 ust. 3 Konstytucji, do współdziałania z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem.

Trybunał Konstytucyjny bierze pod uwagę okoliczność użycia przy normowaniu funkcji Prezydenta Rzeczypospolitej dwóch pojęć: „przedstawiciel” i „reprezentant” Rzeczypospolitej. W języku potocznym pojęcia te traktowane są częstokroć jak synonimy. Zgodnie jednak z ustalonymi regułami wykładni użycie zróżnicowanych określeń uzasadnia potrzebę rozróżnienia znaczenia każdego z nich. Przyjąć bowiem należy, że ustrojodawca, używając różniących się określeń w odniesieniu do działań Prezydenta w sferze stosunków zewnętrznych państwa, kierował się racjonalnym założeniem przypisania zróżnicowanym werbalnie pojęciom znaczeń, które nie są tożsame. Udział w posiedzeniu Rady Europejskiej w imieniu państwa członkowskiego nie ogranicza się bowiem do czystej reprezentacji, ani też do czynności faktycznych;

polega na uczestnictwie w podejmowaniu (na zasadzie konsensu) decyzji politycznych przez tę instytucję unijną.

5.6. Zgodnie z art. 126 ust. 1 Konstytucji Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej, a nadto – gwarantem ciągłości władzy państwowej.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego art. 126 ust. 1 Konstytucji nadał funkcji Prezydenta jako „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej” wymiar uniwersalny w tym sensie, że funkcję tę sprawuje Prezydent zarówno w stosunkach zewnętrznych jak i wewnętrznych, ponadto – niezależnie od okoliczności, miejsca i czasu. Nie ma przesłanek prawnych, na podstawie których należałoby *a limine* wyłączyć z zakresu realizacji tej funkcji – forum instytucji politycznej Unii Europejskiej, tj. Rady Europejskiej. W związku z tym, że Konstytucja czyni „najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej” tylko Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydent – na zasadach i w granicach wyznaczonych przez Konstytucję i ustawy – samodzielnie postanawia o miejscu i formach urzeczywistnienia tej funkcji określonej w art. 126 ust. 1 Konstytucji. Pozycja ustrojowa „najwyższego przedstawiciela” oznacza, że zakres samoistnej funkcji Prezydenta dotyczy przede wszystkim sfery „uosobienia majestatu RP”.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla zarazem, że ustrojowa pozycja Prezydenta jako „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej” nie oznacza, że Prezydent jest najwyższym organem władzy Rzeczypospolitej Polskiej. „Najwyższe przedstawicielstwo” nie oznacza także, wbrew sugestiom przedstawianym w trakcie postępowania w niniejszej sprawie, „najwyższej reprezentacji”. Wreszcie, co istotne, przyznanie Prezydentowi ustrojowej roli „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej” nie prowadzi wprost do powierzenia Prezydentowi funkcji prowadzenia polityki zagranicznej ani też polityki „unijnej”. Konstytucja nie formułuje generalnej kompetencji Prezydenta do udziału w posiedzeniach Rady Europejskiej, a zwłaszcza – do przedstawiania stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniach tej Rady.

5.7. Ustrojowa pozycja Prezydenta jako „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej” i „gwaranta ciągłości władzy państwowej” została konstytucyjnie ukierunkowana przez wskazanie – w art. 126 ust. 2 – konstytucyjnych zadań Prezydenta. Przepis ten stanowi, że Prezydent Rzeczypospolitej: a) czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, b) stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Należy przyjąć, że art. 126 ust. 2 wyznacza zakres zadań, jakie Konstytucja stawia przed Prezydentem, określając w ten sposób granice i charakter jego funkcji ustrojowych sprecyzowanych w art. 126 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na trzy okoliczności. Po pierwsze – treść art. 126 ust. 2 Konstytucji wskazuje, że w przepisie tym określone są zadania, a nie kompetencje. Po drugie, wymienione w art. 126 ust. 2 zadania są realizowane przez Prezydenta wspólnie i we współdziałaniu z innymi organami władzy państwowej.

W zakresie żadnego ze wskazanych zadań Prezydent nie ma wyłączności ich realizacji w formach władczych. Po trzecie, ustalonych w art. 126 ust. 2 zadań (celów) Prezydent nie może realizować w sposób dowolny. Realizując je, może sięgać bowiem jedynie po kompetencje określone w Konstytucji i ustawach. Sięganie przez Prezydenta po te kompetencje następować może jedynie w sytuacji, gdy służy to realizacji celów wyrażonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji.

5.8. Przyjawszy, że zadania określone w art. 126 ust. 2 są realizowane przez Prezydenta w jego konstytucyjnej funkcji (pozycji) jako „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej” i jako „gwaranta ciągłości władzy państwowej”, trzeba przeanalizować – na użytek niniejszej sprawy – w jakim zakresie możliwe jest wystąpienie sytuacji, w których konieczne musiałoby być uczestnictwo Prezydenta w Radzie Europejskiej (ze względu na jego zadania konstytucyjne).

Zadanie Prezydenta stania na straży nienaruszalności i niepodzielności terytorium państwa polskiego mieści zobowiązanie do przeciwdziałania wszelkim próbom cesji najmniejszej choćby części obszaru terytorialnego Polski, w tym również wód terytorialnych. Oznacza to także zapobieganie politycznej dezintegracji terytorium Polski, powstawaniu zróżnicowanych porządków publicznych, wykraczających poza konstytucyjnie dopuszczalną decentralizację władzy. Dotyczy także przeciwdziałania podejmowaniu prób wprowadzenia autonomii terytorialnej oraz dążeniom do federalizacji Polski. Zadanie to służy staniu na straży suwerenności państwa i czuwaniu nad jego bezpieczeństwem.

Z uwagi na kryteria członkostwa w Unii Europejskiej (art. 49 TUE oraz konkluzje Rady Europejskiej z Kopenhagi z 1993 r.), w tym podstawowy warunek, tj. uprzednie uregulowanie sporów granicznych między państwami członkowskimi, nadto – z uwagi na treść art. 11 TUE, wystąpienie w jej ramach zagrożeń dla integralności terytoriów państw członkowskich jest mało prawdopodobne.

Konstytucyjnym zadaniem Prezydenta, określonym w art. 126 ust. 2 *in fine*, jest stanie na straży nienaruszalności i niepodzielności terytorium państwa. Problematyka integralności terytorialnej państw członkowskich nie stanowi materii prawa unijnego ani też polityk wspólnotowych. Również regulacje traktatowe, postanowienia układu akcesyjnego oraz dotychczasowe doświadczenia funkcjonowania Unii Europejskiej nie wskazują, że Rada Europejska władna jest podejmować (bądź podejmuje) decyzje w sprawach dotyczących nienaruszalności i niepodzielności terytoriów państw członkowskich, w tym Rzeczypospolitej Polskiej. Okoliczność ta nie pozostaje bez znaczenia dla uczestnictwa Prezydenta Rzeczypospolitej w posiedzeniach Rady Europejskiej motywowanego wykonywaniem konstytucyjnych zadań wskazanych w art. 126 ust. 2 Konstytucji.

Analizując zagadnienie suwerenności, należy podkreślić, że Rada może podejmować decyzje wyłącznie w zakresie kompetencji poszczególnych organów władzy (przede wszystkim wykonawczych, w mniejszej mierze legislacyjnych, w najmniejszej mierze – wymiaru sprawiedliwości), które zostały przekazane Unii Europejskiej do wspólnego realizowania przez Radę Europejską. Problematyka suwerenności,

także w kontekście zadań Prezydenta określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji, była przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 11 maja 2005 r. o sygn. K 18/04 (OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49). W sprawie tej potwierdzona została konstytucyjność Traktatu Akcesyjnego. Trybunał Konstytucyjny wypowiedział wówczas pogląd – aktualny także dzisiaj – że przedmiotem przekazania podlegającego ocenie zgodności z Konstytucją (pod kątem respektowania suwerenności i bezpieczeństwa państwa) są kompetencje organów władzy państwowej „w niektórych sprawach”. Zostały one uprzednio ukształtowane „na podstawie i w ramach Konstytucji”, a zatem zgodnie z jej aksjologią wyrażoną w sformułowaniach Preambuły do Konstytucji. Preambuła, akcentując znaczenie odzyskanej przez Polskę możliwości suwerennego i demokratycznego stanowienia o swoim losie, deklaruje potrzebę „współpracy ze wszystkimi krajami dla dobra Rodziny Ludzkiej”, przestrzegania obowiązku „solidarności z innymi” oraz uniwersalnych wartości. Powinność ta odnosi się nie tylko do stosunków wewnętrznych, lecz także zewnętrznych. Analogiczne wartości, należące do wspólnego dziedzictwa prawnego państw europejskich, determinują też cele i kierunek działania Wspólnot i Unii Europejskiej.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 TUE: „Unia opiera się na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego”. Są one wspólne dla państw członkowskich.

Trybunał podkreśla, że przedmiotem rozstrzygnięć Rady Europejskiej są sprawy uprzednio przekazane przez państwa członkowskie do wspólnego wykonywania za pośrednictwem instytucji Unii Europejskiej. Zarówno tryb przekazania, jak i przedmiot przekazania „kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach” zachowuje cechę pozostawiania „w zgodzie z Konstytucją” jako „najwyższym prawem Rzeczypospolitej”. Natomiast zmiana zakresu przekazania kompetencji organów władzy państwowej na rzecz Unii Europejskiej wymaga zmiany traktatów stanowiących podstawę Unii.

Z punktu widzenia suwerenności oraz ochrony innych wartości konstytucyjnych zasadnicze znaczenie 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).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że posiedzenia Rady Europejskiej poświęcone zmianom traktatów stanowiących podstawę Unii mogą się wiązać z zagadnieniem suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej, co uzasadniałoby udział w nich Prezydenta RP.

Art. 126 ust. 2 Konstytucji powierza Prezydentowi Rzeczypospolitej zadanie „stania na straży” bezpieczeństwa państwa. Podstawowy zakres urzeczywistnienia tego zadania wiąże się z wykonywaniem przez Prezydenta kompetencji najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej. Prezydent posiada ponadto decydujące kompetencje w warunkach szczególnego zagrożenia państwa wiążące się z wprowadzaniem stanu wojennego i wyjątkowego oraz zarządzenia (powszechnej lub częściowej) mobilizacji. Prezydent dysponuje przeto istotnymi instrumentami stania na straży suwerenności, bezpieczeństwa i integralności terytorialnej Rzeczypospolitej. Z tej perspektywy

uczestnictwo Prezydenta w posiedzeniach Rady Europejskiej postrzegać należy jako służące (dopełniające) wykonywaniu zadań określonych w art. 126 Konstytucji, a realizowanych w płaszczyźnie stosunków z Unią Europejską.

Rada Europejska może zajmować się bezpieczeństwem państw członkowskich, a tym samym – bezpieczeństwem państwa polskiego. Na tym tle pojawiło się szereg wątpliwości i płaszczyzn sporu co do zakresu uczestnictwa Prezydenta RP (wykonującego konstytucyjne zadanie „stania na straży bezpieczeństwa” określone w art. 126 ust. 2 Konstytucji) w posiedzeniach Rady Europejskiej. Trybunał Konstytucyjny podkreśla więc celowość rozróżniania zakresu znaczeniowego pojęcia „bezpieczeństwo państwa” (art. 126 ust. 2 Konstytucji) oraz znaczeń pojęcia „bezpieczeństwo” w poszczególnych sferach funkcjonowania państwa (np. bezpieczeństwo ekologiczne, energetyczne, sanitarne), które wiążą się przede wszystkim z zadaniami, kompetencjami oraz odpowiedzialnością Rady Ministrów i jej poszczególnych członków kierujących odpowiednimi działami administracji rządowej.

Trybunał Konstytucyjny nie rozstrzyga sporu dotyczącego konkretnego posiedzenia Rady Europejskiej. Niemniej zwraca uwagę na to, że zadania wymienione w art. 126 ust. 2 są zadaniami realizowanymi przez Prezydenta wspólnie i w porozumieniu z innymi organami władzy państwowej. W zakresie żadnego ze wskazanych zadań Prezydent nie ma wyłączności jego realizacji. Przykładowo – w zakresie czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji partnerem jest Trybunał Konstytucyjny, a w zakresie stania na straży nienaruszalności terytorium – Rada Ministrów, a w szczególności minister obrony narodowej.

5.9. Konstytucja odróżnia – jak wspomniano – ustrojową pozycję Prezydenta jako „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej” od ustrojowej funkcji „reprezentanta państwa w stosunkach zagranicznych”. Nie są to, niezależnie od sugestii przedstawiciela Prezydenta RP w niniejszym postępowaniu, pojęcia w pełni tożsame. Tym samym niedopuszczalne jest przyjmowanie rozumowania polegającego na przypisywaniu różnym pojęciom jednakowych znaczeń.

Konstrukcja uznająca Prezydenta RP za „reprezentanta państwa w stosunkach zewnętrznych” jest wyrazem oczywistego atrybutu każdej republikańskiej głowy państwa i nie ma w warunkach ustrojowych RP odmiennego – niż ów klasyczny atrybut – znaczenia. Konstrukcja konstytucyjna jest wyrazem założenia, że Prezydent jest włączony w prowadzenie polityki zagranicznej, ale w zakresie konstytucyjnie i ustawowo określonym, zaś wykonując swe zadania i kompetencje, jest zobowiązany do współdziałania z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem.

5.10. Kompetencje Prezydenta jako reprezentanta państwa w stosunkach zewnętrznych określone są w art. 133 ust. 1 Konstytucji. Prezydent ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, o czym zawiadamia Sejm i Senat, mianuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych oraz przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw

i organizacji międzynarodowych. We wszystkich tych sprawach realizacja kompetencji Prezydenta jest dzielona ze stosownymi organami państwa. Przykładowo – uchwalenie ustawy ratyfikującej umowę międzynarodową następuje wyłącznie na wniosek Rady Ministrów; Prezydent nie może ratyfikować umowy międzynarodowej bez uprzedniej ustawy upoważniającej do ratyfikacji; urzędowy akt ratyfikacji umowy międzynarodowej przez Prezydenta nie stanowi osobistego uprawnienia (prerogatywy) Prezydenta i by doszedł do skutku, wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów; mianowanie i odwoływanie pełnomocnych przedstawicieli RP wymaga wniosku Ministra Spraw Zagranicznych; przyjmowanie listów uwierzytelniających i odwołujących przedstawicieli dyplomatycznych innych państw wymaga współdziałania z Ministrem Spraw Zagranicznych.

5.11. Udział Prezydenta (także nieuzgodniony z Prezesem Rady Ministrów) w posiedzeniu Rady Europejskiej wiąże się z określonymi konsekwencjami konstytucyjnymi i politycznymi.

Po pierwsze, obecność Prezydenta RP jak i Prezesa RM na posiedzeniu Rady Europejskiej rzutuje na przewodniczenie reprezentacji państwa (z uwagi na precedencję dyplomatyczną).

Po drugie, Rada Europejska nie jest ukształtowana jako forum, na którym państwa członkowskie reprezentuje przede wszystkim osoba z atrybutem najwyższego przedstawiciela państwa, ale nieuczestnicząca w procesach bieżącego rządzenia. Nie ma prawnych podstaw do przyjęcia założenia, że już sam status „najwyższego przedstawiciela RP” przesądza jednoznacznie o udziale Prezydenta w posiedzeniu Rady Europejskiej.

6. Normatywna treść obowiązku współdziałania Prezydenta RP z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem (art. 133 ust. 3 Konstytucji).

6.1. Preambuła do Konstytucji zobowiązuje władze Rzeczypospolitej do współdziałania. Formuła ta zobowiązuje do wzajemnego poszanowania zakresu zadań konstytucyjnych organów państwa, ich kompetencji, nadto – do poszanowania godności urzędów i ich piastunów, wzajemnej lojalności, działania w dobrej wierze, informowania się o inicjatywach, gotowości do współdziałania i uzgodnień, ich dotrzymywania i rzetelnego wykonywania.

Zbieżność celów jako wyraz idei współdziałania jest konsekwencją fundamentalnej zasady ustrojowej, wyrażonej w art. 1 Konstytucji, że „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Na konstytucyjne organy państwa nałożony został obowiązek takich działań, by realizować dyrektywę ustrojową zawartą w art. 1 Konstytucji.

6.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że z Preambuły do Konstytucji i z art. 133 ust. 3 wynika trwałe zobowiązanie Prezydenta Rzeczypospolitej i Prezesa Rady Ministrów oraz właściwego ministra dotyczące współdziałania w realizacji zadań

nieobjętych zakresami ich wyłącznej właściwości. Współdziałanie stanowi ciąg czynności, podejmowanych bądź to z inicjatywy Prezydenta, bądź Prezesa Rady Ministrów lub obydwu wymienionych organów w sferze konstytucyjnie i ustawowo wyznaczonej. Realizacja pewnej części zadań (i kompetencji) Rady Ministrów wymaga określonego konstytucyjnie lub ustawowo współdziałania z Prezydentem Rzeczypospolitej. W odniesieniu do zadań Prezydenta wymóg współdziałania z Prezesem Rady Ministrów i właściwymi ministrami występuje w znacznie szerszym zakresie. Nie ma zatem pełnej symetrii dotyczącej zakresów konstytucyjnej powinności współdziałania.

Współdziałanie to, konstytucyjnie nakazane, pozostaje, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, celowe prakseologicznie ze względu na związek „prowadzenia polityki zagranicznej” oraz sprawowania w tym zakresie „ogólnego kierownictwa” przez Radę Ministrów (reprezentowaną przez jej Prezesa) z polem realizacji konstytucyjnych funkcji i zadań Prezydenta RP (jako „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej”, „gwaranta ciągłości władzy państwowej” oraz strażnika „suwerenności i bezpieczeństwa państwa”), a także z uwagi na jedność (jednolitość) prowadzonej polityki europejskiej oraz potrzebę sprawnego działania państwa.

6.3. Obowiązek realizowania powinności współdziałania w ramach art. 133 ust. 3 Konstytucji, czyli w zakresie polityki zagranicznej, ciąży przede wszystkim, choć nie tylko, na Prezydencie. Ta norma konstytucyjna wyznacza obowiązek poszukiwania kompromisów, a jeśli chodzi o Prezydenta – niepodjmowania decyzji i działań, których nie omówiono wcześniej z Prezesem RM lub Ministrem Spraw Zagranicznych. Obowiązek współdziałania organów państwa oznacza prawny nakaz dążenia do jednolitości działania w zakresie polityki zagranicznej oraz unijnej. W tym nakazie zawarty jest zarazem konstytucyjny zakaz formowania dwóch równoległych, niezależnych ośrodków kierowania polityką zagraniczną. Współdziałanie w ramach art. 133 ust. 3 oznacza, że Prezydent nie może, kierując się najlepszymi intencjami, prowadzić polityki konkurencyjnej wobec polityki ustalonej przez rząd. Byłoby to sprzeczne z polską racją stanu i stąd waga, jaką Konstytucja przywiązuje do jednolitego stanowiska egzekutywy w stosunkach z zagranicą. Prezydent nie może w organizacjach i organach międzynarodowych zajmować stanowiska sprzecznego ze stanowiskiem rządu, ze względu na znaczenie jednolitej polityki zagranicznej jako wyznacznika racji stanu.

Powinność współdziałania dotyczy również Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra, w szczególności nakłada na te organy zobowiązanie gotowości do współdziałania z Prezydentem Rzeczypospolitej.

6.4. Konstytucja nie determinuje zasad i sposobu współdziałania. Ustrojodawca pozostawił je praktyce relacji Prezydenta i Prezesa Rady Ministrów oraz potrzebom chwili. Współdziałanie obejmuje wypracowywanie stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej w związku z konkretnym posiedzeniem Rady Europejskiej, niezależnie od woli udziału w posiedzeniu Prezydenta RP, w zakresie, w jakim stanowisko to mieści się „w zakresie polityki zagranicznej”.

W wypadku posiedzeń Rady Europejskiej współdziałanie oznacza w szczególności informowanie Prezydenta Rzeczypospolitej przez Prezesa Rady Ministrów lub Ministra Spraw Zagranicznych o przedmiocie planowanego posiedzenia. W razie oficjalnie zgłoszonego zainteresowania Prezydenta Rzeczypospolitej sprawą (sprawami) dotyczącą przedmiotu obrad Rady Europejskiej (a wchodzącą w zakres zadań Prezydenta określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji), Rada Ministrów udziela pełnej informacji o stanowisku rządu w tym zakresie.

Udział Prezydenta w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej winien być przedmiotem współdziałania między określonymi w art. 133 ust. 3 Konstytucji centralnymi organami państwa. Może być rezultatem uzgodnienia, a nawet wspólną decyzją Prezydenta Rzeczypospolitej i Rady Ministrów reprezentowanej przez jej Prezesa.

6.5. Współdziałanie określone w art. 133 ust. 3 Konstytucji każdorazowo urzeczywistnia się w sytuacji, w której Prezydent wyrazi wolę uczestniczenia – ze względu na zadania określone w art. 126 ust. 2 Konstytucji – w posiedzeniu Rady Europejskiej. Zasadą jest reprezentacja państwa polskiego na posiedzeniu Rady Europejskiej przez Prezesa Rady Ministrów. Prowadzenie polityki zagranicznej pozostaje bowiem w gestii Rady Ministrów jako takiej. Prezes Rady Ministrów określa sposoby wykonywania zadań w tym zakresie i reprezentuje Radę Ministrów jako organ prowadzący politykę zagraniczną i właściwy w sprawach niezastrzeżonych dla innych organów RP. Rada Ministrów sprawuje też ogólne kierownictwo „w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi” w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach.

6.6. Zarówno wnioskodawca – Prezes Rady Ministrów – jak i Prezydent Rzeczypospolitej (w odpowiedzi na wniosek) trafnie odczytują konstytucyjny obowiązek współdziałania jako nakaz ustrojodawcy adresowany do Prezydenta RP, do Prezesa Rady Ministrów i właściwego (do spraw zagranicznych) ministra. Współdziałanie zakłada obustronną otwartość na współpracę i gotowość jej podjęcia. Skoro ustrojodawca określił obszar współdziałania relatywnie szeroko jako „zakres polityki zagranicznej”, to objął dyrektywą współdziałania wszystkie formy aktywności Prezydenta, Rady Ministrów i jej Prezesa skierowane „na zewnątrz” Rzeczypospolitej Polskiej. Obowiązek ten obejmuje wymianę informacji, konsultacje i możliwość zgłoszenia uwag do stanowiska przyjętego przez Radę Ministrów jako organ prowadzący politykę zagraniczną i europejską, nadto zaś – w miarę potrzeby – podjęcia wiążących uzgodnień. Konstytucyjny obowiązek współdziałania Prezydenta z Radą Ministrów obejmuje przy tym pełny wymiar reprezentowania Rzeczypospolitej w Unii Europejskiej (i w jej granicach), a więc także – jak wskazano uprzednio – przypadki udziału Prezydenta w konkretnych posiedzeniach Rady Europejskiej w zakresie konstytucyjnie zdeterminowanym.

6.7. Z konstytucyjnego obowiązku współdziałania (ustanowionego w art. 133 ust. 3 Konstytucji) wynikają minimalne oczekiwania, obejmujące:

- a) obopólną gotowość do współdziałania ze strony zarówno Prezydenta Rzeczypospolitej jak i Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Spraw Zagranicznych,
- b) powinność Prezesa Rady Ministrów informowania Prezydenta o przedmiocie obrad Rady Europejskiej i o stanowisku ustalonym przez Radę Ministrów,
- c) powinność zapoznania się przez Prezydenta ze stanowiskiem ustalonym przez Radę Ministrów,
- d) powinność Prezydenta poinformowania o zamiarze uczestniczenia w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej ,
- e) obopólna gotowość do rzetelnych uzgodnień w zakresie uczestnictwa Prezydenta Rzeczypospolitej w posiedzeniu Rady Europejskiej,
- f) powinność przestrzegania dokonanych uzgodnień co do form uczestnictwa i ewentualnego udziału Prezydenta w przedstawianiu stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej ustalonego przez Radę Ministrów.

6.8. Uzgodnienia dokonane na podstawie art. 133 ust. 3 Konstytucji mogą obejmować kwestie zakresu i formy uczestniczenia Prezydenta w posiedzeniu Rady Europejskiej. Uzgodnienia te mogą przewidywać udział Prezydenta Rzeczypospolitej w przedstawianiu ustalonego przez Radę Ministrów (i uzgodnionego z innymi państwami członkowskimi) stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej w sprawach będących przedmiotem posiedzenia Rady Europejskiej, związanych z wykonywaniem konstytucyjnych zadań Prezydenta.

Udział Prezydenta w przedstawianiu stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej nie może prowadzić do zmniejszenia wewnętrznej koherencji tego stanowiska, do odejścia od treści ustalonych przez Radę Ministrów. Nie może też wykroczyć poza granice uzgodnień dokonanych na podstawie art. 133 ust. 3 Konstytucji.

6.9. W sprawach nieobjętych wspomnianymi tu uzgodnieniami Prezydenta Rzeczypospolitej z Prezesem Rady Ministrów i Ministrem Spraw Zagranicznych, jak również w sprawach objętych wyłączną właściwością Rady Ministrów jako organu prowadzącego politykę zagraniczną i europejską, organ ten zachowuje wyłączność w zakresie ustalania, modyfikacji oraz przedstawiania stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniach Rady Europejskiej. W imieniu Rady Ministrów prezentacji i modyfikacji stanowiska dokonuje – w ramach upoważnień – Prezes Rady Ministrów lub upoważniony przez Radę Ministrów jej reprezentant (członek Rady Ministrów).

6.10. Prezydent Rzeczypospolitej – także nie zgłaszając zamiaru wzięcia udziału na podstawie art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej i nie uczestnicząc w nim – w ramach współdziałania z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem (na podstawie art. 133 ust. 3 Konstytucji) może zgłaszać uwagi do stanowiska Rzeczypospolitej przygotowanego na posiedzenie Rady Europejskiej w zakresie niezbędnym dla realizacji jego konstytucyjnych zadań.

6.11. Na marginesie analizy prawnej Trybunał Konstytucyjny zauważa, że praktyka funkcjonowania organów władzy wykonawczej szczebla centralnego ukazała także sytuacje, które zaprzeczają idei współdziałania.

Z tych powodów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Mirosława Granata
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie Kpt 2/08

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zgłaszam zdanie odrębne do następujących punktów sentencji postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r. (Kpt 2/08).

pkt 3 [...]

pkt 4 [...]

pkt 5 [...]

1. Spór kompetencyjny rozpatrywany przez Trybunał nie dotyczy „prowadzenia polityki zagranicznej” Polski (o jakiej stanowi art. 146 ust. 1 i art. 133 ust. 3 Konstytucji) lub „stosunków międzynarodowych” (jak jest często prezentowany). Jeżeli przedmiot sporu wskazany we wniosku, tj. „określenie centralnego konstytucyjnego organu państwa, który uprawniony jest do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w posiedzeniach Rady Europejskiej w celu prezentowania na nim stanowiska Państwa” (s.1) odnieść do sfery „stosunków międzynarodowych”, to należy stwierdzić że nie mamy tu do czynienia ze sporem w znaczeniu art. 189 Konstytucji. Konstytucja stanowi bowiem jasno, że „Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej”(art. 146 ust. 1) oraz że „Rada Ministrów sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi” (art. 146 ust. 4 pkt. 9). Wedle zaś art. 133 ust. 3 „Prezydent RP w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem”. Na gruncie tych przepisów „polityka zagraniczna” („sprawy zagraniczne”) dotyczą klasycznych relacji międzynarodowych, kształtowanych na podstawie umów międzynarodowych. Nie ulega wątpliwości, że „politykę zagraniczną” prowadzi Rada Ministrów.

2. Spór dotyczy według mnie sfery „spraw europejskich” lub inaczej „kompetencji przekazanych”. Określenie sfery takich spraw znajdujemy w Konstytucji RP. Są to sprawy wynikające z art. 90 ust. 1 Konstytucji. Zakres tej sfery wyznaczają

kompetencje przekazane przez Rzeczypospolitą Polską, tj. „kompetencje organów władzy państwowej” przekazane na mocy umowy międzynarodowej „organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu” („w niektórych sprawach”). „Kompetencje przekazane” są to relacje Polski z organizacjami o jakich stanowi art. 90 ust. 1, a także sprawy należące do kompetencji takiej organizacji. Taka podstawa konstytucyjna, a nie przywołane w pkt. 2 i pkt 3 sentencji wyroku przepisy z art. 146 ust. 1 i art. 133 ust. 3 Konstytucji, wyznaczają grunt na jakim „rozgrywa się” spór o reprezentowanie Polski na posiedzeniach Rady Europejskiej i prezentowanie stanowiska Polski.

Trybunał w wyroku z 31 maja 2004 r. dotyczącym ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego (sygn. akt K 15/04, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 47), konstatawał, że Unia Europejska nie jest państwem i „analogie do systemu organizacji państwowej nie są uzasadnione” (jw., s. 662). Charakter UE jest niedookreślony (nie ma osobowości prawno- międzynarodowej; brak jest wyraźnych przesłanek do rozróżnienia w jej przypadku między organizacją „ponadnarodową” i „międzynarodową”) (por. jw., s. 681). Dotychczasowy pogląd Trybunału, z okresu akcesji Polski do Unii Europejskiej, wskazuje na swoistość cech tego podmiotu.

3. Znaczenie artykułu 90 ust. 1 Konstytucji RP dla wyznaczenia obszaru sporu kompetencyjnego polega na tym, że przepis ten odpowiada na pytanie o pojęcie „spraw europejskich” i ich zakres [jakie sprawy polityki państwa można określić jako „europejskie”]. „Sprawy europejskie” są to sprawy w jakich Polska przekazała kompetencje organów władzy, na gruncie art. 90 ust. 1 Konstytucji. Nie jest konieczne rozstrzygnięcie w niniejszej sprawie, czy sprawy objęte porządkiem obrad Rady Europejskiej są to sprawy bardziej „wewnętrzne” czy bardziej „zewnętrzne” z punktu widzenia prowadzenia polityki państwa. Istotne dla określenia obszaru sporu kompetencyjnego jest kryterium formalne ustalenia zakresu spraw europejskich [„sprawy przekazane”]. Gdyby „kompetencje przekazane” analizować co do *meritum*, to trzeba byłoby przypuszczalnie wrócić do „amalgamatu” (połączenia) spraw wewnętrznych i zewnętrznych jako charakterystyki działań organów polskich w organach Unii (por. uzasadnienie wyroku TK z 11 maja 2005 r, K 18/04, OTK ZU nr 5/A/2005, s. 674). W każdym razie, rozszczepianie tych spraw odrębnie na „wewnętrzne” oraz na „zewnętrzne”, ustalanie które z nich przeważają w „sprawach europejskich” oraz uzależnianie od tego kompetencji czy to Rady Ministrów czy to Prezydenta RP do ustalania i prezentowania stanowiska Polski w Radzie Europejskiej, uważam za jałowe, i za niemożliwe do przeprowadzenia w praktyce. Ujęcie „bezpieczeństwa państwa”, rozszczepionego w uzasadnieniu postanowienia na „bezpieczeństwo państwa” (w rozumieniu art. 126 ust. 2 Konstytucji) oraz na „bezpieczeństwo państwa” „w poszczególnych sferach funkcjonowania państwa”, jak i konsekwencje tego, są ilustracją wspomnianej oceny.

4. Z artykułu 90 ust. 1 Konstytucji wynika jakościowa różnica między wspomnianymi sferami stosunków zewnętrznych Polski. Stanowi on *lex specialis* wobec ogólnej

zasady przystępowania Polski do organizacji międzynarodowych (wyrażonej w art. 89 ust. 1 pkt 3 Konstytucji). Jest on wyrazem założenia ustrojodawcy, że wejście Polski do organizacji o charakterze integracyjnym i ponadnarodowym, z prawnego punktu widzenia, jest innym aktem niż członkostwo w klasycznej organizacji międzynarodowej (por. M. Masternak–Kubiak, *Konstytucyjno – prawne podstawy procedury przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Przegląd Sejmowy, 2003, nr 5 (58), s. 43). Zastrzeżenie ustrojodawcy, iż tryb wyrażania zgody na przekazanie przez RP „kompetencji organów władzy państwowej”, musi spełniać surowsze wymogi aniżeli w przypadku uchwalania zmiany Konstytucji RP, przekonuje mnie, że jest to sfera stosunków szczególna (różna od „polityki zagranicznej” i jej prowadzenia). Oczywiście, rola art. 90 jest większa, aniżeli tylko „proceduralna”. W literaturze podkreśla się, że „zawiera on ogromny i odrębny ładunek treści ustrojowych, o przełomowym i historycznym znaczeniu” (por. M. Kruk, *Tryb przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i konsekwencje członkostwa dla funkcjonowania organu państwa*, [w:] *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006, s. 141). Argumentacja ta skłania mnie do uwagi, że akcesja Polski do Unii Europejskiej, stanowiła, z materialnego i formalnego punktu widzenia moment na tyle znaczący w konstytucjonalizmie naszego kraju, iż Trybunał miał okazję wyciągnąć z niego wnioski dla definiowania obszaru sporu.

Rozumowaniu przyjętemu przez Trybunału zarzucam zatem to, że rolę Rady Ministrów i Prezydenta RP (i *vice versa*: Prezydenta i Rady Ministrów) w sporze kompetencyjnym który ma miejsce na gruncie „kompetencji przekazanych” z art. 90 ust. 1 (nie zaś – podkreślam raz jeszcze – na gruncie tradycyjnych stosunków międzynarodowych), wyjaśnia poprzez kategorie i pojęcia konstytucyjne dotyczące „polityki zagranicznej”. Błąd redukcjonizmu polega tu na tym, że konstytucyjnie wyodrębniony [w art. 90] problem stosunków z organizacją ponadnarodową (i wewnątrzystrojowych konsekwencji przekazania kompetencji), odczytuje się przez pryzmat regulacji dotyczących klasycznych stosunków międzynarodowych. Konstytucji nie należy wyklądać zaś w taki sposób, aby jej regulacje dotyczące jednej sfery stosunków odwzorowywać na inną, na sferę która powstała później, na mocy wnioskowania *a simili*. W wykładni Konstytucji wnioskowanie takie nie może stanowić podstawy dla orzekania o kompetencjach konstytucyjnych organów państwa. Podobieństwo materii nie stanowi uzasadnienia dla utożsamienia obu sfer polityki zewnętrznej państwa.

W stawianiu kwestii sporu przed Trybunałem Konstytucyjnym brakuje myśli Trybunału, wyrażonej w uzasadnieniu wyroku z 12 stycznia 2005 r., sygn. K 24/04 (ustawa kooperacyjna). TK stwierdzał: „Rozwój Unii Europejskiej w wielu przypadkach wymusza nowe podejście do zagadnień i instytucji prawnych, które zostały w toku wieloletniej (a niekiedy wielowiekowej) tradycji ukształtowane, wzbogacone orzecznictwem i doktryną, które wreszcie zakorzeniły się w świadomości pokoleń prawników. Konieczność redefiniowania pewnych – wydawałoby się nienaruszalnych – instytucji i pojęć wynika z faktu, że w nowej sytuacji prawnej, wynikającej, z integracji europejskiej, może niekiedy dochodzić do konfliktu pomiędzy utartym rozumieniem niektórych przepisów konstytucyjnych a nowo powstałymi potrzebami skutecznego, jednocześnie zgodnego z konstytucyjnymi pryncypiami oddziaływania

na forum Unii Europejskiej” (OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 3). Na tle rozpatrywanej sprawy, należało dokonać owego „nowego podejścia” w określeniu norm dotyczących kształtowania stanowiska Polski w Unii Europejskiej. Byłaby dla mnie wówczas zrozumiała przesłanka dla której Trybunał Konstytucyjny odstąpił od restrykcyjnej interpretacji sporu kompetencyjnego jako formy kontroli konkretnej (wymóg „realności sporu”) prezentowanej w postanowieniu z 23 czerwca 2008 r. (Kpt 1/08, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 97), na rzecz rozumienia takiego sporu jako formy abstrakcyjnej wykładni konstytucji, jak ma to miejsce w niniejszej sprawie.

5. Nie mogę zgodzić się z metodą wnioskowania Trybunału (odzwierciedloną w systematyce uzasadnienia, jak i w niektórych jego konkluzjach) polegającą na tym, aby to z zakresu działania Rady Europejskiej i z przepisów europejskich regulujących właściwość Rady (art. 4 Traktatu o Unii Europejskiej) ekstrapolować co do właściwości organów krajowych, określonej przez normy rangi konstytucyjnej. Nawet „rządowy” charakter Rady Europejskiej nie upoważnia do dokonywania wykładni Konstytucji RP poprzez pryzmat tych przepisów. Takie wnioskowanie dokonuje przewartościowania relacji Konstytucji do prawa unijnego. W procesie wykładni Konstytucji, jej przepisy (o pierwotnym znaczeniu ustrojowym dla procesu integracji) nie mogą być odczytywane jako dyrektywy których znaczenie dostosowuje się do regulacji (podlegających swojej dynamice) organizacji ponadnarodowej jaką jest Unia Europejska.

Następstwem myślenia typu „z kompetencji Rady Europejskiej na Konstytucję RP” jest sygnalizowany już zabieg wydzielania z „bezpieczeństwa państwa” (jako kategorii z art. 126 ust. 2 Konstytucji, na straży którego stoi Prezydent), „bezpieczeństwa państwa w poszczególnych sferach funkcjonowania państwa” (np. bezpieczeństwo energetyczne, ekologiczne, sanitarne) które wiążą się przede wszystkim z zadaniami, kompetencjami oraz odpowiedzialnością Rady Ministrów i jej poszczególnych członków (pkt. 5.8 uzasadnienia). Następstwem takiego podejścia Trybunału, jest wydrążenie z istotnych treści „bezpieczeństwa państwa” w znaczeniu art. 126 ust. 2 Konstytucji (z treści, które odpowiadają kluczowym wyzwaniom współczesności).

6. Kwestia kierowania w obrębie „kompetencji przekazanych”, z punktu widzenia organów krajowych, nie uległa konstytucjonalizacji. W sferze „kompetencji przekazanych”, organizacja ponadnarodowa sprawuje bezpośrednio władzę publiczną w Polsce (w Konstytucji nie znajdujemy zastrzeżenia znanego z art. 88 -1 Konstytucji Francji o wykonywaniu „wspólnie określonych swoich kompetencji” przez Republikę, Wspólnoty i Unię). Czy TK jest władny wobec tego rozstrzygać spor kompetencyjny w tej właśnie materii? Moim zdaniem, tak właśnie jest. Przepisy Konstytucji stanowią zespół norm na tyle ogólnych i kompletnych, że dokonują funkcjonalnego i podmiotowego podziału władzy w państwie. Na Trybunale ciążył obowiązek dokonania spójnej ich wykładni, uwzględniając charakter Unii Europejskiej i znaczenie akcesji Polski do tej struktury.

Skoro „przekazanie kompetencji organów władzy państwowej” nastąpiło na rzecz organizacji która, jak wynika z orzecznictwa Trybunału jest swoistym bytem prawnym,

w trybie spełniającym wymogi właściwe *pouvoir constitué*, to udział zarówno Rady Ministrów, jak i Prezydenta RP w ustaleniu stanowiska i prezentowaniu go w sprawach „kompetencji przekazanych” winien mieć miejsce. Podmioty te uczestniczą w procedurze decydowania o wyzbyciu się kompetencji na rzecz organizacji lub organu międzynarodowego, stąd też są władne uczestniczyć w określaniu stanowiska RP na posiedzenie Rady Europejskiej i w jego prezentowaniu.

7. Przy braku konstytucjonalizacji „funkcji europejskiej” państwa (oprócz znaczenia art. 90 ust. 1) i wobec zrezygnowania przez TK z ustalenia czy i w jaki sposób przepisy o polityce zagranicznej mogą być odniesione do „kompetencji przekazanych”, dalej, przy sprzeciwie wobec czynienia z art. 4 TUE przyzmatu dla oglądu Konstytucji RP, decydowanie w obrębie „kompetencji przekazanych” musi uwzględniać „współdziałanie władz” (o jakim stanowi preambuła Konstytucji) oraz zasadę podziału i równowagi władzy (art. 10). Według artykułu 10, to na podziale i równowadze władz opiera się „ustrój Rzeczypospolitej Polskiej”. W moim przekonaniu, równoważenie się władz stanowi jeden z desygnatów „współdziałania władz”. „Władza wykonawcza” z art. 10 Konstytucji, obejmuje „całość władczego działania państwa, oprócz ustawodawstwa i wymierzania sprawiedliwości” (por. P. Sarnecki, Komentarz do art. 146, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2001, red. L. Garlicki, t. II, s. 5). Z przepisu tego wynika, że „władzę państwową reprezentuje przede wszystkim władza wykonawcza” (P. Sarnecki, jw.) Powierzenie „funkcji europejskiej” państwa jednemu organowi władzy wykonawczej, naruszałoby zatem wspomnianą metazasadę prawa konstytucyjnego. Przy milczeniu Konstytucji w odniesieniu do „funkcji europejskiej”, wskazówką w procesie wykładni przepisów konstytucyjnych, powinno być dążenie do utrzymania równowagi kompetencyjnej na gruncie zasady podziału i równowagi władzy.

O ile w sentencji Trybunał stawia i rozstrzyga spór na gruncie „polityki zagranicznej” Polski, o tyle w uzasadnieniu postanowienia, obok „polityki zagranicznej” Polski, wzmiankuje się o „polityce unijnej” Polski. Wzmianka ta jest ornamentacyjna (Trybunał nie określa ani treści, ani znaczenia tej kategorii). Trybunał nie podejmując się analizy sporu na gruncie „kompetencji przekazanych”, zaznacza jednak, iż przyznanie Prezydentowi RP (w art. 126 ust. 1 Konstytucji) roli „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej”, nie prowadzi i tak do powierzenia mu ani „funkcji prowadzenia polityki zagranicznej, ani też polityki >unijnej<”. Mimo więc tego, że kwestia „polityki unijnej” znalazła się poza rozważaniami Trybunału, Trybunał antycypuje co do zadań Prezydenta na gruncie spraw, które (zdaniem Trybunału) nie są objęte przedmiotem sporu.

8. Zdaję sobie sprawę z nieodzowności działań ustrojodawczych lub/i ustawodawczych związanych z „funkcją europejską” Konstytucji. Tym niemniej należy zaznaczyć iż w kulturze niektórych państw występuje pojęcie dialogu konstytucyjnego. Reprezentowanie Polski w Radzie Europejskiej, przy wszelkich uwarunkowaniach formalnych, wymaga zachowania najprostszych form współdziałania (dialogu)

Prezesa Rady Ministrów, Rady Ministrów i Prezydenta RP, które należą do obyczaju przedkonstytucyjnego i nie koniecznie wymagają regulacji prawnej.

9. Prezydent jest najwyższym przedstawicielem Polski i gwarantem ciągłości władzy państwowej (art. 126 ust.1). Naród udzielił Prezydentowi pełnomocnictw na pięcioletnią kadencję, w wyborach powszechnych i bezpośrednich (art. 127 ust. 1). Ustrojodawca ustalił określone zadania głowy państwa: czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji, stanie na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności terytorium (art. 126 ust. 2). Uważam, że z mocy art. 126 (nie tylko ust. 1 jak twierdzi TK, ale właśnie i ust. 2), Prezydent może samodzielnie podjąć decyzję o swym udziale w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej, tj. bez uzyskiwania na to zgody jakiegokolwiek innego organu państwowego.

10. Nie mogę zaaprobować punktu trzeciego sentencji, z powodu niespójności logicznej jaka jest w nim zawarta. Wnioski prowadzonego rozumowania nie znajdują oparcia w przyjętych przesłankach. Punkt ten składa się z dwóch zdań. Pierwsze stanowi, że „Rada Ministrów, na podstawie art. 146 ust. 1, 2 i 4 pkt 9 ustala stanowisko Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzenie Rady Europejskiej”. Zdanie drugie „Prezes Rady Ministrów reprezentuje Rzeczpospolitą Polską na posiedzeniu Rady Europejskiej i przedstawia ustalone stanowisko”, kluczowe dla rozstrzygnięcia sporu przez TK, nie wskazuje podstawy prawnej z jakiej wynika.

11. Konfrontowanie punktu trzeciego i piątego sentencji, nie pozwala na precyzyjne ustalenie poglądu Trybunału w kwestii prezentowania przez Prezydenta stanowiska RP na posiedzeniu Rady Europejskiej. Prezes Rady Ministrów (według punktu trzeciego) jest bezwzględnie właściwy do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniu Rady Europejskiej i przedstawienia ustalonego stanowiska. Możliwe jest jednak (punkt piąty, zdanie drugie), że „zakres i formy” zamierzonego udziału Prezydenta w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej mogą zostać sprecyzowane na zasadzie współdziałania obydwu organów (teza z punktu piątego nie jest przypuszczalnie, w myśleniu Trybunału, wyjątkiem od zasady która jest wyrażona w punkcie trzecim sentencji). Z uzasadnienia wynika jednak to, że prezentacja stanowiska państwowego przez Prezydenta i tak nie może prowadzić do „odejścia od treści ustalonych przez Radę Ministrów”. Skoro Prezydent może być wyłącznie najwyżej *porte parole* stanowiska określonego przez Radę Ministrów, to ustalanie „zakresu i formy” jego udziału w posiedzeniu Rady Europejskiej „na zasadzie współdziałania obydwu organów” jest iluzoryczne. Nadanie w uzasadnieniu postanowienia takiej treści zasadzie współdziałania władz pozbawia głowę państwa jej atrybutów z art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji.

12. Trybunał, jak zaznaczyłem wyżej, nie wskazał przyczyny odstąpienia od restryktywnej interpretacji przesłanek istnienia sporu kompetencyjnego, jakie zostały sprecyzowane w postanowieniu w sprawie o sygn. Kpt 1/08 (obydwa postanowienia

zostały wydane w bliskim odstępie czasu). Dla stawiania kwestii sporu przed TK, kluczowe znaczenie ma ocena, czy spór jest „rzeczywisty” (a nie „teoretyczny”) (jak w sprawie o sygn. akt Kpt 1/08), tj. że przedmiotem rozstrzygania może być tylko pytanie o kompetencję (o jej istnienie lub nieistnienie oraz o jej kształt prawny) oraz o „zbieg (konflikt kompetencji)”. W szczególności, jak zauważył Trybunał w uzasadnieniu sprawy Kpt 1/08, nie podlegają ocenie przez TK „zachowania Prezydenta, podejmowane w ramach przysługujących mu kompetencji” (por. OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 97, s. 971). Ze stanowiska zajmowanego przez Prezydenta RP w niniejszej sprawie wynika, że nie aspiruje on do ustalania składu delegacji lub do kształtowania stanowiska Rady Ministrów. Trybunał nie przywiązał znaczenia do tej okoliczności mającej znaczenie dla oceny realności sporu. Poprzestał on na konstatacji o występowaniu „rozbieżności stanowisk” w przedmiocie kompetencji do reprezentowania i przedstawiania stanowiska Polski w konkretnych posiedzeniach Rady Europejskiej). Oceniał, że rozbieżności takie „wystąpiły w praktyce”. Tymczasem, w sprawie Kpt 1/08 (zakończonej umorzeniem postępowania), Trybunał analizował wręcz „zwerbalizowane intencje” uczestników domniemanego sporu (s. jw.).

Z racji sygnalizowanej niekonsekwencji, niniejsze postanowienie nie przyczynia się do utrwalenia rozróżnienia między sporem „rzeczywistym” (o jakim mowa w Kpt 1/08) a potencjalnym („wyprzedzającym”), który stanowi próbę uzyskania wiążącej wykładni przepisów konstytucyjnych *in abstracto*.

Zdanie odrębne

sędziego TK Teresy Liszcz

do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z 20 maja 2009 r. w sprawie Kpt 2/08

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 pkt 2, 3 i 5 sentencji postanowienia oraz do uzasadnienia.

1. Podstawową kwestią, jaką musiał rozpatrzyć Trybunał Konstytucyjny w tej sprawie, było to, czy mamy w niej do czynienia ze sporem kompetencyjnym w rozumieniu art. 189 Konstytucji. Zgodnie z art. 53 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, spór kompetencyjny ma miejsce, gdy „dwa lub więcej centralnych organów konstytucyjnych uznały się za właściwe do rozstrzygnięcia tej samej sprawy lub wydały w niej rozstrzygnięcie (spór kompetencyjny pozytywny) albo gdy organy te uznały się za niewłaściwe do rozstrzygnięcia określonej sprawy (spór kompetencyjny negatywny)”. Wniosek Prezesa Rady Ministrów nie wskazuje jednoznacznie, jaką sprawę rozstrzygnęły obydwa organy albo do rozstrzygnięcia jakiej sprawy obydwa uznały się za właściwe. Wniosek na różne sposoby określa domniemany przedmiot sporu – w szczególności – jako ustalenie składu delegacji Rzeczypospolitej na posiedzenie Rady Europejskiej bądź jako reprezentowanie Rzeczypospolitej na tych posiedzeniach.

Konstytucja RP nie reguluje jednak wskazanych tu kompetencji. Uchwalona przed akcesją do Unii Europejskiej, nie zawiera ona żadnych regulacji dotyczących kompetencji organów naszego Państwa w zakresie stosunków Rzeczypospolitej z Unią Europejską. Analizując tę kwestię, trzeba brać pod uwagę specyfikę stosunków Unia Europejska – państwo członkowskie. Specyfika ta wynika z tego, że – nie będąc przedmiotem polityki wewnętrznej – relacje te nie należą również do ściśle pojmowanej polityki zagranicznej, lecz stanowią w istocie przedmiot trzeciej – obok zagranicznej i wewnętrznej – polityki państwa, dotyczącej co do zasady kompetencji przekazanych przez Rzeczypospolitą Polską Unii Europejskiej, zgodnie z art. 90 Konstytucji. Przy rygorystycznym podejściu do rozpatrywanego przez Trybunał problemu, można by uznać – zgodnie ze stanowiskiem Prezydenta RP – że skoro nie zostały określone w tym zakresie kompetencje organów państwa, to nie może być mowy o sporze kompetencyjnym. Warto przy tym zaznaczyć, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nigdy nie kwestionował prawa Prezesa Rady Ministrów do reprezentowania Polski na forum Rady Europejskiej. Jednakże nie można nie dostrzegać tego, że istnieje realny spór na linii Prezes Rady Ministrów – Prezydent RP, o charakterze głównie politycznym i personalnym, który jednak zawiera istotne elementy sporu kompetencyjnego, dotyczącego reprezentowania Rzeczypospolitej na forum Unii Europejskiej. Dla dobra Państwa spór ten powinien zostać zażegnany.

2. Zgodnie z art. 4 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE, albo Traktat Europejski), w pracach Rady Europejskiej udział biorą „szefowie państw lub rządów”. Zastosowanie alternatywy zwykłej „lub” oznacza, zgodnie z zasadami logiki, że – z punktu widzenia Unii Europejskiej – państwo członkowskie może być reprezentowane na posiedzeniach Rady Europejskiej zarówno przez samego „szefa państwa”, jak i przez samego „szefa rządu” albo przez nich obydwu łącznie. Rozwinięcie i doprecyzowanie tej regulacji traktatu zostało zawarte w zasadach organizacji posiedzeń Rady Europejskiej, uchwalonych w 2002 r. w Sewilli. Zgodnie z *Zasadami* reprezentacji każdego państwa członkowskiego na posiedzeniach Rady przysługują dwa miejsca. Traktat o Unii Europejskiej nie przesądza (i nie może przesądzać) jednak o tym, kto – szef państwa, szef rządu czy też szef państwa i szef rządu – ma reprezentować państwo członkowskie w Radzie Europejskiej. Regulacje dotyczące tej kwestii zawarte są bowiem w prawie krajowym (przede wszystkim w konstytucji) każdego z państw.

Aby rozstrzygnąć spór, za przedmiot którego uznano kompetencję reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej, jako państwa członkowskiego Unii Europejskiej, na posiedzeniach Rady Europejskiej oraz kompetencję przedstawiania stanowiska naszego państwa na tych posiedzeniach, Trybunał musiał dokonać wykładni postanowień Konstytucji dotyczących zadań, funkcji i kompetencji Prezydenta RP oraz Rady Ministrów reprezentowanej przez Prezesa Rady Ministrów w zakresie najbardziej zbliżonym do stosunków z Unią Europejską, czyli w stosunkach z organizacjami międzynarodowymi, o których mowa w art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji, zaliczanych do szeroko pojmowanej polityki zagranicznej.

3. Kluczowe znaczenia dla ustalenia kompetencji Rady Ministrów – a przez to i Prezesa Rady Ministrów – mają postanowienia art. 146 ust. 2 Konstytucji, ustanawiającego właściwość rzeczową Rady Ministrów w sprawach polityki państwa nie zastrzeżonych dla innych organów państwowych, oraz ust. 4 pkt 9 tegoż artykułu zobowiązującego Radę Ministrów do sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi. Z tych postanowień wynika, moim zdaniem, że Prezes Rady Ministrów – jako szef rządu – ma, co do zasady, obowiązek uczestniczyć w posiedzeniach Rady Europejskiej i przedstawiać na nich stanowisko Rzeczypospolitej.

4. Jednocześnie Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej – jako jej najwyższy przedstawiciel – z mocy art. 126 ust. 1 ma prawo (choć nie ma obowiązku) uczestniczyć w każdym posiedzeniu Rady Europejskiej, kierując się własnym przekonaniem o potrzebie swojej obecności na danym posiedzeniu, bez uzyskiwania czyjejkolwiek zgody. Przyznanie Radzie Ministrów zadania prowadzenia polityki zagranicznej i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi nie ogranicza wykonywania funkcji ustrojowej najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej przez Prezydenta. Prezydent RP, z racji konstytucyjnej pozycji, silnej legitymacji, jaką uzyskuje poprzez sposób wyboru na urząd, a także całokształtu konstytucyjnych kompetencji, nie może zostać pozbawiony uprawnienia do realizacji funkcji najwyższego przedstawiciela na forum Rady Europejskiej. Należy zwrócić uwagę również na to, że Konstytucja tylko Prezydenta określa jako przedstawiciela – i to najwyższego – Rzeczypospolitej. Prezydent jest nim zarówno w stosunkach zewnętrznych, jak i wewnętrznych, w każdym czasie i w każdym miejscu, przez cały okres pełnienia swojego urzędu.

Nie zgadzam się ze stanowiskiem Trybunału, jeżeli – jak zdaje się to wynikać to z uzasadnienia (zwłaszcza punkty 5.7., 5.8., 6.4., 6.5.) – ogranicza on możliwość uczestniczenia przez Prezydenta w posiedzeniach Rady Europejskiej tylko do tych spośród nich, które dotyczą spraw związanych z wykonywaniem przez Prezydenta zadań określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji. Moim zdaniem, pkt 2 sentencji postanowienia nie wprowadza takiego ograniczenia, gdyż zgodnie z jego treścią, to sam Prezydent uznaje za celowy bądź niecelowy swój udział w posiedzeniu, jednakże końcowa jego część, nawiązująca do art. 126 ust. 2 Konstytucji, zawiera sugestię ograniczenia, dlatego może być powodem rozbieżnej interpretacji tego punktu. W postanowieniu art. 126 ust. 1 Konstytucji, przyznającym Prezydentowi status najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej (i gwaranta ciągłości władzy państwowej), nie ma żadnego ograniczenia.

W sferze wykonywania funkcji określonych w art. 126 ust. 1 ustawy zasadniczej Prezydent działa niezależnie od Rady Ministrów, dotyczy to w szczególności działań niewładczych i niepolegających na wydawaniu aktów urzędowych, do których niewątpliwie zaliczyć należy uczestniczenie w posiedzeniach organu politycznego Unii Europejskiej. Zgadzam się z poglądem prof. Pawła Sarneckiego, który w komentarzu do art. 126 ust. 1 Konstytucji zauważa, że z samego statusu Prezydenta jako

najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej wynika jego prawo do bycia obecnym wszędzie tam, gdzie dzieją się sprawy mające znaczenia dla Rzeczypospolitej – czyli co najmniej sprawowanie tzw. czystego przedstawicielstwa (por. P. Sarnecki, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1999, t. I, art. 126).

Szczególne uzasadnienie znajduje obecność Prezydenta na tych posiedzeniach Rady Europejskiej, których tematyka dotyczy, chociażby pośrednio, zadań Prezydenta określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji: czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji, stanie na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Konieczne jest tu zaakcentowanie, iż wskazane zadania należy postrzegać w sposób szeroki, pozornie bowiem odległe od konstytucyjnie określonych zadań Prezydenta tematy, jak problem poszerzania Unii, zwalczanie terroryzmu, stosunki z państwami trzecimi, mogą mieć znaczenie dla ochrony tych podstawowych wartości państwowości polskiej, których ma strzec głowa państwa. Stanowczo nie zgadzam się przy tym z próbą ograniczania rozumienia pojęcia bezpieczeństwa państwa, na gruncie art. 126 Konstytucji, przez wyłączenie z jego zakresu takich elementów jak bezpieczeństwo energetyczne, ekologiczne czy sanitarne (pkt 5.8. uzasadnienia), które współcześnie mają podstawowe znaczenie dla „bezpieczeństwa w ogóle” nowoczesnego państwa. Aby móc właściwie wypełniać zadania, określone w art. 126 ust. 2, Prezydent powinien, między innymi, mieć rozeznanie co do tego, jakie są polityczne plany Unii, które ustalane są właśnie na posiedzeniach Rady Europejskiej, i ma prawo czerpać informacje w tych sprawach z „pierwszej ręki”.

Status Prezydenta jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej wyklucza możliwość uzależnienia jego udziału w posiedzeniach Rady Europejskiej od zgody innego organu, w szczególności Prezesa Rady Ministrów, czy też traktowania Prezydenta jako „osoby towarzyszącej delegacji rządowej”. Prezydent przez swoją obecność na tym forum realizuje własne zadania, wynikające z art. 126 Konstytucji. Trzeba przy tym dodać, że Rada Europejska jest jedynym organem Unii Europejskiej, podczas posiedzeń którego może występować Prezydent, gdyż pozostałe organy i instytucje mają charakter międzyrządowy i ściśle określony skład.

5. Oczywiście, tak jak Trybunał, nie dopuszczam przedstawienia na forum Rady Europejskiej, podobnie zresztą jak na jakimkolwiek innym zewnętrznym forum, rozbieżnych stanowisk przez Prezydenta RP i szefa rządu polskiego. Dobro wspólne, jakim jest Rzeczpospolita, nie dopuszcza takiej możliwości. Dlatego też uważam, że słusznie Trybunał w postanowieniu akcentuje obowiązek współdziałania Prezydenta RP i Rady Ministrów, reprezentowanej przez Prezesa Rady Ministrów, jako dwóch członów władzy wykonawczej, w szczególności w sprawach objętych zakresem działania Rady Europejskiej. Obowiązek ten, dotyczący w jednakowym stopniu obu tych organów, wynika przede wszystkim z Preambuły Konstytucji, a dodatkowo w sprawach europejskich, jako należących do polityki zewnętrznej – z art. 133 ust. 3. Nie zgadzam się jednak z jednostronnym ujęciem tego obowiązku w sentencji postanowienia Trybunału, zgodnie z którą Rada Ministrów samodzielnie ustala

stanowisko we wszystkich sprawach objętych tematyką posiedzeń Rady Europejskiej (pkt 3), a Prezydent może jedynie „odnieść się” (jeśli dobrze odczytuję formułę „współdziałanie (...) umożliwia odniesienie się”) – i to tylko w sprawach związanych z realizacją jego zadań określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji – do gotowego stanowiska ustalonego przez Radę Ministrów. Uważam, że dla realizacji współdziałania konieczne jest rutynowe przekazywanie Prezydentowi przez Radę Ministrów, której przedstawiciel bierze udział w przygotowaniu spotkań Rady Europejskiej, informacji o terminie i tematyce wszystkich posiedzeń, aby mógł On zdecydować o swoim udziale w posiedzeniu lub przedstawić Radzie Ministrów swoje stanowisko w każdej kwestii objętej porządkiem obrad, w której uzna to za stosowne. Natomiast w sprawach związanych z zadaniami Prezydenta określonymi w art. 126 ust. 2 Prezydent, Rada Ministrów i Prezes Rady Ministrów powinni czynić wszystko dla wypracowania wspólnego stanowiska. Są to bowiem sprawy o podstawowym znaczeniu dla państwa, w których żaden z tych organów nie ma wyłącznych zadań i kompetencji, lecz ich zadania i kompetencje częściowo nakładają się na siebie.

6. Pkt 3 i 5 sentencji uzasadnienia kwestionują również w zakresie, w jakim nie dopuszczają one (a w każdym razie nie dopuszczają *expressis verbis*) możliwości reprezentowania i przedstawiania stanowiska Rzeczypospolitej na (konkretnym) posiedzeniu Rady Europejskiej wyłącznie przez Prezydenta (oczywiście w sytuacji, gdy zostało to uzgodnione z Prezesem Rady Ministrów). Z treści pkt 5 zdanie 2 sentencji, odczytywanej w kontekście stanowczego brzmienia jej pkt 3, można wywieść co najwyżej możliwość uczestniczenia Prezydenta w tej reprezentacji i przedstawianiu stanowiska obok szefa rządu. Również w uzasadnieniu (pkt 6.7. lit. e) pojawia się wzmianka o uzgodnieniach co do „ewentualnego udziału Prezydenta w przedstawianiu stanowiska ustalonego przez Radę Ministrów”. Jeżeli jest to trafne odczytanie sensu pkt 3 i 5 sentencji postanowienia, to stanowią one, w tym zakresie, zaprzeczenie pozycji Prezydenta jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej.

Z powyższych względów czułam się w obowiązku złożyć zdanie odrębne.

Zdanie odrębne

sędziego TK Zbigniewa Cieślaka

do uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 20 maja 2009 r., sygn. akt Kpt 2/08

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) oraz § 46 Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M. P. z 2006 r. Nr 72, poz. 720), zgłaszam zdanie odrębne do uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 20 maja 2009 r. w sprawie o sygn. Kpt 2/08 w zakresie, w jakim Trybunał Konstytucyjny określił przedmiot i elementy sporu kompetencyjnego (część V pkt 1).

1. Na wstępie podkreślić należy wagę rozstrzygnięcia podjętego w niniejszej sprawie o sygn. Kpt 2/08. Trybunał Konstytucyjny po raz pierwszy rozstrzygał spór kompetencyjny w oparciu o art. 189 Konstytucji, który zaistniał między Prezydentem RP i Radą Ministrów. Na wagę rozstrzygnięcia wpływa także to, że obowiązująca w tym zakresie regulacja prawna „cechuje się znaczną dozą niejasności” (por. L. Garlicki, Uwagi do art. 189 Konstytucji [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 2). W związku z powyższym, Trybunał był zobowiązany do ustalenia treści i sensu prawnego zwrotu „spory kompetencyjne”, występującego w art. 189 Konstytucji. Innymi słowy stanął przed koniecznością rozpoznania znaczeń podstawowych kategorii określających działanie „centralnych konstytucyjnych organów państwa”.

2. Pomimo tego, że ustrojodawca posłużył się pojęciem „sporu kompetencyjnego”, to nie zawarł jego definicji w samej Konstytucji. Pewne dookreślenie następuje jedynie na poziomie ustawowym, w art. 53 ust. 1 ustawy o TK. Zgodnie z tym przepisem, „Trybunał rozstrzyga spory kompetencyjne, gdy dwa lub więcej centralne konstytucyjne organy państwa uznały się za właściwe do rozstrzygnięcia tej samej sprawy lub wydały w niej rozstrzygnięcie (spór kompetencyjny pozytywny) albo gdy organy te uznały się za niewłaściwe do rozstrzygnięcia określonej sprawy (spór kompetencyjny negatywny)”. Wobec tego definicja ustawowa sporów kompetencyjnych opiera się na kategorii właściwości.

Z punktu widzenia rozstrzyganej przez Trybunał Konstytucyjny sprawy o sygn. Kpt 2/08 zasadnicze znaczenie ma rozdzielenie materii normatywnej i pozanormatywnej, bowiem spory między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, które powstają w sferze pozanormatywnej (np. spory polityczne) oczywiście nie mają znaczenia z punktu widzenia regulacji art. 189 Konstytucji. W kontekście tego artykułu istotne są jedynie zachowania określone normatywnie. Zatem sporem kompetencyjnym jest tylko taki konflikt, który zachodzi na tle działań zdeterminowanych normami prawnymi wyznaczającymi powinności organów.

3. Uwalniając się od ujęć doktrynalnych, całość powinności „centralnych konstytucyjnych organów państwa” (ale oczywiście także innych organów państwa i administracji publicznej) możemy sprowadzić do norm określających podmiot, przedmiot, treść, sposób i skutek działania. Podmiot i przedmiot działania (sumę, treść i rodzaj spraw przypisanych danemu organowi) określają normy prawne regulujące właściwość (zob. Z. Cieślak, *Zbiory zachowań w administracji państwowej. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1992, s. 56). Z kolei treść powinności wyznaczają normy materialnoprawne (zob. *ibidem*, s. 67) oraz normy zadaniowe (zob. *ibidem*, s. 63). Natomiast sposób działania jest determinowany przez normy procesowe regulujące prawne formy działania (por. *ibidem*, s. 70). Skutek tego działania zaś ustalają normy materialne, procesowe i zadaniowe. Normy kompetencyjne w znaczeniu ścisłym pełnią rolę czynnika limitującego podmiotowy i przedmiotowy zakres zastosowania danej formy prawnej działania organu (zob. *ibidem*, s. 75).

Na tle art. 189 Konstytucji stwierdzić należy, że samo pojęcie kompetencji nie jest prawnie zdefiniowane, a co więcej rzadko używane przez ustawodawcę w obowiązującym prawie. Odczytywanie jego znaczenia wynika raczej z przyjmowanych intuicji. To intuicyjne znaczenie kompetencji, potwierdzone także w wypowiedziach uczestników postępowania podczas rozprawy w sprawie o sygn. Kpt 2/08, obejmuje wyznaczoną normatywnie aktywność podmiotu, która wywołuje bezpośrednio skutek prawny (w tym ujęciu nie ma istotnego znaczenia obligatoryjność czy fakultatywność działania). Z kolei pojęcie „zadanie” dopełnia system nieobojętnej prawnie aktywności centralnego konstytucyjnego organu państwa w ten sposób, że jest to nakazana prawnie aktywność podmiotu skierowana na realizację lub ochronę wartości, która to aktywność pośrednio wywołuje skutki prawne. Przy tym jedynym wymogiem poprawności działania podjętego zgodnie z normami zadaniowymi jest jego legalność.

4. Na podstawie powyższego wywieść wypada, że znaczenie pojęcia „spory kompetencyjne” (art. 189 Konstytucji) obejmuje pozytywne i negatywne spory w zakresie aktywności podmiotów wyznaczonej przez normy regulujące właściwość, normy materialnoprawne, procesowe i zadaniowe. Wykracza zatem poza ścisłe rozumienie określenia „spory kompetencyjne”, rozumianego jako rozbieżności poglądów dwóch lub więcej organów co do zakresu kompetencji któregoś z nich (por. L. Garlicki, *op.cit.*, s. 4). Natomiast stosowane w uzasadnieniu postanowienia w sygn. Kpt 2/08 określenie „funkcja” nie ma znaczenia normatywnego. Jest to kategoria pozanormatywna, faktyczna, oznaczająca stan rzeczy wywołany prawnie określoną aktywnością podmiotu (por. Z. Ziemiński, *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, „Państwo i Prawo” z. 12/1987, s. 20 i 22).

Mam nadzieję, że niniejsze uwagi przyczynią się do uporządkowania znaczeń użytych w uzasadnieniu postanowienia o sygn. Kpt 2/08 pojęć i kategorii normatywnych.

Z podanych wyżej względów czułem się zobligowany do zgłoszenia zdania odrębnego do uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 20 maja 2009 r. w sprawie o sygn. Kpt 2/08.

WYROK

z dnia 16 lipca 2009 r.

Sygn. akt Kp 4/08[Rola opinii Europejskiego Banku Centralnego
w procesie ustawodawczym w Polsce]**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Bohdan Zdziennicki – przewodniczący

Zbigniew Cieślak

Maria Gintowt-Jankowicz

Mirosław Granat

Marian Grzybowski

Adam Jamróz

Marek Kotlinowski

Teresa Liszcz

Ewa Łętowska

Marek Mazurkiewicz – II sprawozdawca

Janusz Niemcewicz – I sprawozdawca

Andrzej Rzepliński

Mirosław Wyrzykowski,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 16 lipca 2009 r., wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej złożonego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

art. 19 w związku z art. 1 pkt 37 lit. a ustawy z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw z art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1, art. 9 w związku z art. 91 ust. 1 i 2 oraz z art. 227 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

1. **Art. 19 w związku z art. 1 pkt 37 lit. a ustawy z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw:**
 - a) **jest niezgodny z art. 227 ust. 1 w związku z art. 2 oraz z art. 21 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,**

- b) nie jest niezgodny z art. 7, art. 9 oraz art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji.**
- 2. Art. 19 w związku z art. 1 pkt 37 lit. a ustawy powołanej w punkcie 1 nie jest nierozdzielnie związany z całą ustawą.**

UZASADNIENIE

(...)

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Kontrola prewencyjna i jej zakres.

1.1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji przedstawił we wniosku do Trybunału zarzut niezgodności art. 19 w związku z art. 1 pkt 37 lit. a ustawy z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw z art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1, art. 9 w związku z art. 91 ust. 1 i 2 oraz z art. 227 ust. 1 Konstytucji. Badając zasadność przedstawionych zarzutów, należy w pierwszej kolejności rozważyć zakres kompetencji Trybunału Konstytucyjnego w ramach prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustaw.

Z jednej strony granice kontroli w tej procedurze wyznacza art. 122 ust. 3 Konstytucji stanowiący, że „Przed podpisaniem ustawy Prezydent Rzeczypospolitej może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją”. Z drugiej strony należy wziąć pod uwagę treść art. 42 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK): „Orzekając o zgodności aktu normatywnego lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej z Konstytucją, Trybunał bada zarówno treść takiego aktu lub umowy, jak też kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu lub do zawarcia i ratyfikacji umowy”. Istotne znaczenie ma tu także treść art. 66 ustawy o TK: „Trybunał orzekając jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi”.

1.2. Kontrola prewencyjna ma charakter wyjątkowy w polskim systemie kontroli norm prawnych. Zasadniczym jej celem jest eliminowanie aktów normatywnych niezgodnych z Konstytucją jeszcze przed zakończeniem procedury ich stanowienia. Zaletą tej formy kontroli jest zapewnienie bezpieczeństwa prawnego i unikanie komplikacji związanych z usuwaniem skutków niekonstytucyjnych aktów normatywnych. Podczas kontroli prewencyjnej Trybunał nie zna jednak jeszcze sposobu i konsekwencji stosowania badanego przepisu.

Do specyfiki kontroli prewencyjnej w Polsce należy monopol Prezydenta w zakresie jej inicjowania, co pozostaje w ścisłym związku z zadaniem czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji powierzonym Prezydentowi RP w art. 126 ust. 2. Skuteczne funkcjonowanie tej formy kontroli wymaga odpowiedniej szybkości postępowania i wydawania orzeczeń, tak aby moment zakończenia procesu prawodawczego nie

ulegał nadmiernemu odsunięciu w czasie. Specyfika kontroli prewencyjnej znajduje wyraz m.in. w regulacjach dotyczących przedmiotu i wzorców kontroli. Kontrola prewencyjna dotyczy tylko ustaw. Z tej przyczyny wzorcem dla prewencyjnej kontroli materialnej są wyłącznie normy konstytucyjne. Art. 122 ust. 3 i 4 nie przewiduje bowiem bezpośredniej kontroli zgodności ustawy z umowami międzynarodowymi.

1.3. Na gruncie art. 91 Konstytucji, regulującego pozycję umowy międzynarodowej w systemie źródeł prawa można rozróżnić dwa rodzaje naruszeń prawa, niewiążące się bezpośrednio z naruszeniem umowy międzynarodowej. Po pierwsze, można wyobrazić sobie regulacje, które inaczej niż art. 91 ust. 2 określałyby miejsce umów międzynarodowych w polskim systemie prawnym, np. nakazując przyznanie pierwszeństwa ustawom w razie kolizji z umowami międzynarodowymi. Przepisy art. 91 ust. 1 i 2 mogą wówczas stanowić podstawę do uznania niekonstytucyjności takich ustaw wprowadzających odmienne regulacje dotyczące miejsca umów międzynarodowych w polskim systemie źródeł prawa. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby Trybunał Konstytucyjny mógł stwierdzić tego rodzaju niezgodność z art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji w ramach kontroli prewencyjnej, skoro wzorcem kontroli nie jest umowa międzynarodowa, lecz sam art. 91 Konstytucji.

Po drugie, może zdarzyć się sytuacja, w której treść norm prawnych ustanowionych w polskim akcie normatywnym jest niezgodna ze wskazanym przepisem Konstytucji przy zastosowaniu jego interpretacji zgodnej z treścią norm ratyfikowanego przez RP i wprowadzonego do polskiego porządku prawnego Traktatu o przystąpieniu RP do UE. Trybunał Konstytucyjny ma wówczas kompetencję do stwierdzenia w ramach kontroli prewencyjnej naruszenia wskazanego przez wnioskodawcę właściwego przepisu Konstytucji, uwzględniając, że treść zakwestionowanego przepisu ustawy jest niezgodna z właściwym rzeczowo przepisem Konstytucji wykładanym – w związku z przyjętymi zobowiązaniami akcesyjnymi – „zgodnie z zasadą wykładni Konstytucji w sposób przyjazny dla integracji europejskiej” i wspólnotowego porządku prawnego (por. wyrok TK z 12 stycznia 2005 r., sygn. K 24/04, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 3). W takim bowiem wypadku norma prawa wspólnotowego nie jest jedynym i bezpośrednim wzorcem kontroli prewencyjnej, lecz dookreśla znaczenie normy konstytucyjnej stanowiącej wzorzec oceny.

1.4. Kontrola formalna aktów normatywnych ma odmienny charakter od kontroli materialnej. Przestrzeganie kompetencji i procedury właściwych do uchwalenia aktu ma istotne znaczenie dla oceny samego istnienia aktu normatywnego, a w konsekwencji jego obowiązywania w systemie prawnym oraz jego skutków prawnych. Istotne uchybienia formalne stanowią samodzielną przesłankę stwierdzenia niekonstytucyjności badanego aktu normatywnego (art. 42 ustawy o TK). Trybunał ma kompetencję do przeprowadzania tej kontroli z urzędu w stosunku do wskazanych przez wnioskodawcę przepisów, i to nawet wtedy, gdy inicjator kontroli nie sformułował stosownych zarzutów i wzorców kontroli w piśmie inicjującym kontrolę norm (kontrola z urzędu, por. wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007,

poz. 129). Kontrola proceduralna jest najbardziej wskazana w możliwie krótkim terminie po ustanowieniu aktu normatywnego, gdy doniosłość uchybień prowadzi do wniosku, iż akt nie doszedł do skutku. Optymalnym momentem dla tej kontroli jest właśnie kontrola prewencyjna. Upływ czasu może być uważany za czynnik nakazujący łagodniej traktować mniej istotne nieprawidłowości proceduralne z uwagi na dotkliwe skutki tej kontroli dla systemu prawa (por. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 144).

Przedstawiona zasada, że Trybunał Konstytucyjny powinien z urzędu brać pod uwagę uchybienia kompetencyjne i proceduralne, dotyczy również kontroli prewencyjnej, wszczynanej na wniosek Prezydenta. Trybunał Konstytucyjny bierze wówczas pod uwagę całokształt przepisów regulujących tryb wydawania badanego aktu bez względu na ich rangę w hierarchii źródeł prawa.

2. Zarzut niedochowania wymaganego trybu uchwalenia ustawy.

2.1. Spośród zarzutów przedstawionych w niniejszym wniosku, w pierwszej kolejności należy rozważyć zarzut niedochowania trybu wymaganego przepisami prawa do wydania zaskarżonych przepisów ustawy. Naruszenie tych przepisów może stanowić samodzielną podstawę stwierdzenia niekonstytucyjności ustawy; w razie stwierdzenia istotnego naruszenia proceduralnego nie jest niezbędne badanie treści zaskarżonych przepisów. W ocenie Prezydenta naruszenie tego trybu polegało na nieprzedstawieniu opinii Europejskiego Banku Centralnego w toku prac parlamentarnych.

Rozważając znaczenie kontroli proceduralnej aktów normatywnych należy zauważyć, że regulacje procedur prawodawczych zawierają wymogi bardzo różnej wagi. Niektóre elementy trybu prawodawczego mają fundamentalne znaczenie z punktu widzenia zasad demokratycznego prawodawstwa i decydują o niezgodności z art. 2 Konstytucji. Inne dotyczą spraw o charakterze drugorzędym i technicznym. Nie można przyjmować, że każde, choćby drobne naruszenie przepisów proceduralnych, stanowi zawsze podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności aktu normatywnego i prowadzi w rezultacie do utraty przez dany akt mocy obowiązującej.

Na gruncie przepisów ustawy o TK należy rozróżnić dwa rodzaje przepisów regulujących tryb prawodawczy. Z jednej strony należy wyróżnić regulacje dotyczące istotnych elementów procedury prawodawczej, np. zgłoszenie poprawki w takim momencie procedury, że nie zostanie ona objęta stadium co najmniej dwóch czytań (por. wyrok TK z 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 321), czy też niepoddanie tekstu obowiązującym, wynikającym z Konstytucji, konsultacjom (por. wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07). Z drugiej strony istnieją regulacje o mniejszym ciężarze gatunkowym. Naruszenie istotnych elementów procedury prawodawczej stanowi podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności badanego aktu normatywnego; natomiast naruszenie regulacji dotyczących spraw mniej istotnych dla procesu legislacyjnego nie może stanowić takiej podstawy.

Podczas dokonywania oceny wagi naruszeń norm prawnych regulujących procedurę prawodawczą istotne znaczenie może mieć też częstotliwość tych naruszeń i okoliczności towarzyszące powstaniu naruszenia – np. działanie wbrew poważnym, znanym ostrzeżeniom o niekonstytucyjności proponowanego rozwiązania, działanie mające na celu pozbawienie części parlamentarzystów możliwości uczestniczenia w konkretnej debacie itd. Nagminność i powtarzalność naruszeń norm regulujących procedurę prawodawczą może stanowić jedną z przesłanek zakwalifikowania danego naruszenia jako istotnego punktu widzenia kontroli konstytucyjności prawa i uzasadniającego stwierdzenie niekonstytucyjności badanego aktu normatywnego.

2.2. Wątpliwości co do zgodności zastosowanej procedury stanowienia ustawy z prawem wiąże Prezydent w swym wniosku z następującym stanem faktycznym:

2.2.1. Prezes Rady Ministrów pismem z 7 listopada 2007 r. przedstawił Sejmowi rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 64, VI kadencja). W uzasadnieniu projektu została zawarta m.in. informacja, że „projekt ustawy został przekazany do Europejskiego Banku Centralnego celem zaopiniowania. Opinia ta przedstawiona została w dokumencie «Opinia Europejskiego Banku Centralnego z dnia 16 listopada 2006 r. wydana na wniosek Ministra Finansów Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi» (CON/2006/53)”. Druk sejmowy nie zawierał jednak treści tej opinii. Pierwsze czytanie projektu zawartego w druku sejmowym nr 64 odbyło się 9 stycznia 2008 r. i dalsze prace legislacyjne toczyły się w sejmowej Komisji Finansów Publicznych Sejmu.

W trakcie prac nad tym projektem Rada Ministrów opracowała projekt autopoprawki do projektu ustawy z 8 listopada 2007 r. Projekt autopoprawki obejmował m.in. nadanie art. 46 ust. 3 ustawy nowelizowanej następującego brzmienia:

„Akcjonariuszami Krajowego Depozytu mogą być: spółki prowadzące giełdę, spółki prowadzące rynek pozagiełdowy, firmy inwestycyjne, banki, Skarb Państwa, międzynarodowe instytucje finansowe, których członkiem jest Rzeczpospolita Polska, a także osoby prawne lub inne jednostki organizacyjne, które prowadzą działalność w zakresie rejestrowania papierów wartościowych, rozliczania lub rozrachunku transakcji zawieranych w obrocie papierami wartościowymi lub organizowania rynku regulowanego, posiadające siedzibę na terytorium państwa członkowskiego lub państwa należącego do OECD i podlegające nadzorowi właściwego organu nadzoru tego państwa”.

Projekt ustawy nowelizującej objął ponadto dodany art. 18a o następującej treści:

- „1. W terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy Narodowy Bank Polski jest obowiązany zbyć wszystkie posiadane akcje Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych S.A. na rzecz podmiotu lub podmiotów wskazanych w art. 46 ust. 3 ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.
2. Po upływie terminu wskazanego w ust. 1 Narodowy Bank Polski nie może wykonywać praw z akcji Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych S.A.”.

2.2.2. Minister Finansów wystąpił do Europejskiego Banku Centralnego z wnioskiem o wydanie opinii w sprawie tej poprawki. W rezultacie Rada Prezesów EBC przedstawiła opinię Europejskiego Banku Centralnego z 21 maja 2008 r. w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw (CON/2008/20), dotyczącą nowych elementów wprowadzonych do projektowanej ustawy.

Po uzyskaniu opinii Rada Ministrów 26 maja 2008 r. wniosła do łaski marszałkowskiej autopoprawkę do projektu ustawy o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 64-A, VI kadencja). Zawierała ona m.in. przedstawione wyżej przepisy dotyczące Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych, ale w jej uzasadnieniu nie została zawarta informacja o treści opinii przedstawionej przez Europejski Bank Centralny na jej temat i nie przedstawiono tej opinii parlamentowi.

W dniu 25 czerwca 2008 r. Prezes Narodowego Banku Polskiego wystosował pismo do Marszałka Sejmu (DSP-WSRPW-BW-073-2-1963/08), w którym zgłosił sprzeciw wobec projektu wykluczenia Narodowego Banku Polskiego z akcjonariatu Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych. Prezes Narodowego Banku Polskiego informował o treści opinii Europejskiego Banku Centralnego w tej sprawie i prosił o przekazanie wszystkim posłom załączonego do pisma stanowiska Narodowego Banku Polskiego. Pismo Prezesa Narodowego Banku Polskiego zostało skierowane do druku przez Marszałka Sejmu 26 czerwca i rozprawdzone jako uzupełnienie do druku nr 64-A.

Na tym tle pojawia się wątpliwość, czy w postępowaniu ustawodawczym dochowany został tryb wymagany przepisami prawa dla ustanowienia zaskarżonych przepisów.

2.2.3. Z analizy przebiegu postępowania nad ustawą wynika, że zagadnienia unormowane w zaskarżonych przepisach stanowiły przedmiot kontrowersji w toku prac parlamentarnych. Autopoprawka zgłoszona przez Radę Ministrów została rozpatrzona w pierwszym czytaniu przez Sejm na 19 posiedzeniu 9 lipca 2008 r. Z wypowiedzi w dyskusji wynika, że treść opinii Europejskiego Banku Centralnego, opublikowana po polsku i angielsku w Internecie, była znana niektórym zainteresowanym posłom. W czasie debaty poseł Wiesław Janczyk zadał też pytanie: „Czy znana jest przedstawicielom rządu i Ministerstwa Finansów opinia Europejskiego Banku Centralnego, że nakaz zbycia akcji KDPW przez Narodowy Bank Polski narusza niezależność banku narodowego?” (Sprawozdanie stenograficzne z 19 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 9 lipca 2008 r. [pierwszy dzień obrad], s. 86).

Sejm skierował autopoprawkę rządową do Komisji Finansów Publicznych. Podkomisja stała do spraw instytucji finansowych sejmowej Komisji Finansów Publicznych uchwaliła, aby Narodowy Bank Polski nie był wykluczony z akcjonariatu Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych, odrzucając w tej części autopoprawkę. Komisja Finansów Publicznych na posiedzeniu w dniu 21 lipca 2008 r. przyjęła sprawozdanie podkomisji, nie obejmujące poprawek rządu zmierzających do wykreślenia Narodowego Banku Polskiego z kręgu akcjonariuszy Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych. W rezultacie zaproponowane przez Radę Ministrów zmiany dotyczące akcji

Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych nie zostały wprowadzone do projektu ustawy opracowanego przez sejmową Komisję Finansów Publicznych przedstawionego w Sejmie do II czytania.

W czasie II czytania przewodniczący Komisji poseł Zbigniew Chlebowski zaproponował poprawkę, aby po upływie terminu określonego w ustawie dla zbycia akcji przez Narodowy Bank Polski nie mógł on wykonywać prawa głosu z akcji Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych. Poprawka ta została przyjęta przez Sejm w trzecim czytaniu 26 lipca 2008 r. i utrzymała się w dalszych fazach postępowania legislacyjnego nad ustawą, w Senacie.

Treść opinii Europejskiego Banku Centralnego stanowiła nadal przedmiot zainteresowania posłów podczas III czytania. Poseł Jerzy Polaczek pytał przedstawiciela rządu, czy Europejski Bank Centralny wydał negatywną opinię w sprawie obowiązku zbycia akcji Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych przez Narodowy Bank Polski (Sprawozdanie stenograficzne z 20 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 25 lipca 2008 r. [czwarty dzień obrad], s. 571). Opinia Europejskiego Banku Centralnego stanowiła także przedmiot zainteresowania senatorów podczas rozpatrywania ustawy uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu 6 sierpnia 2008 r.: treść opinii przedstawił na posiedzeniu Pierwszy Zastępca Prezesa Narodowego Banku Polskiego (Senat RP. Siedemnaste posiedzenie siódmej kadencji, Sprawozdanie stenograficzne, s. 8), a na jej temat wypowiadał się senator Jan Dobrzyński (Senat RP. Siedemnaste posiedzenie siódmej kadencji. Sprawozdanie stenograficzne, s. 14).

3. Opinia Europejskiego Banku Centralnego i jej znaczenie w rozpatrywanej sprawie.

3.1. Kompetencje opiniodawcze Europejskiego Banku Centralnego reguluje Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2; dalej: Traktat lub Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską) oraz decyzja Rady z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych, 98/415/WE (Dz. Urz. UE L 189 z 3.07.1998, s. 446-447; dalej: decyzja lub decyzja Rady). W myśl art. 105 ust. 4 traktatu Europejski Bank Centralny jest konsultowany przez władze krajowe w sprawie każdego projektu regulacji w dziedzinach podlegających jego kompetencji, w granicach i na warunkach określonych przez Radę zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 107 ust. 6 Traktatu. Szczegółowe zasady opiniowania unormowane zostały w powołanej decyzji Rady z 29 czerwca 1998 r. W myśl jej art. 2 władze państw członkowskich zasięgają opinii Europejskiego Banku Centralnego w sprawie każdego projektu przepisu prawnego w dziedzinach podlegających zgodnie z traktatem jego kompetencji, szczególnie odnośnie do:

- spraw walutowych,
- środków płatności,
- krajowych banków centralnych,

- gromadzenia, tworzenia i upowszechniania systemów walutowych, finansowych, bankowych, płatności oraz statystyk bilansów płatniczych,
- systemów płatności i rozliczeń,
- zasad mających zastosowanie do instytucji finansowych, w zakresie, w jakim wywierają istotny wpływ na stabilność instytucji finansowych i rynków.

Art. 4 decyzji precyzuje obowiązki państw związane z zasięgnięciem opinii Europejskiego Banku Centralnego. W myśl tego artykułu „każde Państwo Członkowskie podejmuje środki konieczne do zapewnienia całkowitej zgodności z decyzją. W tym celu zapewni, że EBC będzie proszony o konsultacje na właściwym etapie umożliwiającym władzy rozpoczynającej opracowywanie projektu przepisu prawnego rozważenie opinii EBC przed podjęciem merytorycznych decyzji oraz że opinia otrzymana z EBC zostanie przekazana do wiadomości władzy przyjmującej akt prawny, jeżeli ten ostatni jest innym organem władzy niż ten, który opracował dany projekt przepisu prawnego”. Przepisy prawa Unii Europejskiej nakładają ogólnie na władze krajowe obowiązek wystąpienia z wnioskiem do Europejskiego Banku Centralnego o sporządzenie opinii. Wskazanie właściwych władz krajowych wymaga odwołania się do prawa krajowego.

Na gruncie prawa polskiego należy przyjąć, że rozważany obowiązek ciąży na organie, który ustanawia dany akt. W wypadku projektu ustawy obowiązek ten ciąży na podmiocie opracowującym projekt ustawy, z tym że w wypadku projektów przedkładanych przez grupę posłów lub komisję sejmową lub przez grupę obywateli obowiązek wystąpienia z wnioskiem o przedstawienie opinii ciąży na Marszałku Sejmu. Nie ulega wątpliwości, że Rada Ministrów ma obowiązek wystąpienia do Europejskiego Banku Centralnego z wnioskiem o przedstawienie opinii w sprawie opracowanego przez nią projektu aktu normatywnego dotyczącego spraw należących do zakresu kompetencji banku.

Z przedstawionych wyżej przepisów wynika jednoznacznie, że po otrzymaniu opinii organ, który wystąpił o jej sporządzenie, miał prawny obowiązek podjęcia działań zapewniających, że treść opinii została przekazana do wiadomości Sejmu i Senatu. Jeżeli o opinię wystąpiła Rada Ministrów – obowiązek ten spoczywał na niej.

3.2. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz decyzja Rady nie regulują bliżej przedmiotu opinii ani treści w niej zamieszczanych. Opinia Europejskiego Banku Centralnego może dotyczyć zarówno kwestii zgodności proponowanego aktu prawnego z prawem Unii Europejskiej, jak i celowości rozwiązań proponowanych przez władze krajowe. Opiniowanie określonych projektów aktów prawnych przez Europejski Bank Centralny ma m.in. na celu zwrócenie państwu uwagi na ewentualne naruszenie prawa Unii Europejskiej albo na negatywne konsekwencje proponowanego aktu dla realizacji celów Wspólnoty Europejskiej. Zapewnić one mają przestrzeganie prawa Unii Europejskiej oraz określenie i prowadzenie polityki krajowej przez rządy państw członkowskich przy uwzględnianiu wymogów integracji europejskiej.

Poglądy wyrażone w opinii nie mają wprawdzie charakteru wiążącego dla organów państw członkowskich. Fakt niezastosowania się do opinii Europejskiego Banku Centralnego nie pociąga za sobą sam przez się konsekwencji prawnych.

3.3. Analiza powołanych wyżej przepisów prowadzi do wniosku, że treść projektu autopoprawki rządowej mieściła się w zakresie kompetencji opiniodawczych Europejskiego Banku Centralnego. Władze polskie miały prawny obowiązek zasięgnięcia opinii banku w sprawie autopoprawki do projektu ustawy o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw oraz przekazania tej opinii do wiadomości władzy przyjmującej akt prawny. W rozpoznawanej sprawie właściwe władze krajowe dopełniły obowiązku zasięgnięcia opinii Europejskiego Banku Centralnego. Natomiast Rada Ministrów nie dopełniła obowiązku przekazania opinii Sejmowi i Senatowi w momencie zgłaszania autopoprawki. Wiedza o istnieniu opinii i jej treści dotarła wprawdzie do posłów, jednakże nastąpiło to kanałami nieoficjalnymi i już w czasie trwania prac parlamentarnych nad tekstem z autopoprawką. Rozważenia zatem wymaga, czy wskazane naruszenie można uznać za niedochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania ustawy, a jeżeli tak, to czy waga tego naruszenia uzasadnia stwierdzenie przez Trybunał niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów ustawy.

3.4. Na tle rozpoznawanej sprawy może pojawić się przede wszystkim wątpliwość, czy obowiązek przekazania przez Radę Ministrów Sejmowi i Senatowi opinii Europejskiego Banku Centralnego dotyczącej projektu ustawy stanowi element trybu stanowienia ustaw. Stanowienie ustaw jest kompetencją Sejmu i Senatu, a rozważany obowiązek ciąży na podmiocie, który ma jedynie kompetencję do zainicjowania postępowania ustawodawczego. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego obowiązek ten stanowi jeden z elementów procedury ustawodawczej, wiąże się bowiem z dostępem parlamentu i jego członków do informacji niezbędnych w celu rzetelnej realizacji funkcji ustawodawczej.

3.5. Oceniając w konkretnym wypadku wagę naruszenia prawa, którego dopuściła się Rada Ministrów, Trybunał zwraca uwagę na następujące kwestie.

Po pierwsze, od stycznia 2005 r. wszystkie opinie Europejskiego Banku Centralnego są publikowane na stronach internetowych tego organu bezpośrednio po ich przekazaniu organom zasięgającym opinii, chyba że zachodzą szczególne przyczyny uzasadniające wstrzymanie publikacji. Opinia była więc dostępna dla wszystkich zainteresowanych na stronie internetowej, a posłowie i senatorowie mogli bez trudu zapoznać się z jej treścią. Na treść tej opinii zwracał też uwagę prezes Narodowego Banku Polskiego w powołanym piśmie z 25 czerwca 2008 r., które zostało rozprawdzone jako załącznik do druku sejmowego nr 64-A. Z wypowiedzi posłów i senatorów wynika również, że zainteresowani parlamentarzyści zapoznali się z treścią opinii Europejskiego Banku Centralnego. Fakt nieprzekazania wymienionej opinii Sejmowi nie pociągnął więc za sobą ograniczeń możliwości zapoznania się z treścią tego dokumentu przez członków parlamentu. Rozważane naruszenie prawa nie miało więc wpływu na możliwość prowadzenia demokratycznej debaty w parlamencie ani nie prowadziło do ograniczenia uprawnień ugrupowań opozycji parlamentarnej.

Po drugie, podstawowym celem przepisów nakładających na wnioskodawcę obowiązek przedstawienia wyników konsultacji oraz zaprezentowanych opinii jest umożliwienie Sejmowi wnikliwego rozpatrzenia projektu. Sejm dysponuje licznymi instrumentami prawnymi dla zapewnienia przestrzegania swoich uprawnień i uzyskania dokumentów, które nie zostałyby przedstawione parlamentowi. Marszałek Sejmu może zwrócić wnioskodawcy projekt ustawy lub uchwały, jeżeli uzasadnienie dołączone do projektu nie odpowiada wymogom określonym w art. 34 ust. 2 i 3 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2009 r. Nr 5, poz. 47). Sejm może żądać przedstawienia opinii określonego podmiotu, jeżeli obowiązujące prawo wprowadza obowiązek jej zasięgnięcia. Naruszenie przez Radę Ministrów obowiązku przedstawienia treści opinii wraz z uzasadnieniem projektu ustawy nie uniemożliwiało Sejmowi wystąpienia o przesłanie opinii do Rady Ministrów. Zapewnienie przestrzegania praw parlamentu w jego relacjach z rządem należy w pierwszej kolejności do samego parlamentu. W badanej procedurze ustawodawczej parlament nie uznał wprowadzić za niezbędne skorzystanie z wymienionych uprawnień, a Sejm w swoim stanowisku w rozpoznawanej sprawie przedstawionym Trybunałowi pismem Marszałka Sejmu z 3 grudnia 2008 r. nie stwierdził naruszenia przez Radę Ministrów jej obowiązków wobec parlamentu.

3.6. W świetle przedstawionych wyżej faktów Trybunał stwierdza, że Rada Ministrów naruszyła swe obowiązki, nie przekazując Sejmowi opinii przedstawionej przez Europejski Bank Centralny w sprawie autopoprawki do projektu ustawy o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw. W demokratycznym państwie prawnym takie naruszenia prawa nie powinny mieć miejsca. Naruszenie to nie uniemożliwiło jednak posłom i senatorom zapoznania się z treścią opinii Europejskiego Banku Centralnego i wzięcia jej pod uwagę podczas głosowania nad ustawą.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego zaniechanie Rady Ministrów, które miało miejsce na tle niniejszej sprawy, nie stanowi w konsekwencji tak istotnego naruszenia procedury ustawodawczej, które uzasadniałoby niekonstytucyjność badanych przepisów, skoro posłowie w rzeczywistości mieli możliwość zapoznania się z opinią EBC (por. wyrok TK w sprawie o sygn. K 39/07, w odniesieniu do dopuszczalnej konstytucyjnie konwalidacji braku formalnie wyrażonej opinii pisemnej w sytuacji, gdy reprezentant opiniującego wyraził swą opinię ustnie, na posiedzeniu Sejmu).

Trybunał Konstytucyjny zwraca jednocześnie uwagę na konieczność zmiany istniejącej praktyki i konieczność przestrzegania obowiązującego prawa. Nagminność tego rodzaju naruszeń norm regulujących procedurę prawodawczą może w przyszłości przemawiać za przyjęciem odmiennej oceny konstytucyjnych skutków podobnych zaniechań, jeśliby się one powtarzały.

4. Narodowy Bank Polski jako bank centralny realizujący politykę pieniężną i konstytucyjna zasada jego niezależności.

4.1. Konstytucyjne zadania, kompetencje i odpowiedzialność Narodowego Banku Polskiego są uregulowane w art. 227 Konstytucji, który w ust. 1 stanowi: „Centralnym bankiem państwa jest Narodowy Bank Polski. Przysługuje mu wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej. Narodowy Bank Polski odpowiada za wartość polskiego pieniądza”.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 czerwca 2000 r., sygn. K 25/99 (OTK ZU nr 5/2000, poz. 141), analizował już treść normatywną art. 227 ust. 1 Konstytucji oraz użytych w nim sformułowań. Przypominał wówczas, że „współcześnie funkcje banku centralnego ujmuję się najogólniej jako: 1) funkcję banku państwa, 2) funkcję emisyjną, 3) funkcję banku banków. (...) Wyłączność prawa emisji pieniądza, o której mowa w powołanym art. 227 ust. 1, oznacza, że w tym zakresie NBP działa w charakterze władzy monetarnej sterującej działalnością całego systemu bankowego, posługując się instrumentami finansowymi. W tym zakresie partycypuje on w emisji tzw. pieniądza centralnego, przede wszystkim w postaci depozytów *a vista* banków komercyjnych i budżetu państwa gromadzonych na ich rachunkach w banku centralnym oraz kredytów udzielanych państwu (...). Ponadto bankowi centralnemu powierza się znaczące funkcje makroekonomiczne, m.in. sprzedaż walut obcych oraz krajowych i stanowienie kursów walut obcych”.

Funkcję banku banków bank centralny realizuje przez oddziaływanie na system bankowy (banki komercyjne) zgodnie z założeniami polityki pieniężnej, kształtowanie polityki stopy procentowej, prowadzenie polityki refinansowania banków i oprocentowania kredytów refinansowych, prowadzenie polityki rezerw obowiązkowych banków komercyjnych lokowanych w banku centralnym oraz organizowanie systemu informacyjnego dla całego systemu bankowego.

4.2. Jako realizator polityki pieniężnej NBP dysponuje różnorodnymi instrumentami oddziaływania na banki komercyjne, stosowanymi w celu dostosowania działalności kredytowej i lokacyjnej tych ostatnich do przyjętych priorytetów owej polityki. W doktrynie prawa finansowego wyróżnia się dwie zasadnicze grupy wspomnianych instrumentów: 1) instrumenty klasyczne, których podstawową cechą pozostaje pośredni, niewładczy charakter stosowanego przez bank centralny oddziaływania (polityka podstawowej stopy procentowej, operacje otwartego rynku oraz system rezerw obowiązkowych; niekiedy zalicza się tu także uprawnienia do ustalania kursów walut obcych); 2) instrumenty bezpośrednie, oparte na władczym oddziaływaniu banku centralnego na pozostałe banki za pomocą instrumentów prawa publicznego.

Polityka pieniężna polega na kształtowaniu podaży pieniądza w gospodarce, zaś jej podstawowe instrumenty zostały określone w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 2005 r. Nr 1, poz. 2, ze zm.; dalej: ustawa o NBP). Należą do nich w szczególności: ustalanie stopy rezerw obowiązkowych banków, ustalanie stóp procentowych, emisja papierów wartościowych oraz operacje otwartego rynku. Do instrumentów polityki pieniężnej należy także m.in.: ograniczenie wielkości środków pieniężnych oddawanych przez banki do dyspozycji kredytobiorców i pożyczkobiorców oraz wprowadzenie obowiązku utrzymywania

nieoprocentowanego depozytu w Narodowym Banku Polskim od zagranicznych środków wykorzystanych przez banki i krajowych przedsiębiorców (art. 46 pkt 1 i 2 ustawy o NBP).

4.3. Jedną z podstawowych zasad konstytucyjnych funkcjonowania Narodowego Banku Polskiego jest zasada jego niezależności. Trybunał Konstytucyjny przypominał znaczenie tej zasady w kilku wyrokach.

Trybunał Konstytucyjny zwracał już uwagę, że realizowanie przez Narodowy Bank Polski zadań konstytucyjnych „w dużym stopniu wymaga jego niezależności”. Konstytucja nie formułuje wprost zasady niezależności centralnego banku państwa, jednakże analiza przepisów konstytucyjnych dotyczących Narodowego Banku Polskiego prowadzi do wniosku, że zasada ta została wyrażona w Konstytucji *implicite*. Prawodawca konstytucyjny, stanowiąc przepisy konstytucyjne dotyczące banku centralnego, wziął pod uwagę trzy podstawowe aspekty jego niezależności. Niezależność finansowa polega na wykluczeniu możliwości wywierania finansowego nacisku na decyzje banku centralnego bądź wyeliminowaniu możliwości finansowania wydatków rządu (deficytu budżetowego) bezpośrednio lub pośrednio z kredytów banku centralnego. Niezależność funkcjonalna jest pojęciem szerszym, gdyż obejmuje również samodzielność w wypełnianiu innych funkcji statutowych banku centralnego. Niezależność instytucjonalna dotyczy przede wszystkim pozycji banku centralnego w systemie organów państwa oraz sposobu powoływania i odwoływania władz banku (zob. wyroki: z 24 listopada 2003 r., sygn. K 26/03, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 95, s. 1084-1085 oraz z 22 września 2006 r., sygn. U 4/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 109, s. 1165).

Na instytucjonalną i funkcjonalną odrębność funduszy NBP i jego polityki pieniężnej w stosunku do polityki finansowej realizowanej przez Radę Ministrów i Sejm wskazuje także ustrojodawca w art. 220 ust. 2 Konstytucji, stanowiąc, że „ustawa budżetowa nie może przewidywać pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązania w centralnym banku państwa”.

4.4. Trybunał Konstytucyjny zwracał już uwagę na konieczność ochrony niezależności banku centralnego przed ingerencją z zewnątrz. Badając konstytucyjność jednej z uchwał sejmowych, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „ustawowa podstawa prawna przyznania bankowi centralnemu i jego organom dodatkowych kompetencji nie uchyla znaczenia niezawisłości NBP także w innych sprawach, niż konstytucyjnie wyznaczone. Przeciwnie – uzasadnione jest założenie, że ustawodawca także ze względu na cechę niezależności powierzył te kompetencje właśnie NBP, a nie innym organom państwa” (wyrok z 22 września 2006 r., sygn. U 4/06, jw., s. 1165).

Nawiązując do dotychczasowej linii orzeczniczej Trybunał stwierdza, że konstytucyjna zasada niezależności Narodowego Banku Polskiego zabezpiecza realizację określonych celów konstytucyjnych i musi być wykładana w świetle tych celów. Zasadniczym celem niezależności banku centralnego jest ochrona wartości polskiego pieniądza. Polityka pieniężna musi być prowadzona przez Narodowy Bank Polski

w ramach konstytucyjnie wyznaczonych, w szczególności przez konstytucyjną zasadę społecznej gospodarki rynkowej oraz obowiązek urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na to, że niezależność banku centralnego musi mieć pewne granice, ale prawodawca powinien zagwarantować tę niezależność na takim poziomie, który jest optymalny z punktu widzenia realizacji założonych zadań banku centralnego (zob. A. Wojtyna, *Szkice o niezależności banku centralnego*, Warszawa-Kraków 1998, s. 119). W świetle poglądów przedstawicieli nauki finansów publicznych, „skuteczność banku centralnego zależy nie tyle od jego niezależności jako takiej, ile od zdolności prowadzenia skutecznej interakcji z innymi organami państwa” (C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2004, s. 248). Skuteczna polityka gospodarcza wymaga koordynacji polityki pieniężnej prowadzonej przez bank centralny z innymi elementami polityki gospodarczej, prowadzonej przez rząd, co z kolei zakłada stworzenie odpowiednich instrumentów prawnych ułatwiających taką koordynację (por. A. Wojtyna, *op.cit.*, s. 119).

Konstytucyjna zasada niezależności NBP obejmuje przede wszystkim sferę jego konstytucyjnych zadań. Ustawodawca może powierzać bankowi centralnemu także inne kompetencje pozakonstytucyjne. Przy powierzaniu takich kompetencji regulacje prawne dotyczące ograniczeń samodzielności Narodowego Banku Polskiego muszą mieć formę ustawy i nie mogą wykraczać poza konieczny zakres swobody regulacyjnej wyznaczony przez Konstytucję, a w szczególności jej art. 227 w związku z art. 2.

4.5. Konstytucja nakazuje ustawodawcy przyznanie Narodowemu Bankowi Polskiemu szczegółowych kompetencji niezbędnych dla realizacji funkcji banku państwa, funkcji banku banków, funkcji w zakresie emisji pieniądza, określania i realizacji polityki pieniężnej oraz odpowiedzialności za wartość polskiego pieniądza. Ustawodawca powinien każdorazowo rozważyć, czy powierzenie NBP dodatkowych funkcji i kompetencji, niewynikających z norm ustrojowych, nie prowadziłoby do utrudnienia Narodowemu Bankowi realizacji jego podstawowych zadań i funkcji konstytucyjnych. Zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy ma rozumienie zawartego w art. 227 ust. 1 zdaniu drugim Konstytucji wyłącznego prawa NBP do m.in. realizowania polityki pieniężnej.

W doktrynie wyrażany jest pogląd, że przez politykę pieniądza NBP „należy rozumieć działalność banku centralnego prowadzoną w imieniu państwa, a polegającą na wyborze pieniężnych celów makroekonomicznych i ich realizacji przez regulowanie popytu i podaży na pieniądź za pomocą wybranych instrumentów ekonomicznych i administracyjnych” (por. J. A. Krzyżewski, *Polityka pieniężna jako instytucja prawa konstytucyjnego*, „Bank i Kredyt” 4/2000, Warszawa s. 5). Przepis art. 227 ust. 1 Konstytucji, wskazując zasadnicze uprawnienia NBP, nie ogranicza się do określenia tego typu zadań i kompetencji, lecz zawiera także określenie zakresu odpowiedzialności banku związanej z obowiązkiem zapewnienia prawidłowego obiegu pieniężnego w kraju przez użycie zwrotu: „Narodowy Bank Polski odpowiada za wartość polskiego pieniądza”.

4.6. Ujęcie w Konstytucji jednej z funkcji NBP jako polegającej na ustalaniu i realizowaniu polityki pieniężnej miało przydać cech kreatywności działaniom polskiego banku centralnego. Sformułowanie to przyjęto redagując projekt Konstytucji w opozycji do wcześniej sugerowanego sformułowania „wykonywanie polityki pieniężnej”. „Wykonywanie” mogłoby być rozumiane jako realizowanie polityki pieniężnej ukształtowanej przez inny organ władzy publicznej (zob. J. Jaskiernia, T. Syryjczyk, „Biuletyn KKZN” nr XI, s. 137) Wprawdzie pojęcia polityki pieniężnej nie precyzuje ani Konstytucja, ani żaden inny akt obowiązującego prawa, ale prawo określa środki jej prowadzenia (zob. M. Sosnowska-Łozińska, *Konstytucyjne gwarancje niezależności instytucjonalnej Narodowego Banku Polskiego a wymagania Europejskiego Systemu Banków Centralnych*, „*Ius et Administratio*”, nr 3/2004, s. 147) oraz cel, jakim jest utrzymanie stabilności cen przez NBP.

Na pytanie, czy w świetle Konstytucji prawo ustalania i realizowania polityki pieniężnej jest, tak samo jak prawo emisji pieniędzy, wyłącznym prawem NBP, czy też NBP ma wykonywać je wspólnie z innymi podmiotami, brak odpowiedzi jednoznacznej. W dużej mierze zależy ona od wyników językowo-logicznej wykładni przepisu art. 227 ust. 1 zdania drugiego. Jeśli przyjmie się, że spójnik „oraz” wypełnia – w przeciwieństwie do spójnika „i” – funkcję rozdzielczą, wówczas prowadzi to do wniosku, że w kształtowaniu polityki pieniężnej muszą uczestniczyć poza NBP także inne podmioty (zob. J. Ciemniowski, „Biuletyn KKZN” nr XXXVIII, s. 149; podobnie R. Tupin, *Sprawa nadrzędna – gospodarka*, „Rzeczpospolita” z 2 listopada 2001 r., s. C 3). Jeżeli natomiast uzna się, że w rozważanym kontekście można wyrazowi „oraz” nadać znaczenie także spójnikowe, wtedy podkreśla się wyłączność kompetencji NBP w tym zakresie. Za drugim z wymienionych podejść przemawia też wykładnia funkcjonalna – potrzeba wyraźnego zlokalizowania odpowiedzialności za politykę pieniężną (zob. M. Zubik, *Powoływanie członków Rady Polityki Pieniężnej w świetle zasady kadencyjności oraz działalności organów państwa*, „Przegląd Sejmowy” nr 4/2005, s. 43 i tamże P. Sarnecki, *W sprawie statusu organów centralnego banku państwa (art. 227 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)*, s. 106-107, z zaznaczeniem, że „wyłączność” powinna tu być rozumiana „dosłownie i szeroko”). Poza wyżej przytoczonymi argumentami na rzecz drugiego z wymienionych stanowisk przemawia jeszcze i to, że po pierwsze, nie zagraża ono paradygmatowi niezależności centralnego banku państwa; po drugie, nie uniemożliwia współdziałania NBP w zakresie ustalania i realizowania polityki pieniężnej z innymi podmiotami władzy publicznej, a w szczególności z Radą Ministrów i Sejmem, pozostawiając, w wypadku rozbieżności, bankowi głos rozstrzygający w sprawie realizacji jego funkcji; po trzecie, nie absolutyzuje wyników samej tylko wykładni językowo-logicznej, uwzględniając także wykładnię funkcjonalną, co jest specjalnie zalecane w wypadku interpretacji przepisów Konstytucji. Po czwarte, tylko takie podejście, chroni politykę pieniężną przed naciskami poszczególnych grup interesów, wywołującymi szkodliwą asymetrię skutków tej polityki i, po piąte, jest całkowicie spójne z konstytucyjnym nakazem współdziałania władz.

4.7. W doktrynie podkreśla się, że polityka pieniężna, o której mowa w art. 227 ust. 1 Konstytucji, ma postać samoistną wobec polityki (gospodarki) finansowej państwa, stanowiącej wycinek polityki *tout court*, prowadzonej przez Radę Ministrów w myśl art. 146 ust. 2 Konstytucji (por. J. A. Krzyżewski, „Biuletyn KKZN” nr XLI, s. 93; T. Dębowska-Romanowska, *Istota i treść władztwa finansowego – samowola finansowa (samowola podatkowa), restrykcje finansowe – zagadnienia pojęciowe*, [w:] *Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa* red. T. Dębowska-Romanowska, Warszawa 1999 s. 352). Powstaje zatem problem relacji między art. 227 ust. 1 zdaniem drugim oraz art. 146 ust. 2. Oba te przepisy należy traktować równorzędnie jako określające funkcje dwóch różnych i wzajemnie niezależnych podmiotów – NBP i Rady Ministrów. Jednak szczegółowe kompetencje tych podmiotów mogą się krzyżować, w czym nie należy dopatrywać się niezgodności z Konstytucją kompetencji Rady Ministrów z zakresu ustalania i realizowania polityki z art. 146 ust. 2 Konstytucji oraz banku centralnego, na podstawie w art. 227 ust. 1 Konstytucji. Jeżeli tylko nie pozbawiają głosu rozstrzygającego NBP, nie muszą pozostawać w sprzeczności z art. 227 ust. 1 zdaniem drugim Konstytucji (por. M. Zubik, *W sprawie statusu...*, s. 102; inaczej M. Dąbrowski, *Ograniczono konstytucyjne uprawnienia banku centralnego*, „Rzeczpospolita” z 5 grudnia 1997 r., s. 17).

5. Art. 19 w związku z art. 1 pkt 37 lit. a ustawy z 4 września 2008 r. jako przedmiot kontroli konstytucyjności w rozpatrywanej sprawie.

5.1. Projekt ustawy o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi i niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 64) został zgłoszony 7 listopada 2007 r. jako przedłożenie rządowe. Jego celowość i konieczność Rada Ministrów uzasadniła obowiązkiem implementacji do polskiego porządku prawnego regulacji wspólnotowych, wynikającym z akcesji Rzeczypospolitej do Unii Europejskiej.

Pierwotny zakres rządowego projektu ustawy przewidywał implementację do polskiego porządku prawnego dyrektyw Parlamentu Europejskiego, Rady Unii Europejskiej i Komisji: dyrektywy 2004/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21 kwietnia 2004 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych zmieniającej dyrektywę Rady 85/611/EWG i 93/6/EWG oraz dyrektywę 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylającej dyrektywę Rady 93/22/EWG (Dz. Urz. UE L 145 z 30.04.2004, s. 1), dyrektywy 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe (Dz. Urz. UE L 177 z 30.06.2006, s. 1), dyrektywy 2006/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 14 czerwca 2006 r. w sprawie adekwatności kapitałowej firm inwestycyjnych i instytucji kredytowych (Dz. Urz. UE L 177 z 30.06.2006, s. 201), dyrektywy Komisji 2006/73/WE z 10 sierpnia 2006 r. wprowadzającej środki wykonawcze do dyrektywy 2004/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do wymogów organizacyjnych i warunków prowadzenia działalności przez przedsiębiorstwa inwestycyjne oraz pojęć zdefiniowanych na potrzeby tejże dyrektywy (Dz. Urz. UE L 241 z 2.09.2006, s. 26). Celem nowej

regulacji miało być wprowadzenie rozwiązań sprzyjających rozwojowi polskiego rynku kapitałowego.

5.2. Przedmiotem zmian zaproponowanych w tym projekcie stały się kwestie związane z szeroko pojętym funkcjonowaniem rynków instrumentów finansowych (w tym m.in. katalogiem instrumentów finansowych, adekwatnością kapitałową firm inwestycyjnych i instytucji kredytowych, działalnością maklerską i doradztwa inwestycyjnego, krótką sprzedażą systemem depozytowo-rozliczeniowym, rynkiem regulowanym, alternatywnym systemem obrotu czy systemem rekompensat), jak również trybem sprawowania nadzoru nad rynkiem przez Komisję Nadzoru Finansowego (dalej: KNF). Projektowane zmiany miałyby oddziaływać w szczególności na firmy inwestycyjne (zarówno krajowe, jak i zagraniczne prowadzące działalność maklerską na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w formie oddziału), banki powiernicze, agentów firm inwestycyjnych, podmioty organizujące i prowadzące rynek regulowany (giełdowy i pozagiełdowy), izby rozrachunkowe i rozliczeniowe, Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych S.A. (dalej: KDPW), a także Narodowy Bank Polski, w zakresie obrotu papierami wartościowymi emitowanymi przez Skarb Państwa.

W projekcie przewidziano, w zakresie zmian ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, m.in. odstąpienie od szeregu dotychczas funkcjonujących rozwiązań szczegółowych, które nie znajdują swego odzwierciedlenia w przepisach dyrektywy w sprawie rynków instrumentów finansowych ani w przepisach implementacyjnych do tej dyrektywy. W szczególności projekt zakładał rezygnację z określania szczegółowych elementów regulaminu organizowania alternatywnego systemu obrotu. Pozostawienie owych szczegółowych regulacji, wobec braku ich podstawy wynikającej z prawa unijnego, stanowiłoby – zdaniem projektodawcy rządowego – w świetle postanowień dyrektyw, ograniczanie swobody przepływu kapitału i usług.

Rząd prognozował, że wejście w życie projektowanych zmian ustawy miałyby przyczynić się do zwiększenia konkurencyjności rynku, zwłaszcza przez umożliwienie instytucjom polskiego rynku finansowego prowadzenia działalności na zasadach analogicznych do obowiązujących w innych państwach UE, oraz zapewnić wyższe standardy w zakresie przejrzystości i prawidłowego działania tego rynku, przez zwiększenie poziomu ochrony inwestorów w sposób zapewniający pełną zgodność z normami określonymi w prawie wspólnotowym.

W projekcie zaproponowano, obok nowelizacji zasadniczego aktu normatywnego – ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. Nr 183, poz. 1538, ze zm.; dalej: ustawa o obrocie instrumentami finansowymi) – stosowne zmiany także w szesnastu innych ustawach, wśród których w największym zakresie dotyczy to: ustawy z 26 października 2000 r. o giełdach towarowych, ustawy z 24 sierpnia 2001 r. o ostateczności rozrachunku w systemach płatności i systemach rozrachunku papierów wartościowych oraz zasadach nadzoru nad tymi systemami, ustawy z 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym i ustawy z 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym.

5.3. Zgłoszona przez Radę Ministrów 26 maja 2008 r. autopoprawka (druk sejmowy nr 64-A) do rządowego projektu ustawy o obrocie instrumentami finansowymi (druk sejmowy nr 64) przewidująca m.in. będące obecnie przedmiotem kontroli ich konstytucyjności propozycje ustawowego wykluczenia Narodowego Banku Polskiego z akcjonariatu KDPW oraz ustawowe zobowiązanie NBP do zbycia posiadanych akcji KDPW i utratę przez NBP prawa głosu z tytułu posiadanych akcji KDPW, miała już inne uzasadnienie.

W uzasadnieniu poprawki wskazano, że: „analiza kwestii związanych z prywatyzacją Giełdy Papierów Wartościowych wskazała, że korzystne dla tej spółki będzie przynajmniej wstępne rozstrzygnięcie kwestii Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych (KDPW). Konieczność zmiany ustawy w zakresie wypłaty dywidendy z akcji KDPW wynika z prowadzonych w Ministerstwie Skarbu Państwa przygotowań do prywatyzacji Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie SA. Ograniczenie wynikające z obecnej treści art. 46 ust. 4 ustawy może stanowić przeszkodę w efektywnej prywatyzacji Giełdy. Możliwość wypłaty dywidendy z akcji Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych SA – spółki stowarzyszonej z Giełdą Papierów Wartościowych w Warszawie SA – przyczyni się w dużej mierze do ułatwienia pozyskania atrakcyjnych dla GPW akcjonariuszy oraz ustabilizowania jej akcjonariatu. Co więcej, uchylenie przedmiotowego ustępu umożliwi dokonanie rzetelnej wyceny akcji spółki oraz będzie zachęcało potencjalnych akcjonariuszy do nabycia akcji KDPW. Z powyższą propozycją jest związane wprowadzenie przepisów zobowiązujących Narodowy Bank Polski do zbycia wszystkich posiadanych akcji KDPW na rzecz podmiotu lub podmiotów wskazanych w art. 46 ust. 3 ustawy. Status akcjonariusza KDPW wywołuje wątpliwości w kontekście art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, który zabrania NBP stawiania się akcjonariuszem lub udziałowcem innych osób prawnych, aniżeli prowadzące działalność usługową wyłącznie na rzecz instytucji finansowych i Skarbu Państwa. (...) Zaproponowane w niniejszej autopoprawce zmiany do projektu ustawy o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi zakładają doprowadzenie do pełnego przekształcenia sprawowanego dotychczas przez NBP nadzoru właścicielskiego nad działalnością KDPW na model nadzoru typu *oversight*. Zmiany te przewidują uzupełnienie kompetencji Prezesa NBP wynikających z rządowego projektu nowelizacji tej ustawy o prawo żądania od KDPW informacji na temat działalności w zakresie prowadzenia przezeń rozliczeń i rozrachunków transakcji, jednakże przewidują także konieczność zbycia przez NBP akcji KDPW w terminie 18 miesięcy od dnia wejścia nowelizacji w życie. Wprowadzenie tych zmian spowoduje w szczególności, że kontrola nad działalnością KDPW ze strony NBP będzie sprawowana dokładnie w tym samym zakresie, w jakim przepisy nowelizacji przewidują jej sprawowanie nad innymi systemami rozliczeń i rozrachunku papierów wartościowych działającymi na terytorium RP, ponieważ ani obecne, ani też projektowane przepisy nie przewidują kapitałowego uczestniczenia NBP w podmiotach innych niż KDPW prowadzących takie systemy na terytorium RP. (...) Należy przy tym dodać, że wykonywanie przez Narodowy Bank Polski nadzoru typu

oversight nad działalnością KDPW nie wymaga posiadania statusu akcjonariusza KDPW, a co więcej, status ten może wywoływać wątpliwości co do niezależności wykonywania przez NBP nadzoru typu *oversight* nad działalnością KDPW” (uzasadnienie rządowego projektu autopoprawki, druk 64-A, s. 8).

W czasie debaty w drugim i trzecim czytaniu podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów sugerowała m.in. że „obecność NBP w KDPW jest niezgodna z prawem, niezgodna z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, gdzie jest sprecyzowane, że NBP nie powinien mieć udziałów w tego typu spółkach. Zatem zmiana w ustawie, którą proponujemy, nie dosyć, że wynika z planów prywatyzacyjnych giełdy i koncepcji prywatyzacji tej instytucji przez rząd, to również z postanowień prawa, ponieważ do tej pory Narodowy Bank Polski nie zastosował się do przepisów, które ta ustawa zawiera” (sprawozdanie stenograficzne z 20 posiedzenia Sejmu z 23 lipca 2008 r., s. 229), a podsekretarz stanu w Ministerstwie Skarbu Państwa stwierdzał, że: „w świetle ustawy o Narodowym Banku Polskim z 29 sierpnia 1997 r. ta poprawka ma charakter porządkujący. Jest ewidentna sprzeczność udziału NBP w KDPW z art. 5 ust. 2 tejże ustawy” (sprawozdanie stenograficzne z 20 posiedzenia Sejmu z 25 lipca 2008 r., s. 571).

5.4. Europejski Bank Centralny w opinii z 21 maja 2008 r., wydanej w trybie art. 105 ust. 4 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, krytycznie odniósł się do objętych projektem zmian relacji prawnych między KDPW i NBP, będących przedmiotem kontroli konstytucyjności w rozpatrywanej sprawie.

W opinii EBC zwrócił m.in. uwagę, że „projektowana ustawa wprowadza nowe elementy między innymi w zakresie następujących zagadnień dotyczących rozliczania i rozrachunku transakcji mających za przedmiot papiery wartościowe (...) że kompetencje NBP w zakresie nadzoru systemowego nad KDPW ulegną zawężeniu, jakkolwiek NBP ma uzyskać, na podstawie proponowanych przepisów prawa publicznego, pewne ograniczone uprawnienia konsultacyjne i informacyjne w odniesieniu do KDPW oraz w odniesieniu do innych podmiotów świadczących usługi rozliczeniowe lub rozrachunkowe” a także, że nie uwzględniono w przedstawionej wersji projektu „potrzeby powierzenia zadań związanych z zapewnieniem należytego przebiegu procesu rozliczania i rozrachunku nie tylko KDPW, lecz także innym podmiotom prowadzącym systemy rozliczania lub rozrachunku jakie mogą mieć siedzibę w Polsce”.

Przyjmując za punkt wyjścia zasadę niezależności finansowej banku centralnego, która ma odpowiednie odniesienie do banków centralnych w UE, EBC zauważył, że „wymóg finansowej niezależności banku centralnego, wynikający z art. 108 Traktatu, należy analizować z perspektywy możliwego bezpośredniego lub pośredniego wpływu jakiegokolwiek osoby trzeciej na zdolność narodowych banków centralnych do pełnienia swoich funkcji. Projektowana ustawa pozostaje w sprzeczności z zasadą niezależności banku centralnego, ponieważ zobowiązuje ona NBP do zbycia składników swojego majątku, a mianowicie posiadanych przez niego akcji KDPW. (...) EBC rozumie, że projektowana ustawa nie wpływa w zasadniczy sposób na obecne

uprawnienia nadzorcze wykonywane przez NBP wobec systemów płatności na mocy przepisów ustawy o ostateczności rozrachunku. Projektowana ustawa przewiduje przy tym wyraźne określenie zakresu niektórych uprawnień NBP wykonywanych w ramach nadzoru systemowego (oversight) wobec systemów rozliczenia i rozrachunku”, ale „wykonywana przez banki centralne funkcja nadzoru systemowego zawarta jest w ramach przynależnego im zadania wspierania sprawnej infrastruktury rynków finansowych i ma na celu zapewnienie skuteczności polityki pieniężnej oraz ogólnej stabilności finansowej”. „W odniesieniu do nadzoru systemowego sprawowanego przez NBP nad KDPW EBC zauważa ponadto, iż potrzeba zapewnienia efektywności funkcji nadzorczych znajduje swoje uzasadnienie w systemowym znaczeniu KDPW dla utrzymania stabilności rynku finansowego w Polsce, w kluczowej roli usług rozrachunkowych świadczonych przez KDPW dla operacji realizujących politykę pieniężną NBP oraz w bliskim związku operacyjnym między KDPW a systemami płatności prowadzonymi przez NBP, w tym systemem SORBNET-EURO przyłączonym do prowadzonego przez Eurosystem systemu TARGET. W powyższym kontekście EBC zaleca polskim władzom przyjęcie rozwiązań zapewniających NBP zdolność do wykonywania funkcji nadzoru systemowego, działania takie powinny w szczególności obejmować zapewnienie rzeczywistego i bezpośredniego dostępu NBP do informacji niezbędnych dla wypełnienia jego roli w zakresie zapewniania stabilności finansowej, jak również zapewnienie zdolności NBP do wspierania w długim okresie sprawnego funkcjonowania systemów płatności i rozrachunku istotnych dla prowadzonych przez NBP operacji polityki pieniężnej oraz operacji udzielania kredytu w ciągu dnia”.

W konkluzji „EBC ponawia swoje poprzednie zalecenie, zgodnie z którym winno nastąpić wyraźne przyznanie NBP zadania wykonywania nadzoru systemowego nad systemami rozliczania i rozrachunku papierów wartościowych, wraz z zapewnieniem NBP dostępu do wszelkich informacji oraz danych niezbędnych do wykonywania jego funkcji nadzorczych”.

6. Udział Narodowego Banku Polskiego w akcjonariacie KDPW SA.

6.1. Zakwestionowane przez Prezydenta RP i poddane kontroli konstytucyjności w rozpoznawanej przez Trybunał sprawie przepisy ustawy z 4 września 2008 r. dotyczą udziału NBP w akcjonariacie KDPW SA i wykonywania przez NBP praw z akcji KDPW przy „realizowaniu przez NBP polityki pieniężnej” (art. 227 ust. 1 Konstytucji). Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych jest instytucją, która prowadzi depozyt papierów wartościowych oraz wykonuje szereg zadań związanych z rozliczeniami w obrocie papierami wartościowymi.

W polskim systemie prawnym obowiązuje zasada dematerializacji papierów wartościowych oraz niektórych innych instrumentów finansowych. Funkcjonują one w praktyce jako zapisy cyfrowe na odpowiednich rachunkach. Obrót takimi instrumentami wymaga stworzenia odpowiednich instytucji, umożliwiających funkcjonowanie tego rynku, poprzez prowadzenie stosownych rachunków, dokonywanie

odpowiednich zapisów i zapewnienie prawidłowości tych czynności. Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych powołany do życia w 1991 r. i zarejestrowany 7 listopada 1994 r. jako spółka akcyjna należy do instytucji umożliwiających funkcjonowanie rynku zdematerializowanych instrumentów finansowych.

Działalność tej instytucji reguluje obecnie przede wszystkim ustawa o obrocie instrumentami finansowymi, a także ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 159, poz. 1667, ze zm.). Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych działa w formie spółki akcyjnej. Akcje Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych mogą być wyłącznie imienne, a akcjonariuszami tej spółki mogą być jedynie (zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 46 ust. 3 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi):

- spółki prowadzące giełdę,
- spółki prowadzące rynek pozagiełdowy,
- firmy inwestycyjne, banki, Skarb Państwa,
- Narodowy Bank Polski,
- osoby prawne lub inne jednostki organizacyjne, które prowadzą działalność w zakresie rejestrowania papierów wartościowych, jak również rozliczenia lub rozrachunku transakcji zawieranych w obrocie papierami wartościowymi lub organizowania rynku regulowanego, z siedzibą na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub państwa będącego stroną umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym albo państwa należącego do OECD, podlegające nadzorowi właściwego organu nadzoru tego państwa.

Kapitał zakładowy Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych SA wynosi obecnie 21 mln złotych. Został on podzielony na 21000 akcji o wartości nominalnej 1000 złotych, przy czym 1/3 akcji spółki należy do Skarbu Państwa, 1/3 – do Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie, a 1/3 – do Narodowego Banku Polskiego.

6.2. Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych prowadzi depozyt papierów wartościowych, rozliczenia i rozrachunek transakcji w papierach wartościowych oraz prowadzi system zabezpieczania płynności rozliczeń i wykonuje czynności w zakresie prowadzenia systemu rejestracji, rozliczeń i rozrachunku instrumentów finansowych niebędących papierami wartościowymi.

Ustawa wymienia szereg zadań szczegółowych Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych. Instytucja ta:

- prowadzi konta depozytowe dla uczestników systemu depozytowo-rozliczeniowego. Na kontach tych rejestruje zdematerializowane papiery wartościowe oraz inne instrumenty finansowe niebędące papierami wartościowymi, które zostały dopuszczone do obrotu na rynku regulowanym giełdowym lub pozagiełdowym albo wprowadzone do alternatywnego systemu obrotu;
- nadzoruje zgodność wielkości emisji z liczbą papierów wartościowych, zarejestrowanych w depozycie papierów wartościowych, znajdujących się w obrocie;
- zapewnia obsługę realizacji zobowiązań emitentów wobec uprawnionych z papierów wartościowych zarejestrowanych w depozycie papierów wartościowych; realizując

- to zadanie, instytucja ta m.in. pośredniczy pomiędzy emitentami a uprawnionymi w wypłacie dywidendy oraz dokonuje asymilacji, zamiany, konwersji i podziału akcji, realizuje prawa poboru czy zamiany obligacji zamiennych na akcje;
- rozlicza i dokonuje rozrachunku transakcji zawieranych na rynku regulowanym giełdowym i pozagiełdowym, a także transakcji zawieranych w alternatywnym systemie obrotu w zakresie zdematerializowanych papierów wartościowych; w myśl przepisów ustawy, rozliczeniem jest ustalenie wysokości świadczeń pieniężnych i niepieniężnych wynikających z zawartych transakcji, do spełnienia których zobowiązani są uczestnicy Krajowego Depozytu będący stronami tych transakcji lub inni uczestnicy, którzy zobowiązali się do wypełniania obowiązków w związku z takimi rozliczeniami; rozrachunkiem jest obciążenie lub uznanie konta depozytowego lub rachunku papierów wartościowych prowadzonego przez Krajowy Depozyt odpowiednio w związku z transakcją zbycia lub nabycia instrumentów finansowych, a także, odpowiednio do ustalonych w trakcie rozliczenia kwot świadczeń, uznanie lub obciążenie rachunku bankowego wskazanego przez uczestnika będącego stroną rozliczenia;
 - podejmuje czynności związane z wycofywaniem papierów wartościowych z depozytu papierów wartościowych;
 - prowadzi system zabezpieczania płynności rozliczeń, w tym systemu gwarantowania rozliczeń transakcji zawartych na rynku regulowanym giełdowym i pozagiełdowym; uczestnicy są obowiązani do wnoszenia do Krajowego Depozytu wpłat, z których tworzy się fundusz rozliczeniowy, zabezpieczający prawidłowe rozliczenie zawartych transakcji; fundusz rozliczeniowy zapewnia rozliczanie transakcji zawieranych na rynku regulowanym, w zakresie określonym w regulaminie funduszu rozliczeniowego; Krajowy Depozyt może zarządzać środkami funduszu rozliczeniowego;
 - tworzy i prowadzi obowiązkowy system rekompensat, w celu gromadzenia środków na wypłaty inwestorom rekompensat, pochodzących z wpłat wnoszonych przez domy maklerskie i banki powiernicze; celem tego systemu jest zapewnienie inwestorom wypłat do wysokości określonej ustawą, środków pieniężnych oraz zrekompensowanie wartości utraconych maklerskich instrumentów finansowych, zgromadzonych przez nich w domach maklerskich w razie niemożności ich pokrycia przez zobowiązanego.

6.3. Działalność Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych w wielu obszarach wiąże się z realizacją przez Narodowy Bank Polski jego konstytucyjnych zadań. Jak na to zwrócił uwagę w swej uchwale skierowanej do Trybunału Konstytucyjnego Zarząd Narodowego Banku Polskiego, między działalnością Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych a realizacją zadań przez Narodowy Bank Polski występuje trojaki związek:

Po pierwsze, Narodowy Bank Polski, realizując politykę pieniężną dokonuje różnego rodzaju operacji otwartego rynku, których przedmiotem są obligacje skarbowe lub inne papiery wartościowe rejestrowane w Krajowym Depozycie Papierów

Wartościowych. Narodowy Bank Polski dokonuje także operacji depozytowo-kredytowych oraz innych operacji, zabezpieczanych obligacjami skarbowymi lub innymi papierami wartościowymi rejestrowanymi w Krajowym Depozycie. Stosowanie tych instrumentów wymaga odpowiedniej infrastruktury technicznej, którą zapewnia Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych. Jak przypomina Zarząd Narodowego Banku Polskiego, dokonywanie niektórych operacji w ramach polityki pieniężnej stało się możliwe dopiero po stworzeniu odpowiednich warunków przez Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych, po wprowadzeniu systemu wielosesyjnego oraz systemu rozrachunku brutto w czasie rzeczywistym (system RTGS).

Po drugie, Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych stanowi istotny element systemu płatniczego w Polsce, dokonując rozliczenia i rozrachunku transakcji mających za przedmiot papiery wartościowe, w tym m.in. transakcji między bankami. Zaburzenia w funkcjonowaniu systemu Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych mogą w tym zakresie wywoływać zaburzenia w działalności operacyjnej banków, co z kolei może rzutować na funkcjonowanie całego systemu płatniczego w Polsce, na którego straży stoi NBP.

Po trzecie, Narodowy Bank Polski pełni – jako bank państwa – funkcję agenta emisji obligacji skarbowych, organizując przetargi przy sprzedaży, odkupie i zamianie tych obligacji. Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych rejestruje obligacje skarbowe oraz przeprowadza rozliczenia transakcji związanych z emisją obligacji skarbowych.

Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych pełni także funkcje służebne wobec Narodowego Banku Polskiego, tworząc warunki techniczne dla operacji przeprowadzanych przez ten bank podczas realizacji jego konstytucyjnych funkcji. Zapewnia sprawne i prawidłowe funkcjonowanie rynku zdematerializowanych instrumentów finansowych. Instytucja ta należy do prawnoinstytucjonalnych ram funkcjonowania rynku kapitałowego w Polsce. Jej zadania i kompetencje mają przede wszystkim charakter techniczny i służebny wobec uczestników obrotu.

Działalność KDPW ma też związek z realizowaniem przez NBP polityki pieniężnej ustalonej przez Radę Polityki Pieniężnej. Wynika to z faktu, że KDPW, prowadząc depozyt papierów wartościowych, w szczególności obligacji skarbowych, umożliwia, a niekiedy warunkuje wykorzystanie tych wszystkich instrumentów polityki pieniężnej, których przedmiotem lub zabezpieczeniem są lub mają być papiery wartościowe rejestrowane w KDPW. Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych zapewnia sprawne i prawidłowe funkcjonowanie rynku zdematerializowanych instrumentów finansowych. Instytucja ta należy do prawnoinstytucjonalnych ram funkcjonowania rynku kapitałowego w Polsce. Jej zadania i kompetencje mają przede wszystkim charakter techniczny i służebny wobec uczestników obrotu. Pełni on także funkcje służebne wobec Narodowego Banku Polskiego, tworząc warunki techniczne dla operacji przeprowadzanych przez ten bank przy realizacji jego konstytucyjnych funkcji. Rola Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych sprowadza się do przedstawionych wyżej funkcji technicznych i pomocniczych. Na gruncie przepisów Konstytucji, na tle faktu pełnienia przez Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych pewnych funkcji pomocniczych związanych z realizacją konstytucyjnych zadań przez

Narodowy Bank Polski, udział NBP w akcjonariacie stanowi dodatkową gwarancję wykonania konstytucyjnego obowiązku realizacji polityki pieniężnej powierzonego bankowi centralnemu poprzez wynikające z prawa akcjonariusza uprawnienia właścicielskie wobec Krajowego Depozytu. Jak to stwierdza Rada Polityki Pieniężnej, ich brak może mieć wpływ na wahania wartości polskiego pieniądza, za którą odpowiada NBP.

6.4. Akcje Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych nie dawały dotychczas akcjonariuszom prawa do dywidendy. Takie rozwiązanie odpowiadało szczególnemu charakterowi tej spółki akcyjnej jako instytucji finansowej powołanej do realizacji określonych usług na rzecz instytucji finansowych i Skarbu Państwa o znaczeniu publicznym, a nie tylko prowadzenia działalności gospodarczej i usługowej w interesie jej akcjonariuszy. Prawa z akcji KDPW służyły dotychczas nie tyle celom majątkowym akcjonariuszy, co przede wszystkim umożliwiały zabezpieczenie sprawnej infrastruktury rynków finansowych dla zapewnienia obsługi finansowej uczestników rynku i realizacji przez NBP skutecznej polityki pieniężnej. Akcje Narodowego Banku Polskiego w Krajowym Depozycie Papierów Wartościowych były postrzegane nie tyle jako składnik jego kapitału, ile jako jeden ze środków realizacji zadań NBP w zakresie zintegrowanego nadzoru nad systemami płatności i rozrachunku papierów wartościowych przy wykorzystaniu działalności Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych. Prawa te stanowią ważny instrument uczestniczenia w procesie decyzyjnym, poprzez udział w organach korporacyjnych tej spółki oraz wpływ na politykę spółki i na funkcjonowanie Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych zgodnie z interesem publicznym. Inaczej mówiąc: posiadanie akcji KDPW przez NBP jest decydujące nie tyle z uwagi na to, że akcje te mają wymierną wartość majątkową. Posiadanie akcji wiąże się z racji uprawnień korporacyjnych akcjonariuszy z uczestnictwem w gremiach decyzyjnych KDPW. Uczestnik tych gremiów (posiadacz akcji) może bezpośrednio wpływać na modelowanie rynku finansowego przede wszystkim z uwagi na dostęp w czasie realnym do wiedzy na temat polityki spółki i przepływów finansowych, rejestrowanych w KDPW. Jeżeli zatem zakłada się, że wiedza ta jest niezbędna Narodowemu Bankowi do wykonywania jego konstytucyjnych funkcji w zakresie polityki pieniężnej, to – na co zwraca uwagę Europejski Bank Centralny – nieodzowne jest stworzenie instrumentów (kanałów) bezpośredniego oddziaływania NBP na funkcjonowanie instytucji rynku papierów wartościowych i uzyskiwania zeń informacji. Wbrew stanowisku wyrażanemu w toku prac nad ustawą, informacje, jakimi dysponuje członek władz spółki i organ zewnętrzny uprawniony w trybie administracyjnym do żądania ich udostępnienia – nie są równoważne. Decyduje tu przede wszystkim to, że właściciel akcji uzyskuje informacje na bieżąco. Informacje jakie NBP uzyskuje dzięki uczestniczeniu jako akcjonariusz w organach KDPW, umożliwiają mu skuteczność działania NBP w zakresie realizowania jego konstytucyjnych funkcji ustalania i realizowania polityki pieniężnej.

7. Pozorność argumentu o ustawowym zakazie udziału NBP w akcjonariacie Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych.

Rząd, prezentując autopoprawkę dotyczącą zmiany składu akcjonariatu Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych, wprowadzoną jako zmieniony pkt 37 w art. 1 projektu rządowego, ustalający nowe brzmienie art. 46 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, następstwem czego miało być wyłączenie NBP z akcjonariatu KDPW i zobligowanie (na mocy art. 19 ustawy zmieniającej) Narodowego Banku Polskiego do zbycia wszystkich posiadanych akcji KDPW, uzasadniał tę zmianę koniecznością usunięcia sprzeczności wewnątrzsystemowej między art. 5 ust. 2 ustawy o NBP a zmienianym art. 46 ust. 3. Argument ten ma charakter pozorny.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że regulacja dotycząca uczestnictwa NBP w akcjonariacie KDPW istniała już w 1994 r. i została utrzymana przepisami ustawy o publicznym obrocie papierami wartościowymi oraz ustawy o obrocie instrumentami finansowymi. Art. 46 ust. 3 w brzmieniu pierwotnym jest normą szczególną w stosunku do normy generalnej zawartej w art. 5 ust. 2 ustawy o NBP, która stanowi, że „NBP nie może być udziałowcem bądź akcjonariuszem innych osób prawnych, z wyjątkiem prowadzących działalność usługową wyłącznie na rzecz instytucji finansowych i Skarbu Państwa”. KDPW jest osobą prawną prowadzącą właśnie taką działalność, o jakiej mowa w art. 5 ust. 2 *in fine* ustawy o NBP.

Nabycie akcji KDPW przez NBP nastąpiło pod rządami poprzedniej ustawy o NBP i miało na celu usprawnienie dokonywania rozliczeń oraz wykonywanie przez NBP nadzoru właścicielskiego nad KDPW, do czego niezbędne było wykonywanie prawa głosu z akcji. Przepis art. 46 ust. 3 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi nie tylko nie był sprzeczny z art. 5 ust. 2 ustawy o NBP, lecz przeciwnie – konkretyzował przewidziany w nim wyjątek od zasady ogólnej. Nie ma tu miejsca na „sprzeczność wewnątrzsystemową”.

8. Problem proporcjonalności regulacji prawnych zakwestionowanych we wniosku Prezydenta (art. 2 Konstytucji).

8.1. Prezydent Rzeczypospolitej w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji przedstawił we wniosku do Trybunału zarzut niezgodności art. 19 w związku z art. 1 pkt 37 lit. a ustawy z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw z art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1, art. 9 w związku z art. 91 ust. 1 i 2 oraz z art. 227 ust. 1 Konstytucji. Podkreślił w nim, że wykluczenie tą ustawą NBP z akcjonariatu KDPW i pozbawienie NBP prawa wykonywania praw z akcji KDPW ogranicza możliwości właściwego wykonywania przez NBP powierzonych mu przez Konstytucję funkcji, do czego niezbędne jest „sprawowanie efektywnego nadzoru nad KDPW przez NBP. Uzasadnia to (...) zasadnicza rola usług rozrachunkowych świadczonych przez Krajowy Depozyt dla czynności realizujących politykę pieniężną NBP oraz związki operacyjne pomiędzy KDPW i systemami płatności NBP” (s. 3 wniosku).

8.2. Trybunał przypomina, że jednym z założeń uchwalonej ustawy jest uchylenie możliwości oddziaływania ze strony Narodowego Banku Polskiego na Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych poprzez bezpośrednie wykonywanie uprawnień z akcji, przy utrzymaniu nadzoru nad KDPW ze strony Komisji Nadzoru Finansowego i oddziaływania na KDPW poprzez tę Komisję. W wyniku wejścia w życie uchwalonej ustawy, po obowiązkowej sprzedaży akcji Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych, Narodowy Bank Polski utraci uprawnienia wobec wymienionej instytucji wynikające z akcji, a uprawnienia te zostają zastąpione uprawnieniami w zakresie „nadzoru typu *oversight*” przez co należy rozumieć nadzór znany prawu publicznemu. Uprawnienia akcjonariusza z akcji nie oznaczają bezpośredniego zarządzania spółką, ale na gruncie nowych przepisów Narodowy Bank Polski traci dotychczasowe możliwości efektywnego, korporacyjnego oddziaływania, poprzez udział w organach statutowych spółki, na kierunki działalności Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych.

Wyłączając możliwość oddziaływania przez NBP na KDPW w sposób bezpośredni i pośredni poprzez wykonywanie prawa głosu z akcji posiadanych przez NBP w KDPW, w służących temu formach organizacyjnych, w nowej redakcji, w art. 64a przewidziano uprawnienie dla Prezesa NBP dające mu w określonych sytuacjach prawo żądania od KDPW informacji w sprawach dotyczących działalności KDPW w zakresie dokonywania rozrachunku i rozliczeń transakcji, których przedmiotem są instrumenty finansowe, a także – w wypadku, gdy w ocenie Prezesa NBP działalność KDPW nie zapewnia bezpiecznego i sprawnego funkcjonowania systemów rozrachunku – tylko prawo zawiadamiania o tym Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego. Zmiany prowadzą do przekształcenia sprawowanego dotychczas przez NBP także nadzoru właścicielskiego z tytułu praw z akcji KDPW w model nadzoru typu *oversight*, który ma w istocie charakter opiniodawczy i instrukcyjny, z przeniesieniem uprawnień do KNF, bez prawa samodzielnego i bezpośredniego, aktywnego oddziaływania na tok pracy KDPW ze strony NBP, a także bez możliwości uzyskiwania bezpośrednio przez NBP informacji o funkcjonowaniu rynków finansowych, na podstawie informacji rejestrowanych w Depozycie.

Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd Zarządu Narodowego Banku Polskiego, wsparty opinią EBC, że nowe uprawnienia stwarzają bardziej ograniczone możliwości oddziaływania NBP na Krajowy Depozyt niż dotychczasowe uprawnienia wynikające z korzystania z praw z akcji.

8.3. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że art. 227 ust. 1 Konstytucji nakłada na NBP obowiązek realizacji polityki pieniężnej. Posiadane przez Narodowy Bank Polski uprawnienia właścicielskie realizowane poprzez posiadany pakiet akcji Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych decydują aktualnie, obok innych przysługujących mu instrumentów, o możliwości uzyskania wiedzy stanowiącej jeden z ważnych elementów realizacji, także metodami niewładczymi, zadań i funkcji określonych w art. 227 ust. 1 Konstytucji. Jak to wyjaśniono w powołanych wcześniej orzeczeniach TK, wykładnia prawa polskiego w zgodzie z prawem Unii Europejskiej, co przywołuje

NBP w swych pismach, ma na celu unikanie sprzeczności między prawem polskim a prawem Unii. Zasada wykładni w zgodzie z prawem europejskim obejmuje także przepisy konstytucyjne. Powinny one być interpretowane w taki sposób, aby unikać powstania sytuacji, w której przepisy prawa pierwotnego lub pochodnego Unii Europejskiej pozostawałyby w sprzeczności z prawem polskim. Rozwiązania dotyczące niezależności krajowych banków centralnych przyjęte w prawie Unii Europejskiej w pełni mieszczą się w granicach swobody regulacyjnej wyznaczonych przez Konstytucję w jej art. 227 ust. 1. Nie ma żadnej potrzeby, aby odwołując się do prawa Unii Europejskiej, zawęzać – w drodze interpretacji – dotychczas zdefiniowany przez doktrynę i orzecznictwo zakres swobody regulacyjnej wyznaczony prawodawcy przez Konstytucję.

8.4. Rozważany w rozpatrywanej sprawie problem granic swobody legislacyjnej ustawodawcy nie sprowadza się do tego, czy ustawodawca ma w ogóle prawo zmieniać regulacje ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, w tym szczegółowe przepisy dotyczące struktury prawnej KDPW i form działania NBP. Trybunał stwierdza, że ustawodawca w tym zakresie dysponuje swobodą, ograniczoną wszakże, art. 2 Konstytucji. Korzystając ze swych legislacyjnych uprawnień nie może bowiem dokonywać takich zmian w odniesieniu do ustrojowych zadań NBP jako organu konstytucyjnego oraz szczegółowych zadań i kompetencji tego organu, które ograniczyłyby możliwości wykonywania nałożonych nań zadań konstytucyjnych lub ograniczałyby instrumentarium prawne służące mu i niezbędne dla jego efektywnego funkcjonowania zgodnie z określonym w Konstytucji celem działania.

Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że aby ocenić poprawność przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania prawnego, należy dokonać oceny niezbędności, skuteczności i proporcjonalności działania objętych wnioskiem przepisów z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawnego.

Wывiedziona z art. 2 Konstytucji zasada proporcjonalności szczególnie naciska kładzie na adekwatność celu legislacyjnego i środka użytego do jego osiągnięcia. To znaczy, że spośród możliwych (i zarazem legalnych) środków oddziaływania należałoby wybrać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu. Rozpatrując zgodność zakwestionowanej regulacji z zasadą proporcjonalności (z art. 2 Konstytucji) należy zbadać trzy istotne zagadnienia: 1) czy ta regulacja jest niezbędna dla ochrony i realizacji interesu publicznego, z którym jest związana, 2) czy jest efektywna, umożliwiając osiągnięcie zamierzonych celów, 3) czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela lub inny podmiot prawny.

8.5. W tym kontekście art. 2 Konstytucji stanowi podstawę do rozróżnienia dopuszczalnych reform statusu prawnego banku centralnego i ogólnych zasad jego funkcjonowania oraz, z drugiej strony, niedopuszczalnych form ingerencji

w chronioną sferę jego niezależności (art. 227 ust. 1 Konstytucji). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę w zaskarżonych przepisach zasadniczo zmieniają zasady funkcjonowania Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych.

Trybunał stwierdza, że zakwestionowane przez Prezydenta regulacje, ustanowione w zaskarżonych przepisach, nie mogą zostać uznane za dopuszczalną formę ingerencji ograniczającej i zmieniającej konstytucyjnie chronioną sferę niezależności NBP jako organu konstytucyjnego, któremu przysługuje konstytucyjne prawo realizowania polityki pieniężnej. Utrata uprawnień z akcji przez NBP wobec KDPW na mocy kwestionowanych przepisów, pozbawiających go koniecznych instrumentów dla realizacji jego konstytucyjnych funkcji i zadań, nie jest niezbędna do realizacji strategicznych celów, które były przyczyną inicjatywy ustawodawczej w drukach sejmowych nr 64 i 64-A. Celem tym była implementacja do polskiego porządku prawnego dyrektyw Parlamentu Europejskiego, Rady Unii i Komisji. Zmiana ograniczająca status prawny NBP jako konstytucyjnego organu nie była też konieczna dla realizacji wskazanego w autopoprawce celu – prywatyzacji Giełdy Papierów Wartościowych SA, skoro w składzie akcjonariuszy, w nowej redakcji art. 46 ust. 3 ustawy, pozostają wszystkie inne, poza NBP, podmioty w tym także wyposażone w fundusze publiczne. Zmiana statusu prawnego NBP wobec Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych oznacza nieproporcjonalną ingerencję ustawodawcy w określoną w art. 227 Konstytucji sferę samodzielności NBP (w zakresie polityki pieniężnej). W sferze tej akcjonariat NBP w KDPW umożliwia szybkie reagowanie na kształtowanie i realizację polityki pieniężnej w oparciu o niezbędne informacje, jakie wynikają z rejestracji procesów finansowych dokonywanych przez KDPW. Możliwości tych nie zapewnia substytucyjnie przyznana przez nowelę kompetencja nadzorcza dla Narodowego Banku Polskiego na podstawie przepisów prawa publicznego. Naruszeniem niezależności Narodowego Banku Polskiego jest też sformułowanie przez ustawodawcę powinności pozbycia się akcji KDPW. Okoliczność, że NBP może nie dokonać zbycia, lecz pozostać akcjonariuszem pod rygorem wszakże utraty prawa głosu, nie niweczy zarzutu wkroczenia w sferę jego niezależności, podczas gdy pozbawienie prawa głosu oznacza faktyczne ograniczenie dostępu do informacji przez uczestnictwo NBP w gremiach decyzyjnych KDPW wykonujących prawo głosu.

8.6. Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do problemu realizacji polityki pieniężnej przez NBP, przypomina, że w wyniku ratyfikacji Traktatu o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, podpisanego w dniu 16 kwietnia 2003 r. w Atenach (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864), którego konstytucyjność potwierdził Trybunał wyrokiem z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04 (OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49), Polska została zobowiązana do respektowania prawa Unii Europejskiej, również w zakresie dotyczącym statusu banku centralnego.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził wówczas, odnosząc się do podniesionego zarzutu niezgodności przepisów Traktatu akcesyjnego z art. 227 Konstytucji, że „Przepis art. 105 TWE nie ma charakteru samowystającego, w związku z czym nie można

mówić wprost o kolizji tego unormowania z art. 227 ust. 1 Konstytucji, który czyni centralnym bankiem państwa Narodowy Bank Polski, przyznaje mu wyłączne prawo emisji pieniądza oraz kompetencję ustalania i realizowania polityki pieniężnej, jak również obarcza odpowiedzialnością za wartość polskiego pieniądza. Zaskarżone przepisy wspólnotowe dotyczą ustanowienia ESBC i Europejskiego Banku Centralnego (art. 8 TWE) oraz polityki pieniężnej Wspólnoty Europejskiej (art. 105 TWE), prowadzonej w ramach ESBC, który składa się z Europejskiego Banku Centralnego oraz z banków centralnych państw członkowskich.

W celu wykonania zadań ESBC, Europejski Bank Centralny uchwała rozporządzenia, które mają zasięg ogólny, wiążą w całości i są bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich (art. 110 ust. 2, zd. 1 i 2 TWE). Dopiero porównanie treści tych rozporządzeń z treścią art. 227 ust. 1 Konstytucji może prowadzić do ewentualnego stwierdzenia zgodności (bądź niezgodności) między nimi a Konstytucją.

Z tego powodu należy uznać, że art. 105 TWE nie poddaje się kontroli zgodności z art. 227 ust. 1 Konstytucji”.

W wyniku przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej do polskiego systemu prawnego zostało, w określonym zakresie, implementowane ustawodawstwo unijne, z którego wynikają również określone prawa i obowiązki władz publicznych w relacjach z Europejskim Bankiem Centralnym. Nie zostały one z punktu widzenia ich zgodności z art. 227 ust. 1 Konstytucją w jakikolwiek sposób podważone.

8.7. Opiniowanie projektów aktów prawnych przez Europejski Bank Centralny ma m.in. na celu zwrócenie państwu uwagi na ewentualne naruszenie prawa Unii Europejskiej albo na negatywne konsekwencje proponowanego aktu dla realizacji celów Wspólnoty Europejskiej. Ułatwia to przestrzeganie prawa Unii Europejskiej oraz określenie i prowadzenie polityki krajowej przez rządy państw członkowskich z uwzględnieniem wymogów integracji europejskiej. Poglądy wyrażone w opinii EBC – jak już wspomniano – nie mają charakteru wiążącego dla organów państw członkowskich. Organy krajowe zasięgające opinii Europejskiego Banku Centralnego powinny jednak rozważyć poglądy wyrażone w tej opinii, gdyż mogą one istotnie oddziaływać na treść projektów krajowych aktów prawnych, skłaniając organy krajowe do skorygowania tych projektów stosownie do „proeuropejskiej” wykładni przepisów Konstytucji RP. Powinny one wnikliwie rozpatrywać opinie Europejskiego Banku Centralnego dotyczące przedkładanych mu projektów ustaw, a jeżeli zgodne są one ze wskazanym wyżej kierunkiem wykładni opiniowanych regulacji, odpowiednio odnieść się do projektu.

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 19 w związku z art. 1 pkt 37 lit. a ustawy z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw jest niezgodny z art. 227 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

9. Art. 9 i art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji jako wzorce kontroli konstytucyjności.

9.1. W ocenie Prezydenta, zaskarżone przepisy są niezgodne z art. 9 i art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji. Z uzasadnienia wniosku wynika, że w ocenie Prezydenta naruszenie wymienionych przepisów konstytucyjnych stanowi konsekwencję przyjęcia we wniosku niezgodności ich treści z treścią art. 108 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że w ramach kontroli prewencyjnej Trybunał nie ma kompetencji do badania zgodności ustaw z umowami międzynarodowymi, ale jednocześnie stwierdza, że zaskarżone przepisy w rozpatrywanej sprawie nie zawierają regulacji, które podważyłyby obowiązek przestrzegania prawa międzynarodowego jako taki albo zawierały postanowienia, które regulowałyby miejsce umów międzynarodowych w polskim porządku prawnym odmiennie od regulacji zawartych w Konstytucji. Nie ma z tego względu podstaw do stwierdzenia niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 9 i art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji.

10. Wnioskodawca zgłosił wśród wzorców kontroli konstytucyjności art. 7 Konstytucji. W tym zakresie zarzutu nie udowodnił. Brak jest więc podstaw do uznania art. 7 za adekwatny wzorzec kontroli.

11. Art. 21 ust. 1 Konstytucji jako wzorzec kontroli.

Trybunał stwierdza, że w art. 19 ustawy ustawodawca, ustanawiając obowiązek odpłatnego zbycia akcji KDPW przez NBP wskazanym przez ustawodawcę podmiotom (nowe brzmienie art. 46 ust. 3), dokonał głębokiej ingerencji w sferę uprawnień właścicielskich banku centralnego, stanowiąc, że NBP po upływie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy ma utracić prawo głosu z akcji, zachowując tylko prawo do zbycia akcji po tym terminie. Jak wynika z przeprowadzonej w poprzednich punktach wyroku analizy, przedmiotem regulacji zakwestionowanych przez wnioskodawcę przepisów ustawy zmieniającej oraz przedmiotem zarzutu niezgodności tych przepisów z Konstytucją było – poprzez wyłączenie NBP z akcjonariatu KDPW i ustawowe pozbawienie go prawa głosu z akcji KDPW – sprzeczne z art. 227 ust. 1 Konstytucji pozbawienie NBP instrumentów prawnych, zapewniających mu efektywne wykonywanie jego konstytucyjnych zadań związanych z realizacją polityki pieniężnej.

W wyroku z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K. 8/98, Trybunał Konstytucyjny wyraził w pełnym składzie pogląd, że „art. 21 ust. 1 Konstytucji, jako przepis wyrażający podstawową wartość ustrojową, chroni własność niezależnie od jej podmiotu” (OTK ZU nr 3/2000, poz. 87, s. 399). Zaskarżona ustawa przewiduje w art. 19 obowiązek zbycia akcji oraz ograniczenie uprawnień w nich inkorporowanych. Tego rodzaju ingerencja oznacza naruszenie gwarancji prawa własności NBP i wynikających z niego innych uprawnień właścicielskich. Z punktu widzenia beneficjenta tych uprawnień (NBP) skoro istota prawa z posiadania akcji w Krajowym Depozycie zawiera się przede wszystkim w możliwości przysługującej akcjonariuszom uczestniczenia w organach spółki dla wykonywania przez NBP jego zadań w zakresie realizowania polityki

pieniężnej, to zakaz posiadania akcji (lub utraty praw korporacyjnych z akcji) narusza art. 21 Konstytucji. Dlatego należy uznać, że zaskarżony przepis art. 19 w związku z art. 1 pkt 37 lit. a ustawy z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw jest także niezgodny z art. 21 ust. 1 Konstytucji.

12. Reasumując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 19 w związku z art. 1 pkt 37 lit. a ustawy z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw jest niezgodny z art. 227 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji i z art. 21 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 7, art. 9 oraz art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przepis uznany za niekonstytucyjny nie jest nierozdzielnie związany z resztą ustawy i uznanie jego niekonstytucyjności nie skutkuje wadliwością pozostałego tekstu normatywnego.

W tym stanie Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Janusza Niemcewicza
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 16 lipca 2009 r., sygn. akt Kp 4/08

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 wyroku w części dotyczącej orzeczenia niezgodności z Konstytucją art. 19 w związku z art. 1 pkt 37 lit. a ustawy z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw.

Uważam, że argumenty przyjęte przez Trybunał jako uzasadniające niekonstytucyjność kwestionowanych przepisów nie są wystarczające do obalenia domniemania ich konstytucyjności.

I

Koronnym argumentem przemawiającym według Trybunału za niezgodnością kwestionowanych przepisów z art. 227 w zw. z art. 2 Konstytucji jest to, że realizowane poprzez posiadany pakiet akcji KDPW uprawnienia właścicielskie NBP umożliwiają uzyskanie wiedzy na temat polityki spółki i rejestrowanych przez nią przepływów finansowych, niezbędnej dla wykonywania funkcji konstytucyjnych.

Trybunał zwraca zatem uwagę na ograniczenia w dostępie do informacji o Krajowym Depozycie, wynikające z utraty uprawnień właścicielskich, nie wykazując jednak – w mojej ocenie – w jaki sposób ograniczenia te mają ograniczać możliwość prowadzenia polityki pieniężnej. Trybunał pomija przy tym, że prawo akcjonariusza do informacji o spółce akcyjnej jest ograniczone, a jego zakres wyznaczają między

innymi przepisy art. 6 § 4 i art. 428 Kodeksu spółek handlowych. Ograniczenia te obejmują zarówno informacje udzielane na walnym zgromadzeniu jak i poza walnym zgromadzeniem.

Tracąc uprawnienia właścicielskie, Narodowy Bank Polski uzyskał nowe kompetencje pozwalające zwłaszcza na uzyskiwanie niezbędnych informacji. W szczególności na żądanie Prezesa NBP członkowie zarządu lub pracownicy Depozytu będą mieli obowiązek udzielić informacji w sprawach dotyczących działalności Depozytu w zakresie dokonywania rozrachunku lub rozliczania transakcji (nowy art. 64 a ust. 1).

Utrzymany zostaje nadzór nad Krajowym Depozytem Papierów Wartościowych ze strony Komisji Nadzoru Finansowego. Ustawa o obrocie instrumentami finansowymi przewiduje szczegółowe uprawnienia Komisji Nadzoru Finansowego w stosunku do Depozytu w art. 47, 48, 50 czy 64. Komisja ma między innymi prawo do otrzymania – na żądanie – kopii dokumentów oraz pisemnych i ustnych wyjaśnień, a przewodniczący Komisji lub jego przedstawiciel może uczestniczyć w posiedzeniu Rady Depozytu i w walnych zgromadzeniach.

Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o nadzorze nad rynkami finansowymi członkiem Komisji Nadzoru Finansowego jest Prezes NBP lub delegowany przez niego wiceprezes. Ma on zatem z tego tytułu dostęp do informacji uzyskiwanych przez Komisję i wpływ na podejmowane przez nią działania. Ponadto na podstawie art. 17 tej ustawy przewodniczący Komisji i Prezes NBP przekazują sobie informacje, w tym niejawnie, w zakresie niezbędnym dla wykonywania ustawowych zadań. Mogą również zawrzeć umowę o wymianie informacji.

Trybunał Konstytucyjny uznając, że ograniczenie dostępu do informacji w wyniku utraty praw właścicielskich utrudnia realizację konstytucyjnych zadań NBP w stopniu powodującym niezgodność z art. 227 ust. 1 Konstytucji nie wskazał jednocześnie jakich informacji, do których miałyby – w zgodzie z Kodeksem spółek handlowych – dostęp NBP jako akcjonariusz, nie mógłby uzyskać dzięki przysługującym mu uprawnieniom lub z tytułu członkostwa Prezesa w Komisji Nadzoru Finansowego.

Trybunał Konstytucyjny zwrócił ponadto uwagę, że udział NBP w akcjonariacie Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych stanowi dodatkową gwarancję wykonania konstytucyjnego obowiązku realizacji polityki pieniężnej. Wraz z wejściem w życie badanych przepisów NBP utraciłby dotychczasowe możliwości korporacyjnego oddziaływania na kierunki działalności KDPW.

W toku postępowania nie wykazano jednak, że możliwości te stanowią niezbędny warunek realizacji przez NBP jego konstytucyjnych zadań. Polityka pieniężna polega na wyborze i realizacji celów makroekonomicznych przez regulowanie podaży i popytu na pieniądź. KDPW nie dysponuje instrumentami, które umożliwiałyby mu wpływ na podaż pieniądza. W moim przekonaniu zakres uprawnień, jaki NBP i jego organy będą miały na gruncie nowych przepisów, nie będzie utrudniał realizacji konstytucyjnych zadań przez polski bank centralny. Ustawodawca ustanawiając zaskarżone przepisy nie wykroczył poza granice swobody regulacyjnej wyznaczone w Konstytucji.

II

Co do przyjętej przez Trybunał niezgodności z art. 21 Konstytucji uważam, że przepis ten nie stanowi adekwatnego wzorca dla kontroli zaskarżonych przepisów.

Po pierwsze – Trybunał podkreśla, że akcje Narodowego Banku Polskiego w KDPW postrzega nie tyle jako składnik kapitału, ile jako środek realizacji zadań NBP, a zwłaszcza jako dające możliwość czerpania informacji przysługujących akcjonariuszom.

Po drugie – na tle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału oraz poglądów doktryny wysoce wątpliwe jest, czy konstytucyjne gwarancje własności z art. 21 Konstytucji odnoszą się do osób prawa publicznego, jaką jest NBP.

Konstytucyjna zasada niezależności Narodowego Banku Polskiego obejmuje także ochronę jego niezależności majątkowej. Ma ona jednak odmienny charakter od ochrony własności prywatnej i nie wyklucza całkowicie ingerencji w tę własność, jeżeli ingerencja taka znajduje uzasadnienie w innych wartościach konstytucyjnych.

Zaskarżone przepisy stanowią element szerszej reformy rynku instrumentów finansowych. W mojej ocenie reforma instytucji rynku finansowego może uzasadniać ingerencję ustawodawczą w sferę składników majątku NBP w zakresie niezbędnym do dostosowania tej sfery do nowego, przewidywanego przez ustawodawcę zakresu zadań i kompetencji.

POSTANOWIENIE

z dnia 17 grudnia 2009 r.

Sygn. akt U 6/08

[Rybołówstwo – krajowe akty prawne wykonujące prawo UE]

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Teresa Liszcz – przewodniczący

Adam Jamróz

Marek Kotlinowski – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 17 grudnia 2009 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

§ 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 lutego 2008 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i trybu udzielania pomocy finansowej w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004-2006” (Dz. U. Nr 23, poz. 140), w części dotyczącej § 132aa pkt 4 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 września 2004 r. w sprawie warunków i trybu udzielania pomocy finansowej w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004-2006” (Dz. U. Nr 213, poz. 2163, ze zm.), z art. 2, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji,

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 oraz z 2009 r. Nr 56, poz. 459) **umorzyć postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.**

UZASADNIENIE

(…)

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zakwestionowany przez grupę posłów (dalej: wnioskodawca) § 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 lutego 2008 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i trybu udzielania pomocy finansowej w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Rybołówstwo i przetwórstwo ryb

2004-2006” (Dz. U. Nr 23, poz. 140; dalej: rozporządzenie zmieniające) wprowadził zmiany w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 września 2004 r. w sprawie warunków i trybu udzielania pomocy finansowej w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004-2006” (Dz. U. Nr 213, poz. 2163, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 14 września 2004 r.) w zakresie zasad udzielania pomocy finansowej za czasowe zawieszenie działalności połowowej dorsza w 2007 r. Zgodnie z § 132aa rozporządzenia z 14 września 2004 r., dodanym przez zakwestionowany przepis rozporządzenia zmieniającego: „Pomocy finansowej za czasowe zawieszenie działalności połowowej dorsza w 2007 r. udziela się armatorowi statku rybackiego o polskiej przynależności, który:

- 1) posiadał przyznaną kwotę połowową dorsza na 2007 rok;
- 2) nie prowadził połowów w okresie dodatkowych:
 - a) 26 dni kalendarzowych na podobszarach 22-24 albo
 - b) 24 dni kalendarzowych na podobszarach 25-27
 – określonych w załączniku I do rozporządzenia Rady (WE) nr 2187/2005 z dnia 21 grudnia 2005 r. w sprawie zachowania zasobów połowowych w wodach Morza Bałtyckiego, cieśnin Bełt i Sund poprzez zastosowanie środków technicznych oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1434/98 i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 88/98 (Dz. Urz. UE L 349 z 31.12.2005);
- 3) udokumentował brak działalności połowowej statku rybackiego w dniach, o których mowa w pkt 2;
- 4) przestrzegał zakazu połowów dorsza określonego w art. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 804/2007 z dnia 9 lipca 2007 r. ustanawiającego zakaz połowów dorsza w Morzu Bałtyckim (podobszary 25-32, wody WE) przez statki pływające pod banderą Polski (Dz. Urz. UE L 180 z 10.07.2007, str. 3)”.

Wątpliwości wnioskodawcy budzi nie cały § 132aa rozporządzenia z 14 września 2004 r., a jedynie jego pkt 4, w którym ustanowiona została przesłanka uzyskania pomocy finansowej za czasowe zawieszenie działalności połowowej dorsza w 2007 roku, przestrzegania zakazu połowu dorsza określonego w powołanym wyżej rozporządzeniu Komisji (WE) z dnia 9 lipca 2007 r. (dalej: rozporządzenie KE z 9 lipca 2007r.). Zdaniem wnioskodawcy, ustanowienie tego warunku jako koniecznego do uzyskania rekompensaty pieniężnej za czasowe zawieszenie działalności połowowej dorsza w okresach ochronnych w 2007 roku narusza zasadę zaufania obywatela do państwa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, zasadę ochrony praw słusznie nabytych, określoną w art. 21 ust. 1 Konstytucji, zasadę równości, wyrażoną w art. 32 Konstytucji i zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

2. Ocenę zarzutów wnioskodawcy musi poprzedzić kilka uwag ogólnych dotyczących przedmiotu niniejszej sprawy.

2.1. Rozporządzenie z 14 września 2004 r., znowelizowane przez zakwestionowany we wniosku § 1 pkt 2 rozporządzenia zmieniającego, jest jednym z kilku krajowych aktów prawnych realizujących wspólną politykę rybołówstwa w ramach Unii

Europejskiej (dalej: UE). Głównym celem wspólnej polityki rybołówstwa jest, zgodnie z art. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 2371/2002 z dnia 20 grudnia 2002 r. w sprawie ochrony i zrównoważonej eksploatacji zasobów rybołówstwa w ramach wspólnej polityki rybołówstwa (Dz. Urz. UE L 358 z 31.12.2002, s. 59; dalej: rozporządzenie Rady z 2002 r.), ochrona i zrównoważona eksploatacja żywych zasobów mórz, pozwalająca na kontynuację połowów przy zapewnieniu „uczciwych standardów życiowych dla tych, którzy zależni są od działalności połowowej” i uwzględnieniu interesów konsumentów.

Ocena i kontrola stosowania zasad wspólnej polityki rybołówstwa przez państwa członkowskie należy do Komisji Europejskiej (dalej: KE). Zgodnie z art. 26 ust. 2 rozporządzenia Rady z 2002 r., jeśli istnieje jakiekolwiek zagrożenie realizacji celów tej polityki, KE informuje na piśmie państwo członkowskie o swoich wnioskach i ustanawia nieprzekraczalny, minimalnie 15-dniowy termin na wykazanie zgodności działania państwa z zasadami wspólnej polityki rybołówstwa i przedstawienie swoich uwag przez państwo członkowskie. Jeśli została wyczerpana kwota połowowa, przydział lub dostępny udział państwa członkowskiego, KE może natychmiast zakazać działalności połowowej.

2.2. Przystępując do UE, Polska zaakceptowała *acquis communautaire* w obszarze rybołówstwa i stała się adresatem ogółu przepisów wspólnotowych stanowiących wspólną politykę rybołówstwa. Cele tej polityki realizowane są przez Polskę w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004-2006” na podstawie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie Sektorowego Programu Operacyjnego „Rybołówstwo i przetwórstwo ryb 2004-2006” (Dz. U. Nr 197, poz. 2027, ze zm.) oraz przywołanego już rozporządzenia z 14 września 2004 r., w którym określone zostały między innymi warunki uzyskania rekompensaty finansowej za czasowe zawieszenie działalności połowowej dorsza w roku 2007.

2.3. Wnioskodawca kwestionuje jeden z warunków ustanowionych w rozporządzeniu zmieniającym, od którego ustawodawca uzależnił przyznanie rybakom pomocy finansowej za czasowe zawieszenie działalności połowowej dorsza w 2007 r. Warunkiem tym jest przestrzeganie przez armatora statku rybackiego o polskiej przynależności zakazu połowu dorsza określonego w rozporządzeniu KE z 9 lipca 2007 r.

Zakaz ten został ustanowiony przez KE na podstawie informacji uzyskanych od jej inspektorów, którzy podczas kontroli ustalili, że połowy dorszy dokonane przez polskie statki w 2007 r. trzykrotnie przekroczyły ilości zgłoszone KE przez Polskę. W związku z tym KE uznała, że ogólna kwota połowowa przyznana Polsce na 2007 r. w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1941/2006 z dnia 11 grudnia 2006 r. ustalającym wielkości dopuszczalnych połowów i inne związane z nimi warunki dla niektórych zasobów rybnych i grup zasobów rybnych mające zastosowanie do Morza Bałtyckiego na 2007 r. (Dz. Urz. UE L 367 z 22.12.2006, s. 1) została przez Polskę wyczerpana. W związku z brakiem odpowiednich działań ze strony polskich władz w postaci

wprowadzenia tymczasowego zakazu połowów dorsza, do czego zobowiązują Polskę przepisy wspólnotowe, KE z własnej inicjatywy określiła, że z dniem wejścia w życie rozporządzenia KE z 9 lipca 2007 r. (to jest od 11 lipca 2007 r.) do 31 grudnia 2007 r. obowiązuje zakaz połowu, przechowywania, przeładunku lub wyładunku dorsza przez statki pływające pod polską banderą. Rozporządzenie, co wynika z istoty tego aktu prawnego, w całości i bezpośrednio stało się częścią polskiego porządku prawnego z chwilą jego wejścia w życie.

3. Przechodząc do analizy argumentacji zawartej we wniosku, Trybunał Konstytucyjny przypomniiał, że, zgodnie z art. 188 pkt 1-3 Konstytucji, którego treść powtórzona została w art. 2 ust. 1 pkt 1-3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), kontrola Trybunału obejmuje ustawy, umowy międzynarodowe i przepisy prawa wydawane przez centralne organy państwowe. Takie sformułowanie kognicji Trybunału pozostawia poza zakresem jego kontroli, między innymi, prawo stanowione przez organizację międzynarodową, o którym mowa w art. 91 ust. 3 Konstytucji, czyli wtórne prawo UE. Brak wskazania w enumeratywnym katalogu zawartym w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji wtórnego prawa UE jako przedmiotu kontroli konstytucyjnej, uniemożliwia Trybunałowi orzekanie w sprawie jego zgodności z Konstytucją. Brak kognicji Trybunału w tym zakresie znaczy, że zarzuty w sprawie zgodności aktów wtórnego prawa wspólnotowego z Konstytucją nie mogą być przez Trybunał rozpatrzone.

3.1. W niniejszej sprawie przedmiotem kontroli wskazanym w *petitum* wniosku jest § 1 pkt 2 rozporządzenia zmieniającego, który ustanawia warunki uzyskania rekompensaty finansowej za czasowe zawieszenie działalności połowowej dorsza. Przepis ten narusza, w ocenie wnioskodawcy, zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Uzasadnienie tego zarzutu opiera się na argumentacji, że rybacy, którzy nie wykorzystali do czasu wejścia w życie rozporządzenia KE z 9 lipca 2007 r., ustanawiającego zakaz połowu dorsza, przyznanych im limitów połowowych tego gatunku na 2007 rok, zostali pozbawieni możliwości ich wykorzystania, mimo że specjalne zezwolenia połowowe nie zostały w żaden sposób wyeliminowane z obrotu.

3.2. Odnosząc się do tej części wniosku, Trybunał stwierdził, że § 1 pkt 2 rozporządzenia zmieniającego nie formułuje ani zakazu połowu dorsza, ani prawa do wykorzystania przez rybaków limitów określonych w specjalnych zezwoleniach połowowych. Zakaz połowu dorsza został wprowadzony na mocy rozporządzenia KE z 9 lipca 2007 r., które z chwilą wejścia w życie stało się częścią obowiązującego w Polsce porządku prawnego. Trybunał Konstytucyjny uznał zatem, że przedstawiona przez wnioskodawcę argumentacja na poparcie zarzutu niekonstytucyjności § 1 pkt 2 rozporządzenia zmieniającego nie odpowiada treści tego przepisu. Zarzuty wnioskodawcy o uniemożliwieniu rybakom realizacji niewyczerpanej kwoty połowowej w związku z wejściem w życie unijnego zakazu połowu dorsza w istocie odnoszą się,

w ocenie Trybunału, do rozporządzenia KE z 9 lipca 2007 r. Rozporządzenie to nie zostało zaskarżone w *petitum* wniosku i nie jest przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie. Z tego względu konieczne było umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 2 Konstytucji.

3.3. Zaprezentowana wyżej argumentacja wyczerpuje przesłanki do umorzenia postępowania w zakresie badania zgodności § 1 pkt 2 rozporządzenia zmieniającego z art. 2 Konstytucji. Trybunał odniósł się jednak dodatkowo do zarzutów wnioskodawcy, że zezwolenia połowowe, mające charakter ostatecznych decyzji administracyjnych, nie zostały uchylone po wejściu w życie unijnego zakazu połowu dorsza. Rybacy, kontynuując połowy pomimo zakazu, działali, zdaniem wnioskodawcy, w zaufaniu do ważnej decyzji administracyjnej. Tak sformułowane zarzuty nie podlegają rozpatrzeniu przez Trybunał, odnoszą się bowiem do sfery stosowania, a nie stanowienia prawa. Kontrola i ocena stosowania prawa pozostaje poza kognicją Trybunału.

4. Kolejny zarzut wnioskodawcy pod adresem § 1 pkt 2 rozporządzenia zmieniającego dotyczy naruszenia art. 32 Konstytucji. Zdaniem wnioskodawcy, naruszenie zasady równości polega na uzależnieniu możliwości ubiegania się o pomoc finansową za czasowe zawieszenie działalności połowowej dorsza w 2007 roku od przestrzegania zakazu ustanowionego w rozporządzeniu KE z 9 lipca 2007 r., co prowadzi do nierównego traktowania tylko tych podmiotów „spośród całej grupy [podmiotów] (...) dopuszczającej się naruszeń przepisów dotyczących rybołówstwa”, które naruszyły zakaz zawarty w rozporządzeniu KE z 9 lipca 2007 r. Tylko te osoby bowiem zostały pozbawione prawa do rekompensaty za wstrzymanie się od połowów dorsza w zupełnie innym okresie niż ten, o którym mowa w rozporządzeniu z 9 lipca 2007 r. A zatem, zgodnie z argumentacją wnioskodawcy, rybacy naruszający inne przepisy dotyczące rybołówstwa niż przepisy rozporządzenia KE z 9 lipca 2007 r., mogli ubiegać się o pomoc finansową, o której mowa w art. 132aa rozporządzenia z 14 września 2004 r.

Tak sformułowane uzasadnienie zarzutu naruszenia art. 32 Konstytucji nie może być uwzględnione przez Trybunał Konstytucyjny, gdyż wnioskodawca nie wykazał prawidłowo, w jaki sposób § 1 pkt 2 rozporządzenia zmieniającego narusza zasadę równości wobec prawa.

4.1. Zasada równości oznacza, że wszyscy adresaci danej regulacji charakteryzujący się w równym stopniu określoną cechą istotną (relevantną) powinni być traktowani równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (zob. wyrok TK z 5 listopada 1997 r., sygn. K 22/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 41). Formułując zarzut naruszenia zasady równości, wnioskodawca jest zobowiązany wskazać przede wszystkim wspólną cechę relevantną charakteryzującą adresatów kwestionowanej przez niego normy i wykazać, że norma ta wprowadza zróżnicowanie tychże podmiotów, naruszające art. 32 Konstytucji.

4.2. W niniejszej sprawie wnioskodawca nie spełnił powyższego wymogu. Nie wskazał bowiem wspólnej cechy istotnej, przesądzającej o uznaniu porównywanych grup podmiotów za podobne i pozwalającej na stwierdzenie, że prawo traktuje podmioty podobne w sposób odmienny, nieznaający konstytucyjnego uzasadnienia. W szczególności, wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, nie można przyjąć, że podmioty charakteryzują się wspólną cechą z tej racji, iż dopuszczają się różnego rodzaju naruszeń bliżej nieokreślonych przepisów dotyczących rybołówstwa. Trybunał Konstytucyjny uznał zatem, że wnioskodawca nie uzasadnił zarzutu naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji. Tym samym nie spełnił wymogu, o którym mowa art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK. Brak ten prowadzi do umorzenia postępowania w zakresie badania konstytucyjności § 1 pkt 2 rozporządzenia zmieniającego z art. 32 Konstytucji ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Trybunał Konstytucyjny nie może bowiem samodzielnie formułować argumentów przemawiających na rzecz niekonstytucyjności lub konstytucyjności poddanego kontroli aktu normatywnego, gdyż stanowiłoby to naruszenie wyrażonej w art. 66 ustawy o TK zasady skargowości (por. postanowienie TK z 20 lipca 2004 r., sygn. Ts 116/03, OTK ZU nr 3/B/2004, poz. 182).

5. Wnioskodawca sformułował również zarzut naruszenia zasady ochrony praw nabytych, wynikającej, jego zdaniem, z art. 21 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 Konstytucji „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia”. Zarzut wnioskodawcy nie dotyczy jednak utraty własności, lecz utraty „prawnie uzasadnionego oczekiwania uzyskania efektywnego korzystania (...) z prawa do połowu określonej ilości danego gatunku ryby”. W istocie zatem zarzut odnosi się do *lucrum cessans*, czyli spodziewanych korzyści, które hipotetycznie mogłyby być osiągnięte. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, art. 21 ust. 1 Konstytucji nie przewiduje ochrony praw majątkowych innych niż własność (zob. wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2). Nie odnosi się w związku z tym do ochrony ekspektatywy zysku. Art. 21 ust. 1 Konstytucji nie może być wzorcem kontroli dla oceny zarzutu naruszenia zasady ochrony praw nabytych przez § 1 pkt 2 rozporządzenia zmieniającego. Postępowanie w tym zakresie podlega zatem umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

6. W związku z tym, że wnioskodawca nie wskazał prawa, które podlega ochronie na podstawie art. 21 ust. 1 Konstytucji, nie znajdzie zastosowania w niniejszej sprawie wzorzec z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Art. 31 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, nie może bowiem stanowić całkowicie samoistnego wzorca kontroli i zawsze musi być powoływany w związku z innymi przepisami Konstytucji, normującymi konkretne wolności lub prawa (zob. wyrok TK z 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 33 oraz postanowienie TK z 12 grudnia 2000 r., sygn. Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 59).

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

WYROK

z dnia 5 października 2010 r.

Sygn. akt SK 26/08

[Europejski nakaz aresztowania (II)]

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Maria Gintowt-Jankowicz – przewodniczący

Wojciech Hermeliński – sprawozdawca

Adam Jamróz

Marek Kotlinowski

Andrzej Rzepliński,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 5 października 2010 r., skargi konstytucyjnej Jakuba Tomczaka o zbadanie zgodności:

art. 607k, art. 607l, art. 607m oraz art. 607p ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.) z art. 45 ust. 1, art. 42 ust. 2 i art. 55 ust. 4 Konstytucji oraz z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.) i art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167),

o r z e k a:

Art. 607p § 1 pkt 5 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.) w zakresie, w jakim zawiera podstawę odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania wydanego wobec obywatela polskiego w celu przeprowadzenia postępowania karnego w wypadku, gdy:

- a) dla sądu orzekającego w przedmiocie jego wykonania oczywistym jest, że osoba ścigana nie dopuściła się czynu, w związku z którym nakaz europejski został wydany,
 - b) opis czynu, którego dotyczy europejski nakaz aresztowania uniemożliwia jego kwalifikację prawną,
- jest zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 42 ust. 2 w związku z art. 55 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

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 oraz z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.**

UZASADNIENIE

(...)

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Kwestie formalne.

Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny podniesionych zarzutów należy rozważyć liczne kwestie formalne związane, z jednej strony, z przepisami wskazanymi jako przedmiot zaskarżenia w sprawie, a z drugiej – z przepisami oznaczonymi jako wzorce kontroli.

W rozpatrywanej sprawie przepisy oznaczone jako przedmiot kontroli oraz jako podstawa kontroli zostały wskazane nie tylko w skardze konstytucyjnej z 5 czerwca 2007 r., lecz także w piśmie procesowym z 17 października 2007 r., wniesionym w odpowiedzi na zarządzenie sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 9 października 2007 r., wzywające do usunięcia braków formalnych skargi przez: 1) dokładne określenie sposobu naruszenia konstytucyjnych praw i wolności skarżącego wyrażonych w art. 45 ust. 1 Konstytucji przez zaskarżone art. 607k, art. 607l, art. 607m oraz art. 607p k.p.k.; 2) dokładne określenie sposobu naruszenia konstytucyjnych praw i wolności skarżącego wyrażonych w art. 55 ust. 4 Konstytucji przez zaskarżone art. 607k, art. 607l, art. 607m oraz art. 607p k.p.k.

Skargą konstytucyjną w pierwotnym brzmieniu skarżący zakwestionował art. 607k, art. 607l, art. 607m oraz art. 607p ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.). W piśmie procesowym z 17 października 2007 r., złożonym w odpowiedzi na wskazane powyżej zarządzenie wzywające do usunięcia braków formalnych skargi, skarżący powtórzył ujęcie przedmiotu zaskarżenia z pierwotnej wersji skargi.

1.1. Rekonstrukcja zarzutów na podstawie łącznej analizy *petitum* skargi konstytucyjnej oraz jej uzasadnienia.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej w pierwotnym brzmieniu skarżący nawiązał do brzmienia art. 607r § 1 pkt 6 k.p.k., zgodnie z którym można odmówić wykonania europejskiego nakazu aresztowania, jeżeli za czyn zabroniony, którego dotyczy, można orzec karę dożywotniego pozbawienia wolności albo inny środek polegający na pozbawieniu wolności bez możliwości ubiegania się o jego skrócenie. W tym kontekście wskazał, że w kodeksie postępowania karnego nie określono sposobu,

w jaki sąd ma zbadać te okoliczności. W ocenie skarżącego, jest to równoznaczne z naruszeniem konstytucyjnej zasady prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym obowiązuje zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której decydującą kwestią jest istota przedstawionej Trybunałowi do rozstrzygnięcia sprawy, a nie jej oznaczenie. W tej sytuacji konieczne jest zrekonstruowanie zgłoszonego zarzutu łącznie z treści *petitum* skargi oraz z jej uzasadnienia (por. orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52 oraz wyrok TK z 6 marca 2007 r., sygn. SK 54/06, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 23).

Zasada ta musi znaleźć zastosowanie również w niniejszej sprawie. Z uzasadnienia przedstawionej skargi konstytucyjnej wynika bowiem w sposób niebudzący wątpliwości, że niezależnie od zarzutów ujętych w *petitum* skargi, skarżący kwestionuje również zgodność art. 607r § 1 pkt 6 k.p.k. z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

1.2. Rekonstrukcja wzorców konstytucyjnych wskazanych w skardze.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej (a nie w *petitum*) w jej pierwotnym brzmieniu skarżący wskazuje, że wykonanie europejskiego nakazu aresztowania byłoby sprzeczne z prawem do obrony wynikającym z art. 42 ust. 2 Konstytucji. Skarżący podniósł, że prawo to musi być rozumiane nie tylko jako prawo do korzystania z pomocy obrońcy, lecz musi obejmować także prawo do przygotowania się do rzetelnej obrony i faktycznego odpierania zarzutów, czego przepisy o europejskim nakazie aresztowania nie gwarantują. Nadto skarżący podniósł, że prawo do obrony zostało naruszone także przez niepoinformowanie go o dokładnej treści stawianych mu zarzutów. Jak wskazał, było to wynikiem błędnego tłumaczenia europejskiego nakazu aresztowania wydanego w jego sprawie.

Jak już wskazano powyżej, w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym obowiązuje zasada *falsa demonstratio non nocet*, w myśl której decydującą kwestią jest istota przedstawionej Trybunałowi do rozstrzygnięcia sprawy, a nie jej oznaczenie. Powoduje to konieczność rekonstrukcji zgłoszonego zarzutu łącznie z treści *petitum* skargi oraz z jej uzasadnienia. W badanej sprawie z uzasadnienia przedstawionej skargi konstytucyjnej wynika w sposób jednoznaczny, że niezależnie od wzorców konstytucyjnych ujętych w *petitum* skargi skarżący wskazuje jako wzorzec kontroli także art. 42 ust. 2 Konstytucji.

1.3. Dopuszczalność kontroli konstytucyjności pominięcia ustawodawczego.

W odniesieniu do przedmiotu zaskarżenia należy nadto zauważyć, co następuje.

Ujęcie zarzutów odnoszących się do wszystkich zaskarżonych przepisów wskazuje, że skarżący kwestionuje pominięcie ustawodawcze.

Uzasadniając zarzut niezgodności zaskarżonych przepisów ze wskazanymi wzorcami kontroli, skarżący podniósł, że nowelizacja kodeksu postępowania karnego, implementująca do polskiego porządku prawnego decyzję ramową w sprawie europejskiego nakazu aresztowania, zawiera luki, które „uniemożliwiają w sposób właściwy i wolny od wad realizowanie postanowień decyzji ramowej”.

Wobec brzmienia art. 79 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym skarga konstytucyjna dotyczyć może wyłącznie aktu normatywnego, tj. konkretnego uregulowania zawartego w takim akcie normatywnym, nie jest możliwe kwestionowanie za pomocą tego środka zaniechania ustawodawcy, tj. braku konkretnego uregulowania przez wskazywanie, że brak taki jest niezgodny z Konstytucją.

Odwołując się do dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33), podkreślić trzeba, że zaniechanie ustawodawcy zasadniczo nie może stanowić przedmiotu skargi konstytucyjnej. Trybunał Konstytucyjny nie ma bowiem kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy, polegających na niewydaniu aktu normatywnego, nawet jeżeli obowiązek wydania konkretnego aktu normatywnego wynika z norm konstytucyjnych. Takiej kontroli konstytucyjności zaniechań ustawodawcy Trybunał przeciwstawia jednak sytuację, w której kontrola konstytucyjności dotyczy obowiązującego aktu normatywnego z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej.

Uzasadnienie badanej skargi konstytucyjnej wskazuje, że skarżący kwestionuje pominięcie ustawodawcze polegające na niekompletnym ujęciu przesłanek odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania.

1.4. Wymóg, aby kwestionowany przepis stanowił podstawę prawną ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżącego.

Powyższe stwierdzenie nie rozwiązuje wszystkich problemów formalnych wiążących się z oceną zarzutów podniesionych przez skarżącego.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji skarga konstytucyjna może dotyczyć wyłącznie takiego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji. Przepis ten nakłada zatem na Trybunał Konstytucyjny obowiązek każdorazowego ustalenia w toczącym się postępowaniu, czy na podstawie zaskarżonego przepisu zapadło ostateczne orzeczenie takiego sądu lub organu, dotyczące konstytucyjnych wolności, praw lub obowiązków skarżącego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 maja 2006 r., sygn. SK 32/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 54).

Ustalenia zatem wymaga, czy wszystkie przepisy wskazane przez skarżącego jako przedmiot kontroli stanowiły podstawę prawną ostatecznego rozstrzygnięcia zapadłego w jego sprawie, w związku z którym został sformułowany zarzut naruszenia praw lub wolności konstytucyjnych skarżącego.

Rozstrzygnięcie tej kwestii należy poprzedzić analizą treści przepisów wskazanych przez skarżącego jako przedmiot kontroli.

Kwestionowany art. 607k k.p.k. w brzmieniu obowiązującym w czasie orzekania w sprawie skarżącego miał następujące brzmienie:

„§ 1. Przekazanie z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej osoby ściganej europejskim nakazem aresztowania, zwanym w niniejszym rozdziale «nakazem europejskim»,

następuje w celu przeprowadzenia przeciwko niej, na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, postępowania karnego lub wykonania orzeczonej kary pozbawienia wolności albo innego środka polegającego na pozbawieniu wolności.

§ 2. W razie otrzymania nakazu europejskiego prokurator przesłuchuje osobę, której nakaz dotyczy, informując ją o treści nakazu europejskiego oraz o możliwości wyrażenia zgody na przekazanie lub zgody na niestosowanie przepisu art. 607e § 1, po czym wnosi sprawę do właściwego miejscowo sądu okręgowego.

§ 3. Nakaz europejski może być połączony z wnioskiem o zastosowanie tymczasowego aresztowania lub innego środka zapobiegawczego.

§ 4. Jeżeli odrębne przepisy prawa polskiego stanowią, że ściganie osoby, wobec której wydano nakaz europejski, jest uzależnione od zezwolenia właściwej władzy, przed skierowaniem sprawy do sądu stosuje się przepis art. 13.

§ 5. Jeżeli jednocześnie z wydaniem nakazu europejskiego państwo członkowskie Unii Europejskiej zwróciło się o dokonanie przesłuchania osoby ściganej, osobę taką należy przesłuchiwać przed rozpoznaniem nakazu. Przesłuchanie odbywa się w obecności osoby wskazanej w nakazie europejskim. Przepis art. 588 § 4 stosuje się odpowiednio”.

Powołany powyżej przepis określa cel przekazania osoby ściganej europejskim nakazem aresztowania z terytorium Polski (art. 607k § 1). Wskazuje sposób postępowania w wypadku wpłynięcia nakazu europejskiego (art. 607k § 2 i 4) oraz sposób postępowania w wypadku jednoczesnego z nakazem europejskim wystąpienia o dokonanie przesłuchania osoby ściganej (art. 607k § 5). Dopuszcza ponadto możliwość połączenia nakazu europejskiego z wnioskiem o zastosowanie środka zapobiegawczego (art. 607k § 3).

Jak już wskazano, skarżący kwestionuje konstytucyjność art. 607k k.p.k. w zakresie, w jakim: 1) zezwala na przekazanie osoby ściganej europejskim nakazem aresztowania pomimo nieuprawdopodobnienia faktu popełnienia zarzucanych przestępstw; 2) nie precyzuje wymogów formalnych, jakim powinien odpowiadać europejski nakaz aresztowania; 3) nie precyzuje wymogów formalnych, jakim powinno odpowiadać tłumaczenie europejskiego nakazu aresztowania; 4) nie określa wymogu dołączenia do europejskiego nakazu aresztowania tzw. decyzji bazowej, tj. orzeczenia, z którym wiąże się europejski nakaz aresztowania; 5) nie określa wymogu przedstawienia dowodów wskazujących na prawdopodobieństwo popełnienia przestępstwa przez osobę, której nakaz dotyczy.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że tak ujęty zarzut nie pozostaje w żadnym związku z uregulowaniami pomieszczonymi w art. 607k k.p.k., natomiast może być powiązany z gwarancją zawartą w art. 607p k.p.k.

W konsekwencji w zakresie zarzutu niezgodności art. 607k k.p.k. z art. 45 ust. 1, art. 42 ust. 2 w związku z art. 55 ust. 4 Konstytucji postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

Kolejny z zaskarżonych przepisów, art. 607l k.p.k., w brzmieniu obowiązującym w czasie orzekania w sprawie skarżącego stanowił, co następuje:

„§ 1. W przedmiocie przekazania i tymczasowego aresztowania sąd orzeka na posiedzeniu, w którym mają prawo wziąć udział prokurator i obrońca.

§ 2. Jeżeli osoba ścigana wyrazi taką wolę, sąd przyjmuje od niej do protokołu oświadczenie o zgodzie na przekazanie lub o zgodzie na niestosowanie przepisu art. 607e § 1. Oświadczenie nie może być cofnięte, o czym należy pouczyć osobę ściganą.

§ 3. Na postanowienie sądu w przedmiocie przekazania przysługuje zażalenie. W wypadku, o którym mowa w § 2, zażalenie wnosi się w terminie 3 dni od dnia ogłoszenia postanowienia. Przepisy art. 252 stosuje się odpowiednio”.

Powołany powyżej przepis zawiera uregulowanie odnoszące się do postępowania przed sądem w przedmiocie przekazania osoby ściganej oraz do postępowania w przedmiocie ewentualnego tymczasowego aresztowania takiej osoby. Odnosi się nadto do kwestii zaskarżalności postanowień wydanych w tych kwestiach.

W ujęciu skarżącego art. 607l k.p.k. koliduje ze wskazanymi wzorcami kontroli w zakresie, w jakim: 1) narusza prawa i wolności osoby ściganej, nie przyznając sądowi orzekającemu w przedmiocie przekazania prawa do przeprowadzenia jakiegokolwiek postępowania dowodowego; 2) narusza prawa i wolności osoby ściganej, uzależniając możliwość jej przesłuchania od wniosku państwa członkowskiego wydającego europejski nakaz aresztowania; 3) narusza prawa i wolności osoby ściganej przez umożliwienie sądowi wydanie postanowienia o przekazaniu osoby ściganej na podstawie europejskiego nakazu aresztowania pomimo uniemożliwienia podejrzanemu obrony, która miałaby polegać na ustosunkowaniu się do przedstawionych zarzutów.

Art. 607l k.p.k. nie zawiera zatem treści, które korespondowałyby z zarzutem pominięcia ustawodawczego w przedstawionym powyżej ujęciu.

W konsekwencji w zakresie zarzutu niezgodności art. 607l k.p.k. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 55 ust. 4 Konstytucji postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK. W świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny w przedmiocie konstytucyjności przepisu, który nie był podstawą prawną ostatecznego orzeczenia w sprawie dotyczącej skarżącego, jest bowiem niedopuszczalne.

Zgodnie z art. 607m k.p.k. w brzmieniu obowiązującym w czasie orzekania w sprawie dotyczącej skarżącego:

„§ 1. Postanowienie w przedmiocie przekazania sąd wydaje w terminie 60 dni od dnia zatrzymania osoby ściganej. Jeżeli osoba ścigana złożyła oświadczenie, o którym mowa w art. 607l § 2, termin ten wynosi 10 dni i biegnie od dnia złożenia oświadczenia.

§ 2. W szczególnie uzasadnionych wypadkach, gdy terminy określone w § 1 nie mogą być dotrzymane, postanowienie w przedmiocie przekazania można wydać w terminie kolejnych 30 dni od dnia upływu tych terminów. O opóźnieniu należy powiadomić organ sądowy, który wydał nakaz europejski, podając przyczynę opóźnienia.

§ 3. W wypadku, określonym w art. 607k § 4, terminy, o których mowa w § 1 i 2, bieżą od uzyskania zezwolenia na ściganie. Jeżeli bieg tych terminów już się rozpoczął, ulega on zawieszeniu do czasu uzyskania zezwolenia”.

Przepis określa terminy do wydania orzeczenia w przedmiocie przekazania osoby ściganej na podstawie europejskiego nakazu aresztowania.

Formułując zarzut dotyczący art. 607m k.p.k., skarżący wskazał, że przepis ten jest niezgodny z art. 55 ust. 4 w związku z art. 31 ust. 1, w związku z art. 42 ust. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim narusza prawa i wolności osoby ściganej, nakładając na sąd obowiązek wydania postanowienia w określonym terminie „zakładając prymat szybkości postępowania nad zasadą dokładnego i rzetelnego zbadania zasadności stawianych jej zarzutów w tym zbadania, czy w europejskim nakazie aresztowania został uprawdopodobniony fakt popełnienia przez osobę ściganą przestępstwa”.

W odniesieniu do zarzutu niekonstytucyjności art. 607m k.p.k. należy powtórzyć konkluzję przedstawioną powyżej przy okazji oceny zarzutów odnoszących się do art. 607l k.p.k. Art. 607m k.p.k. nie zawiera treści, które korespondowałyby z zarzutem pominięcia ustawodawczego w przedstawionym wyżej ujęciu.

W zakresie zarzutu niezgodności art. 607m k.p.k. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 55 ust. 4 Konstytucji postępowanie podlega zatem umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK. W świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny w przedmiocie konstytucyjności przepisu, który nie był podstawą prawną ostatecznego orzeczenia w sprawie dotyczącej skarżącego, jest bowiem niedopuszczalne.

Podkreślenia wymaga, że już po wniesieniu badanej skargi konstytucyjnej art. 607k, art. 607l oraz art. 607m k.p.k. zostały zmienione ustawą z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny wykonawczy, ustawy – Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 206, poz. 1589). Zmiany wprowadzone wskazaną ustawą obowiązują od 8 czerwca 2010 r. Ze względu na konieczność umorzenia postępowania w zakresie zarzutów dotyczących tych przepisów zmiany wprowadzone przez powyższą ustawę nie zostaną poddane bliższej analizie.

W myśl art. 607p k.p.k.:

„§ 1. Odmawia się wykonania nakazu europejskiego, jeżeli:

- 1) przestępstwo, którego dotyczy nakaz europejski, w wypadku jurysdykcji polskich sądów karnych, podlega darowaniu na mocy amnestii,
- 2) w stosunku do osoby ściganej zapadło w innym państwie prawomocne orzeczenie co do tych samych czynów oraz, w wypadku skazania za te same czyny, osoba ścigana odbywa karę lub ją odbyła albo kara nie może być wykonana według prawa państwa, w którym zapadł wyrok skazujący,
- 3) w stosunku do osoby ściganej zapadło prawomocne orzeczenie o przekazaniu do innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej,
- 4) osoba, której dotyczy nakaz europejski, z powodu wieku nie ponosi według prawa polskiego odpowiedzialności karnej za czyny będące podstawą wydania nakazu europejskiego,

- 5) naruszałoby to wolności i prawa człowieka i obywatela,
- 6) nakaz wydany został w związku z przestępstwem popełnionym bez użycia przemocy z przyczyn politycznych.

§ 2. Jeżeli nakaz europejski został wydany wobec osoby ściganej, która jest obywatelem polskim, wykonanie nakazu może nastąpić pod warunkiem, że czyn, którego nakaz europejski dotyczy, nie został popełniony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ani na polskim statku wodnym lub powietrznym oraz stanowił przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej Polskiej lub stanowiłby przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej Polskiej w razie popełnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zarówno w czasie jego popełnienia, jak i w chwili wpłynięcia nakazu europejskiego”.

Powołany przepis wskazuje podstawy obligatoryjnej odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania.

W piśmie Prokuratora Generalnego trafnie stwierdzono, że z uzasadnienia badanej skargi konstytucyjnej wynika, iż w ocenie skarżącego podstawą obligatoryjnej odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania powinno być nieuprawdopodobnienie popełnienia przez osobę ściganą zarzucanych jej przestępstw. Ze względu na użycie w skardze sformułowania „w zakresie, w jakim zezwala” należy przyjąć, że niekonstytucyjność zakwestionowanych przepisów skarżący upatruje w braku normy bezwzględnie zakazującej przekazania osoby ściganej w trybie europejskiego nakazu aresztowania, a taka przesłanka może być umiejscowiona jedynie w art. 607p § 1 k.p.k.

W zakresie zarzutu niekonstytucyjności art. 607p § 2 k.p.k. postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

W świetle powyższego Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że merytorycznej ocenie w sprawie podlega wyłącznie art. 607p § 1 k.p.k.

1.5. Niedopuszczalność kontroli zaskarżonego przepisu z umowami międzynarodowymi w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną.

Rozważania formalne odnieść należy także do wzorców powołanych przez skarżącego w sprawie.

W skardze konstytucyjnej w jej pierwotnym brzmieniu skarżący jako podstawę kontroli wskazał art. 45 ust. 1 Konstytucji, art. 42 ust. 2 Konstytucji, art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: EKPC) oraz art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167; dalej: MPPOiP), a nadto art. 55 ust. 4 Konstytucji. Podkreślenia wymaga, że w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej art. 6 EKPC pojawia się tylko w kontekście gwarancji zawartej w jego ust. 3 lit. a, a art. 14 MPPOiP wyłącznie w kontekście gwarancji wynikającej z jego ust. 3 lit. a. W uzasadnieniu skargi, w kontekście zarzutu naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji skarżący nawiązał do „zasady zawartej w art. 1 Konstytucji, iż Polska jest państwem prawnym” oraz art. 56 ust. 1 Konstytucji, który

stanowi, że „wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe”.

Wobec tak ujętego zarzutu należy przypomnieć, że w trybie skargi konstytucyjnej nie jest możliwe kwestionowanie zgodności przepisu ustawy z umową międzynarodową. Art. 79 ust. 1 Konstytucji wskazuje bowiem, iż skarga jest środkiem ochrony praw i wolności konstytucyjnych (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 maja 2004 r., sygn. SK 32/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 44).

Postępowanie w przedmiocie zgodności zaskarżonych przepisów z art. 6 EKPC oraz z art. 14 ust. 1 MPPOiP ulega zatem umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność orzekania.

1.6. Możliwość rozszerzenia zarzutów wskazanych w pierwotnym brzmieniu skargi konstytucyjnej.

W piśmie procesowym z 17 października 2007 r. skarżący zmodyfikował pierwotne ujęcie wzorców kontroli. W tym piśmie wskazał, że art. 607k k.p.k. jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 1, w związku z art. 41 ust. 3, w związku z art. 42 ust. 2 Konstytucji, a nadto jest niezgodny z art. 55 ust. 4 w związku z art. 31 ust. 1 i w związku z art. 41 ust. 3, w związku z art. 42 ust. 2 Konstytucji. W odniesieniu do zaskarżonego art. 607l k.p.k. jako wzorce kontroli konstytucyjnej wskazał art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 1, w związku z art. 42 ust. 2 Konstytucji. Te same wzorce kontroli powołał w kontekście zarzutu niezgodności z Konstytucją art. 607m k.p.k. oraz art. 607p k.p.k.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 46 ustawy o TK przewiduje trzymiesięczny termin do wniesienia skargi konstytucyjnej. Termin ten jest liczony od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej stwierdzono, że zapadłe w sprawie skarżącego postanowienie Sądu Apelacyjnego w Poznaniu nie zostało skarżącemu doręczone. Zapoznał się jednak z jego treścią, gdyż 6 kwietnia 2007 r. zostało mu doręczone postanowienie Sądu Okręgowego z 5 kwietnia 2007 r., sygn. akt III Kop 42/07, w przedmiocie przedłużenia tymczasowego aresztowania. W jego uzasadnieniu powołano się na treść uzasadnienia postanowienia Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 3 kwietnia 2007 r., sygn. akt II Akz 85/07.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że pismo procesowe skarżącego z 17 października 2007 r. nie mogło doprowadzić do skutecznego rozszerzenia wzorców kontroli wskazanych w skardze konstytucyjnej, którą zainicjowano postępowanie w badanej sprawie.

Merytoryczna ocena konstytucyjności zaskarżonych przepisów będzie zatem prowadzona wyłącznie przez pryzmat art. 42 ust. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 55 ust. 4 Konstytucji.

1.7. Możliwość kontroli zaskarżonych przepisów przez pryzmat art. 55 ust. 4 Konstytucji.

W piśmie Prokuratora Generalnego trafnie wskazano, że w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym zainicjowanym w trybie skargi konstytucyjnej zarzut naruszenia art. 55 ust. 4 Konstytucji nie może być rozpatrywany samodzielnie. Wskazany przepis odwołuje się ogólnie do praw i wolności konstytucyjnych, nie konkretyzując, które spośród nich mogą być naruszone przy ekstradycji. Wzorzec wynikający z art. 55 ust. 4 Konstytucji musi być zatem w badanej sprawie postrzegany nie samodzielnie, lecz w związku z pozostałymi przepisami powołanymi jako wzorzec kontroli w sprawie, tj. w związku z art. 45 ust. 1 i art. 42 ust. 2 Konstytucji.

Oznacza to, że wzorce, przez pryzmat których będzie prowadzona kontrola konstytucyjna w badanej sprawie, będą postrzegane nie samodzielnie, lecz jako art. 45 ust. 1 i art. 42 ust. 2 w związku z art. 55 ust. 4 Konstytucji.

Sumując powyższe ustalenia o charakterze formalnym, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że merytoryczna kontrola w badanej sprawie ogranicza się do rozstrzygnięcia kwestii zgodności art. 607p § 1 k.p.k. z art. 45 ust. 1 i art. 42 ust. 2 w związku z art. 55 ust. 4 Konstytucji.

2. Kwestie merytoryczne.

2.1. Specyfika zaskarżonych przepisów.

Przepisy zakwestionowane przez skarżącego są zawarte w rozdziale 65b k.p.k. Przepisy pomieszczone w tym rozdziale zostały dodane do k.p.k. ustawą z dnia 18 marca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy – Kodeks wykroczeń (Dz. U. Nr 69, poz. 626). Ustawa uzyskała moc obowiązującą 1 maja 2004 r., tj. w dniu przystąpienia Polski do UE.

Szczególny charakter problemu konstytucyjnego przedstawionego Trybunałowi Konstytucyjnemu do rozstrzygnięcia wiąże się z tym, że przepisy wskazane jako przedmiot zaskarżenia zostały dodane do k.p.k. w związku z koniecznością wykonania obowiązku implementacji do polskiego systemu prawnego decyzji ramowej Rady nr 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi (Dz. Urz. WE L 190 z 18.07.2002, s. 1; dalej: decyzja ramowa). Ramy prawne europejskiego nakazu aresztowania zostały określone traktatem amsterdamskim z 1997 r., który wprowadził nowe źródło prawa europejskiego – decyzję ramową, wiążącą dla wszystkich państw członkowskich UE i obligującą je do implementacji jej uregulowań do ich wewnętrznych systemów prawnych (por. P. Kruszyński, *Europejski nakaz aresztowania jako forma realizacji idei wzajemnej współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości pomiędzy państwami Unii Europejskiej*, [w:] *Współczesne problemy procesu karnego i jego efektywności. Księga pamiątkowa prof. Andrzeja Bulsiewicza*, red. A. Marek, Toruń 2004, s. 191).

Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się już w kwestii konstytucyjności przepisu k.p.k. implementującego decyzję ramową. W wyroku z 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/05 (OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 42), Trybunał poddał kontroli konstytucyjnej art. 607t § 1 k.p.k. w zakresie, w jakim zezwala na przekazanie obywatela polskiego

do państwa członkowskiego Unii Europejskiej na podstawie europejskiego nakazu aresztowania.

Dokonując merytorycznej oceny przepisu zakwestionowanego w postępowaniu, które zakończyło się powołanym powyżej wyrokiem, Trybunał Konstytucyjny uznał swoją kompetencję do kontroli konstytucyjności przepisów implementujących decyzje ramowe.

W piśmiennictwie polskim niektórzy przedstawiciele doktryny podnosili, że chociaż dokonana przez Trybunał kontrola miała za przedmiot przepis kodeksu postępowania karnego, to dokonana ocena oddziałuje pośrednio na ocenę przepisów samej decyzji ramowej. Część autorów stwierdziła wręcz, iż Trybunał nie jest kompetentny do kontroli konstytucyjności przepisów będących następstwem implementacji decyzji ramowej (por. P. Hofmański, *Glosa do wyroku TK z 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/05*, „Państwo i Prawo” z. 9/2005, s. 116; S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2007, s. 598; A. Górski, A. Sakowicz, *Bariery prawne integracji europejskiej w sprawach karnych*, Warszawa 2005, s. 18).

Trybunał Konstytucyjny nie podziela tych zarzutów. Wskazany powyżej wyrok oddziałuje na ocenę decyzji ramowej w zakresie objętym orzeczeniem. Przedmiotem rozstrzygnięcia są jednak wątpliwości konstytucyjne odnoszące się do przepisów prawa krajowego.

Podkreślenia wymaga, że za dopuszczalnością kontroli konstytucyjności przepisów wewnętrznych implementujących decyzje ramowe, również w kontekście decyzji ramowej w sprawie europejskiego nakazu aresztowania, wypowiedziały się organy powołane do sprawowania kontroli konstytucyjności prawa w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Wymienić tu należy kolejno: opinię francuskiej Rady Stanu z 26 września 2002 r. (sygn. akt 368/282), wyrok cypryjskiego Sądu Najwyższego z 7 listopada 2005 r. (sygn. akt 294/2005), wyrok niemieckiego Związkowego Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2005 r. (sygn. akt 2 BvR 2236/04) oraz wyrok czeskiego Sądu Konstytucyjnego z 3 maja 2006 r. (sygn. akt Pl. US 66/04) – bliżej zob. B. Nita, *Europeizacja prawa karnego a standardy konstytucyjne państw członkowskich UE / The europeanisation of criminal law and the constitutional standards in the member states of the European Union*, „Zeszyty natolińskie” nr 34/2009, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2009. W ostatnim czasie w przedmiocie konstytucyjności przepisów implementujących europejski nakaz aresztowania ponownie merytorycznie wypowiedział się niemiecki Związkowy Sąd Konstytucyjny w wyrokach: z 3 września 2009 r., sygn. akt 2 BvR 1826/09 i z 9 października 2009 r., sygn. akt 2 BvR2115/09 oraz hiszpański Sąd Konstytucyjny w wyroku z 28 września 2009 r., sygn. akt STC 199/2009.

W świetle powyższego Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że posiada kompetencję do kontroli konstytucyjnej przepisów zaskarżonych badaną skargą konstytucyjną.

2.2. Istota europejskiego nakazu aresztowania.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 decyzji ramowej, europejski nakaz aresztowania jest decyzją wydawaną przez organ sądowy państwa członkowskiego Unii Europejskiej, dotyczącą

aresztowania i przekazania do państwa wnioskującego osoby, której dotyczy, w celu prowadzenia tam przeciwko niej postępowania karnego albo w celu wykonania tam kary lub środka zabezpieczającego polegającego na pozbawieniu wolności.

W wyroku z 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/05, Trybunał Konstytucyjny wskazał już, że koncepcja, na której opiera się decyzja ramowa w sprawie europejskiego nakazu aresztowania, jest osadzona w specyficznych realiach obecnego etapu rozwoju stosunków społecznych, politycznych i prawnych w ramach Unii Europejskiej. Koncepcja europejskiego nakazu aresztowania pozostaje w związku z przyjętą w Konwencji wykonawczej do układu z Schengen z dnia 19 czerwca 1990 r. z Schengen dotyczącej stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach (Dz. Urz. UE L 239 z 22.09.2000, s. 19: wyd. specj. – wersja polska – Dz. Urz. UE, rozdz. 19, t. 2, s. 9) zasadą swobodnego przepływu osób w ramach UE. Negatywną konsekwencją swobodnego przepływu osób i braku kontroli na wspólnych granicach wewnętrznych są komplikacje w ściganiu i sądzeniu sprawców przestępstw. Wiąże się z tym konieczność poszukiwania nowych, efektywnych form walki z przestępczością.

Na szczycie w Tampere w 1999 r. Rada Unii Europejskiej wskazała jako priorytetowe zadanie ukształtowanie wspólnego obszaru współpracy pomiędzy organami sądowymi państw członkowskich UE (por. M. Płachta, *Europejski nakaz aresztowania (wydania): kłopotliwa rewolucja w ekstradycji*, „Studia Europejskie” nr 3/2002, s. 54), wytyczając sobie jako cel doprowadzenie do stanu, w którym współpraca sądowa w sprawach karnych będzie się opierać na zasadzie wzajemnego uznawania orzeczeń (bliżej zob. M. Kula, *Ewolucja III filaru Unii Europejskiej*, [w:] *Zwalczanie przestępczości w Unii Europejskiej. Współpraca sądowa i policyjna w sprawach karnych*, red. A. Górski, A. Sakowicz, Warszawa 2006, s. 23 i n. oraz A. Górski, A. Sakowicz, *Europejski nakaz aresztowania i jego implementacja do prawa krajowego*, tamże, s. 359 i n.; M. Wasmeier, *The „Battle of the Pillars”; Does the European Community have the Power to Approximate National Criminal Law*, „European Law Review” nr 5/2004, s. 613-635; I. Bantekas, *The Principle of Mutual Recognition in the EU Criminal Law*, „European Law Review” nr 3/2007, s. 365-385; L. Yli-Vakkuri, *Building upon the Schengen Acquis*, „ERA-Forum” nr 2/2001, s. 53 i n.).

Decyzje ramowe wiążą tylko co do wyznaczonego celu, pozostawiając wybór formy i stosowanych środków poszczególnym państwom członkowskim Unii Europejskiej.

Europejski nakaz aresztowania opiera się na zasadzie wzajemnego uznawania orzeczeń obcych organów wymiaru sprawiedliwości. Wskazuje na to wyraźnie punkt szósty preambuły decyzji ramowej. W istotę koncepcji wzajemnego uznawania obcych orzeczeń wpisana jest akceptacja odmienności pomiędzy poszczególnymi systemami prawnymi i zaufanie do orzeczeń pochodzących od obcych organów wymiaru sprawiedliwości.

Zasada wzajemnego uznawania orzeczeń obcych organów wymiaru sprawiedliwości, zakorzeniona w art. 28 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (dalej: TWE), genetycznie związana jest z prawem prywatnym (bliżej zob. D.C. Horng, *The Principle of Mutual Recognition, the European Union's Practice and Development, World Competition* 1999, s. 135 i n.). Na grunt prawa karnego została „przełożona”

ze wskazaniem na wspólną dla wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej „bazę”, jaką stanowią standardy ochrony praw człowieka, wyznaczone przez wiążącą je wszystkie EKPC, co ma zapobiegać rażącym odmiennościom poziomu ochrony tych praw w poszczególnych państwach (zob. B. Nita, *Europejski nakaz aresztowania – europeizacja prawa karnego a standardy konstytucyjne państw członkowskich Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” z. 5/2007, s. 57-58 oraz powoływane tam piśmiennictwo).

Europejski nakaz aresztowania jest ekstradycją w rozumieniu art. 55 Konstytucji (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/05). Wobec tej instytucji znajdują zatem zastosowanie gwarancje, jakie Konstytucja wiąże z ekstradycją.

2.3. Znaczenie przepisów wskazanych jako wzorce kontroli w sprawie.

Wyrażający zasadę prawa do sądu art. 45 ust. 1 Konstytucji ma następujące brzmienie: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.

Dokonując wykładni konstytucyjnej zasady prawa do sądu, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie już wskazywał, że na jej treść składa się w szczególności: prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia procedury przed sądem, który ma być organem niezależnym, niezawisłym, bezstronnym oraz prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd. W nowszym orzecznictwie za element składowy zasady prawa do sądu zostało uznane także prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (por. np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36; z 2 kwietnia 2001 r., sygn. SK 10/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 52; z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14; z 20 września 2006 r., sygn. SK 63/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 108; z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108).

W uzasadnieniu rozpatrywanej skargi konstytucyjnej skarżący podnosi, że za-skarżony przepis narusza jego konstytucyjne prawo do sądu w aspekcie obowiązku takiego ukształtowania procedury sądowej, ażeby spełniała wymóg sprawiedliwości.

Określona w art. 42 ust. 2 Konstytucji zasada prawa do obrony gwarantuje każdemu, przeciwko komu prowadzone jest postępowanie karne, prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania. Osoba taka może w szczególności wybrać obrońcę lub na zasadach określonych w ustawie korzystać z obrońcy z urzędu. Skarżący odwołuje się do zdania pierwszego tego przepisu, wskazując na będącą konsekwencją braków zakwestionowanych przepisów niemożność podjęcia efektywnej obrony przed sądem orzekającym w przedmiocie przekazania na podstawie europejskiego nakazu aresztowania.

Art. 55 ust. 4 Konstytucji, wskazany jako wzorzec kontroli w sprawie, został dodany ustawą z dnia 8 września 2006 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 200, poz. 1471; dalej: ustawa z 8 września 2006 r.). Ma on

następujące brzmienie: „Ekstradycja jest zakazana, jeżeli dotyczy osoby podejrzanej o popełnienie bez użycia przemocy przestępstwa z przyczyn politycznych lub jej dokonanie będzie naruszać wolności i prawa człowieka i obywatela”.

Analizowany przepis odnosi się do dwóch różnych sytuacji. W części, w jakiej przepis ten zakazuje ekstradycji osoby podejrzanej o popełnienie bez użycia przemocy przestępstwa z przyczyn politycznych, nie pozostaje w związku z sytuacją skarżącego.

Istotna jest tu ta część omawianego przepisu, z której wynika zakaz ekstradycji w sytuacji, gdyby jej dokonanie naruszało „wolności i prawa człowieka i obywatela” (art. 55 ust. 4 *in fine*). Jak już wskazano powyżej, wzorzec wynikający z art. 55 ust. 4 Konstytucji będzie w badanej sprawie postrzegany w związku z pozostałymi przepisami powołanymi jako wzorzec kontroli w sprawie, tj. w związku z art. 45 ust. 1 i art. 42 ust. 2 Konstytucji.

2.4. Ocena zgodności zaskarżonego przepisu ze wskazanymi wzorcami kontroli.

Jak wskazano powyżej, skarżący sformułował w odniesieniu do zaskarżonego przepisu dwa rodzaje zarzutów.

Po pierwsze, wskazał, że kodeks postępowania karnego nie określa wymogów formalnych, jakim powinien odpowiadać europejski nakaz aresztowania, na podstawie którego ma nastąpić przekazanie z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej osoby, wobec której został wydany. Nie precyzuje również wymogów w zakresie prawidłowego tłumaczenia europejskiego nakazu aresztowania. Podniesione przez skarżącego w tym kontekście zarzuty dotyczące tłumaczeń europejskiego nakazu aresztowania, jakimi sąd dysponował w jego sprawie, nie podlegają merytorycznej kontroli. Trybunał Konstytucyjny, jako sąd prawa, a nie sąd faktów, nie ma bowiem kognicji do oceny prawidłowości stosowania prawa (por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 grudnia 2009 r., sygn. SK 34/08, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 165).

Po wtóre, skarżący zarzucił niezgodność z Konstytucją orzekania w przedmiocie przekazania obywatela polskiego bez zbadania przez sąd prawdopodobieństwa popełnienia przez podejrzanego zarzuczanych mu czynów. Europejski nakaz aresztowania zawiera bowiem jedynie informacje o dowodach zebranych w sprawie i wzmiankę o zapadłym orzeczeniu, w związku z którym został wydany. Kodeks postępowania karnego nie zawiera wymogu dołączenia do europejskiego nakazu aresztowania tzw. decyzji bazowej, tj. orzeczenia, z którym wiąże się europejski nakaz aresztowania, a nadto nie określa wymogu przedstawienia dowodów wskazujących na prawdopodobieństwo popełnienia przestępstwa przez osobę, której nakaz dotyczy.

W konsekwencji jest możliwe przekazanie osoby ściganej europejskim nakazem aresztowania pomimo nieuprawdopodobnienia faktu popełnienia zarzuczanych przestępstw.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 decyzji ramowej europejski nakaz aresztowania jest decyzją sądową wydawaną przez państwo członkowskie UE, dotyczącą aresztowania i przekazania przez inne państwo członkowskie osoby, której dotyczy wnioski, w celu przeprowadzenia postępowania karnego lub wykonania kary pozbawienia wolności lub środka zabezpieczającego.

Powyższy przepis decyzji ramowej implementuje do polskiego systemu prawnego art. 607k k.p.k. wskazujący cel przekazania na podstawie europejskiego nakazu aresztowania. W art. 607k § 1 mowa jest o przekazaniu osoby ściganej nakazem aresztowania z terytorium Polski. Takie przekazanie następuje w celu przeprowadzenia na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, postępowania karnego lub wykonania orzeczonej kary pozbawienia wolności albo innego środka polegającego na pozbawieniu wolności.

Podkreślenia wymaga, że zarzuty podniesione przez skarżącego odnoszą się wyłącznie do sytuacji, w której przekazanie na podstawie europejskiego nakazu aresztowania ma nastąpić w celu przeprowadzenia postępowania karnego. Wyraźnie wynika to z uzasadnienia skargi. Ze względu na abstrakcyjno-konkretny charakter skargi konstytucyjnej jako środka inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, skuteczne zainicjowanie postępowania w przedmiocie konstytucyjności zaskarżonego przepisu także w odniesieniu do sytuacji, w której przekazanie na podstawie europejskiego nakazu aresztowania następuje w celu wykonania kary, nie byłoby zresztą możliwe. Wątpliwości konstytucyjne zgłoszone przez skarżącego wiążą się bowiem ze stanem faktycznym, w którym przekazanie następowało w celu przeprowadzenia postępowania karnego.

Należy nadto zwrócić uwagę, że zarzuty podniesione w badanej skardze konstytucyjnej wiążą się z sytuacją, w której przekazanie dotyczy obywatela polskiego. Okoliczność ta nie jest bez znaczenia, jeżeli zważyć na to, że w art. 55 Konstytucji odmiennie ujęto gwarancję chroniącą przed ekstradycją w odniesieniu do obywateli polskich oraz osób nieposiadających obywatelstwa polskiego.

Art. 55 ust. 1 Konstytucji jako regułę gwarantuje obywatelom polskim ochronę przed ekstradycją. Dopuszcza od niej odstępstwa, które wskazują dwa dalsze ustępy tego przepisu.

Zgodnie z ustępem drugim: „Ekstradycja obywatela polskiego może być dokonana na wniosek innego państwa lub sądowego organu międzynarodowego, jeżeli możliwość taka wynika z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej lub ustawy wykonującej akt prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, której Rzeczpospolita Polska jest członkiem, pod warunkiem, że czyn objęty wnioskiem o ekstradycję: 1) został popełniony poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, oraz 2) stanowił przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej Polskiej lub stanowiłby przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej Polskiej w razie popełnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zarówno w czasie jego popełnienia, jak i w chwili złożenia wniosku”.

Dopuszczając wyjątek w bezwzględnej dotąd ochronie obywatela polskiego przed ekstradycją, nowe brzmienie art. 55 ust. 2 Konstytucji ograniczyło ją zatem na dwa sposoby.

Z art. 55 ust. 3 Konstytucji wynika, że ograniczenia te nie mają zastosowania do ekstradycji mającej nastąpić na wniosek sądowego organu międzynarodowego powołanego na podstawie ratyfikowanej przez Polskę umowy międzynarodowej, w związku z objętą jurysdykcją tego organu zbrodnią ludobójstwa, zbrodnią

przeciwko ludzkości, zbrodnią wojenną lub zbrodnią agresji. Przepis ten odnosi się do przekazania obywatela polskiego Międzynarodowym Trybunałom Karnym i nie pozostaje w związku z europejskim nakazem aresztowania. Decyzja ramowa dotyczy bowiem wyłącznie relacji pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej.

Dalsze przeszkody ekstradycyjne określone są w art. 55 ust. 4 Konstytucji. Ma on następujące brzmienie: „Ekstradycja jest zakazana, jeżeli dotyczy osoby podejrzanej o popełnienie bez użycia przemocy przestępstwa z przyczyn politycznych lub jej dokonanie będzie naruszać wolności i prawa człowieka i obywatela”. Zakaz ten nie jest ograniczony przesłanką obywatelstwa.

Zaskarżony art. 607p § 1 k.p.k. podlega zatem ocenie konstytucyjnej w niniejszej sprawie wyłącznie w takim zakresie, w jakim określa przesłanki obligatoryjnej odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania wydanego w celu przeprowadzenia postępowania karnego przeciwko obywatelowi polskiemu.

Ustosunkowując się do tak ujętych zarzutów, należy stwierdzić, co następuje.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz w piśmiennictwie zgodnie przyjmuje się, że wyrażenie „postępowanie karne”, którym posługuje się art. 607k § 1 k.p.k. należy interpretować przez pryzmat przepisów obowiązujących w państwie wydania europejskiego nakazu aresztowania. Przepisy państwa wykonania nie są tu miarodajne (por. uchwałę Sądu Najwyższego z 20 lipca 2006 r., sygn. akt I KZP 21/06, OSNKW nr 9/2006, poz. 77, a także: aprobowującą głosę do tej uchwały autorstwa A. Lacha, OSP nr 6/2007, poz. 70 oraz R. A. Stefański, *Przegląd uchwał Izby Karnej Sądu Najwyższego w zakresie prawa karnego procesowego za 2006 r.*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” nr 2/2007, s. 92).

W postanowieniu z 8 grudnia 2008 r., sygn. akt V KK 332/08 („Biuletyn Prawa Karnego” nr 1/2009, poz. 84), Sąd Najwyższy stwierdził, że polski sąd wykonujący europejski nakaz aresztowania nie bada dopuszczalności jego wydania przez pryzmat art. 607c § 1 zamieszczonego w rozdziale 65a k.p.k., regulującym wystąpienie do państwa członkowskiego Unii Europejskiej o przekazanie osoby ściganej na podstawie nakazu, a na podstawie rozdziału 65b k.p.k., w którym jest pomieszczony komentowany przepis. We wskazanym postanowieniu Sąd Najwyższy stwierdził, że jedynym pryzmatem oceny dopuszczalności przekazania osoby ściganej na podstawie europejskiego nakazu aresztowania są art. 607p i art. 607r k.p.k. i tylko powołując się na przesłanki wymienione w tych przepisach, wolno sądowi polskiemu odmówić wykonania nakazu. Badanie zaś europejskiego nakazu aresztowania przez pryzmat przesłanek jego wydania jest możliwe jedynie w bardzo wąskim zakresie i tylko na płaszczyźnie spełnienia przezeń warunków formalnych. Według stanowiska Sądu Najwyższego, sąd państwa wykonania może rozważyć, czy europejski nakaz aresztowania został wydany przez kompetentny organ i czy zawiera elementy istotne dla uznania go za spełniający wymagania formalne. Kontrola nie może jednak prowadzić do merytorycznego rozstrzygnięcia o braku podstaw do wykonania nakazu.

Podobne stanowisko zajął Sąd Apelacyjny w Krakowie w postanowieniu z 15 lipca 2004 r., sygn. akt II AKz 257/04 („Krakowskie Zeszyty Sądowe” nr 9/2004, poz. 41), stwierdzając, że europejski nakaz aresztowania podlega kontroli (art. 607k k.p.k.), ale

nie można odmówić wykonania go, o ile spełnia warunki formalne (art. 607c k.p.k.), a nie zachodzą negatywne przesłanki wynikające z art. 607p i art. 607r k.p.k. Różnica sprowadza się tu do stosowania art. 607c k.p.k. w postępowaniu w przedmiocie wykonania europejskiego nakazu aresztowania wydanego przez państwo obce.

Przytoczone powyżej stanowisko Sądu Najwyższego należy postrzegać w związku z wcześniejszym, wyrażonym w uchwale z 20 lipca 2006 r., sygn. akt I KZP 21/06. We wskazanej uchwale, w kontekście art. 607k § 1, a precyzyjniej rzecz ujmując, w kontekście wskazanego tam celu przekazania na podstawie europejskiego nakazu aresztowania, Sąd Najwyższy stwierdził, że organ sądowy państwa wykonania europejskiego nakazu aresztowania może odmówić przekazania osoby ściganej, jeżeli ustali, że nakaz został wydany wbrew przesłankom dopuszczalności jego wydania. Wskazał przy tym, że o tym, czy przekazanie osoby ściganej na podstawie europejskiego nakazu aresztowania następuje w celu przeprowadzenia przeciwko niej postępowania karnego, decydują jednak nie przepisy państwa wykonania nakazu, ale przepisy państwa jego wydania, interpretowane z uwzględnieniem treści decyzji ramowej w sprawie europejskiego nakazu aresztowania.

Stanowiska przedstawicieli doktryny są w tej kwestii rozbieżne. Za dopuszczalnością badania tej kwestii w polskim piśmiennictwie wypowiedział się w szczególności T. Grzegorzcyk (por. T. Grzegorzcyk, *Kodeks postępowania karnego oraz ustawa o świadku koronnym. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 1290). Na takim stanowisku stoi także M. Hudzik, który wskazuje, że europejski nakaz aresztowania, podobnie jak ekstradycja, nie pozwala na przekazywanie osób ściganych na potrzeby innego postępowania niż postępowanie karne. W konsekwencji żądanie przekazania do przeprowadzenia innego postępowania musi być uznane za okoliczność nakazującą odmowę wykonania nakazu (por. M. Hudzik, *Dobre narzędzie, niedobra sprawa*, „Rzeczpospolita” nr 132/2006, s. 7; zob. także tenże, *Europejski nakaz aresztowania a nieletni sprawcy czynów zabronionych*, „Europejski Przegląd Sądowy” nr 8/2006, s. 22. Podobne stanowisko zajmują P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, którzy stwierdzają, że sąd orzekający w przedmiocie wykonania europejskiego nakazu aresztowania jest zobligowany zbadać, czy organ sądowy, który wydał nakaz europejski, zachował przesłanki jego wydania (por. P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, *Kodeks postępowania karnego, tom III. Komentarz do artykułów 468-682*, red. P. Hofmański, Warszawa 2007, s. 632).

Możliwość taką odrzucają A. Górski i A. Sakowicz ze wskazaniem na zasadę wzajemnego zaufania, która w ocenie tych autorów wyłącza dopuszczalność badania, czy wydanie europejskiego nakazu aresztowania nastąpiło zgodnie z prawem państwa wydania nakazu (por. A. Górski, A. Sakowicz, [w:] K. T. Boratyńska, A. Górski, A. Sakowicz, A. Ważny, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 1289). Możliwość badania celu wydania europejskiego nakazu aresztowania odrzuca także K. Malinowska-Krutul, *Ekstradycja a przekazanie w ramach europejskiego nakazu aresztowania* („Prokuratura i Prawo” nr 6/2007, s. 100), która stwierdza, że nie można potraktować jako dodatkowych przyczyn odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania innych okoliczności aniżeli te, które wskazuje art. 607p i art. 607r k.p.k.,

np. stwierdzenia przez polski sąd braku okoliczności wynikających z art. 607k, czyli braku właściwego „celu” europejskiego nakazu aresztowania, którym jest przeprowadzenie postępowania karnego.

Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do kontroli konstytucyjności stosowania prawa. Jednocześnie, zgodnie z rozumieniem w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, ochronie konstytucyjnej podlegać musi zaufanie obywateli nie tylko do litery prawa, lecz przede wszystkim do sposobu jego interpretacji przyjmowanej w praktyce stosowania prawa przez organy państwa, zwłaszcza gdy praktyka ta jest jednolita i trwała w określonym czasie, a przepisy, na gruncie których praktyka ta została ukształtowana, nie pozwalają na przyjęcie jej oczywistej bezzasadności. Z zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wynika bowiem, że adresaci norm prawnych mogą zakładać, iż treść obowiązującego prawa jest dokładnie taka, jak to zostało ustalone przez sądy, zwłaszcza gdy ustalenie to zostało dokonane przez Sąd Najwyższy (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 211).

Odnosząc powyższą myśl do zarzutów sformułowanych przez skarżącego w odniesieniu do art. 607p § 1 k.p.k., należy zauważyć, że w świetle art. 55 ust. 1 Konstytucji, który jako zasadę przewiduje zakaz ekstradycji własnych obywateli oraz wobec brzmienia art. 55 ust. 2 Konstytucji, który statuuje wyjątek od zakazu wydawania własnych obywateli, przy zachowaniu dalszych ograniczeń wskazanych w tym przepisie, weryfikacja celu wydania europejskiego nakazu aresztowania jest wręcz konieczna. Jak wskazano powyżej, dopuszcza ją orzecznictwo sądowe.

W świetle powołanego wyżej orzecznictwa odmiennie przedstawia się kwestia dopuszczalności badania europejskiego nakazu aresztowania przez pryzmat przesłanek jego wydania. Według stanowiska judykatury, jest możliwe jedynie w bardzo wąskim zakresie i tylko na płaszczyźnie spełnienia przezeń warunków formalnych. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że sąd państwa wykonania może rozważyć, czy europejski nakaz aresztowania został wydany przez kompetentny organ i czy zawiera elementy istotne dla uznania go za spełniający wymagania formalne. Kontrola ta nie może jednak obejmować merytorycznego rozstrzygnięcia istnienia bądź braku podstaw do wykonania nakazu.

Od kontroli celu wydania europejskiego nakazu aresztowania oraz przesłanek formalnych, jakie ma spełniać, należy odróżnić weryfikację zasadności ścigania osoby, której dotyczy europejski nakaz aresztowania. Chodzi tu w szczególności o możliwość badania podstawy dowodowej.

Jak wskazano powyżej, potencjalnego źródła pozytywnego obowiązku ustawodawcy należy tu poszukiwać w przepisach statuujących podstawy odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania. Dla zarzutu pominięcia ustawodawczego w tym zakresie miarodajny jest art. 607p § 1 k.p.k. statuujący podstawy odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania.

W kwestii możliwości weryfikacji zasadności ścigania osoby, której dotyczy europejski nakaz aresztowania wypowiedział się Sąd Apelacyjny w Krakowie

w postanowieniu z 17 listopada 2004 r., sygn. akt II AKz 403/04 („Krakowskie Zeszyty Sądowe” nr 11/2004, poz. 19). W nawiązaniu do art. 10 decyzji ramowej w sprawie europejskiego nakazu aresztowania wskazał, że mechanizm europejskiego nakazu aresztowania opiera się na wysokim stopniu zaufania między państwami członkowskimi, które wykonują go na podstawie wzajemnego uznawania decyzji organów wymiaru sprawiedliwości. Przypomniiał przy tym, że jeszcze przed nowelizacją wprowadzającą europejski nakaz aresztowania, w kontekście uregulowań dotyczących ekstradycji, w orzecznictwie wyrażano pogląd, że celem postępowania ekstradycyjnego jest jedynie rozstrzygnięcie o prawnej dopuszczalności wydania. Za wystarczające uznawano uprawdopodobnienie zarzutu popełnienia przestępstwa, przyjmowane na podstawie faktu złożenia przez państwo wniosku o ekstradycję (zob. także postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 25 sierpnia 1999 r., sygn. akt II AKz 251/99 „Krakowskie Zeszyty Sądowe” nr 10/1999, poz. 63. Tak też P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, *Kodeks postępowania karnego...*, s. 633; odmiennie R. Kmiecik, *Kilka uwag o prawnodowodowych i konstytucyjnych aspektach sprawy Jakuba T.*, „Palestra” nr 11-12/2008, s. 177; por. także M. Wąsek-Wiaderek, *Dopuszczalność badania przesłanek wystąpienia z europejskim nakazem aresztowania przez sąd orzekający o jego wykonaniu*, [w:] „Studia i Analizy Sądu Najwyższego”, tom II, red. K. Ślęzak, W. Wróbel, Warszawa 2008, s. 127-150).

Rozważając tę kwestię z perspektywy konstytucyjnej, należy zważyć na brzmienie art. 55 ust. 1 oraz art. 55 ust. 4 Konstytucji. Jak już wskazano, art. 55 ust. 1 Konstytucji jako zasadę gwarantuje zakaz ekstradycji obywateli polskich, a wskazana gwarancja odnosi się nie tylko do wydania na podstawie „klasycznej” ekstradycji, realizowanej na podstawie przepisów zawartych w rozdziale 65 k.p.k., lecz także do przekazania realizowanego na podstawie europejskiego nakazu aresztowania uregulowanego w rozdziale 65a k.p.k. oraz w rozdziale 65b k.p.k. (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/05).

Wynikający z art. 55 ust. 4 Konstytucji zakaz ekstradycji w sytuacji, gdyby jej dokonanie naruszało „wolności i prawa człowieka i obywatela”, stanowi, obok przesłanek wskazanych w art. 55 ust. 2 Konstytucji, dodatkowe ograniczenie dopuszczalności ekstradycji.

Posłużenie się wyrażeniem: „wolności i prawa człowieka i obywatela” może nasuwać wątpliwości, czy analizowany przepis odwołuje się do wolności i praw określonych w samej Konstytucji, czy też do wolności i praw gwarantowanych przepisami prawa międzynarodowego, w tym zwłaszcza postanowieniami EKPC. W piśmiennictwie wskazuje się, że interpretacja tego wyrażenia winna być szeroka, obejmując zarówno te prawa, które gwarantowane są przez przepisy wiążących Polskę aktów prawa międzynarodowego, jak i wolności i prawa chronione konstytucyjnie (por. B. Nita, *Ograniczenia ekstradycji po zmianie art. 55 Konstytucji RP a europejski nakaz aresztowania*, „Przegląd Sejmowy” nr 2/2008, s. 93 i n.).

Art. 607p k.p.k. częściowo stanowi implementację art. 3 decyzji ramowej w sprawie europejskiego nakazu aresztowania.

W ślad za wskazanym przepisem decyzji ramowej w sprawie europejskiego nakazu aresztowania obligatoryjne podstawy wykonania europejskiego nakazu aresztowania oraz określone w art. 607r k.p.k. podstawy fakultatywnej odmowy jego wykonania nie mają charakteru wyczerpującego (por. także A. Lach, *Problemy funkcjonowania europejskiego nakazu aresztowania*, „Europejski Przegląd Sądowy” nr 11/2006, s. 24 i n.). W szczególności pkt 13 preambuły wskazanej decyzji ramowej wyklucza dopuszczalność wydania, jeżeli wiązałoby się z tym poważne ryzyko, że w państwie, do którego oskarżony ma być wydany, „zostanie wobec niego zastosowana kara śmierci, tortury lub inne kary lub działania nieludzkie lub poniżające”. Ze względu na związanie państw członkowskich EKPC to niebezpieczeństwo uznaje się za mało realne (por. B. Nita, *Europejski nakaz aresztowania ...*, s. 58).

Zgodnie z art. 607p § 1 pkt 5 podstawę obligatoryjnej odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania stanowi wzgląd na ochronę wolności i praw człowieka i obywatela. Wykonania nakazu europejskiego odmawia się, jeżeli naruszałoby to wskazane wolności i prawa.

Analizowana podstawa odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania została dodana do k.p.k. ustawą z dnia 27 października 2006 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 226, poz. 1647). Wskazana nowelizacja wiązała się ze zmianą art. 55 Konstytucji dokonaną ustawą z 8 września 2006 r.

Podkreślenia wymaga, że art. 55 ust. 4 Konstytucji *in fine*, a w ślad za nim art. 607p § 1 pkt 5 k.p.k. statuuje nieznaną decyzji ramowej, obligatoryjną przeszkodę odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania. Dotyczy to zarówno obywateli polskich, jak i wszelkich osób nieposiadających polskiego obywatelstwa bez względu na rodzaj popełnionego przestępstwa.

Decyzja ramowa w sprawie europejskiego nakazu aresztowania nie zawiera uregulowań, które dotyczyłyby postępowania dowodowego przed sądem orzekającym w kwestii przekazania.

Jak wskazano wyżej, w postanowieniu z 8 grudnia 2008 r., sygn. akt V KK 332/08, Sąd Najwyższy stwierdził, że jedynym pryzmatem oceny dopuszczalności przekazania osoby ściganej na podstawie europejskiego nakazu aresztowania są art. 607p i 607r k.p.k. Tylko powołując się na przesłanki wymienione w tych przepisach, wolno polskiemu sądowi odmówić wykonania nakazu. We wskazanym wyżej postanowieniu Sąd Najwyższy wykluczył przy tym dopuszczalność merytorycznego rozstrzygnięcia o braku podstaw do wykonania europejskiego nakazu aresztowania w następstwie przeprowadzonej kontroli wymogów formalnych, jakie nakaz ma spełniać.

W wypadku „klasycznej” ekstradycji, tj. wydania realizowanego na podstawie przepisów zawartych w rozdziale 65 k.p.k., zakres postępowania dowodowego przed sądem orzekającym w przedmiocie prawnej dopuszczalności ekstradycji również jest ograniczony. Co do zasady dowody mogą być tu przeprowadzane wyłącznie na okoliczność prawnej dopuszczalności wydania.

W kontekście „klasycznej” ekstradycji w piśmiennictwie stwierdza się, że w trakcie posiedzenia w przedmiocie prawnej dopuszczalności ekstradycji niedopuszczalne jest rozstrzyganie kwestii odpowiedzialności za popełnione przestępstwo osoby, której

dotyczy wniosek (tak L. Gardocki, [w:] J. Bratoszewski, L. Gardocki, Z. Gostyński, S. M. Przyjemski, R. A. Stefański, S. Zabłocki, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. III, Warszawa 2004, s. 884; T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania karnego oraz ustawa o świadku koronnym. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 1266; P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, *Kodeks postępowania karnego...*, s. 584).

Wyjaśnienia złożone przez osobę, której dotyczy wniosek o wydanie, stanowią natomiast środek dowodowy w postępowaniu przed sądem orzekającym w przedmiocie prawnej dopuszczalności ekstradycji. W razie zaś uzasadnionego wniosku osoby ściganej, która ma zostać wydana w celu przeprowadzenia przeciwko niej postępowania karnego, sąd powinien przeprowadzić dowody znajdujące się w kraju. Dowody mogą zostać przeprowadzone nie tylko na wniosek osoby, której dotyczy wniosek, lecz także na wniosek prokuratora albo przez sąd z urzędu (zastosowanie znajduje tu art. 167 k.p.k.). Wskazuje się, że podstawę oddalenia wniosku dowodowego może tu stanowić art. 170 § 1 k.p.k. (tak S. Steinborn, [w:] J. Grajewski, L. K. Paprzycki, S. Steinborn, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz, tom 2 (art. 425-673)*, Kraków 2006, s. 703).

W judykaturze przyjmuje się, że art. 604 k.p.k. odnoszący się do „klasycznej” ekstradycji może być samodzielną podstawą oddalenia wniosku dowodowego w sytuacji, gdy we wniosku dowodowym strona wnosi o przeprowadzenie dowodu, który nie znajduje się w kraju (por. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 18 stycznia 2006 r., sygn. akt. II AKz 2/06, „Prokuratura i Prawo-wkładka” nr 6/2006, poz. 29).

Jak wskazał Sąd Apelacyjny w Lublinie w postanowieniu z 5 maja 2005 r., sygn. akt II AKz 114/05 (OSA nr 9/2007, poz. 44), potrzeba przeprowadzenia niezbędnych dowodów w postępowaniu uregulowanym w rozdziale 65 kodeksu postępowania karnego zachodzi wtedy, gdy wymagają tego prawnomaterialne przesłanki merytorycznego orzekania, o których mowa w art. 604 § 1 k.p.k., tj. dopuszczalności wydania osoby ściganej. Obligują one sąd do przeprowadzenia z urzędu stosownych dowodów (znajdujących się w kraju) w ramach powinności przewidzianej w art. 167 k.p.k.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że stanowisko wyrażone w powyższym wyroku zyskuje dodatkowe uzasadnienie w aktualnym brzmieniu art. 55 Konstytucji. Chodzi tu o gwarancję zawartą w art. 55 ust. 4 *in fine*, zgodnie z którą ekstradycja jest zakazana, jeżeli jej dokonanie będzie naruszać wolności i prawa człowieka i obywatela.

W stanowisku Prokuratora Generalnego trafnie stwierdzono, że przepisy implementujące decyzję ramową do polskiego porządku prawnego nie przewidują badania przez sądy poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej podstaw wydania europejskiego nakazu aresztowania. Czyniąc ustalenia dotyczące znacznie tej okoliczności, należy tu zwrócić uwagę na brzmienie punktu 12 preambuły decyzji ramowej, który wskazuje, że: „Niniejsza decyzja ramowa respektuje prawa podstawowe i przestrzega zasad uznanych w art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej oraz tych, które znajdują odbicie w Karcie Podstawowych Praw Unii Europejskiej, w szczególności w jej rozdziale VI. Żadnego z przepisów niniejszej decyzji ramowej nie należy interpretować jako zakazującego odmowy przekazania osoby, w odniesieniu do której europejski nakaz aresztowania został wydany, kiedy istnieją, oparte o obiektywne przesłanki, podstawy do przypuszczania, że wymieniony nakaz aresztowania został

wydany w celu ścigania lub ukarania osoby ze względu na jej płeć, rasę, religię, pochodzenie etniczne, obywatelstwo, język, poglądy polityczne lub orientację seksualną, lub że jej sytuacja może ulec pogorszeniu z jednej z tych przyczyn. Niniejsza decyzja ramowa nie uniemożliwia Państwu Członkowskiemu stosowania własnych norm konstytucyjnych odnoszących się do sprawiedliwego procesu, wolności zrzeszania się, wolności prasy i wolności słowa w innych mediach”.

Na Trybunale Konstytucyjnym, podobnie jak na innych organach stosujących prawo w państwach członkowskich Unii Europejskiej, spoczywa obowiązek proeuropejskiej interpretacji wewnętrznych przepisów prawnych, tj. takiej ich wykładni, która pozwala osiągnąć cel wskazany w decyzji ramowej (por. wyrok ETS z 16 czerwca 2005 r. w sprawie Marii Pupino, sygn. C-105/03). Obowiązek wykładni zgodnej nie wiąże jednak w sposób nieograniczony. Wytaczając jego granice w tej sprawie, ETS wskazał, że obowiązek odniesienia się do decyzji ramowej przy dokonywaniu wykładni krajowego prawa karnego podlega ograniczeniom wynikającym z ogólnych zasad prawa, w tym w szczególności z zasady pewności prawa i niedziałania prawa wstecz. Zasady te stoją na przeszkodzie m.in. temu, aby na podstawie decyzji ramowej i niezależnie od ustawy wprowadzającej ją w życie proeuropejska interpretacja mogła doprowadzić do ustalenia lub zaostrzenia odpowiedzialności karnej. Obowiązek wykładni proeuropejskiej przestaje obowiązywać w chwili, gdy prawo krajowe nie może być zastosowane w sposób, który doprowadziłby do rezultatu zgodnego z celem wytyczonym przez decyzję ramową. Nie może bowiem stanowić podstawy do dokonywania wykładni prawa krajowego *contra legem*.

Mając na uwadze powyższe, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że ocena konstytucyjności kwestionowanego przepisu w kontekście wskazanych w sprawie wzorców kontroli wymaga uwzględnienia brzmienia punktu 12 preambuły decyzji ramowej.

Trybunał Konstytucyjny podziela stanowisko Prokuratora Generalnego, że zasada wzajemnego zaufania powinna być wiodąca przy interpretacji przepisów o europejskim nakazie aresztowania. To stwierdzenie nie rozwiązuje jednak problemu ewentualnej niekonstytucyjności przepisów stanowiących implementację uregulowań opartych na zasadzie wzajemnego uznawania.

Warto tu przedstawić wypowiedzi Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczące gwarancji konwencyjnych odnoszących się do ekstradycji. W uzasadnieniu wyroku z 19 lutego 2008 r., sygn. P 48/06 (OTK ZU nr 1/A/2008, poz.4), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zejście poniżej standardu konstytucyjnego ze względu na konieczność uwzględniania przepisów EKPC przy wykładni gwarancji konstytucyjnych byłoby równoznaczne z niezgodnością uregulowania ustawowego z Konstytucją.

W wyrokach zapadłych w sprawach Bozano przeciwko Francji (z 2 grudnia 1987 r., sygn. 9990/82) oraz Askar przeciwko Wielkiej Brytanii (z 16 października 1995 r., sygn. 26373/95) Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że prawem, które może zostać naruszone w toku postępowania ekstradycyjnego, jest gwarantowane przez art. 6 EKPC prawo do rzetelnego i uczciwego procesu (*fair trial*). W sprawie chodziło o naruszenie tego prawa w kraju, do którego osoba ma być ekstradowana.

Na takim stanowisku stanął także SN w postanowieniu z 29 lipca 1997 r., sygn. akt II KKN 313/97, OSNKW nr 9-10/1997, poz. 85).

W badanej sprawie chodzi jednak o inną sytuację. Art. 55 ust. 4 Konstytucji w związku z art. 45 ust. 1 oraz art. 42 ust. 2 Konstytucji mają stanowić pryzmat oceny zgodności z konstytucją przepisów odnoszących się do postępowania sądowego w państwie wykonania europejskiego nakazu aresztowania, a nie w państwie jego wydania.

Obowiązywanie gwarancji płynącej z art. 6 EKPC w postępowaniu toczącym się w państwie orzekającym w przedmiocie wykonania wniosku ekstradycyjnego/nakazu europejskiego jest oczywiste.

Podkreślenia wymaga tu raz jeszcze, że również punkt 12 preambuły decyzji ramowej deklaruje nienaruszalność zasad konstytucyjnych państw członkowskich odnoszących się do poszanowania prawa do sprawiedliwego procesu.

Niewątpliwie występowanie w szeroko rozumianej roli oskarżonego (biernej strony procesu karnego) niesie za sobą dyskomfort polegający na konieczności poddania się rygorom procesowym.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie już stwierdzał w swoim orzecznictwie, że zapewnienie prawa do obrony jest konieczne w każdym represyjnym postępowaniu incydentalnym, i to nawet wtedy, gdy nie wiąże się z nim dotkliwa ingerencja w prawa i wolności konstytucyjne (por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129).

Z perspektywy gwarancji sprawiedliwego procesu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) zapewnienie korzystania z gwarancji prawa do obrony jest konieczne. Tego, ze względu na art. 2 Konstytucji, wymaga każda rzetelna procedura. Osoba, przeciw której kieruje się postępowanie związane z negatywnymi skutkami, musi mieć zapewnione adekwatne do celu tego postępowania możliwości obrony (art. 42 ust. 2 Konstytucji).

Wykonanie europejskiego nakazu aresztowania pociąga za sobą przekazanie osoby ściganej z terytorium Polski na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej. W wypadku orzekania w przedmiocie przekazania na podstawie europejskiego nakazu aresztowania stopień ingerencji w prawa i wolności osoby, której dotyczy wnioski, jest zatem szczególny. Z postępowaniem zmierzającym do wykonania europejskiego nakazu aresztowania może się nadto wiązać dodatkowa dolegliwość polegająca na zastosowaniu wobec osoby ściganej środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania (art. 607k § 3 k.p.k.).

W ocenie Prokuratora Generalnego, celem postępowania w przedmiocie przekazania jest wydanie albo odmowa wydania osoby ściganej, a nie orzekanie o winie i karze tej osoby w zakresie czynu zarzucanego w europejskim nakazie aresztowania. W związku z tym prawo do wysłuchania nie musi być zagwarantowane w zakresie dotyczącym weryfikacji dowodów potwierdzających fakt popełnienia czynów zarzucanych w europejskim nakazie aresztowania.

Zakres kognicji sądu orzekającego w przedmiocie wykonania europejskiego nakazu aresztowania wyznacza w pierwszej kolejności Konstytucja, a przede wszystkim relewantne tu gwarancje zapisane w art. 55 ust. 4 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 42 ust. 2 Konstytucji. Skoro, zgodnie z art. 30 Konstytucji, źródło wolności i praw człowieka

i obywatela stanowi godność człowieka, a wskazany przepis Konstytucji wyraża prawo podmiotowe (por. K. Działocha, *Konstytucyjna koncepcja prawa i jego źródeł w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 303 i n.), to na podstawie art. 607p § 1 pkt 5 k.p.k. należy dopuścić możliwość odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania w sytuacji, gdy dla sądu orzekającego w przedmiocie jego wykonania oczywistym jest, że osoba ścigana nie dopuściła się czynu, w związku z którym nakaz europejski został wydany. Takie przekonanie może być następstwem ustalenia poczynionego z inicjatywy osoby, której dotyczy europejski nakaz aresztowania, względnie jej obrońcy, prokuratora jako strony postępowania, jak i ustalenia poczynionego z inicjatywy sądu orzekającego w przedmiocie wykonania europejskiego nakazu aresztowania czy wręcz ustalenia wynikającego z notoryjności sądowej.

W podstawie obligatoryjnej odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania określonej w art. 607p § 1 pkt 5 k.p.k. mieści się także taka sytuacja, w której opis czynu, którego dotyczy europejski nakaz aresztowania, jest nieprecyzyjny w stopniu uniemożliwiającym rozstrzygnięcie w przedmiocie dopuszczalności przekazania, tj. w stopniu uniemożliwiającym ustalenie, czy zachodzą przesłanki obligatoryjnej lub fakultatywnej odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania (art. 607p i art. 607r k.p.k.).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że europejski nakaz aresztowania musi jednoznacznie wskazywać, w związku z jakim czynem został wydany. W przeciwnym razie sąd orzekający w przedmiocie jego wykonania nie mógłby nabrać przekonania, że oczywistym jest, iż osoba ścigana nie dopuściła się czynu, w związku z którym nakaz europejski został wydany. Nieprecyzyjny opis czynu uniemożliwiałby zatem w szczególności uruchomienie przesłanki obligatoryjnej odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania określonej w art. 607p § 1 pkt 5 k.p.k. w zakresie wskazanym powyżej. Jak bowiem wskazano, na podstawie tego przepisu możliwa jest odmowa wykonania europejskiego nakazu aresztowania wówczas, gdy dla sądu orzekającego w przedmiocie jego wykonania oczywistym jest, że osoba ścigana nie dopuściła się czynu, w związku z którym nakaz europejski został wydany. Bez wystarczająco precyzyjnego opisu czynu tak rozumiana przesłanka odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania pozostawałaby więc iluzoryczna.

Jak wskazano powyżej, z postępowaniem zmierzającym do wykonania europejskiego nakazu aresztowania może się dla osoby ściganej wiązać dodatkowa dolegliwość polegająca na zastosowaniu wobec niej środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania, co wynika z art. 607k § 3 k.p.k. Wskazany przepis w brzmieniu obowiązującym w czasie orzekania w sprawie dotyczącej skarżącego stanowił, że: „Nakaz europejski może być połączony z wnioskiem o zastosowanie tymczasowego aresztowania lub innego środka zapobiegawczego”. W kontekście tego uregulowania w orzecznictwie sądowym brak było jednolitości stanowisk co do dopuszczalności weryfikacji podstawy dowodowej wniosku o przekazanie na podstawie europejskiego nakazu aresztowania. Przeciwno takiej możliwości wypowiedział się m.in. Sąd Apelacyjny w Katowicach w postanowieniu z 25 października 2006 r., sygn. akt II AKz

685/06 („Krakowskie Zeszyty Sądowe” nr 1/2007, poz. 101). Odmienne stanowisko Sąd Apelacyjny w Katowicach zajął w postanowieniu z 23 sierpnia 2006 r., sygn. akt II AKz 518/06 („Krakowskie Zeszyty Sądowe” nr 1/2007, poz. 99). Stanowisko wykluczające dopuszczalność badania podstawy dowodowej przekreślało jednocześnie dopuszczalność badania w takim wypadku przesłanki ogólnej, od spełnienia której art. 249 § 1 k.p.k. uzależnia dopuszczalność stosowania tymczasowego aresztowania (por. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 25 października 2006 r., sygn. akt II AKz 685/06). W aktualnie obowiązującym brzmieniu art. 607k § 3 zdanie pierwsze k.p.k. przewiduje, że: „Na wniosek prokuratora sąd okręgowy może zastosować tymczasowe aresztowanie, oznaczając jego termin na czas niezbędny do przekazania osoby ściganej”. Uregulowanie to odnosi się do sytuacji, w której przekazanie ma nastąpić w celu przeprowadzenia postępowania karnego. W wypadku, gdy przekazanie ma nastąpić w celu wykonania kary, samoistną podstawą zastosowania tymczasowego aresztowania jest bowiem istnienie wydanego w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej prawomocnego wyroku skazującego lub innej decyzji stanowiącej podstawę pozbawienia wolności osoby ściganej (art. 607k § 3 k.p.k. *in fine*).

Mając na uwadze powyższe, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że z perspektywy konstytucyjnej niemożliwa do zaakceptowania byłaby sytuacja, w której sąd orzekający w przedmiocie zastosowania tymczasowego aresztowania wobec osoby, której dotyczy wnioski o przekazanie w celu przeprowadzenia postępowania, po ustaleniu, że zastosowanie tego środka zapobiegawczego jest wykluczone ze względu na niespełnienie ogólnej podstawy tymczasowego aresztowania przez to, że osoba ścigana nie dopuściła się zarzucanego jej czynu, nadal byłby zobligowany do przekazania takiej osoby.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że uwzględnienie wskazanych powyżej okoliczności, tj. 1) sytuacji, gdy dla sądu orzekającego w przedmiocie jego wykonania oczywistym jest, że osoba ścigana nie dopuściła się czynu, w związku z którym nakaz europejski został wydany oraz 2) w wypadku, gdy opis czynu, którego dotyczy europejski nakaz aresztowania, jest nieprecyzyjny w stopniu uniemożliwiającym rozstrzygnięcie w przedmiocie wykonania takiego wniosku, jest możliwe w ramach przesłanki odmowy określonej w art. 607p § 1 pkt 5 k.p.k., ujętej na płaszczyźnie konstytucyjnej w art. 55 ust. 4 Konstytucji. Jest tu kwestią drugorzędną to, w jaki sposób powyższa przeszkoda przekazania zostanie uwzględniona w konkretnej sprawie, a w szczególności to, czy odmowa przekazania zostanie poprzedzona zwróceniem się do państwa wydania europejskiego nakazu aresztowania w trybie art. 607z k.p.k. o uzupełnienie informacji z jednoczesnym wskazaniem nowych okoliczności ujawnionych w sprawie z nadzieją, że powołanie się na te okoliczności doprowadzi do cofnięcia europejskiego nakazu aresztowania przez państwo wydania.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że powyższe stwierdzenie nie powinno być utożsamiane z otwarciem sądowi orzekającemu w przedmiocie wykonania europejskiego nakazu aresztowania drogi do prowadzenia szczegółowego postępowania dowodowego w kwestii winy osoby ściganej.

Słuszne jest twierdzenie, że w wypadku przekazania na podstawie europejskiego nakazu aresztowania do państwa członkowskiego Unii Europejskiej poziom zaufania do zasadności wystąpienia o przekazanie powinien być wyższy niż w wypadku wydania na podstawie „klasycznej” ekstradycji do innego państwa, niekoniecznie związanego choćby minimalnym poziomem gwarancji wyznaczonym przez EKPC. Z drugiej jednak strony w świetle wzorców kontroli konstytucyjnej wskazanych w badanej sprawie niemożliwe do zaakceptowania byłoby bezkrytyczne przekazanie osoby ściganej we wskazanych powyżej sytuacjach.

Mając na uwadze to, że art. 607p § 1 pkt 5 k.p.k. powtarzający na płaszczyźnie ustawowej treść art. 55 ust. 4 Konstytucji ma pojemną treść i w wypadku, gdy dla sądu orzekającego w przedmiocie jego wykonania oczywistym jest, że osoba ścigana nie dopuściła się czynu, w związku z którym nakaz europejski został wydany oraz w wypadku, gdy opis czynu, którego dotyczy europejski nakaz aresztowania, jest nieprecyzyjny w stopniu uniemożliwiającym rozstrzygnięcie w przedmiocie jego wykonania i stanowi podstawę odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania, należy uznać, że we wskazanym wyżej zakresie przepis ten jest zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 42 ust. 2 w związku z art. 55 ust. 4 Konstytucji.

Mając na względzie wszystkie powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak na wstępie.

WYROK

z dnia 24 listopada 2010 r.

Sygn. akt K 32/09

[Konstytucyjność Traktatu z Lizbony]

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:
- 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 któregokolwiek 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

(...)

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 wyłączały 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 niezgodnym 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 wnioskodawca 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 jurysprudencki 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. Wyrozumski, *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 utrzymują pełną zdolność do określania form wykonywania funkcji państwowych, współlistotną 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, nieoznacza 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 stowienia 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 niezmiennialne*, [w:] *Charakter i struktura norm Konstytucji*, red.: J. Trzcziński, 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, nierozzerwalnie 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 wydobycie 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*, „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 wspólnotocie 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 przysyłać 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 szczególnie 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 wyraźnie 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 miałyby 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 przypomniał, 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 Polską 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 opiniodawcze 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 (tezy 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 jakiegokolwiek 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 niestosowalność 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. Przypomniął 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 prowadzą 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 – dzieląc 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 zaniedbania 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 konsensu 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 wchodzi 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 zmiennej 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).

Drużga z uproszczonych procedur rewizyjnych traktatów została przewidziana w artykule 48 ustęć 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 ustęć 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 ustęć 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 ustęć 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 ustęć 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 państwu członkowskiemu 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 konstytutywnego 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 przewidziały 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 nieprzysznanych przez państwa członkowskie. Senatorowie zwracają uwagę na brak udziału w omawianej procedurze konstytucyjnych organów państwa, w szczególności zaś organów władzy ustawodawczej. Zdaniem wnioskodawców udział 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.

Wprowadzie 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 przewencyjna 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 przewencyjnej 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 przewencyjnej, 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 presumpcją, 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 efektywniejszej niż państwowa realizacji konstytucyjnych wartości i zadań, zawartych w polskiej Konstytucji 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 zatwierdzania 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.

WYROK

z dnia 16 listopada 2011 r.

Sygn. akt SK 45/09[Rozporządzenie Rady (WE) nr 44/200 – konstytucyjność
prawa pochodnego UE]**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Andrzej Rzepliński – przewodniczący

Stanisław Biernat – sprawozdawca

Zbigniew Cieślak

Maria Gintowt-Jankowicz

Mirosław Granat

Wojciech Hermeliński

Adam Jamróz

Marek Kotlinowski

Teresa Liszcz

Małgorzata Pyziak-Szafnicka

Stanisław Rymar

Piotr Tuleja

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz

Andrzej Wróbel

Marek Zubik,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącej oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 16 listopada 2011 r., skargi konstytucyjnej Anny Supronowicz o zbadanie zgodności:

art. 36, art. 40, art. 41 oraz art. 42 rozporządzenia Rady (WE) nr 44/2001 z dnia 22 grudnia 2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (Dz. Urz. UE L 12 z 16.01.2001, s. 1, ze zm.) z art. 8, art. 32, art. 45, art. 78 oraz art. 176 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 41 zdanie drugie rozporządzenia Rady (WE) nr 44/2001 z dnia 22 grudnia 2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (Dz. Urz. UE L 12 z 16.01.2001,

s. 1, ze zm.) **jest zgodny z art. 45 ust. 1 oraz z art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

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

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i 2 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, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

UZASADNIENIE

(...)

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Dopuszczalność skargi konstytucyjnej.

1.1. Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie są przepisy rozporządzenia Rady (WE) nr 44/2001 z dnia 22 grudnia 2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (Dz. Urz., L 12 z 16.01.2001, s. 1, ze zm. dalej: rozporządzenie nr 44/2001), czyli aktu prawa pochodnego (wtórne) Unii Europejskiej (dawniej: Wspólnoty Europejskiej). Trybunał Konstytucyjny nie rozpoznawał jeszcze sprawy, w której rozstrzygałby o dopuszczalności kontroli zgodności z Konstytucją aktów prawa pochodnego Unii Europejskiej. Dotychczas Trybunał badał jedynie zgodność z Konstytucją traktatów należących do unijnego prawa pierwotnego (por. wyrok z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, OTK ZU nr 5/A/ 2005 poz. 49, wyrok z 24 listopada 2010 r. sygn. K 32/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 108) oraz ustaw implementujących unijne prawo pochodne (por. wyrok z 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/05, OTK ZU nr 4/A/2005 poz. 42, wyrok z 5 października 2010 r., sygn. SK 26/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 73).

Mając na uwadze specyfikę aktu prawnego, którego konstytucyjność została zakwestionowana w niniejszym postępowaniu, warunkiem przystąpienia do merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest zbadanie, czy nie zachodzą ujemne przesłanki, których wystąpienie powoduje umorzenie postępowania. Trybunał Konstytucyjny jest władny przeprowadzać tego rodzaju kontrolę na każdym etapie postępowania.

Trzeba zatem rozważyć, czy akty prawne stanowione przez instytucje Unii Europejskiej mogą stanowić przedmiot kontroli w trybie skargi konstytucyjnej określonej w art. 79 ust. 1 Konstytucji.

1.2. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji skarga konstytucyjna może zostać wniesiona „w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego”,

na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji. Podstawowe znaczenie ma w niniejszej sprawie ustalenie, czy rozporządzenie Unii Europejskiej jest „innym aktem normatywnym” w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, a tym samym czy może stanowić przedmiot skargi konstytucyjnej.

Wymaga to w pierwszym rzędzie ustalenia relacji art. 188 pkt 1-3 do art. 79 ust. 1 Konstytucji i rozstrzygnięcia, czy przedmiotem skargi konstytucyjnej, do której odsyła art. 188 pkt 5 Konstytucji, mogą być tylko akty wymienione w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji, czy także inne akty normatywne. W tej kwestii prezentowane są w literaturze różne poglądy. Charakterystyczne, że wypowiedane były one głównie właśnie w kontekście dopuszczalności poddania kontroli Trybunału Konstytucyjnego zgodności z Konstytucją aktów prawa pochodnego Unii Europejskiej (por. szeroki przegląd stanowisk przedstawicieli doktryny w tym zakresie, T. Jaroszyński, *Rozporządzenie Unii Europejskiej jak składnik systemu prawa obowiązującego w Polsce*, Warszawa 2011, s. 337-338, K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007, s. 323-328). Ponadto, omawiane zagadnienie występuje w odniesieniu do aktów prawa miejscowego oraz układów zbiorowych pracy.

Ujmując rzecz syntetycznie, zdaniem jednej grupy autorów, zakres kognicji Trybunału został wyczerpująco określony w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji, w którym wymieniono akty podlegające kontroli Trybunału posługując się ich nazwami albo wskazując je poprzez ich cechy: „przepisy prawne, wydawane przez centralne organy państwowe” (przy czym przepisy prawne to przepisy wyrażające normy w zasadzie generalne i abstrakcyjne). Wobec tego akty niewymienione we wskazanym przepisie nie mogą być przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego. W odniesieniu do aktów unijnego prawa pochodnego (wtórnego) zauważa się w literaturze, że akty te nie mają statusu umowy międzynarodowej ani nie mogą być zakwalifikowane jako przepisy wydawane przez centralne organy państwa. W rezultacie przepis art. 188 pkt 1-3 Konstytucji przesądza o tym, że unijne prawo pochodne nie mieści się w zakresie kompetencji kontrolnej Trybunału Konstytucyjnego.

Autorzy należący do drugiej grupy uważają natomiast, że przepisy art. 188 pkt 1-3 Konstytucji nie wyznaczają w pełni zakresu przedmiotowego jurysdykcji Trybunału Konstytucyjnego. Ich zdaniem, w art. 188 pkt 5 wymieniono odrębną kompetencję Trybunału, a mianowicie orzekanie w sprawie skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Ten ostatnio wskazany przepis stanowi, że „Każdy czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone... ma prawo wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego...”. Zgodnie z niekwestionowanym stanowiskiem nauki prawa akt normatywny, to każdy akt zawierający normy generalne (adresowane do rodzajowo określonego adresata) i wyznaczające mu postępowanie w zasadzie powtarzalne (abstrakcyjny). Taką, materialną koncepcję aktu normatywnego przyjmowano w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Już w orzeczeniu z 7 czerwca 1989 r. (sygn. U. 15/88, OTK w 1989 r., poz. 10) Trybunał Konstytucyjny, opierając się na poglądach literatury, stwierdził, że „akt

normatywny jest aktem ustanawiającym normy prawne o charakterze generalnym (a więc skierowane do pewnej klasy adresatów wyróżnionych z uwagi na jakąś ich wspólną cechę) i abstrakcyjnym (to znaczy ustanawiającym pewne wzory zachowań)”. Analiza dotychczasowego orzecznictwa Trybunału wskazuje, że zakres aktów normatywnych, których kwestionowanie w trybie skargi konstytucyjnej było uznawane za dopuszczalne, jest szerszy, niż to wynika z art. 188 pkt 1-3 Konstytucji. Stanowisku takiemu dawano jednak wyraz wyjątkowo. Na przykład Trybunał Konstytucyjny dopuścił do merytorycznego rozpoznania skargę konstytucyjną, w której były kwestionowane przepisy prawa miejscowego, jednakże sprawa nie zakończyła się wydaniem wyroku (zob. postanowienie z 6 października 2004 r., sygn. SK 42/02, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 97). Podobnie w postanowieniu z 6 lutego 2001 r., sygn. Ts 139/00 (OTK ZU nr 2/2001, poz. 40) Trybunał uznał możliwość wniesienia skargi konstytucyjnej na akty prawa miejscowego, o ile mają one charakter normatywny. W ocenie Trybunału „zakres przepisów podlegających zaskarżeniu (przedmiot skargi konstytucyjnej) ustala bowiem autonomicznie i wyczerpująco art. 79 ust. 1 Konstytucji RP”.

Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie przyjmuje, że zakres przedmiotowy aktów normatywnych, które mogą być poddane kontroli zgodności z Konstytucją w postępowaniu wszczętym w wyniku złożenia skargi konstytucyjnej, został określony w art. 79 ust. 1 Konstytucji w sposób autonomiczny i niezależny od art. 188 pkt 1-3. Rozpoznawanie skarg konstytucyjnych stanowi bowiem osobny rodzaj postępowania. Za tą konkluzją przemawiają argumenty trojakiiego rodzaju.

Po pierwsze, wskazuje na to systematyka Konstytucji. Art. 188 normujący kompetencje orzecznicze Trybunału Konstytucyjnego stanowi w pkt 5, że Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach skargi konstytucyjnej i odsyła przy tym do art. 79 ust. 1. Ten ostatni przepis jest też powołany w art. 191 ust. 1 pkt 6 Konstytucji w odniesieniu do podmiotów, które są zdolne inicjować postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. Świadczy to o tym, że ustrojodawca, wyróżniając kilka rodzajów postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym, jako jedno z nich, różne od innych, wymienił postępowanie, w którym rozpoznaje się skargi konstytucyjne.

Po drugie, w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji unormowano kompetencje Trybunału w zakresie hierarchicznej kontroli zgodności aktów normatywnych. Dodać przy tym należy, że kompetencje w tym zakresie zostały rozdzielone między Trybunał Konstytucyjny a sądy administracyjne, które są upoważnione do orzekania „o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej” (art. 184 Konstytucji). Kompetencje do orzekania o hierarchicznej zgodności aktów normatywnych zostały więc wyraźnie oddzielone od kompetencji do orzekania w sprawie skargi konstytucyjnej.

Po trzecie, podstawową funkcją skargi konstytucyjnej, jest ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostek. Nieusprawiedliwiona więc byłaby taka interpretacja art. 188 Konstytucji, która zawężyłaby przedmiot kontroli w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej. Nie służyłaby ona bowiem efektywnej ochronie praw i wolności jednostki. Natomiast stanowisko, zgodnie z którym przedmiotem kontroli Trybunału

może być każdy akt normatywny, który był podstawą orzeczenia przez sąd lub organ administracji o czyichś prawach lub wolnościach, znajduje silne uzasadnienie w wartościach konstytucyjnych.

Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że sytuacja w niniejszej sprawie jest odmienna niż w sprawie o sygn. U 6/08 zakończonej postanowieniem z 17 grudnia 2009 r. (OTK nr 11/A/2009, poz. 178). W uzasadnieniu tamtego postanowienia Trybunał wyraził *obiter dicta* pogląd o niedopuszczalności kontroli konstytucyjności norm unijnego prawa pochodnego. Powołana sprawa była jednak zainicjowana wnioskiem grupy posłów i dotyczyła abstrakcyjnej kontroli norm. W takim postępowaniu zakres kognicji Trybunału jest wyczerpująco określony w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji.

1.3. Przedmiotem skargi konstytucyjnej może być ustawa lub inny akt normatywny. Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje na przyjęcie tzw. materialnej koncepcji aktu normatywnego (por. pkt 1.2). Pojęcie aktu normatywnego było w dotychczasowej judykaturze Trybunału odnoszone do aktów będących wynikiem działalności prawotwórczej polskich organów państwowych. W wyroku z 18 grudnia 2007, sygn. SK 54/05 (OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 158) Trybunał orzekł jednak, że aktem normatywnym w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji może być również umowa międzynarodowa. We wskazanej sprawie skarżący kwestionował zgodność z Konstytucją Protokołu nr 4 do Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, sporządzonego w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, aktem normatywnym, w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, może być nie tylko akt normatywny wydany przez któryś z organów polskich, ale także – po spełnieniu dalszych warunków – akt wydany przez organ organizacji międzynarodowej, której członkiem jest Rzeczpospolita Polska. Dotyczy to w pierwszym rzędzie aktów należących do prawa Unii Europejskiej, stanowionych przez instytucje tej organizacji. Akty takie wchodzi bowiem w skład obowiązującego w Polsce porządku prawnego i wyznaczają sytuacje prawne jednostki.

1.4. Akty prawne instytucji UE są zróżnicowane. Ich katalog i cechy charakterystyczne określa art. 288 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE; dawniej art. 249 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską). Ze względu na przedmiot niniejszej sprawy Trybunał Konstytucyjny uważa za niezbędne zbadanie, czy rozporządzenie unijne spełnia cechy aktu normatywnego w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z art. 288 akapit 2 TFUE: „Rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich”. Normy rozporządzenia mają zatem charakter generalny i abstrakcyjny. Adresatami norm rozporządzeń są nie tylko państwa członkowskie i ich organy, lecz także jednostki (podmioty prywatne).

Wskazana teza znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wynika z niego, że rozporządzenie jest aktem prawnym

„stosowalnym w odniesieniu do obiektywnie określonych stanów faktycznych i wywołującym skutki prawne w odniesieniu do ogólnie i abstrakcyjnie określonych grup osób” (wyrok z 5 maja 1977 r. w sprawie 101/76, Koninklijke Scholten Honig, Zb. Orz. 1977, s. 797). Trybunał Sprawiedliwości wypowiadał przy tym pogląd, że: „akt prawny nie traci cechy ogólności a przez to waloru rozporządzenia tylko z tego powodu, iż adresaci tego aktu mogą być zidentyfikowani według ich liczby i cech charakterystycznych w konkretnym miejscu i czasie; dana regulacja zachowuje bowiem charakter rozporządzenia, jeżeli cecha ogólności wynika z określonego w normie stanu faktycznego i stanu prawnego, powiązanej z celem wydania tej normy” (wyrok z 30 września 1982 r. w sprawie 242/81, Roquette Frères, Zb. Orz. 1982, s. 3213). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości „zasięg ogólny” jest kryterium odróżniającym rozporządzenie od aktów indywidualnych i konkretnych, zwłaszcza decyzji wskazujących adresata. Istotne cechy takich decyzji polegają na ograniczeniu kręgu adresatów, do których są kierowane. Niektórzy autorzy porównują rozporządzenie unijne do ustawy w krajowym porządku prawnym (zob. D. Lasok, *Zarys prawa Unii Europejskiej*, Toruń 1995, s. 176).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza zatem, że rozporządzenie unijne wykazuje cechy aktu normatywnego w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

1.5. Dalszym warunkiem dopuszczalności skargi konstytucyjnej jest to, aby jej przedmiotem był akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji. Odnosząc to wymaganie do rozporządzeń unijnych, należy stwierdzić, że są to akty, które obowiązują bezpośrednio w porządkach prawnych państw członkowskich i nie wymagają implementacji do prawa krajowego (por. wyrok TS z 10 października 1973 r. w sprawie 34/73 Variola, Zb. Orz. 1973, s. 981). Mogą one stanowić podstawę prawną decyzji administracyjnych i orzeczeń sądowych w państwach członkowskich, w tym także w Polsce.

Normy rozporządzeń unijnych mogą być źródłem praw i obowiązków jednostek (por. wyrok TS z 17 września 2002 r. w sprawie C-253/00 Muñoz, Zb. Orz. 2002, s. 7289). W postępowaniach przed sądami krajowymi, jednostki (osoby fizyczne i prawne) mogą powoływać się na normy rozporządzeń unijnych i wywodzić z nich swoje prawa. W doktrynie i orzecznictwie TS mówi się w tym kontekście o bezpośredniej skuteczności norm prawa unijnego, w tym rozporządzeń. Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że przymiot bezpośredniej skuteczności mają przepisy rozporządzeń, które są jasne, precyzyjne i nie pozostawiają swobody organom państw członkowskich (por. wyrok TS z 24 października 1973 r. w sprawie 9/73, Schlüter, Zb. Orz. 1973, s. 1135).

Mając na uwadze powyższe, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że rozporządzenia unijne mogą zawierać normy, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzeka ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach jednostek, określonych w Konstytucji.

Należy przy tym zauważyć, że nie zawsze łatwe jest ustalenie, czy sąd lub organ administracyjny orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji na podstawie prawa unijnego. Często bowiem sądy lub organy administracyjne orzekają na podstawie prawa polskiego, ustanowionego w celu implementacji prawa unijnego. Dotyczy to dyrektyw, a także w pewnych przypadkach rozporządzeń. Możliwa jest także sytuacja, w której podstawę prawną indywidualnego aktu stosowania prawa stanowi norma prawna skonstruowana na podstawie przepisów unijnych i polskich. Ustalenie tego, jaki akt stanowi podstawę prawną orzeczenia sądu lub organu administracyjnego, jest istotne dla rozstrzygnięcia co do przedmiotu kontroli sprawowanej w trybie art. 79 ust. 1 Konstytucji. Rozstrzygnięcie ewentualnych wątpliwości w tej kwestii będzie zależeć m.in. od ustalenia treści przepisów prawa unijnego i ich skutków.

W konkluzji należy stwierdzić, że rozporządzenia unijne, jako akty normatywne, mogą być poddane kontroli ich zgodności z Konstytucją w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną. Okoliczność, że są to akty prawa unijnego, jakkolwiek stanowiące również część polskiego porządku prawnego, wpływa na specyfikę tej kontroli sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny.

2. Prawo pochodne Unii Europejskiej jako przedmiot kontroli zgodności z Konstytucją.

2.1. Przedstawione w części III pkt 1.5 stanowisko, stosownie do którego normy rozporządzeń unijnych mogą być przedmiotem skarg konstytucyjnych, opierało się na analizie cech omawianej kategorii aktów unijnego prawa pochodnego w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji. Analiza ta wymaga uzupełnienia i pogłębienia w kontekście miejsca i roli prawa unijnego w polskim porządku konstytucyjnym i prawnym.

Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się na ten temat w wielu orzeczeniach, a zwłaszcza w wyrokach dotyczących Traktatu akcesyjnego (zob. wyrok K 18/04) i Traktatu z Lizbony (zob. wyrok K 32/09).

W powołanych wyrokach Trybunał Konstytucyjny wskazał, że współcześnie porządek prawny w Europie jest – dla państw należących do UE – porządkiem wieloskładnikowym: obejmującym normy traktatowe i stanowione przez instytucje unijne oraz normy stanowione w porządku krajowym. Jest to przy tym system dynamiczny: relacja między porządkiem unijnym i krajowym podlega ewolucji, wraz ze zmianami w prawie unijnym. Trybunał stwierdził, że na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, obok norm (przepisów) stanowionych przez krajowego prawodawcę, obowiązują uregulowania (przepisy) kreowane poza systemem krajowych (polskich) organów prawodawczych.

2.2. Rozporządzenia unijne są aktami normatywnymi, których pozycja w polskim systemie konstytucyjnym została wyznaczona w art. 91 ust. 3 Konstytucji.

Umową konstytuującą organizację międzynarodową – Unię Europejską są obecnie Traktat o Unii Europejskiej (dalej: TUE) i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Jedną z zasad konstytucyjnych prawa unijnego jest zasada pierwszeństwa prawa unijnego (dawniej wspólnotowego) przed prawem państw członkowskich. Zasada ta została sformułowana w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, jakkolwiek można ją wyprowadzić pośrednio z różnych przepisów traktatowych, w szczególności tych, które określają obowiązki państw członkowskich związane z wykonywaniem prawa Unii (art. 4 ust. 3 TUE, art. 19 ust. 1 TUE, art. 291 ust. 1 TFUE, art. 258-260 TFUE). Z art. 91 ust. 3 Konstytucji wynika pierwszeństwo norm rozporządzeń unijnych w razie kolizji z ustawami. Konstytucja RP zachowuje natomiast nadrzędność i pierwszeństwo wobec wszystkich aktów prawnych obowiązujących w polskim porządku konstytucyjnym, w tym także prawa unijnego. Taka pozycja Konstytucji wynika z art. 8 ust. 1 Konstytucji i została potwierdzona w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

W wyroku dotyczącym Traktatu akcesyjnego (sygn. K 18/04) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, 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”. Konstytucja korzysta na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z pierwszeństwa obowiązywania i stosowania. Wskazane stanowisko znalazło również potwierdzenie w wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony (sygn. K 32/09). Tezę tę, sformułowaną w kontekście relacji Konstytucji do traktatów należy odnieść także do relacji do aktów instytucji unijnych.

Wobec wskazanej pozycji Konstytucji jako najwyższego prawa Rzeczypospolitej, dopuszczalne jest badanie zgodności z nią norm rozporządzeń unijnych.

2.3. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na konieczność rozróżnienia, z jednej strony, badania zgodności aktów unijnego prawa pochodnego z traktatami, czyli prawem pierwotnym Unii, a z drugiej strony, badania ich zgodności z Konstytucją. Organem, który decyduje ostatecznie o zgodności rozporządzeń unijnych z traktatami jest Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a o zgodności z Konstytucją – Trybunał Konstytucyjny.

Państwa członkowskie mają kompetencje do wystąpienia ze skargą do sądów unijnych na legalność aktów prawa pochodnego (art. 263 TFUE). Ponadto sądy państw członkowskich występują w trakcie prowadzonego postępowania z pytaniami prejudycjalnymi w razie wątpliwości co do ważności aktów wydanych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii (art. 267 TFUE). Trybunał Sprawiedliwości wyraża pogląd, że sądy krajowe nie mają kompetencji do orzekania o nieważności aktów prawa pochodnego. Wyłączne kompetencje w tej dziedzinie mają sądy unijne (por. wyrok TS z 22 października 1987 r. w sprawie C-314/85, Foto-Frost, Zb. Orz. 1987, s. 4199).

2.4. Poszczególne państwa mają możliwość wpływania na treść rozporządzeń unijnych i innych aktów unijnego prawa pochodnego w procesie ich stanowienia. Należy

tu podkreślić rolę przedstawicieli państw członkowskich (ministrów) w Radzie, która jest organem współstanowiącym unijne akty ustawodawcze, razem z Parlamentem Europejskim (por. art. 16 ust. 1 TUE i art. 289 ust. 1 i 2 TFUE). Istotną rolę pełnią również parlamenty narodowe, które oprócz funkcji prawodawcy krajowego, współuczestniczą w procesie stanowienia prawa unijnego (art. 12 TUE i Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, dołączony do Traktatu z Lizbony).

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 19 grudnia 2006 r., sygn. P 37/05, Trybunał Sprawiedliwości stoi na straży prawa unijnego. Z kolei Trybunał Konstytucyjny ma strzec Konstytucji. Na tym tle może dojść potencjalnie do kolizji pomiędzy rozstrzygnięciami Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Sprawiedliwości.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że także ze względu na treść art. 8 ust. 1 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny jest zobowiązany do takiego pojmowania swej pozycji, że w sprawach zasadniczych, o wymiarze ustrojowym zachowa pozycję „sądu ostatniego słowa” w odniesieniu do polskiej Konstytucji. Trybunał Sprawiedliwości i Trybunał Konstytucyjny nie mogą być ustawiane w stosunku do siebie jako sądy konkurujące. Chodzi nie tylko o wyeliminowanie zjawiska dublowania się obu trybunałów czy dwutorowości w zakresie orzekania o tych samych problemach prawnych, ale i dysfunkcjonalności w relacjach unijnego oraz polskiego ładu prawnego. Istotne jest uwzględnianie wskazanej odmienności ról obu Trybunałów (zob. OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 177).

2.5. Dopuszczając możliwość badania przez Trybunał Konstytucyjny zgodności aktów pochodnego prawa unijnego z Konstytucją, należy podkreślić konieczność zachowania w tym względzie należytej ostrożności i powściągliwości. Prawo unijne obowiązuje we wszystkich państwach członkowskich Unii (obecnie 27). Jedną z zasad ustrojowych prawa unijnego jest zasada lojalnej współpracy. Zgodnie z art. 4 ust. 3 TUE Unia i państwa członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów. Państwa członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z traktatów lub aktów instytucji Unii. Państwa członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii. Trudne do pogodzenia z tą zasadą byłoby przyznanie poszczególnym państwom kompetencji do decydowania o pozbawieniu mocy obowiązującej norm prawa unijnego.

Z kolei w myśl art. 4 ust. 2 TUE Unia szanuje tożsamość narodową jej państw członkowskich nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi. Na temat tożsamości narodowej i będącej jej istotnym składnikiem tożsamości konstytucyjnej wypowiadały się już sądy konstytucyjne, w tym Trybunał Konstytucyjny (por. powołany powyżej wyrok o sygn. K 32/09). Również Trybunał Sprawiedliwości odwołuje się w swoim orzecznictwie do konieczności uwzględniania tożsamości narodowej poszczególnych państw członkowskich

(por. wyrok z 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-208/09 Sayn-Wittgenstein, jeszcze niepublikowany oraz wyrok z 12 maja 2011 r. w sprawie C-391/09 Runevič-Vardyn, jeszcze niepublikowany).

2.6. Należy zwrócić uwagę w tym kontekście na różne sposoby unikania stanu niezgodności prawa unijnego z Konstytucją.

Jak wskazano wyżej, Konstytucji został jednoznacznie zagwarantowany status najwyższego prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Regulacji tej towarzyszy przy tym nakaz respektowania i przychylności wobec właściwie ukształtowanych oraz obowiązujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej unormowań prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji). W wyroku dotyczącym Traktatu akcesyjnego (sygn. K 18/04) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że podsystemy regulacji prawnych, pochodzące z różnych centrów prawodawczych powinny koegzystować na zasadzie obopólnej przyjaznej wykładni i kooperatywnego współstosowania. Wszelkie sprzeczności winny być eliminowane przy zastosowaniu wykładni respektującej względną autonomię prawa europejskiego i prawa krajowego. Wykładnia ta winna być ponadto oparta na założeniu wzajemnej lojalności pomiędzy instytucjami unijnymi a państwami członkowskimi. Założenie to generuje – po stronie Trybunału Sprawiedliwości – powinność przychylności dla krajowych systemów prawnych, po stronie zaś państw członkowskich – powinność najwyższego standardu respektowania norm unijnych.

Ponadto sprawowana przez Trybunał Konstytucyjny kontrola zgodności rozporządzenia unijnego z Konstytucją powinna być traktowana jako niezależna, ale też subsydiarna wobec kompetencji orzeczniczych Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Przystępując do Unii Europejskiej Rzeczypospolita Polska przekazała na rzecz Unii Europejskiej kompetencje organów władzy publicznej w niektórych sprawach (art. 90 ust. 1 Konstytucji). Obejmuje to także przekazanie kompetencji do stanowienia prawa. Skutkiem tego, w Polsce obowiązują akty prawne tworzone przez instytucje Unii Europejskiej. Zgodnie z podstawową dla prawa Unii Europejskiej zasadą przyznania (art. 5 ust. 1 TUE), kompetencje Unii, także prawotwórcze, mogą być realizowane tylko w granicach przyznanych w traktatach przez państwa członkowskie.

Rzeczypospolita Polska, zaaprobowała ponadto podział funkcji co do kontroli aktów prawnych (por. cyt. powyżej wyrok o sygn. K 18/04, a także wyrok z 18 lutego 2009 r. sygn. Kp 3/08, OTK ZU nr 2/A/2009 poz. 9). Wynikiem tego podziału funkcji jest przypisanie Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej kompetencji do ostatecznej interpretacji prawa unijnego i zapewnienia jednolitości jego stosowania we wszystkich państwach członkowskich, jak również wyłączność ostatecznego decydowania o zgodności aktów prawa pochodnego z traktatami i ogólnymi zasadami prawa unijnego. W takim kontekście należy rozpatrywać subsydiarny charakter kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do badania zgodności z Konstytucją prawa unijnego. Przed orzeczeniem o niezgodności aktu prawa pochodnego z Konstytucją należy się upewnić co do treści norm unijnego prawa pochodnego, które są przedmiotem kontroli. Służyć temu może wystąpienie do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem

prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE w kwestii interpretacji lub ważności przepisów budzących wątpliwości. Analogiczny pogląd wyraził niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 6 lipca 2010 r. w sprawie Honeywell (sygn. 2 BvR 2661/06).

W następstwie orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości może się okazać, że treść kwestionowanej normy unijnej jest zgodna z Konstytucją. Inną możliwością jest to, że Trybunał Sprawiedliwości orzeknie o niezgodności zaskarżonego przepisu z unijnym prawem pierwotnym. W przedstawionych sytuacjach orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny byłoby zbędne. Wprawdzie oba trybunały mają różny zakres jurysdykcji, to jednak ze względu na podobieństwo wartości znajdujących wyraz w Konstytucji i traktatach (por. część III, pkt 2.10), istnieje duże prawdopodobieństwo, że ocena Trybunału Sprawiedliwości będzie podobna do oceny Trybunału Konstytucyjnego.

2.7. Rozważenia wymagają skutki wyroku Trybunału Konstytucyjnego w razie orzeczenia o niezgodności z Konstytucją norm unijnego prawa pochodnego. W przypadku aktów prawa polskiego skutkiem takim jest utrata mocy obowiązującej norm niezgodnych z Konstytucją (art. 190 ust. 1 i 3 Konstytucji). W odniesieniu do aktów unijnego prawa pochodnego tego rodzaju skutek byłby niemożliwy, ponieważ o mocy obowiązującej takich aktów nie decydują organy polskie. Konsekwencją orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego byłoby tylko pozbawienie aktów unijnego prawa pochodnego możliwości stosowania przez organy polskie i wywierania skutków prawnych w Polsce. Skutkiem wyroku Trybunału Konstytucyjnego byłoby zatem zawieszenie stosowania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej niezgodnych z Konstytucją norm prawa unijnego.

Należy zauważyć, że taka konsekwencja orzeczenia Trybunału byłaby trudna do pogodzenia z obowiązками państwa członkowskiego i wspomnianą zasadą lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE). Następstwem omawianego stanu rzeczy mogłoby być postępowanie przeciwko Polsce prowadzone przez Komisję Europejską i skarga do Trybunału Sprawiedliwości przeciwko Polsce na naruszenie zobowiązań ciążących na podstawie traktatów (art. 258-260 TFUE).

Niewątpliwie orzeczenie o niezgodności prawa unijnego z Konstytucją powinno mieć zatem charakter *ultima ratio* i wystąpić jedynie wówczas, kiedy zawiodłyby wszystkie inne sposoby rozstrzygnięcia konfliktu z normami należącymi do unijnego porządku prawnego. Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie Traktatu akcesyjnego (sygn. K 18/04) wskazał, że w sytuacjach tego rodzaju istnieją trzy możliwości reakcji Polski na wystąpienie niezgodności między Konstytucją a prawem unijnym: a/ dokonanie zmian w Konstytucji, b/ podjęcie działań zmierzających do wprowadzenia zmian w przepisach unijnych albo c/ podjęcie decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej. Decyzję taką winien podjąć suweren, którym jest Naród polski, lub organ władzy państwowej, który w zgodzie z Konstytucją może reprezentować Naród.

Pomijając to ostatnie rozwiązanie, które powinno być zarezerwowane dla wyjątkowych przypadków najcięższego i nieusuwalnego konfliktu między podstawami porządku konstytucyjnego RP a prawem unijnym, należy przyjąć, że po orzeczeniu

Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności określonych norm unijnego prawa pochodnego z Konstytucją należałoby niezwłocznie podjąć działania mające na celu usunięcie tego stanu. Konstytucyjna zasada przychylności Rzeczypospolitej dla integracji europejskiej i traktatowa zasada lojalności państw członkowskich wobec Unii wymagają, aby skutki orzeczenia Trybunału zostały odroczone stosownie do art. 190 ust. 3 Konstytucji. Analogiczny pogląd wyraził już Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 kwietnia 2005 r., w sprawie o sygn. P 1/05 dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania (OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 42). We wskazanym wyroku Trybunał Konstytucyjny odroczył utratę mocy obowiązującej ustawy implementującej prawo unijne, powołując się w szczególności na konstytucyjny obowiązek przestrzegania przez Polskę wiążącego ją prawa międzynarodowego, a także łączącą Polskę i pozostałe państwa członkowskie Unii Europejskiej wspólnotę zasad ustrojowych, zapewniających prawidłowy wymiar sprawiedliwości.

2.8. Orzecznictwo sądów konstytucyjnych państw członkowskich Unii Europejskiej (rad konstytucyjnych, sądów najwyższych) dotyczące miejsca prawa unijnego w krajowych porządkach prawnych jest już bogate (por. *Relacje między prawem konstytucyjnym a prawem unijnym w orzecznictwie sądów konstytucyjnych państw Unii Europejskiej*, red. K. Zaradkiewicz, Warszawa 2011). Zasadniczo orzeczenia sądów konstytucyjnych dotyczyły dwóch kategorii zagadnień. Po pierwsze, były one wynikiem kontroli zgodności z konstytucjami traktatów stanowiących podstawę Unii, czyli prawa pierwotnego. Kontrola ta była najczęściej sprawowana w związku z kolejnymi zmianami traktatów albo w razie przystępowania do Unii nowych państw; w tych ostatnich przypadkach przedmiotem kontroli były także traktaty akcesyjne. Po drugie, orzeczenia sądów konstytucyjnych dotyczyły zgodności z konstytucjami ustaw lub innych krajowych aktów prawnych implementujących prawo unijne albo powiązanych w inny sposób treściowo z członkostwem w Unii Europejskiej. Orzeczeń należących do tej kategorii jest zresztą najwięcej.

Należy odnotować, że jedynie wyjątkowo była podejmowana bezpośrednia kontrola zgodności aktów unijnego prawa pochodnego z konstytucjami krajowymi, tak jak ma to miejsce w niniejszej sprawie. Potwierdza to tezę o wykazywaniu daleko idącej powściągliwości w tej kwestii. W tym kontekście należy przywołać orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego – postanowienie z 22 października 1986 r., w sprawie znanej jako *Solange II* (sygn. 2 BvR 197/83) oraz postanowienie z 7 czerwca 2000 r. w sprawie *Bananenmarktordnung* (sygn. 2 BvR 1/97). W tych sprawach nie zostały wydane orzeczenia merytoryczne (wyroki) Por. część III, pkt 8.2.

2.9. W kontekście niniejszej sprawy trzeba bliżej rozważyć, na czym może polegać niezgodność z Konstytucją aktów unijnego prawa pochodnego kwestionowanych w drodze skargi konstytucyjnej. Ze względu na treść art. 79 ust. 1 Konstytucji należy przyjąć, że chodzi o zarzut, iż normy unijnego prawa pochodnego naruszają konstytucyjne prawa i wolności jednostek, zwłaszcza zawarte w przepisach rozdziału II.

Trybunał Konstytucyjny wyraził już wcześniej pogląd, że niezgodny z Konstytucją byłby niższy poziom ochrony praw jednostki wynikający z prawa unijnego wynikający z Konstytucji. Normy Konstytucji w dziedzinie praw i wolności jednostki wyznaczają próg, który nie może ulec obniżeniu ani zakwestionowaniu na skutek wprowadzenia regulacji unijnych. Wykładnia „przyjazna dla prawa europejskiego” ma swoje granice. Nie może prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych, realizowanych przez Konstytucję (por. cytowany powyżej wyrok o sygn. K 18/04).

Zakres kompetencji organizacji międzynarodowej, do której należy Rzeczypospolita Polska, powinien zostać wyznaczony w taki sposób, aby zagwarantować prawa człowieka w zakresie porównywalnym z polską Konstytucją. Porównywalność dotyczy z jednej strony katalogu tych praw, a z drugiej strony zakresu dopuszczalnej ingerencji w te prawa. Wymaganie zapewnienia odpowiedniej ochrony praw człowieka dotyczy ich ogólnego standardu i nie oznacza konieczności zapewnienia identycznej ochrony każdego z praw rozpatrywanych z osobna (por. podobnie K. Wojtyczek, *op.cit.*, s. 285-286).

2.10. Należy zauważyć, że ochrona praw podstawowych ma wysoką rangę w prawie Unii Europejskiej. Trybunał Konstytucyjny zwracał już uwagę na to, podkreślając, że konsekwencją wspólnej dla wszystkich państw członkowskich aksjologii systemów prawnych jest to, że prawo unijne nie powstaje w przestrzeni europejskiej, abstrakcyjnej oraz wolnej od wpływu państw członkowskich i ich społeczności. Nie jest tworzone w sposób arbitralny przez instytucje europejskie, ale stanowi efekt wspólnych działań państw członkowskich (por. cytowany powyżej wyrok w sprawie o sygn. K 18/04, a także potwierdzenie wskazanego stanowiska w wyroku w sprawie o sygn. K 32/09). Zarówno w prawie polskim, jak i unijnym obowiązuje ponadto zasada proporcjonalności. Okoliczności te zmniejszają niebezpieczeństwo wystąpienia różnych standardów ochrony praw podstawowych.

Ochrona praw podstawowych w prawie unijnym opierała się początkowo na orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, a później znalazła podstawy w normach traktatowych (obecnie wynika z art. 6 TUE). Stosownie do art. 6 ust. 1 TUE Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 r., w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 r. w Strasburgu, która ma taką samą moc prawną jak traktaty. Zgodnie z art. 6 ust. 2 TUE Unia przystępuje do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm; dalej: Konwencja). Unia Europejska prowadzi obecnie negocjacje w sprawie przystąpienia do tej Konwencji. Stosownie do art. 6 ust. 3 TUE prawa podstawowe, zagwarantowane w Konwencji oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa. Obszerny katalog praw, wolności i zasad zamieszczonych w Karcie praw podstawowych wywodzi się w znacznej mierze z europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności; stroną tej Konwencji jest także Rzeczypospolita Polska. Stosownie do art. 52 ust. 3 i 4 Karty

praw podstawowych w zakresie, w jakim Karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w Konwencji, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę Konwencję. Nie stanowi to przeszkody, aby prawo Unii przyznawało szerszą ochronę. W zakresie, w jakim Karta uznaje prawa podstawowe wynikające ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, prawa te interpretuje się zgodnie z tymi tradycjami. Natomiast na podstawie art. 53 Karty żadne z postanowień Karty nie będzie interpretowane jako ograniczające lub naruszające prawa człowieka i podstawowe wolności uznane, we właściwych im obszarach zastosowania, przez prawo Unii i prawo międzynarodowe oraz konwencje międzynarodowe, których Unia lub wszystkie państwa członkowskie są stronami, w szczególności przez Konwencję oraz przez konstytucje państw członkowskich.

Tak więc Karta praw podstawowych, Konwencja, jak również konstytucyjne tradycje państw członkowskich wyznaczają wysoki poziom ochrony praw podstawowych (praw człowieka) w Unii Europejskiej.

Powyższe okoliczności przesadzają o istotnej zbieżności aksjologicznej prawa polskiego i unijnego. Nie oznacza to jednak identyczności rozwiązań prawnych w obu porządkach prawnych. Trudno byłoby zakładać, że prawo unijne będzie zawierać normy w pełni pokrywające się z normami prawa polskiego. Wynika to z różnic w sposobie tworzenia prawa unijnego, z udziałem wszystkich państw członkowskich, jak również z odmiennego charakteru obu porównywanych porządków prawnych (z jednej strony – prawo państwa, z drugiej strony – prawo organizacji międzynarodowej).

3. Ogólna charakterystyka rozporządzenia nr 44/2001.

3.1. Kwestionowane przez skarżącą przepisy rozporządzenia nr 44/2001 są elementem szerszej regulacji prawnej dotyczącej stwierdzania wykonalności orzeczeń sądów zagranicznych w ramach współpracy sądowej w sprawach cywilnych pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Rozporządzenie nr 44/2001 reguluje procedurę uznawania i procedurę stwierdzania wykonalności, którym mogą podlegać orzeczenia lub inne akty pochodzące z państw członkowskich wydane w sprawach cywilnych lub handlowych. Celem instytucji stwierdzenia wykonalności zagranicznych orzeczeń, stanowiących obok uznania podstawową formę zapewnienia skuteczności orzeczeniom sądów państw członkowskich UE, jest umożliwienie wykonania tych orzeczeń poza granicami państwa pochodzenia przez nadanie im mocy wykonawczej (wykonalności) na terytorium innego państwa.

3.2. U podstaw procedury stwierdzania wykonalności orzeczeń określonej w rozporządzeniu nr 44/2001 leży „wzajemne zaufanie w wymiar sprawiedliwości” w stosunkach między państwami członkowskimi UE (pkt 16-17 preambuły rozporządzenia 44/2001), co powinno determinować i kierunkować wszelkie działania sądów w sprawach związanych ze stosowaniem tego rozporządzenia. Sąd krajowy państwa wykonania powinien zgodnie z tą zasadą wykazać owo zaufanie wobec

sądu zagranicznego, a w istocie zagranicznego porządku prawnego w ramach Unii Europejskiej i jego wymiaru sprawiedliwości.

Zasada wzajemnego zaufania do wymiaru sprawiedliwości przyczynia się do istotnego przyspieszenia przebiegu postępowania o stwierdzenie wykonalności i ułatwia tym samym wykonywanie orzeczeń pochodzących z państw członkowskich UE. Celem postępowania o stwierdzenie wykonalności uregulowanego w rozporządzeniu nr 44/2001 jest bowiem udzielenie ochrony prawnej zainteresowanemu podmiotowi przez umożliwienie mu prowadzenia egzekucji w danym państwie na podstawie orzeczenia pochodzącego z innego państwa członkowskiego. Zakres kognicji sądu dokonującego stwierdzenia wykonalności sprowadza się do zbadania przesłanek tej wykonalności w państwie wykonania. Przedmiotem badania sądu nie jest natomiast stosunek prawa materialnego, na tle którego zapadło orzeczenie sądowe. Postępowanie o stwierdzenie wykonalności nie może być również postrzegane jako część postępowania egzekucyjnego w państwie wykonania, gdyż nie zmierza bezpośrednio do przymusowej realizacji roszczenia, lecz jedynie do nadania orzeczeniu stwierdzającemu istnienie roszczenia przymiotu wykonalności, co stanowi zaledwie jedną z przesłanek wszczęcia egzekucji w tym państwie. Przy zachowaniu zależności, jakie zachodzą pomiędzy: zagranicznym postępowaniem rozpoznawczym, postępowaniem o stwierdzenie wykonalności oraz krajowym postępowaniem egzekucyjnym, rozwiązania przyjęte w rozporządzeniu nr 44/2001, zbliżają procedurę wykonania orzeczenia zagranicznego do analogicznej procedury dotyczącej orzeczenia polskiego (por. część III, pkt 6.5).

3.3. Unormowania w zakresie uznawania i stwierdzania wykonalności orzeczeń (udzielania *exequatur*) zawarte w rozporządzeniu nr 44/2001 są w znacznej mierze wzorowane na Konwencji o jurysdykcji i wykonywaniu orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i handlowych podpisanej w 1968 r. w Brukseli (Dz. Urz. UE 1998, C 27 z 26.01.1998, s. 1; dalej: „Konwencja brukselska”) oraz Konwencji o jurysdykcji i wykonywaniu orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i handlowych sporządzonej w 1988 r. w Lugano, której stroną od 1 lutego 2000 r. jest także Polska (Dz. U. z 2000 r. Nr 10, poz. 132; dalej: „Konwencja z Lugano”).

Podstawowym celem przepisów rozporządzenia nr 44/2001 dotyczących problematyki uznawania i stwierdzania wykonalności orzeczeń jest zapewnienie „swobodnego przepływu” orzeczeń w ramach państw członkowskich UE. Powyższy cel realizowany jest w kilku płaszczyznach. Po pierwsze, rozporządzenie szeroko ujmuje kategorię orzeczeń i innych aktów, które mogą podlegać uznaniu lub stwierdzeniu wykonalności. Po drugie, ogranicza warunki (przesłanki) uznania i stwierdzenia wykonalności, w porównaniu z rozbudowanymi regulacjami poszczególnych państw członkowskich. Po trzecie, reguluje procedurę tzw. uznania automatycznego orzeczeń i innych aktów pochodzących z państw członkowskich UE oraz uproszczone i przyspieszone postępowanie o stwierdzenie wykonalności (por. K. Weitz, [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, Warszawa 2006, wyd. 1., s. 570).

Trybunał Sprawiedliwości UE wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że celem postępowania przewidzianego w rozporządzeniu nr 44/2001 jest zagwarantowanie uproszczenia formalności związanych z wzajemnym uznawaniem i wykonywaniem orzeczeń sądowych. W odniesieniu do kwestii wykonywania orzeczeń, zasadniczym celem jest ułatwienie, jak tylko to możliwe, swobodnego przepływu orzeczeń przez wprowadzenie prostego i szybkiego postępowania wykonawczego, przy zapewnieniu dłużnikowi możliwości wniesienia środka zaskarżenia (por. wyrok z dnia 16 lutego 2006 r. w sprawie C-3/05 *Verdoliva*, Zb. Orz. 2006, s. 1579 oraz cytowane tam orzecznictwo).

4. Postępowanie o stwierdzenie wykonalności orzeczenia sądu państwa członkowskiego UE według rozporządzenia nr 44/2001.

Zgodnie z art. 38 ust. 1 rozporządzenia nr 44/2001 „orzeczenia wydane w jednym państwie członkowskim i w tym państwie wykonalne będą wykonywane w innym państwie członkowskim, jeżeli ich wykonalność w nim zostanie stwierdzona na wniosek uprawnionego”. Stronami postępowania są wnioskodawca (najczęściej wierzyciel lub jego następca prawny) oraz podmiot, przeciwko któremu zapadło orzeczenie w państwie pochodzenia, czyli dłużnik. Postępowanie w pierwszej instancji zostało ukształtowane jako postępowanie jednostronne (*ex parte*), inicjowane przez wnioskodawcę i toczące się bez udziału dłużnika.

Zakaz składania przez dłużnika oświadczeń w fazie rozpoznawania wniosku przewidziany w art. 41 zdanie drugie rozporządzenia nr 44/2001 nie jest nowością. Odpowiada on bowiem treści normy zawartej w art. 34 zdanie 1 Konwencji brukselskiej oraz art. 34 zdanie 1 Konwencji z Lugano. Wskazane rozwiązanie ma na celu przyspieszenie postępowania na jego wstępnym etapie, tak aby wnioskodawca, zainteresowany szybkim wykonaniem orzeczenia lub innego aktu pochodzącego z państwa członkowskiego UE, mógł jak najprędzej przystąpić do egzekucji tego orzeczenia lub aktu w państwie wykonania. Zasada jednostronności postępowania przed sądem pierwszej instancji ma na celu również realizację tzw. efektu zaskoczenia dłużnika. Polega on na tym, że dłużnik nie wie o wszczęciu przeciwko niemu postępowania o stwierdzenie wykonalności i wobec tego nie ma możliwości usunięcia z państwa wykonania lub wyzbycia się w jakikolwiek inny sposób przedmiotów majątkowych, które mogłaby objąć egzekucja.

Z kolei wnioskodawca, legitymując się orzeczeniem o stwierdzeniu wykonalności wydanym w pierwszej instancji, może zgodnie z art. 47 ust. 2 rozporządzenia nr 44/2001 stosować na jego podstawie środki zabezpieczające wobec majątku dłużnika. Wnioskodawca nie może natomiast wszcząć egzekucji zmierzającej do zaspokojenia jego roszczeń dopóty, dopóki nie upłynie termin do zaskarżenia tego orzeczenia albo nie zostanie rozpoznany środek zaskarżenia od tego orzeczenia (art. 47 ust. 3 rozporządzenia nr 44/2001). Z powyższego wynika, że właściwa egzekucja jest możliwa dopiero, gdy dłużnik został wysłuchany w ramach rozpoznania środka zaskarżenia albo miał możliwość bycia wysłuchanym.

Organem rozpoznającym sprawę o stwierdzenie wykonalności w pierwszej instancji, w świetle przepisów rozporządzenia, jest sąd lub inny organ. Właściwość sądów lub innych organów określają oświadczenia złożone przez poszczególne państwa członkowskie UE i ujęte w wykazie stanowiącym załącznik nr II do rozporządzenia nr 44/2001. Tak więc, w świetle rozporządzenia, stwierdzać wykonalność orzeczeń w pierwszej instancji mogą nie tylko sądy, ale również inne organy np. quasi-sądowe lub administracyjne, w zależności od wyboru dokonanego przez poszczególne państwa członkowskie. W przypadku Polski, właściwym organem jest sąd okręgowy. W pierwszej fazie postępowania sąd ten jedynie bada od strony formalnej wniosek o udzielenie *exequatur*, załączone do niego dokumenty określone w art. 53 rozporządzenia nr 44/2001, jak również ustala na ich podstawie, czy orzeczenie jest wykonalne według prawa państwa pochodzenia. Art. 45 rozporządzenia wyłącza możliwość jakiegokolwiek kontroli merytorycznej orzeczenia sądu zagranicznego.

W zakresie nieuregulowanym rozporządzeniem nr 44/2001 do postępowania o stwierdzenie wykonalności orzeczenia sądu zagranicznego posiłkowo stosuje się przepisy prawa krajowego, o ile przepisy te nie są sprzeczne z regulacjami przewidzianymi w rozporządzeniu. W świetle prawa polskiego zastosowanie będą miały przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.) o międzynarodowym postępowaniu cywilnym, w szczególności zaś przepisy regulujące postępowanie o stwierdzenie wykonalności według art. 1150–1152 k.p.c. (por. J. Maliszewska-Nienartowicz, [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, t. I, Warszawa 2010, s. 424). W tym względzie należy wskazać, że zgodnie z art. 1151 § 1 k.p.c. w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z dnia 5 grudnia 2008 r. (Dz. U. Nr 234, poz. 1571) stwierdzenie wykonalności następuje przez nadanie orzeczeniu sądu państwa obcego klauzuli wykonalności. Wniosek o stwierdzenie wykonalności sąd rozpoznaje na posiedzeniu niejawnym (11511 § 2 k.p.c.).

Art. 42 ust. 1 rozporządzenia nr 44/2001 wymaga, aby po stwierdzeniu wykonalności przez sąd pierwszej instancji wnioskodawca został niezwłocznie zawiadomiony o orzeczeniu wydanym po rozpoznaniu jego wniosku w formie przewidzianej w prawie państwa wykonania. Konieczne jest ponadto, aby stwierdzenie wykonalności, tj. orzeczenie o udzieleniu *exequatur*, zostało formalnie doręczone dłużnikowi (por. postanowienie SN z 6 stycznia 2010 r., sygn. akt I PZP 6/09, OSNP nr 13-14/2011, poz. 183). Termin do złożenia odwołania przez dłużnika wynosi miesiąc, licząc od doręczenia orzeczenia i wyłącza w tym zakresie termin przewidziany w prawie wewnętrznym państwa wykonania. Jeżeli jednak dłużnik zamieszkuje w państwie członkowskim innym niż państwo, w którym orzeczenie o wykonalności zostało wydane, termin wynosi dwa miesiące i biegnie od dnia doręczenia orzeczenia tej stronie osobiście lub w jej miejscu zamieszkania. W przypadku prawa polskiego strony wnoszą zażalenie do sądu apelacyjnego za pośrednictwem sądu okręgowego (zgodnie z załącznikiem III do rozporządzenia nr 44/2001 w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem Komisji (WE) nr 280/2009 z dnia 6 kwietnia 2009 r., Dz. U. UE 2009, L 93 z 7.04.2009, s. 13). W doktrynie wskazuje się, że zażalenie

wniesione przez dłużnika może być oparte jedynie na zarzutach dotyczących niespełnienia warunków stwierdzenia wykonalności. Dotyczy to sytuacji, gdy orzeczenie, którego wykonalność stwierdzono, nie było orzeczeniem w rozumieniu art. 32 rozporządzenia nr 44/2001, orzeczenie nie nadawało się do wykonania albo gdy istniały podstawy do odmowy wykonania z przyczyn wymienionych w art. 34 lub art. 35 rozporządzenia nr 44/2001 (por. J. Ciszewski, T. Ereciński, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Część czwarta. Przepisy z zakresu międzynarodowego postępowania cywilnego*, uwagi do art. 1151, Warszawa 2009). Przyjęcie rozwiązania, stosownie do którego w toku postępowania o nadanie klauzuli orzeczeniu zagranicznemu nie podlega ono merytorycznej kontroli dotyczącej zasadności roszczenia, nie pozwala na dopuszczenie zarzutów co do treści orzeczenia. Na wydane w wyniku rozpoznania zażalenia postanowienie sądu apelacyjnego w przedmiocie stwierdzenia (bądź odmowy stwierdzenia) wykonalności orzeczenia sądu zagranicznego stronom przysługuje skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego (art. 44 w związku z załącznikiem IV do rozporządzenia nr 44/2001).

5. Określenie przedmiotu i wzorców kontroli.

5.1. W przedstawionej Trybunałowi skardze konstytucyjnej skarżąca zakwestionowała art. 36, art. 40, art. 41 oraz art. 42 rozporządzenia nr 44/2001 z punktu widzenia zgodności z art. 8, art. 32, art. 45, art. 78 oraz art. 176 Konstytucji. Wobec cofnięcia skargi przez przedstawiciela skarżącej na rozprawie w odniesieniu do art. 36, art. 40 i art. 42 rozporządzenia nr 44/2001 oraz wzorców kontroli zawartych w art. 8, art. 32 ust. 2, art. 45 ust. 2 i art. 176 ust. 2 Konstytucji, Trybunał postanowił umorzyć postępowanie w tym zakresie, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

W konsekwencji skarżąca, po modyfikacji skargi, wniosła o zbadanie zgodności art. 41 rozporządzenia nr 44/2001 z art. 45 ust. 1 Konstytucji, z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Kwestionowany przez skarżącą art. 41 rozporządzenia nr 44/2001 ma następujące brzmienie: „Po spełnieniu formalności przewidzianych w art. 53 następuje niezwłoczne stwierdzenie wykonalności orzeczenia bez badania według art. 34 i 35. Dłużnik w tym stadium postępowania nie ma możliwości złożenia jakiegokolwiek oświadczenia”.

5.2. W myśl art. 79 Konstytucji przedmiotem skargi konstytucyjnej może być wyłącznie akt normatywny, który stanowił podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia o konstytucyjnych wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego. Podstawa rozstrzygnięcia obejmuje całokształt przepisów prawa (norm) stosowanych przez organ władzy publicznej w celu wydania aktu stosowania prawa. Na tak rozumianą podstawę składają się nie tylko przepisy prawa materialnego, ale również przepisy proceduralne oraz podstawowe przepisy ustrojowe, które tworzą dany organ władzy publicznej

i wyposażają go w odpowiednie kompetencje (por. wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108).

5.3. W rozpoznawanej sprawie ostatecznym rozstrzygnięciem jest postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 9 marca 2007 r., w którym sąd oddalił zażalenie skarżącej na postanowienie w kwestii stwierdzenia wykonalności na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej postanowienia Sądu Apelacyjnego w Brukseli. Należy zauważyć, że zarzuty zawarte w skardze konstytucyjnej nie są skierowane przeciwko orzeczeniu sądu belgijskiego, w którym zostało zasądzone odszkodowanie od skarżącej. Skarżąca wiąże jednoznacznie naruszenie swoich konstytucyjnych wolności i praw z powołanym wyżej prawomocnym postanowieniem sądu polskiego.

Analiza treści skargi konstytucyjnej wskazuje, że skarżąca upatruje naruszenia swoich praw podmiotowych w wyłączeniu jej z udziału w postępowaniu w przedmiocie stwierdzenia wykonalności orzeczenia zagranicznego przed sądem pierwszej instancji. Skarżąca nie podnosiła wskazanego zarzutu w zażaleniu, jednakże sąd apelacyjny odwołał się w uzasadnieniu postanowienia do treści art. 41 rozporządzenia nr 44/2001, rozważając kwestię terminu i sposobu wniesienia środka zaskarżenia. Można zatem przyjąć, że norma zawarta w kwestionowanym przepisie mieściła się w podstawie rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach skarżącej, stanowiąc element regulacji proceduralnej.

W odniesieniu do art. 41 zdanie pierwsze rozporządzenia nr 44/2001, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że skarżąca ani w skardze konstytucyjnej i piśmie uzupełniającym skargę, ani na rozprawie nie sformułowała żadnych zarzutów dotyczących sprzeczności z powołanymi wzorcami kontroli. Uzasadnia to umorzenie postępowania w tym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego może być jedynie norma prawna wyrażona w art. 41 zdanie drugie rozporządzenia nr 44/2001, stosownie do której dłużnik w pierwszym stadium postępowania o stwierdzenie wykonalności orzeczenia sądu zagranicznego nie ma możliwości złożenia jakiegokolwiek oświadczenia.

5.4. Skarżąca powołuje jako wzorce kontroli: art. 45 ust. 1 Konstytucji, art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji oraz art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony prawnej, który służy wyeliminowaniu z systemu prawnego unormowań sprzecznych z przepisami Konstytucji wyrażającymi wolności lub prawa. Art. 79 ust. 1 Konstytucji wyraźnie stanowi, że przesłanką uprawniającą do złożenia skargi konstytucyjnej nie jest każde naruszenie Konstytucji, ale tylko naruszenie wyrażonych w niej norm regulujących wolności lub prawa człowieka i obywatela. Zatem skarga konstytucyjna musi zawierać zarówno wskazanie konkretnej osoby, której wolności lub prawa naruszono, jak i wskazanie, które z proklamowanych w Konstytucji wolności lub praw zostały naruszone oraz

określenie sposobu naruszenia. Dla skuteczności specyficznego instrumentu ochrony wolności i praw, jakim jest skarga konstytucyjna, nie wystarcza ustalenie niezgodności danego aktu normatywnego lub jego części z jakimkolwiek wzorcem konstytucyjnym, ale z normami konstytucyjnymi stanowiącymi podstawę praw lub wolności jednostek.

5.5. Zdaniem skarżącej, kwestionowana regulacja jest niezgodna z art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 78 Konstytucji oraz z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Z art. 78 Konstytucji wynika prawo do zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji. Strona, która ma wątpliwości co do zasadności rozstrzygnięcia wydanego w pierwszej instancji, ma przyznane prawo zaskarżenia tego rozstrzygnięcia w celu sprawdzenia (skontrolowania) prawidłowości tego orzeczenia (por. wyroki z: 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 158; 18 maja 2004 r., sygn. SK 38/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 45).

Art. 176 ust. 1 Konstytucji wyraża zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego. Należy zauważyć, że art. 176 ust. 1 Konstytucji ma dwojaki charakter. Z jednej strony jest przepisem ustrojowym, gdyż określa sposób zorganizowania procedur sądowych, a w konsekwencji sposób zorganizowania systemu sądów. Z drugiej strony, art. 176 ust. 1 Konstytucji jest przepisem gwarancyjnym, bo – dopełniając postanowienia art. 78 – konkretyzuje treść prawa jednostki do dwuinstancyjnego postępowania sądowego (zob. wyrok z 13 lipca 2009 r., sygn. SK 46/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 109; postanowienie z 8 czerwca 2009 r., sygn. SK 26/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 92; postanowienie z 21 lipca 2009 r., sygn. SK 61/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 120) Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego zakłada w szczególności: a) dostęp do sądu drugiej instancji, a tym samym przyznanie stronom właściwych środków zaskarżenia, które uruchamiają rzeczywistą kontrolę rozstrzygnięć wydanych przez sąd pierwszej instancji; b) powierzenie rozpoznania sprawy w drugiej instancji – co do zasady – sądowi wyższego stopnia; c) odpowiednie ukształtowanie procedury przed sądem drugiej instancji, tak aby sąd ten mógł wszechstronnie zbadać rozpoznawaną sprawę i wydać rozstrzygnięcie merytoryczne (zob. wyrok z 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 29).

Skarżąca nie kwestionuje, że zachowała prawo do zaskarżenia orzeczenia wydanego w jej sprawie przez Sąd Okręgowy w Warszawie, tj. orzeczenia sądu pierwszej instancji. W uzasadnieniu skargi wskazała wprost, że: „Na podstawie skarżonych przepisów Rozporządzenia uczestnik postępowania niewątpliwie ma prawo do skarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji”. Zarzut skarżącej sprowadza się do zakwestionowania standardu postępowania na etapie rozpoznania sprawy przed sądem pierwszej instancji. Należy zauważyć, że art. 176 ust. 1 Konstytucji gwarantuje w pewnym zakresie odpowiednie ukształtowanie postępowania przed sądem, ale nie pierwszej, lecz – jak wskazano powyżej – drugiej instancji.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, skarżąca nie wykazała, w jaki sposób art. 41 zdanie drugie rozporządzenia nr 44/2001 miałby naruszać art. 78 Konstytucji. Należy podkreślić, że treść kwestionowanego przepisu rozporządzenia nr 44/2001 nie dotyczy

środków zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji, ale ukształtowania procedury sądowej w pierwszej instancji. Kwestionowany w rozpatrywanej sprawie przepis nie wpływa zatem na możliwość zaskarżenia orzeczenia do sądu wyższej instancji. To, że orzeczenie wydane w pierwszej instancji w ramach postępowania o stwierdzenie wykonalności orzeczenia sądu państwa UE podlega zaskarżeniu, jest poza sporem. Art. 43 ust. 1 rozporządzenia nr 44/2001 wprost przewiduje, że każda ze stron może wnieść środek zaskarżenia od orzeczenia rozstrzygającego o wniosku o stwierdzenie wykonalności. W przypadku prawa polskiego, zgodnie z załącznikiem III do rozporządzenia, strony wnoszą zażalenie do sądu apelacyjnego za pośrednictwem sądu okręgowego.

W niniejszej sprawie niewątpliwie jest, że skarżąca wykorzystała prawo do zaskarżenia orzeczenia wydanego w jej sprawie przez sąd pierwszej instancji, wnosząc zażalenie na postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie do Sądu Apelacyjnego w Warszawie. Zrealizowała więc prawo do zaskarżenia orzeczeń sądowych gwarantowane przez art. 78 Konstytucji oraz prawo do rozpatrzenia sprawy w dwuinstancyjnym (co najmniej) postępowaniu sądowym wynikające z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Skarżąca nie uprawdopodobniła zatem naruszenia wskazanych powyżej praw konstytucyjnych, czego wymaga art. 79 ust. 1 Konstytucji.

W szczególności, argumenty wskazujące na niewłaściwe ukształtowanie, zdaniem skarżącej, postępowania w pierwszej instancji nie mogą stanowić uzasadnienia naruszenia przepisów Konstytucji wyrażających prawo do zaskarżenia orzeczenia pierwszej instancji oraz zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego.

Ze wskazanych przyczyn Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie w zakresie kontroli z art. 78 oraz z art. 176 ust. 1 Konstytucji na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

5.6. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w rozpoznawanej sprawie przedmiotem kontroli jest art. 41 zdanie drugie rozporządzenia nr 44/2001 z punktu widzenia zgodności z art. 45 ust. 1 oraz art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

6. Ocena zgodności art. 41 zdanie drugie rozporządzenia nr 44/2001 z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

6.1. Przedmiotem oceny jest rozwiązanie proceduralne przyjęte w art. 41 zdanie drugie rozporządzenia nr 44/2001, zgodnie z którym dłużnik nie może składać oświadczeń w pierwszym stadium postępowania o stwierdzenie wykonalności orzeczenia sądu zagranicznego. Postępowanie to w pierwszej instancji toczy się bez udziału dłużnika (*ex parte*). Istota zarzutów podniesionych w skardze sprowadza się do naruszenia prawa skarżącej do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji w sprawie stwierdzenia wykonalności na terenie Rzeczypospolitej Polskiej orzeczenia sądu zagranicznego, które zapadło przeciwko skarżącej. Dwa podstawowe zarzuty sformułowane przez skarżącą dotyczą

naruszenia prawa do wysłuchania oraz prawa do jawnego postępowania sądowego rozumianego w kontekście uczestnictwa strony w czynnościach procesowych.

6.2. Jak wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny, na treść prawa do sądu składają się: prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd oraz prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (zob. wyroki z 10 lipca 2000 r., sygn. SK 12/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 143 oraz z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108). Ponadto Trybunał uznał za element prawa do sądu także prawo do wykonania prawomocnego orzeczenia sądowego w postępowaniu egzekucyjnym (por. wyrok z 4 listopada 2010 r. sygn. K 19/06, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 96).

W niniejszej sprawie znaczenie ma jeden ze wskazanych elementów prawa do sądu, jakim jest prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności. W tym kontekście należy podkreślić potrzebę ukształtowania środków proceduralnych, które umożliwią właściwe ukształtowanie pozycji procesowej stron postępowania.

Wyjaśniając sens tej gwarancji konstytucyjnej, Trybunał Konstytucyjny wyraził w dotychczasowym orzecznictwie pogląd, że sprawiedliwa procedura sądowa powinna zapewniać stronom uprawnienia procesowe stosowne do przedmiotu prowadzonego postępowania. Wymóg sprawiedliwego postępowania zakłada bowiem dostosowanie jego zasad do specyfiki rozpoznawanych spraw (zob. wyrok TK z 13 maja 2002 r., sygn. SK 32/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 31, wyrok z 11 czerwca 2002 r., sygn. SK 5/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 41, s. 554). Jak wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny, gwarancje konstytucyjne związane z prawem do sądu nie mogą być traktowane jako nakaz urzeczywistnienia w każdym trybie i w każdym rodzaju procedury tego samego zestawu instrumentów procesowych, jednolicie określających pozycję stron postępowania i zakres przysługujących im środków procesowych. Przy odmiennym założeniu można by bowiem zakwestionować wszystkie odrębności proceduralne, występujące w ramach postępowania cywilnego, które służą zapewnieniu szybszej i bardziej efektywnej ochrony praw i interesów podmiotów dochodzących swych praw przed sądem. Nieuzasadnione byłoby przyjmowanie, z powołaniem się na regulacje konstytucyjne, konieczności tworzenia rozwiązań, które odtwarzałyby – w odniesieniu do każdej kategorii sprawy, bez względu na jej specyfikę i inne racje, związane najczęściej ściśle z postulatem efektywności stosowanych procedur – ten sam idealny, abstrakcyjny model postępowania, który zresztą nie istnieje (por. pogląd wyrażony w wyroku z 23 października 2006 r., sygn. SK 42/04, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 125; z 28 lipca 2004 r., sygn. P 2/04, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 72; z 14 października 2008 r., sygn. SK 6/07, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 137). W konsekwencji należy stwierdzić, że nie każda odmienność

lub specyfika postępowania sądowego musi być *a priori* traktowana jako ograniczenie prawa do sądu i związanych z tym gwarancji procesowych stron. Z Konstytucji nie wynika bowiem założenie, że każde postępowanie sądowe musi operować tym samym instrumentarium procesowym.

Swoboda ustawodawcy (jak również prawodawcy unijnego) w kształtowaniu odpowiednich procedur nie oznacza jednak dopuszczalności wprowadzania rozwiązań arbitralnych, ograniczających nadmiernie i bez istotnych racji prawa procesowe strony, których realizacja stanowi warunek prawidłowego i sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy. Do naruszenia gwarancji konstytucyjnych związanych z prawem do sądu dochodziłoby wówczas, gdyby ograniczenie uprawnień procesowych stron (strony) było nieproporcjonalne dla realizacji takich celów jak zapewnienie większej efektywności postępowania i jego szybkości, a jednocześnie uniemożliwiałoby właściwe zrównoważenie pozycji procesowej stron. W tej więc płaszczyźnie należy rozważyć sens i znaczenie ograniczenia możliwości udziału dłużnika w pierwszej instancji postępowania o stwierdzenie wykonalności orzeczenia sądu zagranicznego w świetle art. 41 zdanie drugie rozporządzenia nr 44/2001.

6.3. Postępowanie uregulowane w rozporządzeniu nr 44/2001 zmierza do wyważenia praw i przeciwstawnych interesów wnioskodawcy (wierzyciela) oraz dłużnika. W tym celu prawodawca unijny przewidział procedurę dwuetapową. Odzwierciedla ono ogólne założenie postępowania o stwierdzenie wykonalności orzeczenia wydanego przez sąd innego państwa członkowskiego, które ma za zadanie pogodzić niezbędny w tym postępowaniu efekt zaskoczenia dłużnika, z jednoczesnym poszanowaniem jego prawa do bycia wysłuchanym (por. wyrok TS z 11 maja 2000 r. w sprawie C-38/98, *Régie Nationale des Usines Renault*, Zb. Orz. 2001, s. 2973).

Wspomniana regulacja postępowania pierwszej instancji jako postępowania jednostronnego służy ochronie interesów wnioskodawcy. Ma on także przyznane prawo do stosowania środków zabezpieczających na podstawie orzeczenia pierwszej instancji, uwzględniającego wniosek. Prawa dłużnika podlegają natomiast ochronie w toku postępowania odwoławczego. Dłużnik może podnosić zarzuty dotyczące niespełnienia warunków stwierdzenia wykonalności orzeczenia, zakresu zastosowania rozporządzenia nr 44/2001 oraz inne zarzuty formalne dotyczące przebiegu postępowania przed sądem pierwszej instancji. Może podnosić również zarzuty dotyczące podstaw odmowy wykonania orzeczenia z przyczyn wymienionych w art. 34 lub art. 35 rozporządzenia nr 44/2001 (stanowiące także przyczyny odmowy uznania orzeczenia) m.in. z uwagi na sprzeczność orzeczenia z porządkiem publicznym państwa członkowskiego, w którym wystąpiono o uznanie, naruszenie prawa do obrony, sprzeczność z innym orzeczeniem wydanym pomiędzy tymi samymi stronami czy też naruszenie niektórych przepisów rozporządzenia dotyczących jurysdykcji. Ponadto sąd może na wniosek dłużnika zawiesić postępowanie o stwierdzenie wykonalności (art. 46 ust. 1 rozporządzenia nr 44/2001) lub uzależnić wykonanie orzeczenia od złożenia określonego zabezpieczenia (art. 46 ust. 3 rozporządzenia nr 44/2001).

W literaturze zauważa się, że zawiadomienie dłużnika przez sąd pierwszej instancji o toczącym się przeciw niemu postępowaniu w sprawie stwierdzenia wykonalności orzeczenia sądu zagranicznego mogłoby osłabić lub nawet unicestwić efekt zaskoczenia dłużnika, którego osiągnięcie jest jednym z celów tego postępowania. Powiadomienie dłużnika dokonane przez sąd z urzędu byłoby sprzeczne z celem omawianej regulacji i naruszałoby pozycję procesową wnioskodawcy, zagwarantowaną w przepisach rozporządzenia nr 44/2001 (por. K. Weitz, *op.cit.*, s. 606).

6.4. Istotne znaczenie ma w tym kontekście okoliczność, że postępowanie o stwierdzenie wykonalności orzeczenia sądu państwa członkowskiego UE ma charakter pochodny wobec postępowania sądowego, które zakończyło się wydaniem orzeczenia w państwie pochodzenia, zasądzającego świadczenie od pozwanego na rzecz powoda. W postępowaniu o stwierdzenie wykonalności obowiązuje domniemanie, że w postępowaniu rozpoznawczym toczącym się przed sądem w państwie pochodzenia obie strony postępowania miały zapewnione prawa procesowe odpowiadające gwarancjom rzetelnej procedury. Domniemanie to jest oparte na wzajemnym zaufaniu do wymiaru sprawiedliwości pomiędzy państwami członkowskimi UE.

Prawo do sądu jest gwarantowane w konstytucjach i ustawach państw europejskich. Ponadto wynika ono z art. 6 Konwencji. Wreszcie jest to zasada ogólna, która stanowi część prawa Unii Europejskiej (art. 6 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, art. 47 w związku z art. 51 ust. 1 Karty praw podstawowych). Na konieczność zapewnienia gwarancji proceduralnych wynikających z unijnej zasady prawa do sądu w krajowym porządku prawnym wskazywał wielokrotnie w swym orzecznictwie Trybunał Sprawiedliwości (por. wyroki TS: z 15 maja 1986 r. w sprawie 222/84 Johnston, Zb. Orz. 1986, s. 1651; z 15 października 1987 r. w sprawie 222/86 Heylens, Zb. Orz. 1987, 4097; z 7 maja 1991 r. w sprawie C-340/89 Vlassopoulou, Zb. Orz. 1991, s. 2357; z 3 grudnia 1992 r. w sprawie C-97/91 Borelli, Zb. Orz. 1992, s. 6313; z 25 lipca 2002 r. w sprawie C-50/00 P Unión de Pequeños Agricultores, Zb. Orz. 2002 s. 6677; z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie C-432/05 Unibet, Zb. Orz. 2007, s. 2271. Por. też N. Półtorak, *Ochrona uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej w postępowaniach krajowych*, Warszawa 2010, s. 153 i n.).

Domniemanie dotyczące zapewnienia gwarancji rzetelnej procedury w państwie pochodzenia może zostać obalone w wyniku zarzutu dłużnika podniesionego przed sądem drugiej instancji, że wykonanie orzeczenia jest sprzeczne z porządkiem publicznym państwa, w którym wystąpiono o stwierdzenie wykonalności (art. 45 w związku z art. 34 pkt 1 rozporządzenia nr 44/2001). Jako przesłanki tego rodzaju zarzutu Trybunał Sprawiedliwości wskazał na naruszenie w postępowaniu rozpoznawczym w państwie pochodzenia m.in. prawa do obrony, zasady równości stron, bezstronności sędziego, wprowadzenie strony w błąd czy też brak podania podstaw na których oparto rozstrzygnięcie (por. wyrok TS z 28 marca 2000 r. w sprawie C-7/98, Krombach, Zb. Orz. 2000, s. 1935). Niezależnie od powyższego, dłużnikowi przysługuje także odrębny zarzut dotyczący naruszenia prawa do obrony przy wszczęciu postępowania

rozpoznawczego w państwie pochodzenia, przewidziany w art. 45 w związku z art. 34 pkt 2 rozporządzenia nr 44/2001.

6.5. Przepisy rozporządzenia nr 44/2001 regulują tylko ogólne zagadnienia dotyczące uproszczonego postępowania w sprawie stwierdzenia wykonalności orzeczenia sądu zagranicznego, pozostawiając pozostałe rozwiązania do unormowania w prawie poszczególnych państw członkowskich. W Polsce zastosowanie ma w tym względzie art. 1151 § 1 k.p.c., zgodnie z którym stwierdzenie wykonalności orzeczenia sądu państwa obcego następuje przez nadanie temu orzeczeniu klauzuli wykonalności.

Należy wskazać, że postępowanie mające na celu stwierdzenie wykonalności orzeczenia sądu państwa członkowskiego UE zostało konstrukcyjnie ukształtowane w k.p.c. w podobny sposób do postępowania dotyczącego wykonalności orzeczeń sądów polskich.

Trzeba jednak zaznaczyć, że nadanie klauzuli wykonalności w przypadku stwierdzenia wykonalności orzeczenia sądu zagranicznego pełni podwójną funkcję. Po pierwsze, oznacza zgodę na wykonanie zagranicznego tytułu egzekucyjnego (tzw. *exequatur*). Po drugie, oznacza stwierdzenie, że dany tytuł uprawnia do egzekucji, podobnie jak to jest w przypadku nadania klauzuli wykonalności krajowemu tytułowi egzekucyjnemu.

W przypadku prawa polskiego tytułem wykonawczym, będącym podstawą egzekucji, jest tytuł egzekucyjny zaopatrzony w klauzulę wykonalności (art. 776 k.p.c.). W doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że klauzula wykonalności jest deklaratywnym postanowieniem sądu, które stwierdza, że przedstawiony przez wierzyciela akt prawny spełnia kryteria ustawowe przewidziane dla tytułu egzekucyjnego i że dopuszczalne jest wszczęcie właściwego postępowania egzekucyjnego w celu wykonania świadczenia dłużnika przy zastosowaniu przymusu państwowego (por. wyrok z 15 października 2002 r., sygn. SK 6/02, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 65 oraz cytowaną tam literaturę). Postępowanie w sprawie nadania klauzuli wykonalności toczy się bez udziału dłużnika. Sąd rozpoznaje sprawy egzekucyjne zasadniczo na posiedzeniu niejawnym (art. 766 k.p.c.). Na postanowienie sądu w kwestii nadania klauzuli wykonalności przysługuje zażalenie. Termin do wniesienia zażalenia przez dłużnika biegnie dopiero od daty doręczenia mu zawiadomienia o wszczęciu egzekucji (art. 795 k.p.c.). *Ratio legis* postępowania w pierwszej instancji o stwierdzenie wykonalności orzeczenia sądu zagranicznego oraz postępowania o nadanie klauzuli wykonalności w prawie polskim, bez udziału dłużnika, jest tożsame. Chodzi o zapobieganie ukrywaniu czy wyzbywaniu się przez dłużnika składników majątkowych celem uniemożliwienia realizacji praw wierzyciela wynikających z zapadłego na jego korzyść orzeczenia.

6.6. Trybunał Konstytucyjny zauważa ponadto, że konstrukcja postępowania *ex parte*, tj. bez udziału drugiej strony postępowania, analogiczna do tej, jaka została przyjęta w art. 41 zdanie drugie rozporządzenia nr 44/2001 w pierwszej fazie postępowania o stwierdzenie wykonalności, jest znana także niektórym dalszym postępowaniom

unormowanym w kodeksie postępowania cywilnego. Należy zwłaszcza wskazać na postępowania szczególne, mające na celu szybkie rozpoznanie określonego rodzaju spraw cywilnych, tj. postępowanie nakazowe (art. 4841 i n. k.p.c.) i postępowanie upominawcze (art. 4971 i n. k.p.c.). W powołanych postępowaniach sąd rozpoznaje sprawę na posiedzeniu niejawnym na pisemny wniosek powoda zgłoszony w pozwie. Pozwany dowiaduje się o skierowanym przeciw niemu postępowaniu dopiero w chwili doręczenia nakazu zapłaty. Charakter postępowania bez udziału pozwanego (dłużnika) ma również w pierwszej fazie postępowanie zabezpieczające (art. 730 i n. k.p.c.) oraz opisane powyżej postępowanie o nadanie klauzuli wykonalności (art. 781 i n. k.p.c.). Wskazane sprawy sąd rozpoznaje z wniosku powodów (wierzycieli) na posiedzeniu niejawnym. O udzieleniu zabezpieczenia lub nadaniu klauzuli wykonalności dłużnik dowiaduje się dopiero w momencie doręczenia mu postanowienia sądu. Wyłączenie udziału pozwanych (dłużników) w pierwszej fazie opisanych powyżej postępowań nie było jak dotąd kwestionowane przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Konstrukcja postępowań *ex parte* znajduje uzasadnienie w szczególnym charakterze, przedmiocie lub funkcji danego postępowania. W szczególności odzwierciedla potrzebę szybkiego udzielenia choćby tymczasowej ochrony prawnej czy też uzyskanie efektu zaskoczenia. Bez tego rodzaju postępowań w wielu przypadkach niemożliwe byłoby zrealizowanie funkcji postępowania cywilnego, a więc udzielenie ochrony prawnej. To znaczy, że uwzględnienie interesów obu stron postępowania może uzasadniać, aby realizacja prawa do wysłuchania jednej z nich (dłużnika, pozwanego) przesunięta została na późniejszy etap postępowania.

6.7. W konkluzji należy stwierdzić, że wyłączenie w art. 41 zdanie drugie rozporządzenia nr 44/2001 możliwości składania oświadczeń przez dłużnika w pierwszej fazie postępowania o stwierdzenie wykonalności orzeczenia sądu zagranicznego realizuje powyżej wskazane istotne cele, nie ma charakteru arbitralnego i nie narusza prawa do sądu. Z jednej strony, omawiane rozwiązanie proceduralne realizuje postulat swobodnego przepływu orzeczeń na terenie Unii Europejskiej w ramach współpracy sądowej pomiędzy państwami członkowskimi i wzajemnego zaufania do wymiaru sprawiedliwości, z którego korzystają również orzeczenia wydawane przez sądy polskie. Z drugiej strony, sprzyja ono efektywnemu wykonywaniu orzeczeń sądowych, którymi legitymują się wnioskodawcy (wierzyciele). Nie istnieją zatem podstawy, aby uznać, że przyjęty model postępowania o stwierdzenie wykonalności orzeczenia sądu zagranicznego, z istniejącymi w pierwszej instancji ograniczeniami procesowymi wobec dłużnika, narusza konstytucyjnie gwarantowane prawo do sądu.

Biorąc pod uwagę powyższe względy, Trybunał stwierdza, że art. 41 zdanie drugie rozporządzenia nr 44/2001 jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

7. Ocena zgodności art. 41 zdanie drugie rozporządzenia nr 44/2001 z art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Skarżąca nie przytacza szerzej argumentacji mającej przemawiać za naruszeniem zasady równości w postępowaniu sądowym przez kwestionowaną regulację. Jedynie

w sposób ogólny stwierdza konieczność zapewnienia równych praw stronom postępowania sądowego co do możliwości przedstawienia swojego stanowiska. Można zatem uznać, że zdaniem skarżącej, naruszenie art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji przez kwestionowaną regulację polega na zróżnicowaniu sytuacji uczestników postępowania sądowego w pierwszej instancji.

Przedmiot postępowania o stwierdzenie wykonalności orzeczenia sądu państwa członkowskiego UE ma charakter szczególny. Jak już zostało wyjaśnione wyżej w pkt 6.4 jest to postępowanie następujące po postępowaniu co do meritum prowadzonego przed sądem innego państwa UE, w ramach którego strony dysponowały równymi prawami co do możliwości przedstawienia swojego stanowiska.

Ponadto przedmiot i cel postępowania o stwierdzenie wykonalności orzeczenia uzasadnia różnice w ukształtowaniu praw przysługujących wierzycielowi i dłużnikowi. Dla skutecznego przeprowadzenia postępowania o stwierdzenie wykonalności orzeczenia wydanego przez sąd innego państwa UE i ochrony praw przysługujących wierzycielowi konieczne jest bowiem osiągnięcie efektu zaskoczenia dłużnika (zob. szerzej część III, punkt 6.3).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, z uwagi na szczególny charakter postępowania o stwierdzenie wykonalności orzeczenia sądu zagranicznego, które zostało wszczęte przez wierzyciela dysponującego orzeczeniem sądowym zasądzającym świadczenie na jego rzecz, dopuszczalne jest zróżnicowanie praw proceduralnych stron w pierwszej instancji tego postępowania. Z tych przyczyn, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, z treści art. 41 zdanie drugie rozporządzenia nr 44/2001 nie wynika nadmierne i nieuzasadnione uprzywilejowanie wnioskodawcy (wierzyciela) względem uczestnika postępowania (dłużnika).

Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 41 zdanie drugie rozporządzenia nr 44/2001 nie narusza art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

8. Kontrola wstępna dopuszczalności skargi konstytucyjnej w razie kwestionowania zgodności aktów pochodnego prawa unijnego z Konstytucją.

8.1. Kontrola zaskarżonego przepisu rozporządzenia nr 44/2001 wykazała, że nie narusza on prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) ani równości stron w postępowaniu sądowym (art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji).

W niniejszej sprawie po raz pierwszy Trybunał Konstytucyjny kontrolował bezpośrednio zgodność z Konstytucją norm unijnego prawa pochodnego. Dlatego też Trybunał rozstrzygnął najpierw kwestię dopuszczalności skargi konstytucyjnej, a następnie kwestię jej merytorycznej zasadności. Ze względu na tę nową sytuację, Trybunał zdecydował o szczegółowym zbadaniu zarzutów, porównując zaskarżoną regulację unijną z powołanymi przez skarżącą wzorcami konstytucyjnymi. Można tu dostrzec podobieństwo do podejścia, jakie przyjął niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny w powołanym już wyroku w sprawie Honeywell. Występuje jednak różnica polegająca na tym, że w tamtej sprawie przedmiotem kontroli nie

był akt unijnego prawa pochodnego, ale wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a zarzut niezgodności z Ustawą Zasadniczą nie dotyczył naruszenia praw podstawowych, ale wykroczenia poza kompetencje przyznane Unii Europejskiej (działanie *ultra vires*).

W niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny nie miał wątpliwości co do zgodności zaskarżonego rozporządzenia nr 44/2001 z unijnym prawem pierwotnym, wobec czego – w myśl doktryny Foto-Frost – nie było potrzeby występowania z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

8.2. Trybunał Konstytucyjny dostrzega potrzebę wyznaczenia na przyszłość sposobu kontroli zgodności z Konstytucją norm prawa unijnego (traktatowego i prawa pochodnego) w trybie skargi konstytucyjnej. Użyteczne może być w tym kontekście zbadanie sposobów podejścia innych sądów do kontroli prawa unijnego.

W sprawie standardu ochrony praw człowieka w prawie unijnym oraz kontroli unijnego prawa pochodnego wypowiadał się niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny. W powołanym powyżej postanowieniu Solange II stwierdził, że dopóki (*solange*) Wspólnoty Europejskie generalnie zapewniają, w szczególności dzięki orzecznictwu Trybunału Sprawiedliwości, skuteczną ochronę praw podstawowych równą niewzruszalnej ochronie praw podstawowych wynikającej z niemieckiej Ustawy Zasadniczej, dopóty Federalny Trybunał Konstytucyjny nie będzie badać zgodności pochodnego prawa unijnego z przepisami gwarantującymi prawa podstawowe, zawartymi w Ustawie Zasadniczej. Ustanowiona w powołanym wyroku zasada była podtrzymywana w późniejszych orzeczeniach. W powołanym wyżej postanowieniu w sprawie Bananenmarktordnung Federalny Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że oparcie pytania prawnego sądu lub skargi konstytucyjnej na zarzucie naruszenia przez pochodne prawo unijne praw podstawowych gwarantowanych przez niemiecką Ustawę Zasadniczą jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy w uzasadnieniu zostanie wykazane, że poziom ochrony w ramach prawa unijnego, w tym w orzecznictwie TS, od czasu wydania orzeczenia Solange II uległ takiemu obniżeniu, iż nie odpowiada niezbędnemu standardowi ochrony według Ustawy Zasadniczej. Wymaga to każdorazowo skonfrontowania ochrony praw podstawowych realizowanej na płaszczyźnie narodowej i na płaszczyźnie wspólnotowej w sposób, w jaki uczynił to Federalny Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu Solange II. W przeciwnym wypadku niemiecki Trybunał Konstytucyjny pozostawia pytanie prawne lub skargę konstytucyjną bez merytorycznego rozpoznania.

8.3. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) przyjmuje się domniemanie, że prawo unijne oraz Trybunał Sprawiedliwości UE zapewniają ochronę praw człowieka na równoważnym poziomie do tego, który wymaga Konwencji (por. przede wszystkim wyrok z 30 czerwca 2005 r. w sprawie nr 45036/98, *Bosphorus*). W ocenie ETPC zakres ochrony w ramach unijnego systemu prawnego powinien być przy tym „porównywalny” nie zaś „identyczny” do gwarantowanego w ramach powołanej Konwencji. Działania państw członkowskich Unii są zatem

zgodne z Konwencją tak długo, jak Unia Europejska chroni prawa człowieka, stosując w tym celu odpowiednie gwarancje ochrony i mechanizmy kontroli, co najmniej równoważne do tych gwarantowanych przez Konwencję. Wskazane domniemanie występuje w sprawach, w których państwa członkowskie są zobowiązane do stosowania prawa unijnego bez pozostawienia im uznania w tym względzie (por. wyrok z 21 stycznia 2010 r. w sprawie nr 30696/09, M.S.S.). Z powyższego wynika, że ETPC jest tylko wyjątkowo właściwy do oceny, czy działania lub zaniechania instytucji i organów Unii są zgodne z Konwencją, a mianowicie wówczas, gdy zostanie obalone domniemanie równoważnej ochrony prawnej, a ochrona praw człowieka na poziomie unijnym jest „oczywiście niewystarczająca” (ang. *manifestly deficient*). Doktryna Bosphorus była podtrzymywana przez ETPC w późniejszym orzecznictwie. W wyrokach z 10 października 2006 r. w sprawie *Coopérative des agriculteurs de Mayenne* (nr 16931/04) oraz z 9 grudnia 2008 r. w sprawie *Société Etablissements Biret* (nr 13762/04) ETPC uznał skargi za niedopuszczalne, stwierdzając, że skarżący nie wykazali, aby ochrona praw człowieka na poziomie unijnym była oczywiście niewystarczająca.

8.4. Istnieją przesłanki do przyjęcia analogicznego podejścia przy kontroli zgodności konstytucyjności prawa unijnego w Polsce. W wyroku dotyczącym traktatu z Lizbony (sygn. K 32/09) Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że Traktat ten korzysta ze szczególnej pozycji w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej, wpływającej na sposób badania jego zgodności z Konstytucją. Traktat z Lizbony został ratyfikowany przez Prezydenta RP za zgodą udzieloną w ustawie uchwalonej stosownie do wymagań określonych w art. 90 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 Konstytucją.

Analogiczne podejście do badania zgodności z Konstytucją dotyczy także aktów instytucji unijnych. Akty pochodzące sprzed akcesji zostały przejęte na mocy traktatu akcesyjnego do polskiego porządku prawnego z dniem przystąpienia naszego państwa do Unii Europejskiej (por. art. 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, w sprawie warunków członkostwa, Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864). Późniejsze akty prawne zostały wydane już w czasie polskiego członkostwa w Unii, z reguły przy współudziale przedstawicieli właściwych organów polskich. Dalszym uzasadnieniem dla przyjęcia szczególnej pozycji unijnego prawa pochodnego, analogicznie do podejścia prezentowanego przez inne sądy konstytucyjne, są przedstawione już wyżej racje: szczególna ranga praw podstawowych w unijnym

porządku prawnym, konstytucyjna zasada przychylności dla integracji europejskiej oraz zasada lojalności państw członkowskich wobec Unii.

8.5. Podejście to ma istotne konsekwencje proceduralne. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji korzystanie ze skargi konstytucyjnej jest dopuszczalne na zasadach określonych w ustawie. Art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK nakłada na skarżącego m.in. obowiązek wskazania sposobu, w jaki kwestionowane w skardze unormowania naruszyły przysługujące mu konstytucyjne prawa lub wolności.

W razie wniesienia skargi konstytucyjnej, w której kwestionowana jest zgodność aktu pochodnego prawa unijnego z Konstytucją, wykonanie powyższego obowiązku nabiera kwalifikowanego charakteru. Od skarżącego należy wówczas wymagać, aby wskazując na czym polega naruszenie jego wolności lub praw, czyli przedstawiając argumenty przemawiające za merytoryczną niezgodnością unormowań stanowiących przedmiot skargi z przepisami Konstytucji, równocześnie należycie uprawdopodobnić, że kwestionowany akt pochodnego prawa unijnego istotnie obniża poziom ochrony praw i wolności w porównaniu z tym, który gwarantuje Konstytucja. Uprawdopodobnienie to jest koniecznym składnikiem wymagania dokładnego wykazania sposobu naruszenia wolności lub praw.

Potrzeba takiego uszczegółowienia znajduje uzasadnienie w specyfice aktów prawa unijnego zajmujących szczególną pozycję w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej i pochodzących z innych centrów prawodawczych, niż organy polskie. Potwierdzeniem konieczności nałożenia na skarżącego obowiązku wynikającego z art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK w kwalifikowanej postaci są również okoliczności przedstawione w pkt 2 uzasadnienia. Wymaganie uprawdopodobnienia przez skarżącego obniżenia poziomu ochrony praw i wolności w porównaniu z poziomem konstytucyjnym wynika ponadto z rozkładu ciężaru dowodu w postępowaniu wszczynanym w trybie skargi konstytucyjnej. Nie jest to równoznaczne z ewentualnym wykazaniem (udowodnieniem) naruszenia Konstytucji, co jest już zadaniem Trybunału.

Bez spełnienia przez skarżącego wskazanych wymagań Trybunał uzna, że nie zostały spełnione konstytucyjne i ustawowe wymagania skargi konstytucyjnej, a w konsekwencji wyda postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu (art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK) albo o umorzeniu postępowania, jako niedopuszczalnego (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

WYROK

z dnia 12 grudnia 2011 r.

Sygn. akt P 1/11[Regionalne Programy Operacyjne – konstytucyjne wymagania
form stanowienia prawa w warunkach członkostwa w UE]**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Sławomira Wróńska-Jaskiewicz – przewodniczący

Wojciech Hermeliński – sprawozdawca

Małgorzata Pyziak-Szafnicka

Stanisław Rymar

Andrzej Wróbel,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 12 grudnia 2011 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi:

czy art. 5 pkt 11, art. 30b ust. 1 i 2 oraz art. 30c ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, ze zm.) są zgodne z art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3, art. 87 i art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

I

1. **Art. 5 pkt 11 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 i Nr 157, poz. 1241) przez to, że dopuszcza uregulowanie praw i obowiązków wnioskodawców w trakcie naboru projektów finansowanych z programu operacyjnego poza systemem źródeł powszechnie obowiązującego prawa, jest niezgodny z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**
2. **Art. 30b ust. 1 zdanie pierwsze i ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim dopuszcza uregulowanie środków odwoławczych przysługujących wnioskodawcy w toku postępowania o dofinansowanie z programu operacyjnego poza systemem źródeł powszechnie obowiązującego prawa, jest niezgodny z art. 87 Konstytucji.**
3. **Art. 30c ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim uzależnia prawo do skorzystania ze skargi do sądu administracyjnego od wyczerpania**

środków odwoławczych przewidzianych w aktach niebędących źródłem powszechnie obowiązującego prawa, jest niezgodny z art. 87 Konstytucji.

II

Przepisy wymienione w części I, w zakresie tam wskazanym, tracą moc obowiązującą z upływem 18 (osiemnastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

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, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

(...)

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Wymogi formalne pytania prawnego. Zakres rozpoznania sprawy.

1.1. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi (dalej: WSA w Łodzi, sąd pytający) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 5 pkt 11, art. 30b ust. 1 i 2 oraz art. 30c ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, ze zm.; dalej: ustawa o polityce rozwoju, zaskarżona ustawa) są zgodne z art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3, art. 87 i art. 184 Konstytucji.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, tak sformułowany zakres zaskarżenia budzi istotne wątpliwości formalne, które wynikają przede wszystkim z przyjętej przez sąd pytający metodologii konstruowania pism procesowych oraz ogólnikowości przytaczanej argumentacji. Dotyczą one zarówno przedmiotu zaskarżenia, jak i wzorców kontroli.

1.2. Jeżeli chodzi o przedmiot zaskarżenia, to należy zauważyć, że sąd pytający zakwestionował konstytucyjność art. 5 pkt 11, art. 30b ust. 1 i 2 oraz art. 30c ust. 1 ustawy o polityce rozwoju w całości, pomimo istnienia ważnego czynnika wskazującego na konieczność ograniczenia zakresu ich kontroli. Niniejsze postępowanie zostało zainicjowane pytaniem prawnym, a więc Trybunał Konstytucyjny może dokonać oceny tylko tych elementów wskazanych przepisów, od których konstytucyjności

(lub niekonstytucyjności) będzie zależało orzeczenie sądu pytającego (por. art. 193 Konstytucji; tzw. przesłanka funkcjonalna pytania prawnego).

Uzasadniając związek funkcjonalny między przedmiotem pytania prawnego i sprawą zawisłą przed sądem pytającym, WSA w Łodzi stwierdził, że rozstrzygnięcie przedstawionych wątpliwości ma „bezpośrednie znaczenie” dla rozpoznania zawisłej przed nim sprawy. Dotyczy ona legalności decyzji instytucji zarządzającej (uchwały zarządu województwa), wydanej m.in. na podstawie art. 30b ust. 1 i 2 ustawy o polityce rozwoju, odrzucającej wniosek o dofinansowanie projektu z regionalnego programu operacyjnego z uwagi na przekroczenie przez wnioskodawcę (uczestnika konkursu) terminu uzupełnienia braków formalnych wniosku. WSA w Łodzi stwierdził, że w wypadku orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów, sąd pytający będzie zobligowany do rozważenia, czy i według jakich zasad dokonać oceny legalności rozstrzygnięcia zakwestionowanego skargą. Natomiast jeżeli jego wątpliwości nie zostaną potwierdzone, będzie on oceniał zasadność zarzutów skargi, weryfikując postępowanie konkursowe i podjęte rozstrzygnięcia pod względem zgodności z regulaminem konkursu.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, powyższe uzasadnienie jest przekonujące tylko częściowo (w odniesieniu do określonego zakresu zakwestionowanych przepisów). Z uzasadnienia pytania prawnego i nadesłanych przez WSA w Łodzi akt sprawy wyraźnie wynika, że art. 5 pkt 11, art. 30b ust. 1 i 2 oraz art. 30c ust. 1 ustawy o polityce rozwoju zawierają także elementy irrelevantne dla postępowania przed sądem pytającym (niemające wpływu na wynik postępowania, w związku z którym sąd ten zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego – por. art. 193 Konstytucji). Brak w pytaniu prawnym pełnego uzasadnienia dla sprzeczności tych przepisów z Konstytucją należy także dodatkowo ocenić przez pryzmat przesłanek formalnych dopuszczalności pytania prawnego (por. art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

1.2.1. Pierwszą (i najszerszą) z zaskarżonych regulacji jest art. 5 pkt 11 ustawy o polityce rozwoju, który nakazuje uregulowanie w systemie realizacji dwóch bloków zagadnień: „zasad i procedur obowiązujących instytucje uczestniczące w realizacji strategii rozwoju oraz programów” oraz „środków odwoławczych przysługujących wnioskodawcy w trakcie naboru projektów”. WSA w Łodzi kwestionuje konstytucyjność tego unormowania w całości, podnosząc, że przepis ten sytuuje „poza konstytucyjnymi źródłami prawa wszystkie zasady programu operacyjnego, w tym kryteria naboru, zasady oceny i selekcji wniosków, środki odwoławcze w obrębie wewnętrznej procedury konkursowej”.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, podczas rozpoznawania sprawy, na tle której wystąpił on z pytaniem prawnym, sąd pytający w pierwszej kolejności będzie musiał uwzględnić ewentualną niekonstytucyjność uregulowania w systemie realizacji dwóch kwestii: sposobu obliczania terminów uzupełnienia braków formalnych wniosków o dofinansowanie oraz procedury odwoławczej od negatywnych decyzji instytucji zarządzających. Ograniczenie zakresu rozpoznania niniejszej sprawy tylko

do tych aspektów art. 5 pkt 11 ustawy o polityce rozwoju może jednak okazać się niewystarczające, gdyż w trakcie badania legalności zaskarżonej uchwały zarządu województwa WSA w Łodzi może i powinien badać cały proces, w ramach którego jest ona wydawana (znalazło to zresztą wyraz w uzasadnieniu pytania prawnego). Sąd administracyjny rozstrzyga bowiem „w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną” (art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) oraz „stosuje przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia” (art. 135 p.p.s.a.).

Wobec tego należy przyjąć, że z punktu widzenia przesłanki funkcjonalnej konieczne jest zbadanie konstytucyjności art. 5 pkt 11 ustawy o polityce rozwoju w całości.

1.2.2. Zawężenie zakresu zaskarżenia ze względu na przesłankę funkcjonalną jest natomiast niezbędne w odniesieniu do art. 30b ust. 1 i 2 ustawy o polityce rozwoju. W opinii Trybunału Konstytucyjnego, sąd pytający podważa konstytucyjność tego przepisu wyłącznie w zakresie, w jakim dopuszcza on uregulowanie środków odwoławczych przysługujących wnioskodawcy w toku postępowania o dofinansowanie z programu operacyjnego poza systemem źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Nie budzą jego zastrzeżeń pozostałe aspekty tej regulacji, na przykład zasada, że wnioskodawca może wnieść środki odwoławcze tylko w wypadku negatywnej oceny projektu albo że może to uczynić dopiero po otrzymaniu pisemnej informacji o wynikach oceny, zawierającej m.in. pouczenie o dostępnych środkach odwoławczych.

Tak określony przedmiot zaskarżenia wymaga jeszcze jednej korekty. Jak się wydaje, wątpliwości WSA w Łodzi nie dotyczą bezpośrednio art. 30b ust. 1 zdanie drugie zakwestionowanej ustawy, w którym zawarte są wytyczne co do treści informacji przeznaczonych dla wnioskodawcy negatywnie ocenionego projektu („właściwa instytucja zamieszcza uzasadnienie wyników oceny projektu oraz pouczenie o możliwości wniesienia środka odwoławczego, wraz ze wskazaniem terminu przysługującego na jego wniesienie, sposobie wniesienia oraz właściwej instytucji, do której środek ten należy wnieść”). Regulacja ta mogła się wydawać sądowi pytającemu wadliwa tylko o tyle, że – rozpatrywana w kontekście pozostałych przepisów ustawy – obliguje do zamieszczania pouczenia o możliwości skorzystania z procedury uregulowanej w sposób niezgodny z Konstytucją. Powody kwestionowania konstytucyjności art. 30b ust. 1 zdanie drugie ustawy o polityce rozwoju nie zostały jednak w żaden sposób wyjaśnione w pytaniu prawnym, wobec czego wydanie orzeczenia merytorycznego w odniesieniu do tego przepisu należy uznać za niedopuszczalne.

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił natomiast stanowiska pozostałych uczestników postępowania (Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego), że zarzuty stawiane w pytaniu prawnym nie dotyczą art. 30b ust. 2 ustawy o polityce rozwoju. Niekonstytucyjność tej regulacji nie została wprawdzie odrębnie uzasadniona, ale

odpowiednie zastosowanie mają do niej argumenty przytoczone przez sąd pytający w odniesieniu do art. 30b ust. 1 zdanie pierwsze tej ustawy. Skoro WSA w Łodzi kwestionuje uregulowanie w systemie realizacji różnych aspektów środków odwoławczych ogólnie (terminów, trybu i warunków), to zawarty we wskazanym przepisie nakaz wprowadzenia w systemie realizacji co najmniej jednego środka odwoławczego jest bardziej szczegółowym przejawem tej wady (instancyjność jest bowiem elementem trybu postępowania).

1.2.3. Jeżeli chodzi o art. 30c ust. 1 ustawy o polityce rozwoju, to także w tym wypadku należy stwierdzić, że w świetle wymogu przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego przepis ten tylko w części może być skutecznie kwestionowany przez sąd pytający. WSA w Łodzi uzasadnił mianowicie niekonstytucyjność uzależnienia prawa do skorzystania ze skargi do sądu administracyjnego od wyczerpania środków odwoławczych przewidzianych w systemie realizacji (a więc od zastosowania procedury uregulowanej w akcie niebędącym źródłem powszechnie obowiązującego prawa). Sąd pytający nie ma natomiast zastrzeżeń w stosunku do innych aspektów tej regulacji, na przykład zasady, że prawo skargi do sądu administracyjnego przysługuje dopiero po otrzymaniu informacji o wyniku wcześniejszego postępowania albo że można z niego skorzystać tylko w wypadku negatywnej oceny projektu.

1.2.4. W rezultacie należy uznać, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie mogą być następujące regulacje:

- art. 5 pkt 11 ustawy o polityce rozwoju w całości;
- art. 30b ust. 1 zdanie pierwsze i ust. 2 tej ustawy w zakresie, w jakim dopuszcza uregulowanie środków odwoławczych przysługujących wnioskodawcy w toku postępowania o dofinansowanie z programu operacyjnego poza systemem źródeł powszechnie obowiązującego prawa;
- art. 30c ust. 1 ustawy o polityce rozwoju w zakresie, w jakim uzależnia prawo do skorzystania ze skargi do sądu administracyjnego od wyczerpania środków odwoławczych przewidzianych w aktach niebędących źródłem powszechnie obowiązującego prawa.

1.3. Odrębne zastrzeżenia Trybunału Konstytucyjnego budziły wskazane w pytaniu prawnym wzorce kontroli (art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3, art. 87 i art. 184 Konstytucji, przy czym sposób ich powołania w *petitum* pytania prawnego nie odzwierciedla ani systematyki, ani treści uzasadnienia pism procesowych).

1.3.1. Po pierwsze, nie znajduje uzasadnienia zastosowanie w tym charakterze art. 2 Konstytucji.

Najbardziej wyeksponowany na tle tego przepisu zarzut naruszenia (przez wszystkie zaskarżone przepisy) zasady demokratycznego państwa prawnego nie ma charakteru samoistnego, lecz jest wyraźnie traktowany przez sąd pytający jako konsekwencja sprzeczności badanych regulacji z art. 87 Konstytucji. Choć tego typu rozumowaniu trudno odmówić słuszności (por. np. wyrok z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 47: „Każde naruszenie przez organ władzy państwowej obowiązujących go zakazów i nakazów zawartych w szczegółowych unormowaniach

konstytucyjnych, w szczególności podjęcie decyzji władczej z przekroczeniem kompetencji określonych w Konstytucji i ustawach, zawsze stanowi *implicite* także naruszenie takich ogólnych zasad konstytucyjnych, jak zasada demokratycznego państwa prawnego i zasada legalizmu”; teza powtórzona m.in. w wyrokach z: 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32 i 14 maja 2009 r., sygn. K 21/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 67), względy pragmatyczne przemawiają za uznaniem zbędności orzekania w takim wypadku. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie podkreślano, że odwoływanie się do wzorców formułujących zasady ogólne jest uzasadnione tylko wówczas, jeśli nie istnieją normy konstytucyjne o większym stopniu szczegółowości, ściślej wiążące się z ocenianą regulacją (por. podsumowanie tej linii orzeczniczej np. na tle relacji między art. 2 i art. 32 Konstytucji oraz art. 32 i art. 60 Konstytucji w wyrokach z: 21 września 2009 r., sygn. P 46/08, OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 124 i 23 listopada 2009 r., sygn. P 61/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 150). Pomijanie w sentencji wyroku akcesoryjnych wzorców kontroli umożliwia bowiem precyzyjne uchwycenie podstawowego problemu konstytucyjnego, występującego w danej sprawie i ułatwia ustawodawcy prawidłową realizację orzeczenia.

Natomiast bardziej szczegółowy zarzut dotyczący naruszenia zasady przyzwoitej legislacji (przez art. 5 pkt 11 ustawy o polityce rozwoju) należy uznać za niedostatecznie uzasadniony (por. art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK). W pytaniu prawnym zawarte jest wprawdzie wyjaśnienie powodów wątpliwości sądu pytającego (brak ustawowych wytycznych dla instytucji upoważnionych do wydawania systemów realizacji), lecz abstrahuje ono od treści wskazanego wzorca kontroli i wydaje się luźno nawiązywać raczej do konstrukcji zawartych w art. 92 ust. 1 Konstytucji (wytycznych ustawowych do wydawania rozporządzeń). Dodatkowo należy zauważyć, że sąd pytający nie objął zakresem zaskarżenia przepisów określających podmioty upoważnione do przygotowywania i realizacji programu operacyjnego (tj. art. 5 pkt 2 ustawy o polityce rozwoju).

1.3.2. Należy także zakwestionować możliwość oceny zgodności zaskarżonych przepisów z zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji). Wątpliwości WSA w Łodzi w tym zakresie sprowadzają się do stwierdzenia, że na skutek badanych rozwiązań organy administracji zobowiązane są do działania na podstawie przepisów sprzecznych z Konstytucją (organy zarządzające muszą tworzyć systemy realizacji pomimo braku kompetencji prawotwórczych, a sądy administracyjne są obowiązane do orzekania na podstawie „wzorców sądowej kontroli” niebędących aktami powszechnie obowiązującego prawa). Mają one więc charakter wtórny wobec pozostałych zarzutów i równocześnie odnoszą się do sfery stosowania prawa, która nie podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Na marginesie można zauważyć, że także w tym wypadku w pytaniu prawnym brak jest adekwatnego przedmiotu zaskarżenia, którym powinny być – jak się wydaje – przepisy określające kompetencje organów zarządzających i sądów administracyjnych. Luki tej z oczywistych powodów nie może zapęlić przywołanie przez sąd pytający art. 184 Konstytucji, określającego strukturę i zadania sądownictwa administracyjnego.

1.3.3. Problematyczne jest również powołanie przez sąd pytający w charakterze wzorca kontroli art. 31 ust. 3 Konstytucji.

WSA w Łodzi w pierwszym piśmie procesowym w żaden sposób nie uzasadnił swoich wątpliwości i powołał ten przepis samoistnie, pomijając to, że z racji swojej istoty wymaga on „dopełnienia” przez regulacje formułujące prawa lub wolności podmiotowe. Art. 31 ust. 3 Konstytucji jest typowym wzorcem „związkowym” o subsydiarnym zastosowaniu: Trybunał Konstytucyjny musi w pierwszej kolejności stwierdzić, że badane regulacje limitują konkretne prawo lub wolność konstytucyjną, a dopiero wtedy aktualizuje się konieczność ich oceny pod względem zgodności z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W wypadku, gdy pierwszy etap takiej kontroli zakończy się potwierdzeniem domniemania konstytucyjności zaskarżonych przepisów, art. 31 ust. 3 Konstytucji staje się automatycznie nieadekwatnym wzorcem kontroli (por. wyrok z 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78).

Natomiast w piśmie uzupełniającym braki formalne pytania prawnego sąd pytający doprecyzował wprawdzie, że dostrzega naruszenie tego wzorca kontroli na płaszczyźnie prawa do sądu, lecz bez wskazania konstytucyjnej podstawy tego prawa podmiotowego (art. 45 ust. 1 lub art. 77 ust. 2 Konstytucji). Sądząc po kontekście tego sformułowania, naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji traktowane jest przez WSA w Łodzi jako rezultat sprzeczności zaskarżonych regulacji z art. 87 i art. 184 Konstytucji. Nie zostało ono jednak szczegółowo uzasadnione: w pytaniu prawnym brak m.in. analizy zakwestionowanych regulacji z punktu widzenia treści normatywnych wskazanego wzorca kontroli (np. zasady proporcjonalności czy zakazu naruszania istoty praw i wolności).

1.3.4. Wątpliwości budzi również powołanie przez WSA w Łodzi jako wzorca kontroli art. 184 Konstytucji.

Niezgodność z tym przepisem art. 5 pkt 11 ustawy o polityce rozwoju w ogóle nie została w pytaniu prawnym uzasadniona. Natomiast zarzuty stawiane w tym kontekście wobec art. 30b ust. 1 i 2 albo art. 30c ust. 1 zakwestionowanej ustawy nie odnoszą się bezpośrednio do treści wskazanego wzorca kontroli, nie dotyczą bowiem ewentualnego negatywnego wpływu tych regulacji na strukturę lub właściwość sądownictwa administracyjnego. W szczególności, sąd pytający nie podważa samej możliwości kontrolowania legalności rozstrzygnięć wydawanych wobec wnioskodawców projektów przez sąd administracyjny ani też tego, że pierwszą instancją rozpatrującą ewentualne skargi jest wojewódzki sąd administracyjny. Podnosi natomiast, że na skutek zakwestionowanych przepisów sądy te są zobligowane do stosowania regulacji niebędących źródłem prawa powszechnie obowiązującego przy ustalaniu dopuszczalności drogi sądowej (wyczerpania środków odwoławczych przewidzianych w systemie realizacji) oraz przy ocenie legalności kontrolowanych rozstrzygnięć, co prowadzi do iluzoryczności prawa do sądu. Argumenty te są wyraźnie rezultatem wątpliwości WSA w Łodzi wyrażonych na tle art. 87 Konstytucji: jak wynika z uzasadnienia pytania prawnego, pierwotnym źródłem problemu dostrzeganego przez ten sąd jest niewłaściwy poziom regulacji procedury odwoławczej na etapie przedsądowym (w systemie realizacji zamiast w aktach prawa powszechnie obowiązującego), co dopiero w dalszej

kolejności ma wpływ na postępowanie przed sądami administracyjnymi. Dodatkowo, zarzuty na tym tle częściowo odnoszą się do sfery stosowania prawa i wykraczają poza zakres wskazanego wzorca kontroli, nawiązując do treści wyrażonych w art. 45 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji (prawo dostępu do sądu i zasada podlegania przez sędziów jedynie Konstytucji i ustawom).

W świetle powyższych okoliczności należy uznać, że wydanie orzeczenia merytorycznego o zgodności zakwestionowanych przepisów ustawy o polityce rozwoju z art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3 i art. 184 Konstytucji nie jest możliwe ze względu na zbieg negatywnych przesłanek wyrokowania: zbędności (gdy stawiane zarzuty mają charakter akcesoryjny) oraz niedopuszczalności (gdy brak jest odpowiedniego uzasadnienia zarzutów albo wzorzec kontroli został skonstruowany w sposób wadliwy). Dalszej analizie mogą więc podlegać wyłącznie wątpliwości sądu pytającego na tle art. 87 Konstytucji.

Mając na uwadze związki treściowe między zakwestionowanymi przepisami, trzeba przy tym zauważyć, że wynik ich kontroli jest w pewnym zakresie współzależny. Przyjmując, że mechanizmy odwoławcze stanowią element procedury naboru projektów, należy uznać, że stwierdzenie niekonstytucyjności art. 5 pkt 11 *in fine*, art. 30b ust. 1 zdanie pierwsze i ust. 2, art. 30c ust. 1 ustawy o polityce rozwoju będzie miało wpływ na ocenę pozostałej części art. 5 pkt 11 tej ustawy. Takie określenie relacji między wskazanymi przepisami znajduje także potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym stwierdzano, że środki odwoławcze „mieszczą się” w pojęciu systemu realizacji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego – dalej: NSA – z 29 kwietnia 2010 r., sygn. akt II GSK 411/10). Wskazana zależność nie działa jednak w drugą stronę – jeżeli Trybunał Konstytucyjny zakwestionuje uregulowanie w systemie realizacji tylko innych aspektów naboru projektów niż procedura odwoławcza (np. terminu składania wniosków czy warunków ich oceny formalnej i merytorycznej), negatywna ocena zakwestionowanych przepisów ograniczy się tylko do odpowiedniego zakresu art. 5 pkt 11 ustawy o polityce rozwoju, a konstytucyjność pozostałych przepisów może zostać potwierdzona.

2. Systemy realizacji programów operacyjnych – uwagi ogólne.

2.1. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przed przystąpieniem do oceny konstytucyjności zakwestionowanych przepisów konieczne jest krótkie przedstawienie ich kontekstu normatywnego.

2.2. Zgodnie z definicją zawartą w zakwestionowanej ustawie, celem polityki rozwoju jest „zapewnienie trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenie konkurencyjności gospodarki oraz tworzenie nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej” (art. 2). Jej ramy prawne są wyznaczone przede wszystkim przez ustawę o polityce rozwoju oraz ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590, ze zm.), a także przez przepisy prawa Unii

Europejskiej, wśród których najważniejsze znaczenie ma rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, s. 25-78).

Politykę rozwoju prowadzi Rada Ministrów oraz samorządy (województwi, powiaty i gminy; art. 3 ustawy o polityce rozwoju) „na podstawie strategii rozwoju, przy pomocy programów służących osiągnięciu celów” tej polityki, z wykorzystaniem środków publicznych (por. art. 4 ust. 1 ustawy o polityce rozwoju). O ile przy tym strategię rozwoju są dokumentami „strategicznego planowania” (por. art. 9-14d ustawy o polityce rozwoju), o tyle programy zostały w ustawie zdefiniowane jako „dokumenty o charakterze operacyjno-wdrożeniowym” (por. art. 15 ust. 1 ustawy o polityce rozwoju oraz K. Kokocińska, *Wybrane formy prowadzenia polityki rozwoju*, [w:] *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, red. B. Popowska, K. Kokocińska, Poznań 2009, s. 135-179). Powinny one określać „działania przewidziane do realizacji zgodnie z ustalonym systemem finansowania i realizacji” (art. 15 ust. 1 wspomnianej ustawy), które mogą polegać na dofinansowaniu projektów różnych przedsięwzięć ze środków publicznych (wówczas są to tzw. programy operacyjne – krajowe lub regionalne – por. art. 15 ust. 4 w związku z art. 5 pkt 9 i art. 28 ust. 1 ustawy o polityce rozwoju). Zarówno strategię, jak i programy są przyjmowane przez organy władzy wykonawczej: Radę Ministrów lub zarząd województwa (por. art. 11 ust. 4, art. 14a ust. 3, art. 19 ust. 2, 3 i 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o polityce rozwoju; wyjątkowo strategię rozwoju wymienione w art. 9 pkt 3 tej ustawy może uchylać alternatywnie Rada Ministrów lub sejmik województwa – por. art. 14 ust. 3 ustawy o polityce rozwoju).

2.3. Ze względu na stan faktyczny, na tle którego zostało postawione niniejsze pytanie, konieczne jest bardziej szczegółowe omówienie kwestii sposobu uregulowania konkursów, organizowanych w ramach programów operacyjnych. Są one jedną z trzech wskazanych w ustawie o polityce rozwoju metod wyboru projektów (przedsięwzięć – por. niewiele wyjaśniająca definicja zawarta w art. 5 pkt 9 ustawy o polityce rozwoju) dofinansowywanych ze środków unijnych (por. art. 28 ust. 1 pkt 3 ustawy o polityce rozwoju).

Ustawowa regulacja tej materii jest dosyć fragmentaryczna. Wynika to w dużej mierze z art. 5 pkt 11 ustawy o polityce rozwoju, zgodnie z którym „zasady i procedury obowiązujące instytucje uczestniczące w realizacji strategii rozwoju oraz programów, obejmujące zarządzanie, monitoring, ewaluację, kontrolę i sprawozdawczość oraz sposób koordynacji działań tych instytucji” oraz „środki odwoławcze przysługujące wnioskodawcy w trakcie naboru projektów”, należą do materii regulowanej w systemie realizacji.

Wśród regulacji ustawowych dotyczących procedury ustalania zasad konkursu (w tym kryteriów wyboru projektu) można wymienić jedynie:

- art. 29 ust. 4 i 4a ustawy o polityce rozwoju, zawierający specyficzną klauzulę *stand still* („do czasu zawarcia wszystkich umów o dofinansowanie projektu z beneficjentami wyłoniionymi w konkursie lub w wyniku rozpatrzenia środków odwoławczych przewidzianych w ustawie, instytucja ogłaszająca konkurs nie może spowodować pogorszenia zasad konkursu, warunków realizacji projektu oraz nakładać na podmioty ubiegające się o dofinansowanie dodatkowych obowiązków”; zasada ta nie ma zastosowania, jeżeli konieczność zmiany wynika ze zobowiązań międzynarodowych lub przepisów innych ustaw);
- art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy o polityce rozwoju, przewidujący kompetencję ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego do wydawania „wytycznych” dotyczących „trybu dokonywania wyboru projektów” w ramach programów operacyjnych.

Jeżeli chodzi o pierwszy etap przeprowadzania konkursu (przyjmowanie wniosków o dofinansowanie), to ustawa o polityce rozwoju normuje wyłącznie techniczne zasady jego ogłaszania, wskazując, że:

- ogłoszenie o konkursie powinno zostać zamieszczone przez właściwą instytucję na jej stronie internetowej; powinno ono zawierać informacje na temat: rodzajów projektów podlegających dofinansowaniu; rodzaju podmiotów, które mogą ubiegać się o dofinansowanie; kwoty środków przeznaczonych na dofinansowanie projektów; poziomu dofinansowania projektów; maksymalnej kwoty dofinansowania projektu (jeżeli taka kwota została ustalona); kryteriów wyboru projektów; terminu rozstrzygnięcia konkursu; terminu, miejsca i sposobu składania wniosków o dofinansowanie projektu; środków odwoławczych przysługujących wnioskodawcy w ramach systemu realizacji, a także zawierać wzór wniosku i umowy o dofinansowanie projektu (art. 29 ust. 1 i 2);
- dodatkowo informacja o konkursie powinna zostać zamieszczona przez właściwą instytucję w dniu ogłoszenia konkursu w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim lub regionalnym; powinna ona zawierać co najmniej informacje na temat rodzaju dofinansowywanych projektów, wnioskodawców, kwoty środków przeznaczonych na dofinansowanie projektów oraz adresu strony internetowej, na której zamieszczono ogłoszenia (art. 29 ust. 3).

Ustawowa regulacja fazy naboru projektów ogranicza się do:

- określenia podstawowych zasad udziału ekspertów w procesie wyboru projektów do dofinansowania (art. 31 ustawy o polityce rozwoju), których kwalifikacje mogą być dookreślane „wytycznymi” ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego (art. 35 ust. 3 pkt 3 tej ustawy);
- unormowania zakresu obowiązków informacyjnych organu przeprowadzającego konkurs – ma on obowiązek zamieścić listę projektów zakwalifikowanych do realizacji na swojej stronie internetowej (art. 30a ust. 2 ustawy o polityce rozwoju); a wysłać do każdego wnioskodawcy pisemną informację o wynikach oceny jego projektu (art. 30a ust. 3 ustawy o polityce rozwoju; jeżeli ocena ta jest negatywna, informacja musi ponadto zawierać „uzasadnienie wyników oceny projektu oraz pouczenie o możliwości wniesienia środka odwoławczego, wraz ze wskazaniem

terminu przysługującego na jego wniesienie, sposobie wniesienia oraz właściwej instytucji, do której środek ten należy wnieść” – art. 30b ust. 1 zdanie drugie tej ustawy).

Stosunkowo obszernie (ale również niekompletnie) w ustawie o polityce rozwoju określona jest procedura odwoławcza, z której wnioskodawca może skorzystać jedynie w wyniku otrzymania negatywnej oceny projektu (art. 30b ust. 1 zdanie pierwsze). Jej konstrukcja była wyraźnie wzorowana na procedurach stosowanych w celu kontroli legalności decyzji administracyjnych, mimo że art. 30g ustawy o polityce rozwoju stwierdza, iż „informacje otrzymywane przez wnioskodawcę dotyczące oceny jego wniosku, a także w trakcie trwania procedury odwoławczej, nie stanowią decyzji administracyjnej”. Wśród szczegółowych regulacji z tego obszaru należy przytoczyć następujące przepisy zaskarżonej ustawy:

- art. 30b ust. 1 zdanie pierwsze (w przypadku negatywnej oceny projektu wnioskodawca, po otrzymaniu informacji o wyniku oceny projektu, „może wnieść środki odwoławcze przewidziane w systemie realizacji programu operacyjnego, w terminie, trybie i na warunkach tam określonych”);
- art. 30b ust. 2 („system realizacji programu operacyjnego musi uwzględniać co najmniej jeden środek odwoławczy przysługujący wnioskodawcy w trakcie ubiegania się o dofinansowanie”);
- art. 30b ust. 3 („W rozpatrywaniu środków odwoławczych nie mogą brać udziału osoby, które na jakimkolwiek etapie dokonywały czynności związanych z określonym projektem, w tym były zaangażowane w jego ocenę”);
- art. 30b ust. 4 („Właściwa instytucja informuje wnioskodawcę na piśmie o wynikach procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji programu operacyjnego wraz z pouczeniem o możliwości wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, na zasadach określonych w art. 30c ustawy”);
- art. 30b ust. 5 (nie podlegają rozpatrzeniu środki odwoławcze, jeżeli – mimo prawidłowego pouczenia o możliwości wniesienia środków odwoławczych przewidzianych w programie operacyjnym – zostały wniesione po terminie, w sposób sprzeczny z pouczeniem albo do niewłaściwej instytucji);
- art. 30c ust. 1 (po wyczerpaniu środków odwoławczych przewidzianych w systemie realizacji, wnioskodawca może wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego, zgodnie z art. 3 § 3 p.p.s.a);
- art. 30c ust. 2 (skargę należy wnieść w terminie 14 dni od dnia otrzymania informacji o negatywnym wyniku procedury odwoławczej przewidzianej w systemie realizacji, bezpośrednio do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego wraz z kompletną dokumentacją w sprawie i opłatą sądową);
- art. 30c ust. 3 (w wyniku rozpatrzenia skargi sąd administracyjny może: „1) uwzględnić skargę, stwierdzając, że ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo, przekazując jednocześnie sprawę do ponownego rozpatrzenia przez właściwą instytucję zarządzającą lub pośredniczącą; 2) oddalić skargę w przypadku jej nieuwzględnienia; 3) umorzyć postępowanie w sprawie, jeżeli z jakichkolwiek względów jest ono bezprzedmiotowe”);

- art. 30c ust. 4 (wojewódzki sąd administracyjny rozstrzyga sprawę w terminie 30 dni od dnia wniesienia skargi);
- art. 30c ust. 5 (wniesienie skargi po terminie, niekompletnej albo bez uiszczenia opłaty sądowej w terminie przysługującym na złożenie skargi powoduje pozostawienie jej bez rozpatrzenia; te same zasady na mocy art. 30d ust. 2 mają zastosowanie do postępowania w sprawie skargi kasacyjnej);
- art. 30d ust. 1 (wnioskodawca lub właściwa instytucja może wnieść skargę kasacyjną do NSA w terminie 14 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia wojewódzkiego sądu administracyjnego wraz z kompletną dokumentacją oraz opłatą sądową);
- art. 30d ust. 2 (skarga kasacyjna jest rozpatrywana w terminie 30 dni od dnia jej wniesienia);
- art. 30d ust. 3 (na prawo wnioskodawcy do wniesienia skargi do sądu administracyjnego nie wpływa negatywnie błędne pouczenie lub brak pouczenia o środkach odwoławczych przewidzianych w systemie realizacji lub o prawie wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego).

Jak wynika z powyższego przeglądu przepisów ustawy o polityce rozwoju, znaczną część zasad istotnych dla uczestników konkursu (wnioskodawców) jest zawarta w systemie realizacji programu operacyjnego.

3. Ocena zgodności zakwestionowanych regulacji z art. 87 Konstytucji.

3.1. Zdaniem sądu pytającego, podstawową wadą zaskarżonych przepisów jest to, że nakazują one uregulowanie praw i obowiązków jednostek (w procedurze naboru projektów ogólnie – art. 5 pkt 11 ustawy o polityce rozwoju, a w szczególności w procedurze odwoławczej – art. 5 pkt 11 *in fine*, art. 30b ust. 1 zdanie pierwsze i ust. 2 oraz art. 30c ust. 1 ustawy o polityce rozwoju) poza systemem źródeł powszechnie obowiązującego prawa.

3.2. Konstytucyjny system źródeł prawa ma charakter dualistyczny. Opiera się na podziale źródeł prawa na źródła prawa powszechnie obowiązującego (czemu dano wyraz w szczególności w art. 87 Konstytucji) i źródła prawa wewnętrznego (art. 93 Konstytucji). Potwierdzając rozwiązanie przyjęte przez ustrojodawcę, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 czerwca 2000 r., sygn. K 25/99 (OTK ZU nr 5/2000, poz. 141), wykluczył istnienie jakiejś trzeciej, pośredniej kategorii źródeł prawa.

Konstytucyjna regulacja źródeł prawa powszechnie obowiązującego przybrała charakter wyliczenia powszechnie obowiązujących aktów normatywnych i podmiotów uprawnionych do ich stanowienia. Akty powszechnie obowiązujące wymieniono (w zasadzie) w art. 87 ustawy zasadniczej, choć – co Trybunał zauważa – nie jest to wyliczenie wyczerpujące, ponieważ akty o charakterze powszechnie obowiązującym wskazano także w innych przepisach Konstytucji (por. np. art. 234). Takie rozwiązanie oznacza, że katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego został w Konstytucji (choć w różnych jej przepisach) zamknięty w aspekcie przedmiotowym: formy tego rodzaju aktów zostały w ustawie zasadniczej wymienione wyczerpująco. Natomiast

zamknięcie katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego w aspekcie podmiotowym wyraża się w tym, że stanowić je mogą wyłącznie podmioty wskazane w ustawie zasadniczej (por. art. 87 ust. 2, art. 93 ust. 1, art. 95 ust. 1, art. 142 ust. 1, art. 146 ust. 4 pkt 2, art. 148 pkt 3, art. 149 ust. 2 i 3, art. 213 ust. 2, art. 234 oraz art. 235 Konstytucji). Należy jeszcze dodać, że procedura stanowienia aktów powszechnie obowiązujących jest unormowana Konstytucją lub ustawami. Ustawa zasadnicza przesądziła więc o tym, że akty prawa powszechnie obowiązującego mają legitymację konstytucyjną.

Pojęcie „aktu powszechnie obowiązującego” i przeciwstawiane mu pojęcie „aktu wewnętrznego” przejął ustrojodawca z doktryny i dał temu konsekwentny wyraz w tekście Konstytucji. Akty powszechnie obowiązujące to akty, do stanowienia których prawodawca musi się legitymować kompetencją udzieloną mu przez Konstytucję (lub – w wypadku rozporządzeń – przez przepis ustawy spełniający wymagania wskazane w art. 92 ust. 1 Konstytucji), mające formę przewidzianą w ustawie zasadniczej, ustanowione w procedurze określonej w Konstytucji lub ustawie i takie, których normy mogą być adresowane do każdego podmiotu: osób fizycznych, organów władzy publicznej, organizacji publicznych i prywatnych oraz mogą wyznaczać im prawa i obowiązki. Dla działalności prawotwórczej wynika z tego bezwzględnie wiążący wniosek: jeżeli prawodawca zamierza unormować sytuację prawną wskazanych wyżej podmiotów, musi legitymować się kompetencją udzieloną przez Konstytucję i uczynić to w formie aktu normatywnego wskazanego w Konstytucji (np. w ustawie, rozporządzeniu z mocą ustawy, rozporządzeniu, akcie prawa miejscowego), a ponadto – należyćie go ogłosić (por. art. 88 Konstytucji).

Inaczej unormowano w ustawie zasadniczej źródła prawa wewnętrznego. Wobec nieprecyzyjności regulacji konstytucyjnych w tej sferze, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz w doktrynie przyjęto, że system źródeł prawa wewnętrznego nie jest zamknięty w aspekcie podmiotowym: akty tego rodzaju mogą wydawać nie tylko Rada Ministrów i Prezes Rady Ministrów (por. art. 93 ust. 1 Konstytucji), lecz także inne organy, jeżeli zostały do tego upoważnione w ustawie i adresują je do „jednostek organizacyjnie im podległych”. W Konstytucji nie sformułowano także wyczerpująco form aktów prawa wewnętrznego, ograniczając się do wymienienia uchwał (Rady Ministrów) oraz zarządzeń (Prezesa Rady Ministrów). Potwierdził to Trybunał w wyroku z 1 grudnia 1998 r., sygn. K 21/98 (OTK ZU nr 7/1998, poz. 116), stwierdzając, że „system aktów prawa wewnętrznego ma – w przeciwieństwie do systemu aktów będących źródłami prawa powszechnie obowiązującego – charakter systemu otwartego, w każdym razie w zakresie podmiotowym” (por. także powołany wyżej wyrok o sygn. K 25/99 oraz wyrok z 8 października 2002 r., sygn. K 36/00, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 63). W ślad za tym stanowiskiem w praktyce upowszechnia się pogląd o celowości ujednolicenia form aktów wewnętrznych i ograniczenia ich do uchwał (dla ciał kolegialnych) oraz zarządzeń (dla organów jednoosobowych). Dyskusja o konstytucyjnym charakterze aktów wewnętrznych oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego doprowadziły do konkluzji, że są to akty wydawane wyłącznie na podstawie ustawy, które mogą wiązać jedynie jednostki organizacyjnie

podległe organowi wydającemu ten akt, podlegają kontroli pod względem zgodności z powszechnie obowiązującym prawem oraz nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (por. powołane orzeczenia). Ustrojodawca pozostawił więc aktom wewnętrznym stosunkowo wąski przedmiotowo zakres regulacji, w dualistycznym systemie źródeł prawa wyraźnie preferując źródła prawa powszechnie obowiązującego (por. K. Działocha, *Zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Konstytucji i praktyce*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 9).

3.3. Z punktu widzenia sprawy rozpatrywanej przez Trybunał i zarzutów sądu pytającego istotne jest udzielenie odpowiedzi na pytanie o charakter prawny systemu realizacji w świetle ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, a zatem o to, jaki podmiot jest twórcą systemu realizacji, w jakiej procedurze system realizacji jest przyjmowany oraz jaka jest jego treść (czy zawiera on wypowiedzi opisujące, zalecenia, postulaty, wiążące normy postępowania i kto jest ich adresatem).

3.3.1. Ustawa o polityce rozwoju nie przesądza jednoznacznie, jakiego typu dokumenty mają składać się na system realizacji.

Z jednej strony, brzmienie art. 5 pkt 11 tej ustawy wskazuje na szerokie rozumienie tego pojęcia jako sumy „zasad i procedur” wiążących uczestników programu operacyjnego. W tym znaczeniu system realizacji mógłby obejmować akty normatywne różnego typu, w tym będące źródłem prawa powszechnie obowiązującego (np. ustawy, rozporządzenia, akty prawa wspólnotowego), a także dokumenty programowe, uchwały, wytyczne, regulaminy czy nawet wyjaśnienia instytucji odpowiedzialnych za przebieg poszczególnych etapów realizacji programów operacyjnych.

Z drugiej strony, art. 17 ust. 1 pkt 6 ustawy o polityce rozwoju wymaga, aby „podstawowe założenia systemu realizacji” były zawarte w programach. Programy są natomiast przyjmowane „w drodze uchwał lub decyzji odpowiednich organów” (art. 15 ust. 1 zdanie drugie ustawy o polityce rozwoju; w wypadku regionalnych programów operacyjnych – uchwał zarządu województwa, por. art. 20 ust. 2 ustawy o polityce rozwoju). Wobec tego zawarte w nich „założenia systemu realizacji” nie mogą zawierać wytycznych dla aktów prawa powszechnie obowiązującego. W szczególności uchwały nie mogą wyznaczać treści ustaw (swoboda ustawodawcy ograniczana jest wszak tylko Konstytucją) ani też wiązać ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego (ponieważ jest on członkiem Rady Ministrów kierującej administracją rządową, a nie podmiotem organizacyjnie podległym zarządowi województwa – por. art. 146 ust. 3 Konstytucji). Nie ma natomiast przeszkód, aby „podstawowe założenia systemów realizacji” zawarte w programach operacyjnych były uwzględniane przy tworzeniu dalszych regulacji przez zarządy województwa (lub ewentualnie struktury im podległe). Wobec tego należy przyjąć, że systemy realizacji programów operacyjnych będą (co do zasady) przyjmowały formę uchwał zarządu województwa.

Powyższa konstatacja znajduje także potwierdzenie w praktyce. Systemy realizacji regionalnych programów operacyjnych były zazwyczaj przyjmowane w formie uchwał

zarządów województw: albo jednego stosunkowo krótkiego dokumentu z licznymi załącznikami, albo kilku równorzędnych, powiązanych ze sobą aktów.

Przykładowo, *System realizacji regionalnego programu operacyjnego województwa mazowieckiego 2007-2012*, stanowiący załącznik do uchwały nr 1052/350/10 Zarządu Województwa Mazowieckiego z 26 maja 2010 r., liczy (bez załączników) 93 strony (<http://www.mazovia.pl/unia-europejska/rpo-wm-2007-2013/>). Jest on podzielony na dziesięć części, zawierających:

- listę aktów regulujących realizację tego programu (prawo wspólnotowe, prawo krajowe, wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego, akty prawa wewnętrznego, skrócony opis programu, jego celów i priorytetów);
- opis systemu instytucjonalnego realizacji programu;
- zasady dokonywania wyboru projektów (m.in. harmonogram naboru wniosków, opis kryteriów oceny, tryby wyborów projektu, etapy oceny wniosków, szczegółowe zasady procedury odwoławczej – protestu na etapie przedsądowym i postępowania przed sądami administracyjnymi);
- zasady finansowania i rozliczania wydatków;
- zasady systemu sprawozdawczości;
- zasady raportowania o nieprawidłowościach i odzyskiwania środków;
- zasady promocji i komunikacji;
- zasady dokonywania ewaluacji;
- słowniczek;
- wykaz załączników.

Natomiast na system realizacji regionalnego programu operacyjnego województwa łódzkiego 2007-2012 składa się kilkanaście dokumentów (http://www.rpo.lodzkie.pl/wps/wcm/connect/rpo/rpo/strona_glowna/), liczących łącznie przeszło 200 stron. Najważniejsze znaczenie mają wśród nich:

- *Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013*, który zawiera informacje m.in. na temat ogólnych zasad realizacji programu i systemu wdrażania, priorytetowych działań, przykładowych typów projektów, potencjalnych beneficjentów, finansowania i komplementarności z innymi programami, kryteriów wyboru projektów, wskaźników realizacji projektów na poziomie działań, które ułatwią beneficjentom prawidłowe przygotowanie projektów oraz wniosków o dofinansowanie;
- *Szczegółowy opis kryteriów wyboru projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013*, mający charakter przewodnika po poszczególnych kryteriach oceny formalnej i merytorycznej projektów;
- *Zasady wyboru projektów w trybie konkursu zamkniętego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013*, regulujący sposób prowadzenia naboru, oceny i wyboru projektów konkursowych, etapy przeprowadzania konkursu zamkniętego, procedurę oceny formalnej i merytorycznej projektu, sposób podejmowania decyzji o zakwalifikowaniu projektu do dofinansowania, ogłaszania wyników konkursu oraz podpisywania umów

o dofinansowanie, obowiązki beneficjentów dotyczące archiwizacji i przechowywania dokumentów związanych z realizacją projektów, a także kwestie udostępniania informacji związanych z procesem wdrażania programu operacyjnego;

- *Zasady procedury odwoławczej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013*, obejmujące informacje na temat poszczególnych rodzajów środków odwoławczych oraz procedury ich wnoszenia.

Na marginesie można zauważyć, że kwestia formy prawnej systemów realizacji była także przedmiotem zainteresowania sądów administracyjnych. W jednej z pierwszych spraw na tle ustawy o polityce rozwoju podniesiono, że ustawodawca nie uregulował bezpośrednio „formy prawnej, w jakiej system ten ma być określany” (wyrok NSA z 2 marca 2010 r., sygn. akt II GSK 126/10). Kwestia ta została jednak szybko rozstrzygnięta: w wyroku z 27 października 2010 r., sygn. akt II GSK 1097/10, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „system realizacji programu przybiera formę prawną typową dla działania instytucji zarządzającej – w przypadku regionalnego programu operacyjnego właściwą formą jest uchwała zarządu województwa”.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ani jednolita praktyka organów administracji, ani spójne orzecznictwo sądów administracyjnych nie mogą zastąpić bezpośredniego uregulowania formy prawnej systemów realizacji w zaskarżonej ustawie. To, jakie podmioty i w jaki sposób mają prawo normować sytuację uczestników konkursów organizowanych w ramach regionalnych programów operacyjnych, ma istotne znaczenie nie tylko praktyczne, lecz także prawne. Pominięcie tej kwestii w ustawie o polityce rozwoju może być oceniane przez pryzmat zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a w dalszej kolejności – także zasady prawidłowej legislacji. Ze względu na związanie Trybunału Konstytucyjnego zakresem zaskarżenia wskazanym w pytaniu prawnym (por. art. 66 ustawy o TK) powyższa konstatacja nie może wprawdzie znaleźć wyrazu w sentencji niniejszego orzeczenia, niemniej stanowi istotny element oceny badanych regulacji.

3.3.2. Problem miejsca systemu realizacji wśród źródeł prawa był analizowany w ponad stu orzeczeniach sądów administracyjnych, w tym kilkadziesiąt razy bezpośrednio na tle art. 184 Konstytucji. Ukształtowana w tym zakresie linia orzecznicza jest bardzo spójna, o czym świadczą zwłaszcza identyczne sformułowania powtarzane w kolejnych wyrokach wojewódzkich sądów administracyjnych (najwięcej orzeczeń zawierających ustalenia co do statusu prawnego systemów realizacji – ponad trzydzieści – wydał WSA w Bydgoszczy, liczne są także wyroki WSA we Wrocławiu, WSA w Opolu i WSA w Warszawie). Reprezentatywne są dla niej następujące tezy:

System realizacji nie jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 87 Konstytucji. Akt ten „nie mieści się bowiem w katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, określonym w art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Nie jest też wydany przez organ, który ma konstytucyjne upoważnienie dla wydania przepisów prawa. Ponadto, system realizacji programu nie jest publikowany w sposób powszechnie przyjęty dla publikacji aktów normatywnych” (wyrok NSA z 4 sierpnia 2010 r., sygn. akt II GSK 797/10; teza podtrzymana w kolejnych wyrokach NSA z: 18 maja 2011 r., sygn. akt II GSK 817/11; 16 grudnia 2010 r., sygn. akt II

GSK 1377/10; 16 listopada 2010 r., sygn. akt II GSK 1234/10; 5 listopada 2010 r., sygn. akt II GSK 1208/10; 27 października 2010 r., sygn. akt II GSK 1097/10; 20 października 2010 r., sygn. akt II GSK 1110/10; 19 października 2010 r., sygn. akt II GSK 1129/10 oraz powtórzona w kilkudziesięciu wyrokach wojewódzkich sądów administracyjnych, np. WSA w: Gorzowie Wielkopolskim z 15 czerwca 2011 r., sygn. akt I SA/Go 309/11; Opolu z 3 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Op 29/11; Wrocławiu z 24 listopada 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 673/10; Białymstoku z 27 października 2010 r., sygn. akt I SA/Bk 484/10 i Warszawie z 5 maja 2010 r., sygn. akt V SA/Wa 451/10).

Jednak „pojęcie prawa stanowiącego podstawę działania organów administracji publicznej i służącego za kryterium oceny tego działania przez sądy administracyjne nie wyczerpuje źródła prawa, o których mowa w Konstytucji” (wyrok NSA z 20 października 2010 r., sygn. akt II GSK 1110/10; podobnie: wyrok NSA z 16 grudnia 2010 r., sygn. akt II GSK 1377/10). „W prawie administracyjnym pojęciu prawa przypisuje się szczególne, szersze znaczenia. Pod pojęciem źródeł prawa administracyjnego rozumiany jest każdy akt normatywny, czyli akt zawierający chociażby jedną normę prawną o charakterze generalno-abstrakcyjnym, mogącą stanowić podstawę indywidualnego rozstrzygnięcia, ustanowiony w drodze czynności upoważnionych organów państwa, nadający moc obowiązującą tejże normie” (wyrok NSA z 20 października 2010 r., sygn. akt II GSK 1110/10; podobnie: wyrok NSA z 16 grudnia 2010 r., sygn. akt II GSK 1377/10; na temat systemów realizacji w kontekście szczególnych rodzajów źródeł prawa, określanych w doktrynie jako „nieformalne źródła prawa”, „swoiste źródła prawa” albo „źródła niezorganizowane” wypowiedziało się w ponad dwudziestu orzeczeniach WSA w Bydgoszczy – por. np. wyrok z 27 kwietnia 2010 r., sygn. akt I SA/Bd 285/10; do koncepcji tej nawiązywały również inne sądy – por. np. wyrok WSA w Warszawie z 5 maja 2010 r., sygn. akt V SA/Wa 451/10 oraz WSA we Wrocławiu z 11 sierpnia 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 409/10).

W rezultacie stwierdzano, że system realizacji można uznać „za rozwinięcie normatywnych kryteriów rzetelności i bezstronności oceny”, o których mowa w art. 31 ust. 1 ustawy o polityce rozwoju (sformułowanie to zostało powtórzone w kilku orzeczeniach WSA w Białymstoku, poczynawszy od wyroku z 12 maja 2010 r., sygn. akt I SA/Bk 94/10). Należy mu nadać „charakter źródła prawa, aczkolwiek nie powszechne obowiązującego, lecz wiążącego podmioty, które wystąpiły o dofinansowanie projektu realizowanego w trybie powołanej ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, a także organy i instytucje działające na podstawie tej ustawy” (wyrok NSA z 18 maja 2011 r., sygn. akt II GSK 817/11; podobnie: wyroki NSA z 16 listopada 2010 r., sygn. akt II GSK 1234/10 i 18 maja 2011 r., sygn. akt II GSK 817/11; analogiczne sformułowania pojawiały się w judykatach WSA w Gliwicach i Opolu – por. np. wyroki z: 20 września 2010 r., sygn. akt III SA/Gl 1836/10 oraz 20 października 2010 r., sygn. akt I SA/Op 566/10).

Najczęściej przytaczanym argumentem przemawiającym za uznaniem systemów realizacji za źródła prawa było to, że posiadają one niektóre cechy źródeł prawa: mają charakter generalny – są skierowane do nieokreślonego indywidualnie kręgu

adresatów, których wiąże (teza ta pojawiła się w większości orzeczeń powołanych wyżej). Podkreślano też, że systemy realizacji są wydawane na podstawie ustawy o polityce rozwoju i „stanowią przedmiot odpowiednich uchwał organów wprowadzających je w życie” (wyrok NSA z 18 maja 2011 r., sygn. akt II GSK 817/11; podobnie: wyrok NSA z 4 sierpnia 2010 r., sygn. akt II GSK 797/10).

Dodatkowo wskazywano, że – gdyby system realizacji programu nie miał waloru źródła prawa – sprawowanie przez sąd administracyjny kontroli na podstawie art. 30c ustawy o polityce rozwoju „nie wchodziłoby w grę. Istotą sprawowania władzy sądowej jest bowiem rozstrzyganie prawnych spraw i sporów powstających w procesie stosowania prawa lub jego stanowienia” (wyrok NSA z 4 sierpnia 2010 r., sygn. akt II GSK 797/10; teza powtórzona m.in. w wyrokach: NSA z 16 listopada 2010 r., sygn. akt II GSK 1234/10; WSA w Gliwicach z 20 września 2010 r., sygn. akt III SA/Gl 1836/10 i WSA w Opolu z 20 października 2010 r., sygn. akt I SA/Op 566/10).

W niektórych orzeczeniach powyższe tezy uzupełniano stwierdzeniem, że „ubiegający się o pomoc finansową dla przedstawionego projektu podmiot, świadom wymagań wynikających z systemu realizacji programu jednocześnie godzi się na określone tym systemem warunki (w przeciwnym wypadku nie składałby wniosku). A zatem, godzi się zarówno na to, że w toku postępowania w zakresie ubiegania się oraz udzielania dofinansowania prowadzonego na podstawie ww. ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju nie będą stosowane przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, że będą wprost stosowane określone przepisy unijne (wspólnotowe), jak i na to, że zgłoszony projekt będzie oceniany pod kątem określonych, właściwych dla danego programu operacyjnego, kryteriów, z uwzględnieniem innych opracowanych w ramach programu dokumentów” (wyrok NSA z 14 września 2010 r., sygn. akt II GSK 965/10; podobnie wyroki: WSA w Gliwicach z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt III SA/Gl 650/11 i WSA w Szczecinie z 23 lutego 2011 r., sygn. akt I SA/Sz 1012/10).

Odnosnie do stosowania systemów realizacji przez sądy administracyjne wskazywano, że akty te mogą stanowić podstawę kontroli sprawowanej „łącznie z odpowiednimi przepisami prawa powszechnie obowiązującego” (pogląd ten pojawił się *explicite* po raz pierwszy w wyroku WSA w Warszawie z 5 maja 2010 r., sygn. akt V SA/Wa 451/10, ale jego praktycznym przejawem są wszystkie powołane wyroki sądów administracyjnych).

Równocześnie sądy administracyjne wyraźnie określały granice traktowania systemu realizacji jako źródła prawa.

Po pierwsze, podkreślano, że konieczne jest poszanowanie zasad hierarchicznej budowy systemu prawa: zanim sąd administracyjny zastosuje jako wzorzec kontroli sądowoadministracyjnej dokumenty składające się na system realizacji, „może i powinien badać ich zgodność z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, a więc przede wszystkim z przepisami ustaw i Konstytucji” (wyrok NSA z 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II GSK 1493/10; podobnie: wyrok NSA z 4 sierpnia 2010 r., sygn. akt II GSK 797/10). Dokumenty stanowiące system realizacji programu operacyjnego nie mogą bowiem być „zarówno tworzone, jak i wykładane w sprzeczności z aktami prawa powszechnie obowiązującego dotyczącymi bezpośrednio konkretnej sfery

działalności publicznoprawnej, w szczególności z przepisami ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, zawierającej pewne, choć z pewnością ograniczone wskazania co do wymogów stawianych programom pomocowym w ramach polityki rozwoju, z mającymi zastosowanie do danego programu przepisami unijnymi, jak również ze standardami konstytucyjnymi” (wyrok NSA z 30 marca 2010 r., sygn. akt II GSK 314/10; teza powtórzona w wyroku NSA z 18 listopada 2010 r., sygn. akt II GSK 1252/10).

Po drugie, akcentowano, że „należy mieć na względzie zasadę konstytucyjną, według której sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP). Oznacza to, że tworzony i stosowany przez sąd na podstawie omawianych swoistych źródeł prawa wzorzec kontroli działania organów administracji publicznej nie jest dla sądu wiążący w tym sensie, że wymaga poddania ocenie pod względem zgodności z powszechnie obowiązującym prawem. Jest to więc prawo, które sąd stosuje jako narzędzie realizacji kompetencji kontroli administracji, nie zaś prawo, którym jest związany realizując swoje kompetencje” (wyrok WSA w Warszawie z 14 lipca 2010 r., sygn. akt V SA/Wa 1333/10).

Analiza całokształtu dorobku orzeczniczego sądów administracyjnych w omówionym zakresie prowadzi do wniosku, że pogląd o traktowaniu systemów realizacji jako źródeł prawa *sui generis*, niebędących aktami prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 87 Konstytucji, jest powszechnie przyjęty w judykaturze. Odstępstwa od takiego umiejscawiania systemów realizacji mają charakter jednostkowy i występowały jedynie w początkowej fazie orzekania przez sądy na podstawie ustawy o polityce rozwoju. Tytułem przykładu można przywołać wyrok NSA z 20 stycznia 2010 r., sygn. akt II GSK 1/10, w którym dokument zaliczany do systemu realizacji (*Regulamin Oceny Wniosków i Komisji Konkursowych oceniających wnioski złożone w ramach Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007-2013*, stanowiący załącznik do uchwały Zarządu Województwa Mazowieckiego z 24 lutego 2009 r. nr 363/215/2009) został zaliczony do przepisów powszechnie obowiązujących, które mogą kształtować prawa i obowiązki beneficjentów programów operacyjnych (a konkretnie do „przepisów prawa miejscowego”).

Trybunał Konstytucyjny podziela prezentowany w omówionym wyżej orzecznictwie sądów administracyjnych pogląd, że systemów realizacji nie można zaliczyć do źródeł prawa powszechnie obowiązującego, a w tym do aktów prawa miejscowego (por. wskazane wyżej argumenty). Systemy realizacji nie są bowiem wydawane przez podmioty konstytucyjnie upoważnione do stanowienia aktów powszechnie obowiązujących i nie mają formy wskazanej dla tych aktów w Konstytucji. Nie ulega równocześnie wątpliwości, że zawierają one normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (por. wyrok z 12 lipca 2001 r., sygn. SK 1/01, OTK ZU nr 5/2001, poz. 127), których przestrzeganie jest warunkiem uzyskania dofinansowania w ramach programu operacyjnego – wyznaczają więc określonym podmiotom prawa i obowiązki. Nie są zatem aktami stosowania prawa czy elementami specyficznych umów adhezyjnych. Trybunał Konstytucyjny odrzuca założenie przyjęte w toku prac legislacyjnych nad ustawą z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem

funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (Dz. U. Nr 216, poz. 1370; dalej: nowelizacja z 2008 r.), która nadała zaskarżonym przepisom ich badane brzmienie, że „system realizacji, zwłaszcza w części, w jakiej dotyczy on ubiegania się o dofinansowanie, można traktować, jako swego rodzaju regulamin” (por. uzasadnienie rządowego projektu ustawy, druk sejmowy nr 950/VI kadencja Sejmu, s. 32-40 oraz krytyka tego stanowiska w: K. Kokosińska, *Opinia prawna na temat rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (druk nr 950)* z 14 października 2008 r., [http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk6.nsf/0/5C7DC67624F27137C12574CE003F7DC4/\\$file/i2511_08.rtf](http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk6.nsf/0/5C7DC67624F27137C12574CE003F7DC4/$file/i2511_08.rtf), s. 9-11).

3.3.3. Powyższa konstatacja wymaga szczegółowej analizy i nie może jednak być samoistnym powodem uznania niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 87 Konstytucji. Może być nim dopiero ustalenie, że przewidziana przez zaskarżone regulacje treść systemu realizacji wymaga w sposób konieczny uregulowania w aktach prawa powszechnie obowiązującego.

Określenie zakresu podmiotowego wskazanych regulacji nie nastręcza większych trudności, mimo użycia w art. 5 pkt 11 ustawy o polityce rozwoju nieprecyzyjnego pojęcia „instytucje uczestniczące” (por. na ten temat K. Borowicz, *Zasady prowadzenia polityki rozwoju. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. z komentarzem*, Warszawa 2008, s. 40). Z pewnością są one skierowane do organów państwa pełniących różne funkcje w programach operacyjnych, lecz na tym grupa ich adresatów się nie kończy. Przy założeniu, że elementem uczestnictwa w realizacji programu operacyjnego jest także udział w konkursie na projekty (a nie tylko ich wdrażanie po uzyskaniu dofinansowania), należy uznać, że wszystkie te przepisy wyznaczają również relacje między wnioskodawcami projektów i różnymi organami administracji publicznej (lub – w wypadku art. 30c ust. 1 ustawy o polityce rozwoju – sądami; pogląd o wiążącym charakterze systemów realizacji dla uczestników konkursów jest też *explicite* wyrażany w orzecznictwie sądów administracyjnych; por. np. wyrok NSA z: 18 maja 2011 r., sygn. akt II GSK 817/11; 16 listopada 2010 r., sygn. akt II GSK 1234/10; 4 sierpnia 2010 r., sygn. akt II GSK 797/10; a także liczne orzeczenia WSA w Opolu i Gliwicach, np. wyroki z: 15 września 2010 r., sygn. akt I SA/Op 536/10 i 20 września 2010 r., sygn. akt III SA/Gl 1836/10). Powyższe regulacje normują również sytuacje osób fizycznych, osób prawnych lub jednostek organizacyjnych pozbawionych osobowości prawnej, lecz wyposażonych w zdolność prawną (wniosek taki płynie z definicji beneficjenta, czyli wnioskodawcy, który uzyskał finansowanie – por. art. 5 pkt 1 ustawy o polityce rozwoju), ubiegających się o dofinansowanie ze środków unijnych. W świetle Konstytucji i opartego na niej orzecznictwa podmiotów tych nie można uznać za „jednostki organizacyjnie podległe” organowi, który wydał system realizacji (tj. zarządowi województwa). Regulowanie ich sytuacji prawnej za pomocą systemu realizacji jest więc absolutnie niedopuszczalne. Oceny tej nie zmienia ewentualna zgoda samych zainteresowanych na poddanie się regulacjom konkursowym (por. wskazane wyżej eksponowanie tej kwestii w orzecznictwie niektórych sądów administracyjnych).

Do identycznej konkluzji prowadzi także analiza zakresu przedmiotowego powyższych przepisów. Nakazują one uregulowanie w systemie realizacji spraw, które mają bezpośredni wpływ na realizację praw i wolności obywateli i z tego powodu stanowią materię zarezerwowaną dla aktów prawa powszechnie obowiązującego. Jak wynika z dokonanej wyżej charakterystyki tych dokumentów, samoistnie uregulowane są w nim m.in. harmonogramy konkursów, kryteria oceny projektów czy procedura odwoławcza od negatywnych wyników konkursów na etapie przedsądowym (w tym terminy i forma zaskarżenia, a także instytucje odpowiedzialne za rozpatrzenie odwołań).

Szczególnie drastycznym naruszeniem art. 87 Konstytucji jest zwłaszcza „delegacja” do uregulowania w systemie realizacji procedury odwoławczej, przysługującej uczestnikowi konkursu (art. 5 pkt 11 *in fine*, art. 30b ust. 1 zdanie pierwsze i ust. 2 oraz art. 30c ust. 1 ustawy o polityce rozwoju). W tym bowiem zakresie zastosowanie mają jednoznaczne przepisy Konstytucji, nakazujące uregulowanie trybu zaskarżania „decyzji wydanych w pierwszej instancji” (którymi w tym wypadku są wyniki oceny projektów) w akcie powszechnie obowiązującego prawa, a dokładniej – wyłącznie w ustawie (art. 78 Konstytucji). Obowiązujący w tym obszarze standard konstytucyjny dotyczy – co wyraźnie trzeba podkreślić – nie tylko decyzji administracyjnych w rozumieniu prawa administracyjnego, lecz wszystkich aktów indywidualnych i konkretnych, które kształtują sytuację prawną podmiotów prawa, niezależnie od formy i nazwy danego aktu stosowania prawa (por. K. Działocha, uwagi do art. 93, [w:] L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999, t. I, s. 17 oraz L. Garlicki, uwagi do art. 78, [w:] L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007, t. V, s. 5-6). Ma on zastosowanie także do informacji otrzymywanych przez wnioskodawcę w związku z ubieganiem się o dofinansowanie projektu z programu operacyjnego, które – zgodnie z art. 30g ustawy o polityce rozwoju – nie są decyzjami administracyjnymi (por. postanowienie z 15 grudnia 2008 r., sygn. K 32/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 188).

W świetle powyższych ustaleń należy uznać, że zakwestionowane regulacje są niezgodne z art. 87 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny podzielił zastrzeżenia sądu pytającego co do możliwości uregulowania w systemie realizacji (w aktach niebędących aktami prawa powszechnie obowiązującego) praw i obowiązków wnioskodawców projektów, zwłaszcza tych dotyczących procedury odwoławczej.

Na marginesie można zauważyć, że poważne wątpliwości co do konstytucyjności zakwestionowanych rozwiązań pojawiły się już w toku prac legislacyjnych nad nowelą z 2008 r. Podnosiła je w szczególności poseł Grażyna Gęsicka, wskazując m.in., że:

- „W obecnie obowiązujących przepisach jest dosyć jasno opisane, co komu przysługuje. Opisane jest, kto, kiedy, w jakim terminie może złożyć protest i w jakim terminie jest rozpatrywany. W proponowanych przepisach mają być jeden lub dwa środki w systemie realizacji programu. Jak słowo daję, nie wiem, co to ma znaczyć. Nie ma w powszechnie obowiązujących przepisach prawa – prawa do odwołania i prawa do protestu. Jest odniesienie do bliżej niesprecyzowanego systemu, który, jak rozumiem, jest zbiorem dokumentów. Może być tak, że jakaś instytucja

wdrażająca powie, że w ciągu dwóch dni od momentu, kiedy sprawdzono wnioski, należy wnieść odwołanie, rozpatrywane w dowolnie długim czasie. W takim przypadku prawo nie daje beneficjentowi żadnych gwarancji na rzetelne rozpatrzenie” (Biuletyn Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej nr 1218/VI kadencja Sejmu, s. 17);

- „Przepisy ustawy pogarszają sytuację beneficjentów w stosunku do administracji. Projekt pogarsza ich sytuację, zwłaszcza w sprawach odwołań, ponieważ zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa odwołania trafiają do dokumentów niższego rzędu, praktycznie nie wiadomo jakich, bo w ustawie nie zostało to określone. Również sposób odwoływania się zostanie dopiero określony w praktyce. To oznacza, że beneficjent nie ma możliwości – wynikających z ogólnych przepisów prawa – odwoływania się przed wszczęciem postępowania przez sądem administracyjnym. Różne są też prawa, zasady traktowania beneficjentów programów ze środków unijnych oraz innych programów” (Sprawozdanie stenograficzne z 24. posiedzenia Sejmu VI kadencji 7 października 2008 r., s. 51).

Krytyczna ocena systemów realizacji programów operacyjnych z punktu widzenia systemu źródeł prawa polskiego była także podnoszona już po uchwaleniu noweli z 2008 r. (por. K. Borowicz, *op.cit.*, s. 40; M. Szubiakowski, *Postępowanie w sprawie rozdziału środków w ramach polityki rozwoju oraz sądowa kontrola w tych sprawach*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” nr 4/2009, s. 32-33; Ł. M. Wyszomirski, *O sprzeczności z Konstytucją ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, „Forum Prawnicze” nr 4-5/2011, s. 112-119). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, opinie te potwierdzają trafność wątpliwości sądu pytającego.

3.3.4. Na zakończenie należy jeszcze odnieść się do pojawiającej się w toku postępowania tezy, że konieczność uregulowania w systemach realizacji praw uczestników konkursów na projekty jest determinowana nie tylko przez zaskarżone przepisy, ale także przez akty prawa Unii Europejskiej, a zwłaszcza wspomniane rozporządzenie nr 1083/2006. Argument ten jest o tyle istotny, że unijne rozporządzenia „mają zasięg ogólny”, wiążą w całości, są bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich (por. art. 288 akapit drugi Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, Dz. Urz. UE C 83 z 30.3.2010; dalej: Traktat o funkcjonowaniu UE), a w polskim systemie prawnym mają pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami (por. art. 91 ust. 3 Konstytucji).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, prawo Unii Europejskiej nie przesądza, w jakiego typu aktach prawnych mają być unormowane prawa i obowiązki podmiotów ubiegających się o środki z regionalnych programów operacyjnych. Dotyczy to także rozporządzenia nr 1083/2006, które jedynie ogólnie określa zakres przedmiotowy „systemów zarządzania i kontroli”, nakazując uregulowanie w nich m.in. funkcji podmiotów uczestniczących w realizacji programów operacyjnych związanych z zarządzaniem i kontrolą oraz procedur zapewniających zasadność i prawidłowość wydatków zadeklarowanych w ramach programów operacyjnych (por. art. 58 rozporządzenia nr 1083/2006). Akt ten w ogóle nie odnosi się do kwestii, jaka powinna być forma prawna wskazanych „systemów zarządzania i kontroli”. Prowadzi

to do wniosku, że kwestia wyboru odpowiednich instrumentów realizacji tych celów została pozostawiona państwom członkowskim.

Swoboda państw członkowskich w powyższej sferze jest jednak względna, bo ograniczona przez obowiązek poszanowania ogólnych zasad ustrojowych Unii Europejskiej. Dotyczy to przede wszystkim zasady pomocniczości i proporcjonalności (odwołuje się do niej pkt 65 preambuły do wskazanego rozporządzenia) oraz obowiązku zapewnienia jednolitego i efektywnego stosowania prawa unijnego oraz zagwarantowania temu prawu pełnej skuteczności w krajowym porządku prawnym (por. art. 291 Traktatu o funkcjonowaniu UE oraz pkt 62 preambuły do wskazanego rozporządzenia: „Państwa członkowskie powinny przyjąć odpowiednie środki gwarantujące właściwe funkcjonowanie ich systemów zarządzania i kontroli”). Bardzo istotna jest także zasada autonomii instytucjonalnej, której wyrazem jest zawarty w art. 12 rozporządzenia nr 1083/2006, nakaz realizacji programów operacyjnych na „właściwym szczeblu terytorialnym”, „zgodnie z systemem instytucjonalnym właściwym dla każdego państwa członkowskiego”. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (por. np. wyroki z: 7 stycznia 2004 r. w sprawie C201/02 Delena Wells przeciwko Sekretarzowi Stanu ds. Transportu, Władze Lokalne i Regiony, Zb. Orz. s. I723, pkt 67; 19 września 2006 r. w sprawach połączonych C392/04 i C422/04 i-21 Germany GmbH i Arcor AG & Co. KG przeciwko Niemcom, Zb. Orz. s. I8559, pkt 57 oraz powołane tam wcześniejsze orzeczenia), jeżeli prawo Unii Europejskiej, regulując dany obszar (np. realizację programów operacyjnych) nie przewidziało zasad ochrony praw jednostek wynikających z prawa Unii Europejskiej (np. zasady niedyskryminacji – art. 16 rozporządzenia nr 1083/2006), właściwymi przepisami postępowania są przepisy prawa krajowego. Nie mogą one być mniej korzystne dla zainteresowanych podmiotów niż uregulowania stosowane w podobnych sytuacjach w celu ochrony praw jednostek wynikających wyłącznie z prawa wewnętrznego państw członkowskich (zasada równoważności) ani powodować, że wykonywanie praw nadanych w porządku prawnym Unii stałoby się „praktycznie niemożliwe” lub „nadmiernie utrudnione” (zasada skuteczności).

Niezależnie od powyższych obowiązków wynikających z prawa Unii Europejskiej, polski prawodawca jest także związany zasadami i regułami krajowego porządku konstytucyjnego: nawet w sferach regulowanych przez prawo Unii Europejskiej Konstytucja pozostaje bowiem „najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej” (por. art. 8 ust. 1 Konstytucji oraz wyroki z: 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/05, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 42; 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49; 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 108). W niniejszej sprawie Konstytucja nakazuje określenie zasad i trybu postępowania w sprawach o dofinansowanie z regionalnego programu operacyjnego w przepisach powszechnie obowiązującego prawa. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, realizacja tego wymogu nie oznacza osłabienia unijnej zasady skuteczności, ale przeciwnie – spowoduje jej wzmocnienie. Określenie zasad i trybu postępowania w sprawach o dofinansowanie z programu operacyjnego w wielu aktach normatywnych, które nie mają charakteru powszechnie obowiązującego, a ponadto zawierają różnorodne

i odmienne rozwiązania prawnoproceduralne w zależności od tego, na jakim obszarze obowiązują i jaki podmiot je ustanowił, narusza nie tylko powołane wyżej przepisy Konstytucji, ale także utrudnia wykonywanie przez uprawnionych ich praw wynikających z rozporządzenia nr 1083/2006. Wobec tego zmiana sposobu regulowania praw i obowiązków uczestników konkursów, wynikająca z niniejszego wyroku, spowoduje równocześnie przywrócenie stanu zgodności z Konstytucją i bardziej efektywną realizację zobowiązań wynikających z członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

4. Konkluzja i skutki orzeczenia.

4.1. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zakwestionowane regulacje są niezgodne z art. 87 Konstytucji oraz zdecydował o odroczeniu utraty ich mocy obowiązującej o osiemnaście miesięcy. Realizacja niniejszego wyroku będzie bowiem wymagała systemowej interwencji ustawodawcy, polegającej na unormowaniu w aktach powszechnie obowiązującego prawa tych wszystkich dotychczasowych elementów systemów realizacji, które dotyczą bezpośrednio praw i obowiązków uczestników konkursów prowadzonych w ramach regionalnych programów operacyjnych. Wyraźnie przy tym trzeba podkreślić, że tylko w niektórych wypadkach bezwzględnie konieczne będzie zastosowanie formy ustawy (por. np. art. 31 ust. 3 i art. 78 Konstytucji). Nie można *a priori* wykluczyć dopuszczalności uregulowania niektórych elementów wdrażania polityki rozwoju także za pomocą innych aktów prawa powszechnie obowiązującego (np. rozporządzeń albo aktów prawa miejscowego).

Równocześnie Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd (prezentowany w toku postępowania przez Ministra Rozwoju Regionalnego), że regionalne programy operacyjne powinny być wdrażane za pomocą możliwie efektywnych i elastycznych instrumentów. Niniejszy wyrok nie powinien więc być rozumiany jako nakaz „uszytnienia” regulacji w tym obszarze czy zakaz wprowadzania jakichkolwiek odstępstw od ogólnych zasad postępowania administracyjnego. Stanowi on jedynie wyraz zasady, że nawet rozwiązania uzasadnione gospodarczo czy politycznie muszą być zgodne z Konstytucją. Prawem i obowiązkiem ustawodawcy jest wybór takiego sposobu unormowania regionalnych programów operacyjnych, który umożliwi optymalne wykorzystanie środków unijnych, ale z poszanowaniem ustawy zasadniczej.

4.2. Zakreślony przez Trybunał Konstytucyjny maksymalny termin odroczenia utraty mocy obowiązującej uwzględnia stanowisko Ministra Rozwoju Regionalnego, który wskazywał, że obecne zasady organizacji regionalnych programów operacyjnych mają w założeniu obowiązywać do końca aktualnego okresu programowania (2007-2013). Korzystanie z procedury odwoławczej następuje zasadniczo w momencie rozstrzygnięcia wyników konkursów, co oznacza w praktyce możliwość utrzymania – w drodze wyjątku – dotychczasowych zasad w odniesieniu do wszystkich wdrażanych obecnie regionalnych programów operacyjnych na lata 2007-2013. Nowe regulacje, uwzględniające niniejszy wyrok, powinny zaś uregulować sytuację uczestników konkursów w programach operacyjnych na kolejne okresy programowania.

4.3. O skutkach niniejszego wyroku dla konkretnych spraw indywidualnych będą rozstrzygać powołane do tego organy na zasadach określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania (por. wyrok z 7 lipca 2009 r., sygn. SK 49/06, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 106).

Odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów ma również wpływ na postępowanie toczące się przed sądem pytającym. Stosownie do art. 190 ust. 3 Konstytucji przez osiemnaście miesięcy od ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego w Dzienniku Ustaw zakwestionowane przepisy – o ile wcześniej nie zostaną uchylone bądź zmienione przez ustawodawcę, mimo że obalone w stosunku do nich zostało domniemanie konstytucyjności – winny być stosowane przez wszystkich adresatów, w tym przez sądy orzekające (zob. powołany wcześniej wyrok o sygn. P 1/05 oraz wyroki z: 3 czerwca 2008 r., sygn. P 4/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 76 i 17 grudnia 2008 r., sygn. P 16/08, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 181). Art. 190 ust. 1 Konstytucji nie różnicuje bowiem skutków poszczególnych elementów sentencji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, co oznacza, że także zawarte w niej rozstrzygnięcie o odroczeniu utraty mocy obowiązującej przez niekonstytucyjne przepisy ma charakter ostateczny i moc powszechnie obowiązującą (por. powołane wyroki o sygn. P 1/05 i P 16/08).

Dodatkowo należy zauważyć, że wznawianie postępowań o udzielenie finansowania z programów operacyjnych w związku z niekonstytucyjnością badanych rozwiązań podlega pewnym ograniczeniom niezależnym od odroczenia skutków niniejszego orzeczenia. Wynikają one ze specyfiki kontrolowanej materii: nie ma bowiem ani prawnej, ani praktycznej możliwości „odwrócenia” zakończonych konkursów prowadzonych w ramach regionalnych programów operacyjnych, gdyż przyznane na ich mocy ściśle określone środki zostały już rozdysponowane i wypłacone beneficjentom, a częściowo także wydane. Otwieranie na nowo w takiej sytuacji „skonsumowanych” procedur konkursowych i ponowna ocena wszystkich wniosków o finansowanie prowadziłyby do naruszenia konstytucyjnych praw podmiotów, które uzyskały finansowanie z programów operacyjnych i w dobrej wierze z tego finansowania skorzystały. Tego typu rozwiązanie stanowiłoby drastyczne naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (por. art. 2 Konstytucji), którego nie można zaakceptować jako skutku ubocznego realizacji niniejszego wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Respektowanie art. 87 Konstytucji w sferze polityki rozwoju nie może bowiem odbywać się kosztem pogwałcenia innych przepisów ustawy zasadniczej. Byłoby to tym bardziej niesprawiedliwe, że zazwyczaj wynik zakończonych konkursów byłby identyczny także wtedy, gdyby ich zasady (skierowane „na zewnątrz” – do uczestników konkursów) zostały uregulowane w aktach prawa powszechnie obowiązującego. Dotyczy to także strony postępowania przed sądem pytającym: gdyby sposób obliczania terminów uzupełniania braków formalnych projektów, uregulowany w systemie realizacji, został określony w ustawie lub rozporządzeniu, złożony przez nią projekt także uzyskałby ocenę negatywną i odmówiono by mu finansowania.

Trybunał Konstytucyjny dostrzega, że w aktualnym stanie prawnym brak jest podstawy prawnej do adekwatnej reakcji organów administracji i sądów administracyjnych

w wypadku wznawiania postępowań w związku orzeczeniem o niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów.

W szczególności należy zauważyć, że art. 37 ustawy o polityce rozwoju wyłącza stosowanie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.; dalej: k.p.a.), co jest konsekwencją odmowy uznania informacji o wynikach konkursu i postępowaniu odwoławczym za decyzje administracyjne (por. art. 30g ustawy o polityce rozwoju), zamykając tym samym możliwość utrzymania skutków rozstrzygnięć zapadłych w sposób sprzeczny z prawem na zasadach przewidzianych w tym kodeksie (por. np. art. 151 § 2 k.p.a.: „W przypadku gdy w wyniku wznowienia postępowania nie można uchylić decyzji na skutek okoliczności, o których mowa w art. 146, organ administracji publicznej ograniczy się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie uchylił tej decyzji” albo art. 146 § 2 k.p.a.: „Nie uchyła się decyzji także w przypadku, jeżeli w wyniku wznowienia postępowania mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej”).

Podobnie sytuacja przedstawia się w wypadku sądów administracyjnych: rozpatrując skargi złożone na podstawie art. 30c ust. 1 ustawy o polityce rozwoju, wojewódzki sąd administracyjny może wydać wyłącznie orzeczenia wymienione w art. 30c ust. 3, nie ma natomiast możliwości uchylenia jego wyników i powtórzenia całej procedury, mimo że postępowanie konkursowe zostało przeprowadzone na podstawie aktów niespełniających wymagań określonych w art. 87 Konstytucji (por. art. 145 § 1 pkt 3 p.p.s.a.: „Sąd uwzględniając skargę na decyzję lub postanowienie (...) stwierdza wydanie decyzji lub postanowienia z naruszeniem prawa, jeżeli zachodzą przyczyny określone w Kodeksie postępowania administracyjnego lub w innych przepisach”). Naczelny Sąd Administracyjny orzeka zaś wyłącznie kasatoryjnie (por. 30d ustawy o polityce rozwoju oraz art. 185 § 1 p.p.s.a., stosowany na podstawie art. 30e ustawy o polityce rozwoju). Problem ten wymaga pilnej interwencji ustawodawcy.

Z powyższych powodów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak na wstępie.

WYROK

z dnia 26 czerwca 2013 r.

Sygn. akt K 33/12[Tryb ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE
w sprawie zmiany art. 136 TFUE]**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Andrzej Rzepliński – przewodniczący

Stanisław Biernat

Zbigniew Cieślak

Mirosław Granat

Leon Kieres

Marek Kotlinowski

Teresa Liszcz

Małgorzata Pyziak-Szafnicka

Stanisław Rymar

Piotr Tuleja – sprawozdawca

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz

Andrzej Wróbel

Marek Zubik,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 26 czerwca 2013 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności: ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro (Dz. U. poz. 748) z art. 90 w związku z art. 120 zdanie pierwsze, art. 88, art. 146 i art. 219 Konstytucji oraz art. 48 ust. 6 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30, ze zm.),

o r z e k a:

Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro (Dz. U. poz. 748) nie jest

niezgodna z art. 90 w związku z art. 120 zdanie pierwsze *in fine* Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 48 ust. 6 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30, ze zm.).

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, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

UZASADNIENIE

(...)

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot zaskarżenia.

1.1. Grupa posłów na Sejm VII kadencji zakwestionowała tryb uchwalenia ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro (Dz. U. poz. 748; dalej: ustawa o ratyfikacji decyzji). Ustawa o ratyfikacji decyzji została podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 26 czerwca 2012 r., a następnie ogłoszona w Dzienniku Ustaw z 2 lipca 2012 r. i weszła w życie 17 lipca 2012 r.

Treść zakwestionowanej ustawy jest następująca:

„Art. 1. Wyraża się zgodę na dokonanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro (Dz. Urz. UE L 91 z 06.04.2011, str. 1).

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”.

Zakwestionowana ustawa wyraża zgodę na ratyfikację decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro (Dz. Urz. UE L 91 z 06.04.2011; dalej: decyzja Rady). Zmieniony art. 136 usytuowany jest w rozdziale 4, tytułu VIII części trzeciej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, ze zm.; dalej: TFUE), zatytułowanym „Postanowienia szczególne dla Państw Członkowskich, których walutą jest euro”.

Zgodnie z art. 1 decyzji Rady, w art. 136 TFUE dodaje się ustęp 3 w brzmieniu: „Państwa Członkowskie, których walutą jest euro, mogą ustanowić mechanizm stabilności uruchamiany, jeżeli będzie to niezbędne do ochrony stabilności strefy euro jako całości. Udzielenie wszelkiej niezbędnej pomocy finansowej w ramach takiego mechanizmu będzie podlegało rygorystycznym warunkom”.

Decyzja Rady o zmianie art. 136 TFUE została podjęta „z uwzględnieniem” art. 48 ust. 6 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30, ze zm.; dalej: TUE). Na podstawie 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), akty prawne Unii Europejskiej, o których mowa w art. 48 ust. 6 TUE, podlegają ratyfikacji; jest to realizacja wskazanego w art. 48 ust. 6 TUE warunku zatwierdzenia wydawanych w tym trybie decyzji zgodnie z odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi państw członkowskich. Prezydent RP ratyfikował decyzję Rady 25 października 2012 r.

Zgodnie z art. 2 decyzji Rady: „Państwa członkowskie niezwłocznie notyfikują Sekretarzowi Generalnemu Rady zakończenie procedur służących zatwierdzeniu niniejszej decyzji zgodnie ze swoimi odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. Niniejsza decyzja wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2013 r. pod warunkiem otrzymania przed tą datą wszystkich notyfikacji, o których mowa w akapicie pierwszym, lub – w przeciwnym wypadku – pierwszego dnia miesiąca następującego po otrzymaniu ostatniej z notyfikacji, o których mowa w akapicie pierwszym”. Decyzja Rady weszła w życie po zatwierdzeniu jej przez wszystkie państwa członkowskie, zgodnie z ich postanowieniami konstytucyjnymi. Przewidywanego terminu (1 stycznia 2013 r.) nie udało się dotrzymać ponieważ Republika Czeska ratyfikowała decyzję Rady dopiero 3 kwietnia 2013 r., a zatem decyzja Rady weszła w życie 1 maja 2013 r. (zob. Oświadczenie rządowe z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie mocy obowiązującej decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro; Dz. U. poz. 783).

1.2. Problem konstytucyjny w świetle postawionych zarzutów.

1.2.1. Zdaniem wnioskodawcy, zakwestionowana ustawa o ratyfikacji decyzji stwarza prawno-traktatowe podstawy do przekazania organizacji międzynarodowej – Europejskiemu Mechanizmowi Stabilności (dalej: EMS) – kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Dlatego też zgoda na ratyfikację decyzji Rady powinna być wyrażona w trybie art. 90 Konstytucji, a nie w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji. W kontekście tego zarzutu wnioskodawca wskazał na naruszenie art. 90 w związku z art. 120 zdanie pierwsze Konstytucji, a „dodatkowo”, na naruszenie art. 219 i art. 146 Konstytucji, „ze względu na (...) stworzenie prawnych podstaw do ograniczenia uprawnień Sejmu do prowadzenia polityki budżetowej oraz uprawnienia Rady Ministrów do prowadzenia polityki gospodarczej, przez przyznanie Komisji Europejskiej uprawnienia do określania zasad mechanizmu korygującego gospodarkę finansową państwa”.

W ocenie wnioskodawcy, ustawa o ratyfikacji decyzji jest niezgodna także z art. 48 ust. 6 TUE ze względu na to, że decyzja Rady została wydana bez podstawy prawnej i w konsekwencji jej ratyfikacja prowadzi nie tylko do jej zatwierdzenia w sposób sprzeczny z art. 90 Konstytucji, ale również powoduje, że „do porządku prawnego wejdą przepisy, które zostały wprowadzone do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w sposób nielegalny i z tego względu nie mogą stanowić źródła prawa powszechnie obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej, co dodatkowo narusza art. 88 Konstytucji”.

1.2.2. Zarzut sformułowany przez wnioskodawcę w punkcie 1 *petitum* wniosku wymagał rozstrzygnięcia, czy uchwalenie ustawy o ratyfikacji decyzji oznacza – w rozumieniu art. 90 Konstytucji – przekazanie przez Rzeczpospolitą kompetencji organów władzy państwowej na rzecz organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego. Na tle niniejszej sprawy wyłoniło się przy tym istotne zagadnienie, czy tryb uchwalania ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację, przewidziany w art. 90 Konstytucji, jest wymagany także wówczas, gdy „przekazanie kompetencji organów państwa” w związku z ratyfikacją umowy międzynarodowej może wystąpić potencjalnie, w bliżej nieokreślonej przyszłości. W istocie wnioskodawca zarzucił, że ustawa „stwarza” podstawy do przekazania kompetencji, a nie że do ich przekazania doszło z chwilą ratyfikacji decyzji Rady. Na taki tok rozumowania wnioskodawcy wskazuje jego twierdzenie o konieczności interpretacji zmiany art. 136 TFUE łącznie z postanowieniami Traktatu o utworzeniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności (*Treaty Establishing the European Stability Mechanism*; dalej: TEMS), oraz Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Węgrami, Maltą, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji, sporządzonego w Brukseli dnia 2 marca 2012 r. (dalej: pakt fiskalny).

Drugi zarzut, dotyczący naruszenia przez ustawę o ratyfikacji decyzji art. 48 ust. 6 TUE, jedynie pośrednio wiąże się z zasadniczym zagadnieniem. To, w jakim trybie została przyjęta decyzja Rady, nie ma bezpośredniego związku z oceną konstytucyjności ustawy o ratyfikacji decyzji w kontekście art. 90 w związku z art. 120 zdanie pierwsze Konstytucji.

2. Specyfika kontroli konstytucyjności ustawy ratyfikacyjnej.

2.1. Ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej jest ustawą specyficzną ze względu na zawartą w niej treść normatywną. Dopuszczalność badania przez Trybunał Konstytucyjny ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację decyzji Rady nie budzi wątpliwości. W wyroku z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04 (OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49), Trybunał stwierdził: „Rozpatrywanie kwestii konstytucyjności

ustawy upoważniającej do ratyfikacji umowy przekazującej kompetencje mieści się w obrębie kognicji Trybunału Konstytucyjnego (akt ten pozostaje bowiem ustawą w rozumieniu art. 188 Konstytucji). Prezydent RP w trybie kontroli prewencyjnej, a inne podmioty określone w art. 191 Konstytucji (w tym pięćdziesięciu posłów lub trzydziestu senatorów) mogą wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie już uchwalonej ustawy upoważniającej”

Stosownie do art. 42 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), orzekając o zgodności aktu normatywnego lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej z Konstytucją, Trybunał bada zarówno treść takiego aktu lub umowy, jak i kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu lub zawarcia i ratyfikacji umowy. Pomimo odrębności przedmiotu i treści normatywnej, ustawa ratyfikacyjna jest ustawą i żaden przepis określający kompetencje TK nie wyłącza jej spod kontroli tego organu. Kontrola konstytucyjności ustawy ratyfikacyjnej dotyczyć może wszystkich elementów ustawy: treści ustawy, kompetencji do jej wydania oraz trybu wymaganego do wydania ustawy (art. 42 ustawy o TK). Nie treść ustawy, nad wyraz krótka, lecz istnienie kompetencji do wydania ustawy ratyfikacyjnej oraz dochowanie trybu uchwalenia ustawy (wobec istniejących w doktrynie i w praktyce wątpliwości co do sposobu rozumienia niektórych jego elementów) mogą w praktyce mieć największe znaczenie (zob. K. Działocha, uwaga 6 do art. 89 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999).

2.2. Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się (choć w innym otoczeniu konstytucyjnym) na temat charakteru i zakresu kontroli ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację. W uchwale z 30 listopada 1994 r., sygn. W 10/94 (OTK w 1994 r., cz. 2, poz. 48), stwierdził, że jest to ustawa kompetencyjna, której treścią jest nie tylko wskazanie organu upoważnionego do działania, ale też charakter tego działania; jest nim ratyfikowanie wskazanej w ustawie umowy międzynarodowej. Analiza treści ustawy upoważniającej musi być dokonywana poprzez analizę treści umowy międzynarodowej, której ustawa ta dotyczy. Trybunał podkreślił przy tym, że chodzi tu tylko o kontrolę ustawy upoważniającej, a nie o kontrolę samej umowy międzynarodowej jako takiej. Jednocześnie zaznaczył, że niesporna jest kognicja Trybunału Konstytucyjnego do kontroli konstytucyjności ustaw upoważniających – tak jak i kontrola wszelkich aktów normatywnych – z punktu widzenia poszczególnych kryteriów. Trybunał bada zarówno treść takiego aktu, jak i kompetencję oraz dochowanie ustawowego trybu wymaganego do wydania aktu.

2.3. Powyższy pogląd jest aktualny na gruncie Konstytucji z 1997 r. Należy przyjąć, że przez kontrolę ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację dokonuje się pośrednio kontroli samych umów międzynarodowych, zgodnie z założeniem, że jeżeli umowa zawiera postanowienia kolidujące z Konstytucją, to ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikowanie takiej umowy też jest sprzeczna z Konstytucją (zob. L. Garlicki, uwaga 13 do art. 188 [w:] *Konstytucja...*, Warszawa 2007). Nie jest to oczywiście kontrola

konstytucyjności umowy międzynarodowej w rozumieniu art. 188 pkt 1 Konstytucji, lecz analiza jej treści, jako konieczny warunek uchwalenia zgodnej z Konstytucją ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację. Kontrola ta, w wypadku postawienia zarzutu natury formalnej, ogranicza się do ustalenia, czy umowa należy do kategorii umów, o które chodzi w art. 90 ust. 1 Konstytucji, a w związku z tym, czy ustawodawca przyjął właściwy tryb uchwalenia ustawy.

2.4. Wskazany zakres badania ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację jest uzasadniony w wypadku postawienia zarzutu niezgodnego z Konstytucją doboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację. Trybunał Konstytucyjny nie badał dotychczas takiej ustawy, ale odniósł się do kwestii trybu uchwalenia ustawy o podobnym charakterze w wyroku z 18 lutego 2009 r., sygn. Kp 3/08 (OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 9). Przedmiotem postępowania (wszczętego na podstawie wniosku Prezydenta złożonego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji) był art. 1 ustawy z dnia 10 lipca 2008 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do złożenia oświadczenia o uznaniu właściwości Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich na podstawie art. 35 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: ustawa z 10 lipca 2008 r.). Na rozprawie przedstawiciel wnioskodawcy zgłosił wątpliwości dotyczące naruszenia procedury legislacyjnej przez zastosowanie niewłaściwego trybu uchwalenia zaskarżonej ustawy. Podniósł, że ustawa wyrażająca zgodę na złożenie oświadczenia o uznaniu właściwości ETS na podstawie art. 35 TUE powinna zostać uchwalona w trybie przewidzianym w art. 90 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu powołanego wyroku nie podzielił poglądu, że skutkiem omawianego oświadczenia jest przekazanie kompetencji sądów albo – według innego sformułowania – uszczuplenie kompetencji orzeczniczych polskich sądów na rzecz instytucji organizacji międzynarodowej, którą jest Trybunał Sprawiedliwości, a co za tym idzie nie było wymagane uchwalenie zaskarżonej ustawy w trybie art. 90 Konstytucji. Konkluzję tę Trybunał Konstytucyjny podjął na podstawie analizy merytorycznej treści oświadczenia i stwierdził, że oświadczenie składane na podstawie art. 35 ust. 2 TUE oznacza jedynie aktualizację tej kompetencji, nie zaś jej powstanie. Trybunał Konstytucyjny dokonał zatem w wyroku o sygn. Kp 3/08 analizy treści oświadczenia, które miało zostać złożone przez Prezydenta, z punktu widzenia przesłanki ujętej w art. 90 Konstytucji.

2.5. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, charakter zaskarżonej w niniejszym postępowaniu ustawy i zakres sformułowanych zarzutów wymaga uwzględnienia nie tylko treści decyzji Rady, która podlega ratyfikacji, ale także szerszego kontekstu normatywnego, który wiąże się z ratyfikacją decyzji Rady. To nie oznacza jednak oceny konstytucyjności art. 136 ust. 3 TFUE, TEMS czy paktu fiskalnego.

3. Geneza i *ratio legis* decyzji Rady.

3.1. Pogłębiający się kryzys dotkliwie szkodził wzrostowi gospodarczemu i spowodował wzrost poziomu deficytu i zadłużenia niektórych państw członkowskich UE.

Skutkiem tego było znaczne pogorszenie warunków zaciągania przez te państwa pożyczek. Państwa członkowskie UE dostrzegły, że problem ten może stanowić poważne zagrożenie dla stabilności finansowej Unii Europejskiej jako całości. Konieczne stało się podjęcie działań stabilizacyjnych, także w ramach Unii. Pierwszy pakiet pomocowy udzielony najbardziej potrzebującej go Grecji przybrał formę pożyczek dwustronnych udzielanych w powiązaniu z pomocą wielostronną przyznaną przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy i koordynowanych przez Komisję (por. decyzję Rady (2011/734 UE) z dnia 12 lipca 2011 r. skierowaną do Grecji celem wzmocnienia i pogłębienia nadzoru budżetowego oraz wezwania Grecji do zastosowania środków służących ograniczeniu deficytu uznanych za niezbędne w celu likwidacji nadmiernego deficytu, Dz. Urz. UE L 296 z 2.07. 2011, s. 38).

3.1.1. Dalsze środki zaradcze podejmowano w ramach Unii, znalazły oparcie w art. 122 ust. 2 TFUE, przewidującym możliwość przyznania pomocy finansowej państwu członkowskiemu, które ma trudności lub jest istotnie zagrożone poważnymi trudnościami z racji nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza jego kontrolą. Uznano, że trudności takie mogą być spowodowane także poważnym pogorszeniem międzynarodowego otoczenia gospodarczego i finansowego. Z tego względu rozporządzeniem Rady (UE) nr 407/2010 z dnia 11 maja 2010 r. został ustanowiony europejski mechanizm stabilizacji finansowej (Dz. Urz. UE L 118 z 11.05.2010, s. 1; *European Financial Stabilisation Mechanism*; dalej: EFSM), którego celem było zachowanie stabilności finansowej w Unii Europejskiej. Mechanizm ten miał umożliwiać Unii skoordynowaną, szybką i skuteczną odpowiedź na poważne trudności danego państwa członkowskiego. Jednocześnie powołano do życia Europejski Instrument Stabilności Finansowej (*European Financial Stability Facility*; dalej: EFSF), jako spółkę akcyjną (*société anonyme, public limited liability company*) prawa luksemburskiego z siedzibą w Luksemburgu. Środki na pożyczki i linie kredytowe w ramach EFSM pozyskiwała Komisja Europejska, emitując papiery dłużne na rynku europejskim gwarantowane przez budżet Unii Europejskiej. Natomiast wsparcie udzielane przez EFSF finansowane było przez emisję instrumentów dłużnych gwarantowanych przez państwa strefy euro. EFSF był uprawniony do działania w oparciu o program zapobiegawczy, udzielania państwom nieobjętym programem dostosowawczym pożyczek na dokapitalizowanie instytucji finansowych oraz interwencji na wtórnych rynkach obligacji państwowych (na podstawie decyzji EBC oraz jednomyślnej decyzji krajów udziałowców EFSF). W wyjątkowych sytuacjach EFSF miał także możliwość podejmowania interwencji na pierwotnym rynku obligacji państwowych. Ze wsparcia oferowanego przez mechanizm tymczasowy skorzystały następujące państwa: Irlandia, Portugalia, Grecja, Hiszpania i Cypr.

Nie ulegało jednak wątpliwości, że środki zaradcze podejmowane w ramach art. 122 ust. 2 TFUE mają charakter doraźny i nie nadają się do zapobiegania różnym rodzajom ryzyka systemowego związanego z funkcjonowaniem wspólnej waluty. Za konieczne uznano powołanie stałego mechanizmu zapewniającego zachowanie stabilności finansowej w unii walutowej, w ramach którego możliwe będzie udzielenie pomocy finansowej potrzebującemu państwu członkowskiemu.

3.1.2. Na posiedzeniu Rady Europejskiej w październiku 2010 r. szefowie państw lub rządów zgodzili się co do tego, że państwa członkowskie powinny ustanowić stały mechanizm kryzysowy. Zasadnicze ustalenia stanowiące podstawę powołania EMS zostały przyjęte na posiedzeniu Rady Europejskiej 16-17 grudnia 2010 r. Rada uznała, że skoro mechanizm taki ma służyć ochronie stabilności finansowej strefy euro jako całości, to uzupełni on środki podejmowane do tej pory na podstawie art. 122 ust. 2 TFUE. Konsekwencją takiego stanowiska było stwierdzenie, że utworzenie mechanizmu stabilizacyjnego nie zwiększa kompetencji przyznanych Unii w traktatach i wprowadzenie do TFUE normy przewidującej możliwość jego ustanowienia jest dopuszczalne w trybie przewidzianym w art. 48 ust. 6 TUE.

Rada Europejska podczas posiedzenia w dniach 24-25 marca 2011 r. przyjęła jednomyślnie decyzję Rady nr 2011/199/UE w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro i wezwała państwa członkowskie do szybkiego rozpoczęcia krajowych procedur ratyfikacyjnych – tak aby decyzja ta weszła w życie 1 stycznia 2013 r. Decyzją Rady został dodany ust. 3 w art. 136 TFUE, wyraźnie przewidujący możliwość utworzenia przez państwa, których walutą jest euro, stałego mechanizmu stabilizacyjnego. Decyzja ta – na podstawie art. 48 ust. 6 TUE – wymagała zatwierdzenia przez państwa członkowskie UE zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. Należy przy tym podkreślić, że art. 122 TFUE nie został uchylony, a zatem Unia zachowuje kompetencje przyznane jej w tym przepisie.

3.2. Znaczenie normatywne art. 136 ust. 3 TFUE.

3.2.1. Dodany na podstawie decyzji Rady art. 136 ust. 3 TFUE ma następujące brzmienie: „Państwa Członkowskie, których walutą jest euro, mogą ustanowić mechanizm stabilności uruchamiany, jeżeli będzie to niezbędne do ochrony stabilności strefy euro jako całości. Udzielenie wszelkiej niezbędnej pomocy finansowej w ramach takiego mechanizmu będzie podlegało rygorystycznym warunkom”.

Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na to, że przepis ten ani nie tworzy samodzielnie mechanizmu stabilizacyjnego poddanego prawu UE, ani nie nakłada na państwa członkowskie UE, ani nawet na państwa członkowskie strefy euro, obowiązku jego utworzenia. W tym zakresie jego treść normatywna sprowadza się do uznania kompetencji państw członkowskich do stworzenia takiego mechanizmu z użyciem instrumentów prawa międzynarodowego. Nie może bowiem ulegać wątpliwości, że państwa członkowskie UE dysponują – w ramach swojej suwerenności – kompetencją do zawierania umów międzynarodowych, o ile nie narusza to zobowiązań przyjętych przez nie w traktatach stanowiących podstawę funkcjonowania UE, z uwzględnieniem w szczególności art. 3 TFUE. W tym kontekście nowo wprowadzona norma jednoznacznie precyzuje, że powołanie takiego mechanizmu, poza ramami instytucjonalnymi UE, nie narusza ani wyłącznej kompetencji UE do prowadzenia polityki pieniężnej strefy euro, ani zakazu zawartego w art. 125 TFUE. Nie sposób także nie zauważyć, że norma art. 136 ust. 3 TFUE nie określa dokładnie ani charakteru prawnego, ani szczegółowej konstrukcji mechanizmu stabilizacyjnego.

Zawiera jedynie cechujące się wysokim stopniem ogólności wskazanie, że utworzony mechanizm stabilizacyjny może po pierwsze, zostać uruchomiony tylko wówczas, gdy będzie to niezbędne do ochrony stabilności finansowej strefy euro jako całości, a po drugie, że udzielenie w jego ramach niezbędnej pomocy będzie podlegało rygorystycznym warunkom. Postanowienie to ani nie zobowiązuje instytucji Unii do współdziałania w ramach nowo tworzonego mechanizmu, ani – tym bardziej – nie określa, jakie kompetencje miałyby tym instytucjom przysługiwać.

3.2.2. Jak wspomniano wyżej, przed powstaniem EMS, podstawą prawną udzielania pomocy w ramach UE był art. 122 ust. 2 TFUE. Zgodnie z tym przepisem, w wypadku gdy państwo członkowskie ma trudności lub jest istotnie zagrożone poważnymi trudnościami z racji klęsk żywiołowych lub nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza jego kontrolą, Rada, na wniosek Komisji, może przyznać danemu państwu członkowskiemu, pod pewnymi warunkami, pomoc finansową Unii. Jednoznacznie odwołuje się on zatem do okoliczności wyjątkowych i nadzwyczajnych; żadne postanowienia traktatowe nie przewidują natomiast możliwości powołania stałego mechanizmu antykryzysowego czy stabilizacyjnego.

Możliwość powołania stałego mechanizmu, gwarantującego stabilność strefy euro jako całości i finansowanego przez państwa członkowskie strefy euro, w drodze umowy międzynarodowej budziła wątpliwości z punktu widzenia, po pierwsze, naruszenia kompetencji wyłącznych UE do prowadzenia polityki pieniężnej strefy euro (art. 3 ust. 1 lit. c TFUE), a po drugie, zakresu zastosowania zawartego w art. 125 TFUE zakazu finansowania przez Unię lub jej państwa członkowskie deficytu budżetowego innych państw członkowskich (zob. J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012, rozdział II, pkt 5.2). Celem wprowadzenia art. 136 ust. 3 TFUE było usunięcie tych wątpliwości.

Zgodnie z art. 125 ust. 1 TFUE: „Unia nie odpowiada za zobowiązania rządów centralnych, władz regionalnych, lokalnych lub innych władz publicznych, innych instytucji lub przedsiębiorstw publicznych Państwa Członkowskiego, ani ich nie przejmuje, z zastrzeżeniem wzajemnych gwarancji finansowych dla wspólnego wykonania określonego projektu. Państwo Członkowskie nie odpowiada za zobowiązania rządów centralnych, władz regionalnych, lokalnych lub innych władz publicznych, innych instytucji lub przedsiębiorstw publicznych innego Państwa Członkowskiego, ani ich nie przejmuje, z zastrzeżeniem wzajemnych gwarancji finansowych dla wspólnego wykonania określonego projektu” (tzw. zakaz *bail-out*). Został on wprowadzony przez traktat z Maastricht, a jego celem było zapewnienie, by państwa członkowskie prowadziły zrównoważoną politykę budżetową i były zmuszone do dostosowania się do rynkowych zasad pozyskiwania środków pieniężnych służących finansowaniu zadłużenia publicznego.

Wątpliwości dotyczące znaczenia art. 125 ust. 1 TFUE stanowiły poważny argument rozważany w kontekście stworzenia EMS. „Niezbędność” wprowadzenia art. 136 ust. 3 TFUE, o której wspomina motyw 2 preambuły decyzji Rady, należy na tym tle rozumieć jako zaspokojenie potrzeby pewności prawa, polegające na wskazaniu, że art. 125 ust. 1 TFUE powinien być rozumiany tylko jako zakaz

bezpośredniego przejmowania przez Unię i jej państwa członkowskie zobowiązań innych państw członkowskich oraz zakaz tworzenia mechanizmów zniechęcających państwa członkowskie do prowadzenia zrównoważonej polityki budżetowej. Temu ostatniemu celowi służy w szczególności zdanie drugie dodanego do art. 136 ust. 3, zgodnie z którym „Udzielenie wszelkiej niezbędnej pomocy finansowej w ramach takiego mechanizmu będzie podlegało rygorystycznym warunkom”. W takim ujęciu art. 136 ust. 3 TFUE nie zawiera żadnych nowych treści normatywnych, potwierdza jedynie przysługiwanie państwom członkowskim UE, w tym państwu strefy euro, kompetencji – w nieznacznym tylko stopniu ograniczonej przez treść art. 125 ust. 1 TFUE – do zawierania umów międzynarodowych, również takich, których celem jest stworzenie mechanizmów pomocowych.

3.3. Relacja pomiędzy art. 136 ust. 3 TFUE a TEMS.

Traktat o utworzeniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności został podpisany przez państwa członkowskie strefy euro 2 lutego 2012 r. TEMS i zgodnie z jego art. 48 wszedł w życie 27 września 2012 r., a decyzja Rady weszła w życie dopiero 1 maja 2013 r. Chronologia tych wydarzeń dowodzi, że brak jest zależności między dodaniem ust. 3 w art. 136 TFUE a ratyfikacją decyzji Rady a ratyfikacją TEMS. O zmianie art. 136 TFUE informuje się w motywie 2 preambuły TEMS.

Wzajemna relacja pomiędzy art. 136 ust. 3 TFUE a TEMS wzbudziła wątpliwości irlandzkiego sądu konstytucyjnego (dalej także: *Supreme Court*), który zdecydował się zadać pytanie prejudycjalne Trybunałowi Sprawiedliwości, czy uprawnienie państwa członkowskiego do zawarcia i ratyfikacji umowy międzynarodowej takiej jak TEMS jest uzależnione od wejścia w życie decyzji Rady (szerzej na temat tego wyroku w pkt 7.4 w części III niniejszego uzasadnienia). Zgodnie z rozstrzygnięciem Trybunału Sprawiedliwości (zob. wyrok z 27 listopada 2012 r. w sprawie C-370/12, Thomas Pringle przeciwko Irlandii; dalej: wyrok w sprawie Pringle), prawo państwa członkowskiego do zawarcia i ratyfikacji TEMS nie jest uzależnione od wejścia w życie decyzji Rady. Również praktyka państw w obrocie prawnomiędzynarodowym opowiedziała się za taką interpretacją.

4. TEMS i pakt fiskalny.

Zdaniem wnioskodawcy, decyzja Rady powinna być interpretowana nie tylko na podstawie brzmienia art. 136 ust. 3 TFUE, ale łącznie z postanowieniami podpisanego przez obecne państwa członkowskie unii walutowej TEMS oraz w kontekście podpisanego również przez Polskę paktu fiskalnego, który jest powiązany z TEMS.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, po przeanalizowaniu wskazanych aktów można zauważyć, że ich uwzględnienie w procesie rozpatrywania postawionego przez wnioskodawców zarzutu, ma ograniczony i zróżnicowany zakres. O ile można wskazać związek TEMS z art. 136 ust. 3 TFUE, to nie ma podstaw do stwierdzenia, że interpretacja decyzji Rady wymaga odwołania się do treści paktu fiskalnego. Decyzja Rady jest podstawą zmiany prawa pierwotnego Unii (TFUE) i nie sposób jej interpretować w świetle umowy międzynarodowej państw członkowskich, jaką jest pakt fiskalny.

Sejm, Prokurator Generalny oraz Minister Spraw Zagranicznych wskazali, że decyzja Rady oraz TEMS są aktami, których byt prawny jest niezależny. Istotnie, zmieniony decyzją Rady art. 136 ust. 3 TFUE nie nakazuje utworzenia mechanizmu (państwa członkowskie mogą utworzyć mechanizm stabilności), zaś przepisy końcowe TEMS określają jego moment wejścia w życie niezależnie od obowiązywania zmiany TFUE. Jak zaznaczono wcześniej, TEMS obowiązuje od 27 września 2012 r., zaś art. 136 ust. 3 TFUE od 1 maja 2013 r. Autonomiczność bytu prawnego TEMS oraz nowelizacji TFUE stwierdził Trybunał Sprawiedliwości w wyroku w sprawie Pringle.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie można jednak abstrahować zupełnie od treści TEMS. Poza aspektem formalnym (TEMS nawiązuje w motywie 2 preambuły do art. 136 ust. 3 TFUE), należy uwzględnić aspekt merytoryczny. Art. 136 ust. 3 TFUE uznaje dopuszczalność ustanowienia stałego mechanizmu stabilności, który ma być uruchamiany, „jeżeli będzie to niezbędne do ochrony stabilności strefy euro jako całości. Udzielenie wszelkiej niezbędnej pomocy finansowej w ramach takiego mechanizmu będzie podlegało rygorystycznym warunkom”. To ostatnie zastrzeżenie ma na celu zapewnienie, że mechanizm będzie funkcjonował w zgodzie z prawem Unii, w tym z działaniami podjętymi przez Unię w ramach koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich. Postanowienia art. 136 ust. 3 TFUE nie przesadzają formy prawnej mechanizmu ani stopnia jego powiązania z prawem UE, to jednak TEMS – będąc umową międzynarodową, zawartą poza ramami prawnymi UE – przewiduje udział instytucji Unii, w szczególności Komisji i EBC. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ocena, czy decyzja Rady wiąże się z powierzeniem kompetencji organów władzy państwowej, powinna być wsparta analizą postanowień TEMS.

4.1. Charakter TEMS.

4.1.1. W lipcu 2011 r. państwa członkowskie strefy euro podpisały pierwszą wersję Traktatu o utworzeniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności. Ostateczny tekst traktatu – po wprowadzeniu zmian wynikających z uzgodnień międzyrządowych zmierzających do zwiększenia efektywności tego instrumentu – został podpisany 2 lutego 2012 r. Traktat przewiduje powołanie przez państwa strony instytucji międzynarodowej pod nazwą Europejski Mechanizm Stabilności (*European Stability Mechanism*), której te państwa stają się członkami (art. 1 TEMS).

Powstanie EMS ma przyczynić się do wzrostu zaufania oraz zapewnić solidarność i finansową stabilność strefy euro. Instytucja ta ma dysponować mocną podstawą finansową i szerokim wachlarzem środków, służących jako zaporę przeciw skutkom kryzysu finansowego w państwach członkowskich strefy euro (zob. oświadczenie Przewodniczącego Komisji Europejskiej Hermana Van Rompuy'a z 2 lutego 2012 r. o podpisaniu Traktatu o utworzeniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności, EUCO 19/12). Zdolność EMS do udzielania pożyczek w chwili jego powstania wynosi 500 mld euro. Przejmie on zadania wykonywane do tej pory przez EFSF, który może uruchamiać nowe programy pomocowe tylko do lipca 2013 r. Obydwie instytucje będą jednak funkcjonować równolegle do czasu rozwiązania EFSF, które

nastąpi z chwilą zwrotu ostatniej pożyczki udzielonej przez ten podmiot oraz rozliczenia się z podmiotami finansującymi jego działalność.

4.1.2. EMS został utworzony jako organizacja międzyrządowa, podlegająca prawu międzynarodowemu. Jego finansowanie ma zapewnić kapitał subskrybowany w wysokości 700 mld euro, w tym kapitał opłacony w wysokości 80 mld euro oraz kapitał na żądanie w wysokości 620 mld euro, wnoszony przez państwa członkowskie strefy euro – co do zasady – zgodnie z kluczem kapitałowym EBC (klucz kontrybucji EMS). W celu wykonywania swoich zadań EMS może udzielać pożyczek państwom doświadczającym znacznych trudności płatniczych lub którym trudności takie grożą, nabywać obligacje państw-członków EMS na rynku pierwotnym lub wtórnym, podejmować działania w oparciu o program zapobiegawczy przez udostępnienie linii kredytowej oraz zapewniać rekapitalizację instytucji finansowych za pośrednictwem pożyczek udzielanych rządowi, w tym także państw niebędących członkami EMS. Kryzys finansowy pokazał, że problemy płatnicze jednego z państw członkowskich Unii Gospodarczej i Walutowej rodzą problemy systemowe i mają znaczący wpływ na ocenę wiarygodności kredytowej pozostałych. Negatywnym skutkiem tylko w ograniczonym zakresie można było przeciwdziałać, wykorzystując możliwości przewidziane w prawie unijnym. We wspólnym interesie państw posiadających wspólną walutę leży szybkie rozwiązywanie problemów, w szczególności z wykorzystaniem własnych instrumentów, takich jak EMS, bez konieczności korzystania z pomocy podmiotów zewnętrznych. Każde z państw sygnatariuszy TEMS, w wypadku popadnięcia w trudności finansowe, uzyskało zarazem możliwość skorzystania z pomocy przyznawanej w ramach stałego mechanizmu ratunkowego funkcjonującego na określonych m.in. przez siebie zasadach i zminimalizowania w ten sposób niebezpieczeństw wynikających z konieczności poszukiwania tymczasowych rozwiązań.

EMS stanowi organizację międzyrządową, wyposażoną w osobowość prawną (art. 32 ust. 2 TEMS), z siedzibą w Luksemburgu (art. 31 ust. 1 TEMS), podlegającą prawu międzynarodowemu. Został on powiązany z Unią Europejską w ten sposób, że określone zadania zostały powierzone Komisji Europejskiej działającej we współpracy z EBC. Należą do nich, po złożeniu przez państwo członkowskie wniosku o udzielenie pomocy z EMS:

- ustalenie ryzyka zaburzenia stabilności strefy euro albo jej członka, ustalenie, czy zadłużenie publiczne wnioskodawcy jest zrównoważone oraz ocena zapotrzebowania finansowego wnioskodawcy (art. 13 ust. 1 TEMS);
- prowadzenie negocjacji dotyczących *memorandum of understanding*, określającego warunki udzielenia pomocy (art. 13 ust. 3 TEMS);
- nadzór nad realizacją warunków udzielenia pomocy (art. 13 ust. 7 TEMS).

Komisja Europejska została umocowana do podpisania w imieniu EMS *memorandum of understanding* (art. 13 ust. 4 TEMS). Członek Komisji Europejskiej i Prezes EBC mogą ponadto brać udział w posiedzeniach rady zarządzającej EMS na prawach obserwatora (art. 5 ust. 3 TEMS). Głównym ośrodkiem decyzyjnym EMS jest jednak zarząd (*Board of Governors*) EMS, składający się z ministrów odpowiedzialnych za finanse państw strefy euro; Komisja działa jedynie „na zlecenie” EMS.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej też: TSUE) został na mocy TEMS umocowany do rozstrzygania sporów między państwami członkami oraz między państwem członkiem i EMS, dotyczących wykładni i stosowania traktatu oraz statutu EMS, jeżeli państwo-strona kwestionuje decyzję podjętą w tej sprawie przez zarząd (*Board of Governors*) EMS. Trybunał będzie jednak działał jako sąd międzynarodowy, a nie unijny. TSUE jednoznacznie potwierdził, że jego kompetencja w ramach TEMS zasadza się na art. 273 TFUE.

4.1.3. Zgodnie z motywem 7 preambuły TEMS, wszystkie państwa członkowskie UE, których walutą jest euro, powinny stać się członkami EMS mającymi takie same pełne prawa i obowiązki, jak państwa założycielskie. W odniesieniu do procedury przystępowania nowych państw, art. 2 TEMS przewiduje, że jest on otwarty do podpisu od chwili wejścia w życie decyzji o uchyleniu derogacji wprowadzenia euro. Nowi członkowie mają być przyjmowani na takich samych zasadach, jak państwa podpisujące pierwotną wersję TEMS. Zostały one sprecyzowane w art. 44 TEMS w ten sposób, że nowe państwo członkowskie składa wniosek po podjęciu przez Radę Europejską decyzji o uchyleniu derogacji. Wniosek ten musi być skierowany do EMS, który ma osobowość prawną.

Zarząd (*Board of Governors*) EMS zatwierdza wniosek oraz związane z nim regulacje techniczne oraz zmiany dostosowujące TEMS, będące bezpośrednim skutkiem przystąpienia nowego członka. Przystępujący staje się członkiem EMS po zatwierdzeniu wniosku z chwilą złożenia dokumentów przystąpienia u depozytariusza, który powiadamia o tym pozostałych członków EMS. Udział kapitałowy nowego państwa członkowskiego w EMS (klucz kontrybucji EMS) zostanie w tym wypadku ustalony zgodnie z zasadami obowiązującymi pierwotnych członków, tj. zgodnie z kluczem kapitałowym EBC (art. 2 ust. 3 w związku z art. 11 TEMS). Należy podkreślić, że zgodnie z art. 47 TEMS, traktat wymaga ratyfikacji bądź zatwierdzenia przez państwa członków.

Wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, nie można mówić o związaniu postanowieniami TEMS w sytuacji, gdy państwa UE, których walutą nie jest euro, zdecydują się *ad hoc* uczestniczyć razem z EMS w operacjach udzielania wsparcia stabilizacyjnego dla państw członkowskich strefy euro (zob. motyw 9 preambuły TEMS oraz art. 5 ust. 4 i art. 6 ust. 3 TEMS). Udzielenie pomocy finansowej *ad hoc* przez państwo objęte derogacją jest dobrowolne i odbywa się na podstawie umów bilateralnych. Z postanowień TEMS wynika obowiązek odpowiednich organów EMS, tj. rady gubernatorów lub rady dyrektorów, zaproszenia przedstawicieli danego państwa członkowskiego UE – w charakterze obserwatorów – na posiedzenia tego organu poświęcone pomocy udzielonej przez EMS oraz nadzorowi nad jej wykorzystaniem sprawowanemu przez organy tej instytucji.

4.2. Przystąpienie na wniosek.

Wnioskodawca przyjął założenie, że akceptacja zmiany art. 136 ust. 3 TFUE w powiązaniu z TEMS doprowadzi do zmodyfikowania warunków przystąpienia Polski do strefy euro (przez automatyczne członkostwo w EMS), bez możliwości

renegocjacji TEMS. Według wnioskodawcy, TEMS – dla którego podstawą prawną jest zmieniony art. 136 TFUE – oznacza, objęte jedynie czasowym wyłączeniem, prawne zobowiązanie Polski do uczestnictwa w nowej organizacji międzynarodowej pod nazwą Europejski Mechanizm Stabilności.

Z takim rozumowaniem wnioskodawcy nie można się zgodzić. TEMS, w motywie 7 preambuły, przewiduje, że po przystąpieniu do strefy euro państwo członkowskie UE powinno stać się członkiem EMS mającym takie same prawa i obowiązki, jak inne strony TEMS. Jednakże TEMS nie przewiduje automatycznego włączenia do EMS (uzyskania statusu strony umowy) tych państw, które zmieniają swój status z państwa objętego derogacją (albo o statusie szczególnym, jak Dania i Wielka Brytania) na państwo, którego walutą jest euro. Jak zaznaczono wcześniej, zgodnie z art. 2 TEMS („Nowi członkowie”) każde państwo członkowskie UE może zostać członkiem EMS, po wejściu w życie decyzji Rady UE podjętej na podstawie art. 140 ust. 2 TFUE o uchyleniu derogacji w stosunku do tego państwa członkowskiego w związku z przyjęciem euro. TEMS jest zatem przykładem umowy międzynarodowej warunkowo otwartej, a uchylenie statusu derogacji jest warunkiem, którego spełnienie umożliwia dopiero ubieganie się o przystąpienie do TEMS.

Jak wynika z powyższego, przystąpienie do TEMS jest możliwe wyłącznie z inicjatywy państwa, któremu uchylono derogację. Dlatego też z zaprezentowanym przez wnioskodawcę tokiem rozumowania nie można się zgodzić.

Należy przy tym podkreślić, że z brzmienia art. 136 ust. 3 TFUE, a także z samego TEMS nie wynika, aby dla funkcjonowania EMS konieczne było uczestnictwo w EMS wszystkich państw członkowskich, których walutą jest euro. Innymi słowy ani z art. 136 ust. 3 TFUE, ani z TEMS nie wynika obowiązek uczestnictwa w EMS państwa członkowskiego, którego walutą jest euro. Co prawda w motywie nr 7 preambuły TEMS sygnatariusze tej umowy międzynarodowej wyrazili oczekiwanie, iż wszystkie państwa członkowskie strefy euro staną się członkami EMS, lecz nie jest to warunek prawny wejścia w życie TEMS i Europejskiego Mechanizmu Stabilności.

Zgodnie z art. 48 TEMS, traktat miał wejść w życie po złożeniu dokumentów ratyfikacyjnych, przyjęciu albo akceptacji przez sygnatariuszy, których udziały reprezentują co najmniej 90% całego subskrybowanego kapitału wskazanego w załączniku nr II do TEMS. Aby ta regulacja weszła w życie, dopuszczalne było zatem przyjęcie postanowień TEMS tylko przez niektóre państwa strefy euro. Tak też się stało. TEMS wszedł w życie 27 września 2012 r., po zakończeniu procesu ratyfikacji przez 16 z 17 państw, których walutą jest euro (zob. *Bekanntmachung über das Inkrafttreten des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (EMS)*, BGBl, część II nr 30 z 9 października 2012 r.; *Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich*, część III nr 138 z 28 września 2012 r.). W stosunku do Estonii TEMS wszedł w życie wraz ze złożeniem przez nią dokumentów ratyfikacyjnych 3 października 2012 r. Tym samym dopiero od 3 października 2012 r. wszystkie państwa, których walutą jest euro, są stronami TEMS.

4.3. Pakt fiskalny.

4.3.1. Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (tzw. pakt fiskalny) jest wielostronną umową międzynarodową. Ma na celu zapewnienie przez rządy zdrowych i stabilnych finansów publicznych oraz dążenie do unikania nadmiernego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych przez wprowadzenie „zasady zrównoważonego budżetu” oraz automatycznego mechanizmu korygującego. Zgodnie z art. 1 paktu fiskalnego, państwa członkowskie UE, zgadzają się wzmocnić filar gospodarczy Unii Gospodarczej i Walutowej przez przyjęcie reguł mających na celu wzmocnienie dyscypliny budżetowej przez pakt budżetowy, wzmocnienie koordynacji polityk gospodarczych oraz poprawę zarządzania strefą euro, wspierając tym samym osiąganie celów Unii Europejskiej w zakresie trwałego wzrostu, zatrudnienia, konkurencyjności i spójności społecznej. Nie tworzy on natomiast mechanizmu stabilności w rozumieniu poddawanego analizie w niniejszym postępowaniu art. 136 ust. 3 TFUE. Podobnie jak TEMS, także pakt fiskalny wymaga odrębnej ratyfikacji. Proces ratyfikacji decyzji Rady był niezależny od procesu związania się przez Polskę postanowieniami paktu fiskalnego.

4.3.2. Pakt znajduje pełne zastosowanie do państw członkowskich UE, których walutą jest euro. Pozostałe państwa członkowskie UE – o ile podpisały pakt – związane są jedynie postanowieniami zawartymi w tytule V (art. 14 ust. 4 paktu fiskalnego). W odniesieniu do państw objętych derogacją, które ratyfikowały pakt, staje się on w pełni skuteczny od dnia uchylecia decyzji o derogacji, chyba że zainteresowane państwo oświadczy, że pragnie być wcześniej związane wszystkimi lub niektórymi postanowieniami tytułów III i IV paktu fiskalnego.

Wśród motywów paktu odnotowano, że wolą państw stron jest jak najszybsze włączenie postanowień paktu do traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej. Jednocześnie, zgodnie z art. 2 paktu ma on zastosowanie w zakresie, w jakim jest zgodny z traktatami stanowiącymi podstawę Unii Europejskiej oraz z prawem Unii Europejskiej i nie narusza kompetencji Unii do podejmowania działań w ramach unii gospodarczej. Państwa strony zobowiązały się stosować i interpretować postanowienia paktu zgodnie z Traktatami stanowiącymi podstawę Unii Europejskiej, w szczególności z art. 4 ust. 3 TUE, oraz z prawem Unii Europejskiej, w tym z przepisami dotyczącymi procedury w wypadkach, w których konieczne jest przyjęcie prawodawstwa wtórnego.

4.3.3. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie ma podstaw do wskazywania bezpośredniego związku pomiędzy zgodą na ratyfikację decyzji Rady, a postanowieniami paktu fiskalnego. W treści decyzji Rady nie wspomina się o pakcie fiskalnym. Zostaje on wymieniony dopiero w treści TEMS. Z uwagi na odrębny byt prawny decyzji Rady oraz TEMS, nawiązanie do postanowień paktu fiskalnego w treści TEMS nie może mieć wpływu na ocenę charakteru decyzji Rady. Jak podkreślono wcześniej, proces ratyfikacji decyzji Rady jest niezależny od procesu wiązania się przez Polskę postanowieniami paktu fiskalnego. Z formalnego punktu widzenia, pakt fiskalny – jako odrębny traktat – nie może zmieniać traktatów założycielskich UE i nie tworzy organizacji lub organu międzynarodowego, na rzecz których Polska mogłaby przekazać kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach.

Należy zaznaczyć, że Sejm 20 lutego 2013 r., przyjął ustawę o ratyfikacji Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Węgrami, Maltą, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji, sporządzonego w Brukseli dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. poz. 283).

5. Tryby ratyfikacji umowy międzynarodowej.

5.1. Wymogi konstytucyjne i ustawowe.

5.1.1. Ratyfikacja jest prawną formą związania się przez Rzeczpospolitą Polską umowami międzynarodowymi oraz niektórymi szczególnymi aktami prawnymi Unii Europejskiej. Konstytucja określa sposób wiązania się przez Polskę umowami międzynarodowymi i wejścia tych umów do polskiego systemu prawa. Zgodnie z art. 126 ust. 1 Konstytucji, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem państwa. Konsekwencją powyższej zasady jest art. 133 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, w myśl którego Prezydent ratyfikuje umowy międzynarodowe. Związanie się przez Polskę umową międzynarodową i uczynienie jej elementem prawa krajowego wymaga ratyfikacji przez Prezydenta. Jest to warunek konieczny i zarazem wystarczający. Jeżeli ratyfikacja umowy międzynarodowej nie wymaga zgody wyrażonej w ustawie, wówczas o zamiarze przedłożenia umowy Prezydentowi do ratyfikacji Prezes Rady Ministrów zawiadamia Sejm (art. 89 ust. 2 Konstytucji). Jeżeli zachodzą szczególne przesłanki, o których mowa w art. 89 ust. 1 lub art. 90 ust. 1 Konstytucji, uaktualnia się dyspozycja wymienionych przepisów; ratyfikacja umowy wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie.

Zgodnie art. 89 ust. 3 Konstytucji, zasady oraz tryb zawierania, ratyfikowania i wypowiedzania umów międzynarodowych określa ustawa. Ustawa o umowach międzynarodowych potwierdza, że związanie Rzeczypospolitej Polskiej umową międzynarodową wymaga zgody wyrażonej w drodze ratyfikacji lub przez zatwierdzenie (art. 12 ust. 1 ustawy o umowach międzynarodowych). Na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy o umowach międzynarodowych ratyfikacji podlegają umowy międzynarodowe, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 Konstytucji, oraz inne umowy międzynarodowe, które przewidują wymóg ratyfikacji albo ją dopuszczają, a szczególne okoliczności to uzasadniają.

Zgodnie zaś z art. 12 ust. 2a ustawy o umowach międzynarodowych (dodanym na podstawie art. 23 pkt 1 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) „Ratyfikacji podlegają akty prawne Unii Europejskiej, o których mowa w art. 48 ust. 6 Traktatu o Unii Europejskiej oraz w art. 25, art. 218 ust. 8 akapit drugi zdanie drugie, art. 223

ust. 1, art. 262 lub art. 311 akapit trzeci Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”. Przepis ten został wprowadzony z uwagi na konieczność określenia w ustawie właściwej procedury postępowania w wypadku aktów prawnych Unii Europejskiej, które nie stanowią typowych umów międzynarodowych. Zgodnie z art. 15 ust. 5 ustawy o umowach międzynarodowych do uchwały Rady Ministrów o przedłożeniu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej do ratyfikacji aktu prawnego Unii Europejskiej, o którym mowa w art. 12 ust. 2a tej ustawy, stosuje się odpowiednio ust. 1-4 w art. 15 tej ustawy (dotyczące umów międzynarodowych). To znaczy, że przedłożenie aktu prawnego Unii Europejskiej Prezydentowi do ratyfikacji jest dokonywane po uzyskaniu zgody, o której mowa w art. 89 ust. 1 lub art. 90 Konstytucji albo po zawiadomieniu Sejmu – zgodnie z art. 89 ust. 2 Konstytucji (zob. art. 15 ust. 3 ustawy o umowach międzynarodowych).

5.1.2. Konstytucja przewiduje trzy procedury zmierzające do ratyfikacji umowy międzynarodowej. Dwie z nich wymagają wyrażenia zgody na ratyfikację w ustawie (art. 89 ust. 1 oraz art. 90 Konstytucji). Trzecia procedura, dotycząca umów międzynarodowych, które nie wymagają wyrażenia zgody na ratyfikację w ustawie, ogranicza się do nałożenia na Prezesa Rady Ministrów obowiązku zawiadomienia Sejmu o zamiarze przedłożenia umowy do ratyfikacji Prezydentowi (art. 89 ust. 2 Konstytucji).

O tym, która z powyższych procedur powinna być zastosowana, decyduje treść konkretnej umowy międzynarodowej.

Zgodnie z art. 89 ust. 1 Konstytucji, ratyfikacja przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej i jej wypowiedzenie wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, jeżeli dotyczy: 1) pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych, 2) wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji, 3) członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej, 4) znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym, 5) spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy. Niewątpliwie zatem art. 89 ust. 1 Konstytucji określa tryb ratyfikacji i wypowiedzenia umowy międzynarodowej o określonej, szczególnie doniosłej dla państwa treści oraz ustala katalog takich umów. Tryb ten (zwany ratyfikacją złożoną, dużą ratyfikacją) polega na wyrażeniu w drodze ustawy zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej przed jej ratyfikacją przez Prezydenta. Jest tą częścią całego procesu ratyfikacji, która przebiega na płaszczyźnie prawa konstytucyjnego (zob. K. Działocha, *op.cit.*, uwaga 2 do art. 89). Wobec braku szczególnych uregulowań dotyczących trybu uchwalenia ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji, stosuje się do niej wymagania ogólnie przyjęte w art. 118-123 Konstytucji. To znaczy, że Sejm uchwala ustawę zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 120 zdanie pierwsze *in principio* Konstytucji).

Umowa, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji, czyli umowa międzynarodowa, na podstawie której Rzeczpospolita Polska przekazuje organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach, wymaga podwyższonych wymagań. Swoiste „zastrzeżenie” trybu polega na podniesieniu progu koniecznej większości w Sejmie i w Senacie

z pułapu większości zwykłej (względnej) do pułapu większości 2/3 głosów zarówno w Sejmie jak i w Senacie. Określona w art. 90 ust. 2 Konstytucji wymagana większość w Sejmie i w Senacie, w wypadku udzielania zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej o przekazaniu kompetencji, jest znacząco wyższa niż większość wymagana do stanowienia ustaw (zwykłych). Pozostaje ona tożsama z wymiarem kwalifikowanej większości w Sejmie i jest wyższa w odniesieniu do Senatu, w porównaniu z większością wymaganą do uchwalenia ustawy o zmianie Konstytucji (art. 235 ust. 4 Konstytucji). W kategoriach ilościowych trzeba więc uznać omawiane tu wymogi za co najmniej równe – z punktu widzenia reprezentatywności i legitymizacji – wymogom stawianym w wypadku zmiany Konstytucji. Okoliczność ta jest dodatkowym argumentem na rzecz oceny, że przekazywanie kompetencji organów władzy publicznej „w niektórych sprawach” następuje z zachowaniem wysokich wymagań reprezentatywności i skali akceptacji podejmowanych rozstrzygnięć (zob. wyrok TK z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04). Należy podkreślić, że tryb przewidziany w art. 90 Konstytucji wzmacnia pozycję Senatu w procesie legislacyjnym. Odrębność tego trybu polega także na tym, że obydwie izby parlamentu są przy uchwalaniu tego typu ustawy równoprawne, bo bez zgody którejkolwiek z izb nie ma możliwości uchwalenia ustawy. To znaczy, że nie ma w takim wypadku zastosowania art. 121 Konstytucji określający kompetencje Senatu w procesie uchwalania ustaw i tryb rozpatrywania przez Sejm uchwał Senatu dotyczących ustaw uchwalonych przez Sejm (zob. wyrok TK z 27 maja 2003 r., sygn. K 11/03, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 43). Okoliczność ta jest dodatkowym argumentem na rzecz oceny, że przekazywanie kompetencji organów władzy publicznej „w niektórych sprawach” następuje z zachowaniem wysokich wymagań reprezentatywności i skali akceptacji podejmowanych rozstrzygnięć. Sejm i Senat funkcjonują w tym zakresie jako organy reprezentujące Naród – suwerena, zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 4 ust. 2 Konstytucji.

Bezpośrednie odwołanie się do suwerennej decyzji Narodu występuje jeszcze intensywniej w wypadku przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego, upoważniającego, w myśl art. 90 ust. 3-4 Konstytucji, do ratyfikacji umowy międzynarodowej o przekazaniu kompetencji organów władzy w niektórych sprawach.

Konstytucja, przewidując w art. 89 i art. 90 Konstytucji konieczność uchwalenia ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację, daje wyraz temu, że umowy międzynarodowe – mające szczególne znaczenie z punktu widzenia Konstytucji – wymagają mocniejszej demokratycznej legitymacji udzielanej albo przez parlament, albo przez naród.

5.2. Relacja pomiędzy art. 89 ust. 1 i art. 90 Konstytucji.

5.2.1. W art. 89 ust. 1 Konstytucji mowa jest wprost o określonych kategoriach spraw, których dotyczy umowa międzynarodowa, natomiast w art. 90 ust. 1 Konstytucji wskazanie kategorii spraw następuje pośrednio, przez odesłanie do „kompetencji organów władzy państwowej”. Przedmiotem umowy międzynarodowej mogą więc być sprawy, które mieszczą się w zakresie normowania zarówno art. 89 jak i art. 90 Konstytucji. W praktyce może to utrudniać rozgraniczenie zakresu zastosowania obu przepisów.

Katalog spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji wskazuje, że większość ratyfikowanych umów międzynarodowych wpływa (modyfikuje) na sposób wykonywania kompetencji przez organy krajowe. W wielu wypadkach umowy te wprowadzają ograniczenia wykonywania kompetencji przez organy władzy państwowej lub nakładają na te organy obowiązki niewynikające z prawa krajowego (np. umowy o wykonywaniu orzeczeń sądów obcych). Co więcej, katalog ten wskazuje, że przedmiot tych umów może mieć szczególne znaczenie konstytucyjne. Jednakże w odniesieniu do tych umów nie stosuje się tak rygorystycznej procedury, jak w wypadku umów, o których mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji. Należy więc przyjąć, że nie każda umowa wpływająca na sposób wykonywania kompetencji przez organy krajowe, ograniczająca te kompetencje lub modyfikująca je przez nałożenie nowych obowiązków na organy krajowe, stanowi przekazanie kompetencji w rozumieniu art. 90 Konstytucji. Przyjęcie założenia przeciwnego prowadziłoby do prawie całkowitego pokrywania się zakresu przedmiotowego art. 89 i art. 90 Konstytucji. To byłoby sprzeczne z zamiarem racjonalnego ustrojodawcy, który założył, że w wypadku materii istotnych konstytucyjnie, powodujących modyfikacje kompetencji organów krajowych właściwy jest tryb wskazany w art. 89 ust. 1 Konstytucji, a tylko w razie przekazania kompetencji właściwy jest tryb wskazany w art. 90 Konstytucji.

Wyjątkowości art. 90 Konstytucji należy upatrywać także w roli, która została mu historycznie przypisana. Nie podlega dyskusji, że obecny art. 90 Konstytucji był rozumiany jako przepis, który ma umożliwić członkostwo w Unii Europejskiej, chociaż nie wynika to wprost z jego treści (zob. K Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007, s. 25, zob. także R. Chruściak, *Procedury przystąpienia Polski do Unii Europejskiej w pracach nad Konstytucją*, „Państwo i Prawo” nr 5/2003, s. 53). Art. 90 Konstytucji, określany mianem „klauszuli integracyjnej” wprowadził szczególny tryb ratyfikacji umów międzynarodowych, na podstawie których Polska zamierza „przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”. Ustawa ratyfikacyjna rozpatrywana w trybie art. 90 Konstytucji jest szczególnym rodzajem ustawy nie tylko ze względu na kwalifikowane wymogi jej uchwalenia, ale przede wszystkim z uwagi na jej cel, którym jest wyrażenie zgody na ratyfikację umów umożliwiających uczestnictwo Polski w procesach integracyjnych. Procedura i warunki wyrażenia zgody na ratyfikację w trybie art. 90 Konstytucji zostały przez ustrojodawcę celowo odróżnione od procedury uchwalania ustaw zwykłych, w tym innych ustaw ratyfikacyjnych, o których mowa w art. 89 Konstytucji. Źródłem tego rozróżnienia jest to, że chodzi o umowy dotyczące uczestnictwa w procesach integracyjnych w formach, które mają w ostateczności wpływ na praktyczny wymiar zasady suwerenności państwa zakotwiczonej w rozdziale I Konstytucji (zob. Z Kędzia, *Opinia w sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umowy międzynarodowej*, „Przegląd Sejmowy” nr 1/2009, s. 184).

5.2.2. Znaczenie, jakie przypisał ustrojodawca art. 90 Konstytucji, odzwierciedla się w praktyce. Tryb przewidziany w tym przepisie został wykorzystany jedynie

dwukrotnie: w procesie ratyfikacji traktatu akcesyjnego oraz Traktatu z Lizbony. O przeprowadzeniu procedury ratyfikacyjnej na podstawie art. 90, a nie na podstawie art. 89 Konstytucji, przesądzać powinna zatem treść umowy międzynarodowej. Jeśli umowa wiąże się z przekazaniem kompetencji organów władzy państwowej, właściwy jest tryb szczególny.

5.3. Tryb uchwalenia ustawy o ratyfikacji decyzji.

5.3.1. Ustawę o ratyfikacji decyzji uchwalono w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o ratyfikacji decyzji (druk sejmowy nr 37/VII kadencja) podniesiono, że „Decyzja Rady Europejskiej z 25 marca 2011 r. spełnia przesłanki określone w art. 12 ust. 2a ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (...), zgodnie z którym ratyfikacji podlegają akty prawne Unii Europejskiej, o których mowa w art. 48 ust. 6 Traktatu o Unii Europejskiej. Ponieważ decyzja spełnia przesłanki określone w art. 89 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, gdyż dotyczy członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej (art. 89 ust. 1 pkt 3), związanie Rzeczypospolitej Polskiej decyzją Rady Europejskiej nr 2011/199/UE z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro, powinno nastąpić w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji RP, czyli ratyfikacji za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie”.

5.3.2. Według wnioskodawcy, ustawa o ratyfikacji decyzji, powinna być uchwalona w trybie art. 90 ust. 2-4 Konstytucji, gdyż skutkuje przekazaniem kompetencji władczych.

Należy zaznaczyć, że na etapie prac legislacyjnych zgłoszono poselski projekt uchwały w sprawie trybu wyrażenia zgodny na ratyfikację decyzji (druk sejmowy nr 114/VII kadencja). Uchwała przewidywała, że ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację zostanie uchwalona w trybie art. 90 ust. 2 Konstytucji. W uzasadnieniu wskazano, że decyzja „stwarza podstawę traktatową do przekazania na poziom ponadnarodowy kompetencji organów państwa, chyba że rząd będzie chciał przed wejściem do strefy euro renegotjować TFUE w tym zakresie”. Projekt uchwały został odrzucony na 14 posiedzeniu Sejmu 10 maja 2012 r. Sejm przystąpił do procedowania nad ustawą w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji.

Wątpliwości co do trybu uchwalenia ustawy zgłaszano także w toku prac legislacyjnych nad rządowym projektem ustawy o ratyfikacji (zob. pierwsze czytanie w Komisji do Spraw Unii Europejskiej i Komisji Spraw Zagranicznych – Biuletyn nr 125/VII kadencja oraz drugie czytanie – Sprawozdanie Stenograficzne z 14. posiedzenia Sejmu 10 maja 2012 r., s. 168-181). Posłowie odwoływali się m.in. do ekspertyz Biura Analiz Sejmu (zob. *Opinie w sprawie Decyzji Rady Europejskiej z dnia 16-17 grudnia 2010 r. dotyczącej zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności procedury jej stanowienia w UE oraz procedury jej ratyfikacji*, „Przegląd Sejmowy”, nr 2/ 2012, s. 147-176; ich podsumowanie oraz kolejne ekspertyzy zamieszczono w „Przeglądzie Sejmowym”, nr 3/2012, s. 177-215).

Ostatecznie ustawa o ratyfikacji decyzji została uchwalona w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji. Jak wynika z przebiegu prac legislacyjnych, rozbieżność stanowisk dotyczyła tego, czy ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację decyzji powinna być uchwalona w trybie przewidzianym w art. 89 ust. 1 Konstytucji, czy też w trybie przewidzianym w art. 90 ust. 2-4 Konstytucji. Zdaniem Rady Ministrów, przedkładającej projekt ustawy o ratyfikacji decyzji, wystąpienie przesłanki w postaci „członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej” wskazywało na adekwatność trybu przewidzianego w art. 89 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem wnioskodawcy, ustawa o ratyfikacji decyzji ma cechy umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji, gdyż stwarza prawno-traktatową podstawę do przekazania organizacji międzynarodowej – Europejskiemu Mechanizmowi Stabilności – kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach.

6. Przesłanki zastosowania trybu przewidzianego w art. 90 Konstytucji.

6.1. Szczególny tryb ratyfikacji – art. 90 Konstytucji.

6.1.1. Analizowaną jednomyślną decyzję Rady można, z materialnego punktu widzenia, traktować jako *sui generis* umowę międzynarodową. Wynika to choćby z jej celu, jakim jest zmiana TFUE będącego umową międzynarodową. Należy też przyjąć, że decyzja Rady dotyczy – choć nie wprost – członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Można to uzasadnić, wskazując, że proponowane rozwiązanie tworzy nową sytuację w zakresie statusu dwóch grup państw członkowskich, tj. tych, które przyjęły euro, i tych, w których w obiegu nadal pozostają rodzime waluty. Ponadto z proponowanej zmiany TFUE wynikają istotne konsekwencje związane z przyjęciem wspólnej waluty euro. W tym sensie zasadność zastosowania instytucji ratyfikacji za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie (art. 133 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 89 ust. 1 Konstytucji) nie budzi zastrzeżeń (zob. P. Czarny, *Opinie w sprawie Decyzji Rady Europejskiej, op.cit.*, „Przegląd Sejmowy” nr 2/2012, s. 165).

Według wnioskodawcy, zmiana dokonana decyzją Rady, odczytywana łącznie z normami wprowadzonymi przez TEMS oraz rozpatrywana w kontekście paktu fiskalnego, prowadzi do przekazania kompetencji władczych na poziom ponadnarodowy, a w związku z tym ustawa o ratyfikacji decyzji powinna być uchwalona w trybie przewidzianym w art. 90 Konstytucji.

6.1.2. W doktrynie przyjmuje się, że art. 90 Konstytucji został ustanowiony z myślą o stworzeniu konstytucyjnej podstawy przystąpienia Polski do Unii Europejskiej (zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 115; C. Mik, *Przekazanie kompetencji przez Rzeczpospolitą Polską na rzecz Unii Europejskiej i jego następstwa prawne (uwagi na tle art. 90 ust. 1 Konstytucji)*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, red. C. Mik, Toruń 1999, s. 145). Stąd posługiwanie się w odniesieniu do art. 90 Konstytucji określeniami „klauzula europejska” czy też „klauzula integracyjna”, wskazującymi na wąskie rozumienie art. 90 Konstytucji. Przypisanie takiej roli art. 90 Konstytucji potwierdza przedłożony przez Prezydenta

projekt ustawy o zmianie Konstytucji (druk sejmowy nr 3598/VI kadencja), w którym proponowano skreślenie art. 90 Konstytucji i uregulowanie kwestii członkostwa Polski w UE w nowym rozdziale: „Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej” (zob. *Zmiany w Konstytucji RP dotyczące członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Dokumenty z prac zespołu naukowego powołanego przez Marszałka Sejmu*, red. P. Radzewicz, Warszawa 2010, s. 28).

Omawiany przepis nie miał w praktyce zastosowania w odniesieniu do organizacji międzynarodowych innych niż Unia Europejska, jakkolwiek rozważano taką możliwość przy okazji ratyfikacji przez Polskę statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego (zob. *Opinie w sprawie ratyfikacji przez Polskę Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego*, „Przegląd Sejmowy” nr 4/2001, s. 129-172), a także na tle umowy ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki dotyczącej tzw. tarczy rakietowej (zob. R. Piotrowski, *Instalacja systemu obrony przeciwrakietowej w świetle Konstytucji RP*; J. Kranz, A. Wyrozumski, *Kilka uwag o umowie polsko-amerykańskiej w sprawie tarczy antyrakietowej*, [w:] *Dwugłos o aspektach prawnych tarczy antyrakietowej w Polsce*, „Państwo i Prawo” nr 7/2009, s. 20-49).

Tryb ratyfikacji przewidziany w art. 90 Konstytucji, jak wspomniano wcześniej, był zastosowany dwukrotnie: w procesie ratyfikacji traktatu akcesyjnego oraz Traktatu z Lizbony, przy czym w uzasadnieniu projektu ustawy o ratyfikacji Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. zaznaczono, że procedura ratyfikacyjna Traktatu z Lizbony w Polsce powinna opierać się na postanowieniach art. 90 Konstytucji. „Przeprowadzenie procedury ratyfikacyjnej na podstawie art. 90, a nie na podstawie art. 89 Konstytucji RP, wynika z treści Traktatu z Lizbony, który zmienia w takim zakresie przedmiot regulacji dotychczasowych Traktatów stanowiących Unię Europejską, że oznacza to dalsze przekazanie, względnie modyfikację przekazania «kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach» na przyszłą, jednolitą organizację międzynarodową – Unię Europejską” (druk sejmowy nr 280/VI kadencja).

Ustawodawca, decydując o wyborze trybu, w którym zostanie uchwalona ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej (art. 89 ust. 1 lub art. 90 ust. 2-4 Konstytucji) musi oprzeć się zatem na analizie treści umowy i jej skutków. O wyborze trybu decyduje charakter wprowadzanych regulacji. Niewątpliwie art. 90 Konstytucji znajduje zastosowanie wówczas, gdy spełni się przesłanka w postaci przekazania organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu „kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach”.

Zasadnicze kontrowersje zasadzają się na „wąskim”, bądź „szerokim” rozumieniu tej przesłanki, co oznacza w pierwszym wypadku, powiązanie art. 90 Konstytucji tylko z umowami międzynarodowymi, na podstawie których dochodzi wprost do przekazania kompetencji (zob. traktat akcesyjny czy Traktat z Lizbony), a w drugim, także z umowami, które skutkują zmianami zakresu przekazanych kompetencji lub zmianami sposobu wykonywania kompetencji wcześniej przekazanych.

6.2. Przekazanie kompetencji jako przesłanka zastosowania art. 90 Konstytucji – ujęcie doktrynalne.

Art. 90 ust. 1 składa się z trzech sekwencji zawierających określone, lecz ściśle ze sobą połączone treści normatywne: 1) Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej, 2) przekazać kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach, 3) organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu. „Norma Konstytucji mówiąca o przekazaniu («może przekazać») organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach oznacza akt, w wyniku którego RP rezygnuje z wyłączności wykonywania swej władzy w oznaczonym zakresie, dopuszczając do stosowania w tym zakresie, w swoich stosunkach wewnętrznych, aktów prawnych organizacji międzynarodowej (organu międzynarodowego), zwłaszcza do bezpośredniego stosowania prawa stanowionego przez te organizacje. Dochodzi zatem do przekazania nawet nie poszczególnych kompetencji (ustawodawczych, wykonawczych czy sądowych) organów państwowych, lecz kompetencji w niektórych sprawach. «Przekazanie» w tym rozumieniu nie oznacza natomiast przekazania suwerenności państwa polskiego na rzecz podmiotu międzynarodowego” (K. Działocha, *op.cit.*, uwaga 3 do art. 90).

W doktrynie podkreśla się, że przekazanie kompetencji polega z jednej strony na zrzeczeniu się przez państwo swej kompetencji w określonej dziedzinie na rzecz danej organizacji międzynarodowej, z drugiej zaś na jednoczesnym umożliwieniu tej organizacji wyłączności stanowienia w niektórych dziedzinach prawa obowiązującego bezpośrednio w porządku prawnym państwa i zapewnieniu mu pierwszeństwa przed innymi normami (w tym ustawowymi) prawa krajowego. Do przekazania kompetencji konieczne jest łączne spełnienie obu warunków. Nie każde zatem zaciągnięcie zobowiązania międzynarodowego prowadzi do przekazania kompetencji (zob. A. Wyrozumski, *Prawo międzynarodowe oraz prawo Unii Europejskiej a konstytucyjny system źródeł prawa* [w:] *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, red. K. Wójtowicz, Warszawa 2006, s. 78).

Według J. Barcza i J. Kranza, na przekazanie kompetencji w rozumieniu art. 90 Konstytucji składają się następujące elementy: 1) otwarcie krajowego systemu prawnego na wyłączność kompetencji władczych organizacji międzynarodowej (organu międzynarodowego), kształtujących bezpośrednio (bezpośrednie stosowanie i bezpośredni skutek) stosunki prawne w sferze obowiązywania jej prawa (wobec podmiotów, przedmiotów, zdarzeń lub sytuacji – przede wszystkim w sferze jurysdykcji państw członkowskich); 2) trwała rezygnacja przez państwo z niektórych swych kompetencji władczych (zwłaszcza prawodawczych) w określonych dziedzinach; 3) powierzenie organizacji międzynarodowej (organowi międzynarodowemu) kompetencji władczych, w tym również w zakresie szerszym niż kompetencje, z których państwo rezygnuje (zob. J. Barcz, J. Kranz, *Powierzenie kompetencji na rzecz UE a Traktat o Europejskim Mechanizmie Stabilności i Traktat o unii fiskalnej. Uwagi w świetle orzecznictwa niemieckiego FTK i wyroku TSUE w sprawie C-370/12, „Przegląd Sejmowy” nr 4/2013, s. 23 i nast.*).

Obszernego omówienia pojęcia „przekazywanie kompetencji” dokonał K. Wojtyczek, stwierdzając w podsumowaniu: „Przekazanie kompetencji oznacza powierzenie organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu określonych kompetencji władczych wobec podmiotów podlegających władzy Rzeczypospolitej Polskiej w sprawach należących do jej jurysdykcji. W rezultacie organizacja lub organ międzynarodowy sprawuje samodzielnie władzę nad podmiotami podległymi władzy zainteresowanych państw. Jednocześnie powstają bardzo złożone powiązania kompetencyjne między organizacją lub organem międzynarodowym a państwami członkowskimi, zapewniające skuteczność przekazanych kompetencji. W wyniku przekazania kompetencji organizacja lub organ międzynarodowy uzyskuje kompetencje, które nie odpowiadają w pełni dotychczasowym kompetencjom państw członkowskich. Władza organizacji i organów międzynarodowych wykracza znacznie poza sumę odpowiadających im kompetencji organów władzy państwowej i tworzy całkowicie nową jakość, umożliwiając realizację zadań publicznych, które nie mogą być realizowane przez poszczególne państwa samodzielnie ani nawet za pomocą tradycyjnych form współpracy międzynarodowej” (K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji...*, s. 206).

Interpretacja terminu „kompetencje organów władzy państwowej” musi uwzględniać przy tym cele art. 90 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten z jednej strony upoważnia państwo do przekazywania kompetencji organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu, a z drugiej strony przewiduje szczególną procedurę przekazywania tych kompetencji. Podstawowym celem prawodawczym jest umożliwienie państwu skutecznego działania w stosunkach międzynarodowych o charakterze integracyjnym. Wykładnia nie może utrudniać zdolności państwa do podejmowania niezbędnych działań w stosunkach międzynarodowych, a w szczególności przystępowania do takich organizacji i pogłębiania integracji (*tamże*, s. 114).

Już z tej krótkiej prezentacji poglądów przedstawicieli doktryny wynika, że rozumienie przesłanki „przekazania kompetencji” nie jest jednolite i w związku z tym prowadzi do odmiennych konkluzji w kwestii zasadności stosowania, w odniesieniu do konkretnej umowy międzynarodowej, trybu przewidzianego w art. 90 ust. 2 Konstytucji.

6.3. Art. 90 Konstytucji w orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego.

6.3.1. Trybunał Konstytucyjny, podkreślając szczególny charakter trybu uchwalenia ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, nie dokonywał dotychczas interpretacji pojęć użytych w art. 90 Konstytucji. W dwóch kluczowych wyrokach (z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04 oraz z 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 108), Trybunał przyjął założenie, że do przekazania kompetencji już doszło, i skupiał się na tym, czy w ogóle przekazanie kompetencji było dopuszczalne z punktu widzenia zasady suwerenności oraz czy na tle konkretnej umowy międzynarodowej (traktat akcesyjny, Traktat z Lizbony) „przekazanie” odpowiada kryteriom wymienionym w art. 90 ust. 1 Konstytucji (w szczególności, czy doszło do przekazania kompetencji tylko w „niektórych sprawach”). Trybunał

Konstytucyjny stanął przy tym na stanowisku, że art. 90 Konstytucji stanowi przejaw suwerennego otwarcia się ustrojodawcy konstytucyjnego na możliwe – pod określonymi warunkami – poszerzenie katalogu aktów prawa mającego powszechnie obowiązywać na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Jednak ani art. 90 ust. 1, ani też art. 91 ust. 3 Konstytucji 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.

6.3.2. W uzasadnieniu wyroku z 11 maja 2005 r. o sygn. K 18/04, odnoszącego się do konstytucyjności traktatu akcesyjnego, Trybunał stwierdził, 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 oraz wskazanie zakresu kompetencji obejmowanych przekazaniem. Trybunał zastrzegł przy tym, że art. 90 ust. 1 Konstytucji nie może stanowić podstawy do przekazania organizacji międzynarodowej (czy też jej organowi) upoważnienia do stanowienia aktów prawnych lub podejmowania decyzji, które byłyby sprzeczne z Konstytucją, w szczególności w takim zakresie, który powodowałby, iż Rzeczpospolita Polska nie mogłaby funkcjonować jako państwo suverenne i demokratyczne („rdzeń” uprawnień).

6.3.3. Powyższe stanowisko Trybunał podtrzymał także w wyroku z 24 listopada 2010 r. o sygn. K 32/09, dotyczącym konstytucyjności Traktatu z Lizbony. Trybunał Konstytucyjny podzielił przy tym, wyrażony w doktrynie (na tle procesów integracyjnych) 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 uzasadnieniu wyroku o sygn. K 32/09, Trybunał wskazał również, że art. 90 Konstytucji 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 (pkt 2.1 w części III uzasadnienia). Istotą art. 90

Konstytucji jest bowiem 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.

6.3.4. W orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego wyróżniono także pojęcie „aktualizacja kompetencji”. Takiej kwalifikacji dokonał Trybunał Konstytucyjny, analizując zasadność ewentualnego zastosowania trybu art. 90 Konstytucji w toku uchwalania ustawy z 10 lipca 2008 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do złożenia oświadczenia o uznaniu właściwości Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich na podstawie art. 35 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (wyrok z 18 lutego 2009 r., sygn. Kp 3/08). Trybunał Konstytucyjny nie podzielił poglądu, że skutkiem omawianego oświadczenia jest przekazanie kompetencji sądów albo – według innego sformułowania – uszczuplenie kompetencji orzeczniczych polskich sądów na rzecz instytucji organizacji międzynarodowej, którą jest Trybunał Sprawiedliwości. Skutkiem takiej kwalifikacji miałoby być wymaganie uchwalenia zaskarżonej ustawy w trybie art. 90 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny uznał, że kompetencja do poddania się procedurze prejudycjalnej w prawie trzeciego filara Unii Europejskiej została przejęta przez Rzeczpospolitą Polską wraz z całym TUE, za pośrednictwem traktatu akcesyjnego. „Oświadczenie składane na podstawie art. 35 ust. 2 TUE oznacza jedynie aktualizację tej kompetencji, nie zaś jej powstanie”. W doktrynie zwrócono uwagę, że praktycznie, na tle ustawy badanej w sprawie o sygn. Kp 3/08 wystąpiła sytuacja, gdy postanowienia umowy międzynarodowej dopuszczają możliwość przekazania kompetencji, ale jego skuteczność i wejście w życie uzależnione jest od odrębnej decyzji organów państwa polskiego (zob. P. Czarny, *O niektórych problemach proceduralnych związanych z „wielką” i „dużą” ratyfikacją umów międzynarodowych*, [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, K. Spryszak, Toruń 2012, s. 365-367).

Trybunał Konstytucyjny zdefiniował pojęcie „kompetencja” na tle art. 189 Konstytucji. W postanowieniu z 20 maja 2009 r., sygn. Kpt 2/08 (OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 78), stwierdził, że kompetencję konstytucyjnego organu państwa stanowi upoważnienie takiego organu przez ustrojodawcę lub ustawodawcę do działania o sprecyzowanych przez prawo następstwach w przedmiotowo określonej sferze;

podjęcie tego działania może być obowiązkiem prawnym bądź uprawnieniem danego organu. W tym kontekście Trybunał podkreślił, że tak rozumianych kompetencji nie należy utożsamiać z funkcjami ustrojowymi organów (rolami spełnianymi w systemie konstytucyjnym), z zadaniami (tj. prawnie określonymi celami i następstwami funkcjonowania poszczególnych organów państwa) ani też z zakresami właściwości rzeczowej (przedmiotowo określonymi sferami działania).

Z powyższych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wynika, że ocena charakteru umowy międzynarodowej oraz zaistnienia przesłanek określonych w art. 90 Konstytucji dokonywana jest przez Trybunał Konstytucyjny *a casu ad casum*. Trybunał Konstytucyjny przystąpił do interpretacji art. 90 Konstytucji, mając na uwadze przedmiot postępowania w niniejszej sprawie.

6.4. Zakres stosowania procedury przewidzianej w art. 90 ust. 2 Konstytucji – przekazanie kompetencji organów władzy państwowej.

6.4.1. Interpretacja art. 90 Konstytucji powinna uwzględniać, że przepis ten w intencji twórców Konstytucji, był podstawą otwarcia Polski na prawo międzynarodowe, w szczególności – jako klauzula integracyjna – miał umożliwić akcesję do UE. Obecnie po wejściu Polski do UE, pomimo swej lakoniczności, stał się on również klauzulą europejską, czyli przepisem określającym zasady funkcjonowania Polski w UE. Należy przy tym pamiętać, 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. Państwo przekazujące kompetencje musi więc zakładać, że sposób wykonywania kompetencji może się zmieniać. Tego wymaga sprawność funkcjonowania organizacji, jak i funkcjonowania państwa, a przy tym są to zmiany, które nie mogą być rozumiane jako „przekazanie kompetencji organów władzy państwowej” (zob. wyrok z 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09).

Konstytucja określa relacje między prawem międzynarodowym i prawem krajowym przede wszystkim zgodnie z zasadami dobra wspólnego, suwerenności, demokracji, państwa prawnego oraz przychylności prawa krajowego prawu międzynarodowemu. W oparciu o te zasady można wyprowadzić wniosek, że Polska otwiera się na porządek międzynarodowy. Efektem przekazania kompetencji jest zazwyczaj skomplikowany układ zależności między państwem, jego organami a organizacją międzynarodową. Dlatego przekazanie kompetencji zawsze należy oceniać z punktu widzenia zasad kształtujących tożsamość konstytucyjną. Gwarancją zachowania tożsamości konstytucyjnej Rzeczypospolitej pozostaje art. 90 Konstytucji i określone w nim granice przekazywania kompetencji (zob. wyrok z 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09).

Podstawą przekazywania przez państwo polskie organizacjom międzynarodowym uprawnień polskich organów państwa są zasada państwowości oraz zasada suwerenności. Nowoczesne odczytanie zasady suwerenności i państwowości prowadzi do wniosku, że realizowanie konstytucyjnych zadań państwa, w szczególności zadań związanych z ochroną praw człowieka, wymaga otwarcia polskiego porządku prawnego

na prawo międzynarodowe. Bez takiego otwarcia państwo polskie nie byłoby w stanie realizować tych zadań. Odczytanie to jest zbieżne przede wszystkim z deklarowaną w preambule Konstytucji potrzebą współpracy ze wszystkimi krajami oraz wyrażoną w art. 5 Konstytucji zasadą zapewnienia wolności i praw człowieka i obywatela, dlatego że w ten sposób lepiej chronione i realizowane mogą być konstytucyjne wartości. Konstytucja określa nie tylko zasadniczy cel, jaki ma być realizowany przez otwarcie krajowego porządku prawnego na szeroko rozumiane prawo międzynarodowe, ale też podstawowe zasady określające sposób realizacji tego celu. Zasady te sformułowane są przede wszystkim w art. 89, art. 90 i art. 91 Konstytucji.

6.4.2. Na tle art. 90 Konstytucji powstają dwa zasadnicze problemy: po pierwsze, które z umów międzynarodowych, dotyczących kompetencji organów władzy państwowej (przekazujące, modyfikujące kompetencje lub ograniczające wykonywanie kompetencji) powinny być ratyfikowane w trybie art. 90 Konstytucji; po drugie, czy są kompetencje, których przekazywać nie można. Z punktu widzenia rozpatrywanej sprawy istotna jest przede wszystkim odpowiedź na pierwsze pytanie.

Z dotychczasowych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego niewątpliwie wynika, że stosowanie szczególnego trybu określonego w art. 90 Konstytucji jest uzasadnione w wypadku modyfikacji zakresu kompetencji przekazanych jak i jego rozszerzenia (zob. wyrok z 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09), ale nie wtedy, gdy dochodzi do aktualizacji kompetencji (zob. wyrok z 18 lutego 2009 r., sygn. Kp 3/08). Trybunał Konstytucyjny uznał ponadto, że art. 90 Konstytucji należy stosować także 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 (zob. wyrok o sygn. K 32/09).

Trybunał Konstytucyjny, uwzględniając swoje dotychczasowe orzecznictwo oraz poglądy dotyczące szczególnej roli art. 90 Konstytucji, uznał, że konieczność stosowania art. 90 Konstytucji występuje, gdy: 1) przedmiotem umowy są kompetencje władcze, na podstawie których organy krajowe wydają akty prawne (w szczególności akty prawodawcze) wiążące podmioty podległe; 2) kompetencje zostają powierzone organizacji lub organowi międzynarodowemu (ponadnarodowemu); 3) skutkiem tego powierzenia jest możliwość wykonywania tych kompetencji przez tę organizację w taki sposób, że może ona wydawać akty prawne (przede wszystkim akty prawotwórcze) wiążące podmioty podległe i organy krajowe; 4) z reguły kompetencje powierzone nie są prostą sumą kompetencji przekazanych.

6.5. Kompetencja organu władzy państwowej.

6.5.1. Podstawowym warunkiem zastosowania art. 90 Konstytucji jest ustalenie, że przedmiotem umowy międzynarodowej są kompetencje organów władzy państwowej oraz ich przekazanie organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu. Jeśli Trybunał Konstytucyjny ustali, że przedmiotem umowy międzynarodowej nie są w ogóle kompetencje organów władzy państwowej, to nie ma potrzeby rozważać, co znaczy ich przekazanie.

Według wnioskodawcy, pojęcie kompetencji należy rozumieć „jako uprawnienia władzy najwyższej do stanowienia prawa i wydawania nakazów zabezpieczonych przymusem. (...) chodzi zatem o formalną istotę władzy, tzn. wolę i jej realizację”.

Na tle tak ogólnej definicji niezbędne jest wskazanie bardziej konkretnych cech, które charakteryzują pojęcie „kompetencja” w kategoriach umożliwiających skonstruowanie pewnego wzorca, mogącego stanowić punkt odniesienia oceny, czy w konkretnej sytuacji doszło do przekazania kompetencji.

6.5.2. Pojęcie kompetencji nie jest prawnie zdefiniowane, a co więcej rzadko używane przez ustawodawcę w obowiązującym prawie. Natomiast pojęcie „kompetencja” jest od dawna używane w języku prawniczym. „Kompetencja” jest w różny sposób określana i definiowana w polskim prawoznawstwie, zarówno na gruncie teorii prawa, jak i poszczególnych dogmatyk (zob. M. Zieliński, *Wykładnia prawa: Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2002, s. 24-31; M. Matczak, *Z rozważań nad koncepcją normy kompetencyjnej* [w:] *Z zagadnień teorii i filozofii prawa: Konstytucja*, red. A. Bator, Wrocław 1999, s. 201 i nast.; A. Bator, *Kompetencja w prawie i prawoznawstwie*, Prawo CCLXXXVII, Wrocław 2004; W. Jedlecka, *Suwerenność państw członkowskich a kompetencje wyłączne Unii Europejskiej* [w:] *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Kompetencja ze stanowiska teorii i filozofii prawa*, red. W. Jedlicka, Wrocław 2004, s. 85-86).

Na złożoność terminu „kompetencja” użytego w art. 90 Konstytucji zwrócił uwagę K. Wojtyczek, wskazując, że termin „kompetencja” może oznaczać bardzo ogólnie rozumiane prawo do regulowania lub rozstrzygania spraw w określonym zakresie, zdefiniowanym według określonego kryterium. Kompetencja w tym rozumieniu obejmuje w praktyce pewien zbiór kompetencji i zostaje skonkretyzowana przez „kompetencję” rozumianą jako upoważnienie dla danego podmiotu do podjęcia określonego działania. Kompetencja w tym rozumieniu zakłada powierzenie ogólnej kompetencji określonemu podmiotowi w określonym zakresie. W tym wypadku kompetencja zostaje określona do bliżej określonego działania (zob. K. Wojtyczek, *op.cit.*, s. 107-108).

Pomimo występujących różnic można wskazać jednak elementy składające się na pojęcie kompetencji przyjmowane przez większość przedstawicieli prawa publicznego oraz przez orzecznictwo sądowe. Są to: a) istota kompetencji, czyli zdolność, możliwość działania, upoważnienie do działania; b) podmiot kompetencji, czyli przede wszystkim organ władzy publicznej, który ową możliwość, zdolność posiada; c) przedmiot kompetencji, czyli akt (czynność, zbiór czynności prawnych, ciąg działań).

Dla określenia treści aktu istotne jest pojęcie spraw, których akt ma dotyczyć. Akt może mieć bardzo zróżnicowane formy i dotyczyć stanowienia lub stosowania prawa. Może też polegać na podejmowaniu działań faktycznych. Upoważnienie do dokonania aktu (czynności) powiązane jest z określeniem warunków jego ważności. Często też powiązane jest z określeniem skutków aktu prawnego.

Określenie kompetencji, ustalenie treści norm kompetencyjnych zawsze dotyczy wskazanego indywidualnie (np. Rada Ministrów) lub rodzajowo (np. sąd) organu. Określenie przedmiotu oraz możliwości podjęcia aktu może mieć większy lub mniejszy

poziom abstrakcji, jednak zawsze wskazuje na rodzaj uprawnień, obowiązków adresowanych do danego organu.

Zastosowanie powyższego określenia kompetencji do wykładni art. 90 Konstytucji napotyka na istotne trudności. Specyfika omawianej regulacji wiąże się z tym, że przekazanie dotyczyć może nie tylko przekazania pojedynczych kompetencji, ale określonego fragmentu władzy państwowej sprawowanego przez różne organy władzy. Ponadto kompetencje przejęte przez organizację międzynarodową (organ międzynarodowy) nie są prostą sumą kompetencji przekazanych – po stronie organizacji międzynarodowej powstają nowe kompetencje, niebędące dokładnym odpowiednikiem kompetencji przekazanych. I wreszcie, w umowie międzynarodowej stanowiącej podstawę działania organizacji nie zawsze możliwe jest precyzyjne wskazanie przekazanych kompetencji i określenie zasad ich wykonywania. Dotyczy to w szczególności sytuacji, w których Polska przystępuje do już istniejącej organizacji. Ten brak precyzji może wynikać, ze specyfiki organizacji, sposobu ujęcia jej celów, specyfiki jej organów i wreszcie z języka prawnego używanego w prawie międzynarodowym.

Z powyższych względów, funkcjonujące na gruncie teorii prawa i poszczególnych dogmatyk określenie kompetencji (norm kompetencyjnych) nie tworzy wystarczających kryteriów kontroli prawidłowości zastosowania trybu wskazanego w art. 90 Konstytucji. Kryteria te nie oddają bowiem istoty i *ratio legis* art. 90 Konstytucji, które polega przede wszystkim na powierzeniu przez Rzeczpospolitą Polską części władzy państwowej organizacji międzynarodowej. W konsekwencji organizacja międzynarodowa i jej organy zyskują prawo do wykonywania władztwa publicznego względem polskich obywateli i polskich organów władzy publicznej.

6.5.3. Biorąc pod uwagę poglądy przedstawicieli doktryny i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, należy stwierdzić, że „kompetencja” na gruncie art. 90 ust. 1 Konstytucji oznacza upoważnienie danego organu władzy publicznej do podjęcia określonych działań. Działanie te mają, co do zasady charakter władczy, związane są z wydawaniem aktów prawnie wiążących. Akty te mogą ingerować w sferę prawnie chronionych dóbr jednostki. Ustalenie, czy chodzi kompetencję w rozumieniu art. 90 Konstytucji, wymaga co najmniej wskazania organu, któremu ona przysługuje, podmiotów podległych kompetencji, treści uprawnień organu i korespondujących z nimi obowiązków podmiotów podległych. Zważywszy, że w art. 90 ust. 1 Konstytucji mowa jest o kompetencjach „w niektórych sprawach”, samo określenie zakresu działania organu lub ogólnie sformułowane prawo organu do regulowania danej kategorii spraw nie stanowi kompetencji w rozumieniu tego przepisu. Nie może też być przedmiotem przekazania.

Odpowiadając na pytanie, czy decyzja Rady powinna być ratyfikowana w trybie wskazanym w art. 90 ust. 1 Konstytucji, należy przede wszystkim ustalić, czy dotyczy ona kompetencji w przedstawionym powyżej znaczeniu. Tylko występowanie na gruncie decyzji Rady powyższych elementów mogłoby oznaczać, że mamy do czynienia z kompetencjami, o których mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji.

Dokonując koniecznych ustaleń, należy mieć na uwadze złożony charakter sformułowania „kompetencje” użytego w art. 90 ust. 1 Konstytucji oraz wskazane

uwarunkowania formułowania umów międzynarodowych, wiążących się z przekazaniem kompetencji. Skoro zakres przekazywanych kompetencji nie musi znajdować prostego odzwierciedlenia w treści umowy międzynarodowej, to należy założyć, że wskazane wyżej elementy kompetencji nie muszą być *expressis verbis* sformułowane w przepisie umowy międzynarodowej. Dlatego też kryterium weryfikującym spełnienie przesłanki art. 90 ust. 1 Konstytucji jest także kryterium skutku umowy międzynarodowej albo aktu zrównanego z umową międzynarodową, np. decyzji Rady Europejskiej podjętej w trybie art. 48 ust. 6 TUE (tzw. procedura kładki). Jeżeli z umowy można wyprowadzić wniosek, że jej stosowanie daje podstawy do wyodrębnienia wskazanych wyżej elementów, należy przyjąć tryb zawarcia umowy określony w art. 90 ust. 1 Konstytucji.

6.5.4. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, w świetle analizy treści decyzji Rady z punktu widzenia elementów, które muszą wystąpić, aby można mówić o „kompetencji organu władzy państwowej”, nie ma podstaw do stwierdzenia, że oceniana ustawa, wyrażająca zgodę na ratyfikację decyzji Rady w sprawie zmiany art. 136 ust. 3 TFUE, prowadzi do przekazania „kompetencji organów władzy państwowej” w rozumieniu art. 90 Konstytucji. Z art. 136 ust. 3 TFUE nie wynika, aby kompetencje wcześniej przynależne właściwym organom władzy państwowej znalazły się w sferze właściwości organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego. W przepisie tym nie ma mowy ani o organizacji międzynarodowej, ani o kompetencji organu władzy państwowej, która miałaby być przekazywana. Zmiana art. 136 TFUE nie spowodowała wystąpienia relacji podległości wobec organizacji międzynarodowej (organu międzynarodowego). Ta konstatacja eliminuje potrzebę interpretacji pozostałych pojęć użytych w art. 90 ust. 1 Konstytucji.

6.6. Zmiana umowy, na podstawie której doszło do przekazania kompetencji.

6.6.1. Szczególnym wypadkiem, wymagającym oceny z punktu widzenia art. 90 Konstytucji, jest zmiana umowy, na podstawie której przekazano kompetencje organów władzy państwowej. Zważywszy na niejednorodny charakter umów, które podlegają ratyfikacji za zgodą wyrażaną w ustawie, zasadne jest przyjęcie na wstępie założenia, że nie każda zmiana umowy, na podstawie której doszło do przekazania kompetencji, musi być ratyfikowana w tym samym trybie (tj. w trybie art. 90 Konstytucji).

Z jednej strony art. 90 ust. 1 Konstytucji wyraźnie mówi, że uruchomienie szczególnego trybu następuje, jeśli dochodzi do przekazania kompetencji. Z drugiej strony przepis ten nie może być jednak interpretowany w sposób, który ogranicza jego stosowanie tylko do takiej sytuacji. Nie można wykluczyć, że na skutek zmiany umowy międzynarodowej dojdzie do tak istotnych zmian sposobu wykonywania kompetencji, że ich wykonywanie przez organizację międzynarodową będzie oznaczało przyznanie jej nowych kompetencji. Przyznanie to, nawet jeżeli nie będzie wprost przewidziane w umowie, będzie wynikało ze sposobu jej wykładni dokonywanego w oparciu o reguły akceptowane zarówno przez samą organizację jak i państwa ją tworzące.

Jeżeli jednak przedmiotem umowy międzynarodowej nie jest wprost przekazanie kompetencji, to uznanie, że pomimo to doszło do ich przekazania wymaga wskazania kompetencji organów władzy państwowej oraz reguł wykładni uzasadniających twierdzenie o ich przekazaniu. Z art. 90 Konstytucji nie wynika bowiem domniemanie, w myśl którego zmiana umowy zawartej w trybie art. 90 Konstytucji zawsze wymaga takiego samego trybu. Byłoby to niezgodne z brzmieniem art. 90 Konstytucji oraz jego wykładnią funkcjonalną dokonywaną w oparciu o wskazane wyżej podstawowe zasady Konstytucji, potwierdzające otwarcie polskiego prawa na prawo międzynarodowe.

6.6.2. Teza, że akt prawny przyjęty w określonej formie, powinien być zmieniany w takiej samej formie, nie może być uznana za wiążącą zasadę prawną, obowiązującą w odniesieniu do wszystkich aktów prawnych wymienionych w Konstytucji. W polskim porządku prawnym można zaobserwować wprowadzenie tego rodzaju prawidłowości (np. w odniesieniu do ustaw), jednak nie znajduje ona zastosowania do wykładni art. 90 Konstytucji. Przyjęcie powyższej tezy jest dopuszczalne, jeśli mamy do czynienia z jedną określoną formą aktu prawnego. W takim wypadku zmiana tego aktu powinna następować w takiej samej formie. W wypadku umów międzynarodowych ich zawieranie, ratyfikowanie i wypowiedzanie następuje w drodze zróżnicowanych procedur. Ponadto art. 90 Konstytucji wprowadza normę szczególną względem wyżej sformułowanej tezy. Z woli ustrojodawcy, tryb wskazany w art. 90 Konstytucji ma być stosowany, jeśli przedmiotem umowy międzynarodowej jest przekazanie kompetencji. Wykładnia językowa przemawia więc za stosowaniem tego przepisu tylko wówczas, gdy zachodzi wskazana w nim przesłanka. W cytowanym przepisie brak jest dodatkowego zastrzeżenia, że tryb przewidziany w art. 90 Konstytucji dotyczy również wszelkich zmian tego rodzaju umowy. *A contrario* należy więc przyjąć, że jeżeli przedmiotem umowy zmieniającej nie jest przekazanie kompetencji, to tryb określony w art. 90 Konstytucji nie ma zastosowania. Rozumowanie *a contrario* wzmacnia konstytucyjna aksjologia oraz wykładnia celowościowa art. 90 Konstytucji. Podstawy konstytucyjnej aksjologii wskazują, że istota koncepcji ustrojodawcy wyklucza możliwość zastosowania trybu wskazanego art. 90 ust. 2 Konstytucji, gdy będzie miała miejsce jakakolwiek zmiana umowy.

Podobnie postąpił ustawodawca. W art. 25 ust. 2 ustawy o umowach międzynarodowych przyjął, że zmiana zakresu obowiązywania umowy międzynarodowej za zgodą, o której mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 Konstytucji, „wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie”. Nie ma tu zatem mowy o „takim samym trybie”. Nie można zatem wykluczyć, że zmiana umowy międzynarodowej przyjętej w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji nastąpi w trybie art. 90 ust. 2 Konstytucji, jeśli na podstawie umowy miałyby dojść do przekazania kompetencji organów państwa.

Dodać należy, że akceptacja tezy o konieczności zastosowania art. 90 Konstytucji do zmiany umowy zawartej w tym trybie skutkowałaby przyjęciem, że także odwrotna operacja („zwrot kompetencji”) wymagałaby także takiego trybu, a to przeczyłoby *ratio legis* art. 90 Konstytucji.

Teza wnioskodawcy o tożsamości formy nie znajduje też uzasadnienia na gruncie prawa międzynarodowego.

6.6.3. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w kwestii znaczenia art. 90 Konstytucji wspiera zasada przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 maja 2003 r., sygn. K 11/03, stwierdził, że wykładnia obowiązującego ustawodawstwa powinna uwzględniać tę konstytucyjną zasadę wywodzoną z preambuły oraz art. 9 Konstytucji. Konstytucyjnie poprawne i preferowane jest takie interpretowanie prawa, które służy realizacji wskazanej zasady konstytucyjnej. W wyroku z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, Trybunał zaznaczył, że 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”. W tym kontekście należy też przypomnieć stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w uzasadnieniu wyroku z 12 stycznia 2005 r., sygn. K 24/04 (OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 3). TK stwierdził: „Rozwój Unii Europejskiej w wielu przypadkach wymusza nowe podejście do zagadnień i instytucji prawnych, które zostały w toku wieloletniej (a niekiedy wielowiekowej) tradycji ukształtowane, wzbogacone orzecznictwem i doktryną, które wreszcie zakorzeniły się w świadomości pokoleń prawników. Konieczność redefiniowania pewnych – wydawałoby się nienaruszalnych – instytucji i pojęć wynika z faktu, że w nowej sytuacji prawnej, wynikającej z integracji europejskiej, może niekiedy dochodzić do konfliktu pomiędzy utartym rozumieniem niektórych przepisów konstytucyjnych a nowo powstałymi potrzebami skutecznego, jednocześnie zgodnego z konstytucyjnymi pryncypiami, oddziaływania na forum Unii Europejskiej”.

6.6.4. Podsumowując, nawet jeżeli przyjąć, że w wypadku zmiany umowy, której przedmiotem było przekazanie kompetencji organów władzy państwowej, istnieje swoiste domniemanie, że również na podstawie tej zmiany dochodzi do przekazania kompetencji, to jest to domniemanie względne i w niniejszej sprawie nie można go przyjąć. Nie można wysnuć generalnej zasady, że zgoda na zmianę umowy ratyfikowanej na podstawie art. 90 Konstytucji, musi być wyrażona w tym samym trybie. Przyjęcia interpretacji, w myśl której każda zmiana umowy przenoszącej kompetencje ma się odbywać w tym samym trybie, tj. na podstawie art. 90 Konstytucji, jak wskazano wcześniej, nie uzasadnia brzmienie tego przepisu ani jego funkcjonalna wykładnia. Konieczności stosowania art. 90 Konstytucji, w wypadku każdej zmiany umowy przenoszącej kompetencje, nie wymagają także wskazane wcześniej zasady konstytucyjne określające relacje między prawem międzynarodowym i prawem krajowym.

7. Analiza zarzutu niezgodności ustawy o ratyfikacji decyzji z Konstytucją.

7.1. Zarzut i wzorzec.

Zdaniem wnioskodawcy, ustawa o ratyfikacji decyzji jest niezgodna z art. 90 w związku z art. 120 zdanie pierwsze Konstytucji w zakresie trybu, w jakim zakwestionowana ustawa została uchwalona, ze względu na stworzenie prawno-traktatowych podstaw do przekazania organizacji międzynarodowej – EMS – kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach, „a to w kwestii zarządzania warunkami

uczestnictwa Polski w unii walutowej, przyznanie organom tegoż Europejskiego Mechanizmu Stabilności kompetencji władczych do decydowania o warunkach uczestnictwa Polski w unii walutowej, rozszerzenia, w stosunku do Polski, jurysdykcji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości oraz Trybunału Obrachunkowego”.

Na wstępie należy stwierdzić, że wskazanie art. 120 zdanie pierwsze Konstytucji jako wzorca związkowego, bez dodatkowego uzasadnienia, prowadzi do wniosku, że przedstawiona argumentacja, mająca przemawiać za naruszeniem art. 90 Konstytucji, odnosi się również do art. 120 zdanie pierwsze Konstytucji.

W tym kontekście należy zauważyć, że z art. 120 zdanie pierwsze Konstytucji można wywieść dwie normy. Pierwsza z nich ustala kwestię większości oraz quorum w wypadku uchwalania ustaw; regulacja ta odnosi się wyłącznie do Sejmu (odpowiednie zastosowanie art. 120 Konstytucji w postępowaniu w Senacie wynika z art. 124 Konstytucji). Druga norma, którą można wywieść z brzmienia art. 120 zdanie pierwsze *in fine* Konstytucji, jest następująca: ustawy nie są uchwalane zwykłą większością głosów, gdy Konstytucja przewiduje inną większość lub quorum. Pierwsza norma stanowi zatem regułę podstawową, która znajduje zastosowanie, jeśli inny przepis Konstytucji nie przewiduje odmiennej większości. Taki wyjątek stanowi właśnie art. 90 ust. 2 Konstytucji. Jak trafnie podnosi Sejm, wspólna (związkowa) rekonstrukcja wzorca kontroli w kontekście postawionego przez wnioskodawcę zarzutu (zasadność zastosowania trybu przewidzianego w art. 90 Konstytucji) jest zatem możliwa wyłącznie na podstawie art. 90 oraz art. 120 zdanie pierwsze *in fine* Konstytucji. A zatem wzorzec kontroli tworzą art. 90 Konstytucji w związku z art. 120 zdanie pierwsze *in fine* Konstytucji.

7.2. Aspekt formalny – procedura kładki.

Decyzja Rady została podjęta w trybie uproszczonym, przewidzianym w art. 48 ust. 6 TUE, który zezwala Radzie Europejskiej, stanowiącej jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem Europejskim, Komisją i, w niektórych wypadkach, Europejskim Bankiem Centralnym, przyjąć decyzję zmieniającą wszystkie lub niektóre postanowienia części trzeciej TFUE. Decyzja taka nie może zwiększać kompetencji przyznanych Unii w traktatach, a jej wejście w życie jest uzależnione od późniejszego jej zatwierdzenia przez państwa członkowskie zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. Rozszerzenie lub ograniczenie kompetencji przyznanych Unii może nastąpić w trybie zwykłej procedury zmiany traktatów stanowiących podstawę Unii (art. 48 ust. 2-5 TUE).

Na taki tryb zmiany TFUE Rzeczpospolita Polska wyraziła zgodę, ratyfikując traktaty stanowiące podstawę funkcjonowania Unii Europejskiej, w szczególności Traktat z Lizbony. W wyroku z 24 listopada 2010 r. o sygn. K 32/09, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że przewidziany w art. 48 ust. 6 TUE uproszczony tryb zmiany TFUE odpowiada wymogom zawartym w art. 90 ust. 1 Konstytucji, gdyż dopuszcza zmianę na podstawie decyzji Rady tylko w wypadkach, w których nie prowadzi to do zwiększenia kompetencji przyznanych Unii w traktatach. 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”. Decyzja Rady w motywie 6 podkreśla, że: „Zmiana dotyczy jednego z postanowień zawartych w części trzeciej TFUE i nie zwiększa kompetencji przyznanych Unii w Traktatach”.

Ten formalny aspekt regulacji, z oczywistych względów, nie może przesądzić oceny w kwestii konstytucyjności ustawy o ratyfikacji decyzji. Jednakże wiąże się z oceną, której dokonał Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 27 listopada 2012 r. w sprawie *Pringle*, dotyczącym m. in. zasadności zastosowania uproszczonego trybu (art. 48 ust. 6 TUE) zmiany art. 136 TFUE (zob. pkt 7.4 w części III niniejszego uzasadnienia).

7.3. Zmiana art. 136 TFUE – brak przeniesienia kompetencji organów władzy.

7.3.1. Wnioskodawca wskazuje, że przedmiotem przekazania na rzecz organizacji międzynarodowej, jaką jest Europejski Mechanizm Stabilności, są: 1) kompetencje władcze w zakresie decydowania o warunkach uczestnictwa Polski w unii walutowej, 2) rozszerzenia, w stosunku do Polski, jurysdykcji TSUE oraz Trybunału Obrachunkowego; 3) ograniczenia uprawnień Sejmu do prowadzenia polityki budżetowej, 4) uprawnienia Rady Ministrów do prowadzenia polityki gospodarczej.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zakres zmiany wprowadzonej w art. 136 TFUE, odpowiada kryterium, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 3 Konstytucji. Jednocześnie analiza charakteru nowej regulacji prowadzi do wniosku, że zmiana ta nie oznacza przekazania kompetencji w rozumieniu art. 90 ust. 1 Konstytucji. Przedmiotem decyzji Rady nie były kompetencje organów władzy państwowej, nie mogło więc dojść do ich przekazania. Skoro jednak na podstawie decyzji Rady doszło do zmiany art. 136 TFUE, można rozważać, czy zmiana ta, jak stwierdza wnioskodawca, stwarza prawno-traktatowe podstawy do przekazania organizacji międzynarodowej (EMS) kompetencji organów władzy państwowej w przyjętym przez Trybunał Konstytucyjny rozumieniu art. 90 Konstytucji. Przypomnijmy, że według art. 136 ust. 3 TFUE, „Państwa Członkowskie, których walutą jest euro, mogą ustanowić mechanizm stabilności uruchamiany, jeżeli będzie to niezbędne do ochrony stabilności strefy euro jako całości. Udzielenie wszelkiej niezbędnej pomocy finansowej w ramach takiego mechanizmu będzie podlegało rygorystycznym warunkom”.

7.3.2. Trybunał Konstytucyjny, uwzględniając dotychczasowe ustalenia, nie podzielił zarzutów wnioskodawcy. Przede wszystkim należy podkreślić, że dodana do art. 136 ust. 3 TFUE norma nie wskazuje ani organizacji międzynarodowej, ani organu takiej organizacji, której miałyby zostać przekazane kompetencje przysługujące organom władzy państwowej. Przepis ten jest adresowany do państw członkowskich UE, których walutą jest euro; nie nakłada natomiast nowych obowiązków lub zadań i nie przewiduje nowych obszarów działalności lub odpowiedzialności czy to Unii

Europejskiej jako całości, czy też jej konkretnych instytucji (warto zauważyć, że żadna z instytucji Unii nie została w tym przepisie wymieniona). Znaczenie tego przepisu sprowadza się do uznania kompetencji państw członkowskich, których walutą jest euro, do zawierania między sobą traktatów. Polska, jako kraj nienależący do strefy euro, nie jest w tej chwili adresatem zawartej w tym przepisie normy, nie będzie uczestniczyć (nie uczestniczyła) w tworzeniu EMS i nie może być beneficjentem udzielanej przez niego pomocy.

7.3.3. Normie tej brakuje również drugiego istotnego z punktu widzenia art. 90 ust. 1 Konstytucji elementu, polegającego na wskazaniu dziedziny i zakresu przekazania kompetencji. Wysoki stopień ogólności nowo wprowadzanego postanowienia nie pozwala na stwierdzenie, że Unia czy też jej instytucje uzyskały nowe kompetencje do stanowienia prawa czy też podejmowania innych aktów władczych skutecznych względem państw członkowskich lub ich obywateli; żaden z tych organów nie został nawet w tym przepisie wymieniony. Z art. 136 ust. 3 TFUE wynika, że jest to podstawa działania państw, a nie instytucji. Świadczy o tym sformułowanie tego przepisu i porównanie z art. 136 ust. 1 TFUE.

Poza zakresem normatywnym postanowienia wprowadzanego do TFUE na mocy decyzji Rady, której dotyczy kwestionowana w niniejszym postępowaniu ustawa o ratyfikacji decyzji, pozostaje natomiast zagadnienie udziału organów UE w EMS. Ich kompetencje w tym mechanizmie kształtuje bowiem nie podawana w wątpliwość zmiana TFUE, ale dopiero konkretne postanowienia TEMS. Należy raz jeszcze z całą mocą podkreślić, że art. 136 ust. 3 TFUE stanowi tylko wyraz uznania kompetencji państw członkowskich, do których jest adresowany.

7.3.4. Wnioskodawca podniósł, że dodany na mocy decyzji Rady ust. 3 w art. 136 TFUE powinien być odczytywany w połączeniu z postanowieniami zawartego przez państwa członkowskie strefy euro TEMS, ponieważ to z jego treści wynika przekazanie kompetencji Komisji Europejskiej, EBC i TSUE.

W ocenie Trybunału, stanowisko to opiera się jednak na błędnym założeniu, że art. 136 ust. 3 TFUE zawiera zobowiązanie się państw członkowskich strefy euro do uczestniczenia w mechanizmie stabilizacyjnym i tym samym z chwilą przystąpienia do strefy euro Polska będzie prawnie zobowiązana do ratyfikacji TEMS. Tak daleko idącego znaczenia normie tej nie można jednak przypisać; z uznania kompetencji państw członkowskich strefy euro do stworzenia mechanizmu stabilizacyjnego nie sposób jeszcze – przy obecnym brzmieniu art. 136 ust. 3 TFUE – wysnuć wniosku o obowiązkowym uczestnictwie w tym instrumencie.

Art. 136 TFUE znajduje się w części III, tytule VIII, rozdziale IV zatytułowanym: „Postanowienia szczególne dla Państw Członkowskich, których walutą jest euro”. Trybunał Konstytucyjny zauważa, że norma art. 136 ust. 3 TFUE zaktualizuje się dla Polski z chwilą przyjęcia euro, do czego Polska zobowiązała się w traktacie akcesyjnym. Jej treść – poddana dokładniejszej ocenie poniżej – nie ulegnie jednak wówczas zmianie i nadal będzie się sprowadzać przede wszystkim do rozgraniczenia kompetencji państw członkowskich od kompetencji wyłącznych UE w zakresie prowadzenia polityki pieniężnej strefy euro.

7.3.5. Niepokój wnioskodawców wzbudza dodatkowo motyw 7 TEMS, w myśl którego wszystkie państwa członkowskie strefy euro staną się członkami EMS. W konsekwencji wejścia do strefy euro, państwa członkowskie powinny stać się członkami EMS mającymi te same pełne prawa i obowiązki, jak państwa strony. Motyw ten nie może być jednakże odczytywany w oderwaniu od postanowień normatywnych zawartych w TEMS, w szczególności jego art. 47, przewidującego obowiązek ratyfikacji traktatu przez przystępującą stronę. Jak stwierdzono wcześniej, przystąpienie do TEMS jest możliwe wyłącznie z inicjatywy państwa, któremu uchylono derogację (zob. pkt 4.2 w części III niniejszego uzasadnienia).

7.3.6. Nie sposób również – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – podzielić wątpliwości wnioskodawcy odnoszących się do zmiany zasad przystąpienia do strefy euro, do czego Polska zobowiązała się, ratyfikując traktat akcesyjny. W ślad za uznaniem kompetencji państw członkowskich strefy euro do zawarcia umowy o ustanowieniu mechanizmu stabilizacyjnego nie zostały bowiem zmienione zasady traktatowe, na jakich przystąpienie to może nastąpić (kryteria konwergencji, art. 140 TFUE i protokół nr 13 do TUE); w szczególności dodany art. 136 ust. 3 TFUE nie uzależnia możliwości przyjęcia euro od (uprzedniej) ratyfikacji TEMS.

Ewentualne przekazanie kompetencji Komisji Europejskiej, EBC oraz TSUE na mocy postanowień tego traktatu mogłoby tym samym nastąpić dopiero przez jego ratyfikację. Z uwagi na to, że art. 136 ust. 3 TFUE ani nie zobowiązuje Polski do ratyfikacji TEMS, ani nie tworzy podstawy przekazania organom unijnym kompetencji w ramach mechanizmu stabilizacyjnego, ocena konkretnych rozwiązań zawartych w tym traktacie, w szczególności z punktu widzenia przekazania kompetencji, nie mieści się jednak w zakresie niniejszego postępowania. Należy w tym miejscu zauważyć, że najdalej idące wątpliwości podnoszone przez C. Mika (zob. *Opinie...*, „Przegląd Sejmowy” nr 2/2012, s. 158), odnoszące się do kompetencji EMS, dotyczą sytuacji skorzystania przez państwo członkowskie z udzielanego przez niego mechanizmu pomocowego, nie zaś dopuszczalności utworzenia takiego instrumentu bądź zasad uczestnictwa w nim. Ocena taka mogła zostać dokonana dopiero w ramach ewentualnego badania zgodności z Konstytucją ustawy upoważniającej do ratyfikacji TEMS.

7.3.7. Nawet gdyby przyjąć za J. Barczem i K. Kubuj (zob. *Opinie...*, *op.cit.*, „Przegląd Sejmowy” nr 2/2012, s. 163-164), że z art. 2 TEMS wynika obowiązek państw przystępujących do strefy euro jednoczesnego przystąpienia do TEMS, to brak jest jakiegokolwiek wiążącej Polskę normy prawa międzynarodowego lub unijnego, która nakazywałaby przestrzeganie norm zawartych w traktacie międzynarodowym, którego Polska nie jest stroną. Podstawy takiej nie mogą tworzyć TUE i TFUE, ponieważ TEMS nie należy do prawa unijnego tworzonego w ramach kompetencji prawodawczych przysługujących UE. W szczególności za taką podstawę nie może zostać uznany nowo dodany art. 136 ust. 3 TFUE. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że norma uznająca kompetencję państw członkowskich strefy euro, wynikającą z ich suwerenności, do zawarcia umowy takiej, jak TEMS, nie może być interpretowana w ten sposób, by nakładała ona na państwa nieuczestniczące w tworzeniu tego mechanizmu prawny obowiązek przystąpienia do niego.

Skoro znaczenie art. 136 ust. 3 TFUE ogranicza się tylko do oddzielenia kompetencji do zawierania umów międzynarodowych przysługujących państwom członkowskim od kompetencji wyłącznych do prowadzenia polityki pieniężnej strefy euro przeniesionych na UE na podstawie art. 3 ust. 1 lit. c TFUE, to art. 136 ust. 3 TFUE musi być rozumiany w ten sposób, że także państwom członkowskim objętym derogacją nadal przysługuje wynikająca z ich suwerenności kompetencja do zawierania i przystępowania do umów międzynarodowych o tyle, o ile nie narusza to kompetencji wyłącznych UE określonych w TFUE.

7.3.8. Analiza treści decyzji Rady prowadzi do konkluzji, że ustawa o ratyfikacji decyzji nie przekazuje kompetencji organów władzy państwowej w przyjętym przez Trybunał Konstytucyjny rozumieniu art. 90 Konstytucji. Decyzja Rady potwierdza jedynie kompetencję państw członkowskich do ustanowienia mechanizmu stabilności; sama Unia nie zyskuje żadnych uprawnień, których nie miałaby przed wejściem tej decyzji w życie. Uzależnienie pomocy finansowej od spełnienia rygorystycznych warunków ma jedynie zapewnić, by pomoc udzielana była w zgodzie z prawem Unii. Nowy przepis traktatowy nie powierza Unii żadnych nowych kompetencji; nie tworzy podstawy prawnej pozwalającej Unii na podejmowanie jakichkolwiek działań, które nie byłyby możliwe przed wejściem w życie zmiany TFUE.

Można zgodzić się, że dopiero TEMS stwarza taką możliwość, ale w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego samo „stworzenie możliwości” nie jest równoznaczne z przekazaniem kompetencji. Podobny poniekąd problem rozstrzygał Trybunał Konstytucyjny w powoływanym już wyroku z 24 listopada 2010 r., o sygn. K 32/09. TK stwierdził (badając Traktat z Lizbony), że 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” (zob. pkt 2.6 w części III uzasadnienia wyroku o sygn. K 32/09).

Decyzja, czy wiązać się TEMS, a także w jakiej procedurze (ratyfikacyjnej), zostanie podjęta w przyszłości. Również ocena konstytucyjności TEMS może nastąpić dopiero w momencie wiązania (związania) się tą umową międzynarodową. Polska obecnie nie jest sygnatariuszem tego traktatu (nie podpisała go i nie wszczęła postępowania ratyfikacyjnego). Dlatego też analiza treści TEMS nie może determinować oceny ustawy o ratyfikacji decyzji. Zasadnicze znaczenie ma regulacja przewidziana w decyzji Rady, zmieniającej art. 136 ust. 3 TFUE.

Gdyby nawet przyjąć, że już sam art. 136 ust. 3 TFUE stworzył podstawy do modyfikacji warunków przystąpienia Polski do strefy euro (przez stworzenie podstawy utworzenia mechanizmu i obowiązek przystąpienia do TEMS, bez szansy jego

renegocjacji), to należy zgodzić się, że od strony formalnej przekazanie kompetencji nastąpi dopiero wraz z ratyfikacją TEMS. Mając na względzie dynamikę sytuacji w UE, nie można wykluczyć, że w przyszłości warunki przystąpienia do strefy euro mogą zostać zmienione. Wyrażenie zgody na ratyfikację decyzji Rady w trybie art. 90 Konstytucji można by interpretować jako uznanie, że doszło do przekazania kompetencji i wyrażenia zgody na „przyszłe”, nie do końca określone warunki wstąpienia. To rodziłoby niebezpieczeństwo udzielenia „zgody blankietowej” i wątpliwość, czy z chwilą wstępowania do strefy euro istniałyby podstawy do dodatkowej deklaracji Polski w kwestii przystąpienia do TEMS.

7.3.9. Mając na względzie, że ustawa o ratyfikacji decyzji nie prowadzi do przekazania kompetencji organów władzy w rozumieniu art. 90 Konstytucji, zastosowanie trybu przewidzianego w tym przepisie nie byłoby uzasadnione. Za właściwy tryb uchwalenia ustawy o ratyfikacji decyzji należy uznać tryb przewidziany w art. 89 ust. 1 Konstytucji. Zastosowanie trybu przewidzianego w art. 90 Konstytucji może okazać się uzasadnione w przyszłości, tj. w momencie przystąpienia do strefy euro i podjęcia decyzji o związaniu się TEMS. Decyzje w tej kwestii będą wymagały także rozważenia wprowadzenia zmian w Konstytucji, dotyczących pozycji Narodowego Banku Polskiego i Trybunału Stanu.

7.4. Pytanie prejudycjalne przed TSUE w sprawie Pringle.

7.4.1. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego koresponduje ze stanowiskiem Trybunału Sprawiedliwości UE, wyrażonym w uzasadnieniu wyroku z 27 listopada 2012 r. w sprawie Pringle. Należy podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny, dokonując oceny konstytucyjności ustawy o ratyfikacji decyzji, uznał za wiążące stwierdzenie TSUE, że zmiana art. 136 ust. 3 TFUE nie powierza Unii żadnych nowych kompetencji (motyw 73 wyroku), jak również ustalenia TSUE w kwestii ważności i wykładni decyzji Rady.

Trybunał Sprawiedliwości, odpowiadając na wątpliwości przedstawione przez irlandzki *Supreme Court*, stwierdził brak okoliczności podważających ważność decyzji Rady oraz uznał, że postanowienia traktatów (tj. art. 4 ust. 3 i art. 13 TUE oraz art. 2 ust. 3, art. 3 ust. 1 lit. c i art. 3 ust. 2, art. 119-123 i 125-127 TFUE), a także zasada ogólna skutecznej ochrony sądowej nie stoją na przeszkodzie zawarciu między państwami członkowskimi, których walutą jest euro, takiej umowy jak TEMS zawarty w Brukseli 2 lutego 2012 r., ani ratyfikacji owego traktatu przez te państwa członkowskie. Prawo państwa członkowskiego do zawarcia i ratyfikacji wskazanego traktatu nie jest przy tym uzależnione od wejścia w życie decyzji Rady.

7.4.2. TSUE stwierdził po pierwsze, że postanowienia TUE i TFUE nie powierzają Unii szczególnej kompetencji do utworzenia takiego mechanizmu stabilności jak przewidziany w decyzji Rady. Wprawdzie art. 122 ust. 2 TFUE uprawnia Unię do udzielania jednostkowej pomocy finansowej państwom członkowskim napotykałym trudności lub zagrożonym poważnymi trudnościami z powodu klęsk żywiołowych lub nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza ich kontrolą, jednakże przepis ten nie stanowi właściwej podstawy prawnej utworzenia takiego mechanizmu stabilności, jak przewidziany w tej decyzji. Zarówno bowiem stały charakter tego mechanizmu,

jak i cel w postaci zapewnienia stabilności finansowej strefy euro jako całości stoją na przeszkodzie jego powołaniu na podstawie wskazanego postanowienia TFUE. Wprawdzie art. 143 ust. 2 TFUE również pozwala Unii, pod pewnymi warunkami, udzielać państwom członkowskim pomocy wzajemnej, ale postanowienie to dotyczy tylko państw członkowskich, których walutą nie jest euro. W odniesieniu do pytania, czy Unia mogłaby ustanowić mechanizm stabilności analogiczny do przewidzianego w decyzji Rady na podstawie art. 352 TFUE, Trybunał stwierdził, że Unia nie skorzystała z kompetencji przysługującej jej na mocy tego postanowienia, a ono samo w żadnym razie nie nakłada na Unię zobowiązania do działania.

7.4.3. Odnosząc się do zagadnienia zwiększenia kompetencji przyznanych Unii w traktatach na podstawie postanowienia dodawanego decyzją Rady, Trybunał stwierdził, że art. 136 ust. 3 TFUE potwierdza istnienie kompetencji państw członkowskich do ustanowienia mechanizmu stabilności i ma za zadanie zapewnić, by funkcjonował on w zgodzie z prawem Unii, stanowiąc, że pomoc finansowa z tego mechanizmu będzie uzależniona od spełnienia rygorystycznych warunków. Tym samym zmiana nie powierza Unii żadnych nowych kompetencji, ponieważ nie tworzy podstawy prawnej pozwalającej Unii na podejmowanie jakichkolwiek działań, które nie byłyby możliwe przed wejściem w życie tej zmiany TFUE. TSUE zwrócił uwagę, że nawet jeżeli TEMS przewiduje udział instytucji Unii, w szczególności Komisji i EBC, nie powoduje to w każdym razie nieważności decyzji Rady, która dopuszcza jedynie utworzenie przez państwa członkowskie mechanizmu stabilności i milczy na temat ewentualnej roli w tym mechanizmie instytucji Unii.

Trybunał Sprawiedliwości podkreślił z całą mocą, że skoro ani art. 122 ust. 2 TFUE, ani żadne inne postanowienie TUE lub TFUE nie powierzają Unii szczególnej kompetencji do utworzenia stałego mechanizmu stabilności tego rodzaju jak EMS, państwa członkowskie są w świetle art. 4 ust. 1 i art. 5 ust. 2 TUE uprawnione do podejmowania działań w tej dziedzinie. Zmiana art. 136 TFUE na mocy art. 1 decyzji Rady potwierdza jedynie kompetencję przysługującą państwom członkowskim, nie powierza im natomiast żadnej nowej kompetencji. Stąd też zawarcie traktatu takiego jak TEMS jest dopuszczalne, nawet gdyby zaskarżona decyzja nie weszła w życie. TSUE zwrócił przy tym uwagę, że ustanowienie EMS nie narusza także kompetencji Unii do udzielania na podstawie art. 122 ust. 2 TFUE jednostkowej pomocy finansowej jednemu z państw członkowskich w razie stwierdzenia, że napotyka ono trudności lub jest zagrożone poważnymi trudnościami z powodu klęski żywiołowej lub nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza jego kontrolą.

7.4.4. TSUE odniósł się również do relacji EMS i art. 125 TFUE, zgodnie z którym Unia lub państwo członkowskie „nie odpowiada za zobowiązania” innego państwa członkowskiego ani „ich nie przejmuje”. W ocenie TSUE z normy tej wynika, że postanowienie to nie zakazuje Unii i państwom członkowskim wszelkich form pomocy finansowej dla innych państw członkowskich. Zakazuje ono Unii i państwom członkowskim udzielania jedynie takiej pomocy finansowej, która skłaniałaby korzystające z niej państwo członkowskie do odejścia od zrównoważonej polityki budżetowej. Natomiast art. 125 TFUE nie zakazuje udzielania pomocy finansowej przez państwo

lub państwa członkowskie innemu państwu członkowskiemu, które nadal ponosi odpowiedzialność za swoje zobowiązania wobec wierzycieli, jeżeli warunki udzielenia owej pomocy skłaniają to państwo do prowadzenia zrównoważonej polityki budżetowej. Udzielenie pomocy finansowej w ramach mechanizmu stabilności takiego jak EMS jest zatem zgodne z art. 125 TFUE, pod warunkiem że okaże się niezbędne do zapewnienia stabilności finansowej strefy euro w całości i podlega rygorystycznym warunkom. Instrumenty wsparcia na rzecz stabilności, jakie EMS może zastosować na podstawie art. 14-18 TEMS, wskazują, iż nie będzie on gwarantem zobowiązań finansowych państwa członkowskiego beneficjenta. Państwo to nadal będzie ponosić odpowiedzialność za swoje zobowiązania wobec wierzycieli.

7.4.5. Podsumowując, TSUE stwierdził jednoznacznie, że prawo UE nie sprzeciwia się zawarciu przez część państw członkowskich takiej umowy międzynarodowej jak TEMS (stwierdził również, że jest to zgodne z zasadą lojalności). TSUE potwierdził również, że zaangażowanie instytucji unijnych (Komisji Europejskiej, EBC i samego Trybunału) jest zgodne z prawem UE, nie wiąże się z przekazaniem Unii żadnych kompetencji władczych oraz odpowiada kompetencjom, którymi instytucje dysponują na podstawie TUE i TFUE. To znaczy, że z ustanowieniem EMS nie wiąże się powierzenie EMS kompetencji władczych.

7.5. Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego.

W kontekście rozpoznawanego wniosku należy zwrócić uwagę na wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (dalej: FTK) z 12 września 2012 r., sygn. akt 2 BvR 1390/12, zważywszy na podobieństwo (choć nie identyczność) sytuacji, w jakiej znalazło się inne państwo członkowskie, i zakres rozstrzyganych przed FTK zagadnień.

Kontroli konstytucyjności przez FTK podlegała ustawa wyrażająca zgodę na zatwierdzenie decyzji Rady. Rząd niemiecki zaproponował uchwalenie tej ustawy w trybie zwykłym (art. 23 ust. 1 w powiązaniu z art. 59 ust. 1 ustawy zasadniczej), podkreślając w swym uzasadnieniu, iż nie dochodzi do przeniesienia praw zwierzchnich. „Sam art. 136 ust. 3 TFUE nie powoduje uruchomienia mechanizmu stabilizacyjnego, lecz jedynie stwarza państwom członkowskim możliwość utworzenia odpowiednich mechanizmów w oparciu o prawo międzynarodowe. Nie oznacza to w każdym razie przeniesienia kompetencji na organy Unii Europejskiej; środek ten dotyczy raczej kompetencji państw członkowskich oraz regulacji ich stosunku do systemu prawa monetarnego Unii. Jednocześnie mechanizm stabilizacji oparty na prawie międzynarodowym gwarantuje, że odpowiedzialność ponoszą wyłącznie te państwa członkowskie, które uczestniczą w przedmiotowym mechanizmie. W tym kontekście art. 136 ust. 3 TFUE potwierdza suwerenność państw członkowskich, pozostawiając do ich decyzji określenie, czy i w jaki sposób, mechanizm stabilizacyjny zostanie utworzony” (pkt 236).

FTK, stwierdzając konstytucyjność tej ustawy, doszedł do konkluzji analogicznych jak TSUE. FTK podkreślił przede wszystkim, że nowy ust. 3 art. 136 TFUE ustanowił jedynie podstawę prawną powołania mechanizmu stabilności, który będzie mógł być

uruchamiany, jeżeli będzie to niezbędne dla ochrony stabilności finansowej strefy euro jako całości, a udzielana przez niego pomoc podlega „rygorystycznym warunkom”. FTK sformułował zasadniczą konkluzję, stwierdzając, że z postanowieniami ust. 3 art. 136 TFUE nie wiąże się żadne przekazanie praw zwierzchnich przez RFN, w związku z tym co do zasady nie można odwoływać się do kryteriów oceny wynikających z zasady demokracji ustawy zasadniczej: „Z uchwaleniem ustawy dotyczącej art. 136 ust. 3 TFUE nie wiąże się powierzenie przez Bundestag innym aktorom kompetencji polityczno-budżetowych. (...) Sam art. 136 ust. 3 TFUE nie powołuje mechanizmu stabilności, lecz jedynie otwiera możliwość dla państw członkowskich ustanowienia takiego mechanizmu na podstawie międzynarodowo-prawnej. W związku z tym w żadnym wypadku nie dochodzi do powierzenia kompetencji instytucjom Unii Europejskiej” (zob. J. Barcz, J. Kranz, *Powierzenie kompetencji...*, s. 23 i nast.).

Podobne stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny Austrii w wyroku z 16 marca 2013 r., SV-2/12-18.

7.6. Podsumowanie.

7.6.1. Trybunał dostrzega, że chociaż TEMS został zawarty przez państwa członkowskie, których walutą jest euro, poza ramami prawnymi przewidzianymi w traktatach stanowiących podstawę funkcjonowania Unii Europejskiej, a znaczenie normatywne dodanego art. 136 ust. 3 TFUE polega na uznaniu i potwierdzeniu dopuszczalności zawierania przez państwa członkowskie Unii Europejskiej tego typu umów międzynarodowych, powołanie EMS zmieniło w rzeczywistości architekturę Unii Gospodarczej i Walutowej. Powstanie tej instytucji wzmocniło powiązania między państwami sygnatariuszami TEMS. Nie ulega wątpliwości, że istnienie stałego mechanizmu ratunkowego dla państw, które popadły w poważne trudności finansowe, będzie miało wpływ na zasady rozwiązywania problemów z ich wypłacalnością. O ile dotknięte nimi państwo złoży wniosek o udzielenie pomocy z EMS, zostanie ono poddane surowym rygorom dotyczącym wykorzystania tej pomocy, których przestrzeganie nadzorować będą również instytucje europejskie. Państwa przystępujące do TEMS zobowiązują się przy tym, już w chwili podpisania TEMS, do pokrycia swojego udziału w kapitale tej instytucji, a także do wniesienia – po spełnieniu dalszych przesłanek – środków na pokrycie kapitału subskrybowanego, a nawet pokrycia udziałów niewypłacalnych państw członków. Wiąże się to ze znacznym obciążeniem budżetowym dla zobowiązanych państw.

Postanowienia TEMS nie dotyczą jednak państw nienależących do Unii Gospodarczej i Walutowej, czyli objętych derogacją. Utworzenie EMS nie zmieniło zasad przyjęcia wspólnej waluty; jak Trybunał zauważył wcześniej, nie uległy zmianie przepisy traktatowe określające zasady uchylenia derogacji. Należy jednak zauważyć, że w ramach procesu decyzyjnego dotyczącego przyjęcia euro, państwa objęte derogacją, w tym ewentualnie w przyszłości także Polska, będą zobowiązane rozważyć konieczność przystąpienia do EMS. Zagadnienie ratyfikacji TEMS stanie się jednym z istotnych składników przyszłej decyzji politycznej dotyczącej przyjęcia euro, jeśli ten traktat wówczas nadal będzie obowiązywać. Z uwagi na dynamikę przemian

zachodzących w Unii Europejskiej, trudno jest jednak dzisiaj ocenić, czy do chwili wprowadzenia euro przez Polskę TEMS pozostanie umową międzynarodową wiążącą (na zasadzie dobrowolności) tylko państwa posiadające wspólną walutę, czy też zostaną podjęte próby włączenia go do unijnego systemu prawnego.

Dodany art. 136 ust. 3 TFUE przede wszystkim nie zmienił jednak tego, że przystąpienie do strefy euro uzależnione jest – oprócz konieczności spełnienia kryteriów konwergencji ekonomicznej – także od wymogu spełnienia kryteriów konwergencji prawnej. W wypadku Polski będzie to wymagać zmiany wielu aktów normatywnych. Ustawy dostosowujące w przyszłości polskie prawo do wymogów strefy euro, tak jak ewentualna ustawa o udzieleniu zgody na ratyfikację TEMS, będą mogły zostać poddane kontroli Trybunału z punktu widzenia ich zgodności z Konstytucją (art. 188 pkt 1 Konstytucji).

7.6.2. Trybunał Konstytucyjny uznał, że zakwestionowana ustawa o ratyfikacji decyzji nie prowadzi do przekazania kompetencji organów władzy państwowej, w rozumieniu art. 90 ust. 1 Konstytucji. Art. 136 ust. 3 TFUE (umieszczony wśród postanowień szczególnych dla państw członkowskich, których walutą jest euro), nie wiąże się z przekazaniem organizacji międzynarodowej (organowi międzynarodowemu) kompetencji organów władzy państwowej. Przepis ten rozstrzyga wątpliwość, czy w świetle traktatów państwa ze strefy euro mogą świadczyć pomoc wzajemną. Państwa członkowskie skorzystały z tej potwierdzonej możliwości, przystępując do TEMS, traktatu zawartego poza ramami prawnymi UE, co dodatkowo wyklucza tezę o zwiększeniu kompetencji przyznanych UE. Potwierdził to TSUE w odniesieniu do prawa UE i FTK w odniesieniu do prawa krajowego. Nie ma podstaw do twierdzenia, że decyzja Rady stwarza prawno-traktatowe podstawy do przekazania organizacji międzynarodowej – EMS – kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Nie występuje chronologiczna zależność pomiędzy zmianą TFUE a TEMS. Polska nie jest stroną TEMS, TEMS nie nakłada na Polskę żadnych obowiązków, nie powoduje zmian w zasadach wykonywania przez polskie organy kompetencji w zakresie prowadzenia polityki finansowej. Dokonana na mocy decyzji Rady zmiana art. 136 TFUE nie wprowadza też istotnych zmian, mających znaczenie z punktu widzenia ustroju UE.

Trybunał Konstytucyjny, uznając, że zakwestionowana ustawa nie wiąże się z kompetencjami organów władzy państwowej, przyjął, że właściwym trybem uchwalenia ustawy o ratyfikacji decyzji była procedura przewidziana w art. 89 Konstytucji. Konsekwencją tej konstatacji jest stwierdzenie nieadekwatności wskazanego przez wnioskodawcę wzorca kontroli; zastosowanie art. 90 Konstytucji nie byłoby właściwym trybem wyrażenia zgody na ratyfikację. Trybunał Konstytucyjny uznał zatem, że ustawa o ratyfikacji nie jest niezgodna z art. 90 w związku z art. 120 zdanie pierwsze *in fine* Konstytucji.

7.7. Pozostałe wzorce kontroli.

Wnioskodawca zarzucił ponadto, że ze względu na „stworzenie prawnych podstaw do ograniczenia uprawnień Sejmu do prowadzenia polityki budżetowej

oraz uprawnienia Rady Ministrów do prowadzenia polityki gospodarczej, poprzez przyznanie Komisji Europejskiej uprawnienia do określania zasad mechanizmu korygującego gospodarkę finansową państwa”, ustawa o ratyfikacji decyzji dodatkowo narusza art. 219 i art. 146 Konstytucji.

Wnioskodawca postawił zarzut niezgodności ustawy o ratyfikacji decyzji z art. 219 oraz art. 146 Konstytucji, niejako obok głównego zarzutu, przy czym powołał cały art. 219 oraz cały art. 146 Konstytucji, nie uzasadniając w istocie tezy o niezgodności tej ustawy z tymi przepisami.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 3-4 ustawy o TK, wniosek musi zawierać sformułowanie zarzutu niezgodności oraz uzasadnienie postawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie. Trybunał Konstytucyjny uznaje, że właściwe sformułowanie zarzutu i opatrzenie go uzasadnieniem ma znaczenie dla oceny, czy nie zachodzą ujemne (negatywne) przesłanki procesowe, wyznaczenia granic przedmiotowych wniosku i tym samym – zgodnie z art. 66 ustawy o TK – granic kognicji Trybunału, a wreszcie jest niezbędne ze względu na domniemanie konstytucyjności prawa (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 114-115 wraz ze wskazanym tam orzecnictwem).

Brak uzasadnienia zarzutu stanowi ujemną (negatywną) przesłankę procesową uniemożliwiającą merytoryczne rozpoznanie wniosku i w tym zakresie powoduje konieczność umorzenia postępowania (zob. wyroki TK z: 3 czerwca 2002 r., sygn. K 26/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 40 i 15 lipca 2009 r., sygn. K 64/07, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 110). Trybunał Konstytucyjny postanowił, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK umorzyć badanie ustawy o ratyfikacji decyzji z art. 219 i art. 146 Konstytucji.

8. Zarzut niezgodności ustawy o ratyfikacji decyzji z art. 88 Konstytucji oraz z art. 48 ust. 6 TUE.

8.1. Według wnioskodawcy, decyzja Rady została wydana bez podstawy prawnej (wykracza poza ramy art. 48 ust. 6 TUE), a w konsekwencji ratyfikacja tej decyzji przez Polskę prowadzi nie tylko do jej zatwierdzenia w sposób sprzeczny z art. 90 Konstytucji, ale również powoduje, że do porządku prawnego wejdą przepisy, które zostały wprowadzone do TFUE w sposób nielegalny. Z tego względu nie mogą stanowić źródła prawa powszechnie obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej, co dodatkowo narusza art. 88 Konstytucji.

Wnioskodawca zakłada, że negatywna ocena prawidłowości trybu przyjęcia decyzji Rady przesądziłaby o niezgodności ustawy o ratyfikacji decyzji z art. 48 ust. 6 TUE.

Już na wstępie należy zauważyć, że zarzut wnioskodawcy został skonstruowany na dwóch płaszczyznach. Formalnie wnioskodawca bezpośrednio kwestionuje zgodność ustawy krajowej z ratyfikowaną umową międzynarodową, której ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, co mieści się w kognicji Trybunału Konstytucyjnego (art. 188 pkt 2 Konstytucji). Ustawa ratyfikacyjna może podlegać ocenie Trybunału Konstytucyjnego co do jej zgodności z aktem hierarchicznie

wyższym. Nie można przy tym wykluczyć kontroli ustawy z perspektywy dochowania elementów procedury ustawodawczej polskiego prawa krajowego uregulowanych w aktach prawa unijnego (zob. wyrok TK z 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112).

Jednakże na tle niniejszej sprawy wnioskodawca oczekuje w istocie ustalenia, czy art. 48 ust. 6 TUE stanowił właściwą podstawę przyjęcia decyzji Rady, zaś ten aspekt zarzutu wymagałby konfrontacji decyzji Rady w sprawie zmiany art. 136 TFUE z art. 48 ust. 6 TUE, co wykracza poza kognicję Trybunału Konstytucyjnego.

O intencjach wnioskodawcy świadczy uzasadnienie zarzutu. Wnioskodawca, odwołując się do wyroku TK z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, podnosi, że: „Państwa członkowskie zachowują prawo do oceny, czy prawodawcze organy wspólnotowe (unijne) wydając określone przepisy prawa działały w ramach kompetencji przekazanych i wykonywały je zgodnie z zasadami pomocniczości (subsidiarności) i proporcjonalności”. Wnioskodawca pomija jednak kontekst tego stwierdzenia (zob. pkt 10.2. części III uzasadnienia wyroku o sygn. K 18/04). Dalej Trybunał stwierdził, że „Przekroczenie tych ram powoduje, że wydane poza nimi akty (przepisy) nie są objęte zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego”.

Przytoczony fragment rozważań Trybunału Konstytucyjnego odnosił się do zarzutu naruszenia przez art. 234 TWE (obecnie art. 267 TFUE) – w części dotyczącej powinności zadawania pytań prejudycjalnych – przepisów Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że Trybunał Sprawiedliwości jest głównym, ale nie jedynym depozytariuszem uprawnień w zakresie stosowania traktatów w systemie prawnym Wspólnot i Unii Europejskiej. Trybunał Sprawiedliwości orzeka na zasadzie wyłączności (współ z Sądem Pierwszej Instancji – w sprawach objętych kognicją tego sądu) o ważności i wykładni prawa wspólnotowego. W konkluzji Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „[r]atyfikując Traktat akcesyjny oraz Akt dotyczący warunków przystąpienia, Rzeczpospolita Polska zaaprobowwała podział funkcji w ramach systemu organów Wspólnot i Unii Europejskiej. Elementem tego podziału pozostaje przypisanie interpretacji prawa wspólnotowego i troski o jej jednolitość Trybunałowi Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich” (pkt 10.3 w części III uzasadnienia wyroku o sygn. K 18/04). Powyższy pogląd został podtrzymany w postanowieniu TK z 19 grudnia 2006 r., sygn. P 37/05 (OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 177). Trybunał podkreślił, że podział kompetencji pomiędzy sądy państw członkowskich a ETS w zakresie wykładni i stosowania prawa wspólnotowego jest następujący: wykładnia należy do ETS, a stosowanie prawa – rozumiane jako zastosowanie normy prawa wspólnotowego do ustalonego przez sąd stanu faktycznego – należy do sądu państwa członkowskiego, który w danej sprawie jest związany wykładnią (zob. pkt 4.1 w części III uzasadnienia postanowienia o sygn. P 37/05).

8.2. Należy zatem stwierdzić, że Trybunał Konstytucyjny nie jest upoważniony do orzekania o ważności aktów Unii Europejskiej. „O tym, czy Unia bądź odpowiednia instytucja unijna dysponowała kompetencją do ustanowienia aktu, decyduje, zgodnie z Traktatami, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, kontrolując m.in.

legalność aktów unijnych (art. 263 TFUE) oraz rozstrzygając o ważności tych aktów w trybie prejudycjalnym (art. 267 TFUE). Powodem orzeczenia o nieważności aktu może być m.in. brak kompetencji do jego wydania” (K. Wójtowicz, *Kontrola konstytucyjności aktów Unii Europejskiej podjętych ultra vires – między pryncypiami a lojalną współpracą*, [w:] *W służbie dobru wspólnemu*, red. R. Balicki, M. Masternak-Kubiak, Warszawa 2012, s. 518).

W wyroku z 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09 (OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 97), TK stwierdził: „Państwa członkowskie mają kompetencje do wystąpienia ze skargą do sądów unijnych na legalność aktów prawa pochodnego (art. 263 TFUE). Ponadto sądy państw członkowskich występują w trakcie prowadzonego postępowania z pytaniami prejudycjalnymi w razie wątpliwości co do ważności aktów wydanych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii (art. 267 TFUE). Trybunał Sprawiedliwości wyraża pogląd, że sądy krajowe nie mają kompetencji do orzekania o nieważności aktów prawa pochodnego. Wyłączne kompetencje w tej dziedzinie mają sądy unijne (por. wyrok TS z 22 października 1987 r. w sprawie C-314/85, Foto-Frost, Zb. Orz. 1987, s. 4199)”.

W ramach kompetencji przewidzianej w art. 267 TFUE, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej rozpatrzył wniosek *Supreme Court* (Irlandia) z 3 sierpnia 2012 r. o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (sprawa C-370/12). Jak wspomniano wyżej (zob. pkt 7.4 części III niniejszego uzasadnienia), TSUE w wyroku w sprawie Pringle stwierdził – ustosunkowując się do zarzutu braku kompetencji, ponieważ pytanie dotyczy ważności przepisu prawa pierwotnego – że jako instytucja powołana na podstawie art. 19 ust. 1 akapitu pierwszego TUE do zapewnienia poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów, jest właściwy do badania ważności decyzji Rady Europejskiej wydanej na podstawie art. 48 ust. 6 TUE. Jednocześnie uznał, że zmiana art. 136 TFUE nie powierza Unii żadnych nowych kompetencji, a zatem mogła być dokonana z zastosowaniem uproszczonej procedury, zgodnie z art. 48 ust. 6 TUE.

8.3. Odnosząc się do zarzutu niezgodności ustawy o ratyfikacji decyzji z art. 48 ust. 6 TUE, należy stwierdzić, że wskazany wzorzec kontroli jest wzorcem nieadekwatnym. Kontrola trybu uchwalenia ustawy polega na zbadaniu zgodności procedury uchwalenia aktu (kwestionowanych przepisów) z wymaganiami wynikającymi z przepisów regulujących postępowanie ustawodawcze oraz dotyczących tych kwestii przepisów konstytucyjnych. Stąd też należy uznać, że pomiędzy kwestionowaną ustawą (ustawa o ratyfikacji decyzji) a wzorcem kontroli (art. 48 ust. 6 TUE) nie występuje relacja adekwatności. Treść decyzji Rady została przeanalizowana w niniejszej sprawie jako materialna zawartość upoważnienia wyrażonego w ustawie o ratyfikacji. Ocena, czy – w świetle art. 48 ust. 6 TUE – przyjęta w decyzji Rady zmiana zwiększa kompetencje przyznane Unii Europejskiej i czy została podjęta we właściwym trybie, nie mieści się w ramach tej analizy. Art. 48 ust. 6 TUE może stanowić wzorzec kontroli w kontekście oceny trybu podjęcia samej decyzji Rady (tak stało się w postępowaniu przed TSUE). Oceny legalności decyzji Rady dokonał TSUE w wyroku w sprawie Pringle.

Stwierdził: „W wyniku rozpatrzenia pierwszego pytania nie stwierdzono niczego, co by podważało ważność decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro”.

Biorąc pod uwagę, że ani z treści przepisów, ani z treści wniosku i uzasadnienia nie dało się wyprowadzić wspólnej płaszczyzny porównawczej kwestionowanej regulacji z wzorcem kontroli, Trybunał uznał, że ustawa o ratyfikacji nie jest niezgodna z art. 48 ust. 6 TUE.

8.4. Wnioskodawca postawił również zarzut niezgodności ustawy o ratyfikacji decyzji z art. 88 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (ust. 1); zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa (ust. 2); umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie są ogłaszane w trybie wymaganym dla ustaw. Zasady ogłaszania innych umów międzynarodowych określa ustawa (ust. 3).

Wnioskodawca nie wykazał, na czym miałyby polegać naruszenie art. 88 Konstytucji przez zakwestionowaną ustawę. Brak uzasadnienia zarzutu stanowi ujemną (negatywną) przesłankę procesową uniemożliwiającą merytoryczne rozpoznanie wniosku i w tym zakresie powoduje konieczność umorzenia postępowania. W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny postanowił, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, umorzyć postępowanie w zakresie badania ustawy o ratyfikacji decyzji z art. 88 Konstytucji ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

9. Wniosek o „wykładnię”.

Wnioskodawca wnosi w końcowej części wniosku „o dokonanie przez Trybunał Konstytucyjny wykładni dotyczącej formy związywania się przez Rzeczpospolitą Polską decyzjami organu ponadnarodowego jakim jest Rada Europejska oraz wykładni dotyczącej procedury obowiązującej organy władzy państwowej w Polsce do przyjmowania i negocjowania takich decyzji”. Tak sformułowany wniosek o „wykładnię” należy potraktować jako niedopuszczalny. Trybunał Konstytucyjny nie jest właściwy do ustalania powszechnej wykładni ustaw, rozumianej jako wydawanie – w odrębnie unormowanej procedurze – abstrakcyjnej odpowiedzi w kwestii znaczenia i prawnej treści określonego przepisu ustawy. Ustalanie powszechnej wykładni ustaw należało do właściwości polskiego Trybunału Konstytucyjnego w latach 1989-1997.

Można zakładać, że wnioskodawca ma tego świadomość i w istocie zarzuca brak określonego uregulowania w ustawie o umowach międzynarodowych. Wnioskodawca nie przedstawia jednak odpowiedniego wzorca kontroli, a sam wniosek „o dokonanie wykładni” został umieszczony nie w *petitum* pisma, ale w końcowym fragmencie uzasadnienia. Nie sposób zatem potraktować tak sformułowanego wniosku jako przedmiotu zaskarżenia (np. art. 2 ustawy o umowach międzynarodowych w zakresie, w jakim nie przewiduje...). Gdyby nawet rozpatrywać tak sformułowany

problem, to brak wspomnianej regulacji należałoby potraktować jako zaniechanie legislacyjne. Wydaje się jednak, że zrekonstruowanie w tym wypadku przedmiotu zaskarżenia w oparciu o zasadę *falsa demonstratio non nocet*, nie znajduje podstaw (por. wyrok z 24 listopada 2010, sygn. K 32/09, pkt 1.2 w części III uzasadnienia – TK zakwalifikował jako zaniechanie legislacyjne brak szczegółowej regulacji mechanizmu współdziałania Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii).

Postępowanie w zakresie wniosku „o dokonanie przez Trybunał Konstytucyjny wykładni (...)” podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Mając powyższe na względzie, Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Zbigniewa Cieślaka
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. akt K 33/12

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 czerwca 2013 r. o sygn. K 33/12.

Przyłączam się do argumentacji przedstawionej w tej sprawie w zdaniu odrębnym sędziego TK Mirosława Granata. Uważam, że ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro (Dz. U. poz. 748; dalej: ustawa o ratyfikacji decyzji) jest niezgodna z art. 90 Konstytucji. Dodatkowo pragnę zwrócić uwagę, że rozprawa w sprawie o sygn. K 33/12 ujawniła występowanie rozbieżności w rozumieniu podstawowych sformułowań zawartych w tym przepisie ustawy zasadniczej. Odnosi się to zwłaszcza do kategorii „kompetencji”, będącej osią znaczeniową art. 90 Konstytucji. Stąd też pojawia się konieczność nie tylko zredefiniowania, ale wręcz zdefiniowania pojęcia kompetencji na użytek stosowania tego przepisu Konstytucji. Ponieważ zakres podmiotowy władzy państwowej jest szeroki i zróżnicowany, należy wyjść (a przynajmniej spróbować) od znaczenia możliwie ogólnego, którego treść odbiega od typowych ujęć administracyjnoprawnych – np. kompetencja w rozumieniu art. 90 Konstytucji to przeniesienie na podstawie umowy międzynarodowej na rzecz organizacji międzynarodowej lub do właściwości organu międzynarodowego pola prawnie wyznaczonej aktywności organu władzy państwowej, której cechami konstytutywnymi są treść i sposób decydowania w sprawach przekazanych oraz przypisanie podmiotowi przejmującemu odpowiedzialności za działanie. Bez uporządkowania znaczenia powyższego pojęcia właściwie niemożliwe jest poprawne rozumienie i stosowanie art. 90 Konstytucji.

W ogólnym ujęciu kompetencja nie może być sprowadzana tylko do działań władczych i jawi się jako szczególnie konglomerat czynności prawnych i działań faktycznych, osadzonych w konkretnych kontekstach społecznych, gospodarczych, prawnych, ale kwalifikowanych doniosłością skutków podejmowanych czynności i dokonywanych działań.

Rozprawa przeprowadzona w niniejszej sprawie nie dała także jasnej odpowiedzi na pytanie o relacje normatywne między art. 90 i art. 89 Konstytucji, co jest oczywistą konsekwencją nieładu pojęciowego w art. 90 Konstytucji.

Zmiana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, ze zm.; dalej: TFUE) przez dodanie art. 136 ust. 3 powoduje realne i ważne – moim zdaniem – zmiany w prawnym i faktycznym otoczeniu państw członkowskich Unii. Ratyfikacja decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE rozpoczyna istotny nowy rozdział relacji państwa polskiego, z trudnymi do przewidzenia, doniosłymi konsekwencjami (to także wskazuje na zasadność zastosowania procedury określonej w art. 90 Konstytucji) i to w każdej fazie procesu dochodzenia do strefy euro, zarówno przed wejściem do systemu, jak i po wejściu.

Podkreślić jednocześnie należy jedność merytoryczną i funkcjonalną art. 136 ust. 3 TFUE i pozostałych ustępów tego artykułu, które ustanawiają podstawy prawne środków (aktów prawnych) podejmowanych przez Radę Europejską w celu koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich strefy euro (zob. A. Nowak-Far, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, t. 2, Warszawa 2012, s. 803). Rozpatrzenie konsekwencji decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE w takim kontekście skutkuje niezasadnością poglądu Trybunału Konstytucyjnego wyrażonego w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 33/12, że dodana norma nie wskazuje ani organizacji międzynarodowej, ani organu takiej organizacji, której miałyby zostać przekazane kompetencje przysługujące organom władzy państwowej; nie powierza Unii żadnych nowych kompetencji ani nie określa dziedziny i zakresu przekazania kompetencji. Z art. 136 TFUE bowiem wynikają jednoznacznie wszystkie te elementy, ze szczególnym dookreśleniem w ust. 3 tego przepisu zakresu przedmiotowego kompetencji przekazywanej Unii. Tym samym, w mojej ocenie, ustawa o ratyfikacji decyzji podlegała trybowi przewidzianemu w art. 90 Konstytucji.

Z podanych wyżej względów czułem się zobligowany do zgłoszenia zdania odrębnego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 czerwca 2013 r. o sygn. K 33/12.

Zdanie odrębne

sędziego TK Mirosława Granata
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. akt K 33/12

Punktem wyjścia dla rozważenia sprawy trybu ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu

o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro (Dz. Urz. UE 91 z 6.04.2011, s. 1), jest dla mnie zasada konstytucjonalizmu. Konstytucja, nawet w warunkach rozwoju Unii Europejskiej oraz prawa europejskiego, pozostaje najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej (art. 8 ust. 1). Prymat ustawy zasadniczej w systemie źródeł prawa obowiązującego w Polsce, pozostaje naczelną zasadą Konstytucji, mimo pogłębiania współpracy międzynarodowej i integracji europejskiej. Trybunał Konstytucyjny tego rodzaju podejście do znaczenia Konstytucji wyraził w swoim orzecznictwie związanym z różnymi aspektami członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Miało to miejsce na wstępie procesu integracji, czego przejawem jest wyrok z 11 maja 2005 r. o sygn. K 18/04 (OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49) dotyczący Traktatu Akcesyjnego, jak i w toku tego procesu. Przykładem jest wyrok z 24 listopada 2010 r. o sygn. K 32/09 (OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 108) dotyczący Traktatu Lizbońskiego. Trybunał wprowadził wówczas do swojego *acquis* „tożsamość konstytucyjną”.

1. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, na gruncie art. 136 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, ze zm.; dalej: TFUE) nie wchodzi w grę „przekazanie kompetencji” w przyjętym rozumieniu art. 90 Konstytucji. Polska nie jest adresatem badanego przepisu. Nie nakłada on na nasz kraj żadnego zobowiązania, gdyż znajdujemy się poza strefą euro. Nie możliwe jest podleganie rygorom Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji (dalej: EMS), skoro przesłanką jaką jest członkostwo w strefie euro nie jest spełniona. Z kolei, w stosunku do państw członkowskich strefy euro do których art. 136 ust. 3 TFUE jest adresowany, przepis ten nie nakłada nowych obowiązków lub zadań i nie przewiduje nowych obszarów działalności lub odpowiedzialności czy to Unii Europejskiej jako całości, czy też jej konkretnych instytucji. Znaczenie tego przepisu sprowadza się w tym przypadku do uznania kompetencji państw członkowskich których walutą jest euro, do zawierania między sobą traktatów. Art. 136 ust. 3 TFUE ujęty więc został przez Trybunał jako nie wywołujący, w szczególności dla państwa pozostającego poza strefą euro, skutku prawnego. Wobec państwa ze strefy euro, przepis ten potwierdza zaś prawo do zawierania między nimi traktatów.

2. Trybunał znaczenie analizowanego przepisu odczytał nietrafnie, przede wszystkim w pierwszym ze wspomnianych zakresów, tj. w odniesieniu do Polski. Jesliby podzielić ocenę Trybunału, że jego znaczenie jest „neutralne”, to zmiana TFUE nie miałaby sensu. Celem zmiany byłoby jedynie potwierdzenie faktu, że państwa członkowskie mogą Traktat (jakim jest EMS) zawrzeć, niejako obok prawa Unii Europejskiej.

Znaczenie art. 136 ust. 3 TFUE polega na tym, że państwa członkowskie EMS (i zarazem strefy euro), poprzez zawieranie traktatów na gruncie badanego przepisu, współwyznaczają warunki funkcjonowania strefy euro („jako całości”), bez udziału Polski, do której to strefy Polska, z mocy Traktatu Akcesyjnego, zobowiązana jest należeć. Zmiana ta będzie wiązać nasz kraj w momencie wejścia do tej strefy, gdyż

musimy wówczas związać się Traktatem o utworzeniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności (dalej: TEMS). Przepis ten w momencie wejścia do strefy euro ukształtuje warunki wykonywania kompetencji organów państwowych przekazanych Traktatem Akcesyjnym. Na jego gruncie istnieje związek funkcjonalny między Europejskim Mechanizmem Stabilizacji a członkostwem w strefie euro, które to członkostwo (w strefie euro) jest zobowiązaniem podjętym w momencie akcesji. Na jego podstawie, państwa określają (EMS już funkcjonuje) warunki naszego członkostwa w unii walutowej. Wskazany związek między członkostwem w EMS a członkostwem w strefie euro, decyduje o relacji badanego przepisu z art. 90 Konstytucji. Art. 136 ust. 3 TFUE aktualizuje warunki naszego członkostwa w strefie euro. Wyznacza przynajmniej warunki na jakich będą wykonywane przekazane kompetencje organów państwowych. Im dłużej trwa derogacja członkostwa Polski w strefie euro, tym dłużej nasz kraj nie bierze udziału w jej kształtowaniu, a zobowiązany jest do niej należeć. Wspomniany związek funkcjonalny zmienia warunki naszego członkostwa w strefie euro określony w momencie ratyfikacji Traktatu Akcesyjnego. Inne państwa współokreślają warunki naszego członkostwa w tej strefie. Prowadzi to do wniosku, że ma miejsce materialna modyfikacja sposobu wykonywania przekazanych kompetencji, do czego nasz kraj musi dostosować się. Nie ma więc podstawy do twierdzenia, że art. 136 ust. 3 TFUE „Polski nie dotyczy”. Na jego gruncie następuje zmiana (nie podejmuję się rozstrzygania tego, czy jest to zmiana korzystna czy niekorzystna) w warunkach członkostwa Polski w unii walutowej. Ratyfikacja zmiany TFUE jest właściwe jedynym momentem w którym Polska współdecyduje o kształcie owych nowych warunków uczestnictwa w strefie euro. Trzeba przy tym zwrócić uwagę, raz jeszcze, że EMS funkcjonuje. Wcale nie jest bytem potencjalnym.

Znaczenie prawne art. 136 ust. 3 TFUE można wyrazić jeszcze w taki sposób, że wywołuje on skutek, który określam jako zobowiązująco-rozporządzający. Polska zobowiązuje się na gruncie tego przepisu do przeniesienia kompetencji organów na EMS, nie później niż w momencie uchylecia czasowej derogacji. Termin z art. 136 ust. 3 TFUE, iż państwa członkowskie „mogą” ustanowić [...], nie oznacza swobody lub wolności przystępowania do EMS, tak jak termin ten wydaje się rozumieć Trybunał Konstytucyjny. W istocie, chodzi o obowiązek przyjęcia przez państwo członkowskie TEMS, w celu wykonania zobowiązania przyjętego w Traktacie Akcesyjnym. Słowo „mogą” wskazuje tu jedynie na możliwy różny moment wejścia do EMS.

EMS (uruchamiany, jeśli będzie to niezbędne do ochrony stabilności strefy euro jako całości) ze swej istoty, oznacza dzielenie się przez państwa członkowskie strefy euro kompetencjami i przekazywanie ich na rzecz EMS (por. opinia M. Szydło dla Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu). Natomiast rozporządzanie tymi kompetencjami przez EMS, następuje, w przypadku Polski, po uchyleniu derogacji, ale zobowiązanie do ich przekazania następuje obecnie. Zobowiązania te wiążą Polskę już teraz, natomiast ich skutek (wejście w życie), jest odroczony.

3. Trybunał stwierdził, że pogląd wnioskodawcy, iż art. 136 ust. 3 TFUE zawiera zobowiązanie się państw członkowskich strefy euro do uczestniczenia w mechanizmie

stabilizacyjnym, jest zbyt daleko idący. Trybunał nie podał podstawy na jakiej opiera ocenę, że dane założenie wnioskodawcy jest nietrafne. Pogląd Trybunału, wedle którego badanemu przepisowi tak dalece idącego znaczenia nie można przypisać, jest pozbawiony mocnej podstawy. Jest on wątpliwy, jeśli weźmiemy pod uwagę brzmienie innych przepisów TEMS. Motyw 7 preambuły TEMS stanowi, że „wszystkie państwa członkowskie strefy euro staną się członkami ESM”. Wykładnia systemowa przepisów TEMS zdaje się wskazywać, iż racja co do znaczenia art. 136 ust. 3 TFUE leży po stronie wnioskodawcy.

W świetle art. 136 ust. 3 TFUE, będąc członkiem strefy euro, nie można pozostać poza EMS. Okoliczność ta rzutuje na rozumienie warunków wejścia do strefy euro uzgodnionych w Traktacie Akcesyjnym. Państwo które chce być członkiem strefy euro, musi być uczestnikiem EMS. Zależność ta prowadzi do wniosku, że poddanie się przez nasze państwo rygorystycznym warunkom udzielania wszelkiej niezbędnej pomocy finansowej w ramach EMS (jak to stanowi art. 136 ust. 3 TFUE) wymaga uznania, że art. 90 Konstytucji jest adekwatnym wzorcem dla kontroli takiego przepisu. Jeśli słowo „mogą” z art. 136 ust. 3 TFUE oznacza jedynie możliwość wyboru wejścia do EMS, a nie pełną swobodę w tym względzie państwa członkowskiego aspirującego do unii walutowej, istotą zaś EMS jest posiadanie kompetencji, które należą do państw członkowskich, to należy wnosić że na podstawie art. 136 ust. 3 TFUE dochodzi do przyjęcia zobowiązania polegającego na przekazaniu określonych kompetencji organów władzy państwowej. Uznanie, że zastosowanie w przedmiotowej sprawie art. 90 Konstytucji jest nieadekwatne, rodzi pytanie, jaki inny Traktat może być poddany kontroli w trybie art. 90 Konstytucji? Uważam, że dany wzorzec kontroli został dobrany właściwie. Trybunał orzekając w sentencji wyroku, że, tu sparafrazując jego myślenie, „nie dysponujemy miarą w art. 90 Konstytucji, dla oceny tego rodzaju przepisu”, zawęża znaczenie art. 90 Konstytucji.

Jestem przekonany, że art. 90 Konstytucji stosuje się nie tylko do umów stanowiących podstawę przekazania kompetencji organów państwowych, ale również do umów zmieniających zakres przekazanych kompetencji lub istotne elementy tych kompetencji, a także warunki wykonywania przekazanych kompetencji. Art. 136 ust. 3 TFUE zmienia w istotny sposób zasady funkcjonowania unii walutowej, zmienia zatem warunki wykonywania przekazywanych przez Polskę kompetencji w zakresie polityki pieniężnej, objętych Traktatem Akcesyjnym. Podpada zatem pod art. 90 Konstytucji.

Gdy ustrojodawca projektował art. 90 Konstytucji, to swoistym horyzontem dla niego była akcesja Polski do Unii Europejskiej. Bez wątpienia, nie brał on pod uwagę posługiwania się przez Unię „metodą schengenską”. Nie przewidywano, że metoda ta będzie szerzej stosowana. Przyjmowany w niniejszym orzeczeniu Trybunału sposób rozumienia „przekazania kompetencji” wydaje się zaś na tyle zawężony, że testu z przekazania kompetencji na gruncie art. 90 Konstytucji, jak wolno sądzić, może nie przejść większość traktatów integracyjnych. Na wskutek zbiegu tych czynników, integracja europejska szerzej pojęta, przechodzi obok art. 90 Konstytucji. Sprzyja temu także pogląd doktrynalny o domniemaniu roli art. 89 Konstytucji w kontroli

aktów integracyjnych. Tymczasem, według mnie, nie jest wykluczone to, że oba tryby ratyfikacji mogą być tu równoległe wobec siebie. Stąd, moim zdaniem, dany przepis Konstytucji, wyrażając tę myśl pewnym skrótem „traci” na swoim znaczeniu. Wracam do pytania, kiedy przepis ten może znaleźć zastosowanie, skoro wiadomo, że ustawa z dnia 20 lutego 2013 r. o ratyfikacji Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Węgrami, Maltą, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji, sporządzonego w Brukseli dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. poz. 283) została także uchwalona „w małej ratyfikacji”. Nie sposób nie przywołać w tym miejscu faktu, że prawodawca w 2011 r. zrezygnował z uzgodnionej przez siły polityczne noweli do Konstytucji, wprowadzającej „rozdział europejski”, jako odpowiadający wymogom funkcjonowania Polski w UE. Zakładał on uchylenie art. 90 Konstytucji. Wnoszę stąd, że ocena projektodawcy zmiany Konstytucji co do pojmowania art. 90 zmierzała w tym kierunku, że w znaczeniu kształtowanym w orzecznictwie, jest on „niewystarczający” dla funkcjonowania naszego kraju w Unii Europejskiej. Ustrojodawca nie podjął jednak tego projektu. Wskazywałoby to na aktualność wspomnianej roli klauzuli z art. 90 Konstytucji.

4. Myśl Trybunału, że nie podejmuje się w niniejszej sprawie kontroli art. 136 ust. 3 TFUE z tego powodu iż nie „wypowiada się na przyszłość”, jest dla mnie nie przekonująca, z punktu widzenia konstytucyjnej kompetencji Trybunału. Co bowiem oznaczać ma myśl, że TK nie wypowiada się na przyszłość? Art. 136 ust. 3 TFUE zawiera normę prawną, która ma określoną treść, i która rodzi określone skutki. Jeśli wspomniane stanowisko TK byłoby poprawne, to musiałoby ono udaremniać wypowiedzianie się Trybunału co do wielu przedmiotów kontroli. Trybunał, w większości przypadków, oceniając obowiązujący przepis lub normę „wypowiada się na dziś” i „na przyszłość”. Ma to miejsce przy różnego rodzaju wyrokach, i w różnych sprawach (np. zakresowych, interpretacyjnych lub w toku kontroli prewencyjnej, gdy ustawa nie weszła jeszcze w życie).

5. „Przekazywanie kompetencji” organów państwa w dziedzinie gospodarki lub finansów, wynikające z dynamizmu procesów integracyjnych Unii Europejskiej (np. TEMS, Pakt Fiskalny), może przybrać formę bardziej złożoną, aniżeli miało to miejsce wcześniej, przykładowo, w przypadku Traktatu Akcesyjnego lub traktatów reformujących Unię. Nasz kraj zobowiązał się w Traktacie Akcesyjnym do przekazania na rzecz UE kompetencji w zakresie polityki pieniężnej. Nie jest natomiast wiadome to, kiedy, w jakim momencie, nastąpi aktualizacja tego obowiązku. Przekazanie kompetencji organów państwowych ma tu charakter dwuetapowy (najpierw Traktat Akcesyjny, następnie wprowadzenie euro). W każdym razie, kompetencje z zakresu

polityki pieniężnej (objęte Traktatem Akcesyjnym) będą wykonywane na warunkach określonych, między innymi, w art. 136 ust. 3 TFUE, gdy państwa strefy euro ustalą jednostronnie warunki działania EMS, wobec państw, które wprowadzą euro, określając tym samym istotne warunki wykonywania kompetencji przekazanych w ramach unii walutowej.

6. Stosowanie art. 90 Konstytucji, nie powinno polegać na tym, jak zakłada Trybunał w niniejszej sprawie, że normie którą bada, zarzuca się brak „wskazania dziedziny i zakresu przekazania” lub/i to, że nie wymienia ona z nazwy Unii Europejskiej. Takie właściwości analizowanego przepisu nie muszą być znamięm braku „przekazywania kompetencji”. Norma na mocy której dochodzi do transferu kompetencji nie musi tego nam „pokazywać”. Metoda podejścia TK powinna być tu głębsza. Trybunał jako organ chroniący normy Konstytucji winien, z punktu widzenia art. 90 Konstytucji, wykazać dlaczego w badanym przepisie, jego zdaniem nie następuje (lub następuje) przekazanie kompetencji. W naszym przypadku, Trybunał przyjmuje, że skoro art. 136 ust. 3 TFUE nie wskazuje dziedzin i zakresu przekazania kompetencji, ani nie wymienia nazwy Unii Europejskiej, to nie mamy do czynienia z przekazaniem kompetencji. Dopiero negatywny wynik zastosowania testu co do przekazania kompetencji mógłby prowadzić do konkluzji, że właściwy w danej procedurze ratyfikacji jest art. 89 Konstytucji.

7. Dla odczytania znaczenia art. 90 Konstytucji i jego wykładni jako adekwatnego wzorca kontroli w niniejszej sprawie, znaczenie ma okoliczność, że przyjęte przez ustrojodawcę w tym przepisie większości głosów, pokazują rolę uzyskiwania kompromisu ze strony rządzących i opozycji w parlamencie, dla akceptacji udziału naszego kraju w procesach integracyjnych. W ocenie ustrojodawcy nie wystarcza tu większość rządowa (partyjna). Zarazem, wspomniana integracja przebiega w sposób złożony. Obok Traktatu Akcesyjnego i traktatów reformujących pojawiły się traktaty oparte na „metodzie schengenńskiej”, które spełniają funkcję integracyjną. Artykuł 90 Konstytucji, wymuszający współdziałanie większości rządowej i opozycji, powinien swoją treścią, w interpretacji Trybunału Konstytucyjnego obejmować je, jeśli ustali się (jak wspomniałem o tym wyżej), że na gruncie owej metody następuje przekazywanie kompetencji. Przystępując do takiej analizy, Trybunał musi brać pod uwagę znaczenie obydwu ważących tu przepisów Konstytucji (tj. art. 89 i art. 90).

W Konstytucji, w sensie ścisłym, to Rada Ministrów prowadzi politykę zagraniczną (art. 146 Konstytucji). Jeśli jednak Rada Ministrów zawiera traktaty co do ratyfikacji, których niezbędna jest zgoda parlamentu wyrażana w trybie art. 89 lub art. 90 Konstytucji, wówczas relacja Rada Ministrów – Sejm wygląda tak, że Sejm sprawuje kontrolę nad rządem w zakresie polityki zagranicznej i spraw europejskich. Rada Ministrów, obojętnie o jaką siłą polityczną oparta, jak zakładam, będzie skłonna przywoływać art. 89 Konstytucji. Jest to droga łatwiejsza (większość rządowa nie musi przekonywać opozycji). Każdy rząd, można założyć, będzie chciał nią iść, z czym wiąże się pomniejszanie znaczenia art. 90 Konstytucji. Rolą Trybunału Konstytucyjnego

jest natomiast ocena tego, czy większość rządowa prawidłowo dokonuje wykładni tego przepisu Konstytucji.

Kwestię prowadzenia polityki zagranicznej sygnalizuję dlatego, aby odeprzeć rozumowanie, że uznanie adekwatności art. 90 Konstytucji jako wzorca w niniejszej sprawie, oznaczałoby powierzenie Sejmowi „prowadzenia spraw zagranicznych/europejskich”. Sejm ma zapewnioną kontrolę nad nimi, poprzez art. 90 Konstytucji. Taki był zamysł ustrojodawcy. Zamysł ten pragnąłem przypomnieć, decydując się na złożenie zdania odrębnego.

8. Przebieg rozprawy wskazuje, że możliwe jest jeszcze inne rozumowanie co do wskazywania, że w danej sprawie art. 90 Konstytucji jest adekwatnym wzorcem kontroli. Mam tu na myśli argumentację związaną z trybem dokonywania zmian w traktacie, który był już ratyfikowany, w trybie tzw. dużej ratyfikacji. Uważałem jednak za właściwe podniesienie, w pierwszym rzędzie, argumentów o charakterze merytorycznym.

Zdanie odrębne

sędziego TK Marka Kotlinowskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. akt K 33/12

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 wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 czerwca 2013 r. o sygn. K 33/12.

Przyłączam się do argumentacji przedstawionej w tej sprawie w zdaniach odrębnych sędziego TK Mirosława Granata oraz sędziego TK Marka Zubika.

Zdanie odrębne

sędzi TK Teresy Liszcz
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. akt K 33/12

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 całego wskazanego wyżej wyroku.

Inaczej niż Trybunał, uważam bowiem, że ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro (Dz. U. poz. 748; dalej: ustawa ratyfikacyjna) jest niezgodna z art. 90 w związku z art. 120 zdanie

pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z powodu niewłaściwego trybu jej uchwalenia.

UZASADNIENIE

1.1. Zaskarżona ustawa ratyfikacyjna wyraża zgodę na ratyfikację decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro (Dz. Urz. UE L 91 z 6.04.2011, s. 1; dalej: Decyzja). Decyzja ta zmienia Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, ze zm.; dalej: TFUE), przez dodanie do art. 136 ustępu 3, stwarzając tym samym podstawę do przekazania, w drodze umowy międzynarodowej zawartej przez państwa członkowskie, których walutą jest euro (dalej: państwa strefy euro), niektórych kompetencji państw tej strefy z zakresu polityki finansowej, utworzonej przez nie międzynarodowej organizacji, co będzie dotyczyć także Polski od momentu uchylenia derogacji naszej przynależności do unii walutowej. Z tego względu ustawa ta powinna, moim zdaniem, zostać uchwalona w jednym z alternatywnych trybów określonych w art. 90 ust. 2 i 3 w związku z ust. 4 Konstytucji, a nie w trybie „zwykłym”, uregulowanym w art. 120 zdanie pierwsze Konstytucji, w którym została faktycznie przyjęta.

1.2. Postanowienie art. 136 ust. 3 TFUE należy odczytywać w kontekście ust. 1 i 2 tego artykułu, dotyczących środków, które Rada Europejska (dalej: RE) może przyjmować w odniesieniu do państw strefy euro, w celu wzmocnienia koordynacji i nadzoru ich dyscypliny budżetowej oraz określenia kierunków ich polityki gospodarczej. Dodany mocą Decyzji ust. 3 art. 136 TFUE wprowadza w istocie nowy instrument służący tym samym celom, tyle że nie stworzony bezpośrednio przez organy UE, lecz – za ich przyzwoleniem – przez państwa członkowskie połączone unią walutową. Z całą pewnością nie jest to więc nieistotna zmiana TFUE, na co wskazywałoby jej wprowadzenie w trybie uproszczonym.

1.3. Art. 136 ust. 3 TFUE w istocie zobowiązuje państwa strefy euro do ustanowienia mechanizmu stabilności. Mechanizm taki – Europejski Mechanizm Stabilności (dalej: EMS), został przez nie stworzony w drodze zawarcia umowy międzynarodowej – Traktatu o utworzeniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności (dalej: TEMS) – podpisanej przez państwa strefy euro 2 lutego 2012 r. O tym, że art. 136 ust. 3 TFUE stanowi „unijną podstawę” EMS, świadczy przebieg procesu decyzyjnego, który doprowadził do podjęcia Decyzji, jej motywy wyrażone w pkt 2-6 preambuły oraz ustalenia co do podstawowych elementów EMS dokonane na posiedzeniach RE (zob. pkt 5-8 konkluzji szefów państw lub rządów państw strefy euro, Bruksela 11 marca 2011 r.). Z motywów Decyzji (pkt 2) wynika, że na posiedzeniu RE w dniach 28-29 października 2010 r. szefowie państw lub rządów „zgodzili się co do tego, że państwa członkowskie powinny ustanowić stały mechanizm kryzysowy służący ochronie

stabilności finansowej strefy euro jako całości, i zwrócili się do przewodniczącego Rady Europejskiej o podjęcie konsultacji z członkami Rady Europejskiej w sprawie nieznaczonej zmiany Traktatu, która byłaby w tym celu **niezbędna**” (podkr. T.L.).

Nie ulega więc wątpliwości, że zmianę, wprowadzoną do TFUE mocą podlegającej ratyfikacji Decyzji, należy oceniać w kontekście traktatów zawartych przez państwa strefy euro na podstawie art. 136 ust. 3 TFUE, a w szczególności TEMS oraz Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (dalej: Pakt fiskalny bądź PF), podpisanego 2 marca 2012 r. przez wszystkie państwa członkowskie UE z wyjątkiem Czech i Wielkiej Brytanii. Oba te traktaty są ze sobą powiązane i oba w swoich preambułach odwołują się do art. 136 ust. 3 TFUE. TEMS przewiduje obowiązkowy udział państw członkowskich w finansowaniu funduszu stabilizacyjnego (na warunkach w nim określonych), zaś Pakt fiskalny nakłada na państwa sygnatariuszy wiele zobowiązań dotyczących polityki pieniężnej i gospodarczej, w szczególności zobowiązanie do przestrzegania zasady zrównoważonego salda strukturalnego sektora instytucji rządowych i samorządowych (jego pułap wyznaczono na poziomie 0,5% PKB; art. 3 ust. 1 lit. b PF). W razie stwierdzenia znaczących odchyleń w tym zakresie państwo zobowiązane jest do uruchomienia tzw. narodowego mechanizmu korygującego (art. 3 ust. 1 lit. e PF), ukształtowanego na podstawie wspólnych zasad przedstawionych przez Komisję Europejską (dalej: KE). Państwa sygnatariusze są też zobowiązane do przedstawiania RE i KE informacji na temat swoich planów emisji długu publicznego (art. 6 PF). Pakt fiskalny uszczegóławia ponadto i zaostrza procedurę nadmiernego deficytu (art. 4 i art. 5) oraz poszerza kompetencje Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) – w stosunku do państw sygnatariuszy – o sprawy wykonania niektórych zobowiązań i sankcje z tytułu nieuwzględnienia wyroku TSUE w tym zakresie.

Nie ulega wątpliwości, że zarówno TEMS jak i Pakt fiskalny istotnie ograniczają kompetencje państw sygnatariuszy w sprawach polityki finansowej, cedując ich część na organizację międzynarodową (EMS) oraz na TSUE, co – według mnie – należy traktować jako przekazanie kompetencji w rozumieniu art. 90 ust. 1 Konstytucji. Przekazanie to następuje dwuetapowo: pierwszym etapem jest zmiana TFUE stwarzająca podstawę do zawierania odpowiednich traktatów przez państwa strefy euro, a drugim – same te traktaty.

1.4. Inaczej niż większość składu orzekającego Trybunału, uważam przy tym, że oba traktaty staną się obowiązujące dla Polski w chwili wejścia do strefy euro. Trafnie bowiem zauważa prof. J. Barcz, powołując się na motywy 5 i 7 preambuły do TEMS, że „Polska – przechodząc ze stanu państwa członkowskiego Unii Gospodarczej i Walutowej objętego derogacją do statusu państwa strefy euro – będzie musiała przystąpić do umowy ustanawiającej EMS najpóźniej z chwilą wejścia do strefy euro” (J. Barcz, *Instrumenty międzynarodowe dotyczące kryzysu w strefie euro a spójność Unii i możliwość przystąpienia państw członkowskich UE spoza strefy euro*, [w:] *Traktat z Lizbony – wybrane zagadnienia*, red. M. Kenig-Witkowska, R. Grzeszczak, Warszawa 2012, s. 106). Jeszcze bardziej oczywiste jest to, gdy chodzi o Pakt fiskalny. Zgodnie bowiem

z art. 14 ust. 5, ma on zastosowanie do państw, które go ratyfikowały, a są objęte derogacją, od dnia, w którym skuteczna stanie się decyzja uchylająca tę derogację. Należy też zwrócić uwagę na art. 16 Paktu fiskalnego, stanowiący, że przed upływem 5 lat od jego wejścia w życie, na podstawie doświadczeń z jego wdrażania, podjęte zostaną niezbędne kroki, mające na celu włączenie treści jego postanowień do prawa Unii Europejskiej.

2. Dodatkowym argumentem na rzecz tezy o niezgodności zaskarżonej ustawy ratyfikacyjnej z art. 90 Konstytucji jest utrwalone w naszej doktrynie prawnej domniemanie, że do zmiany aktu normatywnego wymagane jest zastosowanie procedury analogicznej do tej, w wyniku której on powstał, o ile co innego nie wynika z przepisów prawa. W wypadku umów międzynarodowych, stanowiących źródło prawa powszechnie obowiązującego, koniecznym elementem procesu legislacyjnego jest ratyfikacja. Konstytucja nie reguluje trybu ratyfikacji zmian umów, o których mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji, co oznacza, że do ratyfikacji aktu zmieniającego tego rodzaju umowę międzynarodową należy stosować któryś z trybów określonych w art. 90 ust. 1 i 2 Konstytucji.

3. Ostatnią kwestią, którą chcę podnieść w moim zdaniu odrębnym, jest formuła użyta w sentencji wyroku: „Ustawa (...) nie jest niezgodna z art. 90 w związku z art. 120 zdanie pierwsze *in fine* Konstytucji (...)”. W „języku trybunalskim” oznacza ona, że wskazany przez wnioskodawcę wzorzec konstytucyjny jest nieadekwatny do przedmiotu zaskarżenia, czyli, że nie istnieje między nimi związek treściowy ani funkcjonalny. Ta formuła powinna być, moim zdaniem – i tak jest w orzecznictwie Trybunału najczęściej – używana w wypadku, gdy owa nieadekwatność jest widoczna *prima facie*, bez potrzeby dogłębnego badania zaskarżenia, a nie stwierdzana *ex post*, po rozpatrzeniu sprawy, w momencie formułowania orzeczenia, jak to uczyniono w niniejszym wyroku.

Treść zaskarżonej ustawy ratyfikacyjnej, rozpatrywana w związku z ratyfikowaną Decyzją oraz w kontekście TEMS i Paktu fiskalnego, nie tylko wnioskodawcyw niniejszej sprawie nasunęła wątpliwości co do tego, czy Decyzja nie zmienia TFUE w sposób prowadzący do przekazania kompetencji państw członkowskich na rzecz organizacji międzynarodowej (EMS) lub UE, a w szczególności TSUE. W związku z podobnymi wątpliwościami, Decyzja ta została zaskarżona do sądów konstytucyjnych kilku innych państw członkowskich, w tym do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, który orzekł o jej zgodności z konstytucją RFN, przyjmując jednocześnie klauzulę interpretacyjną, że dokonana nią zmiana TFUE (dodanie ust. 3 w art. 136) nie może prowadzić do przekazania kompetencji. Z powodu takich samych wątpliwości Decyzja – pod zarzutem niedopuszczalności zastosowania uproszczonej procedury zmiany TFUE – została zaskarżona również do TSUE, który jednak, w wyroku z 27 listopada 2012 r. (sygn. akt C-370/12), nie znalazł podstaw do jej podważenia ani nie dostrzegł przeszkód dla zawarcia TEMS i jego ratyfikacji, niezależnie od wejścia w życie Decyzji.

W świetle powyższego, moim zdaniem, Trybunał w niniejszym wyroku nieprawidłowo zastosował formułę „ustawa nie jest niezgodna”, ponieważ art. 90 Konstytucji jest niewątpliwie wzorcem adekwatnym do oceny zaskarżonej ustawy. Takie podejście Trybunału do sprawy oceny konstytucyjności ratyfikowanych traktatów międzynarodowych może sprawić, że rząd, Sejm i Senat będą unikać za wszelką cenę trudniejszych trybów ratyfikacji, określonych w art. 90 Konstytucji, które wymagają porozumienia się z opozycją dla osiągnięcia kwalifikowanej większości lub odwołania się do Narodu w referendum.

Z tych względów złożenie zdania odrębnego uznałam za konieczne.

Zdanie odrębne
sędziego TK Marka Zubika
do wyroku i uzasadnienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. akt K 33/12

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 czerwca 2013 r. w sprawie o sygn. akt K 33/12.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego dotyczące trybu uchwalenia ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro (Dz. U. poz. 748; dalej: ustawa o ratyfikacji decyzji) to pierwsze rozstrzygnięcie TK dotyczące faktycznie umowy międzynarodowej modyfikującej treść traktatu, na podstawie którego Rzeczpospolita Polska przekazała organizacji międzynarodowej wykonywanie kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach, ratyfikowanej nie na podstawie art. 90 Konstytucji.

2. Nie podzielam sposobu postrzegania ustrojowego celu, ani interpretacji art. 90 Konstytucji, jakie zostały przyjęte przez Trybunał w niniejszej sprawie, choć mam świadomość, że tezy te były już wcześniej prezentowane w orzecznictwie.

Po pierwsze, przepis ten stanowi wyłączną konstytucyjną podstawę (z ewentualnym uwzględnieniem art. 55 ust. 2 i art. 91 ust. 3 Konstytucji) do tak daleko idącej współpracy międzynarodowej, w której Polska przekazuje organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu wykonywanie kompetencji (także mających swoje źródło w Konstytucji) krajowych organów w ł a d z y państwowej w niektórych sprawach. W rezultacie tego przekazania powstrzymuje się od samodzielnego wykonywania

stosownych kompetencji do czasu wypowiedzenia odpowiedniej umowy międzynarodowej. Bez tego przepisu integracja Rzeczypospolitej Polskiej, jaka dokonała się na podstawie Traktatu akcesyjnego z 16 kwietnia 2003 r. byłaby, w mojej ocenie, konstytucyjnie niedopuszczalna. Oznacza to, że procedura określona w art. 89 ust. 1 pkt 3 Konstytucji nie może być stosowana alternatywnie względem szczególnego trybu wynikającego z art. 90 Konstytucji. Oba tryby odnoszą się bowiem do odrębnych, w myśl przepisów krajowych, kategorii umów międzynarodowych dotyczących członkostwa Polski w organizacji międzynarodowej, a zakresy normowania wspomnianych przepisów są rozłączne.

Po drugie, art. 90 Konstytucji – moim zdaniem – nie ogranicza się jedynie do trybu ratyfikacji umowy, na podstawie której Polska przekazała wykonywanie kompetencji organów władzy państwowej w ramach integracji europejskiej. Przepis ten ma ogólne zastosowanie i nie zawiera żadnego podmiotowego ograniczenia w tej mierze.

Po trzecie, uważam przyjęcie przez Trybunał bardzo wąskiego rozumienia zastosowania art. 90 ust. 1 – wyłącznie do sprawy przekazania przez Rzeczypospolitą Polską organowi lub organizacji międzynarodowej kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach, a nie całokształtu problemów związanych z członkostwem Polski w takiej organizacji – za niezgodne z istotą oraz celem tego konstytucyjnego rozwiązania. Taki redukcjonistyczny sposób interpretacji tego przepisu prowadzi Trybunał do konstatacji, że procedura określona w tym przepisie nie miałaby zastosowania do ewentualnego „wycofania” (zwrotu) kompetencji (punkt 6.6.2 uzasadnienia), którego skrajnym przypadkiem byłoby wystąpienie Polski z UE. Jak rozumiem, zdaniem Trybunału wystarczyłoby wówczas tryb postępowania określony w art. 89 ust. 1 pkt 3 Konstytucji. Co więcej, taka interpretacja art. 90 Konstytucji może uzasadniać także tezę, że Rzeczpospolita mogłaby przekazać kompetencje własnych organów władzy państwowej organowi lub organizacji, której nie byłaby pełnoprawnym członkiem, skoro dla Trybunału jedyną przesłanką zastosowania tego przepisu jest sama czynność „przekazania kompetencji”, a nie członkostwo w takiej organizacji.

Po czwarte, art. 90 Konstytucji ma znaczenie samodzielne i całościowe. Nie może być postrzegany jako przepis komplementarny względem art. 89 ust. 1 pkt 3 Konstytucji. W mojej ocenie nie jest konstytucyjnie dopuszczalne ani pożądane, by umowa międzynarodowa związana z konkretną organizacją lub organem międzynarodowym raz była widziana w kontekście art. 89 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, a raz w świetle art. 90 ust. 1 Konstytucji. Stosowanie argumentu z przeciwności – jak go użył Trybunał – jest zawodne. Argument ten może być bowiem zastosowany tylko wtedy, a taki przypadek tu nie zachodzi, gdy żadna czynność odmienna od unormowanej w interpretowanym przepisie nie może mieścić się w zakresie zastosowania tegoż przepisu. Również odwołanie się do ustawy o umowach międzynarodowych jest wątpliwe, gdyż oznaczałoby przyzwolenie Trybunału na interpretowanie pojęć oraz rozwiązań konstytucyjnych przez interpretację przepisów ustawowych. Faktycznie to nie powierzanie lub modyfikowanie przekazanych kompetencji ma decydujące znaczenie o wyborze trybu ratyfikacji umowy międzynarodowej, ale charakter organu lub

organizacji międzynarodowej, na rzecz której odbyło się już przekazanie kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Tym samym również każda traktatowa modyfikacja treści czy sposobu wykonywania kompetencji powierzonych (a nie tylko ich powierzanie) wymaga – w mojej ocenie – od polskich organów państwowych postępowania w myśl rozwiązań określonych w art. 90 Konstytucji.

Po piąte, przewidziana w art. 90 ust. 2 i 3 Konstytucji wewnątrzkrajowa procedura wyrażania zgody na ratyfikację przez Prezydenta umowy międzynarodowej wskazanej w art. 90 ust. 1 Konstytucji nie ma charakteru jednorazowego. Nie może być zatem postrzegana wyłącznie jako swego rodzaju kryterium początkowe członkostwa Polski w danej organizacji międzynarodowej. Warunki przewidziane w art. 90 Konstytucji dotyczą nie tylko trybu ratyfikacji umowy międzynarodowej, w której Rzeczpospolita Polska pierwotnie przekazuje kompetencje własnych organów państwa. Przepis ten obejmuje również umowy międzynarodowe regulujące kwestie bezpośrednio z tym związane (implikowane). Moim zdaniem obejmuje swoim zakresem normowania tworzenie (konstituowanie) organizacji wymagającej przekazania jej kompetencji własnych organów państwowych państw członkowskich, przystąpienie do takiej organizacji już istniejącej, modyfikowanie podstaw jej funkcjonowania, inne sprawy związane z członkostwem, czy wreszcie wystąpienie z organizacji tego rodzaju. Węższe widzenie zastosowania trybu określonego w art. 90 Konstytucji prowadzić może do sytuacji, w której pierwotna treść umowy międzynarodowej, ratyfikowanej w szczególnym trybie, mogłaby ulegać modyfikacji na podstawie licznych zmian wprowadzanych umowami międzynarodowymi ratyfikowanymi za zgodą wyrażoną w myśl art. 89 Konstytucji. Nieuchwytna stawałaby się jednak sytuacja, kiedy liczne, choć drobne zmiany treściowe, przekształciłyby się w zmianę jakościową, która dokonana samoistnie wymagałaby już niewątpliwe – w świetle testu zastosowanego w niniejszej sprawie przez Trybunał – trybu ratyfikacji określonego w art. 90 Konstytucji. W ten sposób mogłoby dojść do faktycznego wydrążenia istoty art. 90 Konstytucji i podważenia znaczenia tak wyrażonej zgody ze strony Państwa Polskiego.

Po szóste, art. 90 Konstytucji wyraża procedurę, która wymaga współdziałania nie tylko różnych organów państwowych, ale także wymusza współpracę aktualnej większości parlamentarnej z opozycją przy realizacji tej części polityki zagranicznej państwa, która łączy się z tak wielką doniosłością, związaną ze zmianą m.in. funkcjonowania systemu organów państwa. Dodać warto, że ustawa ratyfikacyjna (akceptująca) w rozumieniu tego przepisu jest jedną z dwóch ustaw, które zgodnie z Konstytucją muszą zostać uchwalone tak przez Sejm, jak i Senat (odmiennie niż jest to przewidziane w art. 120 Konstytucji). Spełnienie wymogów większości głosów, określonych w art. 90 ust. 2 Konstytucji, ma na celu uzyskanie możliwie najszerszego poparcia dla tej konkretnej ustawy w obu izbach parlamentu. Chodzi więc m.in. o zbudowanie poparcia w drodze konsensusu zakładającego współpracę większości parlamentarnej z opozycją. Ostatecznie, w wypadku braku takiego porozumienia, wyrażenie zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji, może mieć miejsce w drodze referendum. Większość rządowa z założenia powinna być zdolna wykorzystać możliwość, jaką daje jej art. 90 ust. 4

Konstytucji. Wówczas konflikt między większością rządową a opozycją rozstrzygnie Naród. Wspomniany tryb postępowania nie ma zatem charakteru blokującego działania rządu, ani zobowiązań międzynarodowych Polski. Określony w tym przepisie Konstytucji tryb postępowania legitymizuje społecznie decyzję o tak niezwykle istotnym znaczeniu dla państwa. Wpisuje się tym samym w przewidziany konstytucyjnie nakaz współdziałania władz oraz zapewnić ma by organy państwa, przy wykonywaniu przewidzianych dla nich w Konstytucji kompetencji, faktycznie realizowały wolę Narodu, jako jedyne suwerena w państwie. Tym samym procedura określona w art. 90 Konstytucji ma charakter gwarancyjny tak dla poprawnego funkcjonowania życia społecznego, jak i kształtowania odpowiedzialności wszystkich uczestników życia politycznego za dobro wspólne (art. 1, art. 25 ust. 3 *in fine*, art. 82 Konstytucji – zob. wyrok TK z 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 108, cz. III, pkt 2.6 uzasadnienia).

Po siódme, nawet przypisanie ustrojodawcy najbardziej wysokiego stopnia życzliwości dla integracji europejskiej nie wymaga wąskiego widzenia konstytucyjnych trybów wewnątrzpaństwowego postępowania organów państwa związanych z ratyfikacją odpowiedniej umowy międzynarodowej. W szczególności nie powinno redukować założeń ustrojowych, celu, aksjologii, ani treści art. 90 Konstytucji.

3. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie opiera się faktycznie na – w mojej ocenie błędnym – założeniu, zgodnie z którym każda decyzja dotycząca wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej (między art. 89 ust. 1 pkt 3 lub art. 90 Konstytucji) powinna wiązać się z analizą treści takiej umowy i wykazania, że umowa przekazuje dalsze kompetencje na rzecz organizacji międzynarodowej (organu międzynarodowego). Założenie to jest prawidłowe jedynie wówczas, kiedy dotyczy pierwotnej umowy międzynarodowej, czyli traktatu akcesyjnego do danej organizacji, ewentualnie traktatu konstytuującego daną organizację międzynarodową. W wypadku umów zmieniających (nowelizujących) uprzednio zawarte umowy międzynarodowe, tryb postępowania w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację powinien być – co do zasady – zbieżny z tym, w którym wyrażono zgodę w umowie pierwotnej.

W mojej ocenie za punkt wyjścia należało przyjąć ogólne domniemanie funkcjonujące w naszym kręgu kultury prawnej i wyrażone m.in. w przepisach konstytucyjnych, że wszelkie akty normatywne, jak i w ogóle czynności prawne – o ile jest to prawnie dopuszczalne – powinny być co do zasady nowelizowane (zmieniane) w tym samym trybie, w jakim zostały pierwotnie wprowadzone do systemu prawa lub wywołały skutek prawny (na tej zasadzie np. art. 118 – art. 123 Konstytucji stosuje się do ustaw nowelizujących; podobnie – określony w upoważnieniu ustawowym, o którym mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji, tryb wydania rozporządzenia stosuje się analogicznie do modyfikacji lub zmiany tego rozporządzenia itd. Teza ta jest również podstawą koncepcji *actus contrarius*, będącej po części odmianą analogii w prawie). Zasada ta od dawna jest trwałym elementem polskiego prawa parlamentarnego. Wielokrotnie dzięki jej zastosowaniu udawało się przezwyciężyć problemy proceduralne w sytuacji,

kiedy prawodawca nie określił wyraźnie sposobu odstępowania, modyfikowania lub podejmowania czynności przeciwnych w swoich skutkach do tych, które dotyczą. Wyrażona tu przeze mnie zasada nie jest zatem tylko „prawidłowością”, jak to przyjmuje Trybunał (pkt 6.6.2 uzasadnienia). Posłużenie się innym trybem postępowania w przypadku modyfikacji lub uchylecia aktu normatywnego (także skutków dokonanej czynności prawnej), nawet jeśli stanowi przypadek odwołania się do ogólnych przepisów o postępowaniu przed danym organem państwa, ma zawsze charakter wyjątkowy i może mieć miejsce jedynie wówczas, kiedy istnieje wyraźna i jednoznaczna podstawa prawna nakazująca odstępowanie od wskazanej tu przeze mnie ogólnej zasady prawa (tak np. art. 235 Konstytucji, względem trybu przygotowania i uchwalenia Konstytucji z 1997 r.; art. 149 ust. 2 zd. 2 Konstytucji – w odniesieniu do uchylecia rozporządzenia ministra przez Radę Ministrów; art. 231 zd. 3 Konstytucji – określający sposób postępowania Sejmu w sprawie uchylecia rozporządzenia Prezydenta o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego; a w odniesieniu do czynności jednostkowych: art. 158 Konstytucji – dotyczący konstruktywnego wotum nieufności przekreślającego skutki powoływania Rady Ministrów, czy art. 171 ust. 3 Konstytucji – dający Sejmowi możliwość przekreślenia skutków demokratycznych wyborów organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego). Tym samym, odmiennie niż to uczynił Trybunał w niniejszej sprawie, uważam, że art. 90 Konstytucji uaktualnia się nie tylko przy trybie ratyfikacji nowej umowy międzynarodowej, której Rzeczypospolita pierwotnie przekazuje kompetencje realizowane dotąd przez organy krajowe (por. cz. III, pkt 2.6. uzasadnienia wyroku o sygn. K 32/09). Dotyczy również każdej modyfikacji treści takiej umowy międzynarodowej przekazującej, niezależnie od zakresu i głębokości wprowadzanych zmian do traktatu akcesyjnego i tego, czy bezpośrednio dotyczy przekazanych kompetencji organów krajowych. Tym samym zmiana umowy międzynarodowej ratyfikowanej na podstawie art. 90 Konstytucji może zostać, moim zdaniem, wprowadzona do krajowego porządku prawnego – z punktu widzenia krajowych przepisów prawa – wyłącznie w procedurze przewidzianej w tym przepisie. Na poziomie konstytucyjnym brak jest bowiem odpowiedniej podstawy prawnej, która uzasadniałaby posłużenie się innym trybem. Nie podzielam zatem tezy negującej domniemanie dokonywania zmian w umowie międzynarodowej w tym samym trybie, w jakim ratyfikacja pierwotnej umowy doszła do skutku.

Wspomniana wyżej zasada ogólna dotycząca postępowania w wypadku czynności modyfikujących pierwotne rozstrzygnięcie organów państwowych ma szczególne znaczenie w odniesieniu do trybu wyrażania zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, na podstawie której Rzeczypospolita Polska przekazała organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach.

4. Upowszechnienie się koncepcji zaakceptowanej przez Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie ma jeszcze jeden istotny aspekt. Konstytucja RP nie przewiduje obligatoryjnej prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustawy ratyfikacyjnej, ani umowy międzynarodowej, nawet co do której istniały wątpliwości co do wyboru

trybu jej ratyfikacji. Uruchomienie tej formy postępowania sądowokonstytucyjnego, pozwalającego na kontrolę konstytucyjności ustawy przed jej podpisaniem, a umowy przed ostatecznym związaniem się Polski zobowiązaniami międzynarodowymi, nie jest pozbawione znaczenia dla interpretacji przepisów konstytucyjnych dotyczących trybu ratyfikacji umów międzynarodowych.

Sposób widzenia art. 90 Konstytucji przyjęty przez TK z założenia zakłada konieczność każdorazowego wyboru trybu postępowania zmierzającego do ratyfikacji umowy, gdy dotyczy ona członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej, której przekazano już kompetencje organów władzy publicznej. Wprowadza zatem element niepewności prawa. Pojęcie „przekazania kompetencji” jest bardzo nieostre. Powoduje konieczność każdorazowej oceny treści konkretnej umowy międzynarodowej. Nieuchronnie rodzić to może spór prawny jak i polityczny, w który zaangażowane zostają organy państwa – Rada Ministrów, Sejm, Senat i Prezydent. Sama ta okoliczność nie byłaby jeszcze problemem, gdyby przewidziany w polskim prawie tryb postępowania gwarantował, na odpowiednim etapie postępowania zmierzającego do ostatecznego związania się Polski zobowiązaniami międzynarodowymi, sądowokonstytucyjne rozstrzygnięcie tego sporu. A tak nie jest.

Ewentualne orzeczenie Trybunału co do niekonstytucyjności trybu dojścia do skutku ustawy ratyfikacyjnej już po ratyfikacji konkretnej umowy międzynarodowej znacznie osłabia pozycję międzynarodową Polski i utrudniać może wywiązywanie się z jej zobowiązań międzynarodowych. Nie służy zatem realizacji art. 9 Konstytucji.

Mając zatem do wyboru konkurencyjne interpretacje art. 90 Konstytucji, Trybunał dokonał, w mojej ocenie, nietrafnej rekonstrukcji aksjologii ustawy zasadniczej a w konsekwencji wadliwego wyważenia dóbr. Również z tego względu rozstrzygnięcie niniejszej sprawy uważam za nietrafne.

5. W konsekwencji uważam, że zgoda na ratyfikację decyzji Rady Europejskiej z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w doniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro (Dz. Urz. UE L 91 z 6.04.2011, s. 1) wskazanej we wniosku grupy posłów mogła być wyrażona jedynie w trybie określonym w art. 90 Konstytucji. Wyrażenie zgody na ratyfikację tej decyzji nastąpiło zatem wbrew treści art. 90 Konstytucji. Ustawa o ratyfikacji decyzji doszła bowiem do skutku niezgodnie z art. 90 ust. 2 w związku z art. 120 Konstytucji.