

Treść wniosku o orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności z Konstytucją RP Traktatu z Lizbony

WNIOSEK

na podstawie art. 188 w związku z art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP

I. Wnosimy o orzeczenie, że **Traktat z Lizbony** zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., a w szczególności:

1) art. 1 Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.[1] w zakresie ustalającym treść:

a) art. 16 [9c][2] ust. 3, art. 31 [15b] ust. 2 akapit pierwszy, art. 41 [28] ust. 3 akapit trzeci, art. 45 [28d] ust. 2 zdanie drugie oraz art. 46 [28e] ust. 2 zdanie drugie, ust. 3 akapit drugi zdanie drugie i ust. 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,
b) art. 31 [15b] ust. 3, art. 42 [28a] ust. 2 akapit pierwszy zdanie drugie i trzecie oraz ust. 3 akapit pierwszy zdanie pierwsze, a także art. 48 [48] ust. 6 akapit drugi i ust. 7 Traktatu wymienionego w lit. a;

2) art. 2 Traktatu z Lizbony, powołanego w punkcie 1, w zakresie ustalającym treść:

a) art. 207 [188c] ust. 4 akapit pierwszy, art. 215 [188k] ust. 1 zdanie pierwsze, art. 218 [188n] ust. 8 akapit pierwszy oraz art. 294 [251] ust. 8, 10 i 13 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w zakresie, w jakim dopuszczają stanowienie przez Radę Unii Europejskiej większością kwalifikowaną – samodzielnie albo wspólnie z Parlamentem Europejskim – wbrew stanowisku Rzeczypospolitej Polskiej aktów prawnych obowiązujących na jej terytorium lub wiążących ją w stosunkach zewnętrznych,
b) art. 25 [22] akapit drugi, art. 81 [65] ust. 3 akapit drugi i trzeci, art. 82 [69a] ust. 2 akapit drugi lit. b, art. 83 [69b] ust. 1 akapit trzeci, art. 86 [69e] ust. 4, art. 153 [137] ust. 2 akapit czwarty, art. 192 [175] ust. 2 akapit drugi, art. 218 [188n] ust. 8 akapit drugi zdanie drugie, art. 223 [190] ust. 1 akapit drugi, art. 262 [229a], art. 281 akapit drugi i trzeci, art. 308 [266] akapit trzeci zdanie drugie, art. 311 [269] akapit trzeci, art. 312 [270a] ust. 2 akapit drugi, art. 333 [280h] ust. 1 i 2 oraz art. 352 [308] ust. 1 Traktatu wymienionego w lit. a

– są niezgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, a w szczególności z art. 90 ust. 1–3 w związku z art. 2, art. 4 i art. 8 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w związku z wyrażoną w jej preambule zasadą suwerennego i demokratycznego stanowienia Narodu Polskiego o losie Ojczyzny.

II. Ponadto wnosimy o orzeczenie, że Deklaracja (nr 17) odnosząca się do pierwszeństwa, dołączona do Aktu końcowego konferencji międzyrządowej, która przyjęła Traktat z Lizbony[3], jest niezgodna z art. 8 w związku z art. 91 ust. 2 i 3 oraz art. 195 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

III. Na wypadek, gdyby Trybunał Konstytucyjny nie orzekł o niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej postanowień traktatowych wskazanych w części I pkt 1 lit. b i pkt 2 lit. b petitum, wnosimy o orzeczenie, że art. 1 ustawy z dnia 1 kwietnia 2008 r. o ratyfikacji Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz.U. nr 62, poz. 388) w zakresie, w jakim zgodnie ustawodawcy na związanie Rzeczypospolitej Polskiej wskazanymi postanowieniami

traktatowymi nie towarzyszy ustawowe unormowanie stanowiącego udziału Sejmu i Senatu w procesie kształtowania stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej w każdej sprawie ewentualnego przyjęcia przez Radę Europejską lub Radę Unii Europejskiej aktu prawnego na podstawie któregośkolwiek z tych postanowień, jest niezgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, a w szczególności z art. 2, art. 4, art. 8 ust. 1, art. 10 i art. 95 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Jako naszego przedstawiciela w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wyznaczamy posła Antoniego Macierewicza.

UZASADNIENIE

A. Wstępna charakterystyka przedmiotu zaskarżenia

A.1. W części I petitum zaskarżone są niektóre unormowania wprowadzone przez Traktat z Lizbony. Intencją wnioskodawcy jest stwierdzenie ich niezgodności z Konstytucją RP.

Wnioskodawca pozostawia do uznania Trybunału Konstytucyjnego, czy orzeczenie będzie dotyczyć art. 1 i art. 2 Traktatu z Lizbony w częściach ustalających treść kwestionowanych postanowień Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE) i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE), czy też wprost tych postanowień. Wydaje się, że orzeczenie wprost o „finalnej” treści kwestionowanych postanowień TUE i TFUE, zawartej w urzędowych testach skonsolidowanych, jest uzasadnione zwłaszcza wobec zawilej lub zgoła wadliwej techniki legislacyjnej przyjętej w Traktacie z Lizbony. W dokumencie tym nie podaje się pełnego brzmienia zmienionych (a więc w istocie nowych) postanowień traktatowych, lecz zastępuje się jedne wyrazy innymi, dokonuje się zamiany kolejności artykułów oraz, w odniesieniu do TFUE, nową treść wprowadza się za pomocą dwojakiego rodzaju zmian stosowanych równoległe: „horyzontalnych” (A) i „szczegółowych” (B). W wielu wypadkach uniemożliwia to jednoznaczne przypisanie kwestionowanych „finalnych” postanowień TUE i TFUE konkretnej jednostce redakcyjnej Traktatu z Lizbony.

Wnioskodawca jest przekonany, że wszystkie kwestionowane postanowienia TUE i TFUE są niezgodne z Konstytucją RP.

A.2. W części II petitum samodzielnym przedmiotem zaskarżenia jest Deklaracja (nr 17) odnosząca się do pierwszeństwa, dołączona do Aktu końcowego konferencji międzyrządowej, która przyjęła Traktat z Lizbony (dalej: Deklaracja nr 17). Deklaracja ta została dwukrotnie ogłoszona – w identycznym brzmieniu – w polskojęzycznej edycji Dziennika Urzędowego UE (zob. odnośnik 3 w petitum). W Dz.Urz. UE seria C nr 360 z 17 grudnia 2007 r., w którym ogłoszony jest pełny tekst Traktatu z Lizbony, mowa jest o Akcie końcowym „konferencji przedstawicieli rządów państw członkowskich ...”, natomiast w Dz.Urz. UE seria C nr 115 z 9 maja 2008 r., w którym ogłoszone są skonsolidowane teksty TUE i TFUE, mowa jest o Akcie końcowym „konferencji międzyrządowej, która przyjęła Traktat z Lizbony, podpisany w dniu 13 grudnia 2007 roku”. Są to jednak różnice nieistotne, ponieważ tekst Deklaracji nr 17 w obu wypadkach jest identyczny. Podpisanie Aktu końcowego nastąpiło jednocześnie z podpisaniem Traktatu z Lizbony. Podpisy pod Aktem końcowym, przy adnotacji „Za Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej”, złożyli Donald Tusk i Radosław Sikorski (Dz.Urz. UE z 2007 r. seria C, nr 306, s. 245), tym samym przyjmując w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej treść Deklaracji nr 17.

Deklaracja ta nie ma wprawdzie kwalifikowanego statusu, jaki norma traktatowa przyznaje protokołom i załącznikom dołączonym do Traktatów (por. nowy art. 51 TUE). Jednakże w istocie, niezależnie od nazwy i sposobu zredagowania, ma ona cechy regulacji o charakterze normatywnym, o czym jest mowa niżej, w części E.1 uzasadnienia. Ze względu na rażącą niekonstytucyjność formy i treści tej regulacji wymaga ona, w przekonaniu wnioskodawcy, zbadania przez Trybunał Konstytucyjny.

Kognicja Trybunału Konstytucyjnego odnośnie do Deklaracji nr 17 nie budzi wątpliwości. Akt końcowy, do którego dołączono zaskarżoną Deklarację nr 17, ma bowiem taki sam status, jaki miał Akt końcowy związany z przystąpieniem Polski i innych państw do Unii Europejskiej (Dz.U. RP z 2004 r. nr 90, poz. 864). Dlatego, zdaniem wnioskodawcy, do Aktu końcowego towarzyszącego Traktatowi z Lizbony odnosi się mutatis mutandis ocena prawna Trybunału Konstytucyjnego zawarta w uzasadnieniu jego wyroku z 11 maja 2004 r., sygn. K 18/04: „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”. To pozwoliło Trybunałowi uczynić ów Akt końcowy przedmiotem orzeczenia w sprawie akcesyjnej (pkt 3 sentencji powołanego wyroku).

Wnioskodawca zwraca ponadto uwagę na dwoisty charakter Deklaracji nr 17 z punktu widzenia art. 188 Konstytucji. Z jednej strony jest ona integralnym elementem procesu zawarcia i ogłoszenia Traktatu z Lizbony jako umowy międzynarodowej. Uzasadnia to, zgodnie z przytoczonym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, kognicję Trybunału na podstawie art. 188 pkt 1 Konstytucji. Z drugiej strony Deklaracja nr 17 jest wspólnym aktem „przedstawicieli rządów państw członkowskich”, formalnie działających „za” głowy państw, w szczególności „za Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej” (por. wyżej). Uzasadnia to uznanie, że zaskarżony dokument stanowi szczególny przypadek „przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe” w rozumieniu art. 188 pkt 3 Konstytucji.

Deklaracja, jako produkt konferencji międzyrządowej, w żadnym wypadku nie jest aktem pochodnego (wtórnego) prawa unijnego, ponieważ nie pochodzi od organu Unii. Dlatego nie odnoszą się do niej sygnalizowane niżej ograniczenia właściwości Trybunału Konstytucyjnego w sprawach badania aktów prawa pochodnego.

A.3. W części III petitum przedmiotem ewentualnego zaskarżenia – zaskarżenia jedynie o tyle, o ile Trybunał Konstytucyjny nie stwierdziłby niekonstytucyjności postanowień traktatowych wskazanych w części I pkt 1 lit. b i pkt 2 lit. b petitum – jest pominięcie legislacyjne.

Wnioskodawca zarzuca, że zgodnie ustawodawcy na związanie Traktatem z Lizbony w zakresie tych postanowień nie towarzyszy ustawowe unormowanie, które jest niezbędne do stosowania kwestionowanych postanowień TUE i TFUE przez władze publiczne Rzeczypospolitej Polskiej w sposób zgodny z Konstytucją.

Ponieważ w części III petitum kwestionowana jest ustawa uchwalona (po raz pierwszy) w szczególnym trybie art. 90 ust. 2 Konstytucji przez obie izby ustawodawcze, zdaniem wnioskodawcy należy w tym zakresie przyjąć, że w rozumieniu art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. nr 102, poz. 643 ze zm.) akt objęty wnioskiem wydały Sejm i Senat (a nie tylko Sejm), co uzasadnia udział obu izb w postępowaniu przed Trybunałem w charakterze uczestników postępowania.

B. Zarzut niekonstytucyjności zaskarżonych postanowień traktatowych (część I petitum)

B.1. Implikacje konstytucyjnego wzorca kontroli dla oceny tych postanowień

B.1.1. Co do zasady unijny prawodawca pierwotny, którym są łącznie wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej, ma prawo wprowadzania zmian w treści traktatów. Nie jest ono jednak nieograniczone. Państwo, dla którego najwyższym źródłem stanowionego prawa jest jego konstytucja, z którą zgodne muszą być wszystkie zawierane umowy międzynarodowe i akty pochodne, a takim państwem bez wątpienia jest Rzeczpospolita Polska, może przyjmować jedynie takie zmiany traktatowe, które są zgodne ze wszystkimi materialnymi i proceduralnymi warunkami przekazywania kompetencji swoich organów państwowych strukturom istniejącym poza systemem tych organów. W uzasadnieniu wspomnianego już wyroku z 11 maja 2005 r., sygn.. K 18/04, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że Konstytucja RP zawiera „istotne zabezpieczenia przed zbyt łatwym bądź niewystarczająco legitymowanym przekazaniem kompetencji poza system organów władzy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej”.

Przekazanie, o którym mowa, musi uwzględniać ograniczenia zawarte w art. 90 Konstytucji RP. Artykuł ten, jako przepis wyjątkowy, musi być interpretowany ściśle i z uwzględnieniem jego kontekstu, jaki stanowią art. 4 i art. 8 ust. 1 Konstytucji oraz wyrażona w jej preambule zasada suwerennego i demokratycznego stanowienia Narodu Polskiego o losie Ojczyzny.

Przekazanie to może nastąpić w ściśle określonych ramach art. 90 ust. 1 Konstytucji oraz z zachowaniem kwalifikowanego demokratycznego trybu określonego w ust. 2 i 3 tego artykułu, a

przy tym nie może prowadzić do pozbawienia Narodu Polskiego jego pozycji suwerena decydującego o sprawach Rzeczypospolitej bezpośrednio albo za pośrednictwem wybranych przedstawicieli, co gwarantuje art. 4 Konstytucji. Przekazanie nie może także prowadzić do sytuacji, w której zostanie podważony – czy to bezpośrednio, czy choćby tylko pośrednio – fundament suwerennego porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, jakim jest nadrzędna moc prawna Konstytucji RP zgodnie z jej art. 8 ust. 1. Fundament ten został tak oto został scharakteryzowany przez Trybunał Konstytucyjny: „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” (uzasadnienie wyroku w sprawie K 18/04).

Konstytucja musi zachować funkcję normatywnej gwarancji suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej. Jest to możliwe tylko wówczas, kiedy zarówno na etapie przekazywania kompetencji organizacji międzynarodowej, jak i na etapie wykonywania przekazanych kompetencji jest efektywnie gwarantowana zgodność z Konstytucją RP zarówno samego aktu przyznania kompetencji, jak i wszelkich aktów stanowiących w ramach przyznanych kompetencji. Zgodność z Konstytucją RP jest zaś efektywnie gwarantowana wtedy i tylko wtedy, kiedy akty, które mają obowiązywać na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub wiązać ją w stosunkach zewnętrznych, objęte są kognicją Trybunału Konstytucyjnego. „Dopóki jakaś konstytucja nie zna (...) gwarancji unieważnialności [przez sąd konstytucyjny] niezgodnych z nią norm, dopóty z technicznoprawnego punktu widzenia nie ma ona charakteru aktu o pełnej mocy wiążącej” (H. Kelsen, *Istota i rozwój sądownictwa konstytucyjnego*, „Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego”, t. XXXI, Warszawa 2009, s. 63).

W przekonaniu wnioskodawcy nie do pogodzenia z art. 8 ust. 1 Konstytucji RP jest, niemająca żadnego oparcia w postanowieniach Traktatów, tzw. zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego (unijnego) przed prawem krajowym w takim znaczeniu, jakie pojęciu temu nadano w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (obecnie Unii Europejskiej; dalej: ETS). Pogląd ten zostanie rozwinięty niżej, w części E uzasadnienia.

B.1.2. Z racji wyjątkowego charakteru art. 90 ust. 1–3 Konstytucji oraz zakresu jego stosowania, bezpośrednio dotyczącego fundamentalnej wartości konstytucyjnej, jaką jest możliwość suwerennego i demokratycznego stanowienia o losie Ojczyzny przez Naród Polski (por. preambułę Konstytucji), przepis ten musi być interpretowany ściśle. Dotyczy to w szczególności trzech restrykcyjnych warunków przekazania kompetencji: tylko „w niektórych sprawach”, tylko „organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu” i tylko „na podstawie umowy międzynarodowej”.

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 wynikają m.in. następujące warunki (ograniczenia) dopuszczalności przekazania kompetencji poza system organów państwowych Rzeczypospolitej Polskiej: 1) przekazanie może nastąpić wyłącznie na rzecz organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego; 2) może ono dotyczyć tylko niektórych kompetencji organów państwowych; 3) przekazywane kompetencje muszą być z góry dostatecznie określone w akcie przekazania, w sposób odpowiadający zasadzie ograniczonego powierzenia poszczególnych kompetencji; 4) akt ten może mieć wyłącznie formę umowy międzynarodowej, której stroną jest Rzeczpospolita Polska; 5) umowa taka może wejść w życie dopiero po jej ratyfikowaniu przez Rzeczpospolitą Polską; 6) ustawa upoważniająca Prezydenta RP do dokonania ratyfikacji musi być uchwalona w szczególnym trybie – większością 2/3 głosów w Sejmie i Senacie; 7) ustawę taką może zastąpić jedynie zgoda wyrażona bezpośrednio przez Naród w referendum ogólnokrajowym; 8) zarówno akt przekazania kompetencji (umowa międzynarodowa), jak i ustawa wyrażająca zgodę na takie przekazanie muszą być zgodne z Konstytucją RP, a zgodność ta musi być efektywnie gwarantowana; 9) akty stanowiące przez

organizację międzynarodową w ramach przekazanych jej kompetencji, o ile dotyczą praw i obowiązków Rzeczypospolitej Polskiej lub jej obywateli, muszą uwzględniać wolę Narodu Polskiego wyrażaną przezeń bezpośrednio lub przez wybranych przedstawicieli; 10) akty te muszą być zgodne z Konstytucją RP, a zgodność ta musi być efektywnie gwarantowana. Niektóre z powyższych warunków wymagają dokładniejszej analizy, która zostanie przedstawiona niżej.

B.1.3. Pod pojęciem „organizacja międzynarodowa” w rozumieniu art. 90 ust. 1 Konstytucji nie można rozumieć dowolnej struktury zrzeszającej państwa. Pojęcie to na pewno nie obejmuje państwa federalnego. W takim państwie władze szczebla centralnego (nazwanego „rzeszą”, „unią”, „związkiem” lub podobnie) mają kompetencje do decydowania, przynajmniej w pewnym zakresie, o losach państw zrzeszonych nawet wbrew ich woli. W ustroju państwa federalnego członki federacji w czasie, kiedy pozostają w związku, nie są państwami suwerennymi. Jeżeli państwo federalne ma charakter demokratyczny, to wszyscy jego obywatele stanowią naród konstytuujący to państwo (*demos*, *constitutive people*, *peuple de l'état*, *Staatvolk*), który jest nadrzędnym podmiotem władzy w całym państwie, niezależnie od tego, czy w ramach federacji wyodrębnia się (z reguły według kryteriów językowo-etnicznych) odrębne narody sfederowane, czy też nie. Państwo federalne, jak każde państwo suwerenne, posiada także „kompetencję do ustanawiania własnych kompetencji” (*compétence de la compétence*, *Kompetenz-Kompetenz*), a nie tylko wykonuje kompetencje powierzone mu przez państwa sfederowane. Przeciwnieństwem takiej „metakompetencji” jest zasada zwana zasadą kompetencji powierzonych, w nowym art. 5 ust. 1 i 2 TUE lakonicznie zwana „zasadą przyznania”. W orzecznictwie niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (dalej: FTK) precyzyjnie określa się ją jako zasadę ograniczonego powierzenia poszczególnych kompetencji (*Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung*). Zasada ta jest konstytutywnym elementem klasycznego pojęcia organizacji międzynarodowej, w szczególności legła ona u podstaw pierwotnej koncepcji Wspólnot Europejskich. Polski ustrojodawca, tworząc w 1997 r. art. 90 Konstytucji i mówiąc w jego ust. 1 o „organizacji międzynarodowej”, nie mógł abstrahować od konstytutywnej doniosłości tej zasady.

„Organizacja międzynarodowa”, o której mowa w tym przepisie, nie jest również organizacją ponadnarodową. Pojęcie organizacji ponadnarodowej (*supranational union*) nie jest skodyfikowane w prawie międzynarodowym, ale w naukach prawnych i politycznych występuje ono coraz częściej, i to właśnie w odniesieniu do ewolucji Unii Europejskiej. Przeważnie wymienia się dwie cechy definicyjne takiej organizacji: podejmowanie decyzji większością głosów w jej organach stanowiących i – jednocześnie – kompetencję do stanowienia w takim większościowym trybie przepisów prawnych wiążących zarówno państwa członkowskie, jak i osoby prywatne (por. R. Bauböck, *Why European Citizenship? Normative Approaches to Supranational Union, „Theoretical Inquiries in Law”* 2007, nr 2).

Organizacja międzynarodowa, której Polska może przekazać niektóre kompetencje organów państwowych – taka, jakiej model zakłada polski ustrojodawca w art. 90 ust. 1 Konstytucji – to zatem organizacja zrzeszająca na zasadach równości suwerenne państwa, które za pośrednictwem jej instytucji przyjmują wspólne regulacje i podejmują wspólne działania. To organizacja, której ustroj w pełni realizuje zasadę suwerennej równości wszystkich państw. Zasada ta, która znalazła wyraz w art. 2 ust. 1 Karty Narodów Zjednoczonych, jest jedną z fundamentalnych zasad prawa międzynarodowego. Nie do pogodzenia z tą zasadą jest, aby w organie stanowiącym organizacji międzynarodowej, w którym reprezentowane są państwa członkowskie, w istotnych sprawach ich bezpośrednio dotyczących dysponowały one różną „siłą głosu” zależnie od liczby obywateli (co jest charakterystyczne dla państwa federalnego) czy jakiegokolwiek innego kryterium różnicującego. Wyklucza ona także, aby jakiegokolwiek państwo członkowskie podlegało dotyczącym żywotnych spraw jego instytucji i obywateli regulacjom przyjmowanym przez inne państwa większością głosów, choćby była to „większość kwalifikowana”, o ile samo nie ma woli przyjęcia danej regulacji. Przekazanie przez Rzeczpospolitą Polską kompetencji, które mogą być wykonywane wbrew jej woli, a z woli innych państw członkowskich, zdolnych stworzyć „odpowiednią” większość bez Polski, oznacza w istocie, że Polska przekazuje kompetencje nie organizacji

międzynarodowej w rozumieniu art. 90 ust. 1 Konstytucji, lecz innym państwom, które mogą narzucać swą wolę naszemu państwu. W konsekwencji oznacza to także, iż Rzeczpospolita Polska przestaje być państwem suwerennym.

Suwerenność nie jest cechą stopniowalną. Państwo jest albo suwerenne – nie podlega decyzjom innych mocy podejmowanych bez jego zgody, albo jest niesuwerenne. Stopniowalny jest jedynie stan niesuwerenności.

Zdaniem wnioskodawcy, Unia Europejska o ustroju zmienionym Traktatem z Lizbony nie jest organizacją międzynarodową w rozumieniu art. 90 ust. 1 Konstytucji, lecz łączy wskazane wyżej cechy państwa federalnego i organizacji ponadnarodowej. Wnioskodawca jest świadom tego, że w uzasadnieniu wspomnianego już wyroku w sprawie o sygnaturze K 18/04 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż Unia Europejska i Wspólnoty Europejskie – takie, do jakich przystąpiła Polska w 2004 r. – nie są organizacjami ponadnarodowymi, a w związku z tym Rzeczpospolita Polska zachowuje suwerenność nie tylko w formalnym sensie, lecz także co do istoty. Trybunał Konstytucyjny w owym wyroku z 2005 r. zauważył, że „traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz Unię (jak też akty stanowione prawa pochodnego) nie posługują się pojęciem >>organizacji ponadnarodowej<<”, a przy tym skupił swą uwagę na suwerennym i demokratycznym charakterze podjęcia decyzji o przystąpieniu do Unii, na traktatowej formie akcesji oraz na możliwości wystąpienia państwa z Unii. Zdaniem wnioskodawcy, w ocenie obecnego charakteru Unii Europejskiej powinien być brany pod uwagę przede wszystkim ustrój tej organizacji, zwłaszcza po zmianach dokonanych Traktatem z Lizbony. Nie można mówić, że suwerennym pozostaje państwo, które „ryczałtowo” zgadza się na zawieszenie swojej suwerenności na nieokreślony czas swego członkostwa w organizacji, w ramach której inne państwa mogą ustanawiać istotne regulacje wiążące to państwo wbrew jego woli.

W uzasadnieniu cytowanego już wyroku w sprawie o sygnaturze K 18/04 Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „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” (podkr. wnioskodawcy). To ostatnie modelowe założenie jest oczywiście spełnione wówczas, gdy polski przedstawiciel w Radzie UE, wyrażając wolę polityczną ukształtowaną zgodnie z porządkiem prawnym Rzeczypospolitej, opowiada się za przyjęciem danego aktu. Kiedy natomiast jest skutecznie przegłosowywany przez przedstawicieli innych państw, nie można mówić o polskim udziale w przyjęciu aktu.

Należy ponadto zauważyć, że ilekroć Rada UE może stanowić akt prawny mający wiążące skutki prawne dla Rzeczypospolitej Polskiej bez jej zgody, tylekroć nie ma żadnej gwarancji zgodności tego aktu z Konstytucją RP, co jest nie do pogodzenia z jej art. 8 ust. 1. W przypadku aktów stanowionych jednomyślnie lub większością kwalifikowaną, ale za zgodą Rzeczypospolitej Polskiej pewną gwarancją jest znajomość polskiej Konstytucji i obowiązek jej przestrzegania, zabezpieczony sankcją prawną, po stronie organów ustalających stanowisko zajmowane przez Rzeczpospolitą Polską na forum Unii oraz polskiego przedstawiciela w Radzie. Natomiast organy i przedstawiciele państw członkowskich popierających projekt aktu Rady nieakceptowany przez Polskę nie muszą znać ani respektować Konstytucji RP.

Traktat z Lizbony poszerza zakres spraw, w których Rada stanowi większością kwalifikowaną. Ponadto nowa regulacja traktatowa, w ramach tzw. procedury kładki, umożliwia pozatraktatowe wprowadzenie stanowienia przez Radę większością kwalifikowaną w sprawach, w których Rada według TUE lub TFUE powinna stanowić jednomyślnie. Jednocześnie Traktat z Lizbony zakłada odejście, począwszy od 2014 r., od nicejskiego systemu ustalania wyniku głosowania w Radzie na rzecz systemu, w którym łatwiej będzie tworzyć większość kwalifikowaną, a tym samym narzucać wolę jednych państw innym państwom, niezainteresowanym przyjęciem określonego aktu.

Rozwiązania przejściowe i łagodzące to jedynie półśrodki. Istotą jest to, że o sprawach jednych państw mogą na forum Unii Europejskiej decydować inne państwa wbrew woli tych pierwszych.

Głos Polski w Radzie jest słabszy niż głos państw większych od naszego kraju pod względem liczby obywateli, a przy tym w żadnym z systemów stanowienia większością kwalifikowaną Polska nie jest w stanie sama przeciwstawić się przyjęciu niechcianego aktu prawnego i może być przegłosowana przez inne państwa. Z kolei Parlament Europejski, który w momencie przystąpienia Polski do Unii był instytucją złożoną z „przedstawicieli narodów państw należących do Wspólnoty” (art. 189 akapit pierwszy TWE), w Unii „lizbońskiej” składa się z „przedstawicieli obywateli Unii” (art. 14 ust. 2 zdanie pierwsze TUE). Nie przypadkiem pojęcie „narody Europy” zastąpiono pojęciem „obywatele Unii”, którego desygnatem jest amorficzna zbiorowość stanowiąca surogat jednolitego „narodu europejskiego”, choć taki nie istnieje i prawdopodobnie nigdy nie powstanie. Jednocześnie próbuje się pozatraktatowo forsować tzw. zasadę pierwszeństwa prawa unijnego przed prawem krajowym, która jest rozwiązaniem charakterystycznym dla niektórych (nawet nie wszystkich) państw federalnych (więcej o zasadzie pierwszeństwa – niżej, w części E uzasadnienia).

Powyższe zmiany i tendencje stanowią, w ocenie wnioskodawcy, nie tylko wielki krok oddalający UE od zakładanego przez polskiego ustrojodawcę w art. 90 ust. 1 Konstytucji modelu organizacji międzynarodowej jako forum ścisłej współpracy równych i suwerennych państw. Zmiany te czynią z Unii sui generis państwo federalne. Jego konstrukcja jest przy tym kuriozalna przede wszystkim ze względu na nieistnienie narodu (demos) konstytuującego to państwo, a w związku z tym – na niedemokratyczny charakter organów stanowiących Unii, czyli Rady Europejskiej, Rady UE i Parlamentu Europejskiego. W przypadku tego ostatniego dość wspomnieć o formule „degresywnie proporcjonalnej reprezentacji obywateli” w art. 14 ust. 2 TUE.

Wnioskodawca podkreśla, że wskazując powyższe zjawiska w UE, bynajmniej nie postuluje ukonstytuowania jednolitego „narodu europejskiego”, zmiany podziału miejsc w PE między poszczególne państwa czy jakiegoś rodzaju „demokratyzacji” składu i sposobu działania Rady Europejskiej i Rady UE. Wnioskodawca zwraca jedynie uwagę na sprzeczności, w jakie popadają nowe regulacje traktatowe (stanowiące w istocie replikę „Konstytucji dla Europy”), kiedy coraz bardziej oddalają Unię od modelu związku równych i suwerennych państw – Europy państw narodowych i forsują model europejskiego superpaństwa, choć pod innym szyldem.

Wnioskodawca pomija tu kwestię, w jakim zakresie organy Unii Europejskiej mogą decydować zwykłą lub inną większością głosów w sprawach organizacyjnych i proceduralnych dotyczących samej organizacji, a nie państw członkowskich jako takich i ich obywateli.

B.1.4. W świetle art. 90 ust. 1 Konstytucji nie ulega wątpliwości, że kompetencje przekazywane organizacji międzynarodowej muszą w umowie międzynarodowej dostatecznie określone, w stopniu odpowiadającym zasadzie ograniczonego powierzenia poszczególnych kompetencji oraz ogólnym wymogom praworządności. W literaturze prawa konstytucyjnego przypomina się, że kompetencja to „upoważnienie przyznane w prawie stanowionym organowi władzy publicznej [...] do dokonania czynności konwencjonalnej wywołującej skutki prawne po stronie innych podmiotów w postaci ingerencji w ich prawa i obowiązki. Kompetencja jest legitymacją konieczną dla podmiotów, które tworzą i stosują prawo w sensie funkcjonalnym (to znaczy jako delegacja przyznająca możliwość podejmowania decyzji wywołującej skutki prawne), proceduralnym (to znaczy w jakiej formie owe czynności powinny być podejmowane) i materialnym (to znaczy jakiego rodzaju skutki prawne powstaną po stronie podmiotów prawa). Brak któregośkolwiek z elementów kompetencji skutkuje naruszeniem praworządności w postaci aktu stanowienia lub stosowania prawa, a także podjętych w ramach wykonania tych aktów czynności prawodawczych” (J. Karp, Kompetencje (w prawie publicznym), w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny, red. W. Skrzydło i in., Warszawa 2009, s. 202).

Skoro niektóre kompetencje organów państwowych mogą być przekazane organizacji międzynarodowej jedynie „na podstawie umowy międzynarodowej”, wszystkie elementy składające się na pojęcie przekazania kompetencji muszą być określone wprost w tej umowie. Wyrażenie „Na podstawie umowy międzynarodowej” w art. 90 ust. 1 Konstytucji znaczy to samo co wyrażenie „w drodze umowy międzynarodowej” (W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. 6, Warszawa 2009, s. 98). Jest to równoznaczne z wymaganiem formy

umowy międzynarodowej dla określenia każdego elementu przekazania kompetencji. Ratyfikowana umowa międzynarodowa (traktat) jest jedynym konstytucyjnie dopuszczalnym aktem przekazania, a tym samym nie może być żadnych pozatraktatowych aktów zmieniających, uzupełniających czy twórczo rozwijających w tym zakresie postanowienia traktatowe. Upoważnienia traktatowe do późniejszego stanowienia takich aktów (niemających formy ratyfikowanej umowy międzynarodowej) są rażąco niekonstytucyjne.

Powyższe stwierdzenia prowadzą do wniosku, że wprost w ratyfikowanej umowie międzynarodowej zawartej przez Rzeczpospolitą Polską należy z dostateczną precyzją określić co najmniej następujące elementy: a) organizację międzynarodową, której Rzeczpospolita Polska przekazuje niektóre kompetencje swoich organów państwowych; b) okres, na który następuje przekazanie, a jeżeli następuje ono na czas nieokreślony – moment początkowy; c) zakres spraw, w których organizacja międzynarodowa może przyjmować odpowiednie regulacje; d) cel owych regulacji; e) ich rodzaj i charakter prawny; f) właściwość organów organizacji międzynarodowej do przyjęcia danej regulacji; g) tryb jej przyjęcia; h) charakter związania daną regulacją organów Rzeczypospolitej Polskiej i ewentualnie także jej obywateli.

Przeciwieństwem takiego określenia przekazywanych kompetencji w umowie międzynarodowej, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji, są blankietowe postanowienia traktatowe upoważniające do późniejszego określenia – poza tekstem traktatu i z pominięciem procedury ratyfikacyjnej – któregośkolwiek z powyższych elementów, a tym bardziej kilku czy wszystkich tych elementów, składających się na treść pojęcia przekazania kompetencji. Umowa międzynarodowa nie może delegować kompetencji do uregulowania w trybie pozatraktatowym tego, co musi być uregulowane bezpośrednio w jej tekście ze względu na wymagania konstytucyjne. Pełnego stosowania art. 90 Konstytucji do każdego nowego kroku na drodze przekazywania niektórych kompetencji Unii Europejskiej nie mogą wyłączać technicznoprawne konstrukcje idące „na skróty” w rodzaju „uproszczonej procedury zmiany traktatów”, „klauzuli kładki” czy „klauzuli elastyczności” ani żadne inne blankietowe upoważnienie traktatowe. Innymi słowy, traktatowe przekazanie kompetencji musi być „statyczne” – być wyczerpująco określone wprost w traktacie, nie może zaś być (by nawiązać do określenia użytego przez trybunał niemiecki) „dynamiczne” – pozwalać na późniejsze przyznawanie sobie kompetencji przez samą organizację międzynarodową w drodze jej aktów stanowionych na podstawie ogólnych upoważnień traktatowych. Upoważnienie organizacji, aby sama określiła bądź dookreśliła swoje kompetencje lub zmieniła ich istotne elementy, nie mieści się w pojęciu przekazania jej kompetencji.

Wprowadzenie do podlegającej ratyfikacji umowy międzynarodowej takich upoważnień – wskazanych w części I pkt 1 lit. b i pkt 2 lit. b petitum – stanowi nie tylko naruszenie wymogu zachowania traktatowej formy i dostatecznej określoności przekazania kompetencji, lecz także oznacza obejście wymogu demokratycznego stanowienia o zakresie przekazania kompetencji w procedurze ratyfikacyjnej stosownie do art. 90 ust. 2 lub 3 Konstytucji, który służy realizacji zasad określonych w art. 2 i 4 Konstytucji. Zachowanie trybu określonego w art. 90 ust. 1–3 Konstytucji przy każdym kroku na drodze transferu kompetencji służy także efektywnemu zapewnieniu nadrzędności Konstytucji (art. 8 ust. 1), z którą musi być zgodny w szczególności każdy akt przekazania kompetencji. Jedyną efektywną gwarancją konstytucyjności aktu przekazania kompetencji jest możliwość poddania go kontroli sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny. Jeśli przekazanie następuje w formie umowy międzynarodowej, która wchodzi w życie po uprzedniej ratyfikacji, to istnieje możliwość prewencyjnego poddania takiej umowy kontroli Trybunału – z inicjatywy Prezydenta RP (art. 133 ust. 2 Konstytucji), a jeżeli zgoda na ratyfikację została wyrażona w formie ustawy – także z inicjatywy któregośkolwiek z podmiotów uprawnionych do zaskarżenia takiej ustawy po zakończeniu postępowania ustawodawczego. „Treść ustawy ratyfikacyjnej może stanowić istotną materię kontroli konstytucyjności, jeżeli – co w praktyce niewykluczone – podstawą zarzutu niekonstytucyjności ustawy ratyfikacyjnej będzie w istocie niezgodność umowy międzynarodowej z Konstytucją” (K. Działocha w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, Wyd. Sejmowe, t. III, uwagi do art. 89 (stan na 15 czerwca 1999 r., s. 6; podobnie L. Garlicki w komentarzu jw., t. IV, uwagi do art. 188 (stan na 1 sierpnia

2007 r.), s. 14 i cytowane przezeń orzecznictwo konstytucyjne). Traktat po jego wejściu w życie i ustawa ratyfikacyjna mogą być także, bez żadnych ograniczeń czasowych, przedmiotem kontroli następczej, i to w formach zarówno kontroli abstrakcyjnej, jak i kontroli konkretnej.

Tymczasem akty Rady Europejskiej lub Rady UE stanowiące na podstawie upoważnień zawartych w postanowieniach traktatowych wskazanych w petitum w ogóle nie podlegają prewencyjnej kontroli konstytucyjności, a następcza kontrola abstrakcyjna jest, wobec brzmienia art. 188 Konstytucji, wykluczona. W polskiej nauce prawa zwraca się w związku z tym uwagę na niespójność w rozwiązaniu dopuszczającym badanie konstytucyjności aktów europejskiego prawa pierwotnego prawa (traktatowego) przy braku takiej możliwości w odniesieniu do aktów prawa wtórnego oraz na to, że stan ten jest nie do pogodzenia z zasadą prymatu Konstytucji w całym porządku obowiązującym w Polsce prawa (P. Winczorek, Czy można badać konstytucyjność dyrektyw, „Rzeczpospolita” z 17 listopada 2009 r., s. C8). Hipotetycznie można rozważać, czy akty unijnego prawa pochodnego mogą być – selektywnie i incydentalnie – przedmiotem badania konstytucyjności w trybie kontroli konkretnej w ramach art. 79 lub 193 Konstytucji (inicjowanej pytaniem prawnym sądu lub skargą konstytucyjną), ale nie ma to większego praktycznego znaczenia, ponieważ w grę wchodzi akty o charakterze ustrojowym i trudno wyobrazić sobie sytuacje ich zaskarżenia w trybie kontroli konkretnej.

B.1.5. Na konstytucyjną niedopuszczalność niedostatecznie określonego przekazania Unii Europejskiej i „dynamicznego” przejmowania przez nią kompetencji zwrócił uwagę niemiecki FTK w swoim wyroku w sprawie Lissabon z 30 czerwca 2009 r., sygn. 2 BvE 2/08 i dalsze. W akapitach 238 i 239 jego uzasadnienia czytamy:

„Zaufanie do konstruktywnej siły mechanizmu integracji nie może być jednak na gruncie [niemieckiej] konstytucji nieograniczone. Jeżeli w procesie integracji europejskiej prawo pierwotne może być zmieniane lub rozszerzająco interpretowane przez organy [Unii], to powstaje konstytucyjnie doniosły stan napięcia ze względu na zasadę ograniczonego powierzenia poszczególnych kompetencji oraz konstytucyjne władztwo państwa członkowskiego w sprawach koncepcji integracji europejskiej [konzeptionelle Integrationsverantwortung]. Jeżeli kompetencje ustawodawcze czy administracyjne są przekazywane w sposób nieokreślony lub w taki sposób, że mają one być dopiero później dynamicznie określone, jeżeli organy [Unii] mają same ustanawiać swoje nowe kompetencje, rozszerzająco dookreślać przyznane im kompetencje lub rozszerzać ich zakres przedmiotowy, to istnieje niebezpieczeństwo, że wykrócą one poza uprzednio [traktatowo] ustalony program integracji i będą działać poza zakresem udzielonego im upoważnienia. Wejdą wówczas na drogę, na końcu której jest władza dysponowania traktatowymi podstawami swego działania, czyli kompetencja do stanowienia o własnych kompetencjach. [...] Dlatego z konstytucji wynika wymaganie, ażeby w traktatach albo w ogóle nie przyjmować dynamicznych przepisów o charakterze blankietowym, albo, jeżeli takie przepisy mogą być jeszcze zinterpretowane w sposób chroniący narodowe władztwo w sprawach integracji europejskiej [nationale Integrationsverantwortung], przynajmniej ustanowić w porządku wewnętrznym państwa członkowskiego odpowiednie zabezpieczenia chroniące owo władztwo. Ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację i towarzyszące ustawodawstwo wewnętrzne muszą zatem być ukształtowane w taki sposób, żeby integracja europejska nadal postępowała według zasady ograniczonego powierzenia poszczególnych kompetencji, tak aby Unia Europejska nie mogła przechwycić kompetencji do ustanawiania własnych kompetencji ani naruszyć, niepodlegającej zmianom w procesie integracji, konstytucyjnej tożsamości państw członkowskich, w tym wypadku tożsamości opartej na niemieckiej Ustawie Zasadniczej. Dla przypadków granicznych, które można uznać za jeszcze dopuszczalne z konstytucyjnego punktu widzenia, niemiecki ustawodawca musi w miarę potrzeby ustanowić, w drodze ustaw towarzyszących zgodzie na ratyfikację, skuteczne zabezpieczenia służące temu, aby [niemieckie] organy władzy ustawodawczej w należyтым zakresie sprawowały władztwo w sprawach integracji europejskiej.“

W wypowiedziach FTK zawarta jest stanowcza w treści, choć umiarkowana w formie krytyka tej tendencji Traktatu z Lizbony, która w najwyższym stopniu niepokoi także wnioskodawcę w niniejszej sprawie. Niemiecki trybunał bynajmniej nie stara się jej usprawiedliwić czy

zbagatelizować, lecz przeciwnie – precyzyjnie ją diagnozując i przestrzegając przed związanymi z nią niebezpieczeństwami, wskazuje możliwość ich ograniczenia czy zneutralizowania za pomocą odpowiednich rozwiązań w prawie wewnętrznym.

FTK znajduje konstruktywne rozwiązanie zarysowanego w jego cytowanej wypowiedzi dylematu na gruncie niemieckiej Ustawy Zasadniczej (dalej: UZ), co umożliwia mu uznanie zakwestionowanych postanowień traktatowych – przy wielu istotnych zastrzeżeniach – za „jeszcze konstytucyjne”. Rozwiązanie to streszcza się w oficjalnej tezie przewodniej nr 2 lit. a omawianego wyroku, w której FTK oświadcza: „O ile państwa członkowskie [UE] kształtują regulację traktatową w taki sposób, że może nastąpić zmiana jej treści bez trybu ratyfikacyjnego, utrzymując poza tym dalsze obowiązywanie zasady ograniczonego powierzenia poszczególnych kompetencji, to sprawowanie szczególnego władztwa w sprawach takich zmian należy obok Rządu Federalnego także do izb ustawodawczych w trybie ich współdziałania, które na gruncie wewnętrznego porządku prawnego Niemiec musi czynić zadość wymaganiom art. 23 ust. 1 UZ i którego respektowania w razie potrzeby można domagać się w postępowaniu przed sądem konstytucyjnym”.

Niemiecka UZ w art. 23 ust. 1 zdanie drugie stanowi, że „Związek może przekazywać prawa zwierzchnie (Hoheitsrechte) Unii Europejskiej w drodze ustawy uchwalanej za zgodą Bundesratu”. W odniesieniu do Traktatu z Lizbony oznacza to, że niedostatecznie określone postanowienia traktatowe w sprawie przyszłego ustanowienia nowych lub zmodyfikowania istniejących kompetencji UE na mocy aktów jej organów same przez się nie naruszają niemieckiej konstytucji, ale – co bardzo ważne – niemiecka ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację Traktatu z Lizbony absolutnie nie stanowi wystarczającej, niejako „ryczałtowej” podstawy dla takich przyszłych aktów unijnych. Każdorazowo potrzebna będzie osobna ustawa, wydawana w identycznym trybie jak w przypadku zgody na ratyfikację traktatu, określająca stanowisko RFN zajmowane w Radzie Europejskiej lub Radzie UE w sprawie projektu odnośnego aktu unijnego.

Precyzując powyższą konkluzję, FTK dodaje w tezie przewodniej nr 2b: „Ustawa, o której mowa w art. 23 ust. 1 zdanie drugie UZ, nie jest wymagana w takim zakresie, w jakim szczególne klauzule kładki dotyczą jedynie materii już dostatecznie określonych w Traktacie z Lizbony. Jednakże i w takich przypadkach Bundestag oraz – o ile w grę wchodzi kompetencje ustawodawcze krajów związkowych – także Bundesrat powinien sprawować władztwo w sprawach integracji europejskiej w inny, odpowiedni sposób”.

FTK omawianym wyrokiem unieważnił pierwszą „okołotraktatową” ustawę kompetencyjną, która ignorowała niektóre konsekwencje płynące z niemieckiej konstytucji, i szczegółowo wskazał ustawodawcy sposób naprawienia błędu. Druga, poprawiona ustawa „okołotraktatowa” (ustawa z 22 września 2009 r. „o rozszerzeniu i wzmocnieniu praw Bundestagu i Bundesratu w sprawach Unii Europejskiej” – Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union, Bundesgesetzblatt I, s. 3022 i nast.) wprowadza poprzez swój art. 1, zgodnie z niemiecką techniką legislacyjną, nową ustawę „o sprawowaniu przez Bundestag i Bundesrat władztwa w sprawach integracji w ramach Unii Europejskiej” (Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union), a ponadto nowelizuje inne przepisy. Ustawa niemiecka wymaga, aby każdy przypadek poparcia przez RFN przyszłych aktów stanowionych na podstawie wielu postanowień TUE i TFUE był poprzedzony niemiecką ustawą przyjętą stosownie do art. 23 ust. 1 UZ; tylko odnośnie do niektórych postanowień traktatowych zadawała się uchwałą Bundestagu (ewentualnie także Bundesratu) lub inną formą stanowczego wpływu ze strony izb ustawodawczych na stanowisko zajmowane przez RFN na forum Unii. Dodajmy, że w tych ostatnich przypadkach FTK nie zabrania ewentualnego stosowania formy ustawy, choć nie uważa jej za konieczną.

B.1.6. Doceniając heurystyczne znaczenie powyższego wyroku niemieckiego trybunału także dla innych państw członkowskich, wnioskodawca jednocześnie wyraża pogląd, że wywiedzione przez FTK z niemieckiej konstytucji wymagania, mutatis mutandis przeniesione na grunt porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, nie są wystarczające w świetle art. 90 Konstytucji RP.

Niemiecki ustrojodawca zadowala się bowiem tym, że przekazanie kompetencji na rzecz UE będzie mieć formę ustawy uchwalanej przy zachowaniu wymagań określonych w art. 23 ust. 1 UZ. Z jego punktu widzenia jest obojętne, czy taka ustawa jest funkcjonalnie sprzężona z traktatem określającym przekazywane kompetencje, czy też z mającym taką treść aktem stanowionym przez organ Unii na podstawie traktatowego upoważnienia. Jak już powiedziano wyżej, polska Konstytucja jest pod tym względem bardziej restrykcyjna i wymaga w art. 90 ust. 1–3, aby przekazanie następowało wyłącznie w formie umowy międzynarodowej, której stroną jest Rzeczpospolita Polska, ratyfikowanej za zgodą wyrażoną w przyjętej w specjalnym trybie ustawie albo w referendum. Bez dostatecznego określenia przekazywanych kompetencji bezpośrednio w tekście umowy międzynarodowej przekazanie kompetencji nie jest więc dopuszczalne, choćby ustawodawca lub Naród-suweren w referendum wyraził zgodę.

Dodajmy, że na gruncie polskiego porządku prawnego de lege lata stanowisko Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie ewentualnych inicjatyw odnośnie do wydania aktów na podstawie upoważnień traktatowych wskazanych w części I pkt 1 lit. b i pkt 2 lit. b petitum określałaby wyłącznie Rada Ministrów. Ani Sejm, ani Senat nie miałyby możliwości stanowczego decydowania w tych sprawach, ponieważ w naszym kraju brakuje takiej „okołotraktatowej” regulacji kompetencyjnej, jaka po wyroku FTK istnieje w Niemczech (jw.), lub takiej, jaką wcześniej przyjęto w Republice Czeskiej, ustanawiając ustawowy mechanizm tzw. związanego mandatu rządu w sprawach dotyczących członkostwa Republiki w Unii Europejskiej (ustawa z 6 maja 2009 r. zmieniająca regulamin Izby Poselskiej i regulamin Senatu – Zákon ze dne 6. května 2009, kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů, Sbirka zákonů 2009 nr 48, poz. 162).

Za nieadekwatne i całkowicie niewystarczające do zapewnienia należytego władztwa Sejmu i Senatu w sprawach integracji europejskiej w zakresie stosowania postanowień traktatowych wskazanych w części I pkt 1 lit. b i pkt 2 lit. b petitum – władztwa zbliżonego do tego, jakie na podstawie orzecznictwa konstytucyjnego lub ustawodawstwa wewnętrznego przysługuje m.in. parlamentom w Niemczech, Republice Czeskiej czy Danii – należy uznać opiniodawcze uprawnienia komisji sejmowej i komisji senackiej na mocy 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.). Opinie komisji (nawet nie poszczególnych izb in gremio) są w istocie niewiążące dla Rady Ministrów. Nie tylko nie stanowią one ekwiwalentu specjalnego trybu demokratycznej legitymizacji zamierzonego przekazania kompetencji, określonego w art. 90 ust. 2 i 3 Konstytucji, lecz nawet nie odpowiadają ogólnemu wymaganiu, które można wywieść z art. 2 i 4 Konstytucji, według którego im bardziej doniosła dla ogółu jest sprawa, tym bardziej demokratyczny powinien być tryb jej rozstrzygnięcia. W państwie demokratycznym, w którym władza należy do Narodu, sprawującego ją przez swoich przedstawicieli albo bezpośrednio, o sprawach dotyczących przekazania kompetencji organów państwowych poza system organów państwowych nie może decydować jedynie władza wykonawcza, tym bardziej że tworzenie organów państwowych i określanie ich kompetencji jest niezbywalną domeną władzy ustawodawczej. Mechanizm zajmowania stanowiska przez Radę Ministrów po zasięgnięciu opinii komisji sejmowej i komisji senackiej nie gwarantuje też zgodności rezultatu z Konstytucją, wbrew jej art. 8 ust. 1, ponieważ mechanizm ten funkcjonuje całkowicie poza zasięgiem kontroli konstytucyjności sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny.

B.1.7. Sens ograniczenia w art. 90 ust. 1 Konstytucji przekazania kompetencji jedynie do „niektórych spraw” Trybunał Konstytucyjny obszernie wyjaśnił w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygnaturze K 18/04. W związku z tym wnioskodawca zwraca uwagę, że brak wyczerpującego określenia w umowie międzynarodowej, jakie konkretnie kompetencje są przekazywane, stwarza zagrożenie, iż w procesie dynamicznego przejmowania kompetencji przez Unię nie będzie przestrzegane konstytucyjne ograniczenie przekazania kompetencji do „niektórych spraw”. Zagrożenie to jest tym większe, że unijne akty wydawane na podstawie upoważnień traktatowych nie będą objęte kognicją Trybunału Konstytucyjnego.

B.1.8. Zdaniem wnioskodawcy, wszystkie przytoczone wyżej argumenty w pełni uzasadniają zarzut

niekonstytucyjności postanowień TUE i TFU wskazanych w petitum.

Wnioskodawca czyni przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie postanowienia, które są ewidentnie niezgodne z materialnymi i proceduralnymi ograniczeniami przekazywania kompetencji organów państwowych na rzecz organizacji międzynarodowej, jakie ustanawia Konstytucja RP. W przekonaniu wnioskodawcy kwestionowane unormowania nie tylko zostały wprowadzone z naruszeniem tych ograniczeń, lecz także oznaczają one, iż Rzeczpospolita Polska przestaje być państwem suwerennym, w którym władzę sprawuje Naród bezpośrednio lub przez swoich przedstawicieli, a ponadto oznaczają, że Konstytucja RP nie może efektywnie odgrywać tej roli, jaka de iure przysługuje jej na mocy art. 8 ust. 1 w wykładni ustalonej przez Trybunał Konstytucyjny – roli prawa najwyższego Rzeczypospolitej Polskiej, korzystającego na jej terytorium z pierwszeństwa obowiązywania i stosowania przed umowami międzynarodowymi ratyfikowanymi w trybie art. 90 Konstytucji, a tym bardziej przed aktami stanowionymi na podstawie takich umów.

B.1.9. Ubocznie wnioskodawca zauważa, że przyjęta w Traktacie z Lizbony metoda zmiany pierwotnego prawa unijnego, polegająca na gruntownej i drobiazgowej przebudowie dwóch dotychczasowych traktatów założycielskich urąga zasadom poprawnej legislacji. Bardzo licznych zmienionych postanowień traktatowych nie przytacza się w nowym, pełnym brzmieniu, lecz zastępuje się jedne wyrazy innymi oraz zmusza się czytelnika do żmudnego skłádania nowego brzmienia za pomocą brzmienia dotychczasowego oraz wykazu zmian „horyzontalnych” i zmian „szczegółowych”. Zabiegi te służą uczynieniu dokonywanych zmian mało przejrzystymi i odwróceniu uwagi od tego, że w swych najistotniejszych treściach stanowią one replikę odrzuconego przez narody Europy Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Sztucznie stwarza się wrażenie, że tym razem chodzi jedynie o „techniczne” zmiany w dotychczasowej regulacji, które jako takie nie kwalifikują się do tego, aby narody państw członkowskich mogły się o nich wypowiedzieć w referendum. „Łatwo zauważyć, że >>dekonstytucjonalizacja<< przeprowadzona na podstawie Traktatu z Lizbony nie ma większego znaczenia prawnego, może natomiast mieć istotne znaczenie dla politycznej percepcji reformy ustrojowej” (J. Barcz, Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską, Warszawa 2008, s. 44).

B.2. Uwagi o poszczególnych postanowieniach traktatowych.

Konfrontując powyższe ustalenia odnośnie do treści i implikacji wzorca konstytucyjnego z treścią poszczególnych kwestionowanych postanowień traktatowych, można dodać, co następuje:

B.2.1. Postanowienia TUE wskazane w części I pkt 1 lit a i pkt 2 lit. a petitum statuują zasadę stanowienia przez Radę UE kwalifikowaną większością głosów. Zasada ta jest wyrażona w art. 16 ust. 3 TUE i dotyczy wszystkich przypadków aktów prawnych przyjmowanych przez Radę, jeżeli szczególne postanowienie traktatowe nie stanowi inaczej. Mechanizm stanowienia przez Radę większością kwalifikowaną jest *expressis verbis* zapisany także w szczególnych postanowieniach art. 31 ust. 2 akapit pierwszy, art. 45 ust. 2 zdanie drugie oraz art. 46 ust. 2 zdanie drugie, ust. 3 akapit drugi zdanie drugie i ust. 4 akapit drugi zdanie pierwsze TUE, a także art. 207 ust. 4 akapit pierwszy, art. 215 ust. 1 zdanie pierwsze, art. 218 ust. 8 akapit pierwszy oraz art. 294 ust. 8, 10 i 13 TFUE.

Wskazane wyżej postanowienia oznaczają, że Rada może przyjmować akty obowiązujące na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub wiążące ją w stosunkach zewnętrznych także wtedy, gdy stanowi większością kwalifikowaną wbrew woli Rzeczypospolitej Polskiej. W takim zakresie mamy do czynienia z przełamaniem suwerenności RP, z wykroczeniem poza dopuszczalne ramy przekazania kompetencji na rzecz organizacji międzynarodowej, jako organizacji równych i suwerennych państw, i z konstytucyjnie niedopuszczalnym podporządkowaniem Rzeczypospolitej Polskiej woli innych państw. Może to prowadzić nawet do związania Polski aktami unijnymi niezgodnymi z jej Konstytucją. Uzasadnia to orzeczenie o zakresowej niekonstytucyjności tych postanowień (część I pkt 1 lit. a i pkt 2 lit. a petitum).

B.2.2. Traktaty upoważniają ponadto organy Unii do pozatraktatowego rozszerzenia katalogu spraw, w których zamiast jednomyślności stosuje się kwalifikowaną większość – art. 31 ust. 3 i art. 48 ust. 7 akapit pierwszy TUE oraz art. 312 ust. 2 akapit drugi i art. 333 ust. 1 TFUE.

Postanowienia te są w całości niezgodne z wzorcem konstytucyjnym, ponieważ pozwalają na pozatraktatową zmianę przekazanych w traktatach kompetencji, a ponadto z powodów wskazanych wyżej, w punkcie B.2.1.

B.2.3. Jawne upoważnienie do zmiany brzmienia traktatu, a tym samym jego treści, decyzją Rady Europejskiej, czyli bez zachowania formy ratyfikowanej umowy międzynarodowej, zawarte jest w art. 48 ust. 6 akapit drugi TUE i w art. 86 ust. 4 TFUE.

Wprawdzie w trzecim akapicie art. 48 ust. 6 TUE jest zastrzeżenie, że dopuszczona w tym ustępie zmiana Traktatu „nie może zwiększyć kompetencji Unii przyznanych w Traktatach”, ale ograniczenie to nie jest precyzyjne ani jednoznaczne. Na gruncie wyróżnionych wyżej (B.1.4) elementów pojęcia przekazania kompetencji trudno mówić o „większych” i „mniejszych” kompetencjach, a w konsekwencji o „zwiększeniu” czy „zmniejszeniu” kompetencji. Nie wiadomo przy tym, czy chodzi tutaj o zwiększenie poszczególnych kompetencji (ujmowanych w sposób dystrybutywny), czy o zwiększenie kompleksu przekazanych kompetencji (ujmowanych w sposób zagregowany). Zachowując ścisłość, można mówić jedynie o tworzeniu nowych lub przekształcaniu istniejących kompetencji. Jeżeli w cytowanym zakazie pod pojęciem „zwiększenia kompetencji” rozumie się tworzenie nowych kompetencji, to a contrario nie jest zakazane przekształcanie istniejących kompetencji. Przekształcenie takie oznacza zaś, że Unia uzyskuje inną kompetencję niż ta, która jest określona w traktacie, co jest niezgodne z wzorcem konstytucyjnym.

Podobny zakaz nie obowiązuje notabene w odniesieniu do upoważnienia zawartego w art. 86 ust. 4 TFUE. Dopuszcza się w nim zmianę brzmienia Traktatu „w celu rozszerzenia uprawnień Prokuratury Europejskiej”. Jest to w oczywisty sposób niezgodne z wzorcem konstytucyjnym.

B.2.4. W art. 281 akapit drugi i trzeci oraz art. 308 akapit trzeci zdanie drugie TFUE organy Unii (Parlament Europejski, Rada UE) zostają upoważnione do dokonywania zmian w statutach: ETS oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego, które są treścią dołączonych do Traktatu protokołów, a tym samym mają rangę norm traktatowych (art. 51 TUE).

Pozatraktatowa zmiana Statutu ETS może oznaczać daleko idącą zmianę struktury i trybu sprawowania unijnej władzy sądowniczej, czyli istotnych elementów jej kompetencji. Może ona wprowadzać rozszerzenie właściwości Sądu (por. art. 256 ust. 1 zdanie drugie TFUE) oraz uchylić stosowanie do niego niektórych postanowień traktatowych (por. art. 254 ostatni akapit TFUE). Z kolei Statut Europejskiego Banku Inwestycyjnego reguluje m.in. prawa i obowiązki państw członkowskich. Orzekanie w sprawach zobowiązań państw członkowskich wynikających ze Statutu EBI należy do kompetencji ETS (art. 271 lit. a TFUE). Pozatraktatowe zmiany Statutu EBI mogą więc automatycznie powodować zmianę w zakresie kompetencji Trybunału.

B.2.5. W art. 48 ust. 7 akapit drugi TUE oraz w art. 81 ust. 3 akapit drugi i trzeci, art. 153 ust. 2 akapit czwarty, art. 192 ust. 2 akapit drugi oraz art. 333 ust. 2 TFUE Rada Europejska lub Rada Unii Europejskiej zostaje upoważniona do pozatraktatowej zmiany istotnego elementu przekazanych kompetencji, jakim jest tryb przyjmowanych aktów prawnych w niektórych sprawach: stosowanie zwykłej procedury prawodawczej zamiast przewidzianej w Traktacie specjalnej procedury prawodawczej. Każde skorzystanie z tego upoważnienia to w istocie zmiana, dokonywana w sposób niezgodny z wzorcem konstytucyjnym, treści ratyfikowanej umowy międzynarodowej bez zmiany jej brzmienia i zmiana istotnego elementu przekazanej traktatowo kompetencji, jaką jest podział zadań i sposób procedowania Rady i Parlamentu.

B.2.6. Postanowienia art. 42 ust. 2 akapit pierwszy zdanie drugie i trzecie TUE oraz art. 82 ust. 2 akapit drugi lit. b, art. 83 ust. 1 akapit trzeci, art. 223 ust. 1 akapit drugi, art. 262, art. 311 akapit trzeci i art. 352 ust. 1 TFUE w sposób blankietowy upoważniają Radę Europejską lub Radę UE do sui generis dopełniania treści traktatów własnymi aktami, które mogą powodować „przyrost” kompetencji w stosunku do przekazanych jej wprost w Traktatach lub przekształcenie przekazanych jej traktatowo kompetencji.

I tak, art. 42 ust. 2 TUE nawet w przybliżeniu nie określa ani konturu decyzji Rady Europejskiej o wprowadzeniu wspólnej obrony, ani przesłanek, od których zależy jej podjęcie. Wprowadzenie wspólnej obrony z natury rzeczy musi oznaczać wykreowanie nowej kompetencji Unii, a może nawet zespołu nowych kompetencji. Rada Europejska ma przy tym „zalecić” państwom

członkowskim przyjęcie „stosownej decyzji zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi”. Nie jest określone, jaką treść może mieć owa „stosowna decyzja”. Będzie ona więc predefiniowana zaleceniami Rady. Mamy tu wręcz odwrócenie zasady ograniczonego powierzenia poszczególnych kompetencji: to nie suwerenne państwa członkowskie determinują w traktatach działanie Unii, ale Rada ma swymi dyskrecyjnymi decyzjami determinować działania de nomine suwerennych państw członkowskich.

Podobny zarzut można postawić rozwiązaniu zawartemu w art. 42 ust. 3 akapit pierwszy zdanie pierwsze TFUE. Przede wszystkim niejasne jest, czy „dyspozycja” Unii wobec „zdolności cywilnych i wojskowych” państw członkowskich istnieje już z mocy samego Traktatu, czy też ma być dopiero ustanawiana na mocy przyszłych aktów unijnych. Jeśli to drugie, to nie jest określone, czyje mają to być akty, jaką mogą mieć treść i w jakim trybie mogą być przyjmowane. Tak czy inaczej, skoro zdolności państwa dzielą się na cywilne i wojskowe, a tertium non datur, to upoważnienie Unii do dysponowania „zdolnościami cywilnymi i wojskowymi” państwa to nic innego jak upoważnienie do dysponowania ludzkimi, materialnymi i organizacyjnymi zasobami Rzeczypospolitej Polskiej we wszystkich zakresach i wymiarach, do dysponowania Polską w celu „realizacji wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony [...] aby przyczynić się do osiągnięcia celów określonych przez Radę” (!). W pojęciu dysponowania mieści się także możliwość anihilacji czy likwidacji. Blankietowe przyznanie swobody nieograniczonego dysponowania zasobami ludzkimi, organizacyjnymi i materialnymi państwa w dowolnie definiowanym celu jest niczym innym jak przyznaniem Unii kompetencji do ustanawiania własnych kompetencji w tym zakresie albo – jeszcze gorzej – do działania całkowicie arbitralnego, bez żadnych ram kompetencyjnych. Korzystanie przez Unię z prawa dysponowania Polską stanowi przekreślenie suwerenności naszego państwa i otwiera drogę do działań niezgodnych z wieloma przepisami Konstytucją RP – od jej pierwszego do ostatniego artykułu.

W art. 25 akapit drugi TFUE Rada uzyskuje upoważnienie do uzupełnienia katalogu praw obywateli Unii zawartego w art. 20 ust. 2. Jest to w istocie upoważnienie do pozatraktatowej zmiany treści Traktatu bez zmiany jego brzmienia. Korzystanie przez Radę z tego upoważnienia implikować będzie nowe obowiązki dla państw członkowskich, a zarazem poszerzenie przedmiotowego zakresu kompetencji organów w zakresie kontroli wykonywania tych obowiązków.

W art. 82 ust. 2 akapit drugi lit. b i art. 83 ust. 1 akapit trzeci TFUE Rada uzyskuje blankietowe upoważnienia do rozszerzenia zakresu kompetencji przyznanych jej w Traktacie, i to w dziedzinie prawa karnego, w której tradycyjnie wymaga się zachowania najwyższych standardów legislacyjnych.

W art. 223 ust. 1 akapit drugi TFUE Rada uzyskuje blankietowe upoważnienie do stanowienia „niezbędnych przepisów” w zakresie prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego. Kompetencja prawodawcza nie jest określona traktatowo, w szczególności co do zakresu spraw objętych regulacją oraz jej charakteru i relacji do konstytucyjnych i ustawowych unormowań w państwach członkowskich.

W art. 262 TFUE dopuszcza się pozatraktatowe przyznanie nowej kompetencji Trybunałowi Sprawiedliwości UE przez Radę, która ma określić „zakres” owej kompetencji.

Na mocy art. 311 akapit trzeci Rada uzyskuje blankietowe upoważnienie do stanowienia przepisów „mających zastosowanie do systemu zasobów własnych Unii”. Traktat nie precyzuje ani zakresu regulowanych spraw (brak definicji „zasobów własnych Unii”), ani nie określa nawet w przybliżeniu jej celu.

Wybitnie blankietowy charakter ma wreszcie art. 252 ust. 1 TFUE. O tym, że na jego podstawie Rada może ustanawiać nieprzewidziane w Traktacie kompetencje, świadczy wprost brzmienie tego postanowienia, w którym mowa jest o tym, że „stosowne przepisy” Rada przyjmuje, jeżeli „Traktat nie przewidział uprawnień do działania”, czyli kompetencji.

Akty organów UE stanowione w ramach wszystkich upoważnień przytoczonych w niniejszym punkcie nie będą miały charakteru wykonawczego w ramach kompetencji dostatecznie określonych wprost w traktatach, lecz będą regulacjami ustanawianymi niejako w zastępstwie umów

międzynarodowych.

B.2.7. Szczególny przypadek stanowi art. 218 ust. 8 akapit drugi zdanie drugie TFUE, który upoważnia Radę do podjęcia decyzji w sprawie umowy o przystąpieniu do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Decyzja w tak fundamentalnej sprawie dla całej Unii i poszczególnych państw członkowskich ma być decyzją o treści niezdeterminowanej traktatowo, ponieważ Traktat nie określa ani czasu, ani przesłanek podjęcia, ani nawet celu takiej decyzji. Nie odpowiada to konstytucyjnym warunkom przekazania kompetencji.

B.2.8. Zarzutu niekonstytucyjności postanowień wskazanych w części I pkt 1 lit. b i pkt 2 lit. b petitum nie niweluje okoliczność, że niektóre z kwestionowanych upoważnień są obwarowane wymogiem „notyfikowania” zamiaru wydania odpowiedniego aktu parlamentem narodowym, które mogą zgłosić sprzeciw, albo wymaganiem „zatwierdzenia” przyjętego aktu przez państwa członkowskie.

Zastrzeżenie pierwszego rodzaju – możliwość sprzeciwu parlamentu narodowego – zawarte jest w art. 48 ust. 7 akapit trzeci TUE oraz art. w art. 81 ust. 3 akapit trzeci TFUE. Takie postanowienia traktatowe, o niższej mocy prawnej niż moc Konstytucji RP, mogłyby najwyżej dopełniać restrykcyjne wymagania proceduralne zawarte w art. 90 ust. 1–3 odnośnie do przekazywania kompetencji (wymóg formy umowy międzynarodowej i szczególnego trybu zgody na jej ratyfikację), ale w żadnym razie nie mogą ich zastępować. Ponadto ani Konstytucja RP, ani polskie ustawy nie znają pojęcia „parlamentu” ani nie reguluje trybu „zgłaszania sprzeciwu” wobec projektu decyzji organu organizacji międzynarodowej. Obiekcje może budzić także konstrukcja dorozumianej zgody przyjęta w powołanych postanowieniach traktatowych, według których brak sprzeciwu w przepisany terminie otwiera drogę do przyjęcia projektowanego aktu. Poczytywanie milczenia za zgodę jest zawsze konstrukcją wątpliwą z punktu widzenia dobrych obyczajów i uznawaną przez prawo jedynie w wyjątkowych wypadkach; o takim trudno mówić w odniesieniu do przekazywania kompetencji przez suwerenne państwo.

Zastrzeżenie drugiego rodzaju – wymóg zatwierdzenia aktu unijnego przez państwa członkowskie „zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi” – zawarte jest w art. 48 ust. 6 akapit drugi TUE oraz w art. 25 ust. 2 akapit drugi zdanie drugie, art. 218 ust. 8 akapit drugi zdanie drugie, art. 223 ust. 1 akapit drugi, art. 262 i art. 311 akapit trzeci TFUE. Postanowienia te odsyłają do konstytucyjnej instytucji „zatwierdzenia”, której Konstytucja RP nie ustanawia. Można by uznać, że odpowiednikiem „zatwierdzenia” jest tryb wyrażenia zgody na przekazanie kompetencji uregulowany w art. 90 ust. 2 i 3. Problem jednak w tym, że tryb ten ustrojodawca zastrzega jedynie dla umowy międzynarodowej, o której mowa w ust. 1 tego artykułu, zatem nie ma zastosowania do aktów organizacji międzynarodowej stanowiących na podstawie upoważnień zawartych w takiej umowie. Z kolei ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz.U. nr 39, poz. 443 ze zm.) w art. 1, 12–14 i 17 odnosi pojęcie „zatwierdzenia” tylko do umów międzynarodowych, i to tylko takich, które nie wymagają ratyfikacji.

B.3. Podsumowanie zarzutu niekonstytucyjności postanowień traktatowych

B.3.1. Żadne z kwestionowanych postanowień nie spełnia konstytucyjnych warunków przekazania organizacji międzynarodowej niektórych kompetencji organów Rzeczypospolitej Polskiej. Postanowienia wskazane w części I pkt 1 lit. a i pkt 2 lit. a petitum pozwalają na stanowienie wbrew stanowisku Rzeczypospolitej Polskiej aktów prawnych obowiązujących na jej terytorium lub wiążących ją w stosunkach zewnętrznych. Jest to niezgodne z art. 90 ust. 1–3 Konstytucji, który dopuszcza przekazanie kompetencji tylko organizacji zrzeszającej równe i suwerenne państwa (podejmującej dotyczące ich decyzji za ich zgodą) i jedynie przy zachowaniu demokratycznej procedury wyrażenia zgody na ratyfikację. Możliwość przyjęcia takiego aktu prawnego wbrew stanowisku Rzeczypospolitej narusza także zasady wyrażone w art. 2 i 4 Konstytucji. Unijny akt prawny przyjęty wbrew stanowisku Polski może być przy tym niezgodny z polską Konstytucją pod względem treści, a ponieważ nie jest on objęty kognicją Trybunału Konstytucyjnego, w tym zakresie niemożliwe jest efektywne zagwarantowanie tej roli norm konstytucyjnych, jaka de iure przysługuje im na mocy art. 8 ust. 1 Konstytucji.

Ten sam zarzut dotyczy możliwości dopuszczenia do stanowienia aktów prawnych większością

kwalifikowaną wbrew stanowisku Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie upoważnień zawartych w art. 31 ust. 3 i art. 48 ust. 7 akapit pierwszy TUE oraz art. 312 ust. 2 akapit drugi i art. 333 ust. 1 TFUE.

Z kolei wszystkie postanowienia traktatowe wskazane w części I pkt 1 lit. b i pkt 2 lit. b zawierają w istocie blankietowe upoważnienia dla Rady Europejskiej lub Rady UE do stanowienia aktów prawnych kreujących nowe, pozatraktatowe kompetencje Unii, do pozatraktatowego określania istotnych, nieuregulowanych traktatowo elementów jej kompetencji lub do pozatraktatowej zmiany istotnych elementów kompetencji traktatowo przekazanych. Jest to niezgodne z konstytucyjnym wymogiem dostatecznego określenia przekazanych kompetencji bezpośrednio w umowie międzynarodowej (art. 90 ust. 1) ratyfikowanej za zgodą udzieloną w kwalifikowanym trybie (art. 90 ust. 2 i 3), który stanowi konkretyzację zasad zawartych w art. 2 i 4 Konstytucji. Unijne akty prawne stanowione na podstawie kwestionowanych upoważnień traktatowych nie są objęte kognicją Trybunału Konstytucyjnego, a w związku z tym niemożliwe jest w tym zakresie efektywne zagwarantowanie tej roli norm konstytucyjnych, jaka de iure przysługuje im na mocy art. 8 ust. 1 Konstytucji.

C. Problem ewentualnego rozumienia niektórych postanowień traktatowych w zgodzie z Konstytucją RP

Jak stwierdzono wyżej, ścisła wykładnia zawartego w art. 90 ust. 1 Konstytucji wymagania, aby przekazanie kompetencji następowało „na podstawie umowy międzynarodowej”, prowadzi do wniosku, że bezpośrednio w takiej umowie muszą być określone wszystkie elementy składające się na pojęcie przekazania kompetencji. Ratyfikowana umowa międzynarodowa nie może tworzyć upoważnień do tego, aby pozatraktatowe akty unijne tworzyły nowe, nieprzewidziane w niej kompetencje, dookreślały kompetencje niedostatecznie w niej określone lub przekształcały określone w niej kompetencje. Przy takiej wykładni – uzasadnionej ze względu na wyjątkowy charakter art. 90 ust. 1 Konstytucji – postanowienia TUE i TFUE wskazane w części I pkt 1 lit. b i pkt 2 lit. b *petitum* są niekonstytucyjne.

Tylko przy bardzo liberalnej wykładni wspomnianego wymagania konstytucyjnego i przy zastrzeżeniach podobnych do tych, jakie poczynił niemiecki FTK w swym wyroku z 30 czerwca 2009 r. (por. wyżej, B.1.5), można by dopuścić „dynamiczne” formy regulowania kompetencji w ramach upoważnień traktatowych kwestionowanych przez wnioskodawcę w niniejszej sprawie. Zdaniem wnioskodawcy, przyjęcie maksymalnie liberalnej wykładni i podążanie dalej drogą rozumowania niemieckiego FTK musiałoby prowadzić do uznania, że ustawowa zgoda na ratyfikację Traktatu z Lizbony nie może być rozumiana jako „ryczałtowa” konstytucyjna legitymacja dla pozatraktatowych aktów określania kompetencji, które na podstawie traktatowych upoważnień będą stanowione przez Radę Europejską lub Radę UE, i że zgoda przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej na przyjęcie każdego takiego aktu wymagać będzie zgody narodowego suwerena, odnoszącej się do zamierzonego w każdym konkretnym przypadku efektywnego „przyrostu” czy zmiany jakości kompetencji Unii. W polskim porządku prawnym zgody takiej może udzielić bądź bezpośrednio Naród, bądź Izby Ustawodawcze. Chodzi w istocie o to, aby każdy akt przyznania kompetencji nieokreślonych wprost w umowie międzynarodowej był legitymowany wolą Narodu Polskiego wyrażaną przez Sejm i Senat albo w drodze referendum, zgodnie ze standardem konstytucyjnym wynikającym z art. 9