



Uniwersytet
Wrocławski

POLSKI I NIEMIECKI TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY WOBEC CZŁONKOSTWA PAŃSTWA W UNII EUROPEJSKIEJ

Magdalena Bainczyk

Wrocław 2017

100-LECIE
SĄDU
NAJWYŻSZEGO
I SĄDOWNICTWA
POWSZECHNEGO
1917 - 2017



**Polski i niemiecki Trybunał Konstytucyjny
wobec członkostwa państwa
w Unii Europejskiej**

Magdalena Bainczyk

dr nauk prawnych

Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych
Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**Polski i niemiecki Trybunał Konstytucyjny
wobec członkostwa państwa
w Unii Europejskiej**

Pracę poświęcam pamięci mojego ukochanego Taty,
śp. Mikołaja Bainczyka

Wrocław 2017

Kolegium Redakcyjne:

prof. dr hab. Leonard Górnicki – przewodniczący

dr Julian Jezioro – zastępca przewodniczącego

mgr Aleksandra Dorywała – sekretarz

mgr Bożena Górna – członek

mgr Tadeusz Juchniewicz – członek

Recenzenci:

prof. zw. dr hab. Jan Barcz

prof. dr hab. Witold M. Góralski

© Copyright by Magdalena Bainczyk

Korekta: *Anna Noga-Grochola*

Projekt i wykonanie okładki: *Andrzej Malenda*

Skład i opracowanie techniczne: *Bartłomiej Siedlarz, Tomasz Kalota* eBooki.com.pl

Druk: *Drukarnia Beta-druk*, www.betadruk.pl

Wydawca:

E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

ISBN 978-83-65431-58-5 (druk)

ISBN 978-83-65431-59-2 (online)

Spis treści

PODZIĘKOWANIA.....	23
SPIS SKRÓTÓW.....	25
WPROWADZENIE.....	27
1. Europejska wspólnota konstytucyjna.....	27
1.1. Wspólnota konstytucyjna o wymiarze horyzontalnym	31
1.2. Wspólnota trybunałów konstytucyjnych o charakterze horyzontalnym	32
1.3. Sposoby wymiany idei pomiędzy trybunałami konstytucyjnymi	35
1.4. Komparatystyka prawnicza jako element europejskiego prawa konstytucyjnego.....	38
2. Założenia, problemy badawcze i metodologia badawcza.....	42
3. Uwagi terminologiczne i bibliograficzne	44
I. KONSTYTUCYJNOPRAWNE PODSTAWY CZŁONKOSTWA RFN I POLSKI WE WE I UE	49
1. Konstytucyjnoprawne podstawy członkostwa RFN we WE i UE.....	50
1.1. Art. 24 ust. 1 UZ – pierwotna klauzula integracyjna	51
1.1.1. Geneza przepisu	51
1.1.2. Znaczenie art. 24 ust. 1 UZ	54
1.1.3. Przeniesienie praw władczych na podstawie art. 24 ust. 1 UZ	55
1.1.3.1. Podmiot – adresat przenoszonych praw władczych	57
1.1.3.2. Prawa władcze.....	58
1.1.3.3. Skutki przeniesienia praw władczych	59
1.1.3.4. Warunki formalne przeniesienia praw władczych	60
1.1.4. Warunki materialne przeniesienia praw władczych	62
1.1.4.1. Ogólne warunki konstytucyjnoprawne dla działań RFN w stosunkach zewnętrznych	63
1.1.4.2. Nakaz tożsamości lub podobieństwa ustrojowego	64
1.1.4.3. Podstawowe zasady ustroju konstytucyjnego RFN w procesie integracji europejskiej	64
1.1.5. Podsumowanie.....	67
1.2. Klauzula Maastricht – art. 23 UZ.....	67
1.2.1. Geneza przepisu	68
1.2.2. Uwagi wprowadzające	71
1.2.3. Znaczenie art. 23 UZ	72
1.2.4. Przeniesienie praw władczych.....	75
1.2.5. Warunki formalne przeniesienia praw władczych.....	76
1.2.6. Warunki materialne przeniesienia praw władczych	79
1.2.6.1. Klauzula gwarancji ustrojowych.....	80
1.2.6.2. Ochrona fundamentalnych zasad ustroju RFN.....	82
1.2.7. Członkostwo RFN w europejskim państwie federalnym	83
1.3. Prawo Bundestagu i krajów związkowych do współuczestniczenia w sprawach UE ...	85
1.3.1. Prawa Bundestagu w klauzuli Maastricht i ustawach szczególnych.....	87

1.3.2. Ogólne prawo Bundestagu do współudziału w sprawach UE.....	89
1.3.3. Prawo Bundestagu do informacji	90
1.3.4. Prawo Bundestagu do zajmowania stanowiska	91
1.4. Podsumowanie	92
2. Konstytucyjnoprawne podstawy członkostwa Polski we WE i UE.....	93
2.1. Geneza art. 90 Konstytucji RP	95
2.2. Znaczenie przepisu.....	96
2.3. Przekazanie kompetencji.....	96
2.3.1. Warunki formalne przekazania kompetencji	98
2.3.2. Warunki materialne przekazania kompetencji.....	99
2.4. Podsumowanie	100
3. Wnioski	101
II. ORZECZNICTWO FTK I TK W SPRAWACH ZWIĄZANYCH Z INTEGRACJĄ EUROPEJSKĄ...	105
1. Federalny Trybunał Konstytucyjny.....	105
1.1. Geneza, podstawa prawna funkcjonowania i właściwość rzeczowa.....	105
1.2. Organizacja wewnętrzna	108
1.3. Pozycja ustrojowa	108
1.4. Orzecznictwo FTK w sprawach związanych z integracją europejską	111
1.4.1. 1967–1992 – okres kształtowania się doktryny orzeczniczej na podstawie art. 24 ust. 1 UZ.....	112
1.4.2. 1993–2010 – rozwój doktryny warunków członkostwa RFN w UE na podstawie art. 23 ust. 1 UZ.....	113
1.4.3. Orzecznictwo w sprawach warunków członkostwa RFN w strefie euro	115
2. Trybunał Konstytucyjny.....	121
2.1. Pozycja ustrojowa TK	121
2.2. Orzecznictwo TK w sprawach związanych z integracją europejską.....	123
3. Europejska wspólnota trybunałów konstytucyjnych <i>in progress</i> ?	130
3.1. Pierwszy wniosek o wydanie orzeczenia prejudycjalnego złożony przez FTK	131
3.2. Pierwszy wniosek o wydanie orzeczenia prejudycjalnego złożony przez TK	135
4. Wnioski	136
III. ZASADA TOŻSAMOŚCI KONSTYTUCYJNEJ <i>SENSU LARGO</i> W ORZECZNICTWIE FTK I TK ..	139
1. Relacje pomiędzy prawem krajowym a prawem wspólnotowym i unijnym w orzecznictwie FTK i TK.....	142
1.1. Relacja pomiędzy prawem niemieckim a prawem wspólnotowym i unijnym w orzecznictwie FTK.....	142
1.1.1. Relacja pomiędzy prawem niemieckim a prawem wspólnotowym w świetle pierwszych orzeczeń FTK w sprawach integracji europejskiej	142
1.1.2. Orzeczenie <i>Solange I</i>	145
1.1.3. Rozwój doktryny orzeczniczej do wyroku FTK w sprawie Traktatu z Maastricht	147
1.1.4. Nakaz stosowania prawa wspólnotowego w prawie niemieckim	149
1.1.5. Nakaz stosowania prawa wspólnotowego i unijnego w wyrokach FTK w sprawie Traktatu z Maastricht oraz w sprawie Traktatu z Lizbony	151

1.2. Relacje pomiędzy prawem polskim a prawem wspólnotowym i unijnym w orzecznictwie TK	153
1.2.1. Zasada nadrzędności Konstytucji RP w wyroku w sprawie Traktatu akcesyjnego.....	154
1.2.2. Rozwój doktryny orzeczniczej dotyczącej zasady nadrzędności Konstytucji RP	155
1.2.3. System prawa polskiego po przystąpieniu do UE w orzecznictwie TK.....	158
1.3. Podsumowanie	159
2. Zasada poszanowania tożsamości konstytucyjnej <i>sensu stricto</i>	163
2.1. Zasada poszanowania tożsamości konstytucyjnej w prawie niemieckim.....	164
2.1.1. „Wieczysta” gwarancja ustroju RFN – art. 79 ust. 3 UZ	165
2.1.1.1. Geneza przepisu	165
2.1.1.2. Klauzula rzeczywiście wieczysta?	166
2.1.1.3. Zakres przedmiotowy art. 79 ust. 3 UZ.....	167
2.1.1.4. Art. 79 ust. 3 UZ jako gwarancja państwowości RFN	167
2.1.2. Zasada poszanowania tożsamości konstytucyjnej w orzecznictwie FTK do końca 1992 r.....	168
2.1.3. Zasada tożsamości konstytucyjnej w orzecznictwie FTK po 1993 r.....	171
2.1.4. Zasada odpowiedzialności integracyjnej organów niemieckiej władzy państwowej.....	174
2.2. Zasada poszanowania tożsamości konstytucyjnej w orzecznictwie TK	176
2.3. Podsumowanie	181
3. Zasada suwerenności.....	182
3.1. Zasada suwerenności w wyroku FTK w sprawie Traktatu z Lizbony	183
3.2. Zasada suwerenności w orzecznictwie TK	188
3.2.1. Zasada suwerenności w wyroku w sprawie Traktatu akcesyjnego	189
3.2.2. Prezydent RP jako konstytucyjny organ stojący na straży suwerenności RP	191
3.2.3. Zasada suwerenności w wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony	192
3.3. Podsumowanie	195
4. Charakter prawny organizacji integracyjnych w orzecznictwie FTK i TK	197
4.1. Charakter prawny EWG i UE w świetle orzecznictwa FTK.....	197
4.1.1. UE jako połączenie państw	198
4.1.2. Przystąpienie przez RFN do europejskiego państwa federalnego.....	199
4.2. Wspólnoty Europejskie i UE w świetle orzecznictwa TK	201
4.3. Podsumowanie	204
5. Doktryna władców traktatów	204
5.1. Doktryna w orzecznictwie FTK	204
5.2. Doktryna władców traktatów w orzecznictwie TK.....	209
6. Doktryna aktów <i>ultra vires</i>	210
6.1. Kontrola aktów <i>ultra vires</i> w orzecznictwie FTK.....	211
6.1.1. Początki doktryny orzeczniczej FTK	211
6.1.2. Doprecyzowanie zasad kontroli aktów <i>ultra vires</i>	214
6.1.3. Postanowienie <i>Honeywell</i>	216
6.2. Kontrola aktów <i>ultra vires</i> przez TK	219
6.3. Podsumowanie	221

7. Zasady przenoszenia lub przekazywania praw władczych i kompetencji na WE lub UE w orzecznictwie FTK i TK	222
7.1. Zasady przenoszenia praw władczych w orzecznictwie FTK.....	222
7.1.1. Zasady przenoszenia praw władczych w wyroku w sprawie Traktatu z Maastricht	224
7.1.2. Ograniczenia w przenoszeniu praw władczych w świetle wyroku FTK w sprawie Traktatu z Lizbony	226
7.2. Zasady przekazywania kompetencji w orzecznictwie TK	229
7.2.1. Warunki materialne przekazania kompetencji i skutki przekazania.....	230
7.2.1.1. Wyrok TK w sprawie Traktatu akcesyjnego	230
7.2.1.2. Wyrok TK w sprawie Traktatu z Lizbony	231
7.2.1.3. Wyrok TK w sprawie zmiany art. 136 TFUE.....	233
7.2.2. Warunki formalne przekazania kompetencji	236
7.2.3. Ograniczenia przekazania kompetencji.....	239
7.3. Zmiana w sposób uproszczony traktatowych podstaw integracji europejskiej.....	242
7.3.1. Orzecznictwo FTK	242
7.3.1.1. Klauzula elastyczności w świetle orzecznictwa FTK	245
7.3.2. Zmiana w sposób uproszczony traktatowych podstaw integracji europejskiej w orzecznictwie TK.....	246
7.3.2.1. Klauzula elastyczności w świetle orzecznictwa TK.....	251
7.4. Podsumowanie	254
8. Wnioski	256
9. Rezerwy orzecznictwa FTK i TK.....	259
IV. ZASADA PRZYCHYLNOŚCI WOBEC INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ	263
1. Zasada przychylności wobec integracji europejskiej w prawie niemieckim	263
1.1. Ustawa Zasadnicza. Pomiędzy zjednoczeniem Europy a „wieczystą” gwarancją państwowości RFN.....	263
1.1.1. Preambuła do UZ – RFN równoprawnym członkiem zjednoczonej Europy	264
1.1.2. Konstytucyjny cel – zjednoczenie Europy i pokój na świecie	267
1.2. Zasada przychylności wobec integracji europejskiej w orzecznictwie FTK	268
2. Zasada przychylności wobec integracji europejskiej w orzecznictwie TK	271
2.1. Zasada przychylności wobec prawa międzynarodowego	273
2.2. Zasada przychylności wobec integracji europejskiej.....	276
2.3. Zasada prounijnej wykładni prawa krajowego	279
3. Wnioski	289
V. ZASADA POSZANOWANIA PRAW PODSTAWOWYCH	293
1. Zasada poszanowania praw podstawowych w orzecznictwie FTK.....	294
1.1. Orzeczenie <i>Solange I</i>	295
1.2. Orzeczenie <i>Solange II</i>	299
1.3. Orzecznictwo post- <i>Solange II</i>	301
1.4. Zasada poszanowania praw podstawowych po utworzeniu UE	302
2. Zasada poszanowania wolności i praw człowieka w orzecznictwie TK	306
2.1. Polska formuła <i>Solange I?</i>	310
3. Wnioski	314

VI. ZASADA DEMOKRACJI I ZASADA SUWERENNOŚCI NARODU	319
1. Zasada demokracji w orzecznictwie FTK	320
1.1. Pierwsze orzeczenia FTK – wymiar zewnętrzny zasady demokracji	320
1.1.1. Zewnętrzny wymiar zasady demokracji w orzeczeniach wydanych po 1992 r.	322
1.2. Wyroki w sprawie Traktatu z Maastricht i w sprawie Traktatu z Lizbony – wymiar wewnętrzny zasady demokracji	327
1.3. Odpowiedzialność integracyjna Bundestagu	331
1.4. Relacje pomiędzy Bundestagiem a rządem federalnym w sprawach UE	333
1.5. Realizacja zasady demokracji w związku z uczestnictwem RFN w unii walutowej	335
1.5.1. Utworzenie i funkcjonowanie strefy euro	336
1.5.2. Odpowiedzialność Bundestagu za budżet państwa w kontekście środków pomocowych przyjmowanych w celu stabilizacji strefy euro	340
1.5.2.1. Wyrok w sprawie pomocy dla Grecji	341
1.5.2.2. Wyrok dotyczący zastosowania środków tymczasowych w sprawie traktatów stabilizujących strefę euro	343
1.5.2.3. Wyrok w sprawie traktatów stabilizujących strefę euro	344
1.5.3. Relacje pomiędzy Bundestagiem a rządem federalnym w orzeczeniach FTK związanych z kryzysem niektórych państw strefy euro	346
1.6. Podsumowanie	351
2. Zasada suwerenności Narodu w orzecznictwie TK	352
2.1. Demokratyczna legitymizacja członkostwa w UE	353
2.2. Zasada suwerenności Narodu w wymiarze wewnętrznym	354
2.2.1. Refleksowe oddziaływanie zasady suwerenności Narodu	354
2.2.2. Wyrok w sprawie Traktatu z Lizbony – stracona szansa na rozwój zasady suwerenności Narodu	361
2.2.3. Zasada współdziałania organów władzy publicznej w sprawach UE	364
2.2.4. Prawo do informacji parlamentu w sprawach UE	366
2.3. Zasada suwerenności Narodu w ujęciu zewnętrznym	368
2.4. Podsumowanie	370
3. Wnioski	371
VII. ZASADA PAŃSTWA PRAWNEGO	375
1. Zasada państwa prawnego w orzecznictwie FTK	376
2. Zasada państwa prawnego w orzecznictwie TK	380
3. Wnioski	382
VIII. PROPOZYCJE <i>DE LEGE FERENDA</i> ZMIANY KONSTYTUCJI RP W ZWIĄZKU Z CZŁONKOSTWEM POLSKI W UE	385
1. Potrzeba nowelizacji Konstytucji RP w świetle orzecznictwa TK	385
2. Potrzeba nowelizacji Konstytucji RP ze względu na charakter działalności orzeczniczej TK	388
3. Dotychczasowe projekty nowelizacji Konstytucji RP	390
3.1. Klauzula limitacyjna w projekcie eksperckim	391
3.2. Klauzula limitacyjna w projekcie sejmowym	392

3.3. Zasady przekazywania kompetencji organów władzy państwowej – projekt ekspercki	392
3.4. Zasady przekazywania kompetencji organów władzy państwowej – projekt sejmowy	393
3.5. Kompetencje Rady Ministrów, Sejmu i Senatu w sprawach UE – projekt ekspercki	394
3.6. Kompetencje Rady Ministrów, Sejmu i Senatu w sprawach UE – projekt sejmowy	395
3.7. Podsumowanie	395
4. Propozycja klauzuli limitacyjnej <i>de lege ferenda</i>	400
4.1. Uzasadnienie art. 86a Konstytucji.....	401
4.1.1. Klauzula limitacyjna.....	404
4.1.1.1. Zasada suwerenności.....	406
4.1.1.2. Zasada poszanowania wolności i praw człowieka	407
4.1.1.3. Zasada suwerenności Narodu	408
4.1.1.4. Brak zasady poszanowania tożsamości konstytucyjnej	409
4.1.1.5. Brak zasady państwa prawnego	410
4.1.2. Zgoda na przekazanie kompetencji i inne zmiany w funkcjonowaniu UE	410
4.1.2.1. Zgoda wyrażona w ustawie lub referendum.....	412
4.1.2.2. Zmiany w prawie pierwotnym a stosowanie Konstytucji	414
4.1.3. Wystąpienie z UE	415
4.2. Uzasadnienie art. 86b Konstytucji	416
4.2.1. Zasada współdziałania organów władzy publicznej.....	416
4.2.2. Zasada przychylności wobec integracji europejskiej	417
4.2.3. Zasada suwerenności Narodu	418
4.2.3.1. Rada Ministrów	419
4.2.3.2. Prawo Sejmu i Senatu do uczestniczenia w podejmowaniu decyzji w sprawach związanych z członkostwem w UE	419
(1) Prawo Sejmu i Senatu do informacji	421
(2) Prawo Sejmu i Senatu do zajęcia stanowiska dotyczącego aktów normatywnych UE	422
IX. WNIOSKI	425
1. Rola FTK i TK w kształtowaniu warunków uczestnictwa państwa w UE	425
2. Zasady mocne i słabe w orzecznictwie FTK i TK	428
3. Propozycja <i>de lege ferenda</i> klauzuli limitacyjnej w Konstytucji RP.....	433
KURZFASSUNG	435
1. Thesen, Zielsetzung und Methoden	435
2. Schlussfolgerungen. Die Rolle der Verfassungsgerichte bei der Entwicklung der Modalitäten der EU-Mitgliedschaft	437
3. Starke und schwache verfassungsrechtliche Grundsätze in der Rechtsprechung des BVerfG und des VerfGH zu Fragen der europäischen Integration	439
4. Der <i>de-lege-ferenda</i> -Vorschlag für die Limitationsklausel.....	442
SPIS TABEL I SCHEMATÓW	445
BIBLIOGRAFIA	447

ZAŁĄCZNIK. WYBRANE ORZECZENIA FTK W SPRAWACH ZWIĄZANYCH

Z INTEGRACJĄ EUROPEJSKĄ Z LAT 1967–2014	467
1. Postanowienie Drugiego Senatu FTK z dnia 5 lipca 1967 r. – postanowienie FTK w sprawie prawa EWG.....	467
2. Postanowienie Pierwszego Senatu FTK z 18 października z 1967 r. – postanowienie FTK w sprawie rozporządzeń EWG	469
3. Postanowienie Drugiego Senatu FTK z 9 lipca 1971 r. – postanowienie FTK <i>Milchpulver</i> (pol. mleko w proszku).....	470
4. Postanowienie Drugiego Senatu FTK z 29 maja 1974 r. – postanowienie FTK <i>Solange I</i> (pol. jak długo)	471
5. Postanowienie Drugiego Senatu z 25 lipca 1979 r. – postanowienie FTK <i>Vielleicht</i> (pol. być może).....	473
6. Postanowienie Drugiego Senatu FTK z 23 czerwca 1981 r. – postanowienie FTK <i>EUROCONTROL I</i>	474
7. Postanowienie Drugiego Senatu FTK z 10 października 1981 r. – postanowienie FTK <i>EUROCONTROL II</i>	476
8. Postanowienie Drugiego Senatu FTK z 22 października 1986 r. – postanowienie FTK <i>Solange II</i> (pol. jak długo).....	477
9. Postanowienie Drugiego Senatu FTK z 8 kwietnia 1987 r. – postanowienie FTK <i>Kloppenburger</i>	479
10. Postanowienie Drugiego Senatu FTK z 12 maja 1989 r. – postanowienie FTK w sprawie dyrektywy dotyczącej wyrobów tytoniowych	481
11. Wyrok Pierwszego Senatu FTK z 28 stycznia 1992 r. – wyrok FTK dotyczący zakazu pracy nocnej kobiet.....	483
12. Wyrok Drugiego Senatu FTK z 12 października 1993 r. – wyrok FTK w sprawie Traktatu z Maastricht	485
13. Postanowienie Drugiego Senatu FTK z 31 marca 1998 r. – postanowienie FTK w sprawie euro.....	488
14. Postanowienie Drugiego Senatu FTK z 17 lutego 2000 r. – postanowienie FTK <i>Alcan</i>	490
15. Postanowienie Drugiego Senatu FTK z 7 czerwca 2000 r. – postanowienie FTK w sprawie rynku bananów.....	492
16. Wyrok Drugiego Senatu FTK z 18 lipca 2005 r. – wyrok FTK w sprawie ENA	494
17. Wyrok Drugiego Senatu FTK z 30 czerwca 2009 r. – wyrok FTK w sprawie Traktatu z Lizbony	496
18. Postanowienie Drugiego Senatu FTK z 6 lipca 2010 r. – postanowienie FTK <i>Honeywell</i> ...	499
19. Wyrok Drugiego Senatu FTK z dnia 7 września 2011 r. – wyrok FTK w sprawie pomocy dla Grecji.....	501
20. Wyrok Drugiego Senatu FTK z 28 stycznia 2012 r. – wyrok w sprawie gremium specjalnego.....	504
21. Wyrok Drugiego Senatu FTK z 19 czerwca 2012 r. – wyrok FTK w sprawie udzielania Bundestagowi informacji.....	506
22. Wyrok Drugiego Senatu FTK z 12 września 2012 r. – wyrok w sprawie środków tymczasowych dotyczących traktatów stabilizujących strefę euro.....	508
23. Postanowienie Drugiego Senatu FTK z dnia 14 stycznia 2014 r. – pierwszy wniosek FTK o wydanie orzeczenia prejudycjalnego	509
24. Wyrok Drugiego Senatu FTK z dnia 18 marca 2014 r. – wyrok w sprawie traktatów stabilizujących strefę euro.....	512

Inhaltsverzeichnis

BEDANKUNGEN.....	23
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....	25
EINLEITUNG.....	27
1. Der europäische Verfassungsverbund	27
1.1. Der europäische horizontale Verfassungsverbund	31
1.2. Der europäische horizontale Verfassungsgerichtsverbund.....	32
1.3. Der Ideenaustausch zwischen Verfassungsgerichten	35
1.4. Die Verfassungsvergleichung als Element des europäischen Verfassungsrechts.....	38
2. Thesen, Zielsetzung und Methoden	42
3. Terminologische und bibliographische Anmerkungen	44
I. VERFASSUNGSRECHTLICHE GRUNDLAGEN DER EG UND EU-MITGLIEDSCHAFT	
DER BRD UND DER REPUBLIK POLEN.....	49
1. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der deutschen EG- und EU-Mitgliedschaft.....	50
1.1. Art. 24 Abs. 1 GG – die primäre Integrationsklausel.....	51
1.1.1. Die Genese der Vorschrift	51
1.1.2. Die Bedeutung von Art. 24 Abs. 1 GG.....	54
1.1.3. Die Übertragung von Hoheitsrechten aufgrund Art. 24 Abs. 1 GG	55
1.1.3.1. Der Subjekt – der Adressat der übertragenen Hoheitsrechte.....	57
1.1.3.2. Hoheitsrechte.....	58
1.1.3.3. Folgen der Übertragung von Hoheitsrechten	59
1.1.3.4. Verfahrensrechtliche Voraussetzungen für die Übertragung von Hoheitsrechten.....	60
1.1.4. Materielle Voraussetzungen für die Übertragung von Hoheitsrechten.....	62
1.1.4.1. Allgemeine verfassungsrechtliche Bedingungen für die Außenbeziehungen der BRD.....	63
1.1.4.2. Das Identitätsgebot und die strukturelle Kongruenz	64
1.1.4.3. Verfassungsrechtliche Grundsätze im Integrationsprozess	64
1.1.5. Zusammenfassung	67
1.2. Die Maastricht Klausel – Art. 23 GG.....	67
1.2.1. Die Genese der Vorschrift	68
1.2.2. Einleitung	71
1.2.3. Die Bedeutung von Art. 23 GG.....	72
1.2.4. Die Übertragung von Hoheitsrechten.....	75
1.2.5. Verfahrensrechtliche Voraussetzungen für die Übertragung von Hoheitsrechten.....	76
1.2.6. Materielle Voraussetzungen für die Übertragung von Hoheitsrechten.....	79
1.2.6.1. Die Struktursicherungsklausel.....	80
1.2.6.2. Der Schutz der verfassungsrechtlichen Grundsätze der BRD.....	82
1.2.7. Die Mitgliedschaft der BRD in einem europäischen Bundesstaat	83
1.3. Die Mitwirkungsrechte des Bundestages und der Länder in EU-Angelegenheiten.....	85

1.3.1. Die Mitwirkungsrechte des Bundestages im Lichte der Maastricht-Klausel und der speziellen Gesetzen	87
1.3.2. Das allgemeine Mitwirkungsrecht des Bundestages in EU-Angelegenheiten.....	89
1.3.3. Informationsrechte des Bundestages	90
1.3.4. Das Stellungnahmerecht des Bundestages.....	91
1.4. Zusammenfassung.....	92
2. Verfassungsrechtliche Grundlagen der Mitgliedschaft Polens in der EG und EU	93
2.1. Die Genese des Art. 90 der polnischen Verfassung.....	95
2.2. Die Bedeutung der Vorschrift.....	96
2.3. Die Kompetenzübertragung	96
2.3.1. Verfahrensrechtliche Voraussetzungen der Kompetenzübertragung	98
2.3.2. Materielle Voraussetzungen der Kompetenzübertragung.....	99
2.4. Zusammenfassung.....	100
3. Schlussfolgerungen	101
II. RECHTSPRECHUNG DES DEUTSCHEN BUNDESVERFASSUNGSGERICHTS UND DES POLNISCHEN VERFASSUNGSGERICHTSHOFES ZU FRAGEN DER EUROPÄISCHEN INTEGRATION	
1. Das Bundesverfassungsgericht	105
1.1. Die Genese, Rechtsgrundlagen und die Zuständigkeit des BVerfG.....	105
1.2. Die Organisation des Gerichts.....	108
1.3. Die verfassungsrechtliche Stellung	108
1.4. Die Rechtsprechung des BVerfG zu Fragen der europäischen Integration.....	111
1.4.1. 1967–1992 – die Zeit der Doktrinbildung aufgrund Art. 24 Abs. 1 GG	112
1.4.2. 1993–2010 – die Entwicklung der Rechtsprechungsdoktrin aufgrund Art. 23 Abs. 1 GG	113
1.4.3. Die Rechtsprechung über Bedingungen für die Mitgliedschaft der BRD in der Eurozone	115
2. Der polnische Verfassungsgerichtshof.....	121
2.1. Die verfassungsrechtliche Stellung	121
2.2. Die Rechtsprechung zu Fragen der europäischen Integration.....	123
3. Der europäische Verfassungsgerichtsverbund in progress?	130
3.1. Die erste Vorabentscheidungsvorlage des BVerfG.....	131
3.2. Die erste Vorabentscheidungsvorlage des polnischen Verfassungsgerichtshofes	135
4. Schlussfolgerungen	136
III. DER GRUNDSATZ DER VERFASSUNGSIDENTITÄT <i>SENSU LARGO</i>	
1. Das Verhältnis zwischen innerstaatlichem Recht, Gemeinschaftsrecht und Unionsrecht in der Rechtsprechung des BVerfG und des VerfGH	142
1.1. Das Verhältnis zwischen deutschem Recht, Gemeinschaftsrecht und Unionsrecht in der Rechtsprechung des BVerfG	142
1.1.1. Das Verhältnis zwischen deutschem Recht und Gemeinschaftsrecht aufgrund der ersten Entscheidungen des BVerfG zu Fragen der europäischen Integration ...	142
1.1.2. Die <i>Solange I</i> -Entscheidung	145
1.1.3. Die Entwicklung der Doktrin bis zur Maastricht-Entscheidung	147
1.1.4. Das Rechtsanwendungsgebot im deutschen Recht vor 1993	149

1.1.5. Das Rechtsanwendungsgebot in der Maastricht- und Lissabon-Entscheidung	151
1.2. Das Verhältnis zwischen polnischem Recht, Gemeinschafts- und Unionsrecht in der Rechtsprechung des VerfGH	153
1.2.1. Das Überordnungsprinzip der polnischen Verfassung in der Entscheidung zum Beitrittsvertrag	154
1.2.2. Die Entwicklung der Rechtsprechungsdoktrin über das Überordnungsprinzip	155
1.2.3. Das polnische Rechtssystem nach dem EU-Beitritt in der Rechtsprechung des polnischen VerfGH	158
1.3. Zusammenfassung	159
2. Der Grundsatz der Verfassungsidentität <i>sensu stricto</i>	163
2.1. Der Grundsatz der Verfassungsidentität im deutschen Recht	164
2.1.1. Die Ewigkeitsgarantie aus Art. 79 Abs. 3 GG	165
2.1.1.1. Die Genese der Vorschrift	165
2.1.1.2. Eine wirklich „ewige“ Klausel?	166
2.1.1.3. Der Schutzzumfang des Art. 79 Abs. 3 GG	167
2.1.1.4. Art. 79 Abs. 3 GG als Staatlichkeitsgarantie der BRD	167
2.1.2. Der Grundsatz der Verfassungsidentität in der Rechtsprechung des BVerfG bis Ende 1992	168
2.1.3. Der Grundsatz der Verfassungsidentität in der Rechtsprechung des BVerfG nach 1992	171
2.1.4. Die Integrationsverantwortung der deutschen Staatsgewalt	174
2.2. Der Grundsatz der Verfassungsidentität in der Rechtsprechung des VerGH	176
2.3. Zusammenfassung	181
3. Der Souveränitätsgrundsatz	182
3.1. Der Souveränitätsgrundsatz in der Lissabon-Entscheidung des BVerfG	183
3.2. Der Souveränitätsgrundsatz in der Rechtsprechung des polnischen VerfGH	188
3.2.1. Der Souveränitätsgrundsatz in der Entscheidung zum Beitrittsvertrag	189
3.2.2. Der polnische Präsident als verfassungsrechtlicher Garant der Souveränität ...	191
3.2.3. Der Souveränitätsgrundsatz in der Lissabon-Entscheidung	192
3.3. Zusammenfassung	195
4. Der rechtliche Charakter der Integrationsorganisationen in der Rechtsprechung des BVerfG und des VerfGH	197
4.1. Der rechtliche Charakter der EWG und der EU in der Rechtsprechung des BVerfG	197
4.1.1. Die EU als der Staatenverbund	198
4.1.2. Der Beitritt der BRD zu einem europäischen Bundesstaat	199
4.2. Der rechtliche Charakter der EWG und der EU in der Rechtsprechung des VerfGH	201
4.3. Zusammenfassung	204
5. „Die-Herren-der-Verträge“ Doktrin	204
5.1. Die Doktrin in der Rechtsprechung des BVerfG	204
5.2. Die Doktrin in der Rechtsprechung des VerfGH	209
6. Die Doktrin der ultra-vires-Akte	210
6.1. Die ultra-vires-Kontrolle in der Rechtsprechung des BVerfG	211

6.1.1. Der Anfang der Rechtsprechungslinie.....	211
6.1.2. Die Präzisierung der Grundsätze der ultra-vires-Kontrolle	214
6.1.3. Die <i>Honeywell</i> -Entscheidung.....	216
6.2. Die <i>ultra-vires</i> -Kontrolle in der Rechtsprechung des VerfGH.....	219
6.3. Zusammenfassung.....	221
7. Der Grundsätze der Übertragung von Hoheitsrechten oder Kompetenzen in der Rechtsprechung des BVerfG und des VerfGH.....	222
7.1. Die Grundsätze der Übertragung von Hoheitsrechten in der Rechtsprechung des BVerfG	222
7.1.1. Die Grundsätze der Übertragung von Hoheitsrechten in der Maastricht-Entscheidung.....	224
7.1.2. Die Einschränkungen der Übertragung von Hoheitsrechten in der Lissabon-Entscheidung	226
7.2. Die Grundsätze der Übertragung von Kompetenzen in der Rechtsprechung des VerfGH.....	229
7.2.1. Materielle Voraussetzungen für die Übertragung von Kompetenzen und ihre Rechtsfolgen	230
7.2.1.1. Die Entscheidung zum Beitrittsvertrag	230
7.2.1.2. Die Lissabon-Entscheidung.....	231
7.2.1.3. Die Entscheidung über die Änderung des Art. 136 AEUV	233
7.2.2. Verfahrensrechtliche Voraussetzungen der Übertragung von Kompetenzen	236
7.2.3. Die Einschränkungen der Übertragung von Kompetenzen.....	239
7.3. Das vereinfachte Änderungsverfahren der Gründungsverträge in der Rechtsprechung des BVerfG und des VerfGH	242
7.3.1. Die Rechtsprechung des BVerfG.....	242
7.3.1.1. Die Flexibilitätsklausel in der Rechtsprechung des BVerfG	245
7.3.2. Die Rechtsprechung des polnischen VerfGH	246
7.3.2.1. Die Flexibilitätsklausel in der Rechtsprechung des VerfGH.....	251
7.4. Zusammenfassung.....	254
8. Schlussfolgerungen	256
9. Die Rechtsprechungsreserven des BVerfG und des VerfGH	259
IV. DER GRUNDSATZ DER INTEGRATIONSFREUNDLICHKEIT	263
1. Der Grundsatz der Integrationsfreundlichkeit im deutschen Recht	263
1.1. Das Grundgesetz. Zwischen vereintem Europa und der Ewigkeitsklausel.....	263
1.1.1. Die Präambel zum GG – die BRD als gleichberechtigtes Glied des vereinten Europas.....	264
1.1.2. Das Verfassungsziel – vereintes Europa und der Weltfrieden	267
1.2. Der Grundsatz der Integrationsfreundlichkeit in der Rechtsprechung des BVerfG	268
2. Der Grundsatz der Integrationsfreundlichkeit in der Rechtsprechung des VerfGH.....	271
2.1. Der Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit	273
2.2. Der Grundsatz der Integrationsfreundlichkeit.....	276
2.3. Der Grundsatz der unionsfreundlichen Auslegung des innerstaatlichen Rechts.....	279
3. Schlussfolgerungen	289

V. DER SCHUTZ VON GRUNDRECHTEN	293
1. Der Schutz von Grundrechten in der Rechtsprechung des BVerfG	294
1.1. Die <i>Solange-I</i> -Entscheidung	295
1.2. Die <i>Solange-II</i> -Entscheidung	299
1.3. Die post- <i>Solange-II</i> -Rechtsprechung	301
1.4. Der Schutz der Grundrechte nach der Gründung der EU	302
2. Der Schutz von Freiheiten und Menschenrechten in der Rechtsprechung des VerfGH	306
2.1. Eine polnische <i>Solange-I</i> -Formel ?	310
3. Schlussfolgerungen	314
VI. DER DEMOKRATIE- UND VOLKSSOUVERÄNITÄTSGRUNDSATZ	319
1. Der Demokratiegrundsatz in der Rechtsprechung des BVerfG	320
1.1. Die ersten Entscheidungen des BVerfG – der äußere Aspekt des Demokratiegrundsatzes	320
1.1.1. Der äußere Aspekt des Demokratiegrundsatzes in der Entscheidungen nach 1992	322
1.2. Die Maastricht- und Lissabon-Entscheidung – der innere Aspekt des Demokratiegrundsatzes	327
1.3. Die Integrationsverantwortung des Bundestages	331
1.4. Das Verhältnis zwischen Bundestag und Bundesregierung in EU-Angelegenheiten	333
1.5. Die Verwirklichung des Demokratiegrundsatzes in Bezug auf die Mitgliedschaft der BRD in der Eurozone	335
1.5.1. Die Gründung und das Funktionieren der Eurozone	336
1.5.2. Die Budgetverantwortung des Bundestages in Bezug auf Maßnahmen zur Stabilisation der Eurozone	340
1.5.2.1. Das Urteil zur finanziellen Hilfe für Griechenland	341
1.5.2.2. Das Urteil über den Erlass einer einstweiligen Anordnung in Bezug auf den ESMV	343
1.5.2.3. Das Urteil zum Vertrag zu Stabilisierungsverträgen	344
1.5.3. Das Verhältnis zwischen Bundestag und Bundesregierung in Bezug auf Stabilisierungsmaßnahmen in der Eurozone	346
1.6. Zusammenfassung	351
2. Der Volkssouveränitätsgrundsatz in der Rechtsprechung des VerfGH	352
2.1. Die demokratische Legitimation der EU-Mitgliedschaft	353
2.2. Der innere Aspekt des Volkssouveränitätsgrundsatzes	354
2.2.1. Die reflexive Wirkung des Volkssouveränitätsgrundsatzes	354
2.2.2. Die Lissabon-Entscheidung – eine vertane Chance für die Entwicklung des Volkssouveränitätsgrundsatzes	361
2.2.3. Die Mitwirkung der Staatsorgane in EU-Angelegenheiten	364
2.2.4. Das Informationsrecht des Parlaments in EU-Angelegenheiten	366
2.3. Der äußere Aspekt des Volkssouveränitätsgrundsatzes	368
2.4. Zusammenfassung	370
3. Schlussfolgerungen	371

VII. DER RECHTSSTAATSGRUNDSATZ	375
1. Der Rechtsstaatsgrundsatz in der Rechtsprechung des BVerfG.....	376
2. Der Rechtsstaatsgrundsatz in der Rechtsprechung des VerfGH	380
3. Schlussfolgerungen	382
VIII. DE-LEGE-FERENDA-VORSCHLÄGE ZUR ÄNDERUNG DER VERFASSUNG DER REPUBLIK POLEN IN BEZUG AUF DIE EU-MITGLIEDSCHAFT	385
1. Der Novellierungsbedarf der Verfassung in der Rechtsprechung des VerfGH	385
2. Der Novellierungsbedarf der Verfassung angesichts der Rechtsprechungspraxis des VerfGH	388
3. Bisherige Novellierungsvorschläge	390
3.1. Die Limitationsklausel im Expertenvorschlag	391
3.2. Die Limitationsklausel im Sejm-Vorschlag.....	392
3.3. Die Grundsätze der Übertragung von Kompetenzen im Expertenvorschlag	392
3.4. Die Grundsätze der Übertragung von Kompetenzen im Sejm-Vorschlag.....	393
3.5. Kompetenzen des Ministerrates, des Sejms und des Senats in EU-Angelegenheiten im Expertenvorschlag.....	394
3.6. Kompetenzen des Ministerrates, des Sejms und des Senats in EU-Angelegenheiten im Sejm-Vorschlag	395
3.7. Zusammenfassung.....	395
4. Der <i>de-lege-ferenda</i> -Vorschlag für die Limitationsklausel.....	400
4.1. Die Begründung zum Art. 86a der Verfassung.....	401
4.1.1. Die Limitationsklausel	404
4.1.1.1. Der Souveränitätsgrundsatz.....	406
4.1.1.2. Der Schutz der Freiheiten und Menschenrechte.....	407
4.1.1.3. Der Volkssouveränitätsgrundsatz	408
4.1.1.4. Das Fehlen der Verfassungsidentität	409
4.1.1.5. Das Fehlen des Rechtsstaatsprinzips.....	410
4.1.2. Die Zustimmung für die Kompetenzübertragung und andere Änderungen in der EU-Funktionsweise.....	410
4.1.2.1. Die Zustimmung im Gesetz und in der Volksabstimmung.....	412
4.1.2.2. Änderungen im Primärrecht und die Verfassungsanwendung	414
4.1.3. Der Austritt aus der EU	415
4.2. Die Begründung zum Art.86b der Verfassung	416
4.2.1. Der Mitwirkungsgrundsatz der öffentlichen Organe in EU-Angelegenheiten	416
4.2.2. Der Grundsatz der Integrationsfreundlichkeit.....	417
4.2.3. Der Grundsatz der Volkssouveränität.....	418
4.2.3.1. Der Ministerrat	419
4.2.3.2. Das Mitwirkungsrecht des Sejms und des Senats in EU-Angelegenheiten	419
IX. SCHLUSSFOLGERUNGEN	425
1. Die Rolle des BVerfG und des VerfGH bei der Gestaltung der Modalitäten der EU-Mitgliedschaft	425
2. Die starken und schwachen verfassungsrechtlichen Grundsätzen in der Rechtsprechung des BVerfG und des VerfGH.....	428

3. Der <i>de-lege-ferenda</i> -Vorschlag für die Limitationsklausel in der polnischen Verfassung	433
KURZFASSUNG	435
1. Thesen, Zielsetzung und Methoden	435
2. Schlussfolgerungen. Die Rolle der Verfassungsgerichte bei der Entwicklung der Modalitäten der EU-Mitgliedschaft.....	437
3. Starke und schwache verfassungsrechtliche Grundsätze in der Rechtsprechung des BVerfG und des VerfGH zu Fragen der europäischen Integration	439
4. Der <i>de-lege-ferenda</i> -Vorschlag für die Limitationsklausel	442
TABELLENVERZEICHNIS	445
LITERATURVERZEICHNIS	447
ANHANG. AUSGEWÄHLTE ENTSCHEIDUNGEN DES BVERFG ZU FRAGEN DER EUROPÄISCHEN INTEGRATION 1967–2014	467

Podziękowania

Inspiracją dla całej mojej pracy naukowej była książka Pana Prof. Jana Barcza *Między konstytucją a ponadnarodowością: opcja integracyjna konstytucji RFN*, Warszawa 1990. Pragnę wyrazić Panu Prof. Janowi Barczowi serdeczne podziękowania nie tylko za inspiracje naukowe, zawarte także w innych, licznych publikacjach, ale także za udzieloną mi wszelką pomoc w pracy nad monografią. Chciałabym również podziękować Panu Prof. Ingolfowi Pernice, dyrektorowi Instytutu Europejskiego Prawa Konstytucyjnego im. Waltera Hallsteina w Berlinie, za umożliwienie mi pobytów naukowych w Instytucie oraz konsultacje merytoryczne. Dziękuję Panu Dr. Matthiasowi Wendelowi, wybitemu specjaliście z zakresu europejskiego prawa konstytucyjnego, za inspiracje naukowe. Nieoceniona była również wyczerpująca i drobiazgowa recenzja Pana Prof. Witolda Macieja Góralskiego, którego pionierskie opracowania dotyczące Federalnego Trybunału Konstytucyjnego RFN tworzą teoretycznoprawne podstawy dla tej monografii.

Monografia jest wynikiem projektu sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki, przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2012/05/B/HS5/01395.

Mein ausdrücklicher Dank gilt Herrn Prof. Ingolf Pernice und Herrn Dr. iur. Matthias Wendel für Ihre Hilfe bei der Arbeit an dieser Monographie.

Serdecznie dziękuję Pani Dr. Jolancie Szablickiej-Żak za wsparcie udzielone przy publikacji monografii.

Spis skrótów

AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
BGBI.	Bundesgesetzblatt (Federalny Dziennik Ustaw)
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (Zbiór Orzecznictwa FTK)
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (Zbiór Orzecznictwa FSA)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVB1	Deutsches Verwaltungsblatt
EBC	Europejski Bank Centralny
EFSM	Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej
EISF	Europejski Instrument Stabilizacji Finansowej
EKPCz	Europejska Konwencja praw człowieka i podstawowych wolności
EMS	Europejski Mechanizm Stabilności
ENA	uropejski nakaz aresztowania
EPS	Europejski Przegląd Sądowy
ESBC	Europejski System Banków Centralnych
ETPCz	Europejski Trybunał Praw Człowieka
ETS	Europejski Trybunał Sprawiedliwości
EuR	Europarecht
EUROCONTROL	European Organisation for the Safety of Air Navigation
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europejska Wspólnota Gospodarcza
EWWiS	Europejska Wspólnota Węgla i Stali
FSA	Federalny Sąd Administracyjny
FSF	Federalny Sąd Finansowy
FSP	Federalny Sąd Pracy
FTK	Federalny Trybunał Konstytucyjny
FTKu	ustawa o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym
k.p.k.	kodeks postępowania karnego
KPP	Karta praw podstawowych UE
JZ	Juristen Zeitung
MFW	Międzynarodowy Fundusz Walutowy
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NBP	Narodowy Bank Polski
NJW	Neue Juristische Woche
NRD	Niemiecka Republika Demokratyczna

NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OMT	Outright Monetary Transactions
ONZ	Organizacja Narodów Zjednoczonych
PiP	Państwo i Prawo
PWBS	Przestrzeń Wolności Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości
RGBL	Reichsgesetzblatt
RFN	Republika Federalna Niemiec
RPO	Rzecznik Praw Obywatelskich
TEMS	Traktat ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilności
TEWG	Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą
TEWWIS	Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali
TFUE	Traktat o funkcjonowaniu UE
TK	Trybunał Konstytucyjny
TKu	ustawa o Trybunale Konstytucyjnym
TS UE	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
TS WE	Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich
TUE	Traktat o Unii Europejskiej
TWE	Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską
UE	Unia Europejska
UZ	Ustawa Zasadnicza RFN
WE	Wspólnoty Europejskie
WHI	Walter Hallstein Institut
WTO	World Trade Organisation
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches und öffentliches Recht und Völkerrecht

Wprowadzenie

1. Europejska wspólnota konstytucyjna

Procesy integracji europejskiej zasadniczo zmieniły prawne, gospodarcze, społeczne i kulturowe warunki funkcjonowania państwa. J. Barcz posługuje się w tym kontekście pojęciem „kompleksowej współzależności integracyjnej”, które ma ukazywać intensywność relacji pomiędzy państwem, pozostającym pierwotnym podmiotem integracji, a organizacją międzynarodową o charakterze ponadnarodowym, prowadzącą do istotnych przekształceń ustrojowych po obu stronach¹. Owa zależność prowadzi również do przekształcenia prawa krajowego, w tym prawa konstytucyjnego², choć samo prawo unijne opiera się na zasadzie autonomii konstytucyjnej państw członkowskich, nie narzucając im żadnych szczegółowych zasad ustrojowych, prócz zasady demokracji, oraz instytucjonalnych³. Oddziaływanie procesu integracji europejskiej na prawo konstytucyjne państwa uczestniczącego w tym procesie od dawna jest przedmiotem zainteresowania nauki prawa. Jeszcze przed przystąpieniem Polski do UE R. Kwiecień wyróżniał „prawo międzynarodowe konstytucyjne”, do którego należały normy konstytucyjne o genezie i treści materialnej wynikającej z wiążących Polskę aktów prawa międzynarodowego⁴.

A. v. Bogdandy wyróżnia dwie formy europeizacji prawa konstytucyjnego: heteronomiczną i autonomiczną. Europeizacja heteronomiczna jest wynikiem procesów zewnętrznych, w których uczestniczą, co prawda, przedstawiciele danego państwa, a efekt tych procesów – normy prawa traktatowego – jest przedmiotem zgody parlamentu krajowego, ale na ich kształtowanie mają wpływ także podmioty zewnętrzne – inne państwa członkowskie. Efektem tak rozumianej europeizacji heteronomicznej mogą być nowe normy prawa konstytucyjnego

¹ J. Barcz, *Pojęcie suwerenności w świetle współzależności między sferą ponadnarodową i państwową*, [w:] red. J. Kranz, *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Warszawa 2006, s. 73 i n.

² A. v. Bogdandy, S. Hinghofer-Szalkay, *Das etwas unheimliche Ius Publicum Europeum*, ZaöRV 2013, tom 73, s. 210; A. Kustra, *Przepisy i normy integracyjne w konstytucjach wybranych państw członkowskich UE*, Toruń 2009, s. 364 i n.; Z. Brodecki, O. Hołub-Sniadach, *Prawo państw członkowskich en bloc*, [w:] red. S. Dudzik, N. Półtorak, *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, Warszawa 2013, s. 21 i n.; R. Balicki, *Rozdział europejski w polskiej Konstytucji – rzecz o niezrealizowanym kompromisie konstytucyjnym z 2011 r.*, [w:] red. S. Dudzik, N. Półtorak, *Prawo Unii Europejskiej...*, s. 190.

³ M. Claes, *Negotiating constitutional identity or whose identity is it anyway?*, [w:] red. M. Claes, M. de Visser, P. Popelier, C. Van de Heyning, *Constitutional Conversations in Europe*, Cambridge 2012, s. 215.

⁴ R. Kwiecień, *Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa polskiego*, Warszawa 2000, s. 117.

lub zmiana norm obowiązujących, choć jest to raczej przypadek wyjątkowy. Przykładem tego typu europeizacji jest wprowadzenie przepisów dotyczących prawa wyborczego obywateli Unii Europejskiej oraz członkostwa państwa w strefie euro⁵.

Znaczącym efektem europeizacji heteronomicznej, którą niekoniecznie widać w tekście konstytucji, jest utrata monopolu regulacyjnego przez ten akt normatywny. Konstytucja bowiem nie reguluje już w sposób całościowy wykonywania władzy publicznej wobec obywatela. Wykonywanie władzy w dziedzinach poddanych integracji europejskiej współdeterminowane jest przez prawo unijne⁶. Heteronomiczna zmiana treści konstytucji może odbywać się również w wyniku tzw. przychylniej wobec prawa międzynarodowego czy prawa unijnego interpretacji jej przepisów. Przykładem takiej heteronomicznej europeizacji jest interpretacja praw podstawowych⁷ zawartych w Ustawie Zasadniczej RFN⁸ zgodnie z europejską Konwencją praw człowieka i podstawowych wolności⁹. W skrajnym przypadku proces zmiany tekstu konstytucji może prowadzić nawet do zagrożenia jej bytu – konstytucja krajowa może stać się wręcz „pustą formą”¹⁰.

Drugą formą europeizacji wyróżnioną przez A. v. Bogdandy’ego jest europeizacja autonomiczna, która jest wynikiem wewnętrznego, krajowego procesu dostosowywania norm konstytucji do sytuacji, w której obok państwa funkcjonuje nowy podmiot wykonujący prawa władcze na terytorium tego państwa. Może prowadzić to do istotnych zmian w układzie kompetencji konstytucyjnych organów władzy, np. w przypadku współdziału parlamentów w procesach decyzyjnych organów władzy wykonawczej w sprawach związanych z Unią Europejską¹¹.

Oddziaływanie systemów prawnych ma jednak charakter dwustronny. Jednocześnie normy krajowego prawa konstytucyjnego oddziałują na zasady funkcjonowania organizacji międzynarodowej o charakterze ponadnarodowym. Wielokrotnie analizowanym przykładem

⁵ T. Württenberger podaje również przykłady zmiany UZ będącej wynikiem oddziaływania prawa unijnego: zmiana art. 12a ust. 4 zd. 2 UZ w związku z wyrokiem TS WE z dnia 11 stycznia 2000 r. w sprawie C-285/98, *Tanja Kreil przeciwko RFN*, ECLI:EU:C:2000:2. T. Württenberger, *Verfassungsänderungen und Verfassungswandel des Grundgesetzes*, „Der Staat” 2012, zeszyt dodatkowy nr 20, s. 293; F.C. Mayer, M. Wendel, § 4 *Die Verfassungsrechtlichen Grundlagen des Europarechts*, [w:] A. Hatje, P.-Ch. Müller-Graff, *Enzyklopädie Europarecht*, tom 1, *Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht*, Baden-Baden 2014, nb. 295 i n.

⁶ A. v. Bogdandy, *Europäisierung der nationalstaatlichen Verfassung: Erosion des gesellschaftlichen Grundkonsenses?*, [w:] red. G.F. Schuppert, Ch. Bumke, *Bundesverfassungsgericht und gesellschaftlicher Grundkonsens*, Baden-Baden 2000, s. 244 i n.

⁷ M. Balczyk, *Stosowanie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności przez organy władzy publicznej Republiki Federalnej Niemiec. Studium przypadku*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, 2013, nr 2, s. 25 i n.

⁸ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r., ogłoszona w Federalnym Dzienniku Ustaw (niem. *Bundesgesetzblatt*, BGBl.) z 1949 r., s. 1, ostatnio zmieniona przez ustawę z 23 grudnia 2014 r., BGBl. I, s. 2438.

⁹ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

¹⁰ M. Nettesheim, *Wo „endet” das Grundgesetz – Verfassungsgebung als grenzüberschreitender Prozess*, „Der Staat” 2012, tom 51, s. 323.

¹¹ A. v. Bogdandy, *Europäisierung der nationalstaatlichen Verfassung...*, s. 249; podobnie Z. Brodecki, O. Hołub-Śniadach, *op. cit.*, s. 21 n.

takiego oddziaływania jest wprowadzenie do prawa wspólnotowego zasady poszanowania praw człowieka¹² czy zasady proporcjonalności¹³.

W związku z tym w nauce prawa stworzono różne pojęcia w celu opisu wspomnianych dwukierunkowych procesów. Normatywną przestrzeń¹⁴, w której odbywają się wspomniane powyżej procesy określa się m.in. jako wspólne europejskie prawo konstytucyjne¹⁵, konstytucjonalizm wielopoziomowy (ang. *multilevel constitutionalism*)¹⁶, europejskie połączenie konstytucyjne (niem. *europäischer Verfassungsverbund*)¹⁷, czy też w szerszym ujęciu europejskie prawo publiczne – *Ius Publicum Europeum*¹⁸.

W poniższej monografii stosowane będzie pojęcie europejskiego prawa konstytucyjnego rozumianego jako prawo, najczęściej zawarte w konstytucjach państw członkowskich, stanowiące podstawę do stosowania prawa unijnego¹⁹. Do podstawowych elementów europejskiego prawa konstytucyjnego należą normy krajowego prawa konstytucyjnego dotyczące udziału i funkcjonowania państwa w warunkach integracji europejskiej. W doktrynie wyróżnia się w ramach europejskiego prawa konstytucyjnego część dotyczącą konstytucyjnoprawnych podstaw członkostwa państwa w UE, określaną jako integracyjne prawo konstytucyjne (niem. *Integrationsverfassungsrecht*)²⁰, prawo to będzie zasadniczym przedmiotem analizy w poniższej monografii.

Republika Federalna Niemiec jako państwo założycielskie współtworzy europejskie prawo konstytucyjne od początków integracji wspólnotowej, przy czym art. 24 ust. 1 UZ, stanowiący konstytucyjnoprawną podstawę członkostwa RFN we Wspólnotach Europejskich, został przyjęty jeszcze przed utworzeniem EWWiS, w 1949 r. Dwadzieścia lat później Federalny Trybunał Konstytucyjny RFN rozpoczął swoją działalność w zakresie

¹² C. Van de Heyning, *The European Perspective: from Lingua Franca to a common language*, [w:] red. M. Claes, M. de Visser, P. Popelier, C. Van de Heyning, *op. cit.*, s. 183 i n.

¹³ Co do zasady proporcjonalności J. Hofmann, *Grundrechtsschutz durch BVerfG, EuGH und EGMR*, [w:] red. S. Emmenegger, A. Wiedemann, *Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, Berlin 2011, s. 584.

¹⁴ A. v. Bogdandy stosuje pojęcie europejskiej przestrzeni prawnej (niem. *europäischer Rechtsraum*), A. v. Bogdandy, S. Hinghofer-Szalkay, *Das etwas unheimliche Ius...*, s. 214; podobnie A. Kustra, *Przepisy i normy integracyjne...*, s. 341. Należy również zauważyć, iż w prawo unijne posługuje się pojęciem przestrzeni lub obszaru – odpowiednio polityka unijna przestrzeni wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwość oraz obszar Schengen.

¹⁵ P. Häberle, *Europäische Verfassungslehre*, Baden-Baden 2006, s. 113 i n.; R. Arnold, *Begriff und Entwicklung des Europäischen Verfassungsrechts*, [w:] red. M.-E. Geis, D. Lorenz, *Staat, Kirche, Verwaltung: Festschrift für Hartmut Maurer zum 70. Geburtstag*, Monachium 2001, s. 855 i n.; R. Grzeszczak, *Federalizm wykonawczy w Unii Europejskiej – o dwóch rządach na jednym terytorium i pluralizmie konstytucyjnym*, [w:] red. S. Dudzik, N. Pótorak, *Prawo Unii Europejskiej...*, s. 153 i n.

¹⁶ E.H. Riedel, *Multilevel constitutionalism and Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited*, „Common Market Law Review” 1999, nr 36, s. 703 i n., w odniesieniu do interakcji pomiędzy Traktatem z Lizbony a prawem konstytucyjnym państw członkowskich, M. Wendel, *Lisbon Before Courts: Comparative Perspectives*, „European Constitutional Law Review” 2011, nr 7, s. 96 i n., s. 103 i n.; A. Kustra, *Przepisy i normy integracyjne...*, s. 347 i n.

¹⁷ I. Pernice, *Europäisches und nationales Verfassungsrecht*, VVDStRL 2000, nr 60, s. 155 i n.; C. Mik, *Powierzenie Unii Europejskiej władzy przez państwa członkowskie i jej podstawowe konsekwencje prawne*, [w:] red. J. Kranz, *Suverenność i ponadnarodowość...*, s. 89 i n.

¹⁸ A. v. Bogdandy, S. Hinghofer-Szalkay, *Das etwas unheimliche Ius...*, s. 217.

¹⁹ F.C. Mayer, M. Wendel, *op. cit.*, nb. 1.

²⁰ *Ibidem*, nb. 3.

współkształtowania konstytucyjnoprawnych warunków członkostwa RFN w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej.

Podobnie jak w RFN, normy prawa integracyjnego zostały zawarte w Konstytucji Rzeczypospolitej z 1997 r.²¹ (dalej jako Konstytucja lub Konstytucja RP), jeszcze przed przystąpieniem do UE. Niedługo potem Trybunał Konstytucyjny rozpoczął działalność orzeczniczą w zakresie rozwijania warunków członkostwa w UE. W Konstytucji RP nastąpiło otwarcie polskiego systemu prawa na prawo międzynarodowe, a także prawo tworzone przez organizacje ponadnarodowe²². Wybrane postanowienia preambuły oraz art. 9, 90 i 91 ust. 2 i 3 Konstytucji należą do europejskiego prawa konstytucyjnego tworzonego na poziomie krajowym i stanowią w związku z tym przedmiot badań nie tylko nauki polskiej, ale także nauki obcej²³ – właśnie jako część europejskiego prawa konstytucyjnego.

Przedmiotem poniższej monografii jest orzecznictwo trybunałów konstytucyjnych jako podmiotów rozwijających nie tylko normy europejskiego prawa konstytucyjnego dotyczące warunków członkostwa państwa w UE, ale także wzajemne relacje zachodzące między *acquis constitutionnel* RFN i Polski w zakresie warunków członkostwa państwa w UE. Na potrzeby prowadzonych poniżej rozważań ramy teoretycznie będzie tworzyło pojęcie europejskiej wspólnoty konstytucyjnej w wymiarze horyzontalnym, pozwalające na podkreślenie relacji pomiędzy podmiotami tworzącymi europejskie prawo konstytucyjne²⁴. Jest to pojęcie zaczerpnięte z niemieckiej doktryny prawa publicznego (niem. *Verfassungsverbund*), w której posiada ono już ugruntowane znaczenie²⁵. W dokładnym tłumaczeniu należałoby się posługiwać pojęciem „połączenia konstytucyjnego”, w literaturze polskiej stosuje się natomiast niezbyt dokładny przekład „konstytucyjny związek celowy”²⁶, zacierający różnicę doktrynalną pomiędzy związkiem (niem. *Verband*) a połączeniem (niem. *Verbund*). Pojęcie wspólnoty/połączenia konstytucyjnego zostało wprowadzone przez doktrynę prawa niemieckiego jako swoista odpowiedź na pojęcie połączenia państw (niem.

²¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

²² Red. K. Wójtowicz, *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006; podobnie J. Helios, *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej a multicytryczność w porządku prawnym Unii Europejskiej*, [w:] J. Helios, W. Jedlecka, *Zasady stosowania prawa Unii Europejskiej*, Toruń 2013, s. 128 i n.

²³ Red. A. v. Bogdandy, J. Bast, *Principles of European Constitutional Law*, Oxford 2010; C.D. Classen, *Nationales Verfassungsrecht in der Europäischen Union*, Baden-Baden 2013; M. Wendel, *Permeabilität im europäischen Verfassungsrecht*, Tybinga 2011.

²⁴ I. Pernice, *Die horizontale Dimension des Europäischen Verfassungsbundes. Europäische Justizpolitik im Lichte von Pupinio nd Darkanzali*, [w:] red. H.J. Derra, *Freiheit, Sicherheit und Recht, Festschrift für J. Meyer*, Baden-Baden 2006, s. 359 i n.; krytycznie co do pojęcia połączenia konstytucyjnego P. Kirchhof, *Die rechtliche Struktur der EU als Staatenverbund*, [w:] red. A. v. Bogdandy, *Europäisches Verfassungsrecht*, Berlin–Heidelberg 2003, s. 904.

²⁵ I. Pernice, *Das Verhältnis europäischer zu nationalen Gerichten im europäischen Verfassungsbund*, „WHI-Paper“ 2007, nr 5; E. Schmidt-Aßmann, *Einleitung: Der Europäische Verwaltungsverbund und die Rolle des Europäischen Verwaltungsrechts*, [w:] E. Schmidt-Aßmann, B. Schöndorf-Haubold, *Der Europäische Verwaltungsverbund*, Tybinga 2005, s. 1 i n.; Shu-Perng Hwang, *Der Europäische Verwaltungsverbund im Spannungsverhältnis zwischen nationaler Identität und europäischer Integration*, DÖV 2014, s. 681.

²⁶ C. Mik, *Powierzenie Unii Europejskiej władzy...*, s. 90.

Staatenverbund), które jest stosowane przez FTK do określenia UE²⁷. FTK prezentuje bowiem tradycyjne podejście do relacji pomiędzy państwem a UE, oparte na ochronie tożsamości konstytucyjnej²⁸. Przedstawiciele doktryny, wprowadzając pojęcie wspólnoty konstytucyjnej, proponują natomiast odejście od tego tradycyjnego ujęcia relacji państwo–UE. W niniejszej monografii powyżej wspomniany aspekt polityczny pojęcia wspólnoty konstytucyjnej, omawiany również w literaturze polskiej²⁹, nie będzie odgrywał istotnej roli, m.in. ze względu na tradycyjne ujęcie relacji pomiędzy państwem członkowskim a UE przez trybunały konstytucyjne. Jak zauważa Ch. Grabenwarter, pojęcie wspólnoty konstytucyjnej nie ma charakteru normatywnego, ale jego celem jest opis relacji wzajemnych zależności pomiędzy prawem konstytucyjnym państw członkowskich w ujęciu horyzontalnym, oraz w ujęciu wertykalnym pomiędzy krajowym prawem konstytucyjnym i prawem UE, przy czym owa wspólnota nie ma charakteru państwa federalnego³⁰.

W poniższej monografii pojęcie to jest stosowane więc w celu opisu relacji pomiędzy prawem konstytucyjnym państw członkowskich, które nie mają charakteru nadrzędno-podrzednego, a cechuje je właściwa dla wspólnoty suwerenna równość podmiotów, biorących udział w wymianie idei konstytucyjnych. W ramach wspólnoty konstytucyjnej można bowiem wyróżnić poziomy unijny i krajowy, a wspomniane poziomy nie znajdują się względem siebie w relacji nadrzędno-podrzedniej, lecz wzajemnie się uzupełniają. Wspólnota przy tym nie eliminuje, a wręcz przeciwnie implikuje istnienie pluralizmu prawnego³¹. Na marginesie należy zauważyć, iż J.H.H. Weiler krytycznie nastawiony do pojęcia pluralizmu konstytucyjnego, dopuszcza stosowanie tego pojęcia właśnie do UE³².

1.1. Wspólnota konstytucyjna o wymiarze horyzontalnym

Jak już wspomniano, przedmiotem poniższej monografii jest analiza roli trybunałów konstytucyjnych jako podmiotów rozwijających normy europejskiego prawa konstytucyjnego dotyczących warunków członkostwa państwa w UE, ale także wzajemne relacje zachodzące między *acquis constitutionnel*³³ RFN i Polski w zakresie warunków członkostwa państwa w UE. Dla prowadzonych poniżej rozważań ramy teoretyczne będzie tworzyło pojęcie europejskiej wspólnoty konstytucyjnej w wymiarze horyzontalnym. W ramach wspólnoty konstytucyjnej o charakterze horyzontalnym sądy konstytucyjne, ustawodawcy i ustrojodawcy państw członkowskich UE analizują, porównują i stosują, czy też nawet odrzucają, instytucje prawa przyjęte w innych państwach. Tak rozumiane procesy recepcji i rozwoju

²⁷ Zob. rozdz. III.4; ostatnio w sposób wyczerpujący UE została zdefiniowana przez FTK w wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony, m.in. w tezie 229.

²⁸ Zob. rozdz. III. 2.1.2 i n.

²⁹ Krytycznie C. Mik, *Powierzenie Unii Europejskiej władzy...*, s. 91 i n.

³⁰ Ch. Grabenwarter, *National constitutional law relating to the European Union*, [w:] red. A. v. Bogdandy, J. Bast, *Principles of European Constitutional Law*, Oxford 2010, s. 128 i n.

³¹ F.C. Mayer, M. Wendel, *op. cit.*, nb. 7–9; co do pluralizmu konstytucyjnego zob. R. Grzeszczak, *Federalizm wykonawczy...*, s. 157.

³² J.H.H. Weiler, *Prologue: global and pluralist constitutionalism – some doubts*, [w:] G. de Búrca, J.H.H. Weiler, *The Constitution of Europe. „Does the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration*, Cambridge 2012, s. 8 i n.

³³ Pojęcie to w kontekście integracji europejskiej wyjaśnia S. Majkowska-Szulc, *Polskie *acquis constitutionnel* wobec *acquis communautaire**, [w:] red. S. Dudzik, N. Półtorak, *Prawo Unii Europejskiej...*, s. 166 i n.

prawa, o charakterze autonomicznym, choć w powiązaniu z prawem unijnym, mogą przyczyniać się do powstania wspólnego europejskiego prawa konstytucyjnego³⁴.

A. v. Bogdandy wskazuje, iż krajowy porządek prawny nie jest otwarty jedynie na wpływy w relacjach wertykalnych: państwo–organizacja międzynarodowa, ale otwiera się w relacjach horyzontalnych na wpływ prawa innych państw członkowskich. Efektem tego otwarcia jest np. instytucja transgranicznego aktu administracyjnego³⁵, a także odwołania sądów do prawa obcego³⁶. Wpływ ten może polegać na przyjęciu rozwiązań normatywnych podobnych do przepisów konstytucji innych państw członkowskich, co było udziałem państw przystępujących do UE w 1995, 2004 i 2007 r.³⁷ Przedmiotem recepcji w prawie konstytucyjnym są także rozwiązania pochodzące z orzecznictwa trybunału konstytucyjnego innego państwa członkowskiego³⁸. F.C. Mayer i M. Wendel stwierdzają, iż tego typu recepcja jest zadziwiająco intensywna, czego przykładem jest recepcja orzecznictwa włoskiego Trybunału Konstytucyjnego i FTK w zakresie poszanowania praw podstawowych w procesie integracji³⁹, która datuje się od lat 70. XX., a w ostatnim czasie wzajemna recepcja orzecznictwa dotyczącego Traktatu z Lizbony, czy aktów prawa unijnego, mających na celu stabilizację strefy euro we Francji, Czechach, RFN i Polsce⁴⁰.

1.2. Wspólnota trybunałów konstytucyjnych o charakterze horyzontalnym

Na poziomie krajowym europejskie prawo konstytucyjne podlega rozwojowi przez dorobek nauki prawa, ale także przez orzecznictwo sądów najwyższych oraz trybunałów konstytucyjnych⁴¹. Procesy integracji europejskiej doprowadziły do zasadniczej przemiany nie tylko prawa konstytucyjnego państw członkowskich UE, ale także pozycji funkcjonujących w tych państwach sądów konstytucyjnych⁴². Polegała ona na częściowej utracie przez te sądy ich szczególnej pozycji ustrojowej. Stały się one bowiem częścią systemu

³⁴ P. Häberle, *Verfassungspolitische Maximen für die Ausgestaltung der „Europafähigkeit“* Polens, [w:] red. P. Häberle, *Europäische Verfassungslehre in Einzelstudien*, Baden-Baden 1999, s. 306; *idem*, *Gemeineuropäisches Verfassungsrecht*, „Europäische Grundrechte – Zeitschrift“ 1991, s. 261 i n.

³⁵ M. Balczyk, *Verfahren der gegenseitigen Anerkennung im gemeinschaftlichen Genehmigungssystem für Arzneimittel*, Heidelberg 2004, s. 95 i n.

³⁶ A. v. Bogdandy, S. Hinghofer-Szalkay, *Das etwas unheimliche Ius...*, s. 218 i n.

³⁷ Ch. Grabenwarter, *National constitutional law...*, s. 126.

³⁸ Rozdz. 10 § 5: Riksdag może przekazać Wspólnotom Europejskim prawo podejmowania decyzji w zakresie, w jakim Wspólnoty te zapewniają ochronę praw i wolności odpowiadającą ochronie gwarantowanej przez niniejszy Akt o formie rządu oraz europejską Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności [...]. Akt o formie rządu z 28 lutego 1974 r. w brzmieniu tekstu jednolitego z 26 listopada 1998 r., *Konstytucja Królestwa Szwecji*, tłum. K. Dembiński, M. Grzybowski, Warszawa 2000, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/szwecja.html> [dostęp 25.06.2016], w którym w 1995 r. przyjęto częściowo warunki członkostwa ukształtowane w orzecznictwie FTK; A. Weber, *Europäische Verfassungsvergleichung*, Monachium 2010, s. 405.

³⁹ Wyrok włoskiego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 1973 r., 183/1973 w sprawie *Frontini*, w którym sformułowana została doktryna *controlimiti*, kontynuowana w orzeczeniach w sprawie *Granitolo* (wyrok dnia z 5 czerwca 1984 r., 170/1984) i *Fragd* (wyrok z dnia 13 kwietnia 1989, 232/1989). W odniesieniu do orzecznictwa FTK zob. rozdz. V.1.

⁴⁰ F.C. Mayer, M. Wendel, *op. cit.*, nb. 306 i n.

⁴¹ *Ibidem*, nb. 1.

⁴² K. Wojtyczek, *Trybunał Konstytucyjny w europejskim systemie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 4, s. 191.

europejskich sądów konstytucyjnych, który obejmuje relacje o charakterze wertykalnym oraz horyzontalnym⁴³. W literaturze wskazuje się, iż relacje wertykalne to relacje pomiędzy organami sądownictwa, które znajdują się na różnych poziomach – poziomie narodowym i ponadnarodowym, a więc np. pomiędzy trybunałem konstytucyjnym a Trybunałem Sprawiedliwości UE, czy Europejskim Trybunałem Praw Człowieka⁴⁴. Jednocześnie pojęcie wertykalności powinno oddawać właśnie wspomnianą różnicę poziomów, a nie relacje o charakterze nadrzędno-podrzędnym, bowiem przyjmuje się, iż relacje pomiędzy tymi organami oddaje w sposób właściwy pojęcie współpracy. FTK stosuje np. pojęcie relacji współpracy (niem. *Kooperationsverhältnis*)⁴⁵. Owa współpraca niewątpliwie przyczynia się do rozwoju europejskiego prawa konstytucyjnego, ale generuje także trudności i napięcia np. w związku z wykonywaniem przez trybunały konstytucyjne kontroli aktów *ultra vires*⁴⁶. Symptomatyczna może być w tym zakresie opinia prezesa niemieckiego Federalnego Sądu Najwyższego, który zajmował następnie stanowisko sędziego ETPCz, o relacjach pomiędzy FTK, TS UE a ETPCz z perspektywy obywatela poszukującego ochrony swoich praw podstawowych. Relacje te określił on jako „trójkąt bermudzki”⁴⁷.

W doktrynie polskiej zagadnienie współfunkcjonowania sądów krajowych i sądów europejskich stało się przedmiotem koncepcji multicentryczności systemu prawnego, sformułowanej przez E. Łętowską⁴⁸. Autorka już w 2005 r. dostrzegła tworzące się współzależności pomiędzy sądami krajowymi oraz sądami europejskimi, stwierdzając: „Zamiast bowiem się spierać o to, kto ma «wyłączną rację», monopol i «suwerenność oceny», co prowadzi do kwestionowania w tych zakresach kompetencji ośrodków konkurencyjnych, można skupić uwagę na tym, jak umożliwić «współistnienie» kilku centrów. A więc: delimi-

⁴³ Z. Brodecki, O. Hołub-Śniadach, *op. cit.*, s. 19 i n.; por. K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013, s. 258 i n.; L. Garlicki, *Rozdział VIII „Sądy i trybunały”, Trybunał Konstytucyjny*, [w:] red. L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom V, Warszawa 2007, s. 1.

⁴⁴ V. Perju, *Constitutional transplants, borrowing, and migrations*, [w:] red. M. Rosenfeld, A. Sajó, *Comparative constitutional law*, Oxford 2012, s. 1319; R. Wahl, *Das Bundesverfassungsgericht im europäischen und internationalen Umfeld*, [w:] red. R.Ch. v. Ooyen, M.H.W. Möllers, *Das Bundesverfassungsgericht im politischen System*, Wiesbaden 2006, s. 486.

⁴⁵ Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Maastricht, teza 70: R. Streinz, *Das „Kooperationsverhältnis” zwischen Bundesverfassungsgericht und Europäischem Gerichtshof nach dem Maastricht-Urteil*, [w:] red. J. Ipsen, H.-W. Rengeling, J.M. Mössner, A. Weber, *Verfassungsrecht im Wandel. Festschrift zum 180jährigen Bestehen der Carl Heymanns Verlag KG*, Kolonia 1995, s. 663 i n.; J. Schwarze, *Das „Kooperationsverhältnis” des BVerfG mit dem Europäischen Gerichtshof*, [w:] red. P. Badura, H. Dreier, *Festschrift. 50 Jahre Bundesverfassungsgericht*, tom 1, Tybinga 2001, s. 223 i n.; P. Badura, *Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*, Monachium 2012, s. 793 i n.

⁴⁶ Zob. rozdz. III.6; por. T.T. Koncewicz, *Zasada jurysdykcji powierzonej Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2009, s. 101 i n., s. 165.

⁴⁷ Za: J. Hofmann, *Grundrechtsschutz...*, s. 575; J. Hofmann analizuje zagrożenia wynikające z funkcjonowania tych trzech sądów w zakresie ochrony praw podstawowych, *idem*, s. 591; por. T.T. Koncewicz, *Forum Europeum*, [w:] red. Z. Brodecki, *Europa sędziów*, Warszawa 2007, s. 20 i n.

⁴⁸ E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, PiP 2005, nr 4, s. 3 i n.; *eadem*, *Między Scyllą a Charybdą – polski sędzia między Strasburgiem i Luksemburgiem*, EPS 2005, nr 1; W. Lang, *Wokół „Multicentryczności prawa”*, PiP 2005, nr 7, s. 95 i n.; A. Kustra, *Wokół problemu multicentryczności systemu prawa*, PiP 2006, nr 6, s. 85 i n.; A. Kalisz, *Multicentryczność systemu prawa polskiego a działalność orzecznicza Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, nr 4, s. 35 i n.; J. Helios, *op. cit.*, s. 125 i n.

tacja sfer wpływu i – w konsekwencji – jednocześnie funkcjonowanie wielu ocen i podział władzy (kompetencji) prowadzącej do ich wyrażenia, w postaci stanowienia, odczytywania (interpretacji), stosowania prawa. W miejsce modelu monocentrycznego, zbudowanego hierarchicznie, pojawia się model multicentryczny [...]”⁴⁹. W kontekście tak rozumianej wspólnoty wymiana idei konstytucyjnych nie tylko ułatwia współistnienie wspomnianych wyżej centrów decyzyjnych, ale także pozwala na wydanie trafnego, uzasadnionego orzeczenia, które może zostać zaakceptowane przez wszystkie zainteresowane strony, niekoniecznie pochodzące z tego samego systemu prawa⁵⁰.

Powyżej przedstawiony obraz europejskiej przestrzeni prawnej należy uzupełnić jeszcze o jeden istotny typ relacji pomiędzy trybunałami: relacje horyzontalne pomiędzy organami sądownictwa znajdującymi się na tym samym, krajowym, poziomie, a więc także relacje pomiędzy trybunałami konstytucyjnymi poszczególnych państw członkowskich⁵¹. Określenie relacje „horyzontalne” jest w tym kontekście trafne, ponieważ pomiędzy tymi podmiotami nie istnieją żadne formalne powiązania porównywalne do instytucji pytania prejudycjalnego z art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu UE⁵².

Pojęcie wspólnoty nadaje się do opisanía relacji pomiędzy trybunałami konstytucyjnymi również dlatego, że implikuje trwałość relacji współpracy pomiędzy podmiotami. Ponadto podmioty nie znajdują się względem siebie w stosunku hierarchicznego podporządkowania i działają względem siebie w sposób formalnie niezależny. Celem tych relacji jest zdobycie informacji, fachowej wiedzy, a ich efektem jest również proces uczenia się nawzajem od siebie⁵³. W tym sensie można mówić o europejskiej wspólnocie sądów konstytucyjnych, mającej na celu właśnie uczenie się od siebie (niem. *Lernverbund*)⁵⁴.

Trybunały konstytucyjne rozstrzygają takie same lub podobne problemy prawno-ustrojowe indukowane przez członkostwo państwa w UE, m.in. dotyczące takich zagadnień jak: charakter prawny UE, charakter relacji pomiędzy tą organizacją międzynarodową a państwem członkowskim, relacje prawa krajowego i prawa UE, warunki formalne i materialnoprawne uczestnictwa państwa w UE, zasady kontroli działania UE o charakterze *ultra vires*. Zagadnienia te pojawiają się w kontekście takich samych lub podobnych spraw – należy wskazać tutaj choćby na przykład badania zgodności z konstytucją europejskiego

⁴⁹ E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu...*, s. 3 i n.

⁵⁰ M. Claes, M. de Visser, P. Popelier, C. Van de Heyning, *Introduction: On constitutional conversations*, [w:] red. M. Claes, M. de Visser, P. Popelier, C. Van de Heyning, *op. cit.*, s. 5.

⁵¹ V. Perju, *op. cit.*, s. 1320; Z. Brodecki, O. Hołub-Śniadach, *op. cit.*, s. 25.

⁵² Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 47 i n.; A. Wróbel, *Pytania prawne sądów państw członkowskich do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, [w:] red. A. Wróbel, *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, tom I, Warszawa 2005, s. 777 i n.

⁵³ I. Pernice, *La Rete di Constitutionalità – Der Europäische Verfassungsverbund und die Netzwerktheorie*, ZaöRV 2010, tom 70, s. 61, s. 66 i n.; podobnie A. v. Bogdandy, S. Schill, *Die Achtung der nationalen Identität unter dem reformierten Unionsvertrag*, ZaöRV 2010, tom 70, s. 704 i n.

⁵⁴ A. Vosskuhle, *Der europäische Verfassungsgerichtsverbund*, NVwZ 2010, s. 8; dla I. Pernice’a recepcja orzecznictwa sądów konstytucyjnych jest elementem horyzontalnego wymiaru europejskiego powiązania konstytucyjnego, *idem*, *Das Verhältnis europäischer zu nationalen Gerichten...*, s. 20; podobnie T.T. Konciewicz, *Zasada jurysdykcji...*, s. 681 i n.

nakazu aresztowania⁵⁵, Traktatu z Lizbony⁵⁶, a ostatnio aktów normatywnych przyjętych w związku z kryzysem strefy euro⁵⁷.

Orzeczenia trybunałów konstytucyjnych innych państw członkowskich mogą stanowić źródło inspiracji, potwierdzenia dla przyjętego toku rozumowania, czy też krytycznej analizy pozwalającej na znalezienie alternatywnych rozwiązań, a w efekcie mogą przyczynić się do stworzenia celnego merytorycznie rozwiązania na poziomie krajowym⁵⁸. W ten sposób dochodzi do wytworzenia przestrzeni wymiany pomiędzy europejskimi trybunałami konstytucyjnymi, co może prowadzić do rozwoju wspólnych podstaw konstytucyjnych integracji europejskiej. Wydaje się, iż tworzenie wspomnianych powyżej podstaw należy do istotnych zadań zarówno trybunałów europejskich jak i trybunałów państw członkowskich⁵⁹. R. Wahl wskazuje również na kompensacyjny charakter wymiany idei konstytucyjnych pomiędzy europejskimi trybunałami konstytucyjnymi. Mianowicie trybunały te, jak już wspomniano, do pewnego stopnia utraciły na rzecz trybunałów europejskich swoją wyłączność w rozstrzyganiu w sprawach o znaczeniu podstawowym dla funkcjonowania państwa, jednakże w ramach europejskiej wspólnoty konstytucyjnej otrzymały możliwość oddziaływania zarówno na prawo europejskie⁶⁰, jak i na prawo konstytucyjne innych państw członkowskich⁶¹.

1.3. Sposoby wymiany idei pomiędzy trybunałami konstytucyjnymi

Wymiana idei jest istotnym sposobem tworzenia prawa. Przykładem udanej wymiany norm i idei prawnych jest zarówno średniowieczne *ius commune*⁶², jak i prawo konstytucyjne w II. poł. XX w.⁶³ W tym kontekście wymiana idei pomiędzy trybunałami konstytucyjnymi może być postrzegana jako element rozwoju prawa w ogóle, przy czym w doktrynie wskazuje się, iż ta droga wymiany idei konstytucyjnych w ostatnich dziesięcioleciach była

⁵⁵ M. Balczyk, *Konstytucyjno-prawne problemy otwarcia krajowego porządku prawnego na prawo unijne na przykładzie wyroku Trybunału Konstytucyjnego i Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w Karlsruhe w sprawie europejskiego nakazu aresztowania*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2008, nr 2, s. 33.

⁵⁶ I. Pernice, *The Treaty of Lisbon, Multilevel Constitutionalism in Action*, „Columbia Journal of European Law” 2009, s. 364 i n.; M. Wendel stwierdza „the three-year Lisbon saga has become one of the most important cross-border lines of jurisprudence in the story of European constitutionalism, not only in numbers but particularly in terms of substance”, *idem, Lisbon Before the Courts...*, s. 99.

⁵⁷ Wyrok austriackiego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2013 r., SV 2/12-18, także J. Barcz, *Orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego wobec reformy strefy euro. Studium prawnoporównawcze*, Warszawa 2014.

⁵⁸ M. Wendel, *Permeabilität...*, s. 65.

⁵⁹ K. Hesse, *Deutsche Verfassungsgerichtsbarkeit an der Schwelle zum neuen Jahrhundert*, [w:] red. J. Schwärze, *Verfassungsrecht und Verfassungsgerichtsbarkeit im Zeichen Europas*, Baden-Baden 1998, s. 180 i n.

⁶⁰ W literaturze często w tym kontekście wskazuje się na „eksport” praw podstawowych do prawa wspólnotowego; A. v. Bogdandy mówi o „łagodnym” nacisku FTK i podaje także inne przesłanki wprowadzenia ochrony praw podstawowych na poziomie wspólnotowym, m.in. konstytucjonalizację EWG, mając jednak charakter pragmatyczny – zapewnienie efektywności prawa wspólnotowego, *idem, Europäisierung der nationalstaatlichen Verfassung...*, s. 254; podobnie w odniesieniu do zasady proporcjonalności J. Hofmann, *Grundrechtsschutz...*, s. 584.

⁶¹ R. Wahl, *op. cit.*, s. 491 i n.

⁶² M. Bellomo, *Europäische Rechtseinheit. Grundlagen und System des Ius Commune*, Monachium 2005.

⁶³ V. Perju, *op. cit.*, s. 1304.

dominująca⁶⁴. Przykładem pozytywizacji wymiany idei prawnych w prawie konstytucyjnym jest art. 39 ust. 1 Konstytucji Republiki Południowej Afryki, który stanowi:

1. Interpretując Deklarację Praw, sąd, trybunał lub instytucja: a. umacniają wartości, które stanowią podstawę społeczeństwa otwartego i demokratycznego, opartego na zasadach poszanowania godności ludzkiej, równości i wolności; b. uwzględniają prawo międzynarodowe oraz c. mogą wziąć pod uwagę prawo obce⁶⁵.

Last but not least orzeczenia sądów konstytucyjnych innych państw członkowskich związane z członkostwem państwa w UE stanowią inspirację dla podmiotów wnoszących środki prawne w celu zainicjowania kontroli konstytucyjności. Inspiracją taką był np. wyrok FTK w sprawie Traktatu z Lizbony dla wnioskodawców zarówno w Czechach⁶⁶, jak i w Polsce⁶⁷.

V. Perju omawia różne metafory stosowane w opisie procesu cyrkulacji rozwiązań prawnych, a wśród nich takie jak: transplanty prawne, zapożyczenia, migracja idei, oraz wskazuje, iż zastosowanie danej metafory pociąga za sobą określone implikacje merytoryczne⁶⁸. W monografii stosowana jest stosunkowo nowa metafora „migracji idei konstytucyjnych”. S. Choudhry definiuje ową migrację jako coraz bardziej intensywne stosowanie komparatystyki prawnej i prawa międzynarodowego, na różnych etapach „życia” konstytucji, zarówno na etapie jej powstawania, jak i stosowania jej przede wszystkim przez trybunały konstytucyjne⁶⁹.

Wymiana idei pomiędzy trybunałami konstytucyjnymi może być prowadzona na dwóch poziomach. Pierwszy z nich to odwołanie wprost do obcego prawa, w tym do orzeczeń trybunałów konstytucyjnych innych państw. Drugi, niejednokrotnie o wiele bardziej intensywnie obecny w orzecznictwie, to nie tylko przejmowanie instytucji prawa, sposobu argumentowania, a nawet całych rozwiązań pewnych problemów prawnych, ale także budowanie własnych rozwiązań w opozycji do rozstrzygnięć przyjętych przez inny trybunał konstytucyjny⁷⁰.

Relację ilościową pomiędzy oboma poziomami trafnie obrazuje porównanie do góry lodowej, przy czym widoczny dla obserwatora czubek tej góry stanowią odwołania wprost w *obiter dicta* do orzeczeń trybunałów konstytucyjnych. Natomiast najbardziej interesująca i owocna wymiana odbywa się na poziomie niewidocznym dla oka przeciętnego obserwatora poprzez przejmowanie idei, rozwiązań, konstrukcji konstytucyjnoprawnych, co następuje najczęściej bez odwoływania się wprost do prawa obcego⁷¹. J. Resnik posługuje się w tym

⁶⁴ *Ibidem*, s. 1316; w odniesieniu do UE Z. Brodecki, *Postscriptum. Trybunał Sprawiedliwości i europejskie ius commune*, [w:] T.T. Koncewicz, *Wspólnotowy kodeks proceduralny*, Warszawa 2008, s. 633 i n.

⁶⁵ *Konstytucja Republiki Południowej Afryki*, tłum. A. Wojtyczek-Bonnard, K. Wojtyczek, Warszawa 2006; S. Baer, *Verfassungsvergleichung und reflexive Methode: Interkulturell und intersubjektive Kompetenz*, ZaöRV 2004, tom 64, s. 738.

⁶⁶ M. Wendel, *Lisbon Before the Courts...*, s. 105.

⁶⁷ Wyrok TK w sprawie Traktatu z Lizbony, teza III.2.6.

⁶⁸ V. Perju, *op. cit.*, s. 1306 i n.

⁶⁹ S. Choudhry, *Migration as a New Metaphor in Comparative Constitutional Law*, [w:] red. S. Choudhry, *The Migration of Constitutional Ideas*, Cambridge 2006, s. 1, 13.

⁷⁰ Typologia przyjęta za: M. Wendele, M. Wendel, *Richterliche Rechtsvergleichung als Dialogform: Die Integrationsrechtsprechung nationaler Verfassungsgerichte in gemeineuropäischer Perspektive*, „Der Staat” 2013, tom 52, s. 341 i n.; w odniesieniu do orzecznictwa TK M. Balczyk, *Odwołania do prawa obcego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w sprawach związanych z integracją europejską*, [w:] red. A. Wudarski, *Polska komparatystyka prawa. Prawo obce w doktrynie prawa polskiego*, Warszawa 2016, s. 509 i n., s. 522 i n.

⁷¹ M. Wendel, *Richterliche Rechtsvergleichung...*, s. 342.

kontekście terminem „cichego dialogu”⁷², a V.C. Jackson „roztropnego dialogu”⁷³, w literaturze europejskiej pojawia się również pojęcie „konwersacji konstytucyjnych”⁷⁴. Ten drugi poziom wymiany idei pomiędzy trybunałami konstytucyjnymi będzie przedmiotem analizy w monografii.

Ukształtowanie relacji pomiędzy trybunałami konstytucyjnymi w powyżej przedstawiony sposób podlega krytycznej ocenie, która znalazła chyba swój najostrzejszy wyraz w zdaniu odrębnym sędziego A. Scalii do wyroku Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych z dnia 1 marca 2005 r. w sprawie niezgodności orzekania kary śmierci w stosunku do sprawców, którzy w momencie popełnienia czynu nie byli pełnoletni, z Ósmą poprawką do Konstytucji Stanów Zjednoczonych⁷⁵. Powyższy wyrok został uzasadniony m.in. na podstawie analizy rozwiązań prawnych w innych państwach, a także konwencji ONZ o prawach dziecka⁷⁶. A. Scalia ocenił te odwołania jako samowolny środek, mający na celu uchylenie wielowiekowej praktyki w prawie amerykańskim⁷⁷, a także skrytykował stanowisko Sądu Najwyższego, iż, jak to się wyraził, prawo amerykańskie ma być zgodne z prawem reszty świata⁷⁸. Różnica poglądów sędziów Sądu Najwyższego doprowadziła do opracowania przez republikańskich kongresmenów projektu ustawy „Constitution Restoration Act”, w której zakazywano sądom amerykańskim odwoływania się do prawa obcego w procesie wykładni amerykańskiej Konstytucji⁷⁹. Co prawda, przedmiotowy projekt nie został uchwalony, jednak powyższy spór unaocznia potencjalny konflikt pomiędzy interpretacją Konstytucji, obejmującą również elementy prawnoporównawcze, a ochroną jej treści przed obcymi wpływami, nie zawsze chcianymi, zwłaszcza przez elity polityczne.

Zarzuty wobec interpretacji Konstytucji uwzględniającej prawo obce idą jeszcze dalej. Argumentuje się, iż taka interpretacja jest niedemokratyczna, bowiem prawo konstytucyjne innego państwa nie było przedmiotem zgody wyrażonej przez suwerena krajowego⁸⁰. Powyższe stanowisko można uznać jednak za nietrafne, gdyż nie chodzi przecież o stosowanie normy kon-

⁷² J. Resnik, *Law's Migration: American Exceptionalism, Silent Dialogues and Federalism's Multiple Ports of Entry*, „Yale Law Journal” 2005, nr 115, s. 1564.

⁷³ V.C. Jackson, *Comparative constitutional law: methodologies*, [w:] red. M. Rosenfeld, A. Sajó, *Comparative...*, s. 60; por. T.T. Koncewicz, *Zasada jurysdykcji...*, s. 681.

⁷⁴ M. Claes, *op. cit.*, s. 208 i n.; por. P. Tuleja, *Czy ewolucja ustrojowa Trybunału Konstytucyjnego powoduje konieczność zmiany podstaw prawnych jego działania?* [w:] *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2010, s. 352; Z. Brodecki, T.T. Koncewicz, *Karta Praw Podstawowych i zasady ogólne prawa wspólnotowego*, [w:] red. A. Wróbel, *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, Warszawa 2009, s. 32 i n.

⁷⁵ Wyrok z dnia 1 marca 2005 r., *Roper v. Simmons*, 543 US (2005), s. 551 i n.

⁷⁶ Konwencja o prawach dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r., Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526.

⁷⁷ Sędzia A. Scalia odnosił się tutaj do rozwiązania prawa amerykańskiego polegającego na tym, iż to 12-osobowy skład sędziowski orzekał o tym, czy nieletniość sprawcy w momencie popełnienia czynu ma znaczenie dla wymiaru kary, w tym kary śmierci, wyrok z dnia 1 marca 2005 r., *Roper v. Simmons*, 543 US (2005), s. 627.

⁷⁸ „American law should conform to the law of the rest of the world” – a view which ought to be rejected out of hand” [za:] G. Halmai, *The Use of Foreign Law in Constitutional Interpretation*, [w:] red. M. Rosenfeld, A. Sajó, *Comparative...*, s. 1335 i n.

⁷⁹ J.M. Smits, *Comparative Law and its influence on national legal system*, [w:] red. M. Reimann, R. Zimmermann, *The Oxford Handbook of Comparative Law*, Oxford 2006, s. 529.

⁸⁰ V. Perju, *op. cit.*, s. 1322.

stytucyjnej pochodzącej z prawa obcego, a jedynie o wykładnię normy prawa krajowego przy uwzględnieniu prawa obcego, jako źródła krytycznej refleksji w odniesieniu do prawa krajowego, a także źródła dla alternatywnych rozwiązań, ale na podstawie prawa krajowego.

Na liczne trudności w realizacji wyżej wspomnianego procesu wzajemnego uczenia się wskazuje również P. Legrand, stwierdzając m.in. iż „prawna transplantacja” jest dopuszczalna wyłącznie w przypadku, gdy przeniesieniu podlega zarówno zasada prawna, jak i kontekst jej stosowania, w szczególności kontekst kulturowy⁸¹. Zastrzeżeń tego typu nie należy lekceważyć, dlatego w monografii podjęta została próba opisanie kontekstu historycznego powstania norm prawa konstytucyjnego, stanowiących podstawę członkostwa państwa w UE.

Członkostwo w organizacji międzynarodowej o charakterze ponadnarodowym, która dąży do realizacji swoich celów poprzez wytwarzanie wspólnoty prawa, tworzy ogólny kontekst dla wymiany idei konstytucyjnych i do pewnego stopnia dezaktualizuje przedstawione powyżej zarzuty. Trybunały konstytucyjne w związku z członkostwem państwa w UE rozstrzygają sprawy podobne – sprawy zgodności traktatów stanowiących podstawę funkcjonowania UE⁸², takich samych aktów prawa pochodnego – np. decyzji ramowej w sprawie europejskiego nakazu aresztowania⁸³, a ostatnio środków o zróżnicowanym charakterze przyjmowanych w ramach UE w związku z próbą stabilizacji strefy euro⁸⁴. Powyżej wskazane przesłanki niewątpliwie ułatwiają proces wymiany pomysłów i idei pomiędzy nimi, jednak i tak proces ten natrafia na pewne ograniczenia. V.C. Jackson wyróżnia następujące elementy determinujące zastosowanie komparatystyki prawnej w orzecznictwie: 1) charakter sprawy krajowej, 2) charakter transnarodowego źródła prawa – czy jest to prawo międzynarodowe, czy prawo konstytucyjne innego państwa, przy czym paradoksalnie to ostatnie może być uważane za bardziej przekonujące, 3) porównywalność kontekstu⁸⁵. W sprawach związanych z członkostwem w UE niewątpliwie częściej występuje „porównywalność” spraw i kontekstu ich rozstrzygania, a także źródeł prawa – aktów prawa unijnego. Jeśli natomiast tym źródłem jest konstytucja innego państwa, należy zachować daleko idącą ostrożność.

1.4. Komparatystyka prawnicza jako element europejskiego prawa konstytucyjnego

Funkcjonowanie państwa w warunkach pogłębionej integracji europejskiej powoduje, iż prawo, a zwłaszcza europejskie prawo konstytucyjne, nie może podlegać analizie bez uwzględnienia aspektu prawnoporównawczego, który obejmuje zarówno tekst konstytucji innych państw członkowskich, orzecznictwo trybunałów konstytucyjnych oraz dorobek

⁸¹ P. Legrand, *What Legal Transplants*, [w:] red. D. Nelken, J. Feest, *Adapting Legal Cultures*, Oxford 2001, s. 65.

⁸² Por. M. Wendel, *Lisbon Before the Courts...*, s. 96.

⁸³ M. Balczyk, *Konstytucyjno-prawne problemy otwarcia krajowego porządku prawnego na prawo unijne...*, s. 33.

⁸⁴ J. Barcz, *Orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego wobec reformy strefy euro...*, s. 63 i n., s. 80 i n.; M. Balczyk, *Wybrane aspekty nowelizacji prawnych podstaw członkostwa Polski w Unii Europejskiej – uwagi na tle wyroków polskiego i niemieckiego trybunału konstytucyjnego w sprawie aktów normatywnych stabilizujących strefę euro*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2014, nr 1, s. 156.

⁸⁵ V.C. Jackson, *op. cit.*, s. 68.

nauki prawa⁸⁶. Jednocześnie należy podkreślić, że – jak zauważył Z. Kędzia – studium prawnoporównawcze nie może ograniczać się do opisanego prawa obcego. Co prawda, opis obcego systemu prawnego jest niezbędnym elementem takiego studium, ale następnie należy prześledzić wzajemne związki między przedmiotami badawczymi, a także wskazać potencjalne zakresy recepcji⁸⁷. W kontekście europejskiej wspólnoty trybunałów konstytucyjnych przedstawienie rozwiązań prawa obcego nie jest celem samym w sobie. Ma ono na celu prześledzenie związków pomiędzy systemem prawa polskiego a systemem prawa obcego, w szczególności wspomnianej migracji idei konstytucyjnych, ale także pozwala na lepsze zrozumienie rozwiązań prawa krajowego – dostrzeżenie jego zalet i wad⁸⁸, oraz sformułowanie propozycji *de lege ferenda*. W związku z powyższym istotnym elementem monografii będzie część poświęcona prawu obcemu, a także orzecznictwu obcego trybunału konstytucyjnego w zakresie kształtowania warunków uczestnictwa państwa w UE.

Jak już wspomniano, uczestnikami europejskiego dialogu konstytucyjnego dotyczącego zagadnień integracji europejskiej, który może być interesujący i owocny dla rozwoju krajowego, europejskiego prawa konstytucyjnego, są trybunały konstytucyjne 28 państw członkowskich, ale także TS UE i ETPCz⁸⁹. Analiza dialogu konstytucyjnego prowadzonego pomiędzy tymi podmiotami w zakresie kształtowania warunków członkostwa państwa w UE byłaby niewątpliwie bardzo interesująca. P. Häberle wskazuje, iż taka analiza, obejmująca teksty, teorie, orzecznictwo trybunałów konstytucyjnych państw europejskich jest pewnego rodzaju ideałem europejskiej nauki prawa konstytucyjnego, jednakże praktycznie jest ona niewykonalna dla jednego autora ze względu na bardzo obszerny materiał badawczy, a także istotne trudności językowe⁹⁰. M. Wendel wskazuje, iż realizując takie zadanie badawcze należałoby oprzeć się na bezpośrednich tłumaczeniach istotnych tekstów prawnych oraz orzeczeń sądów z języka obcego na język własny, dokonanych przez specjalistów w dziedzinie prawa publicznego, gdyż w przeciwnym razie istnieje niebezpieczeństwo pominięcia istotnych szczegółowych, koniecznych do zrozumienia cech indywidualnych danego porządku prawnego⁹¹. Takie zadanie mógłby wykonać zespół naukowców pochodzących z różnych państw członkowskich⁹².

⁸⁶ P. Häberle, *Europäische Verfassungslehre – ein Projekt*, [w:] red. P. Häberle, *Europäische ...*, s. 13 i n.; A. v. Bogdandy, *Comparative constitutional law a contested domain*, [w:] red. M. Rosenfeld, A. Sajó, *Comparative ...*, s. 26, 31 i n.; Z. Brodecki, O. Hołub-Śniadach, *op. cit.*, s. 27 i n.; Z. Brodecki, *op. cit.*, s. 641.

⁸⁷ Z. Kędzia, *Einwirkungen des Bundesdeutschen Verfassungsrechts und der Verfassungslehre – Polnische Perspektive*, [w:] red. U. Battis, E.G. Mahrenholz, D. Tsatsos, *Das Grundgesetz im internationalen Wirkungszusammenhang der Verfassungen*, Berlin 1990, s. 156; podobnie A. v. Bogdandy, S. Hinghofer-Szalkay, *Das etwas unheimliche Ius ...*, s. 219 i n.

⁸⁸ R. Wahl, *op. cit.*, s. 481.

⁸⁹ A. Vosskuhle, *Multilevel Cooperation of the European Constitutional Courts*, „European Constitutional Law Review” 2010, nr 6, s. 178 i n.

⁹⁰ P. Häberle, *Europäische Verfassungslehre*, Baden-Baden 2006, s. 9; S. Baer stwierdza, iż do prowadzenia badań komparatystycznych prócz wiedzy konieczne jest również posiadanie kompetencji międzykulturowych, *idem*, *op. cit.*, s. 747 i n.

⁹¹ M. Wendel, *Permeabilität...*, s. 66 i n.; podobnie M. Claes, M. de Visser, P. Popelier, C. Van de Heyning, *Introduction: On constitutional conversations*, [w:] red. M. Claes, M. de Visser, P. Popelier, C. Van de Heyning, *op. cit.*, s. 2.

⁹² Podobnie jak w przypadku międzynarodowego projektu niemieckiego ośrodka badawczego Max Planck, który zaowocował wydaniem obszernego dzieła *Handbuch Ius Publicum Europaeum*. Należy przy-

Analiza abstrakcyjnych koncepcji, takich jak zasada suwerenności lub zasada przychylności wobec prawa unijnego, może być problematyczna, nie tylko ze względu na często nie do końca sprecyzowaną treść tych koncepcji, ale także ze względu na różnice kultur i tradycji prawnych. W tym kontekście istnieje niebezpieczeństwo, iż komparatystyka będzie dotyczyła elementów drugorzędnych z perspektywy danego systemu prawnego, a co gorsza zupełnie różnych elementów. M. Wendel używa sugestywnego obrazu porównywania czereśni z bananami⁹³.

Biorąc pod uwagę wspomniane trudności oraz kwestie językowe, a także zakres materiału badawczego – orzeczenia trybunałów konstytucyjnych dotyczące integracji europejskiej, które w przypadku „starych” państw członkowskich były wydawane od lat 60. XX w. – w monografii zostaną przedstawione istotne elementy europejskiego prawa konstytucyjnego tylko jednego obcego państwa – Republiki Federalnej Niemiec.

Wybór niemieckiej Ustawy Zasadniczej, orzecznictwa Federalnego Trybunału Konstytucyjnego RFN oraz dorobku nauki niemieckiej jako przedmiotu analizy prawnoporównawczej jest uzasadniony z kilku istotnych powodów.

Zarówno podstawy prawne członkostwa RFN we Wspólnotach Europejskich, a następnie UE – art. 24 ust. 1 UZ do 1993 r., a obecnie art. 23 UZ, jak i ich wykładnia podlegają ewolucji, która stanowi pochodną, z jednej strony procesów zacieśniania się integracji europejskiej, a z drugiej działalności orzeczniczej FTK w zakresie kształtowania warunków członkostwa państwa w UE. Szczególnym wyrazem tego ostatniego jest recepcja warunków członkostwa ukształtowanych w orzecznictwie FTK w latach 1967–1992 do nowej klauzuli integracyjnej przyjętej na początku lat 90. XX w.⁹⁴, w związku z ratyfikacją przez RFN Traktatu z Maastricht. Ze względu na ewolucję niemieckiej klauzuli integracyjnej – od lapidarnej jednozdaniowej klauzuli zawartej w art. 24 ust. 1 UZ, dotyczącej wyłącznie przekazania praw władczych po wprowadzenie bardzo obszernego art. 23 UZ, złożonego z siedmiu ustępów, a powiązanego z tzw. klauzulą niezmienności z art. 79 ust. 3 UZ – niemieckie rozwiązania prawne mogą stanowić punkt odniesienia dla opracowywania nowych polskich przepisów konstytucyjnych. Również w Polsce można zaobserwować ewolucję przebiegającą w podobny sposób: przyjęcie w 1997 r. lapidarnej klauzuli integracyjnej, intensywne kształtowanie warunków członkostwa Polski w UE w orzecznictwie TK, prace nad przyjęciem rozbudowanej klauzuli limitacyjnej, która częściowo odzwierciedlała warunki uczestnictwa państwa w UE ukształtowane przez TK. P. Czarny stwierdził wprost, iż w Polsce potrzebna jest nowa klauzula integracyjna odpowiadająca art. 23. ust. 1 UZ⁹⁵.

Dalszą istotną przesłanką dla wyboru prawa niemieckiego jako przedmiotu badań prawnoporównawczych jest obszerny materiał badawczy w postaci kilkudziesięciu orzeczeń

pomnieć, iż na początku lat 90. XX w. J. Barcz opublikował pierwszy przegląd rozwiązań prawa konstytucyjnego państw członkowskich WE związanych z integracją europejską, *idem*, *Stosowanie prawa Wspólnot Zachodnioeuropejskich w państwach członkowskich. Problemy konstytucyjno-prawne*, Warszawa 1991.

⁹³ M. Wendel, *Lisbon Before the Courts ...*, s. 102; podobnie V.C. Jackson, *op. cit.*, s. 66.

⁹⁴ P.M. Huber, *Die EU als Herausforderung für das Bundesverfassungsgericht*, [w:] red. I. Pernice, R. Schwarz, *Europa in der Welt. Von der Finanzkrise zur Reform der Union*, Baden-Baden 2013, s. 335.

⁹⁵ P. Czarny, *Bonner Grundgesetz und die polnische Verfassung – Probe einer Rechtsvergleichung*, [w:] red. P. Czarny, P. Tuleja, K. Wojtyczek, *Verfassung im Zeitalter der Europäisierung und Globalisierung*, Kraków 2011, s. 62.

FTK, wydanych w latach 1967–2014. Należy przy tym pamiętać, iż prawie każde z orzeczeń liczy po kilkadziesiąt stron, a niektóre z nich po kilkaset stron w wysoko specjalistycznym języku prawniczym. Istotnym celem badawczym była szczegółowa analiza tychże orzeczeń dokonana w sposób horyzontalny, w celu identyfikacji warunków członkostwa RFN we WE opartych na art. 24 ust. 1 UZ, a także warunków uczestnictwa w UE, których podstawą była już obszerna nowa klauzula limitacyjna z art. 23 UZ. Analiza powyższych orzeczeń nie ogranicza się przy tym do ich najważniejszych tez, bowiem do monografii dołączono syntetyczne omówienie wszystkich niemieckich orzeczeń będących przedmiotem analizy. Pamiętając o wstępnym założeniu badawczym, iż studium prawnoporównawcze nie może mieć wyłącznie charakteru deskryptywnego, w monografii została podjęta próba analizy wymiany idei pomiędzy polskim i niemieckim sądem konstytucyjnym, przy czym głównym przedmiotem zainteresowania jest „migracja idei konstytucyjnoprawnych” pomiędzy Karlsruhe a Warszawą w zakresie kształtowania odpowiednio przez polski i niemiecki Trybunał Konstytucyjny warunków członkostwa państwa w UE. Wspomniana migracja odbywa się na razie w zasadzie jednostronnie z kierunku zachodniego ku Wschodowi, choć jak wskazuje się w doktrynie, pomimo stosunkowo krótkiego okresu członkostwa Polski w UE, FTK mógł skorzystać z dorobku polskiego TK, m.in. rozstrzygając sprawę europejskiego nakazu aresztowania⁹⁶. Zarówno przepisy prawa polskiego odnoszące się do integracji europejskiej, jak i orzeczenia polskiego TK są również przedmiotem zainteresowania niemieckiej, choć nie tylko, nauki prawa⁹⁷.

Ta jednostronność determinowana jest niewątpliwie tym, iż niemiecka doktryna konstytucyjnoprawna dotycząca funkcjonowania państwa w warunkach integracji europejskiej tworzona od ponad 60 lat, jest silnie rozwinięta, co znalazło także odzwierciedlenie w bardzo rozbudowanej, w porównaniu z innymi państwami członkowskimi, klauzuli limitacyjnej, zawierającej szereg przesłanek dotyczących funkcjonowania zarówno UE, jak i RFN w UE⁹⁸. W związku z tym rozwiązania normatywne RFN są przedmiotem recepcji nie tylko w Polsce, ale w wielu innych zarówno „starych”⁹⁹, jak i „nowych” państwach członkowskich¹⁰⁰. Wreszcie w doktrynie wskazuje się, iż FTK, obok Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych, jest zaliczany do sądów konstytucyjnych o najsilniejszym oddziaływaniu na sądy innych państw¹⁰¹.

Last but not least wybór prawa niemieckiego został dokonany ze względu na częstotliwość odwołań do orzecznictwa FTK w uzasadnieniach do orzeczeń wydawanych przez

⁹⁶ M. Wendel, *Richterliche Rechtsvergleichung...*, s. 346.

⁹⁷ Ch. Grabenwarter, *National constitutional law...*, s. 91.

⁹⁸ C.D. Classen, *Nationales Verfassungsrecht...*, nb. 731, 771.

⁹⁹ Przedmiotem szczególnie intensywnie recepcji jest m.in. formuła *Solange*, która przejęta została w pewnym okresie do szwedzkiej ustawy konstytucyjnej, J. Nergelius, *Offene Staatlichkeit. Schweden*, [w:] red. A. v. Bogdandy, P. Cruz Villalón, P.M. Huber, *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, tom II, Heidelberg 2008, nb. 19.

¹⁰⁰ A.F. Tatham, *Central European Constitutional Courts in the Face of EU Membership*, Lejda, Boston 2013, s. 45 i n.

¹⁰¹ Za: R. Wahl, *op. cit.*, s. 478; A. Stone Sweet, *Constitutional courts*, [w:] red. M. Rosenfeld, A. Sajó, *Comparative...*, s. 823; L. Garlicki, *Federalny Trybunał Konstytucyjny w Republice Federalnej Niemiec*, [w:] red. J. Trzeciński, *Sądy konstytucyjne w Europie*, tom 1, Warszawa 1996, s. 137; M. Granat, *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2003, s. 265 i n.

polski TK w związku z członkostwem państwa w UE¹⁰². Należy również wspomnieć o roli RFN jako rzecznika członkostwa Polski w UE, który aktywnie popierał kandydaturę Polski w ramach polsko-niemieckiej wspólnoty interesów w latach 90. XX w., co jednocześnie nie przeszkodziło RFN w forsowaniu swoich interesów w trakcie negocjacji akcesyjnych¹⁰³.

2. Założenia, problemy badawcze i metodologia badawcza

W części wstępnej zostały przedstawione istotne dla niniejszej monografii założenia badawcze, które można podsumować w następujący sposób: 1) Ustawa Zasadnicza RFN i Konstytucja RP stanowią część europejskiego prawa konstytucyjnego, a trybunały konstytucyjne, w tym niemiecki FTK i polski TK, tworzą europejską wspólnotę trybunałów konstytucyjnych, 2) europejskie prawo konstytucyjne w zakresie warunków członkostwa państwa w UE jest współkształtowane przez trybunały konstytucyjne, 3) pomiędzy trybunałami konstytucyjnymi państw członkowskich dochodzi do wymiany idei konstytucyjnych, 4) postępująca integracja implikuje nowelizację konstytucyjnych podstaw członkostwa państwa w UE, 5) nowelizacja konstytucji nie powinna odbywać się bez uwzględnienia zarówno orzecznictwa trybunału konstytucyjnego, jak i rozwiązań prawa obcego.

Biorąc pod uwagę powyższe założenia badawcze, sformułowane zostały następujące problemy badawcze pracy: 1) identyfikacja warunków członkostwa państwa w WE i UE w świetle klauzuli integracyjnej/limitacyjnej zawartej w konstytucji, 2) identyfikacja warunków członkostwa państwa we WE i UE w świetle orzecznictwa trybunałów konstytucyjnych, 3) prześledzenie migracji idei konstytucyjnych, 4) identyfikacja rezerw orzecznich w orzecznictwie trybunałów konstytucyjnych. Wspomniane rezerwy orzecznice rozumiane są jako możliwe, inspirowane właśnie orzecznictwem innego trybunału konstytucyjnego, kierunki rozwoju orzecznictwa w zakresie kształtowania warunków członkostwa państwa w UE, 5) sformułowanie propozycji *de lege ferenda* w zakresie nowelizacji Konstytucji RP, 6) krytyczna ocena roli trybunałów w zakresie kształtowania warunków uczestnictwa państwa w UE.

Wspomniane powyżej założenia i problemy badawcze doprowadziły do przyjęcia pozytywistycznej metodologii badawczej, opartej na analizie materiału normatywnego, a następnie opracowaniu koncepcji prowadzącej do strukturalizacji tego materiału oraz opracowaniu postulatów *de lege ferenda*¹⁰⁴. Odpowiednio więc najpierw dokonana zostanie analiza przepisów prawa konstytucyjnego stanowiących podstawę członkostwa państwa w UE, a następnie analiza orzecznictwa trybunałów konstytucyjnych w sprawach związanych z członkostwem państwa w UE. Analiza powyższa pozwoli na wyodrębnienie, na podstawie dorobku nauki prawa, warunków członkostwa państwa w UE w świetle przepisów konstytucyjnych oraz w orzecznictwie trybunałów konstytucyjnych, a także na określenie roli trybunału konstytucyjnego w kształtowaniu tych warunków. Wnioski wypływające

¹⁰² M. Bainczyk, *Odwolania do prawa obcego...*, s. 519 i n.

¹⁰³ W.M. Góralski, *Polsko-niemiecka wspólnota interesów*, [w:] W.M. Góralski, *Polska–Niemcy 1945–2009. Prawo i polityka*, Warszawa 2009, s. 533 i n.

¹⁰⁴ A. v. Bogdandy opisuje wspomnianą wyżej metodę badawczą jako metodę badawczą europejskiej nauki prawa publicznego *cum grano salis* nawet w odniesieniu do Wielkiej Brytanii, *idem*, *Comparative constitutional law...*, s. 28.

z analizy przepisów, orzeczeń i dorobku nauki prawa pozwolą na opracowanie propozycji nowej klauzuli integracyjnej w prawie polskim.

Jak już wspomniano, analiza zawiera elementy prawno porównawcze. Stosując typologię V.C. Jacksona, która dzieli metody stosowane w komparatystyce na: klasyfikujące, historyczne, normatywne, funkcjonalne oraz kontekstualne, w monografii została zastosowana metoda funkcjonalna, która polega na porównaniu instytucji prawa konstytucyjnego w dwóch lub więcej państwach, w szczególności efektów ich zastosowania, co pozwala na lepsze zrozumienie rozwiązań krajowych, a także na sformułowanie propozycji zmian tych ostatnich¹⁰⁵.

Powyżej przedstawiona metodologia badawcza została odzwierciedlona w strukturze monografii, obejmującej następujące rozdziały: I. Konstytucyjnoprawne podstawy członkostwa RFN i Polski we WE i UE, II. Orzecznictwo FTK i TK w sprawach związanych z integracją europejską, III. Zasada poszanowania tożsamości konstytucyjnej *sensu largo*, IV. Zasada przychylności wobec integracji europejskiej, V. Zasada poszanowania praw podstawowych, VI. Zasada demokracji i zasada suwerenności Narodu, VII. Zasada państwa prawnego, VIII. Propozycje *de lege ferenda* zmiany Konstytucji RP w związku z członkostwem Polski w UE, IX. Wnioski, Spis tabel i schematów, Bibliografia, Załącznik – Wybrane orzeczenia FTK w sprawach związanych z integracją europejską z lat 1967–2014.

Ze względu na prawno porównawczy charakter pracy struktura każdego rozdziału opiera się na następującym schemacie: 1) omówienie przepisów i orzecznictwa niemieckiego, 2) omówienie przepisów i orzecznictwa polskiego, 3) podsumowanie najważniejszych ustaleń, 4) wnioski o charakterze prawno porównawczym. Powyższy model nie został zastosowany jedynie w dwóch rozdziałach pracy: III mówiącym o zasadach poszanowania tożsamości konstytucyjnej *sensu largo* oraz w VIII dotyczącym nowelizacji Konstytucji w związku z członkostwem Polski w UE. Jeśli chodzi o rozdział III, odejście od przedstawionego powyżej modelu uzasadnione jest bardzo obszernym zakresem materialnym przedmiotowej zasady. W celu podkreślenia aspektu prawno porównawczego, zestawiono każdy element przedmiotowej zasady odpowiednio w orzecznictwie FTK i TK, np. doktrynę władców traktatów w orzecznictwie FTK, a następnie w orzecznictwie TK. W przypadku rozdziałów bardziej rozbudowanych w osobnych podpunktach dokonano podsumowań częściowych, a na końcu rozdziałów podsumowań całościowych, natomiast w osobnym podpunkcie sformułowano wnioski.

Rozdział I ma głównie charakter deskryptywny, jego celem jest przedstawienie warunków formalnych i materialnych członkostwa państwa w UE, zawartych w Konstytucjach RFN i Polski. W związku z tym, iż podstawy prawne członkostwa Polski w UE zostały już omówione w literaturze w sposób wyczerpujący, zagadnienie to zostało przedstawione w sposób bardzo syntetyczny, na tle klauzul obowiązujących w innych państwach członkowskich UE. Natomiast rozwiązania prawa niemieckiego, choć były przedmiotem zainteresowania nauki prawa polskiego¹⁰⁶, zostaną przedstawione w sposób szerszy. Jak już wspomniano, do dokonania właściwej analizy prawno porównawczej konieczna jest znajomość kontekstu

¹⁰⁵ V.C. Jackson, *op. cit.*, s. 55, 62 i n.

¹⁰⁶ J. Barcz, *Opcja integracyjna RFN. Wybrane problemy interpretacji artykułu 24 ust. 1 UZ RFN*, Warszawa 1989; *idem*, *Między konstytucją a ponadnarodowością: opcja integracyjna konstytucji RFN*, Warszawa 1990; A. Kustra, *Przepisy i normy integracyjne...*, s. 95 i n.

danej normy prawnej, który obejmuje również jej genezę historyczno-polityczną¹⁰⁷, a także dorobek doktryny prawa związany z jej wykładnią. Ponadto art. 23 UZ stanowi również inspirację przy opracowaniu propozycji *de lege ferenda* polskiej klauzuli limitacyjnej.

W rozdziale II krótko zostanie przedstawiona pozycja ustrojowa FTK oraz TK, a także dorobek orzecznicy obu Trybunałów, jeśli chodzi o orzecznictwo w sprawach związanych z integracją europejską, łącznie z zagadnieniem pierwszych pytań prejudycjalnych wnoszonych przez oba Trybunały do TS UE. Należy przy tym zaznaczyć, iż analiza dokonana w monografii została przeprowadzona na podstawie wyboru orzecznictwa FTK z lat 1967–2014 oraz orzecznictwa TK z lat 2003–2015, a także na podstawie wybranego dorobku doktryny z omawianego okresu. Omówienie to nie ma więc charakteru całościowego, wybrano natomiast orzeczenia istotne dla rozwoju doktryny orzeczniczej obu Trybunałów.

Rozdziały III–VII tworzą zasadniczą część monografii, poświęconą identyfikacji warunków członkostwa państwa w UE w orzecznictwie obu Trybunałów. W każdym z rozdziałów, prócz identyfikacji warunków członkostwa państwa w UE wywodzonych z zasad konstytucyjnych, wskazane zostaną elementy dialogu pomiędzy Trybunałami, w szczególności w postaci migracji idei konstytucyjnoprawnych, a także zostanie dokonane porównanie orzecznictwa obu FTK i TK w celu wskazania rezerw orzecznich. Kolejność omawianych zasad: rozdział III – zasada tożsamości konstytucyjnej *sensu largo*, rozdział IV – zasada przychylności wobec integracji europejskiej, rozdział V – zasada poszanowania praw podstawowych, rozdział VI – zasada demokracji i zasada suwerenności Narodu, rozdział VII – zasada państwa prawnego, została ustalona na podstawie analizy orzecznictwa obu Trybunałów i oceny relewantności poszczególnych zasad dla rozwoju doktryny orzeczniczej. Wyjątek stanowi jedynie zasada przychylności wobec integracji europejskiej. Zasadniczo, biorąc pod uwagę przedstawione powyżej kryterium, powinna się ona znaleźć przed zasadą państwa prawnego. Umieszczenie jej po zasadzie tożsamości konstytucyjnej jest w istocie postulatem prawnopolitycznym – zwróceniem uwagi na konieczność zrównoważenia niezwykle obszernej doktryny Trybunałów Konstytucyjnych, mającej na celu ochronę suwerenności i państwowości w procesie integracji europejskiej.

W rozdziale VIII, opierając się na analizie warunków członkostwa państwa w UE zawartych w przepisach konstytucyjnych i rozwiniętych przez Trybunały Konstytucyjne, została podjęta próba sformułowania propozycji *de lege ferenda* polskiej klauzuli limitacyjnej.

W rozdziale IX dokonano syntetycznego podsumowania, które obejmuje ocenę roli niemieckiego i polskiego Trybunału Konstytucyjnego w kształtowaniu warunków członkostwa państwa we WE i UE oraz wskazanie zasad mających w orzecznictwie tych Trybunałów najsilniejszy, a także najslabszy wpływ na kształtowanie tych warunków.

3. Uwagi terminologiczne i bibliograficzne

Monografia poświęcona jest analizie roli Trybunałów Konstytucyjnych w kształtowaniu warunków członkostwa państwa we WE i UE, jednakże kolejne jej rozdziały zostały zatytułowane jako zasady w orzecznictwie odpowiednio FTK i TK w sprawach związanych z integracją europejską. Jak zauważa L. Garlicki, wzorcem kontroli dla polskiego TK jest

¹⁰⁷ P. Czarny, *Bonner Grundgesetz*..., s. 50.

Konstytucja RP, ale pojęcia konstytucji nie można zawęzić do jej tekstu pisanego; „Z tekstu tego wynikają nie tylko konkretnie wyrażone normy, lecz także zasady i wartości o znacznie mniej sprecyzowanym, wymagającym sądowej konkretyzacji charakterze. Niektóre z tych zasad, czy wartości dokonują swojego rodzaju otwarcia Konstytucji ku prawu naturalnemu, czy innym, zewnętrznym systemom normatywnym. Podstawową rolę w wydobyciu i konkretyzacji tych treści odgrywa doktryna i orzecznictwo sądowe, zwłaszcza orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego”¹⁰⁸. J. Helios i W. Jedlecka stwierdzają, iż konstytucja, z perspektywy całego porządku prawa, stanowi wręcz źródło zasad dla wszelkich pozostałych norm systemu¹⁰⁹. Ze względu na wspomnianą powyżej specyfikę tekstu normatywnego warunki członkostwa państwa w UE, stanowiące przedmiot niniejszej monografii, to przede wszystkim zasady zawarte w konstytucji lub z niej wyinterpretowane, rozumiane w świetle teorii R. Alexy’ego jako nakazy optymalizacyjne o charakterze podstawowym dla całego systemu prawnego, których spełnienie jest możliwe w różnym stopniu¹¹⁰. M. Granat stosuje pojęcie konstytucyjnych zasad prawa, które nie tylko oznacza rodowód tych norm, ale także i miejsce w systemie prawa, gdyż stawiane są „na czele norm konstytucyjnych”¹¹¹ i w ten sposób będą one rozumiane w niniejszej monografii. Jednocześnie ten sam autor trafnie wskazuje, iż zasady naczelne konstytucji „w stopniu większym niż zasady prawa w innych ustawach, mogą pozostawać ze sobą w kolizji”¹¹². Kolizja taka, występująca przede wszystkim pomiędzy zasadą suwerenności, zasadą poszanowania tożsamości konstytucyjnej czy zasadą nadrzędności Konstytucji RP a zasadą przychylności wobec integracji europejskiej w orzecznictwie TK, będzie przedmiotem niniejszej monografii.

Analiza prowadzona w monografii obejmuje dwa zasadnicze elementy: akty normatywne i orzecznictwo Trybunałów Konstytucyjnych. Ze względu na jej charakter prawnoporównawczy, konieczne jest uwzględnienie terminologii obcej – niemieckiego języka prawnego i prawniczego. W monografii podjęta zostanie próba zachowania specyfiki tego języka, dysponującego bardzo rozwiniętą terminologią prawniczą, a także próba przedstawienia specyfiki języka orzecznictwa FTK. Dlatego też w monografii podjęto próbę jak najdokładniejszego tłumaczenia najbardziej istotnych pojęć i instytucji prawa niemieckiego, np. pojęcie *Staatenverbund* jako połączenie państw, a nie związku państw, konsekwentnie stosuje się pojęcie praw władczych (niem. *Hoheitsrechte*). Co prawda, w literaturze przedmiotu stosowane jest pojęcie praw zwierzchnich¹¹³, jednakże w monografii przyjęto pojęcie praw władczych w związku z funkcją zarówno art. 24 ust. 1 UZ, a następnie art. 23 ust. 1 UZ, a także art. 90 ust. 1 Konstytucji RP. Na podstawie tych przepisów dochodzi do przeniesienia na organizację międzynarodową praw organów władzy państwowej, które jednakże

¹⁰⁸ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 347.

¹⁰⁹ W. Jedlecka, *Teoretyczne ujęcie zasad prawa*, [w:] J. Helios, W. Jedlecka, *Zasady stosowania...*, s. 21 i n.; por. T.T. Koncewicz, *Forum Europeum...*, s. 25 i n.

¹¹⁰ P. Tuleja, *Normatywna treść praw jednostki w ustawach konstytucyjnych RP*, Warszawa 1997, s. 68 i n.

¹¹¹ M. Granat, *Pojmowanie konstytucyjnych zasad prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] red. A. Bałaban, P. Mijał, *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, Szczecin 2011, s. 139.

¹¹² *Ibidem*, s. 154.

¹¹³ Por. J. Barcz, *System prawny RFN wobec norm prawa międzynarodowego*, Warszawa 1986, s. 157; W.M. Góralski, *Wpływ Federalnego Trybunału Konstytucyjnego na wykonywanie międzynarodowych zobowiązań RFN*, [w:] W. M. Góralski, *Polska–Niemcy 1945–2009...*, s. 218.

odnoszą się zasadniczo do wewnętrznej, krajowej sfery działań tychże organów. Również w „Słowniku języka prawniczego i ekonomicznego” opracowanym przez A. Kilian, pojęcie *Hoheitsakt* tłumaczone jest jako akt władczy¹¹⁴.

Jednocześnie nie dokonuje się ujednolicenia terminologii stosowanej w prawie niemieckim i prawie polskim, gdyż takie ujednolicenie często nie jest uprawnione z merytorycznego punktu widzenia i może prowadzić do mylnych wniosków, iż mamy do czynienia z takimi samymi rozwiązaniami prawnymi. Z powyższych względów w monografii stosowane jest np. pojęcie przeniesienia praw władczych (art. 23 ust. 1 zd. 2 UZ, niem. *Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen*) oraz przekazania kompetencji (art. 90 Konstytucji), czy zasada poszanowania praw podstawowych w prawie niemieckim (Rozdz. I Ustawy Zasadniczej *Grundrechte*) i zasada poszanowania wolności i praw człowieka w polskim prawie konstytucyjnym (por. tytuł Rozdz. II Konstytucji RP). Tłumaczenia wszystkich przepisów oraz orzeczeń z języka niemieckiego na język polski dokonała autorka.

Jak już wspomniano, przedmiotem analizy w monografii są wybrane orzeczenia FTK i TK w sprawach związanych z integracją europejską, wydane w zamkniętym przedziale czasowym; jeśli chodzi o RFN z lat 1967–2014, a jeśli chodzi o Polskę z lat 2003–2015. W przypadku orzeczeń FTK są to orzeczenia wydawane na przestrzeni prawie 50 lat. W tak długim okresie czasu formy integracji ulegały istotnym przemianom, czego wyrazem były zmiany w przepisach stanowiących podstawę funkcjonowania organizacji integracyjnych. W monografii stosowane są numery przepisów, tytuły traktatów, pojęcia i nazwy obowiązujące w okresie, w którym zostało wydane dane orzeczenie, gdyż powiązane są one z konkretnym etapem rozwoju systemu prawa wspólnotowego bądź unijnego. Tytułem przykładu w omówieniach spraw rozstrzyganych przez FTK do momentu wejścia w życie Traktatu z Maastricht stosowane jest pojęcie prawa wspólnotowego, dalej w sprawach rozstrzyganych w latach 1993–2009 pojęcie prawa wspólnotowego oraz prawa unijnego, a w sprawach odnoszących się do stanu prawnego po 1 grudnia 2009 r. pojęcie prawa unijnego. Jeśli chodzi o traktaty stanowiące podstawę integracji były to: do 1993 r. był to Traktat ustanawiający EWG¹¹⁵, w latach 1993–2009 Traktat ustanawiający Wspólnotę oraz Traktat o Unii Europejskiej¹¹⁶, a od 1 grudnia 2009 r. Traktat o Unii Europejskiej¹¹⁷ i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹¹⁸ po zmianach wprowadzonych przez Traktat z Lizbony¹¹⁹. Od momentu wejścia w życie 1 grudnia 2009 r. Traktatu z Lizbony, w związku z istotnymi zmianami w funkcjonowaniu UE, polegającymi m.in. na likwidacji jej struktury filarowej oraz Wspólnoty Europejskiej, stosuje się wyłącznie pojęcie prawa unijnego. W pracy pojawia się również bardzo często nazwa Traktat z Maastricht w kontekście zarówno jego procesu ratyfikacyjnego

¹¹⁴ A. Kilian (oprac.), *Słownik języka prawniczego i ekonomicznego*, tom II niemiecko-polski, Warszawa 1996; por. *Wielki Słownik Niemiecko-Polski PWN*, Warszawa 2012, przymiotnik *hoheitlich* tłumaczony jest jako państwowy i odnoszony jest do działania lub władzy.

¹¹⁵ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą z 25 marca 1957 r., https://eures.praca.gov.pl/zal/podstawy_prawne/Traktat_rzymski.pdf [dostęp 23.04.2017].

¹¹⁶ Dz. Urz. WE C 224 z 31.08.1992 r., s. 1 z późn. zmianami wprowadzanymi na podstawie kolejnych traktatów rewizyjnych: Traktatu z Amsterdamu oraz Traktatu z Nicei.

¹¹⁷ Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 13 i n.

¹¹⁸ Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 47 i n.

¹¹⁹ Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2009 r., s. 1 i n.

w RFN i zmiany Ustawy Zasadniczej, jak i kontroli konstytucyjności sprawowanej przez FTK. Należy w tym miejscu przypomnieć, iż traktat ten miał charakter hybrydowy i był, co prawda, zatytułowany jako Traktat o UE¹²⁰, ale w art. G zawierał również bardzo istotne zmiany w dotychczas obowiązującym Traktacie o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej. W monografii, w związku zakresem orzecznictwa FTK, które nie dotyczyło wyłącznie zagadnienia utworzenia UE, ale dotyczyło również reformy EWG, a także terminologią utrwaloną w literaturze niemieckiej, stosowana jest nazwa Traktat z Maastricht.

Jeszcze inaczej kształtuje się nazwa najwyższego organu sądowego UE, do 1 grudnia 2009 r. obowiązywała nazwa Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, a od 1 grudnia 2009 r. stosuje się nazwę Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W monografii sporadycznie stosowane jest pojęcie prawa europejskiego i Trybunału Europejskiego, ale tylko kiedy *in extenso* przytaczane są tezy orzeczeń Trybunałów Konstytucyjnych.

Jeśli chodzi o przepisy traktatowe, np. odnoszące się do wniosku o wydanie orzeczenia prejudycjalnego, również zostaje zachowana numeracja historyczna, przy czym w nawiasie podawany jest odpowiedni przepis w obowiązującym obecnie traktacie – art. 177 TEWG (art. 267 TFUE).

Przywołane i wykorzystane w monografii orzeczenia FTK i TK zostały zestawione w dwóch odrębnych tabelach – tabela 4. *Zestawienie orzeczeń FTK w sprawach związanych z integracją europejską, omówionych w monografii* oraz tabela 5. *Zestawienie orzeczeń TK w sprawach związanych z integracją europejską, omówionych w monografii*, zawierających szczegółowe dane bibliograficzne. Ze względu na bardzo obszerny zakres merytoryczny omawianych orzeczeń wydawanych na przestrzeni blisko 50 lat, a także rozmiary samej monografii, w bibliografii nie umieszczono odrębnego spisu przywoływanych aktów normatywnych, orzeczeń TS UE, ETPCz oraz sądów państw członkowskich.

¹²⁰ Dz. Urz. WE C 191 z 29.07.1992 r., s. 1 i n.

I

Konstytucyjnoprawne podstawy członkostwa RFN i Polski we WE i UE

Współkształtowanie przez trybunały konstytucyjne warunków członkostwa państwa w UE jest możliwe dzięki decyzji politycznej o uczestnictwie państwa w procesach integracyjnych, która prowadzi do otwarcia konstytucji na współpracę z innymi państwami oraz z organizacjami międzynarodowymi, w tym organizacjami o charakterze ponadnarodowym. Owo otwarcie znajduje swój wyraz w postanowieniach preambuły do konstytucji, a także przepisach w umożliwiających członkostwo państwa w organizacjach międzynarodowych. Przepisy w różnych państwach członkowskich mają bardzo zróżnicowaną treść, zarówno jeśli chodzi o wskazanie podmiotu integracji, celu integracji, a także jego modelu. Przy tym, jak wskazuje I. Pernice, przepisy te nie są zazwyczaj obszerne i nie zawierają rozbudowanych warunków członkostwa państwa w UE¹²¹. Na tym tle zdecydowanie wyróżnia się omówiony poniżej art. 23 UZ w brzmieniu nadanym przez historyczną nowelizację UZ w 1992 r. w związku z ratyfikacją przez RFN Traktatu z Maastricht, a także art. 23 a)–f) Federalnej Ustawy Konstytucyjnej Republiki Austrii, art. 88-1 do art. 88-7 Konstytucji Francji.

Przepisy konstytucji dotyczące członkostwa państwa w UE można podzielić na przepisy zawierające upoważnienie do członkostwa państwa w tej organizacji, oparte często na modelu przenoszenia kompetencji lub praw władczych na organizację międzynarodową, w tym UE, łączone z określeniem warunków funkcjonowania organizacji, a także z przepisami mającymi na celu ochronę fundamentalnych zasad ustrojowych państwa członkowskiego w procesie integracji europejskiej. Ponadto w konstytucjach znajdują się przepisy dotyczące praw parlamentu krajowego w związku z członkostwem państwa w UE, relacji pomiędzy prawem krajowym a prawem unijnym oraz przepisy regulujące różne zagadnienia szczegółowe¹²². Materiał normatywny, stanowiący podstawę do analizy w niniejszej monografii będą stanowiły nie tylko przepisy upoważniające, ale także określające warunki funkcjonowania UE, przepisy mające na celu ochronę suwerenności i tożsamości konstytucyjnej oraz przepisy dotyczące praw parlamentu.

Ze względu na obszerny dorobek nauki prawa polskiego, przepisy prawa polskiego zostaną przedstawione w sposób skrótowy, na tle rozwiązań innych państw członkowskich.

¹²¹ I. Pernice, *Art. 23 GG, III. Rechtsvergleichende Aspekte*, [w:] red. H. Dreier, *Grundgesetz. Kommentar*, tom II, Tybinga 2006, s. 423 i n.

¹²² F.C. Mayer, M. Wendel, *op. cit.*, nb. 13–14.

W poniższym rozdziale zostaną omówione przepisy zawierające warunki formalne i materialne członkostwa danego państwa w UE, dlatego też został on zatytułowany *Konstytucyjnoprawne podstawy członkostwa RFN i Polski we WE i UE*. Nie zostaną natomiast przedstawione przepisy UZ i Konstytucji RP odnoszące się do innych aspektów członkostwa w UE, a więc np. art. 45 UZ ustanawiający komisję Bundestagu ds. UE czy art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji RP.

W doktrynie do określenia przepisów stanowiących podstawę członkostwa państwa w UE stosuje się bardzo zróżnicowaną terminologię¹²³. A. Kustra stwierdza, że termin „klauzula europejska” jest najczęściej stosowany w literaturze polskiej¹²⁴. Biorąc pod uwagę temat monografii – warunki członkostwa państwa w UE, w monografii stosowane będą pojęcia klauzuli integracyjnej i limitacyjnej. Klauzula integracyjna rozumiana jest jako przepis stanowiący podstawę członkostwa państwa we WE i UE, a więc najczęściej zawierający normy dotyczące przekazania kompetencji lub praw władczych na rzecz organizacji międzynarodowej, przy czym dodatkowo podkreślony zostaje jego integracyjny charakter, a więc brak w nim rozbudowanych warunków członkostwa państwa w tej organizacji. Do tak rozumianej klauzuli integracyjnej należy zaliczyć art. 24 ust. 1 UZ i art. 90 ust. 1 Konstytucji RP. Klauzula limitacyjna to natomiast przepis stanowiący podstawę członkostwa państwa w UE, najczęściej zawierający normy dotyczące przekazania kompetencji lub praw władczych na rzecz organizacji międzynarodowej oraz jednocześnie rozbudowane warunki członkostwa państwa w UE¹²⁵. Do tak rozumianej klauzuli limitacyjnej należy zaliczyć art. 23 ust. 1 UZ, a także przepisy proponowane w projektach nowelizacji Konstytucji, w tym propozycję zawartą w rozdziale końcowym monografii.

1. Konstytucyjnoprawne podstawy członkostwa RFN we WE i UE

Poniżej omówione zostaną przepisy zawarte w UZ, stanowiące podstawę uczestnictwa RFN w europejskich procesach integracyjnych. Należy przy tym pamiętać, iż RFN należy do państw założycielskich Wspólnot, a więc niektóre przepisy UZ są stosowane od ponad 50 lat. A. v. Bogdandy stwierdza, iż nauka konstytucyjnego prawa porównawczego nie jest możliwa bez uwzględnienia historii rozwiązań prawnych i posługuje się w tym kontekście pojęciem „ścieżki ewolutywnej”¹²⁶. Z tego m.in. względu wydaje się konieczne, by omówić nie tylko obowiązującą obecnie w prawie niemieckim klauzulę limitacyjną z art. 23 ust. 1 UZ, ale także art. 24 ust. 1 UZ stanowiący podstawę członkostwa RFN we WE do momentu utworzenia UE. Doktryna dotycząca tego przepisu jest uwzględniana również w zakresie wykładni art. 23 ust. 1 UZ. Ponadto przepis ten ma zbliżoną treść do art. 90 Konstytucji RP. W poniższym rozdziale nie zostaną natomiast przedstawione postanowienia preambuły UZ, które zostały uwzględnione w związku z zasadą przychylności wobec integracji

¹²³ F.C. Mayer, M. Wendel, *op. cit.*, nb. 15.

¹²⁴ A. Kustra, *Przepisy i normy integracyjne...*, s. 42.

¹²⁵ Por. J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012, s. 436, 438.

¹²⁶ A. v. Bogdandy, *Comparative constitutional law...*, s. 27 i n.; podobnie P. Czarny, *Bonner Grundgesetz...*, s. 50.

europejskiej (rozdz. IV), ani art. 79 ust. 3 UZ, który został omówiony w związku z zasadą ochrony tożsamości konstytucyjnej (rozdz. III).

Zaprezentowane poniżej rozwiązania prawne mają charakter oryginalny, a nawet do pewnego stopnia pionierski. W.M. Góralski zauważał, iż powołanie ponadnarodowych organizacji integracyjnych stworzyło wiele problemów w sferze prawnoustrojowej jej członków, w tym RFN, „ponieważ niemiecka tradycja państwowa oparta na restryktywnej wykładni suwerenności państwowej, nie legitymowała się żadnymi doświadczeniami z tego zakresu”¹²⁷.

1.1. Art. 24 ust. 1 UZ – pierwotna klauzula integracyjna

Zasadnicze znaczenie dla analizy klauzul integracyjnych ma w europejskim prawie konstytucyjnym norma zezwalająca na przenoszenie lub przekazywanie kompetencji lub praw władczych na rzecz organizacji międzynarodowej¹²⁸. Zarówno w art. 24 ust. 1 UZ, a następnie art. 23 UZ występuje zwrot: „Der Bund kann [...] Hoheitsrechte übertragen”, który można przetłumaczyć następująco: „Federacja może przenieść prawa władcze”, art. 90 ust. 1 Konstytucji RP stanowi natomiast, iż RP może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Warunki członkostwa państwa we WE i UE były i są kształtowane właśnie jako ograniczenia w przenoszeniu praw władczych lub kompetencji na organizację międzynarodową.

1.1.1. Geneza przepisu

Zagadnienie przeniesienia praw władczych dyskutowane było już na Konwencie z Herrenchiemsee¹²⁹, zarówno w podkomisji nr I ds. zagadnień podstawowych, w ramach której za opracowanie tematu „Prawo międzynarodowe i prawo federalne” odpowiedzialny był C. Schmid, jak i na obradach plenarnych. Już na drugim posiedzeniu podkomisja zgodziła się na wprowadzenie przepisu, na podstawie którego Federacja mogłaby przenosić prawa władcze na instytucję międzyrządową. Zagadnieniem problematycznym okazała się jedynie kwestia wymaganej większości do uchwalenia ustawy, w której miałyby dojść do przeniesienia praw władczych. Rzecznikiem większości kwalifikowanej był m.in. J. Beyerle, który, wobec niejasnej sytuacji prawnej regionu Ruhry, optował za przyjęciem większości kwalifikowanej. Podkomisja przyjęła jednak przepis w następującym brzmieniu:

¹²⁷ W.M. Góralski, *Wpływ Federalnego Trybunału Konstytucyjnego...*, [w:] W.M. Góralski, *Polska–Niemcy 1945–2009...*, s. 254.

¹²⁸ A. Kustra, *Przepisy i normy integracyjne...*, s. 58 i n.

¹²⁹ 1 lipca 1948 r. gubernatorzy trzech państw okupacyjnych (Wielkiej Brytanii, Francji i Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej) na posiedzeniu we Frankfurcie nad Menem z udziałem premierów 11 niemieckich krajów związkowych udzielili zgody na powołanie zgromadzenia konstytucyjnego – Dokument Frankfurcki nr I. W związku z tym w sierpniu 1948 r. w parlamentach krajowych odbyły się wybory przedstawicieli krajów do Rady Parlamentarnej, która rozpoczęła swoją działalność 1 września 1948 r. W międzyczasie na podstawie uchwały premierów krajów związkowych obradował konwent ekspertów tzw. Konwent z Herrenchiemsee, który miał opracować dyrektywy dla tekstu ustawy zasadniczej, zgodnie z Dokumentem Frankfurckim nr I, na podstawie których pracę nad tekstem będzie mogła podjąć Rada Parlamentarna. Konwent przedstawił pod koniec sierpnia 1948 r. projekt tekstu UZ; H. v. Mangoldt, *Das Bonner Grundgesetz*, Berlin, Frankfurt 1953, s. 8.

„Federacja może w ustawie przenieść prawa władcze na instytucję międzyrządową. [...] Ustawa taka wymaga ustawowej większości członków Bundesratu i Bundestagu”¹³⁰.

Członkowie Konwentu, już w ramach dyskusji plenarnej nie mieli żadnych wątpliwości, co do rozwiązania zaproponowanego przez podkomisję, a przepis przejęty do projektu UZ nie różni się od wersji zaproponowanej przez podkomisję nr I¹³¹. W raporcie przedstawionym przez Konwent znalazło się następujące wyjaśnienie: „Ponadto UZ powinna przewidywać możliwość przeniesienia praw władczych przez Federację na instytucję międzyrządową w ustawie uchwalonej większością kwalifikowaną. W ten sposób ułatwione zostanie tworzenie podmiotów międzynarodowych, które mogłyby podejmować działania w sprawach, dotychczas objętych zakresem suwerenności, wywołujące skutek na terytoriach państw tworzących tenże podmiot. Naród niemiecki wyraża wolę zrezygnowania z prowadzenia w przyszłości wojen i wyciągnięcia z tego określonych skutków. Jednakże by nie zostać bezbronnym wobec obcej władzy, koniecznym jest, by Republika weszła w system bezpieczeństwa zbiorowego, który zagwarantuje jej pokój”¹³².

W trakcie obrad w ramach Rady Parlamentarnej zagadnieniami integracji, a tym samym przeniesieniem praw władczych zajęła się komisja ds. zagadnień podstawowych pod przewodnictwem H. von Mangoldta (CSU). W czasie obrad do kwestii spornych należała kwestia wzajemności w rozumieniu pkt 15 preambuły do Konstytucji Republiki Francuskiej z 1946 r. oraz większość potrzebna do uchwalenia ustawy wyrażającej zgodę na przeniesienie praw władczych. Z tego ostatniego wymogu komisja zrezygnowała właściwie bez większych dyskusji, a w wyniku propozycji posłanki H. Weber z CDU już w pierwszym czytaniu w komisji przedmiotowy przepis przyjął treść aktualną do dziś. Posłowie wymieniali konkretne organizacje, do których na podstawie art. 24 ust. 1 UZ mogłaby przystąpić RFN: C. Schmid mówił o umowie, na podstawie której zostałby stworzony międzynarodowy organ zajmujący się wydobywaniem węgla w regionie Ruhry oraz o „International Power Agency”, zajmującej się przesyłem prądu, F. Eberhard wskazywał natomiast na organizację zajmującą się lotnictwem cywilnym¹³³. W trakcie prac nad przedmiotowymi przepisami odwoływano się również do rozwiązań w konstytucjach innych państw europejskich, wspomnianej już konstytucji francuskiej oraz konstytucji włoskiej¹³⁴. Jak się okazało, tylko przepis niemiecki był wyrazem pełnej otwartości na proces integracji europejskiej, gdyż pozostałe regulacje implikowały dla niego pewne ograniczenia¹³⁵.

¹³⁰ Za: M. Bermanseder, *Die europäische Idee im Parlamentarischen Rat*, Berlin 1998, s. 70.

¹³¹ Art. 24 ust. 1 UZ: Federacja na podstawie ustawy może przenieść prawa władcze na instytucję międzyrządową. 3. Ustawa taka wymaga w Bundestagu i Bundesracie (Senacie) większości ustawowej liczby członków; H. Wilms, *Dokumente zur neuesten deutschen Verfassungsgeschichte*, tom III/2, Stuttgart 2000, s. 58.

¹³² Za: M. Bermanseder, *op. cit.*, s. 72.

¹³³ Za: M. Bermanseder, *op. cit.*, s. 132 i n.

¹³⁴ I. Pernice, *Art. 24 GG, Entstehung und Veränderung der Norm*, [w:] red. H. Dreier, *Grundgesetz. Kommentar*, s. 505; T. Rensmann, *Die Genese des „offenen Verfassungsstaates“ 1948/49*, [w:] T. Giegerich, *Der „offene Verfassungsstaat“ des Grundgesetzes nach 60 Jahren*, Berlin 2010, s. 41 i n.

¹³⁵ B. de Witte, *The European Union as an international legal experiment*, [w:] G. de Búrca, J.H.H. Weiler, *Worlds of European Constitutionalism*, Cambridge 2012, s. 26 i n.

Art. 24 UZ stanowi na tle rozwiązań Rzeszy Bismarcka oraz konstytucji weimarskiej istotne *novum*, zwłaszcza w odniesieniu do możliwości przenoszenia praw władczych¹³⁶. Norma zawarta w art. 24 UZ może z jednej strony stanowić realizację Kantowskiej idei wiecznego pokoju i wizji „Stanów Zjednoczonych Europy” W. Churchilla¹³⁷. Z drugiej strony wypływa ona z doświadczeń II wojny światowej i bezpośrednio z nią związanej idei stworzenia wspólnego porządku europejskiego opartego na działaniu silnych instytucji europejskich, wyposażonych we własne kompetencje. Art. 24 UZ jest także wyrazem zerwania z tradycyjnie pojmowaną, niczym nieograniczoną suwerennością¹³⁸. Otwarcie niemieckiej Konstytucji w ówczesnej sytuacji politycznej Niemiec, poddanych władzy czterech państw okupacyjnych, było wyrazem nie tylko pewnych założeń aksjologicznych: przejścia od fazy państwa narodowego do fazy współdziałania ponadnarodowego, ale miało również bardzo praktyczny wymiar: RFN chciała w ten sposób otworzyć sobie na oścież bramę do uporządkowanej na nowo międzynarodowej społeczności politycznej¹³⁹. C. Schmid, który w Radzie Parlamentarnej występował jako rzecznik „państwowości otwartej”, stwierdził: „Jedyną skuteczną bronią całkiem bezsilnego jest prawo, prawo międzynarodowe [...] Dlatego też my Niemcy, właśnie wobec faktu, że dzisiaj jesteśmy całkiem bezsilni, z całym dostępnym nam patosem, powinniśmy podkreślić nadrzędność prawa międzynarodowego”. F. Eberhard użył określenia, iż omawiany przepis ma być „wizytówką na zewnątrz” oraz biletem wstępu do wspólnoty międzynarodowej¹⁴⁰. Wspomniane prawo międzynarodowe zawiera bowiem prawo do samostanowienia narodów oraz zasadę suwerennej równości państw, zasad tak istotnych wobec podziału państwa niemieckiego i postanowień Dokumentów Frankfurckich, w świetle których tworząca się RFN nie miała zdolności do czynności prawnych w sferze stosunków międzynarodowych¹⁴¹. Współpraca międzynarodowa miała ponadto zarówno pozwolić przezwyciężyć kryzys gospodarczy, jak i stanowić jedyną alternatywę dla zagwarantowania bezpieczeństwa RFN¹⁴². Fakt, iż w tekście art. 24 ust. 1 UZ zrezygnowano z wymogu wzajemności, który wpisano wzorem Konstytucji francuskiej i włoskiej

¹³⁶ K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, tom I, Monachium 1984, s. 517. Szczegółowo co do otwarcia wcześniejszych konstytucji na współpracę międzynarodową, oczywiście bez możliwości przenoszenia praw władczych na podmioty zagraniczne: V. Röben, *Die Genese des „offenen Verfassungsstaats” – Rückblick aus 1919 und 1871*, [w:] T. Giegerich, *Der „offene Verfassungsstaat”*..., s. 59. W kontekście otwartej państwowości należy przede wszystkim przypomnieć art. 4 konstytucji weimarskiej, który w opinii A. Verdrossa oznaczał, że „norma prawa międzynarodowego, gdy zgodnie ze swoją treścią adresowana jest do organu władzy państwowej lub jednostki, może bezpośrednio stanowić o ich prawach i obowiązkach, bez potrzeby wydawania szczególnego państwowego nakazu wykonania”, za: T. Rensmann, *op. cit.*, s. 45.

¹³⁷ Przemówienie W. Churchilla w dniu 19 września 1946 r. w Zurichu: „[...] We must build a kind of United States of Europe. In this way only will hundreds of millions of toilers be able to regain the simple joys and hopes which make life worth living [...]”, <http://www.churchill-society-london.org.uk/astonish.html> [dostęp 24.06.2016].

¹³⁸ I. Pernice, *Art. 24 GG, Entstehung...*, s. 503.

¹³⁹ H. v. Mangoldt, *Das Bonner Grundgesetz...*, s. 163; Z. Maciąg, *Funktionen der Verfassung*, [w:] red. P. Czarny, P. Tuleja, K. Wojtyczek, *Verfassung...*, s. 300.

¹⁴⁰ Za: T. Rensmann, *op. cit.*, s. 40, 43.

¹⁴¹ Zgodnie z Dokumentem nr III część A lit. a gubernatorzy czasowo przejmują kierownictwo i realizację stosunków zagranicznych Niemiec, w świetle lit. b i c także w odniesieniu do międzynarodowych stosunków gospodarczych, na podstawie tekstu oryginalnego: H. v. Mangoldt, *Das Bonner Grundgesetz...*, s. 5; J. Kranz, *Suwerenność w dobie przemian*, [w:] red. J. Kranz, *Suwerenność i ponadnarodowość...*, s. 39 i n.

¹⁴² T. Rensmann, *op. cit.*, s. 41 i n.

do art. 24 ust. 2 UZ, odnoszącego się do członkostwa RFN w kolektywnych systemach bezpieczeństwa, stanowi najdobitniejszy dowód gotowości do współpracy międzynarodowej, która obecnie ujmowania jest jako otwarcie konstytucji. Miało to stanowić swoiste niemieckie „przedświadczenie” (niem. *Vorleistung*) na rzecz integracji europejskiej oraz, jak to sformułował F. Eberhard, „bardzo piękną odpowiedź na to, co stanowi Konstytucja Republiki Francji w preambule”¹⁴³.

Zarówno w czasie prac nad omawianym przepisem, jak i zaraz po jego uchwaleniu nie było jasności co do jego rzeczywistego znaczenia dla sytuacji międzynarodowej RFN. W praktyce okazało się, iż art. 24 ust. 1 UZ znalazł zastosowanie jako podstawa dla różnego rodzaju form współpracy europejskiej. W literaturze wskazuje się, iż przeniesienie praw władczych miało miejsce np. w odniesieniu do Centralnej Komisji dla Żeglugi Renu w zakresie wydawania orzeczeń w sprawie odwołań od orzeczeń sądów krajowych w sprawie żeglugi na Renie, Europejskiej Agencji Energii Jądrowej w zakresie orzeczeń wydawanych na skutek wniesienia skargi na działania inspektorów Agencji, a także w zakresie orzeczeń wydawanych na skutek skarg państw – stron i przedsiębiorstw na decyzje Agencji o przeprowadzeniu kontroli. Także w odniesieniu do funkcjonowania NATO, w zakresie w którym możliwość stacjonowania pewnych rodzajów broni została powiązana z prawem podejmowania decyzji o ich użyciu, co miało miejsce w przypadku rakiet nuklearnych Pershing 2, należących do Stanów Zjednoczonych, zainstalowanych na terytorium RFN na podstawie decyzji ministrów obrony państw członkowskich NATO z 12 grudnia 1979 r.¹⁴⁴

Ze względu na postępującą integrację europejską i jej konsekwencje dla krajowego prawa konstytucyjnego, co znalazło odzwierciedlenie również w orzecznictwie FTK, podnoszono konieczność przeprowadzenia nowelizacji Ustawy Zasadniczej w zakresie przepisów odnoszących się właśnie do współdziału RFN we współpracy międzynarodowej. W 1973 r. została powołana komisja Enquête ds. reformy konstytucyjnej, która zajęła się m.in. treścią przepisów art. 24, 25, 32 i 59 UZ. W raporcie ogłoszonym w 1976 r. znalazło się m.in. zalecenie, by w przyszłości przeniesienie praw władczych było możliwe wyłącznie na podstawie ustawy uchwalonej za zgodą Bundesratu¹⁴⁵.

1.1.2. Znaczenie art. 24 ust. 1 UZ

Art. 24 UZ, także po zmianie UZ polegającej na dodaniu art. 23, odnoszącego do integracji europejskiej, pozostaje przepisem o znaczeniu fundamentalnym (niem. *Grundnorm*) dla otwarcia państwowości niemieckiej (niem. *offene Staatlichkeit*)¹⁴⁶ na współpracę międzynarodową, tworząc podstawy do współpracy o charakterze międzyrządowym i ponadnarodowym, a tym samym podstawę do oddziaływania władzy nielegitymowanej wyłącznie

¹⁴³ Za: K.P. Sommermann, *Offene Staatlichkeit. Deutschland*, [w:] red. A. v. Bogdandy, P. Cruz Villalón, P.M. Huber, *Handbuch Ius Publicum Europaeum...*, s. 9.

¹⁴⁴ S. Uhrig, *Die Schranken des Grundgesetzes für die europäische Integration*, Berlin 2000, s. 26 i n., s. 41.

¹⁴⁵ K.P. Sommermann, *Offene Staatlichkeit. Deutschland...*, s. 19.

¹⁴⁶ Wyrażenie wprowadzone do dyskursu prawniczego stosunkowo późno, bo w latach 60. XX w. przez K. Vogla, *Die Verfassungsentscheidung des Grundgesetzes für eine internationale Zusammenarbeit*, Tybinga 1965, s. 42 i n.

przez naród niemiecki na niemiecki porządek prawny¹⁴⁷. Art. 24 ust. 1 UZ, który zawiera rezygnację z absolutyzmu „całowładnego” państwa, stanowi najdobitniejszy, najogólniejszy, a zarazem najbardziej intensywny wyraz „kooperacyjnej państwowości konstytucyjnej” (niem. *kooperativer Verfassungsstaat*)¹⁴⁸. Wspomniane wyżej otwarcie i kooperacyjność państwa winny mu umożliwić, w zmienionych po II wojnie światowej warunkach funkcjonowania, realizację jego podstawowych zadań, mianowicie zapewnienie bezpieczeństwa, pokoju oraz dobrobytu obywatelom, co współcześnie w wielu przypadkach może być jedynie realizowane w ramach współpracy międzynarodowej. Art. 24 UZ stanowi zarówno upoważnienie do działania organów władzy państwowej, jak i określa cel ich działania. Natomiast podjęcie decyzji, czy i na jakich warunkach należy przenieść uprawnienia władcze, należy do polityków¹⁴⁹. W literaturze charakteryzowany jest on więc nie jako zlecenie konstytucyjnoprawne (niem. *Verfassungsauftrag*), które winny realizować organy władzy państwowej, ale jako przepis programujący, kreślący cel dla organów państwa¹⁵⁰.

Ważnym elementem dyskusji o podstawach integracji RFN we WE było określenie rangi art. 24 ust. 1 UZ. W zależności od podejścia, euroentuzjastycznego bądź eurosceptycznego, przyjmowano, iż albo art. 24 ust. 1 UZ jest normą podstawową dla państwowości niemieckiej, posiada pierwszeństwo przed innymi normami zawartymi w UZ, a ustawodawca działający na podstawie art. 24 ust. 1 UZ nie jest związany ograniczeniami zawartymi w innych przepisach UZ, w tym art. 79 ust. 3 UZ; albo jest to norma niemająca charakteru fundamentalnego dla państwowości niemieckiej, i w związku z tym nie ma absolutnego pierwszeństwa przed innymi normami Konstytucji niemieckiej. Ten drugi pogląd został przyjęty w orzecznictwie FTK, a także był wyrażany dosyć często w doktrynie. Przyjmowano m.in., iż ustawa wyrażająca zgodę na związanie się traktatem, w świetle zasady jedności konstytucji powinna służyć jako instrument osiągania praktycznej zgodności pomiędzy związaniem organów niemieckiej władzy państwowej przez prawa podstawowe (art. 1 i art. 20 UZ) z jednej strony, a z drugiej konstytucyjną decyzją o współpracy międzynarodowej (art. 24 ust. 1 UZ)¹⁵¹.

1.1.3. Przeniesienie praw władczych na podstawie art. 24 ust. 1 UZ

Jak już wspomniano, klauzule dotyczące integracji europejskiej mają bardzo zróżnicowaną treść, ale stosunkowo często pojawia się w nich pojęcie przeniesienia lub przeniesienia

¹⁴⁷ K.P. Sommermann, *Offene Staatlichkeit. Deutschland...*, s. 9 i n.; K.-P. Schroeder, *Carlo Schmid (1896–1979) – Ein deutscher Europäer*, [w:] red. K. Beckmann, J. Dieringer, U. Hufeld, *Eine Verfassung für Europa*, Tybinga 2005, s. 23.

¹⁴⁸ I. Pernice, *Art. 24 GG Erläuterungen*, [w:] red. H. Dreier, *Grundgesetz. Kommentar*, s. 508 i n.

¹⁴⁹ Ch. Tomuschat, *Art. 24 GG, stan prawny kwiecień 1981*, s. 11, [w:] red. W. Kahl, Ch. Waldhoff, Ch. Walter, *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Heidelberg 2013; K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, tom I, 1984, s. 519.

¹⁵⁰ P. Badura, *Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*, Monachium 1986, s. 254.

¹⁵¹ P.M. Huber, *BVerfG, EuGH und die Kompetenzen der EG*, AöR 1991, tom 116, s. 228, 234.

wykonywania kompetencji bądź praw władczych¹⁵², np. art. 9 ust. 2 Federalnej Ustawy Konstytucyjnej Republiki Austrii¹⁵³ stanowi, iż:

Pojedyncze prawa władcze mogą zostać przeniesione na inne państwa albo na instytucję międzyrządową przez ustawę lub przez traktat międzypaństwowy, na zawarcie którego zgoda została wyrażona na podstawie art. 50 ust. 1;

art. 92 Konstytucji holenderskiej¹⁵⁴ stanowi, iż:

Z uwzględnieniem, jeśli to konieczne, art. 91 ust. 3, można przekazać na mocy traktatu organizacjom prawa międzynarodowego prawa prawodawcze, administracyjne i sędziowskie;

art. 93 Konstytucji hiszpańskiej¹⁵⁵:

Upoważnienia do zawarcia traktatów, które powierzają organizacji lub instytucji międzynarodowej wykonywanie kompetencji wynikających z Konstytucji, można udzielić w drodze ustawy organicznej [...].

A. Kustra, analizując przepisy konstytucji państw europejskich, stwierdza, iż chodzi o „tę samą, w zasadniczych kwestiach jednolicie pojmowaną instytucję prawa publicznego. Jej zasadniczymi cechami jest: brak wyzbycia się uprawnień przez państwo, możliwość odwołania aktu przekazania, możliwość kontrolowania przez państwo sposobu wykonywania przekazanych kompetencji”¹⁵⁶.

W doktrynie niemieckiej przeniesienie praw władczych definiowane jest jako rezygnacja państwa z wyłączności w zakresie wykonywania władzy publicznej w przestrzeni krajowej, zarówno ustawodawczej, wykonawczej, jak i sędziowskiej, łącznie z tzw. sędziowskim rozwijaniem prawa (niem. *Rechtsfortbildung*). Wykonywanie władzy publicznej ma w szczególności miejsce wówczas, gdy na terytorium RFN obowiązuje i jest stosowane prawo stanowione przez instytucję, której demokratyczna legitymacja nie jest wywodzona wyłącznie od narodu niemieckiego¹⁵⁷. Powszechnie przyjmuje się, iż nie jest to rezygnacja z praw władczych w ogóle, a jedynie rezygnacja z ich wykonywania, po to, by stworzyć przestrzeń do działania władczego organizacji międzynarodowej, dysponującej własnymi prawami władczymi, które nie mogą być jednak postrzegane jedynie jako suma poszczególnych praw przenoszonych przez państwa członkowskie¹⁵⁸.

W wielu opracowaniach zwraca się uwagę na swoisty charakter procesu przenoszenia tych praw. Nowy organ władzy ponadnarodowej, utworzony przez państwa członkowskie w wielu

¹⁵² A. Weber, *op. cit.*, s. 397; C.D. Classen, *Nationales Verfassungsrecht...*, nb. 752 i n.; A. Kustra, *Przepisy i normy integracyjne...*, s. 60 i n.

¹⁵³ Tłumaczenia przepisu, podobnie jak wszystkich innych przepisów, orzeczeń i tekstów z języka niemieckiego dokonała autorka monografii, o ile nie wskazano innego tłumacza. <https://www.ris.bka.gv.at/Geltende-Fassung/Bundesnormen/10000138/B-VG%2c%20Fassung%20vom%2007.09.2015.pdf> [dostęp 7.09.2015].

¹⁵⁴ Konstytucja Królestwa Niderlandów z dnia 28 marca 1814 r., tłum. A. Głowacki, B. Szepietowska, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/holandia2011.html> [dostęp 8.09.2015].

¹⁵⁵ Konstytucja Hiszpanii z dnia 27 grudnia 1978 r., tłum. T. Mołdavia, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/hispania2011.html> [dostęp 8.07.2015].

¹⁵⁶ A. Kustra, *Przepisy i normy integracyjne...*, s. 66.

¹⁵⁷ H.D. Jarass, Art. 24 GG. *Übertragung von Hoheitsrechten*, [w:] red. H.D. Jarass, B. Pieroth, *Grundgesetz für die Republik Deutschland. Kommentar*, Monachium 1992, s. 413.

¹⁵⁸ D.H. Scheuing, *Deutsches Verfassungsrecht und europäische Integration*, [w:] red. J. Schwarze, *op. cit.*, s. 88.

przypadkach dysponuje władzą, która nie przysługuje pojedynczemu państwu członkowskiemu, np. w zakresie wydawania regulacji dotyczących zarządzania wspólnym rynkiem. Dlatego w literaturze wskazuje się, iż właściwszym pojęciem byłoby *conferre* niż *transfere*¹⁵⁹. W tym przypadku nie chodzi bowiem o dosłowne „przekazanie” lub „delegowanie”, a raczej proces swoistego rodzaju, definiowany m.in. przez H.P. Ipsena jako „całościowy akt władzy integracyjnej” (niem. *Gesamtakt staatlicher Integrationsgewalt*), obejmujący procesy o charakterze politycznym i prawnym, zarówno na poziomie prawa krajowego, jak i międzynarodowego, w wyniku którego powstają prawa o charakterze ponadnarodowym¹⁶⁰. P. Badura przyjmuje natomiast jeszcze bardziej „europejski” punkt widzenia, stojąc na stanowisku, iż pojęcie przeniesienia nie jest właściwe, ponieważ prawa władcze instytucji międzyrządowej mają charakter oryginalny. Dlatego instytucje te bywają określane jako ponadnarodowe¹⁶¹.

1.1.3.1. Podmiot – adresat przenoszonych praw władczych

Instytucja międzyrządowa, która jest adresatem przekazania praw władczych, nie została zdefiniowana w UZ, a także nie występuje w żadnym innym jej przepisie. W doktrynie prezentowany jest pogląd, iż jest to każdy podmiot o charakterze wtórnym, utworzony na podstawie umowy międzynarodowej, której stronami są państwa. W przepisie nie został określony zakres zadań takiej instytucji międzynarodowej, może prowadzić ona zarówno działalność sektorową, jak wymieniony już EUROCONTROL, jak i obejmującą bardzo wiele obszarów, czego przykładem były WE. W obu przypadkach podstawą do przystąpienia był ten sam art. 24 ust. 1 UZ.

Należy zwrócić uwagę, iż w art. 24 ust. 1 UZ mowa jest o instytucji międzyrządowej (niem. *zwischenstaatliche Einrichtung*), ale ze względu na funkcję instytucji, o której mowa w tym przepisie, pojęcie to można tłumaczyć na język polski jako „organizacja międzynarodowa” lub „międzyrządowa”. Ze względu na to, iż w ramach organizacji międzynarodowej, organu międzynarodowego, czy innej formy współpracy międzynarodowej w zamian za przeniesienie praw władczych RFN otrzymuje kompensujące tę stratę prawa państwa członkowskiego, które poszerzają spektrum działania tego państwa w przestrzeni międzynarodowej, nie jest możliwe przeniesienie praw władczych na organizację pozarządową, organ innego państwa lub inne państwo.

W związku z tym ostatnim przypadkiem istotne jest rozróżnienie pomiędzy związkiem państw a państwem federalnym, wciąż aktualne w odniesieniu do UE. W 1981 r. wyrażono pogląd, iż o ile organizacja międzyrządowa działa na podstawie umowy międzynarodowej, którą, nawet jeśli jest to obwarowane warunkami trudnymi do spełnienia, można wypowiedzieć, to nie została przekroczona granica w kierunku utworzenia państwa związkowego. Tylko w przypadku, gdy państwa członkowskie przekażą organizacji międzyrządowej *pouvoir constituant* na rzecz narodów połączonych w takiej organizacji, można wówczas przyjąć, iż doszło do utworzenia państwa związkowego. Przekazanie władzy ustrojodawczej nie może jednak zostać dokonane w sposób dorozumiany¹⁶².

¹⁵⁹ Ch. Tomuschat, *Art. 24 GG...*, s. 20.

¹⁶⁰ K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, tom I, 1984, s. 523 i n.

¹⁶¹ P. Badura, *Staatsrecht. Systematische Erläuterung...*, 1986, s. 266.

¹⁶² Ch. Tomuschat, *Art. 24 GG...*, s. 35 i n.

W roku 1990 r. T. Schilling pisał, iż nie podlega dyskusji fakt, iż na podstawie art. 24 ust. 1 UZ wykluczone jest przeniesienie praw władczych na państwo, a szczególnie na państwo związkowe. Przy tym kryterium odróżniającym organizację międzyrządową od państwa jest ograniczony zakres praw tej pierwszej w porównaniu z pełnym zakresem uprawnień państwa, posiadającego kompetencję – kompetencji. Organizacja międzyrządowa nie posiada bowiem kompetencji do samodzielnego określania własnych kompetencji¹⁶³.

Choć art. 24 ust. 1 UZ nie zawiera żadnych dodatkowych wymogów w odniesieniu do organizacji międzyrządowej, to w świetle preambuły, a także art. 24 ust. 2 UZ oraz art. 26 UZ wykluczony jest udział w organizacjach agresywnych, naruszających lub mogących dążyć do naruszenia pokoju na świecie, a także organizacjach działających przeciwko zjednoczeniu Europy, czy też porozumieniu narodów, o którym stanowi art. 9 ust. 2 UZ¹⁶⁴.

1.1.3.2. Prawa władcze

Prawo władcze należy rozumieć jako prawo do jednostronnego ustanowienia obowiązku prawnego, który podlega egzekucji, co mieści się w tradycyjnym ujęciu władzy publicznej, jako władzy dysponującej możliwością wydawania nakazów i przymusem państwowym¹⁶⁵. Przeniesienia nie można natomiast interpretować jako rezygnacji z władzy państwowej, w tym sensie, że w zakresie przeniesionych praw władczych niemiecka władza państwowa przestaje istnieć, a RFN zrzuca się w tym zakresie suwerenności. Przenoszone są bowiem tylko pewne prawa, a nie władza państwowa jako taka, czy funkcje władzy państwowej¹⁶⁶.

Niedozwolone jest przeniesienie całości władzy państwowej, gdyż w tym wypadku adresat przeniesienia uzyskałby charakter państwa. Przenoszone prawa władcze muszą zostać określone przedmiotowo w ustawie, koniecznej w świetle art. 24 ust. 1 UZ. W tym kontekście wątpliwa jest możliwość udzielania ogólnych upoważnień w rodzaju art. 100 TEWG (art. 115 TFUE), czy art. 235 TEWG (art. 352 TFUE). Ponadto wykluczone jest przekazanie kompetencji–kompetencji, co prowadziłoby niewątpliwie do utraty państwowości¹⁶⁷.

E. Klein zwraca uwagę, iż trudno określić, jaki dozwolony konstytucyjnie zakres może mieć przeniesienie praw władczych. Jego zdaniem musi zostać zachowana zdolność do podejmowania czynności prawnych przez państwo w rozumieniu prawa międzynarodowego, a w ramach porządku krajowego konstytucja musi pozostać aktem prawnym, określającym na zasadzie wyłączności, jakie źródła prawa wchodzą w zakres tego porządku krajowego, na poziomie wspólnotowym nie może bowiem istnieć „prawdziwa” konstytucja¹⁶⁸. Z drugiej strony na podstawie art. 24 ust. 1 UZ możliwe jest tylko przeniesienie

¹⁶³ T. Schilling, *Artikel 24 Absatz 1 des Grundgesetzes, Artikel 177 des EWG-Vertrags und die Einheit der Rechtsordnung*, „Der Staat” 1990, tom 29, s. 160; por. T. Stein, *Europäische Integration und nationale Reserverate*, [w:] red. D. Merten, *Föderalismus und die Europäischen Gemeinschaften*, Berlin 1990, s. 96 i n.

¹⁶⁴ S. Uhrig, *op. cit.*, s. 53.

¹⁶⁵ Ch. Tomuschat, *Art. 24 GG...*, s. 24.

¹⁶⁶ K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, tom I, 1984, s. 521.

¹⁶⁷ Ch. Tomuschat, *Art. 24 GG...*, s. 23 i n.

¹⁶⁸ E. Klein, *Der Verfassungsstaat als Glied einer europäischen Gemeinschaft*, VVDStRL 1991, nr 50, s. 70.

bardzo ograniczonego zakresu praw władczych, jak np. w przypadku Centralnej Komisji ds. Żeglugi na Renie czy EUROCONTROL¹⁶⁹.

1.1.3.3. Skutki przeniesienia praw władczych

Przeniesienie praw władczych skutkuje powstaniem nowego podmiotu prawa międzynarodowego wyposażonego we własne kompetencje, w tym kompetencję do sprawowania władzy publicznej na terytorium państw – stron wspomnianej umowy, co implikuje otwarcie krajowego porządku prawnego na akty prawne wydawane przez podmiot prawa międzynarodowego¹⁷⁰. Tego skutku art. 24 ust. 1 UZ w żaden sposób nie można traktować jako przypadku, gdyż już członkowie Konwentu z Herrenchiemsee wskazywali na taką możliwość, a raczej nawet na taki cel omawianego przepisu¹⁷¹. Przekazanie praw władczych implikuje stanowienie przez organ obcej władzy zwierzchniej zarówno norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, jak i indywidualnym i konkretnym, które stanowią podstawę do stosunków prawnych między organami obcej władzy zwierzchniej a podmiotami znajdującymi się na terytorium państwa członkowskiego. Akt władzy zwierzchniej może więc bezpośrednio zobowiązywać lub uprawniać podmioty znajdujące się na terytorium państwa członkowskiego. Wskazuje się, iż skutek w postaci możliwości bezpośredniego zobowiązywania lub nadawania praw (niem. *Durchgriffseffekt* lub *Durchgriffsbefugnis*) stanowi podstawową cechę charakterystyczną procesu przenoszenia praw władczych¹⁷². Ze względu na wspomniany skutek w wielu opracowaniach poświęconych art. 24 ust. 1 UZ poruszana jest kwestia aktów prawnych stanowionych przez organizacje międzyrządowe i ich relacji w stosunku do prawa krajowego, przede wszystkim z uwzględnieniem prawa wspólnotowego¹⁷³.

Pamiętać przy tym należy, iż biorąc pod uwagę datę uchwalenia art. 24 ust. 1 UZ, trzeba uznać zawarte w nim rozwiązania za co najmniej nowatorskie. Zwłaszcza iż dopiero w następnych dziesięcioleciach doszło do stworzenia podstawowych zasad odnoszących się do relacji pomiędzy prawem krajowym a prawem wspólnotowym, zarówno na poziomie wspólnotowym, jak i krajowym.

Biorąc pod uwagę wyżej wymienione okoliczności, można sformułować następujący związek przyczynowo-skutkowy. Art. 24 ust. 1 FTK pozwala na przeniesienie praw władczych na organizację międzyrządową, która może stanowić akty prawne wywołujące skutek bezpośredni na terytorium państwa członkowskiego. Implikuje to konieczność określenia wzajemnych zasad odnoszących się do relacji między prawem tworzoną przez tę organizację a prawem krajowym. Zasady te są wynikiem aktywności sądu ponadnarodowego, TS WE, a następnie TS UE oraz sądu krajowego – FTK. Ten ostatni, wydając orzeczenia

¹⁶⁹ S. Uhrig, *op. cit.*, s. 25, 31, 54. Międzynarodowa Konwencja o współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa żeglugi powietrznej EUROCONTROL, sporządzona w Brukseli 13 grudnia 1960 r., zmieniona Protokołem dodatkowym z 6 lipca 1970 r., zmieniona Protokołem z 21 listopada 1978 r., w całości zmieniona Protokołem z 12 lutego 1981 r., Dz. U. z 2006 r. Nr 238, poz. 1723; w przypadku Polski odmiennie, podstawę przystąpienia stanowił art. 89 ust. 1 Konstytucji; J. Kranz, *Przekazanie kompetencji na rzecz organizacji międzynarodowej w świetle praktyki Polski, Niemiec i Francji*, Łódź 2013, s. 46 i n.

¹⁷⁰ Ch. Tomuschat, *Art. 24 GG...*, s. 20; K.P. Sommermann, *Offene Staatlichkeit. Deutschland...*, s. 10.

¹⁷¹ M. Bermanseder, *op. cit.*, s. 68, 70.

¹⁷² S. Uhrig, *op. cit.*, s. 24.

¹⁷³ Na przykład P. Badura, *Staatsrecht. Systematische Erläuterung...*, 1986, s. 267, 274.

dotyczące stosowania aktów organizacji międzyrządowej na terytorium RFN, formułuje również warunki przenoszenia praw władczych na tę organizację¹⁷⁴.

1.1.3.4. Warunki formalne przeniesienia praw władczych

Organizacja międzyrządowa może funkcjonować tylko na podstawie woli współdziałania co najmniej dwóch państw wyrażonej w umowie międzynarodowej. W tym kontekście niezbędnym elementem do przeniesienia praw władczych jest zawarcie umowy międzynarodowej w formie pisemnej. Jak już wspomniano, w umowie międzynarodowej należy precyzyjnie określić, w jakich obszarach i w jakim zakresie przenoszone są na instytucję międzyrządową prawa władcze państw – stron umowy. Umowa tworzy podstawę do otwarcia krajowego porządku prawnego na akty stanowione przez organy ponadnarodowe, ale nie wystarcza do tego, by akty te wywoływały bezpośredni skutek na terytorium państwa. Potrzeba do tego bowiem ustawy krajowej, która będzie zawierała tzw. nakaz stosowania aktów władzy ponadnarodowej. Z drugiej strony również sama ustawa krajowa nie wystarcza do otwarcia krajowego porządku prawnego, bo instytucja międzyrządowa może funkcjonować wyłącznie opierając się na umowie międzynarodowej. Powyższa konstrukcja ma również zastosowanie w odniesieniu do przystąpienia państwa do istniejącej już instytucji międzyrządowej¹⁷⁵.

Ustawa krajowa pełni kilka funkcji: zawiera zgodę na związanie się umową międzynarodową oraz upoważnia prezydenta Federacji do dokonania ratyfikacji tej umowy, a także zawiera nakaz stosowania umowy międzynarodowej, adresowany do organów władzy krajowej, a jeśli umowa to przewiduje, również nakaz stosowania prawa stanowionego przez instytucję międzyrządową¹⁷⁶. J. Barcz wymienia następujące funkcje ustawy: upoważniającą – do ratyfikacji umowy międzynarodowej, wcielającą – włączenie umowy do prawa wewnętrznego i gwarantującą status umowy odpowiadający ustawie zwykłej w prawie wewnętrznym¹⁷⁷.

Otwarcie krajowego systemu prawa następuje na podstawie ustawy, która jednocześnie zawiera zgodę na zawarcie umowy międzynarodowej w rozumieniu art. 59 ust. 2 UZ. Należy przy tym zauważyć, iż w literaturze nie ma zgody co do relacji pomiędzy art. 24 ust. 1 UZ a art. 59 ust. 2 UZ¹⁷⁸. Z jednej bowiem strony prezentowany jest pogląd, iż w tym przypadku chodzi o tzw. kwalifikowaną ustawę wyrażającą zgodę na zawarcie umowy (niem. *qualifiziertes Zustimmungsgesetz*), a art. 24 ust. 1 UZ stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 59 ust. 2 UZ, także w odniesieniu do zgody Bundesratu¹⁷⁹. Przy tym pojęcia „kwalifikowalności” nie należy odnosić tutaj do aspektów proceduralnych, a raczej jest ono związane ze szczególnym przedmiotem umowy międzynarodowej, na którą zgodę ma

¹⁷⁴ Tak ujmowane jest w literaturze m.in. postanowienie *Solange* w ramach rozdziału pt. *Ograniczenia w przenoszeniu kompetencji władczych* (niem. *Schranken der Übertragung von Hoheitsrechten*), Ch. Tomuschat, *Art. 24 GG...*, s. 41, czy w podpunkcie, którego hasłem przewodnim są konstytucyjnoprawne ograniczenia aktu przenoszącego kompetencje (niem. *verfassungsrechtliche Schranken des Übertragungsakts*), K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, tom I, 1984, s. 535.

¹⁷⁵ Ch. Tomuschat, *Art. 24 GG...*, s. 28 i n.

¹⁷⁶ S. Uhrig, *op. cit.*, s. 65.

¹⁷⁷ J. Barcz, *Opcja integracyjna RFN...*, s. 15 i n.

¹⁷⁸ Obszernie na ten temat *ibidem*, s. 12 i n.

¹⁷⁹ K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, tom I, 1984, s. 534.

wydać parlament. Za przyjęciem szczegółowości art. 24 ust. 1 UZ w odniesieniu do art. 59 ust. 2 UZ przemawia m.in. jego umiejscowienie w rozdziale zatytułowanym *Federacja i kraje związkowe*, co mogłoby wskazywać, iż nie są w tym przypadku stosowane zwykłe reguły współdziału krajów związkowych w państwowych procesach decyzyjnych. Za taką interpretacją przemawia również historia powstania przepisu. Mianowicie w trakcie prac Rady Parlamentarnej nie został zaakceptowany wniosek o przyznanie Bundesratowi prawa do wyrażania zgody na proces przekazywania praw władczych na podstawie art. 24 ust. 1 UZ¹⁸⁰. Z drugiej jednak strony przeważająca część doktryny wskazywała, iż postępowanie mające na celu wyrażenie zgody na związanie się umową, której przedmiotem jest przeniesienie praw władczych, powinno odbywać się na takich samych zasadach, jak przy ustawach wyrażających zgodę na związanie się umowami międzynarodowymi w ogóle. Faktem drugorzędnym jest więc w tym przypadku to, że umowa międzynarodowa ma na celu przeniesienie praw władczych. Istotna jest natomiast okoliczność, czy umowa integracyjna odnosi się do przedmiotów ustawodawstwa federalnego, co implikuje obowiązek wyrażenia zgody przez Bundesrat¹⁸¹. Zgodnie z tym poglądem zarówno uchwalenie ustawy dotyczącej Traktatu o EWG i Traktatu o Euratomie¹⁸², jak i ustawy dotyczącej Jednolitego aktu europejskiego¹⁸³ wymagało zgody Bundesratu¹⁸⁴.

Za przyjęciem opcji współstosowania art. 24 ust. 1 UZ i art. 59 ust. 2 UZ przemawia również to, iż dla inkorporacji umowy międzynarodowej, na podstawie której również dokonywane jest przeniesienie praw władczych, konieczne jest spełnienie przesłanek z art. 59 ust. 2 UZ¹⁸⁵. Udział Bundesratu w tym postępowaniu jest jeszcze dodatkowo uzasadniony tym, że sformułowanie art. 24 ust. 1 UZ pozwala przyjąć, iż przedmiotem przeniesienia mogą być nie tylko prawa Federacji, ale także prawa krajów związkowych¹⁸⁶.

Ustawa z art. 24 ust. 1 UZ w literaturze określana jest także jako zwykła ustawa związkowa (niem. *einfaches Bundesgesetz*), gdyż nie muszą być spełnione przesłanki dotyczące większości, konieczne przy zmianie konstytucji z art. 79 ust. 2 UZ – zgoda 2/3 posłów do Bundestagu oraz 2/3 członków Bundesratu¹⁸⁷. W literaturze wskazuje się, iż w przypadku braku art. 24 ust. 1 UZ, przeniesienie praw władczych należałoby kwalifikować jako zmianę konstytucji, a nawet jej przełamanie (niem. *Verfassungsdurchbrechung*)¹⁸⁸, gdyż zgodnie

¹⁸⁰ S. Uhrig, *op. cit.*, s. 67.

¹⁸¹ K.P. Sommermann, *Offene Staatlichkeit. Deutschland...*, s. 11.

¹⁸² Ustawa z 27 lipca 1957 r. dotycząca Traktatów z 25 maja 1957 r. ustanawiających Europejską Wspólnotę Gospodarczą oraz Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, BGBl. II, s. 753.

¹⁸³ Ustawa z 19 grudnia 1986 r. dotycząca Jednolitego aktu europejskiego, BGBl. II, s. 1102.

¹⁸⁴ Ustawa z 29 kwietnia 1951 r. dotycząca Traktatu z 18 kwietnia 1951 r. ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, BGBl. 1952 II, s. 445 została uchwalona jako ustawa, co do której Bundesrat mógł jedynie zgłosić swoje veto; D.H. Scheuing, *Deutsches Verfassungsrecht und europäische Integration*, [w:] red. J. Schwarze, *op. cit.*, s. 106.

¹⁸⁵ S. Uhrig, *op. cit.*, s. 65, 68; D.H. Scheuing, *Deutsches Verfassungsrecht und europäische Integration*, [w:] red. P.-Ch. Müller-Graff, Ch. Ritzer, *Europäisches öffentliches Recht. Ausgewählte Beiträge*, Baden-Baden 2006, s. 28 i n.

¹⁸⁶ K. Schmalenbach, *Der neue Europaartikel 23 des Grundgesetzes im Lichte der Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission – Motive einer Verfassungsänderung*, Berlin 1996, s. 80.

¹⁸⁷ H.D. Jarass, *op. cit.*, s. 413; K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, tom I, 1984, s. 533; J. Barcz, *Stosowanie prawa Wspólnot Zachodnioeuropejskich...*, s. 42.

¹⁸⁸ P. Badura, *Staatsrecht. Systematische Erläuterung...*, 1986, s. 267.

z niemieckim prawem państwowym, przy uwzględnieniu także norm prawa międzynarodowego, na terytorium obowiązywania UZ władzę zwierzchnią mogą sprawować tylko organy państwa niemieckiego, a w tym kontekście przeniesienie praw władczych stanowi zmianę konstytucji w ujęciu materialnym¹⁸⁹. Specyfika art. 24 ust. 1 UZ polega jednak na tym, że zmiana Konstytucji, która jest efektem przeniesienia praw władczych, odbywa się bez spełnienia warunków ustanowionych w art. 79 ust. 2 UZ, co uzasadnione było wolą ustrojodawcy ułatwienia współpracy międzynarodowej realizowanej na podstawie tego przepisu¹⁹⁰.

1.1.4. Warunki materialne przeniesienia praw władczych

Art. 24 ust. 1 UZ nie zawiera żadnych warunków materialnych, które muszą zostać spełnione w związku z przeniesieniem praw władczych. Jednakże nie oznacza to, iż takich warunków nie ma. W literaturze prezentowano m.in. teorię hipoteki (niem. *Hypothekentheorie*), w świetle której prawa władcze przenoszone są na instytucję międzyrządową wraz ze wszystkimi ograniczeniami, wynikającymi z prawa krajowego¹⁹¹. Teoria ta spotkała się z krytyką, gdyż wspomniana teoria nie uwzględnia m.in. faktu, iż powstanie instytucji międzyrządowej jest wyrazem solidarności międzynarodowej, która zostałaby zniweczona poprzez ograniczenia wynikające z systemów prawnych poszczególnych członków¹⁹².

Krytyka w odniesieniu do teorii hipoteki nie oznacza, iż przenoszenie praw władczych nie podlega żadnym ograniczeniom, co byłoby niedopuszczalne zwłaszcza w świetle zasady jednności konstytucji, ale że powinny być one stosowane z uwzględnieniem kontekstu integracyjnego. P. Badura wskazuje, iż ustawodawca związkowy w ustawie dotyczącej umowy międzynarodowej na podstawie art. 59 ust. 2 UZ, powołując się na art. 24 ust. 1 UZ, nie może dopuścić do naruszeń praw podstawowych oraz fundamentalnych zasad konstytucyjnego porządku prawnego, które w świetle UZ są wykluczone. Ustawodawca dysponuje szerokim zakresem uznania w zakresie formułowania przepisów umowy międzynarodowej odnoszących się do zasad funkcjonowania instytucji międzyrządowej, ale nie mogą one naruszać wspomnianych fundamentalnych zasad UZ¹⁹³.

Ustawa wyrażająca zgodę na związanie się traktatem wspólnotowym może, co prawda, otwierać „pancerz suwerenności niemieckiego porządku prawnego na oddziaływanie instytucji międzyrządowej”¹⁹⁴, ale nie może, ze względu na związanie ustawodawcy UZ, prowadzić do relatywizacji samej konstytucji. Co prawda, art. 24 ust. 1 UZ ma fundamentalne znaczenie dla procesów integracyjnych, ale nie ma charakteru normy fundamentalnej dla państwowości niemieckiej, w związku z tym na jego podstawie nie może dojść do zmiany niemieckiego porządku konstytucyjnego. W literaturze, przynajmniej w początkowej fazie integracji, przed wydaniem przez FTK orzeczeń definiujących ograniczenia w przenoszeniu praw władczych, określano je w sposób zróżnicowany, np. G. Erler wskazywał, iż ogranicze-

¹⁸⁹ Ch. Tomuschat, *Art. 24 GG...*, s. 32; K.H. Friauf, *Die Bindung deutscher Verfassungsorgane an das Grundgesetz bei Mitwirkung an europäischen Organakten*, [w:] red. K.H. Friauf, R. Schulz, *Europarecht und Grundgesetz*, Berlin 1990, s. 24.

¹⁹⁰ S. Uhrig, *op. cit.*, s. 66.

¹⁹¹ E. Küchenhoff, *Grundrechte und europäisches Staatsengemeinschaftsrecht*, DÖV 1963, s. 161, 166.

¹⁹² Ch. Tomuschat, *Art. 24 GG...*, s. 50.

¹⁹³ P. Badura, *Staatsrecht. Systematische Erläuterung...*, 1986, s. 267 i n.

¹⁹⁴ P.M. Huber, *BVerfG, EuGH...*, s. 227 i n.

nia są zawarte w art. 79 ust. 3 UZ¹⁹⁵, natomiast, zdaniem W. Thieme, to było poszanowanie konstytucyjnych praw podstawowych¹⁹⁶.

1.1.4.1. Ogólne warunki konstytucyjnoprawne dla działań RFN w stosunkach zewnętrznych

W literaturze prezentowany jest pogląd, iż zgodnie z zasadą jedności konstytucji przeniesienie praw władczych winno być zgodne z konstytucyjnymi wymogami co do działania RFN w sferze stosunków zewnętrznych, a więc nie może ona przekazywać kompetencji instytucjom, które: utrudniałyby zjednoczenie Europy (preambuła), realizację pojednania między narodami (art. 9 ust. 2 UZ), miały na celu prowadzenie wojen agresywnych (art. 24 ust. 1, art. 26 UZ)¹⁹⁷. W świetle art. 24 ust. 1 UZ nie jest dopuszczalne przeniesienie praw władczych na instytucję międzyrządową o charakterze totalitarnym lub na instytucję, która w przyszłości może przekształcić się w instytucję totalitarną¹⁹⁸. E. Klein w odniesieniu do wyżej wymienionych przepisów konstytucji posługuje się określeniem „konstytucyjnej decyzji o prowadzeniu polityki pokojowej”, która musi zostać zachowana także w ramach procesu przenoszenia praw władczych¹⁹⁹.

W świetle zasady jedności konstytucji żadnej z jej zasad, także zasadzie otwartej państwowości, nie przysługuje bezwzględne pierwszeństwo, natomiast w przypadku ewentualnego konfliktu pomiędzy zasadami konstytucyjnymi powinien on zostać rozwiązany na drodze „wyważonego kompromisu”, tak by zagwarantować obu zasadom jak największą skuteczność²⁰⁰. Późniejsza wykładnia konstytucji dokonana przez FTK przeczy zasadzie jedności konstytucji, gdyż opiera się na założeniu zasadniczych, niezmiennalnych struktur konstytucji, które tworzą nieprzekraczalne granice integracji. Podejście to, słabo widoczne w orzeczeniach FTK wydawanych w latach 60. i 70. XX w., uległo wzmocnieniu, aż po przyjęcie nowej klauzuli integracyjnej w art. 23 UZ, a ostatnim mocnym akcentem potwierdzającym odejście od zasady jedności konstytucji były tezy uzasadnienia wyroku FTK w sprawie Traktatu z Lizbony. W komentarzach do tego orzeczenia podkreślano właśnie brak kompleksowej wykładni konstytucji i uwzględnienia woli narodu wyrażonej m.in. w preambule do UZ do uczestniczenia w zjednoczonej Europie²⁰¹.

¹⁹⁵ G. Erler, *Das Grundgesetz und die öffentliche Gewalt internationaler Staatengemeinschaften*, VVDStRL 1960, nr 18, s. 40.

¹⁹⁶ W. Thieme, *Das Grundgesetz und die öffentliche Gewalt internationaler Gemeinschaften*, VVDStRL 1960, nr 18, s. 62.

¹⁹⁷ Ch. Tomuschat, *Art. 24 GG...*, s. 41.

¹⁹⁸ J.A. Frowein, *Europäisches Gemeinschaftsrecht und Bundesverfassungsgericht*, [w:] red. Ch. Starck, M. Drath, *Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz*, tom 2, Tybinga 1976, s. 202.

¹⁹⁹ E. Klein, *op. cit.*, s. 71.

²⁰⁰ S. Uhrig, *op. cit.*, s. 70.

²⁰¹ G. Nicolaysen, *Das Lissabon – Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Kontext der Europarechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, EuR 2010, zeszyt dodatkowy nr 1, s. 18.

1.1.4.2. Nakaz tożsamości lub podobieństwa ustrojowego²⁰²

W doktrynie zasadniczo panował konsensus co to tego, iż art. 24 ust. 1 UZ nie pozwala na przeniesienie praw władczych na organizację międzyrządową, której zasady ustrojowe będą rażąco inne od fundamentalnych zasad ustrojowych RFN. Pojawiło się natomiast pytanie, czy organizacja międzyrządowa powinna być oparta na tych samych zasadach ustrojowych i wypełniać je w ten sam sposób, co RFN, a więc, czy organizacja ta powinna być „identyczna” pod względem ustrojowym (niem. *strukturelle Homogenitätsgebot*)²⁰³. Taki wymóg może istnieć np. w relacjach kraje związkowe–federacja, czego przykładem jest art. 28 UZ. Ze względu jednak na fakt, iż art. 24 ust. 1 UZ może stanowić podstawę przeniesienia praw władczych na bardzo różne formy współpracy międzynarodowej – organizacja międzyrządowa, organ międzynarodowy, platforma współpracy nieposiadająca osobowości prawnomiędzynarodowej, a także ze względu na specyfikę współpracy międzynarodowej, która opiera się na zupełnie innych zasadach niż funkcjonowanie państwa, trudno jest spełnić wymaganie tak daleko idącej tożsamości ustrojowej²⁰⁴.

Uwzględniając zasadnicze różnice występujące pomiędzy państwem a WE wymagano jedynie, by w funkcjonowaniu organizacji międzyrządowej zostały przyjęte pewne zasady ustrojowe: demokracji, podziału władzy, a w szczególności poszanowania praw podstawowych²⁰⁵.

W związku z powyższym należy raczej posługiwać się pojęciem podobieństwa lub zgodności ustrojowej (niem. *strukturelle Kongruenz*). Podkreślano przy tym znaczenie gwarancyjne zasad dla statusu jednostki w państwie, wskazując, iż przekazanie praw władczych nie może oznaczać pogorszenia tego statusu. Przyjmuje się, że im większy zakres praw został przeniesiony na organizację międzyrządową, a tym samym bardziej intensywne będzie oddziaływanie tej organizacji na krajowy porządek prawny i obywateli RFN, to w tym większym stopniu zasady funkcjonowania tej organizacji powinny odpowiadać zasadom ustroju tego państwa²⁰⁶.

1.1.4.3. Podstawowe zasady ustroju konstytucyjnego RFN w procesie integracji europejskiej

Pomimo braku w art. 24 ust. 1 UZ materialnych warunków członkostwa RFN we WE, w tym odesłania do art. 79 ust. 3 UZ, a także odrzucenia przez większość przedstawicieli doktryny teorii identyczności ustrojowej podmiotu, na rzecz którego następuje przekazanie praw władczych, wskazywano na wiele zasad konstytucyjnych, tworzących ograniczenia

²⁰² Tłumaczenie pojęć z niemieckiej doktryny prawnej nie jest dosłowne (niem. *strukturelle Homogenitätsgebot* i *strukturelle Kongruenz*), ale zdaniem autorki oddaje sens omawianego zagadnienia.

²⁰³ H. Kraus, *Der Kampf um den Wehrbeitrag*, tom II, Monachium 1953, s. 545 i n.; H. Kruse, *Strukturelle Kongruenz und Homogenität*, [w:] red. H. Kruse, H.-G. Seraphine, *Mensch und Staat in Recht und Geschichte. Festschrift für Herbert Kraus zur Vollendung seines 70 Lebensjahres*, Kitzingen 1954, s. 112, 121–123; J. Barcz, *Opcja integracyjna RFN...*, s. 33 i n.

²⁰⁴ G. Erler, *op. cit.*, s. 41 i n.; J. Barcz, *Stosowanie prawa Wspólnot Zachodnioeuropejskich...*, s. 45 i n.

²⁰⁵ W. Thieme, *op. cit.*, s. 58 i n.; E. Klein, *op. cit.*, s. 60; Ch. Tomuschat, *Art. 24 GG...*, s. 44 i n.

²⁰⁶ K.H. Friauf, *op. cit.*, s. 24 i n.

w zakresie przekazywania praw władczych, odwołując się w tym zakresie właśnie do wspomnianego art. 79 ust. 3 UZ²⁰⁷.

Co prawda, pojawiały się głosy, iż stosowanie ograniczeń z art. 79 ust. 3 UZ nie jest uzasadnione, gdyż oba przepisy służą zupełnie innym celom: art. 24 ust. 1 UZ otwarciu konstytucji i przełamaniu jej wyłączności, a art. 79 ust. 3 UZ ochronie ustroju demokratycznego. W związku z powyższym ten ostatni miałby zastosowanie wyłącznie w sferze wewnętrznej. Z drugiej strony wskazywano, iż taka wąska interpretacja art. 79 ust. 3 UZ jest niezgodna z zasadą jedności konstytucji²⁰⁸.

Wskazywano ponadto, że przeniesienie praw władczych nie może zostać, co prawda, zakwalifikowane formalnie jako zmiana konstytucji, ale od strony materialnej taką zmianę stanowi i art. 79 ust. 3 UZ w tym przypadku powinien być stosowany *per analogiam*. Przemawia za tym m.in. fakt, że przeniesienie praw władczych odbywa się na podstawie zwykłej ustawy, nieposiadającej żadnej „kwalifikowanej” legitymacji demokratycznej, nawet takiej, która jest wymagana do zmiany konstytucji w świetle art. 79 ust. 2 UZ, a więc dochodzi tutaj argument *a maiore ad minus* w zakresie stosowania ograniczeń z art. 79 ust. 2 i 3 UZ²⁰⁹.

W związku z brzmieniem art. 79 ust. 3 UZ, który zawiera odesłanie do art. 1 i art. 20 UZ²¹⁰, w procesie integracji europejskiej konieczne jest zachowanie następujących zasad: poszanowania praw podstawowych, demokracji, państwa prawnego, państwa socjalnego oraz federalnego ustroju RFN, przy czym poniżej zostaną skrótowo omówione dwie zasady wymienione jako pierwsze, które były przedmiotem wykładni FTK w sprawach związanych z integracją europejską: zasada poszanowania praw podstawowych i zasada demokracji.

Zasada poszanowania praw podstawowych stanowi najbardziej istotne ograniczenie konstytucyjnoprawne dla procesu przenoszenia praw władczych. W przypadku poszanowania godności ludzkiej, o którym stanowi art. 1 ust. 1 zd. 1 UZ, oznacza to poszanowanie i ochronę podmiotowości, odrębności i wartości każdego człowieka, której przeczy m.in. traktowanie człowieka przez organ władzy państwowej lub organizację międzyrządową w sposób przedmiotowy²¹¹.

Ch. Tomuschat wskazywał również, iż obowiązek poszanowania praw podstawowych jako warunek pełnego członkostwa RFN w organizacji międzyrządowej, utworzonej wskutek przeniesienia praw władczych na podstawie art. 24 ust. 1 UZ, powinien być interpretowany w świetle funkcji tego przepisu, a więc umożliwienia intensywnej współpracy międzynarodowej, która nie powinna i nie może być determinowana przez jedno z państw biorących w niej udział. W tym kontekście nie można narzucać niemieckiego standardu ochrony praw

²⁰⁷ J. Barcz, *Opcja integracyjna RFN...*, s. 25 i n.

²⁰⁸ S. Uhrig, *op. cit.*, s. 78.

²⁰⁹ K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, tom I, 1984, s. 535; Ch. Tomuschat, *Art. 24 GG...*, s. 41; F. Giese, E. Schnuck, *Grundgesetz der Republik Deutschland*, Frankfurt nad Menem 1965, s. 72; K. Schmalenbach, *op. cit.*, s. 34 i n.; podobnie A. Schmitt Glaeser, *Grundgesetz und Europarecht als Elemente des Europäischen Verfassungsrechts*, Berlin 1996, s. 72.

²¹⁰ Art. 79 ust. 3 UZ: Zmiana Ustawy Zasadniczej, która skutkowałaby naruszeniem podziału Federacji na kraje związkowe, oraz naruszeniem zasadniczego współudziału krajów związkowych we władzy ustawodawczej albo naruszeniem zasad zawartych w art. 1 i 20, jest niedopuszczalna.

²¹¹ S. Uhrig, *op. cit.*, s. 80.

podstawowych, lecz trzeba przyjąć standard wynikający ze wspólnych dla wszystkich biorących udział we współpracy państw, który znalazł swój wyraz m.in. w EKPCz²¹².

W nawiązaniu do opinii Ch. Tomuschata, iż nakaz całkowitej odpowiedniości strukturalnej nie może być w pełni realizowany, wskazywano m.in. na fakt, iż organizacja międzynarodowa jako podstawowa forma współpracy międzynarodowej, do której stosowany jest art. 24 ust. 1 UZ, funkcjonuje opierając się na innych zasadach niż te obowiązujące w państwie o ustroju demokratycznym. Kluczowe decyzje podejmowane są m.in. przez organ niebędący reprezentacją obywateli, lecz złożony z przedstawicieli państw. W tym kontekście trudno realizować w organizacji międzynarodowej również zasadę podziału władzy. Wskazuje się w tym kontekście, iż wystarczające jest istnienie systemu *check and balances* w ramach tego podmiotu²¹³.

Zauważa się jednak, że im większy jest zakres praw władczych instytucji międzyrządowej, a tym samym im bliższa jest ona formie państwa, tym większe są wymagania, co do realizacji zasady demokracji, m.in. przez ograniczenie monopolu decyzyjnego organów wykonawczych na rzecz podmiotów dysponujących legitymacją demokratyczną na wzór parlamentów krajowych. W opinii niektórych przedstawicieli doktryny doprowadzenie do bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego było to maksimum, na które pozwala treść art. 24 ust. 1 UZ²¹⁴.

Powyższe wywody odnosiły się do realizacji zasady demokracji w wymiarze zewnętrznym. Jednakże w doktrynie niemieckiej o wiele większego znaczenia nabrała realizacja zasady demokracji w procesie integracji europejskiej na poziomie krajowym.

Art. 20 ust. 1 UZ stanowi, iż cała władza państwowa pochodzi od narodu, a więc każde działanie organu władzy państwowej musi posiadać legitymację demokratyczną, którą zapewnia udział obywateli w periodicznie odbywanych wyborach i głosowaniach. W odniesieniu do przenoszenia praw władczych oznacza to, iż proces ten musi również posiadać odpowiednią demokratyczną legitymację, co w praktyce oznacza wyrażenie zgody przez krajowe organy parlamentarne²¹⁵.

D. Thürer wskazywał na początku lat 90. XX w., iż w wyniku przeniesienia praw władczych na WE, dochodzi do istotnych zmian ustrojowych w ramach państwa członkowskiego, gdyż kompetencje ustawodawcze, wykonywane w nim pierwotnie przez naród lub parlament, na poziomie wspólnotowym wykonywane są przez rządy, w ramach Rady, i administrację na poziomie ponadnarodowym – Komisję²¹⁶. E. Klein natomiast postulował wzmocnienie w tym zakresie aktywności niemieckiego parlamentu m.in. przez powołanie stałej komisji parlamentarnej zajmującej się zagadnieniami wspólnotowymi, czy też odby-

²¹² Ch. Tomuschat, *Art. 24 GG...*, s. 49 i n.

²¹³ K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, tom I, 1984, s. 536; Ch. Tomuschat, *Art. 24 GG...*, s. 44 i n.

²¹⁴ Ch. Tomuschat, *Art. 24 GG...*, s. 48.

²¹⁵ S. Uhrig, *op. cit.*, s. 82.

²¹⁶ D. Thürer, *Der Verfassungsstaat als Glied einer europäischen Gemeinschaft*, VVDStRL 1991, nr 50, s. 121.

wanie regularnych debat dotyczących tychże spraw, w ramach których wypracowywano by również zalecenia dla rządu federalnego²¹⁷.

1.1.5. Podsumowanie

Art. 24 ust. 1 UZ, który *expressis verbis* nie zawiera żadnych rozbudowanych warunków przeniesienia praw władczych, stanowi wyraz otwartości UZ na współpracę międzynarodową, umożliwiając RFN współtworzenie WE oraz pierwszą istotną zmianę zasad ich funkcjonowania w Jednolitym akcie europejskim. Warto tutaj jeszcze raz przypomnieć, iż ustawa wyrażająca zgodę na związanie się umową międzynarodową, na podstawie której dokonywano przeniesienia praw władczych, była uchwalana zwykłą większością głosów, i to zarówno w odniesieniu do przenoszenia praw należących do Federacji, jak i do krajów związkowych. W tym kontekście art. 24 ust. 1 UZ był określany jako „hebel integracyjny”, usuwający wszelkie ewentualne ograniczenia konstytucyjnoprawne uczestnictwa państwa w integracji europejskiej²¹⁸.

E. Klein, podsumowując swoją analizę konstytucyjnego ustroju państwa we WE, stwierdził, iż wywodzone z art. 24 ust. 1 UZ upoważnienia są daleko idące, ale w świetle postanowień preambuły do UZ nie są przesadne. Stanowią szeroką, ale zarazem zbilansowaną podstawę integracji RFN we Wspólnocie. Choć gotowość UZ do „poświęceń” jest duża, to nie ma charakteru nieograniczonego, zachowany bowiem zostaje rdzeń zdobyczy konstytucyjnoprawnych, łącznie z zachowaniem państwowości opartej na konstytucji. W każdym razie na ówczesnym etapie integracji nie można właściwie mówić o jakiejś „ofierze” ze strony państwa konstytucyjnego, gdyż Wspólnoty powiększyły sferę wolności jednostki²¹⁹.

Jak wykaże jednak poniżej przeprowadzona analiza orzecznictwa FTK, otwartość klauzuli integracyjnej nie powstrzymała FTK, który twórczo rozwijał ograniczenia do uczestnictwa RFN w EWG.

1.2. Klauzula Maastricht – art. 23 UZ

Art. 23 UZ jest przepisem bardzo obszernym, obejmującym aż siedem ustępów, z tym że art. 23 ust. 1 a–7 UZ odnoszą się w dużej mierze do kwestii wzajemnych relacji pomiędzy rządem federalnym, Bundestagiem i Bundesratem²²⁰. Dlatego też przedmiotem analizy będzie zasadniczo art. 23 ust. 1 UZ, który zawiera warunki członkostwa RFN w UE, natomiast pozostałe przepisy zostaną uwzględnione w zakresie koniecznym do omówienia warunków członkostwa wypływających z zasady demokracji, z pominięciem kwestii współudziału Bundesratu w decyzjach dotyczących UE.

Podobnie jak w przypadku analizy art. 24 ust. 1 UZ w niniejszym podrozdziale zostanie omówiona treść art. 23 ust. 1 UZ, w szczególności idee towarzyszące powstawaniu niniejszego przepisu we wspólnej komisji konstytucyjnej, natomiast w osobnych rozdziałach

²¹⁷ E. Klein, *op. cit.*, s. 75; por. H. Steinberger, *Der Verfassungsstaat als Glied einer europäischen Gemeinschaft*, VVDStRL 1991, nr 50, s. 40.

²¹⁸ K. Schmalenbach, *op. cit.*, s. 29 i n.

²¹⁹ E. Klein, *op. cit.*, s. 88.

²²⁰ C.D. Classen, *Art. 23 Abs. 1 GG, Grundlagen*, [w:] red. H. v. Mangoldt, F. Klein, Ch. Strack, *Kommentar zum Grundgesetz*, Monachium 2010, s. 392.

będzie przedstawiona interpretacja poszczególnych norm zawartych w przedmiotowym przepisie, dokonana przez FTK. Przyjęcie powyższej struktury podyktowane jest metodologią projektu badawczego, który ma na celu wskazanie relacji pomiędzy klauzulą limitacyjną o określonej treści a warunkami członkostwa w UE, wywiedzionymi z tej klauzuli przez Trybunał Konstytucyjny.

1.2.1. Geneza przepisu

Prace nad przepisem mającym stanowić nową podstawę konstytucyjnoprawną członkostwa RFN w UE zbiegły się z dwoma bardzo istotnymi wydarzeniami historycznymi: zjednoczeniem RFN i Niemieckiej Republiki Demokratycznej oraz utworzeniem UE na podstawie Traktatu z Maastricht, dlatego też w literaturze pojawia się określenie art. 23 UZ jako „klauzula Maastricht”²²¹. Powiązanie obu zdarzeń ze sobą miało nie tylko charakter chronologiczny. Nowa klauzula europejska miała bowiem zastąpić dotychczasowy art. 23 UZ, który w związku ze zjednoczeniem Niemiec utracił rację bytu²²². Zastąpienie przepisu o zjednoczeniu Niemiec przez przepis o współudziale Niemiec w integracji europejskiej miało więc nie tylko symboliczne znaczenie jako powiązanie zjednoczenia obu państw niemieckich z integracją europejską²²³, ale i niebagatelne znaczenie polityczne²²⁴.

Prace nad nowelizacją UZ zostały podjęte w związku z art. 5 umowy zjednoczeniowej²²⁵, w świetle którego rządy państw – stron umowy zalecają parlamentowi zjednoczonych Niemiec zajęcie się w ciągu 2 lat zagadnieniami zmiany lub uzupełnienia UZ w związku ze zjednoczeniem Niemiec. Pod koniec listopada 1991 r. powstała wspólna komisja konstytucyjna Bundestagu i Bundesratu. Komisja ta w momencie rozpoczęcia pracy w styczniu 1992 r. podjęła również temat: „Ustawa Zasadnicza i Europa”, by nie opóźnić procesu ratyfikacji Traktatu z Maastricht.

Zagadnienie klauzuli integracyjnej pojawiło się już na trzecim posiedzeniu komisji konstytucyjnej w marcu 1992 r. Pomysł opracowania nowej klauzuli nie był akceptowany początkowo przez rząd federalny, który stał na stanowisku, by nie opóźnić procedury ratyfikacyjnej Traktatu z Maastricht i nie wprowadzać żadnych dodatkowych konstytucyjno-

²²¹ A. Schmitt Glaeser, *op. cit.*, s. 58.

²²² Art. 23 UZ: Ustawa Zasadnicza obowiązuje na terytorium krajów związkowych Badenii, Bawarii, Berlina, Hamburga, Hesji, Dolnej Saksonii, Nadrenii-Westfalii, Szlezewiku-Holsztyna, Badenii-Wirtembergii i Wirtembergii-Hohenzollern. W innych częściach Niemiec wejdzie w życie po ich przystąpieniu.

Art. 4 pkt 2 umowy zjednoczeniowej z 31 sierpnia 1990 r. przewidywał uchylenie art. 23 UZ. Na podstawie ustawy o umowie zjednoczeniowej z 23 września 1990 r., BGBl. II, s. 889, zostały zmienione: preambuła, art. 51 ust. 2, art. 135 a i art. 146 UZ, a art. 23 UZ został uchylony, zob. m.in. M. Herdegen, *Die Verfassungsänderungen im Einigungsvertrag*, Heidelberg 1991, s. 8; M. Klopfer, *Verfassungsänderung statt Verfassungsreform. Zur Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission*, Berlin 1995, s. 19, tamże w odniesieniu do kontrowersji wokół art. 23 i art. 146 UZ, a więc możliwości przyjęcia nowej konstytucji w związku ze zjednoczeniem Niemiec, także R. Scholz, *Europäische Einigung und deutsche Frage*, [w:] red. D. Merten, *Föderalismus...*, s. 287 i n.

²²³ C.D. Classen, *Art. 23 Abs. 1 GG...*, s. 390; co do kwestii zjednoczenia Niemiec w ramach procesu integracji europejskiej R. Scholz, *Europäische Einigung...*, s. 283 i n.

²²⁴ R. Scholz, *Grundgesetz und europäische Einigung*, NJW 1992, s. 2594.

²²⁵ Umowa pomiędzy Republiką Federalną Niemiec i Niemiecką Republiką Demokratyczną o przywróceniu jedności Niemiec z 31 sierpnia 1990 r., BGBl. II, s. 889, co do znaczenia prawnego umowy m.in. B. Schmidt-Bleibtreu, *Der Einigungsvertrag in seiner rechtlichen Gestaltung und Umsetzung*, [w:] red. K. Stern, B. Schmidt-Bleibtreu, *Einigungsvertrag und Wahlvertrag*, tom II, Monachium 1990, s. 57 i n.

prawnych wymogów, co do udziału RFN w integracji europejskiej. W opinii rządu należało jedynie zmienić art. 28 i art. 88 UZ, odpowiednio w odniesieniu do udziału obywateli UE w wyborach samorządowych i wprowadzenia wspólnej waluty. Stanowisko to nie znalazło poparcia wśród członków komisji konstytucyjnej, przede wszystkim przedstawicieli krajów związkowych, którzy zgodnie wskazywali, iż utrata coraz większej ilości praw władczych przez kraje związkowe na rzecz UE może zostać zrekompensowana tylko przez prawo krajów związkowych do współdecydowania o udziale RFN w rozwijającej się integracji europejskiej²²⁶. Zdecydowane stanowisko krajów związkowych zostało określone jako „zasadniczy konflikt” (niem. *Grundkonflikt*) pomiędzy Federacją a krajami związkowymi, który w różnych formach trwał od 1951 r.²²⁷ Wspomniany powyżej „zasadniczy konflikt” został zażegnany w ten sposób, iż wspólna komisja konstytucyjna na swoim 8. posiedzeniu pod koniec czerwca 1992 r. przyjęła przepis, w świetle którego przeniesienie praw władczych w przyszłości będzie możliwe wyłącznie za zgodą Bundesratu. Przewodniczący komisji R. Scholz stwierdził, iż przyjęte rozwiązanie jest wyrazem przekonania wszystkich uczestników procesu decyzyjnego, iż proces integracji europejskiej oddziałuje na całe państwo. Przedstawiciele rządu federalnego i Bundestagu, którzy z rezerwą podchodzili do takiego rozwiązania, skłonni byli do jego zaakceptowania również dlatego, iż art. 24 ust. 1 UZ będzie miał nadal zastosowanie w przypadku przenoszenia praw władczych na inne instytucje międzyrządowe²²⁸.

Przystępując do pracy nad klauzulą integracyjną, komisja wyszła od następujących pytań: 1) Czy postępująca integracja europejska, którą cechuje przenoszenie coraz to nowych praw władczych przez państwa narodowe na WE, jest zgodna z UZ, a w szczególności z art. 24 UZ? Gdzie znajduje się granica tejże integracji? 2) RFN jako równoprawny członek zjednoczonej Europy w świetle preambuły ma służyć pokojowi. Jakie warunki powinna spełniać ta zjednoczona Europa? 3) Jakie skutki wywiera proces integracji na federalną strukturę RFN? 4) Jaką rolę powinny pełnić w tym procesie kraje związkowe?²²⁹ W literaturze wskazuje się, iż geneza art. 23 UZ implikuje wyeksponowanie udziału Bundesratu i krajów związkowych w sprawach UE, natomiast zagwarantowanie współudziału Bundestagu w podejmowaniu decyzji w sprawach UE odgrywało wówczas w sumie rolę drugorzędną, a jego pozycja została tak naprawdę umocniona dopiero w związku z Traktatem z Lizbony²³⁰.

Wśród ekspertów zaproszonych przez wspólną komisję konstytucyjną do wyrażenia opinii o charakterze prawnym UE, zdania były podzielone: R. Bieber, P. Lerche i A. Randelzhofer prezentowali pogląd, iż, mieści się ona jeszcze w zakresie pojęcia instytucji międzyrządowej, natomiast J. Isensee, O. Lepsius, K. Stern i Ch. Tomuschat prezentowali pogląd, iż UE rozsądza zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym dotychczasowe struktury wspólnotowe i chociaż nie jest państwem, przystąpienie do niej będzie oznaczało daleko idące ograniczenie suwerenności państwa, zwłaszcza w związku z utworzeniem unii wa-

²²⁶ K. Schmalenbach, *op. cit.*, s. 38 i n.; D.H. Scheuing, *Deutsches Verfassungsrecht und europäische Integration*, [w:] red. P.-Ch. Müller-Graf, Ch. Ritzer, *op. cit.*, s. 24 i n.

²²⁷ F. Schorkopf, *Art. 23 GG, stan prawny sierpień 2011, nb. 8*, [w:] red. W. Kahl, Ch. Waldhoff, Ch. Walter, *Bonner Kommentar ...*

²²⁸ K. Schmalenbach, *op. cit.*, s. 86.

²²⁹ Gemeinsame Verfassungskommission, BT-Drucks, 12/6000, s. 19.

²³⁰ F. Schorkopf, *Art. 23 GG...*, nb. 18.

lutowej, wobec czego art. 24 ust. 1 UZ nie stanowi wystarczającej podstawy członkostwa RFN w UE. Ponadto wskazywali, iż wobec tak szerokich kompetencji nowy podmiot integracji powinien spełniać podobne wymogi, jakie są stawiane państwowości RFN, a więc zasady demokracji, państwa prawnego i państwa socjalnego, a jeśli podmiot ten nie będzie spełniał wyżej wymienionych zasad, RFN może przenieść na ten podmiot prawa władcze tylko w takim zakresie, w jakim członkostwo nie będzie naruszało tych podstawowych elementów ustroju konstytucyjnego tego państwa. W przypadku zmiany art. 24 ust. 1 UZ, należałoby więc uwzględnić powiązania dalszego rozwoju UE z koniecznością wypełnienia przez nią wspomnianych zasad, zwłaszcza poprzez ograniczenie deficytu legitymacji demokratycznej. Eksperci, mimo zróżnicowanej oceny stopnia rozwoju integracji europejskiej, byli zasadniczo zgodni, że należy dokonać zmiany art. 24 ust. 1 UZ i ratyfikować Traktat z Maastricht, opierając się na nowej podstawie konstytucyjnoprawnej²³¹.

W związku z wypowiedziami ekspertów występujących przed wspólną komisją konstytucyjną pojawił się zarówno pomysł wprowadzenia klauzul gwarancji ustrojowych z art. 23 ust. 1 zd. 1 UZ, jak i powiązania procesu integracji z art. 79 ust. 3 UZ. Opinie wyrażone przez ekspertów korespondowały z nastawieniem większości członków komisji konstytucyjnej, która w odniesieniu do charakteru prawnego UE użyła określenia „skok jakościowy”, polegającego na przejściu od instytucji międzyrządowej w rozumieniu art. 24 ust. 1 UZ do instytucji o charakterze ponadnarodowym. Wspomniany „skok jakościowy” wymuszał wprowadzanie pewnych gwarancji konstytucyjnoprawnych²³².

Początkowo brano pod uwagę nowelizację art. 24 ust. 1 UZ, ale pojawiła się też stosunkowo szybko, bo już na 3. posiedzeniu komisji, opcja przyjęcia zupełnie nowej klauzuli integracyjnej, za którą przemawiał, jak to określił przewodniczący R. Scholz, zarówno „urok” zastąpienia przez nią dotychczas obowiązującego art. 23 UZ, a więc wspomnianego już powiązania zjednoczenia Niemiec z integracją europejską, jak i fakt, iż art. 24 ust. 1 UZ mógł stanowić nadal praktyczną podstawę do nawiązywania wielu form współpracy międzynarodowej. Jednocześnie ekspert J. Isensee wskazywał, iż jeśli ma być przyjęta nowa klauzula integracyjna, to koniecznie trzeba ją powiązać ze WE lub UE w celu uniknięcia wszelkich wątpliwości interpretacyjnych²³³.

Przy okazji omawiania genezy art. 23 UZ nie sposób pominąć wpływu orzecznictwa FTK na jego treść. W literaturze wskazuje się, iż art. 23 UZ nie jest wyłącznie wynikiem woli władzy ustrojodawczej, lecz przyjmuje kryteria przyjęte wcześniej przez FTK, czy wręcz recypuje wypowiedzi FTK co do integracji europejskiej. W. Durner posługuje się nawet pojęciem kodyfikacji orzeczenia *Solange I* i *Solange II*²³⁴.

²³¹ K. Schmalenbach, *op. cit.*, s. 44 i n.; F. Schorkopf, *Art. 23 GG...*, nb. 11 i n.

²³² Gemeinsame Verfassungskommission, BT-Drucks, 12/6000, s. 20.

²³³ K. Schmalenbach, *op. cit.*, s. 52 i n.

²³⁴ W. Durner, *Verfassungsbindung deutscher Europapolitik*, [w:] red. J. Isensee, P. Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts*, tom X, *Deutschland in der Staatgemeinschaft*, Heidelberg 2012, s. 434; M. Jestaedt, *Warum in die Ferne schweifen, wenn der Maßstab liegt so nah?*, „Der Staat” 2009, tom 48, s. 508; podobnie K.-P. Sommermann, *Integrationsgrenzen des Grundgesetzes und europäischer Verfassungsverbund: Brauchen wir eine neue Verfassung*, [w:] H. Hill, K.-P. Sommermann, J. Wieland, J. Ziekow, *Brauchen wir eine neue Verfassung? – Zur Zukunftsfähigkeit des Grundgesetzes*, Berlin 2014, s. 204.

Wspólna komisja konstytucyjna przyjęła pod koniec czerwca 1992 r. klauzulę integracyjną jako nowy art. 23 UZ. Propozycję tę rząd federalny wniósł 2 października 1992 r. jako projekt ustawy²³⁵, która przez Bundestag została przekazana komisji specjalnej „Unia Europejska” w celu dokonania ewentualnych modyfikacji²³⁶. Równolegle została rozpoczęta procedura zmiany konstytucji, tak by umożliwić zakończenie procedury ratyfikacji Traktatu z Maastricht i jego wejście w życie planowane na 1 stycznia 1993 r. Ustawa o zmianie Ustawy Zasadniczej, ustawa wyrażająca zgodę na Traktat o UE, oraz dwie ustawy wykonawcze: o współpracy Federacji i krajów związkowych w sprawach UE i o współpracy rządu federalnego i Bundestagu w sprawach UE zostały przyjęte przez Bundestag 2 grudnia 1992 r. Bundesrat przyjął ustawę wyrażającą zgodę na TUE i ustawę o zmianie UZ 18 grudnia 1992 r., natomiast ustawy towarzyszące przekazał do komisji pojednawczej i zostały one ostatecznie przyjęte w lutym 1993 r.²³⁷

Ustawa o zmianie UZ w odniesieniu do art. 23 ust. 1 weszła w życie 25 grudnia 1992 r.²³⁸, by umożliwić ratyfikację Traktatu z Maastricht opartą na nowej podstawie prawnej, a ustawa wyrażająca zgodę na Traktat – 31 grudnia 1992 r.²³⁹ W opinii ustawodawcy wejście w życie art. 23 ust. 2–7 UZ wymagało funkcjonowania UE, dlatego przepisy te weszły w życie w momencie wejścia w życie Traktatu z Maastricht. Art. 23 UZ w całości obowiązuje więc od 1 listopada 1993 r.²⁴⁰, po orzeczeniu przez FTK o zgodności Traktatu z Maastricht z UZ w wyroku z dnia 12 października 1993 r.²⁴¹

1.2.2. Uwagi wprowadzające

Art. 23 ust. 1 UZ

W celu urzeczywistnienia zjednoczonej Europy Republika Federalna Niemiec współuczestniczy w rozwoju Unii Europejskiej, która związana jest zasadami demokracji, państwa prawnego, państwa socjalnego i federalizmu oraz zasadą subsydiarności, a także gwarantuje ochronę praw podstawowych porównywalną do ochrony gwarantowanej przez Ustawę Zasadniczą. Federacja może w tym celu mocą ustawy, uchwalonej za zgodą Bundesratu, przenieść prawa władcze. Do utworzenia Unii Europejskiej, jak również do zmian jej podstaw traktatowych i porównywalnych regulacji, w wyniku których Ustawa Zasadnicza zostaje zmieniona lub uzupełniona lub takie zmiany lub uzupełnienia stają się możliwe, stosuje się artykuł 79 ust. 2 i 3.

Podobnie jak to było w przypadku art. 24 ust. 1 UZ pod koniec lat 40. XX w., również art. 23 UZ na początku lat 90. XX w. stanowił *novum* na tle rozwiązań konstytucyjnych innych państw członkowskich, w których ograniczona treściowo klauzula integracyjna, niezawierająca warunków o charakterze materialnoprawnym była podstawą do ratyfikacji zarówno Traktatu z Maastricht, jak i Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy –

²³⁵ BT-Drucks 12/3338.

²³⁶ K. Schmalenbach, *op. cit.*, s. 54 i n.

²³⁷ F. Schorkopf, *Art. 23 GG...*, nb. 11 i n.

²³⁸ BGBl. I, s. 2086.

²³⁹ BGBl. II, s. 1251.

²⁴⁰ BGBl. I, s. 2086; ogłoszenie o wejściu w życie BGBl. 1993 II, s. 1947.

²⁴¹ Wyrok Drugiego Senatu FTK z dnia 12 października 1993 r. – wyrok w sprawie Traktatu z Maastricht, 2 BvR 2134, 2159/92, BVerfGE 89, s. 155.

np. w Hiszpanii²⁴², a nowe państwa członkowskie, w tym Polska i Czechy, uznały klauzulę integracyjną za wystarczającą podstawę konstytucyjnoprawną do przystąpienia do UE. W perspektywie prawnoporównawczej jedynie art. 23a–23f Konstytucji austriackiej jest przepisem bardziej rozbudowanym niż niemiecka klauzula, choć i tak nie zawiera klauzuli gwarancji ustrojowej²⁴³.

W przeciwieństwie do art. 24 ust. 1 UZ art. 23 UZ posiada wielopoziomową strukturę normatywną. Art. 23 ust. 1 zd. 1 UZ zawiera określenie celu działania państwa, art. 23 ust. 1 zd. 2 UZ upoważnienie integracyjne do przenoszenia praw władczych, art. 23 ust. 1 zd. 2 i 3 UZ różne wymogi proceduralne, których spełnienie pozwala na osiągnięcie szerokiego konsensusu w sprawie udziału RFN w integracji europejskiej. Ponadto art. 23 ust. 1 UZ zawiera warunki materialnoprawne członkostwa RFN w UE²⁴⁴.

Art. 24 ust. 1 UZ nie został uchylony i nadal obowiązuje. Art. 23 UZ stanowi w stosunku do niego *lex specialis*, jeśli chodzi o przenoszenie praw władczych na UE. Oba przepisy powiązane są ze sobą funkcjonalnie, a interpretacja art. 23 ust. 1 UZ winna uwzględniać wykładnię art. 24 ust. 1 UZ²⁴⁵.

Od momentu wejścia w życie art. 23 UZ był nowelizowany dwukrotnie: w 2006 r. w związku z reformą nr I ustroju federalnego RFN zmieniony został art. 23 ust. 6 UZ²⁴⁶. Obecna treść art. 23 UZ to wynik działań ustawodawczych podjętych w związku z procedurą ratyfikacji Traktatu z Lizbony – uchwalenia ustawy towarzyszącej o zmianie art. 23, 45 i 93 UZ²⁴⁷, mającej na celu realizację praw organów parlamentarnych wynikających z unijnego prawa pierwotnego, m.in. w zakresie kontroli zasady pomocniczości, czy udziału parlamentów narodowych w uproszczonej procedurze rewizji traktatów. Nowelizacja art. 23 UZ nastąpiła poprzez dodanie ust. 1 a, a zmiana weszła w życie 3 grudnia 2009 r.

1.2.3. Znaczenie art. 23 UZ

Analizę art. 23 ust. 1 UZ należy umieścić w kontekście innych postanowień UZ, przede wszystkim preambuły, która ustanawia konstytucyjny cel RFN, czyli „służenie pokojowi jako równoprawny członek w zjednoczonej Europie”, a także art. 1 ust. 2, art., 9 ust. 2, art. 24, 25 i 26 UZ, które stanowią wyraz konstytucyjnego otwarcia państwowości, omówionego wraz zasadą przychylności wobec integracji europejskiej.

²⁴² A.C. Becker, *Vereinbarkeit des Vertrages über eine Verfassung für Europa mit der spanischen Verfassung*, EuR 2005, nr 3, s. 339; eadem, *Vorrang versus Vorherrschaft – Anmerkung zum Urteil des spanischen Tribunal Constitucional DTC 1/2004*, EuR 2005, nr 3, s. 353, co do klauzuli integracyjnej w Konstytucji hiszpańskiej A. López Castillo, *Offene Staatlichkeit. Spanien*, [w:] red. A. v. Bogdandy, P. Cruz Villalón, P.M. Huber, *Handbuch Ius Publicum Europaeum...*, s. 359 i n.

²⁴³ K.P. Sommermann, *Offene Staatlichkeit. Deutschland...*, s. 19 i n.; szczególnie w odniesieniu do Austrii, Ch. Grabenwarter, *Offene Staatlichkeit. Österreich*, [w:] red. A. v. Bogdandy, P. Cruz Villalón, P.M. Huber, *Handbuch Ius Publicum Europaeum...*, s. 223 i n.; I. Pernice, *Art. 23 GG, III. Rechtsvergleichende Aspekte...*, s. 423.

²⁴⁴ K.P. Sommermann, *Offene Staatlichkeit. Deutschland...*, s. 20.

²⁴⁵ R. Scholz, *Art. 23 Grundlagen, stan październik 2009*, s. 46, [w:] T. Maunz, G. Dürig, *Grundgesetz. Kommentar*, Monachium 2012; A. Schmitt Glaeser, *op. cit.*, s. 58.

²⁴⁶ Ustawa z 28 czerwca 2006 r. o zmianie Ustawy Zasadniczej, BGBl. I, s. 2034.

²⁴⁷ BGBl. 2008 I, s. 1926.

Art. 23 ust. 1 zd. 1 UZ zawiera cel działania organów władzy państwowej:

współdziałanie w urzeczywistnieniu zjednoczonej Europy poprzez rozwój Unii Europejskiej.

Wskazanie tutaj na zjednoczoną Europę stanowi wyraźne nawiązanie do preambuły, ale i konkretyzację określonego tam celu działania organów konstytucyjnych w postaci członkostwa w UE, co niewątpliwie było związane z procedurą ratyfikacyjną Traktatu z Maastricht. W literaturze prezentowany jest pogląd, iż UZ, co prawda, określa formę zjednoczenia europejskiego – UE, ale formuła integracji w ramach Unii ma charakter otwarty. W tym kontekście, wobec dynamiki europejskich procesów integracyjnych, można ten przepis określić jako ogólną klauzulę otwarcia na integrację europejską²⁴⁸. UE w świetle art. 23 ust. 1 UZ nie jest jednak podmiotem zupełnie nieokreślonym, ponieważ istotnym elementem tego przepisu jest klauzula gwarantująca pewne niezbędne z punktu widzenia UZ rozwiązania ustrojowe dla tej organizacji, zawarte w tzw. klauzuli gwarancji ustrojowych (niem. *Struktursicherungsklausel*). W związku z tym Bundestag, Bundesrat i rząd federalny muszą podejmować wszelkie działania w celu zapewnienia realizacji zasad wymienionych w przedmiotowym przepisie. Im bardziej zaawansowany stopień osiąga integracja w ramach UE, w tym większym stopniu powinny być spełnione zasady wymienione w art. 23 ust. 1 zd. 1 UZ²⁴⁹.

W kontekście „otwartości” pojęcia UE pojawia się wobec tego pytanie, czy art. 23 UZ obejmuje również współdział RFN w europejskim państwie federalnym. W literaturze prezentowany jest pogląd, iż geneza art. 23 ust. 1 zd. 1 UZ nie wskazuje na to, by zarówno ustrojodawca wiązał taki zakaz z treścią omawianego przepisu, jak i by można było z niego wyinterpretować obowiązek udziału w takim państwie²⁵⁰. K. Schmalenbach omawia w swojej monografii m.in. stanowisko w tej sprawie rządu federalnego, w opinii którego zjednoczenie Europy może, co prawda, prowadzić do powstania europejskiego państwa federalnego, ale klauzula ani tego nie implikuje, ani tego nie nakazuje²⁵¹. W żadnym wypadku przepis nie jest normą, która na wzór art. 146 UZ, mogłaby prowadzić do podważenia konstytucji przez akt europejskiej władzy ustrojodawczej, w świetle którego UZ jawiłaby się jako pewnego rodzaju „prowizorium” dla okresu przejściowego, do momentu powstania państwa europejskiego. Również po wejściu w życie art. 23 UZ powstanie takiego państwa wymagałoby szczególnego aktu niemieckiej władzy ustrojodawczej, na podstawie którego na UE zostałaby przeniesiona władza ustrojodawcza narodu niemieckiego. Nie może mieć to natomiast miejsca w ramach przenoszenia praw władczych na podstawie art. 23 ust. 1 UZ. Omawiany przepis nie może więc stanowić podstawy do wyzbycia się przez RFN suwerenności w rozumieniu międzynarodowego prawa publicznego, co miałoby miejsce w przypadku włączenia RFN w europejskie państwo federalne, w przypadku gdyby UE uzyskała kompetencję – kompetencji²⁵². Należy przy tym pamiętać, iż art. 23 ust. 1 zd. 1 UZ musi być odczytywany także w kontekście art. 79 ust. 3 UZ. Dopiero nowa konstytucja mogłaby ewentualnie uchylić obowiązywanie zasady suwerenności, co pozwoliłoby na

²⁴⁸ R. Scholz, *Art. 23 Grundlagen...*, s. 46 i n.

²⁴⁹ *Ibidem*, s. 89 i n.

²⁵⁰ W. Durner, *op. cit.*, s. 445.

²⁵¹ Por. J. Barcz, *Orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego wobec reformy strefy euro...*, s. 18 i n.

²⁵² K.P. Sommermann, *Offene Staatlichkeit. Deutschland...*, s. 21.

przystąpienie do państwa europejskiego²⁵³. Odmienny pogląd prezentuje A. Hatje, który wskazuje, iż zarówno art. 24 UZ, jak i art. 23 UZ były pomyślane jako podstawa historycznych kroków w zakresie zjednoczenia Europy, a M. Jestaedt wskazuje, iż z przebiegu obrad wspólnej komisji konstytucyjnej nie można wyinterpretować zakazu uczestniczenia w europejskim państwie związkowym²⁵⁴.

Art. 23 ust. 1 UZ zawiera klauzulę otwarcia się na integrację europejską, która z jednej strony oparta jest na idei wyrażonej w preambule do UZ, a z drugiej zawiera klauzulę gwarancji ustrojowych UE, a także nakaz poszanowania zasad uznanych za niezmiennie w strukturze konstytucyjnej RFN, co znajduje wyraz w odesłaniu do art. 79 ust. 2 i 3 UZ. Jest to więc przepis względnie otwierający RFN na integrację europejską, ale także stawiający tej integracji wysokie wymogi konstytucyjne, czy wręcz próbujący tą integracją sterować²⁵⁵.

Art. 23 ust. 1 UZ podobnie jak art. 24 ust. 1 UZ nie jest interpretowany jako zlecenie konstytucyjnoprawne (niem. *Verfassungsauftrag*), chociaż takiego określenia użył FTK w wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony. Przyjmuje się bowiem powszechnie, że obowiązujący charakter omawianego przepisu dotyczy sfery politycznej, ale nie prawnej²⁵⁶. Decyzja o sposobie urzeczywistnienia tego celu należy do organów politycznych, a jego realizacja uzależniona jest także od woli innych podmiotów – pozostałych państw członkowskich UE. Obowiązek dążenia do rozwijania UE obejmuje również lojalne wypełnianie zobowiązań przyjętych przez RFN w ramach procesu rozwijania UE. W tym kontekście rozwiązania krajowego prawa konstytucyjnego zostają powiązane z zasadą lojalnej współpracy z art. 4 ust. 3 TUE²⁵⁷.

J.A. Frowein podkreśla natomiast charakter zobowiązujący art. 23 ust. 1 UZ. Przepis ten bowiem, w odróżnieniu od art. 24 ust. 1 UZ, nie zawiera jedynie upoważnienia do przeniesienia praw władczych, a właśnie zobowiązanie do uczestniczenia RFN w UE. W tym kontekście J.A. Frowein pisze o rewolucji konstytucyjnej, która niesie za sobą poważne konsekwencje – mianowicie RFN ani nie może odebrać przeniesionych na organizację międzynarodową praw władczych, ani wystąpić na mocy jednostronnej decyzji z UE, ani uznać aktów pochodnego prawa unijnego za bezskuteczne na swoim terytorium²⁵⁸. Powyższa wykładnia art. 23 ust. 1 UZ nie została jednakże zaakceptowana przez FTK, co zostanie przedstawione w analizie orzeczeń FTK.

Adresatem wspomnianego celu są wszystkie organy państwowe RFN, łącznie z krajami związkowymi, które powinny go uwzględniać, zwłaszcza przy ustalaniu zmian podstaw prawnych funkcjonowania UE, przy wykonywaniu praw członkowskich przez przedstawicieli RFN w instytucjach unijnych, przede wszystkim w Radzie, *last but not least* przy wykonywaniu kontroli konstytucyjnoprawnej przez FTK²⁵⁹. Wobec wyłącznej właściwości Federacji w zakresie polityki zagranicznej i reprezentowania państwa w stosunkach

²⁵³ K. Schmalenbach, *op. cit.*, s. 56 i n.

²⁵⁴ A. Hatje, *Demokratische Kosten souveräner Staatlichkeit im europäischen Verfassungsverbund*, EuR 2010, zeszyt dodatkowy nr 1, s. 127; M. Jestaedt, *op. cit.*, s. 597 i n.

²⁵⁵ K.P. Sommermann, *Offene Staatlichkeit. Deutschland...*, s. 21

²⁵⁶ R. Scholz, *Art. 23 Grundlagen...*, s. 88.

²⁵⁷ C.D. Classen, *Art. 23 Abs. 1 GG...*, s. 393.

²⁵⁸ J.A. Frowein, *Die Europäisierung des Verfassungsrechts*, [w:] red. P. Badura, H. Dreier, *Festschrift für 50. Jahre Bundesverfassungsgericht...*, s. 211 i n.

²⁵⁹ C.D. Classen, *Art. 23 Abs. 1 GG...*, s. 394.

zewnątrznych, to na Federacji spoczywa zasadnicza odpowiedzialność za realizację celu państwa z art. 23 ust. 1 UZ²⁶⁰.

1.2.4. Przeniesienie praw władczych

Podstawowym instrumentem realizacji celu RFN w postaci współdziałania w rozwoju UE jest przenoszenie praw władczych na UE. W tym zakresie art. 23 ust. 1 zd. 2 UZ odpowiada art. 24 ust. 1 UZ, co umożliwia uwzględnienie wcześniejszego dorobku doktryny w zakresie wykładni tej normy prawnej. Nowość art. 23 ust. 1 UZ polega jednak na tym, iż w wyniku szeroko zakrojonej akcji politycznej krajów związkowych przeniesienie praw władczych wymaga zgody ze strony Bundesratu, a ponadto zostały wprowadzone, w związku ze stałym rozwojem procesu integracji europejskiej, warunki materialnoprawne przenoszenia praw władczych odnoszące się: 1) do podmiotu, na który przenoszone są prawa władcze, tzw. klauzula gwarancji ustrojowych, 2) do ustroju RFN w procesie integracji europejskiej – odesłanie w art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ do klauzuli niezmienności. Niewątpliwie skutkuje to zmianą charakteru samej klauzuli i przejściem od klauzuli integracyjnej, która nie zawiera rozbudowanych warunków członkostwa państwa w UE, do klauzuli limitacyjnej, która zawiera rozbudowane warunki tego rodzaju.

Wykładnia pojęcia praw władczych nie uległa zmianie w odniesieniu do założeń przyjętych przez doktrynę dla wykładni art. 24 ust. 1 UZ. Wskazuje się, iż są to wszelkie wskazane w umowie międzynarodowej kompetencje, które pozwalają UE na stanowienie zarówno norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, jak i norm indywidualnych i konkretnych, których adresatami są podmioty prawa i organy stosujące prawo w ramach krajowego porządku prawnego²⁶¹.

Art. 23 ust. 1 zd. 2 UZ pozwala na przeniesienie tylko pojedynczych praw władczych, a nie władzy państwowej jako takiej. Dlatego też prawa przenoszone na UE muszą być szczegółowo określone w traktatach. Z tego względu na krytykę zasługuje określanie ich w traktatach w sposób ogólny, bardziej jako celu niż kompetencji, oraz elastyczne ich wykonywanie przez instytucje, a także prawotwórcze podejście TS UE w tym zakresie²⁶².

Również w odniesieniu do pojęcia przeniesienia nadal trafne są wywody dotyczące art. 24 ust. 1 UZ²⁶³. Wskazuje się, że chodzi tutaj o przeniesienie wykonania praw władczych na poziom ponadnarodowy, co potwierdza pochodny charakter władzy sprawowanej przez UE, zgodnie z zasadą kompetencji powierzonych. Należy tutaj wspomnieć również o treści art. 48 TUE, w świetle którego na podstawie traktatu rewizyjnego UE można nie tylko powierzać nowe kompetencje, ale także ograniczać te dotychczas już przekazane. Tylko w przypadku przekształcenia UE w państwo, powierzenie jej kompetencji oznaczałoby dla państwa członkowskiego ich nieodwracalną utratę. Przeniesienie praw władczych nie ma natomiast miejsca w przypadku przystąpienia do UE nowego państwa członkowskiego. Wówczas nie ma zastosowania art. 23 ust. 1 zd. 2 UZ²⁶⁴.

²⁶⁰ R. Scholz, *Art. 23 Grundlagen...*, s. 89.

²⁶¹ *Ibidem*, s. 97.

²⁶² C.D. Classen, *Art. 23 Abs. 1 GG...*, s. 394.

²⁶³ Por. rozdz. I.1.1.3.

²⁶⁴ R. Scholz, *Art. 23 Grundlagen...*, s. 98.

U. Hufeld wskazuje, iż art. 23 ust. 1 UZ stanowi upoważnienie do przeniesienia praw władczych i w tym sensie stanowi przeszkodę dla „samoupoważnienia” się UE do sprawowania władzy. W związku z tym przepis ten jest zasadniczym elementem suwerenności, także w świetle UZ, gdyż to naród niemiecki jako równoprawny członek społeczności międzynarodowej może udzielić upoważnienia do sprawowania władzy²⁶⁵.

1.2.5. Warunki formalne przeniesienia praw władczych

W klauzuli Maastricht zmienione zostały warunki formalne przeniesienia praw władczych, przede wszystkim, jeśli chodzi o większość parlamentarną konieczną do uchwalenia ustawy, w której dokonane zostaje owo przeniesienie, co w literaturze zostało określone jako przymknięcie „bramy do zjednoczonej Europy”, którą na oścież zamierzali otworzyć członkowie Rady Parlamentarnej po koniec lat 40. XX w.²⁶⁶

Art. 23 ust. 1 zd. 2 UZ zawiera zastrzeżenie dotyczące rangi ustawy, bowiem przeniesienie praw władczych na UE może się odbyć tylko w ustawie federalnej w rozumieniu formalnym, której uchwalenie jest wyrazem realizacji odpowiedzialności integracyjnej przez Bundestag wraz z Bundesratem jako reprezentantów narodu niemieckiego. Ustawa federalna stanowi również podstawę do otwarcia krajowego systemu prawnego w odniesieniu do bezpośrednio stosowanych aktów prawa unijnego, tzw. nakaz stosowania prawa (niem. *Rechtsanwendungsbefehl*), jak już bowiem wskazywano powyżej przeniesienie praw władczych implikuje stanowienie aktów prawnych przez władze ponadnarodową, które winny być stosowane na terytorium państwa członkowskiego²⁶⁷.

Wspomniana ustawa federalna to zasadniczo ustawa wyrażająca zgodę na zawarcie umowy międzynarodowej w rozumieniu art. 59 ust. 2 zd. 1 UZ. Musi więc ona z jednej strony spełniać wymogi państwa prawnego w zakresie szczegółowości (niem. *Bestimmbarkeit*) oraz określoności (niem. *Voraussehbarkeit*), których realizacja jest niezbędna do powstania skutecznego nakazu stosowania prawa UE, a z drugiej strony musi spełniać wymogi materialno-prawne art. 23 ust. 1 UZ, w tym sensie ustawa ta pełni podwójną funkcję²⁶⁸. W kontekście szczegółowości i określoności istotne jest również wystarczająco precyzyjne określenie zakresu przekazywanych praw władczych w powiązaniu z ustawą federalną traktacie²⁶⁹.

Postępowanie ustawodawcze rozpoczyna się w wyniku przedłożenia odpowiedniej inicjatywy przez rząd federalny, podobnie jak w przypadku ratyfikacji każdej umowy międzynarodowej. Szczególne rozwiązania odnoszą się do terminów (art. 76 ust. 2 zd. 5 i ust. 5 zd. 5 UZ), a także wymaganej większości. Art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ w związku z art. 79 ust. 2 UZ wymaga bowiem większości koniecznej do zmiany konstytucji. Ma to miejsce w wypadku, gdy spełnione są kumulatywnie dwie przesłanki, mianowicie zmienione zostają

²⁶⁵ U. Hufeld, *Anwendung des europäischen Rechts in Grenzen des Verfassungsrechts*, [w:] red. J. Isensee, P. Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts*, tom X, *Deutschland...*, s. 401 i n.

²⁶⁶ *Idem*, *Die Vefassungsdurchbrechung. Rechtsproblem der deutschen Einheit und der europäischen Einigung*, Berlin 1997, s. 120.

²⁶⁷ C.D. Classen, *Art. 23 Abs. 1 GG...*, s. 397; P. Kirchhof, *Der deutsche Staat in der europäischen Integration*, [w:] red. J. Isensee, P. Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts*, tom X, *Deutschland...*, s. 302 i n.

²⁶⁸ R. Scholz, *Art. 23 Grundlagen...*, s. 98.

²⁶⁹ P. Kirchhof, *Der deutsche Staat...*, s. 318.

podstawy traktatowe UE i w związku z tym zmieniona lub uzupełniana zostaje UZ, lub takie zmiany lub uzupełnienia konstytucji krajowej stają się możliwe²⁷⁰.

U. Hufeld wskazuje jeszcze na jeden aspekt ustawy przenoszącej prawa władcze. Mianowicie art. 23 ust. 1 zd. 3 odsyła jedynie do art. 79 ust. 2 i 3 UZ, pomijając art. 79 ust. 1 UZ, zgodnie z którym zmiana lub uzupełnienie UZ może odbywać się tylko poprzez ustawę, która wyraźnie zmienia lub uzupełnia tekst UZ. Nakaz ten służy pewności prawa (niem. *Rechtssicherheit*) i jego jasności (niem. *Rechtsklarheit*) i w niemieckim prawie konstytucyjnym jest określany jako zasada zupełności tekstu konstytucji (niem. *Urkundlichkeit und Einsichtbarkeit*)²⁷¹. U. Hufeld wskazuje, iż ustawy uchwalone na podstawie art. 23 ust. 1 zd. 2 i 3 UZ umożliwiają instytucjom unijnym opartym na traktatach unijnych wykonywanie władzy publicznej ze skutkiem bezpośrednim w RFN, co powoduje uchylenie przepisów dotyczących podziału kompetencji i procesu decyzyjnego zawartych w UZ. Ponadto ustawa wydana na podstawie art. 23 ust. 1 zd. 2 UZ zezwala na stosowanie prawa unijnego, które w granicach ustanowionych w art. 23 ust. 1 zd. 1 i art. 79 ust. 3 UZ nie musi być w pełni zgodne z Ustawą Zasadniczą. W kontekście powyżej przedstawionych przypadków można stwierdzić, iż otwartość UZ na integrację europejską podważa wspomnianą zasadę zupełności tekstu konstytucji²⁷².

We wspólnej komisji konstytucyjnej zamierzano początkowo zachować, choć częściowo, „otwartość” art. 24 ust. 1 UZ, wyrażającą się w uchwalaniu przedmiotowej ustawy zwykłą większością głosów. Wskazywano przy tym, że tak sformułowany warunek był świadomą decyzją twórców UZ, pragnących urzeczywistnić otwarcie RFN na współpracę międzynarodową.

Wspólna komisja konstytucyjna stanęła na stanowisku, iż przeniesienie praw władczych zawsze wymaga większości kwalifikowanej²⁷³. Rząd federalny odrzucał tak restryktywną interpretację i prezentował pogląd, iż tryb uproszczony może być zastosowany w przypadku ratyfikacji zmian w traktatach stanowiących podstawę funkcjonowania UE, które nie są porównywalne z aktem utworzenia UE i nie odnoszą się do kwestii fundamentalnych, a także w przypadku zmian przewidzianych w samym traktacie, np. w art. K 9 TUE w brzmieniu z Maastricht. Sprawa została przekazana już na etapie prac parlamentarnych komisji specjalnej „Unia Europejska (Traktat z Maastricht)”. Jej członkowie stanęli na stanowisku, że inaczej niż w art. 24 ust. 1 UZ, każda zmiana UZ wymaga większości kwalifikowanej, o ile przeniesienie praw władczych opiera się na rewizji Traktatu o UE. W odniesieniu do klauzul ewolutywnych, zastosowanie większości zwykłej lub kwalifikowanej uzależnione jest od charakteru przenoszonych na ich podstawie praw władczych. Powyższe rozważania znalazły swój wyraz w treści art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ:

dla utworzenia Unii Europejskiej, jak również zmian jej traktatowych podstaw i porównywalnych regulacji, które zmieniają lub uzupełniają Ustawę Zasadniczą [...] ²⁷⁴.

²⁷⁰ C.D. Classen, *Art. 23 Abs. 1 GG*..., s. 397.

²⁷¹ R. Sannwald, *Art. 79 GG Änderung des Grundgesetzes*, [w:] red. B. Schmidt-Bleibtreu, F. Klein, H. Hofmann, A. Hopfau, *GG. Kommentar zum Grundgesetz*, Monachium 2011, s. 1620.

²⁷² U. Hufeld, *Die Verfassungsdurchbrechung*..., s. 122, 136 i n.

²⁷³ K. Schmalenbach, *op. cit.*, s. 87 i n.

²⁷⁴ *Ibidem*, s. 94 i n.

Biorąc pod uwagę zarówno prace wspólnej komisji konstytucyjnej, jak i zasady funkcjonowania UE, można wyróżnić następujące warianty większości koniecznej do uchwalenia ustawy wyrażającej zgodę na zmiany w funkcjonowaniu UE:

- traktat założycielski UE zmieniający konstytucję – wymagana większość z art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ,
- traktat założycielski UE niemający charakteru umowy zmieniającej konstytucję – wymagana większość z art. 23 ust. 1 zd. 2 UZ. Biorąc pod uwagę dotychczasowy rozwój UE, wariant ten nie ma praktycznego zastosowania,
- traktat rewizyjny zawarty w ramach UE, zmieniający konstytucję – wymagana większość z art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ,
- traktat rewizyjny zawarty w ramach UE, który nie zmienia konstytucji – wymagana większość z art. 23 ust. 1 zd. 2 UZ,
- równoważne postanowienia (klauzule ewolutywne np. art. 352 TFUE), które zmieniają konstytucję – art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ,
- równoważne postanowienia (klauzule zmieniające np. art. 352 TFUE), które nie zmieniają konstytucji – wymagana większość z art. 23 ust. 1 zd. 2 UZ²⁷⁵.

R. Hufeld trafnie podnosi, iż w świetle art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ, decydujące znaczenie ma kryterium zmiany lub uzupełnienia treści konstytucji, która może, ale nie musi mieć miejsca w przypadku przeniesienia praw władczych. W związku z wprowadzeniem kryterium zmiany treści UZ, należy przyjąć, iż nie każde przeniesienie praw władczych stanowi zmianę UZ. Ma to miejsce, gdy prawo unijne przez przesunięcia odnoszące się zarówno do kompetencji, jak i przebiegu procesów decyzyjnych, prowadzi do modyfikacji rozwiązań materialnoprawnych zawartych w UZ²⁷⁶.

W literaturze prezentowany jest także pogląd, że każde przeniesienie praw władczych powoduje zmianę w układzie konstytucyjnej określonych kompetencji niemieckich organów władzy i w związku z tym stanowi zmianę konstytucji w sensie materialnym, a wszystkie ustawy wyrażające zgodę na umowę międzynarodową w rozumieniu art. 23 ust. 1 zd. 2 wymagają kwalifikowanej większości niezbędnej do zmiany konstytucji²⁷⁷. P. Kirchhof prezentuje w związku z tym stanowisko, iż nawet w przypadku braku formalnej zmiany konstytucji należy przy każdym przeniesieniu praw władczych zastosować wymóg z art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ w związku z art. 79 ust. 2 UZ²⁷⁸.

Dyskusję w doktrynie co do wymogów formalnych koniecznych do spełnienia przy przenoszeniu praw władczych można uważać do pewnego stopnia za zamkniętą, gdyż FTK w wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony ustalił jednoznacznie zakres zastosowania większości zwykłej na podstawie art. 23 ust. 1 zd. 2 UZ i większości kwalifikowanej na podstawie art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ.

²⁷⁵ R. Scholz, *Art. 23 Grundlagen...*, s. 149.

²⁷⁶ U. Hufeld, *Die Verfassungsdurchbrechung...*, s. 118 i n.; podobnie A. Schmitt Glaeser, *op. cit.*, s. 71.

²⁷⁷ W. Durner, *op. cit.*, s. 456 i n.

²⁷⁸ P. Kirchhof, *Der deutsche Staat...*, s. 321 i n.

1.2.6. Warunki materialne przeniesienia praw władczych

Art. 23 ust. 1 UZ wyróżnia się na tle klauzul integracyjnych innych państw członkowskich UE stosunkowo szczegółowym uregulowaniem warunków materialnych członkostwa RFN w UE i dlatego klauzulę tu zawartą można określić jako *de facto* limitującą członkostwo tego państwa w UE. Co prawda, w prawie konstytucyjnym większości państw członkowskich warunki zostały sformułowane, ale ze względu na ograniczoną treść klauzul są one w dużej mierze wynikiem orzecznictwa trybunałów konstytucyjnych. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, iż zakres przedmiotowy tychże warunków w dużej mierze pokrywa się i dlatego też można je zakwalifikować jako część wspólnoty konstytucyjnej o charakterze horyzontalnym, w ramach której można wyróżnić wspólne warunki członkostwa dla większości państw. Należy do nich poszanowanie praw podstawowych, ochrona suwerenności i tożsamości konstytucyjnej oraz realizacja zasady demokracji w warunkach integracji europejskiej²⁷⁹.

Warunki materialne mogą być adresowane do UE – tzw. klauzula gwarancji ustrojowych, albo mieć charakter wewnętrzny – odnosić się do ochrony fundamentalnych zasad ustrojowych w procesie integracji. Jeśli chodzi o ten pierwszy rodzaj warunków, został on zawarty w jedynie niektórych konstytucjach; art. 8 ust. 4 Konstytucji Portugalii²⁸⁰, rozdz. X § 6 ust. 1 szwedzkiego Aktu o formie rządu²⁸¹ i art. 3a ust. 1 Konstytucji Słowenii²⁸², przy czym art. 23 ust. 1 zd. 1 UZ znowu się wyróżnia, gdyż zawiera stosunkowo obszerny katalog zasad, którymi powinna kierować się UE²⁸³. Natomiast klauzule o charakterze

²⁷⁹ Por. A. Weber, *op. cit.*, s. 403 i n.

²⁸⁰ Art. 8 ust. 4 Konstytucji Republiki Portugalii z dnia 2 kwietnia 1976 r.: Przepisy traktatów regulujące Unię Europejską oraz normy wydane przez jej instytucje w ramach wykonywania swoich kompetencji, stosuje się w porządku wewnętrznym, na zasadach określonych przez prawo Unii, przy poszanowaniu podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego, tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/portugalia2011.html> [dostęp 7.09.2015].

²⁸¹ Rozdz. 10 § 6 Aktu o formie rządu: W ramach współpracy z Unią Europejską Riksdag może przekazać organom Unii Europejskiej prawo do podejmowania decyzji, o ile nie dotyczą one zasad ustroju państwowego. Przekazanie zakłada jednak, że Wspólnoty zapewniają ochronę praw i wolności w zakresie odpowiadającym ochronie gwarantowanej przez niniejszy Akt o formie rządu oraz europejską Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. [...], *Konstytucje państw europejskich*, tłum. K. Dembiński, M. Grzybowski, Warszawa 2011, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/szwecja2011.html#mozToCId447223> [dostęp 25.06.2016].

²⁸² Art. 3a zd. 1 Konstytucji Republiki Słowenii z dnia 23 grudnia 1991 r. z późn. zm.: Na mocy umowy międzynarodowej, ratyfikowanej przez Zgromadzenie Państwowe większością dwu trzecich głosów ogólnej liczby posłów, Słowenia może przekazać wykonywanie części swoich praw suwerennych organizacji międzynarodowej powołanej w celu ochrony praw człowieka i podstawowych wolności, demokracji i zasad państwa prawnego, a także może stać się członkiem obronnego sojuszu państw utworzonego z poszanowaniem powyższych wartości [...], *Konstytucja Republiki Słowenii*, tłum. P. Winczorek, http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/03/S%C5%82owenia_pol_010711.pdf [dostęp 25.06.2016].

²⁸³ C.D. Classen, *Nationales Verfassungsrecht*..., nb. 731; F.C. Mayer, M. Wendel, *op. cit.*, nb. 77 i n.

wewnętrznym, chroniące fundamentalne zasady konstytucyjne znajdują się m.in. w art. 28 ust. 3 Konstytucji Grecji²⁸⁴ i art. 94 zd. 4 Konstytucji Finlandii²⁸⁵.

1.2.6.1. Klauzula gwarancji ustrojowych

Art. 23 ust. 1 zd. 1 UZ zawiera konstytucyjnoprawne wymogi co do funkcjonowania UE, które zasadniczo odzwierciedlają fundamentalne zasady UZ, ale adresowane są do UE²⁸⁶. Wprowadzenie klauzuli gwarancji ustrojowych uzasadnia się tym, iż efektem przekazania UE praw władczych jest wykonywanie tych praw bezpośrednio w stosunku do obywateli państw członkowskich i wobec tego musi się ono odbywać zgodnie z zasadami konstytucyjnymi z art. 79 ust. 3 UZ²⁸⁷. Dlatego też UE powinna w zakresie swego funkcjonowania przestrzegać fundamentalnych zasad ustrojowych UZ.

Wprowadzenie tego przepisu poprzedziła dyskusja w nauce prawa rozpoczęta jeszcze w latach 50. XX w., w trakcie której starły się dwa stanowiska²⁸⁸. W świetle jednego organizacja międzynarodowa, na którą przenoszone są prawa władcze, powinna w pełni odpowiadać wymogom ustrojowym państwa demokratycznego – tzw. tożsamość ustrojowa (niem. *strukturelle Homogenitätsgebot*). W świetle drugiego stanowiska organizacja międzynarodowa ze względu na specyfikę współpracy międzynarodowej może w zakresie swojego funkcjonowania uwzględniać jedynie niektóre zasady ustrojowe (niem. *strukturelle Kongruenz*). Wskazuje się, że powyższy dylemat powinien zostać rozstrzygnięty po uwzględnieniu celu art. 23 ust. 1 UZ, którym jest członkostwo RFN w UE, a Traktat z Maastricht, w związku z którym przyjęty został art. 23 UZ, wcale nie przewidywał, że ustrój UE będzie odpowiadał krajowym zasadom ustrojowym²⁸⁹. Omawiany przepis jest więc wyrazem stanowiska, iż organizacja międzynarodowa musi spełniać zasady fundamentalne dla ustroju RFN. Zakres i sposób ich wypełniania na poziomie organizacji w istocie pozostawiono orzecznictwu FTK.

Dodatkowo poszanowanie podstawowych zasad ustrojowych w procesie integracji gwarantuje odesłanie w art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ do tzw. klauzuli wieczystej z art. 79 ust. 3 UZ²⁹⁰. W tym sensie art. 23 ust. 1 UZ ma podwójnie gwarancyjny charakter, w odniesieniu do sfery zewnętrznej – UE i sfery wewnętrznej – państwa, przy czym zasady, które muszą być zachowane w procesie integracji europejskiej, w której bierze udział RFN, w obu tych

²⁸⁴ Art. 28 ust. 3 Konstytucji Grecji z dnia 9 czerwca 1975 r. z późn. zm.: Grecja może dobrowolnie wyrazić zgodę, w drodze ustawy uchwalonej bezwzględną większością głosów ogólnej liczby deputowanych, na ograniczenie suwerenności narodowej w takim zakresie, w jakim podyktowane jest to ważnym interesem narodowym, nie ogranicza praw człowieka ani podstaw ustroju demokratycznego i jest realizowane zgodnie z zasadą równości i pod warunkiem wzajemności, *Konstytucja Grecji*, tłum. G. Ulicka, W. Ulicki, Warszawa 2005, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/grecja-4.html#p22> [dostęp 15.04.2016].

²⁸⁵ Art. 94 zd. 4 Konstytucji Finlandii z 11 czerwca 1999 r. z późn. zm.: Zobowiązanie międzynarodowe nie może być sprzeczne z demokratycznymi podstawami Konstytucji, *Konstytucja Finlandii*, tłum. J. Osiński, Warszawa 2005, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/finlandia.html> [dostęp 25.06.2016 r.].

²⁸⁶ Por. art. 7 ust. 6 Konstytucji Republiki Portugalii.

²⁸⁷ P. Kirchhof, *Der deutsche Staat...*, s. 321.

²⁸⁸ Zob. rozdz. I. 1.1.4.2.

²⁸⁹ A. Schmitt Glaeser, *op. cit.*, s. 74 i n.; podobnie K. Schmalenbach, *op. cit.*, s. 58 i n., która stosuje pojęcie „pewnego stopnia homogeniczności aksjologicznej”.

²⁹⁰ R. Scholz, *Art. 23 Grundlagen...*, s. 99. Przedmiotowa klauzula omówiona została w rozdz. III.2.1.1.

strefach w znacznej mierze się pokrywają²⁹¹. Oba elementy art. 23 ust. 1 UZ są powiązane, gdyż ukierunkowanie procesów integracyjnych, tak by były one zgodne z wymogami UZ, pozwala uniknąć konfliktów, które mogłyby prowadzić do ograniczenia udziału RFN w integracji europejskiej na podstawie art. 23 ust. 1 zd. 3 w zw. z art. 79 ust. 3 UZ²⁹².

Tabela 1. Zestawienie treści klauzuli gwarancji ustrojowych i klauzuli wieczystej

Przepis	Zasada demokracji	Zasada państwa prawnego	Zasada państwa socjalnego	Zasada federalizmu	Zasada pomocniczości	Zasada ochrony praw podstawowych
Art. 23 ust. 1 zd. 1 UZ – klauzula gwarancji ustrojowych	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak	Tak, zasada porównywalnej ochrony praw podstawowych
Art. 23 ust. 1 zd. 3 w zw. z art. 79 ust. 3 UZ – klauzula wieczysta	Tak	Tak	Tak	Tak	Nie	Tak

Źródło: Opracowanie własne.

Jak już zaznaczono powyżej, klauzula gwarancji ustrojowych odnosi się do funkcjonowania UE, a więc przenosi na poziom unijny krajowe zasady konstytucyjne. Stanowi bowiem, iż UE jest związana zasadami demokracji, państwa prawnego, socjalnego i federalnego oraz zasadą pomocniczości. Biorąc pod uwagę fakt, iż omawiany przepis jako przepis prawa krajowego nie jest ani wiążący dla samej UE, ani nie dla innych państw członkowskich, to jego adresatami są zasadniczo organy konstytucyjne RFN, mające ich przestrzegać w zakresie swojej polityki integracyjnej²⁹³. Ustawodawca krajowy realizujący zasadę otwartej państwowości zobowiązany jest do czuwania nad tym, by władza unijna gwarantowała porównywalny stopień ochrony praw podstawowych i by zasady z art. 23 ust. 1 zd. 1 nie były naruszane przy okazji rozwijania ustawodawstwa unijnego²⁹⁴.

Ze względu na fakt, iż podmiotem zobowiązanym są organy władzy krajowej, klauzula gwarancji ustrojowych ma bardzo ograniczone oddziaływanie, na co wskazywali już eksperci w czasie prac wspólnej komisji konstytucyjnej. W tym kontekście omawiany przepis można zdefiniować jako obowiązek dołożenia staranności (niem. *Bemühungspflicht*)²⁹⁵ przez organy krajowe w zakresie zapewnienia poszanowania przedmiotowych zasad. Z klauzulą można by wiązać jeszcze dwa inne obowiązki, mianowicie obowiązek zaniechania (niem. *Unterlassungspflicht*), a więc odmowy wyrażenia zgody na takie przeniesienie praw władczych

²⁹¹ W. Durner, *op. cit.*, s. 451. Idea ta była też obecna w pracach wspólnej komisji konstytucyjnej, K. Schmalenbach, *op. cit.*, s. 60.

²⁹² K.P. Sommermann, *Offene Staatlichkeit. Deutschland...*, s. 24.

²⁹³ R. Scholz, *Art. 23 Grundlagen...*, s. 99.

²⁹⁴ A. Schmitt Glaeser, *op. cit.*, s. 77.

²⁹⁵ A. Schmitt Glaeser stosuje tutaj pojęcie politycznego celu działania organów władzy niemieckiej, *idem, op. cit.*, s. 79.

i takie zmiany traktatów, które nie odpowiadałyby zasadom niemieckiego porządku konstytucyjnego, oraz obowiązek przeciwdziałania (niem. *Verhinderungspflicht*) wykonywaniu na terytorium praw przeniesionych na UE, gdyby było to sprzeczne ze wspomnianymi zasadami. Przy tym wspólna komisji konstytucyjna postrzegała omawianą klauzulę przede wszystkim jako ograniczenie wyrażania zgody na przeniesienie praw władczych na UE²⁹⁶.

Wprowadzenie do nowej klauzuli limitacyjnej zarówno klauzuli gwarancji ustrojowych, jak i odesłania do art. 79 ust. 3 UZ spowodowało, iż trudno, uwzględniając poniżej przedstawione orzecznictwo FTK, postrzegać ten przepis jako wyraz otwarcia państwowości niemieckiej na integrację europejską, a raczej jako przeszkodę dla owej integracji²⁹⁷.

1.2.6.2. Ochrona fundamentalnych zasad ustroju RFN

Powiązanie przeniesienia praw władczych z warunkami materialnymi zawartymi w art. 79 ust. 3 UZ było prawnym usankcjonowaniem powszechnie panującego poglądu o ograniczeniach tego procesu. Pogląd ten ukształtował się już w okresie obowiązywania art. 24 ust. 1 UZ, w dużej mierze na podstawie orzecznictwa FTK²⁹⁸. Odesłanie zamieszczone w art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ do art. 79 ust. 3 UZ stanowi wyraz przekonania ustrojodawcy, iż fundamentalne zasady ustroju RFN nie podlegają zmianie w procesie integracji europejskiej, a ewentualne naruszenie tych zasad może być przedmiotem kontroli przez FTK. W procesie integracji europejskiej nie może zostać naruszona struktura federacyjna RFN, prawo krajów związkowych do udziału we władzy ustawodawczej oraz zasady ustrojowe zawarte w art. 1 i art. 20 UZ; poszanowania praw podstawowych, zasada demokracji, państwa prawnego, państwa socjalnego²⁹⁹.

W literaturze wskazuje się, iż pomiędzy art. 23 ust. 1 zd. 2 a art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ istnieje relacja zasada–wyjątek, a więc przenoszenie praw władczych jest zasadniczo dopuszczalne i tylko wyjątkowo może zostać ono ograniczone na podstawie art. 23 ust. 1 zd. 3 w związku z art. 79 ust. 3 UZ³⁰⁰. Ponadto ze względu na konsekwencje stwierdzenia naruszenia art. 79 ust. 3 UZ zarówno w sferze wewnątrz krajowej, jak i prawnomiędzynarodowej wykładania zawartych tam warunków materialnoprawnych powinna być dokonywana ze szczególną ostrożnością. Zachowany musi być rdzeń zasad, natomiast jeśli wymóg ten jest spełniony, mogą być dokonywane nie tylko wszelkiego rodzaju modyfikacje, ale i kompensacje w celu uwzględnienia specyfiki integracji europejskiej.

W literaturze prezentowany jest pogląd, iż to właśnie art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ, a nie klauzula gwarancji ustrojowych z art. 23 ust. 1 zd. 1 UZ ustanawia warunki materialnoprawne w przenoszeniu praw władczych. Jednakże ze względu na to, iż oba przepisy są ze sobą zasadniczo tożsame przedmiotowo, interpretacja warunków z art. 23 ust. 1 zd. 1 UZ pokrywa się w dużym stopniu z wykładnią warunków materialnych, do których odsyła art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ. W komentarzu, którego autora trudno podejrzewać o skrótowe ujęcie problemu – art. 23 ust. 1 UZ poświęcono 150 stron – znajduje się następujące stwierdzenie: „Zasady

²⁹⁶ K. Schmalenbach, *op. cit.*, s. 61 i n.

²⁹⁷ W. Durner, *op. cit.*, s. 444; K. Schmalenbach, *op. cit.*, s. 62.

²⁹⁸ K. Schmalenbach, *op. cit.*, s. 100.

²⁹⁹ W. Durner, *op. cit.*, s. 446.

³⁰⁰ A. Schmitt Glaeser, *op. cit.*, s. 59.

(z art. 79 ust. 3 UZ) zostały przejęte do klauzuli gwarancji ustrojowych z art. 23 ust. 1 zd. 1 UZ. Co do szczegółów można odesłać do komentarza art. 79 ust. 3 UZ³⁰¹.

Podobnie jak w przypadku art. 24 ust. 1 UZ wspomniane powyżej zasady konstytucyjne, których zachowanie tworzy warunki materialnoprawne członkostwa RFN w UE, zostaną omówione w świetle orzecznictwa FTK, gdyż nauka niemiecka w tym zakresie opiera się właśnie na tezach tych orzeczeń, albo je aprobując, albo je krytykując³⁰².

Ustrojodawca, wiążąc przeniesienie praw władczych z przepisami odnoszącymi się do zmiany konstytucji, świadomie nawiązał do wypowiedzi FTK³⁰³, a także do prezentowanych powyżej opinii doktryny, iż zasadniczo każde przeniesienie praw władczych na organizację międzyrządową powoduje naruszenie i zmianę ustalonego w konstytucji porządku kompetencyjnego i w związku z tym stanowi materialną zmianę konstytucji. W związku z tym, iż zmiana konstytucji podlega pewnym ograniczeniom w świetle niemieckiego prawa konstytucyjnego, również przeniesienie praw władczych powinno podlegać takim samym ograniczeniom, zarówno w zakresie formalnym jak i materialnym. U. Hufeld mówi w tym kontekście o integracji przez rewizję, przy czym pojęcie rewizji nie oznacza rewizji traktatów założycielskich, ale zmianę konstytucji. Otwarcie się na prawo unijne oznacza konieczność stałego prowadzenia europejskiej polityki konstytucyjnej, także w formie zmiany konstytucji. Stosowanie przepisów dotyczących zmiany konstytucji ma też inny wymiar gwarancyjny. U. Hufeld zauważa, iż zmiany konstytucji może dokonywać wyłącznie parlament. W tym kontekście art. 79 ust. 3 UZ chroni także bezwzględnie kompetencję parlamentu w zakresie przenoszenia praw władczych, którą parlament powinien wykonywać ze szczególną odpowiedzialnością integracyjną.

Powiązanie zmiany podstaw traktatowych UE ze zmianą konstytucji ma też określone konsekwencje polityczne, gdyż oba procesy odbywają się równolegle, a dyskusja o reformie UE i związany z tym proces ratyfikacji przedmiotowego traktatu z reguły przyćmiewają mniej „medialne” zagadnienia zmiany konstytucji³⁰⁴.

1.2.7. Członkostwo RFN w europejskim państwie federalnym

Podstawową funkcją odesłania z art. 23 ust. 1 zd. 3 do art. 79 ust. 3 UZ jest zagwarantowanie, iż RFN pozostanie suwerennym państwem jako demokratyczna republika, federalne państwo prawa oraz państwo socjalne. Jeśli proces zjednoczenia Europy, czy też rozwój UE doprowadziłyby do podważenia państwowości RFN, zostałyby naruszone granice integracji ustanowione w art. 79 ust. 3 UZ. Art. 79 ust. 3 UZ w związku z art. 20 UZ chroni bowiem istnienie państwa jako takiego oraz jego tożsamość ustrojową. Wobec powyższego art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ w związku z art. 79 ust. 3 UZ chronią RFN przed „odpaństwowieniem” (niem. *Entstaatlichung*). Nie mogłoby mieć ono miejsca poprzez zmianę lub uzupełnienie UZ. Mogłoby to mieć ewentualnie miejsce w przypadku podjęcia przez suwerena narodowego decyzji o uchwaleniu konstytucji europejskiej³⁰⁵.

³⁰¹ R. Scholz, *Art. 23 Grundlagen...*, s. 150; zob. rozdz. I. 1.1.4.2.

³⁰² W. Durner, *op. cit.*, s. 448.

³⁰³ Między innymi do postanowienia FTK *EUROCONTROL I i II*.

³⁰⁴ U. Hufeld, *Anwendung des europäischen Rechts...*, s. 403 i n.

³⁰⁵ R. Scholz, *Art. 23 Grundlagen...*, s. 151 i n.; W. Durner, *op. cit.*, s. 447; zupełnie odmiennie I. Pernice, *Art. 23 GG, III. Rechtsvergleichende Aspekte...*, s. 449.

Z gwarancyjnym dla istnienia państwa niemieckiego charakterem art. 79 ust. 3 UZ w literaturze powiązane zostało zagadnienie konstytucyjnoprawnej dopuszczalności członkostwa RFN w europejskim państwie federalnym. Kwestia ta była również analizowana w czasie obrad wspólnej komisji konstytucyjnej. O ile członkostwo RFN w państwie europejskim o jednolitym charakterze zostało uznane w świetle UZ za niedopuszczalne, to kwestia uczestnictwa w państwie europejskim o strukturze federalnej była dyskusyjna. Przeważająca część ekspertów powołanych przez komisję kwestionowała taką możliwość. Decyzja w tej sprawie mogłaby ewentualnie zostać podjęta przez ustrojodawcę. Natomiast ekspert Ch. Tomuschat prezentował stanowisko, iż w świetle preambuły stanowiącej o „zjednoczonej Europie” członkostwo w takim państwie jest możliwe. Ekspert P. Lerche twierdził natomiast, iż suwerenność RFN nie może być postrzegana jako „statyczna blokada”, która wyklucza stopniowe kształtowanie się europejskiego państwa federalnego. Wspomniane kontrowersje nie zostały jednak wiążąco rozstrzygnięte, gdyż panował konsensus co do tego, iż na podstawie Traktatu z Maastricht nie powstanie takie państwo³⁰⁶.

Choć rozważania na temat członkostwa w europejskim państwie federalnym, również po zawarciu Traktatu z Lizbony, mają wyłącznie charakter teoretyczny, to dyskusja na ten temat dalej toczy się w doktrynie prawa niemieckiego. Pojawiają się zarówno opinie, iż zachowanie państwowości RFN jako państwa składowego UE jest możliwe³⁰⁷, jak i, że art. 79 ust. 3 UZ wyłącza możliwość włączenia państwa niemieckiego do europejskiego państwa federalnego, a przystąpienie wymagałoby nowego aktu konstytucyjnego w rozumieniu art. 146 UZ³⁰⁸. Do tej pierwszej grupy należy m.in. A. Hatje, który wskazując na dynamiczną historię integracji, prezentuje pogląd, że art. 24 UZ, a następnie art. 23 UZ miały stanowić podstawę „dużego skoku” w postaci przystąpienia do europejskiego państwa federalnego³⁰⁹. I. Pernice wymienia następujące argumenty, przemawiające za dopuszczalnością członkostwa RFN w europejskim państwie federalnym: preambuła do UZ stanowi o włączeniu (niem. *Eingliederung*) RFN do zjednoczonej Europy, a w klauzuli gwarancji strukturalnej jest mowa o współuczestniczeniu RFN w rozwoju UE, ponadto samo pojęcie państwowości jest pojęciem otwartym, a w świetle UZ państwowość RFN ma mieć charakter otwarty na integrację³¹⁰.

M. Jestaedt, odnosząc się do genezy art. 79 ust. 3 UZ, który wobec doświadczeń lat 1933–1945 miał chronić przed zawłaszczeniem porządku konstytucyjnego przez „śmiertelnych wrogów demokracji”, stwierdza, iż nie można tego przepisu interpretować jako przeszkody dla ewentualnego członkostwa RFN w zjednoczeniu Europy w formie państwa federalnego. Ma on bowiem chronić pewne zasady, a nie państwowość jako taką. Gwarantem zasad wymienionych w art. 79 ust. 3 UZ może być przecież również UE³¹¹.

Inny pogląd prezentowany jest jednak przez FTK, który w swym wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony stwierdził w sposób wyraźny, iż członkostwo RFN w europejskim

³⁰⁶ K. Schmalenbach, *op. cit.*, s. 101 i n.

³⁰⁷ W. Durner, *op. cit.*, s. 448; I. Pernice, *Art. 23 GG, III. Rechtsvergleichende Aspekte...*, s. 433 i n.

³⁰⁸ Ch. Hillengruber, *Der Nationalstaat in der überstaatlichen Verflechtung*, [w:] red. J. Isensee, P. Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts*, tom II, *Verfassungsstaat*, Heidelberg 2003, s. 978; P. Kirchhof, *Der deutsche Staat...*, s. 321.

³⁰⁹ A. Hatje, *op. cit.*, s. 127.

³¹⁰ I. Pernice, *Art. 23 GG, III. Rechtsvergleichende Aspekte...*, s. 449 i n.

³¹¹ M. Jestaedt, *op. cit.*, s. 505 i n.

państwie federalnym jest na podstawie obecnej konstytucji wykluczone. Akt taki wymagałby podjęcia nowej decyzji konstytucyjnej przez naród niemiecki, a więc nadania nowej konstytucji.

1.3. Prawo Bundestagu i krajów związkowych do współuczestniczenia w sprawach UE

Parlamentom krajowym w procesie integracji przypadają trzy zasadnicze funkcje: 1) implementacja prawa unijnego do prawa krajowego, 2) udział w procesie integracyjnym przez wyrażanie zgody na ratyfikację traktatów stanowiących podstawę funkcjonowania UE, a także na inne istotne zmiany w podstawach traktatowych UE oraz 3) sprawowanie funkcji kontrolnej i legitymacyjnej w odniesieniu do działania przedstawicieli rządu krajowego w Radzie. W związku z tymi trzema funkcjami w większości państw członkowskich doszło do wzmocnienia prawa parlamentu do informacji oraz prawa uczestniczenia w sprawach UE. W prawie niemieckim zasadniczą rolę odgrywa w tym zakresie art. 23 ust. 2 i 3 UZ³¹². Przepisy o podobnej funkcji znajdują się w konstytucjach m.in.: Austrii (art. 23 e)³¹³, Finlandii (§ 96)³¹⁴, Grecji (art. 70 ust. 8)³¹⁵, Portugalii (art. 161 lit. n)³¹⁶, Słowenii (art. 3a ust. 4)³¹⁷.

³¹² I. Pernice, *Art. 23 GG, III. Rechtsvergleichende Aspekte...*, s. 427.

³¹³ Art. 23e Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii w brzmieniu z 27 czerwca 2016 r.: (1) Właściwy minister federalny powinien niezwłocznie zawiadomić Radę Narodową i Bundesrat o wszystkich przedsięwzięciach w ramach Unii Europejskiej i stworzyć okazję do zajęcia przez te organy stanowiska. (2) Właściwy minister federalny powinien w sposób wyraźny i wystarczająco wcześniej poinformować Radę Narodową i Bundesrat o 1. przejściu od jednomyślności do większości kwalifikowanej albo 2. o przejściu od specjalnej do zwykłej procedury prawodawczej, tak by umożliwić Radzie Narodowej i Bundesratowi wykonanie praw przysługujących im na podstawie tego artykułu. (3) Jeśli Rada Narodowa zajęła stanowisko co do przedsięwzięcia mającego na celu wydania aktu prawnie wiążącego, który wpływałby na wydanie aktów prawa federalnego w zakresie przedmiotowym tego aktu, właściwy minister federalny może odstąpić od tego stanowiska w ramach negocjacji i głosowania w Unii Europejskiej tylko ze względu na istotne powody o charakterze integracyjnym i zewnętrznym [...]. <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung/Bundesnormen/10000138/B-VG%2c%20Fassung%20vom%2027.06.2016.pdf> [dostęp 27.06.2016].

³¹⁴ § 96 Konstytucji Republiki Finlandii: Parlament rozpatruje projekty aktów prawnych, umów lub innych przedsięwzięć, w których odnośnie do spraw w nich zawartych decyzje podejmuje Unia Europejska, a które zgodnie z Konstytucją należą do kompetencji parlamentu. Rada Państwa w celu uzyskania stanowiska parlamentu w sprawie projektów, o których mowa w ust. 1, przesyła niezwłocznie parlamentowi projekt na piśmie dla zajęcia stanowiska. Projekt rozpatrywany jest w Wielkiej Komisji i zwykle w jednej lub kilku komisjach stałych, które przedstawiają sprawozdania Wielkiej Komisji. Projekt dotyczący wspólnej polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa rozpatrywany jest także przez Komisję Spraw Zagranicznych. Wielka Komisja lub Komisja Spraw Zagranicznych mogą, jeżeli to konieczne, przekazać Radzie Państwa swoje stanowisko w sprawie projektu. Rada Przewodniczących może zdecydować również o przeprowadzeniu w danej sprawie debaty plenarnej, jednakże wówczas parlament nie podejmuje uchwały w sprawie. Rada Państwa powinna przekazywać właściwej w sprawie stałej komisji informacje o sprawach rozpatrywanych w Unii Europejskiej. Wielka Komisja lub Komisja Spraw Zagranicznych powinny być także informowane o stanowisku Rady Państwa w sprawie.

³¹⁵ Art. 70 ust. 8 Konstytucji Grecji: Regulamin Izby Deputowanych określa zasady, na jakich Izba Deputowanych informowana jest przez rząd o kwestiach będących przedmiotem uregulowań prawnych w ramach Unii Europejskiej oraz zasady, na jakich przeprowadzana jest debata na temat tych kwestii.

³¹⁶ Art. 161 lit. n Konstytucji Republiki Portugalii: Do kompetencji Zgromadzenia Republiki należy wypowiadanie się, na zasadach określonych w ustawie, na temat materii przekazanych do decyzji organów Unii Europejskiej i dotyczących sfery kompetencji zastrzeżonych dla Zgromadzenia.

³¹⁷ Art. 3 a Konstytucji Republiki Słowenii: W toku postępowania dotyczącego przyjmowania aktów prawnych i decyzji przez organizację międzynarodową, której Słowenia przekazała wykonywanie części

Prawa Bundestagu w sprawach integracji europejskiej ograniczały się początkowo do uzyskiwania informacji od przedstawiciela rządu federalnego. Obowiązek rządu w tym zakresie został zawarty w art. 2 ustawy z 27 lipca 1957 r. wyrażającej zgodę na związanie się traktatami EWG i Euratom³¹⁸ i miał zasadniczo charakter *ex post*. Jedynie w przypadku dyrektyw i rozporządzeń Bundestag i Bundesrat powinny zostać poinformowane przed ich uchwaleniem przez Radę³¹⁹. Należy przy tym pamiętać, iż do 1979 r. posłowie Parlamentu Europejskiego byli jednocześnie posłami do Bundestagu, co zapewniało ograniczony udział tego organu w sprawach Wspólnoty, z drugiej jednak strony, w tym okresie sam Parlament Europejski nie posiadał znaczących uprawnień decyzyjnych.

Dopiero w latach 80. XX w. utworzone zostają pierwsze komisje parlamentarne zajmujące się zagadnieniami integracji europejskiej³²⁰. Ustawa wykonawcza do Jednolitego aktu europejskiego z 28 lutego 1986 r.³²¹ nie zmieniała w tym zakresie sytuacji prawnej Bundestagu, przewidywała jedynie obowiązki rządu federalnego w stosunku do krajów związkowych. M. Mayer stwierdza, iż do 1992 r. sprawy integracji europejskiej nie były w wystarczającym zakresie przedmiotem zainteresowania Bundestagu, który nie dostrzegał również znaczenia tej problematyki. Wynikało to przede wszystkim z historycznego, ponadpartyjnego konsensusu co do znaczenia procesu integracji europejskiej, co skutkowało brakiem sprawowania kontroli nad poczynaniami rządu federalnego w tym zakresie. Ponadto posłom brakowało fachowej wiedzy o skomplikowanych procesach decyzyjnych we WE, co z kolei powodowało, iż nie doceniano ich znaczenia. M. Mayer pointuje swoje wywody stwierdzeniem, iż do 1992 r. Bundestag, jeśli chodzi o sprawy integracji, znajdował się w letargu. Ten stan nie korespondował jednak ze stanem faktycznym, jeśli chodzi o procesy decyzyjne. A. v. Arnould zauważa, iż transnacionalizacja polityki i prawa powoduje ograniczenie znaczenia federalizmu i parlamentaryzmu w systemie ustrojowym państwa ze względu na strukturalną słabość krajów związkowych i Bundestagu w sprawach polityki zagranicznej. W świetle art. 32 ust. 1 UZ polityka zagraniczna należy do Federacji, a w ramach Federacji jest ona na podstawie art. 59 ust. 1 UZ i art. 65 UZ prowadzona przez rząd federalny³²².

W pracach wspólnej komisji konstytucyjnej Bundestagu i Bundesratu nad nową klauzulą limitacyjną prawa Bundestagu nie były przez długi czas w ogóle uwzględniane, skupiano się prawie wyłącznie nad uregulowaniem relacji pomiędzy Federacją a krajami związkowymi w sprawach UE, a Bundestag zaktywizował się dopiero „w ostatniej minucie”, w październiku

swoich praw suwerennych, rząd jest zobowiązany do szybkiego informowania Zgromadzenia Państwowego o projektach takich aktów i decyzji, a także o swoich działaniach w ich sprawie. Zgromadzenie Państwowe może w związku z nimi zajmować stanowisko, które rząd bierze pod uwagę w swoich działaniach. Stosunki między Zgromadzeniem Państwowym a rządem wynikające z tego ustępu określa szczegółowo ustawa przyjęta większością dwu trzecich głosów obecnych posłów.

³¹⁸ BGBl. II, s. 753.

³¹⁹ M. Mayer, *Die Europafunktion der nationalen Parlamenten in der Europäischen Union*, Tybinga 2012, s. 215.

³²⁰ A. v. Arnould, *Erster Teil: Historisch – systematischer Kontext. 2. Abschnitt: Parlamentarismus und Föderalismus in der EU*, [w:] red. A. v. Arnould, U. Hufeld, *Systematischer Kommentar zu den Lissabon Begleitgesetzen*, Baden-Baden 2011, s. 67.

³²¹ BGBl. II, s. 1102.

³²² A. v. Arnould, *Erster Teil: Historisch – systematischer Kontext*..., s. 56 i n.

1992 r.³²³. Ustawa z 21 grudnia 1992 r. o zmianie UZ po raz pierwszy wiązała prawo udziału Bundestagu i Bundesratu w sprawach UE z działalnością rządu federalnego na poziomie norm konstytucyjnych, a wprowadzone w niej przepisy miały charakter kompensacyjny.

Art. 23 ust. 2 i 3 UZ stanowią bowiem dla Bundestagu i krajów związkowych kompensację w ujęciu wertykalnym, a więc w relacjach pomiędzy UE a państwami członkowskimi w związku z procesem przekazywania praw władczych na poziom unijny, a także kompensację o charakterze funkcjonalnym, związaną z przyrostem kompetencji rządu federalnego w sprawach UE. Przepisy te są odzwierciedleniem zmiany funkcji Bundestagu i Bundesratu w związku z integracją europejską, co również zostało uwzględnione w art. 45 UZ i art. 53 ust. 3a UZ. Art. 45 UZ przewiduje mianowicie utworzenie Komisji Bundestagu ds. UE, a art. 52 ust. 3a UZ izby europejskiej w ramach Bundesratu, przy czym I. Pernice zauważa, iż oba te rozwiązania organizacyjne nie zostały wykorzystane w pełnym zakresie³²⁴.

Prócz funkcji kompensacyjnej, normy zawarte w art. 23 ust. 2 i 3 UZ nawiązują do idei prezentowanej przez ówczesnego prezesa FTK E. Friesenhahna, polegającej na wspólnym prowadzeniu przez organy władzy wykonawczej i parlament spraw państwa³²⁵. Idea ta odnosiła się, co prawda, do polityki wewnętrznej, ale w związku ze specyfiką polityki unijnej, idea może zostać wykorzystana w procesach decyzyjnych dotyczących UE³²⁶.

Przez długi okres FTK podchodził tradycyjnie do podziału zadań i kompetencji pomiędzy organy władzy wykonawczej i ustawodawczej, przyznając tym pierwszym prerogatywę do działania w sferze zewnętrznej. W orzeczeniu z 1984 r. dotyczącym decyzji w sprawach NATO FTK stwierdził m.in., iż tylko i wyłącznie rząd federalny posiada możliwości personalne, merytoryczne i organizacyjne, które pozwalają na podejmowanie adekwatnych reakcji na wydarzenia zewnętrzne, a więc do wypełniania w sposób najbardziej odpowiedni zadania prowadzenia polityki zagranicznej³²⁷. Idea E. Friesenhahna powróciła w latach 90. XX w., tym razem w wyroku FTK w sprawie Traktatu z Maastricht, ale także w związku z kontrolą działań z zakresu polityki zagranicznej *sensu stricto*³²⁸.

1.3.1. Prawa Bundestagu w klauzuli Maastricht i ustawach szczególnych

Art. 23 ust. 1a. Bundestag i Bundesrat mają prawo wnieść skargę do Trybunału Unii Europejskiej na naruszenie zasady pomocniczości przez akt ustawodawczy Unii Europejskiej. Bundestag jest zobowiązany do wniesienia skargi na wniosek jednej czwartej swoich członków. W celu realizacji praw Bundestagu i Bundesratu wynikających z traktatowych podstaw Unii Europejskiej dopuszczalne są wyjątki od art. 42 ust. 2 zd. 1 i art. 52 ust. 3 zd. 1 w ustawie wymagającej zgody Bundesratu.

³²³ M. Mayer, *op. cit.*, s. 220.

³²⁴ I. Pernice, *Art. 23 GG, III. Rechtsvergleichende Aspekte...*, s. 484 i n.

³²⁵ E. Friesenhahn, *Parlament und Regierung im modernen Staat (Bericht)*, VVDStRL 1958, nr 16, s. 37 i n.

³²⁶ H. Risse, *Haben sich die Beteiligungsverfahren nach Art. 23 GG bewährt?*, [w:] H. Hill, K.-P. Sommermann, J. Wieland, J. Ziekow, *Brauchen wir eine neue Verfassung?*..., s. 185 i n.

³²⁷ BVerfGE 68, s. 1 (s. 80).

³²⁸ D. König, *Die Übertragung von Hoheitsrechten im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses – Anwendungsbereich und Schranken des Art. 23 des Grundgesetzes*, Berlin 2000, s. 133 i n.; H. Risse, *Haben sich die Beteiligungsverfahren...*, s. 185 i n.

2. Bundestag i kraje związkowe poprzez Bundesrat współuczestniczą w sprawach Unii Europejskiej. Rząd federalny jest zobowiązany do wyczerpującego i niezwłocznego informowania Bundestagu i Bundesratu o tych sprawach.

3. Rząd federalny umożliwia Bundestagowi zajęcie stanowiska przed swoim udziałem w stanowieniu aktów prawotwórczych Unii Europejskiej. Rząd federalny uwzględnia stanowiska Bundestagu w negocjacjach. Prawo Bundestagu realizowane jest na zasadach określonych w ustawie.

Systematyka art. 23 UZ opiera się na podziale praw Bundestagu w zakresie integracji europejskiej na dwa zakresy przedmiotowe: 1) prawa na podstawie art. 23 ust. 1 UZ do współuczestniczenia w utworzeniu oraz rozwoju UE, 2) prawa na podstawie art. 23 ust. 2–3 UZ do udziału w procesie decyzyjnym o sprawach UE na poziomie krajowym³²⁹. Ten jasny podział został jednakże przełamany przez wprowadzenie art. 23 ust. 1a UZ, dotyczącego realizacji prawa Bundestagu i Bundesratu do wniesienia skargi na naruszenia zasady pomocniczości, wynikającego wprost z prawa unijnego. Przedmiotowy przepis jest przykładem europeizacji heterogenicznej konstytucji, wypływającej z konieczności transpozycji rozwiązań prawa unijnego do prawa krajowego, w tym przypadku art. 8 protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, dokonanej w ramach procedury ratyfikacyjnej Traktatu z Lizbony³³⁰. Zakres przedmiotowy przepisu nie jest więc bezpośrednio powiązany z tematyką monografii, należy wskazać jedynie na pewne istotne ustrojowe aspekty przyjętego rozwiązania. W świetle art. 23 ust. 1a UZ, jeśli 1/4 członków Bundestagu zażąda wniesienia skargi do TS UE, to Bundestag jest zobowiązany do przyjęcia odpowiedniej uchwały. Jest to więc uchwała prawnie wiążąca rząd federalny, który zobowiązany zostaje do podjęcia przedmiotowego działania³³¹. W literaturze prezentowany jest pogląd, iż przepis uwzględnia realne warunki funkcjonowania tych dwóch organów. Zazwyczaj większość parlamentarna popiera politykę prowadzoną przez rząd federalny w Radzie, natomiast większość 1/4 członków Bundestagu pozwala na stosowanie skargi jako skargi opozycji parlamentarnej, co umożliwia weryfikację polityki rządu w przedmiotowym zakresie³³².

W związku z art. 23 ust. 3 zd. 3 i art. 23 ust. 4 UZ zostały uchwalone 12 marca 1993 r. ustawy konkretyzujące konstytucyjne prawa Bundestagu i Bundesratu: ustawa o współpracy rządu federalnego i Bundestagu w sprawach Unii Europejskiej³³³ oraz ustawa o współpracy Federacji i krajów związkowych w sprawach UE³³⁴. Obie ustawy zostały uzupełnione porozumieniem z 8 czerwca 1998 r.³³⁵ oraz porozumieniem z 30 września 2006 r. pomiędzy Bundestagiem i rządem federalnym w sprawach UE, zawartym na podstawie § 6 ustawy o współpracy rządu federalnego i Bundestagu³³⁶. Do wykonywania praw Bundestagu w spra-

³²⁹ D. König, *Die Übertragung...*, s. 330 i n.

³³⁰ Ustawa o zmianie Ustawy Zasadniczej (art. 23, 45, 93) z 8 października 2008 r., BGBl. I, s. 1926.

³³¹ R. Uerpmann-Witzack, A. Edenharter, *Subsidiaritätsklage als parlamentarisches Minderheitsrecht*, EuR 2009, nr 3, s. 313 i n.

³³² Ch. Bickenbach, *Das Subsidiaritätsprinzip in Art. 5 EUV und seine Kontrolle*, EuR 2013, nr 5, s. 553.

³³³ BGBl. I, s. 311, z późn. zm., nowelizowana również w 2009 r. w związku z wyrokiem FTK w sprawie Traktatu z Lizbony.

³³⁴ BGBl. I, s. 313, z późn. zm., nowelizowana również w 2009 r. w związku z wyrokiem FTK w sprawie Traktatu z Lizbony.

³³⁵ BAnz. Nr 123/1998, s. 9433.

³³⁶ BGBl. I, s. 2177.

wach UE stosuje się także regulamin Bundestagu i Bundesratu oraz zasady funkcjonowania parlamentarnej Komisji ds. Europy z 25 października 1995 r.

Ustawa o współpracy rządu federalnego i Bundestagu miała zostać zmieniona w związku z ratyfikacją Traktatu z Lizbony³³⁷, ale FTK w wyroku w jego sprawie uznał tę nowelizację za niewystarczającą. W celu wprowadzenia warunków zawartych w wyroku FTK z 30 czerwca 2009 r. w sprawie Traktatu z Lizbony zostało uchwalone tzw. ustawodawstwo towarzyszące (niem. *Begleitgesetzgebung*), które obejmowało tzw. ustawę rozszerzającą nr III – ustawa z 22 września 2009 r. o rozszerzeniu i wzmocnieniu praw Bundestagu i Bundesratu w sprawach UE³³⁸. Zasadniczą część tego ustawodawstwa stanowiła ustawa o stosowaniu odpowiedzialności integracyjnej przez Bundestag i Bundesrat w sprawach Unii Europejskiej (ustawa o odpowiedzialności integracyjnej, niem. *Integrationsverantwortungsgesetz*, IntVG) z 22 września 2009 r.³³⁹, dotycząca funkcjonowania UE „od święta” (niem. *Sonntagsfragen*), a więc dokonywania zmian w traktatowych podstawach UE w procedurze uproszczonej. Prócz uchwalenia powyższej ustawy zmienione zostały: ustawa o współpracy rządu federalnego i Bundestagu w sprawach Unii Europejskiej³⁴⁰, do której włączono wspomniane porozumienie pomiędzy rządem a Bundestagiem oraz ustawa o współpracy Federacji i krajów związkowych w sprawach UE³⁴¹, do której również włączono przedmiotowe porozumienie. M. Mayer stwierdza, iż powyżej przedstawiony stan prawny, oparty na wielu źródłach, zawierających bardzo szczegółowe normy prawne, jest mało przejrzysty i w wielu miejscach sprzeczny³⁴².

Jak już wcześniej wspomniano, przedmiotem poniższej analizy będą przepisy UZ mające na celu zagwarantowanie udziału Bundestagu w krajowym procesie decyzyjnym, opierające się na modelu: zasada ogólna – prawo do współudziału Bundestagu w sprawach UE, rozwiązania szczególne – prawo do informacji oraz prawo do zajmowania stanowiska³⁴³.

1.3.2. Ogólne prawo Bundestagu do współudziału w sprawach UE

Art. 23 ust. 2 zd. 1 UZ zawiera normę zasadniczą określającą pozycję ustrojową Bundestagu w sprawach UE. Przepis ten gwarantuje Bundestagowi prawo do aktywnego, kształtującego udziału w polityce unijnej rządu federalnego. Prawo to realizowane jest zarówno we współpracy z rządem federalnym, jak i wobec tego organu³⁴⁴. Pojęcie „współudziału” oznacza zasadniczo zajmowanie stanowiska wobec rządu federalnego w sprawach UE, przy czym nie jest to jedynie prawo, ale również obowiązek Bundestagu i Bundesratu

³³⁷ Tak zwana ustawa rozszerzająca nr II (pierwsza taka ustawa została uchwalona 17 listopada 2005 r. w związku z Traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy) – ustawa o wykonywaniu praw Bundestagu i Bundesratu wynikających z Traktatu z Lizbony, która wobec postępowania przez FTK nie została podpisana przez prezydenta RFN.

³³⁸ BGBl. I, s. 3022, z późn. zm.

³³⁹ Ustawa ta stanowiła przedmiot art. 1 ustawy rozszerzającej nr III.

³⁴⁰ BGBl. 2009 I, s. 3026, z późn. zm.

³⁴¹ *Ibidem*, s. 3031, z późn. zm.

³⁴² M. Mayer, *op. cit.*, s. 224.

³⁴³ D. König, *Die Übertragung...*, s. 330 i n.

³⁴⁴ R. Scholz, Art. 23 GG, [w:] red. T. Maunz, G. Dürig, *Grundgesetz – Kommentar*, online Beck, stan prawny maj 2015.

realizowany w świetle wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony w ramach ich konstytucyjnej odpowiedzialności integracyjnej. Jednocześnie art. 23 ust. 2–3 UZ nie można interpretować w ten sposób, iż oznacza on konstytucyjne zastrzeżenia kompetencji na rzecz Bundestagu w sprawach UE. W przedmiotowym zakresie istnieje bowiem kompetencja organów władzy wykonawczej do prowadzenia polityki państwa, która stanowi również systemowe ograniczenie praw Bundestagu do współudziału i informacji w sprawach UE³⁴⁵.

Sprawy UE należy roznieć szeroko, jako wszelkie działania podejmowane na poziomie państwa członkowskiego, związane z przygotowaniem i wykonaniem celów oraz kompetencji UE. Pojęcie to ma jednocześnie na celu odróżnienie tych działań od realizacji polityki zagranicznej, którą na podstawie art. 59 ust. 2 UZ prowadzi rząd federalny³⁴⁶. Wykładnia pojęcia „sprawy UE” powinna być dokonywana z uwzględnieniem celu normy z art. 23 ust. 2 UZ, który polega na zagwarantowaniu udziału Bundestagu w procesie decyzyjnym rządu federalnego odnoszącego się do podejmowania działań w zakresie polityki unijnej. Pojęcie sprawy UE zostało doprecyzowane i zarazem ujęte bardzo szeroko w przepisach ustawy o współpracy rządu federalnego i Bundestagu jako zamierzenie UE (niem. *Vorhaben der EU*)³⁴⁷.

1.3.3. Prawo Bundestagu do informacji

Prawo do informacji stanowi zasadniczą przesłankę dla wykonywania przez Bundestag prawa do współudziału w sprawach UE oraz jest odpowiedzią na stan sprzed 1992 r., kiedy Bundestag otrzymywał informacje dopiero po podjęciu decyzji przez Radę³⁴⁸. Prawo do informacji w sprawach UE zostało skorelowane z obowiązkiem rządu federalnego do udzielania tych informacji. Powyższe prawo zostało skonkretyzowane w ustawach szczególnych.

Zakres przedmiotowy prawa do informacji określa pojęcie zamierzenia UE z § 5 ustawy o współpracy pomiędzy rządem federalnym a Bundestagiem w sprawach UE, które jest bardzo szerokie i obejmuje m.in. projekty aktów prawodawczych, zarówno prawa pochodnego, jak i pierwotnego, propozycje podjęcia negocjacji akcesyjnych, białe i zielone księgi, programy polityczne i zalecenia. Prawo do informacji obejmuje również proces decyzyjny w ramach rządu federalnego, który zachowuje zasadniczo kompetencję w zakresie prowadzenia polityki unijnej. Rząd zobowiązany jest do udzielania informacji nie tylko o ustalonym przez siebie stanowisku, ale także o najważniejszych etapach jego wypracowywania³⁴⁹. Jednocześnie wyznaczenie zakresu przedmiotowego prawa do informacji odbywa się z uwzględnieniem zasady trójpodziału władzy i poszanowania odpowiedzialności organów wykonawczych za powierzone im zadania i kompetencje. Art. 23 ust. 2 UZ nie wymaga pełnej transparentności procesów decyzyjnych w ramach rządu federalnego, dlatego też przedmiotem informacji jest przede wszystkim wypracowane przez rząd federalny stanowisko³⁵⁰.

³⁴⁵ M. Mayer, *op. cit.*, s. 222.

³⁴⁶ M. Spörer, *Zweiter Teil: IntVG, 5. Abschnitt: Das Konzept der Integrationsverantwortung*, [w:] red. A. v. Arnould, U. Hufeld, *Systematischer Kommentar...*, s. 169 i n.

³⁴⁷ R. Scholz, *Art. 23 GG...*, online Beck.

³⁴⁸ M. Mayer, *op. cit.*, s. 224.

³⁴⁹ H. Risse, *Haben sich die Beteiligungsverfahren...*, s. 186 i n.

³⁵⁰ R. Scholz, *Art. 23 GG...*, online Beck.

1.3.4. Prawo Bundestagu do zajmowania stanowiska

Na podstawie art. 23 ust. 2 zd. 1 i 2 UZ rząd federalny umożliwia Bundestagowi zajęcie stanowiska w odniesieniu do aktów prawotwórczych UE i uwzględnia to stanowisko w ramach prowadzonych negocjacji. Powyższe prawo do zajęcia stanowiska w literaturze określone jest jako prawo zasadnicze dla zachowania pozycji ustrojowej Bundestagu³⁵¹, a samo stanowisko jest parlamentarnym środkiem współdziału Bundestagu w sprawach UE, wyrażającym opinię o zamierzeniach UE i sposobie postępowania rządu federalnego w tych sprawach³⁵². Należy jednak pamiętać o tym, iż jest to prawo Bundestagu, a więc zasadniczo decyduje on samodzielnie o zakresie jego realizacji.

Na gruncie § 8 ustawy o współpracy pomiędzy rządem federalnym a Bundestagiem w sprawach UE wyróżnia się „zwykłe” stanowisko, które Bundestag, wykonując swoje prawo do współdziału w sprawach UE, może zająć co do wszystkich zamierzeń UE w rozumieniu § 5 ustawy, oraz stanowisko kwalifikowane co do aktów prawotwórczych, o których stanowi art. 23 ust. 3 zd. 1 UZ. W komentarzu do tego przepisu wymienia się dyrektywy, rozporządzenia i decyzje Rady³⁵³.

Stanowisko jest aktem politycznym, o zróżnicowanym znaczeniu, przyjmujące formę zalecenia, prośby, czy żądania, adresowanego do rządu federalnego, ale nie ma charakteru zobowiązania prawnego³⁵⁴. D. König wskazuje jednak, iż zajęcie stanowiska przez Bundestag powoduje powstanie określonych obowiązków po stronie rządu, mianowicie uwzględnienie tego stanowiska w procesie decyzyjnym przy dołożeniu należytej staranności oraz uzasadnienia wobec Bundestagu, czy i w jakim zakresie zostało ono uwzględnione przez rząd federalny, w związku z czym akt Bundestagu posiada w pewnym sensie charakter prawnie wiążący³⁵⁵.

Zgodnie z art. 23 ust. 3 zd. 2 UZ, jeśli chodzi o stanowisko co do aktów prawotwórczych, jest ono uwzględnianie przez rząd federalny w ramach prowadzonych na poziomie unijnym negocjacji. Pojęcie „uwzględniania” zostało doprecyzowane w § 8 ust. 2 zd. 1 ustawy o współpracy pomiędzy rządem federalnym a Bundestagiem w sprawach UE, który stanowi, iż rząd federalny opiera się w negocjacjach na stanowisku zajęтым przez Bundestag. W komentarzu do UZ w sposób następujący została omówiona relacja pomiędzy oboma pojęciami: „uwzględnienie” stanowiska obejmuje cały proces stanowienia aktu prawotwórczego, natomiast „opiera” oznacza, iż już na etapie formułowania stanowiska rządu federalnego należy uwzględnić stanowisko Bundestagu, przy jednoczesnym poszanowaniu zasady trójpodziału władzy i wynikającej z niej samodzielności rządu w zakresie prowadzenia bieżącej polityki państwa. Rząd federalny zobowiązany jest do rozpatrzenia stanowiska z należytą starannością, a jeśli nie stosuje się do niego, zgodnie z zasadą lojalności organów konstytucyjnych (niem. *Verfassungsorgantreue*) jest zobowiązany do uzasadnienia³⁵⁶.

D. König wskazuje również na jeszcze jeden aspekt omawianego prawa Bundestagu. Mianowicie uwzględnienie stanowiska Bundestagu wzmacnia legitymację demokratyczną

³⁵¹ H. Risse, *Haben sich die Beteiligungsverfahren...*, s. 188.

³⁵² M. Mayer, *op. cit.*, s. 231.

³⁵³ R. Scholz, *Art. 23 GG...*, online Beck.

³⁵⁴ M. Mayer, *op. cit.*, s. 233 i n.

³⁵⁵ D. König, *Die Übertragung...*, s. 396 i n.

³⁵⁶ R. Scholz, *Art. 23 GG...*, online Beck.

rządu federalnego do podejmowania decyzji na poziomie unijnym, przyczynia się również do realizacji warunków zawartych w klauzuli gwarancji ustrojowych z art. 23 ust. 1 zd. 1 UZ – wzmocnienie zasady demokracji w działaniu UE. Jednocześnie ten aspekt uzasadnia mocne związanie rządu federalnego stanowiskiem Bundestagu, co nie jest jednak jednoznaczne z prawem do wydawania poleceń³⁵⁷.

1.4. Podsumowanie

Podstawy konstytucyjnoprawne członkostwa RFN uległy istotnej ewolucji, od jednoznacznej klauzuli integracyjnej z art. 24 ust. 1 UZ do rozbudowanej klauzuli limitacyjnej zawartej w art. 23 UZ. Przepis stanowiący podstawę członkostwa RFN we WE nie zawierał żadnych warunków materialnych dla tego członkostwa, a ustawa przenosząca prawa władcze na instytucję międzyrządową uchwalana była zwykłą większością głosów Bundestagu. Przyjęte rozwiązanie prawne odpowiadało otwarciu UZ na współpracę międzynarodową, wyrażoną w preambule i innych przepisach UZ, co miało pozwolić RFN na powrót do wspólnoty międzynarodowej i odzyskanie pełnej suwerenności. Ponadczterdziestoletni rozwój doktryny konstytucyjnej, w szczególności orzecznictwa FTK, które będzie przedmiotem analizy w dalszych rozdziałach monografii, doprowadził jednak do istotnego przekształcenia klauzuli integracyjnej i rozbudowy ograniczeń udziału RFN w procesach integracyjnych.

Wspomniana powyżej ewolucja znalazła swój wyraz w wielu rozwiązaniach zawartych w klauzuli Maastricht, nowej klauzuli integracyjnej przyjętej z jednej strony w związku z utworzeniem UE, a z drugiej strony w związku ze zjednoczeniem Niemiec. Kluczowe zmiany polegały na wprowadzeniu: klauzuli gwarancji ustrojowych UE, konieczności uzyskania większości kwalifikowanej w Bundestagu i Bundesracie w celu uchwalenia zmian w podstawach traktatowych UE powodujących zmianę UZ, klauzuli chroniącej fundamentalne zasady ustroju RFN oraz rozbudowanych praw Bundestagu i Bundesratu do współuczestniczenia w sprawach UE. Wszystkie powyższej wymienione elementy stały się przedmiotem wykładni FTK w sprawach związanych z integracją europejską, omówionych poniżej, przy czym zasadnicze znaczenie zyskała klauzula z art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ, chroniąca państwowość RFN. Klauzula z Maastricht nie ma jednakże wyłącznie defensywnego, ochronnego charakteru.

M. Mayer, oceniając art. 23 UZ w związku z realizacją praw Bundestagu w sprawach UE, stwierdza, iż zasadniczo ten przepis oraz ustawy wydane w celu wykonania regulacji konstytucyjnych sprawdziły się, bowiem z jednej strony nie wyeliminowały zdolności negocjacyjnej oraz decyzyjnej RFN w instytucjach UE, a z drugiej Bundestag i Bundesrat przekazywały rządowi federalnemu swoje stanowiska co do niektórych zamierzeń. Prawo do informacji uregulowane jest w sposób zupełny i wystarczający. Nadal problematyczne jest natomiast zarządzanie informacjami. Jeżeli chodzi o prawo do udziału Bundestagu w krajowym procesie decyzyjnym, dotyczącym spraw UE, autorka wskazuje na trzy zasadnicze problemy, które tylko częściowo wiążą się z treścią norm konstytucyjnych. Pierwszy to ciągle niewystarczający stopień kompensacji, jeśli chodzi o utratę na rzecz UE kompetencji prawotwórczych przez Bundestag. Kompensacja ta powinna nastąpić poprzez

³⁵⁷ D. König, *Die Übertragung...*, s. 394.

mocniejsze związanie rządu federalnego stanowiskiem Bundestagu. Ze względów pragmatycznych powinno to mieć jednak miejsce w sprawach istotnych dla funkcjonowania całego społeczeństwa. Drugi problem to niewystarczająca aktywność Bundestagu w sprawach europejskich, co wynika z niedocenienia polityki unijnej przez posłów. Trzeci problem to niedorozwój wewnętrznych struktur organizacyjnych Bundestagu, odpowiedzialnych za przedłożenia rządu federalnego w sprawach UE³⁵⁸. Powyżej przedstawiony *status quo* nie został zmieniony w ustawodawstwie towarzyszącym ratyfikacji Traktatu z Lizbony, gdyż, jak już wspomniano, zasadnicze zmiany wprowadzone m.in. w ustawie o odpowiedzialności integracyjnej nie dotyczyły wykonywania praw Bundestagu w kwestiach powszednich – m.in. przedłożeń projektów aktów unijnego prawa pochodnego. M. Mayer wskazuje ponadto na brak transparentności obowiązujących przepisów zawartych w trzech ustawach i postuluje uchwalenie jednej ustawy dotyczącej praw Bundestagu w sprawach UE³⁵⁹.

2. Konstytucyjnoprawne podstawy członkostwa Polski we WE i UE

Art. 90 Konstytucji RP jest klauzulą integracyjną, będącą zarówno podstawą do przystąpienia Polski do UE, jak i wyrażenia zgody na zmiany w traktatowych podstawach UE – np. ratyfikację Traktatu z Lizbony³⁶⁰. Powyższy przepis musi być jednak wykładany w kontekście innych postanowień Konstytucji RP odnoszących się do uczestnictwa Polski we współpracy międzynarodowej. Jak już wspomniano, w Konstytucji RP z 1997 r. dokonano otwarcia polskiego porządku prawnego na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne³⁶¹, wprowadzając różne przepisy dotyczące przedmiotowego zagadnienia. W preambule, a także w art. 9, 87, 89, 90 i 91 Konstytucji RP zostały zawarte istotne rozwiązania prawne dla przestrzegania prawa międzynarodowego w krajowym porządku prawnym i dla rozwoju współpracy międzynarodowej³⁶². Należy nadmienić, iż wszystkie powyżej wymienione przepisy, choć w różnym stopniu, współkształtują warunki członkostwa Polski w UE oraz są powoływane przez TK w sprawach dotyczących integracji europejskiej.

Uczestnictwo Polski w procesie integracji europejskiej niewątpliwie osadzone jest w warstwie aksjologicznej wyrażonej w preambule do Konstytucji, w szczególności w następującym jej stwierdzeniu: „świadomi potrzeby współpracy ze wszystkimi krajami dla dobra Rodziny Ludzkiej [...]”³⁶³, które podobnie jak pozostałe postanowienia preambuły znajduje powtórzenie lub rozwinięcie w przepisach Konstytucji³⁶⁴, w szczególności w jej art. 9. M. Granat stwierdza np., iż analizowane postanowienie preambuły powinno wpływać na rozumienie

³⁵⁸ M. Mayer, *op. cit.*, s. 289 i n.

³⁵⁹ *Ibidem*, s. 307.

³⁶⁰ M. Balczyk, *Das Ratifizierungsverfahren des Vertrages von Lissabon in Polen*, EuR 2009, nr 1, s. 145 i n.; eadem, *Wybrane aspekty prawno-konstytucyjne procedury ratyfikacji Traktatu z Lizbony*, „Kra-kowskie Studia Międzynarodowe” 2009, nr 2, s. 15 i n.

³⁶¹ Por. red. K. Wójtowicz, *Otwarcie Konstytucji RP...*

³⁶² A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe i prawo Unii Europejskiej a konstytucyjny system źródeł prawa*, [w:] red. K. Wójtowicz, *Otwarcie Konstytucji RP...*, s. 31 i n.

³⁶³ K. Wójtowicz, „...świadomi potrzeby współpracy ze wszystkimi krajami dla dobra Rodziny Ludzkiej...”, [w:] *Preambula Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, s. 83 i n.

³⁶⁴ L. Garlicki, *Wstęp*, [w:] red. L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom V..., s. 19.

zasady suwerenności Narodu z art. 4, czy zasady suwerenności państwa z art. 5 Konstytucji³⁶⁵. L. Garlicki przyjmuje szeroką interpretację przedmiotowego postanowienia i stwierdza, iż w przytoczonym wyżej fragmencie preambuły zarysowano podstawowy kierunek polskiej polityki zagranicznej, a wraz z innymi zasadami wymienionymi ze wstępu do Konstytucji tworzy ono odesłanie do wspólnej tradycji konstytucyjnej państw europejskich³⁶⁶.

Fundamentalne znaczenie ustrojowe posiada art. 9 Konstytucji. A. Wasilewski określa przedmiotowy przepis jako rozwiązanie juredyczne, nowatorskie, kompletne i odpowiadające współczesnym wyobrażeniom o pozycji i roli państwa w stosunkach międzynarodowych, którego wiarygodność zależy właśnie od przestrzegania prawa międzynarodowego. Prócz wspomnianej funkcji w stosunkach zewnętrznych, art. 9 Konstytucji pełni istotne funkcje w stosunkach wewnętrznych: umacnia pozycję prawa międzynarodowego w krajowym porządku prawnym, stanowi podstawę dla obowiązku interpretacji przepisów prawa krajowego w sposób przyjazny dla prawa międzynarodowego, a także dla konstytucyjnego obowiązku przestrzegania tych norm prawa międzynarodowego, których status nie został odrębnie uregulowany w Konstytucji³⁶⁷. W kontekście stosowania prawa międzynarodowego w systemie prawa krajowego R. Kwiecień zauważa, iż art. 9 Konstytucji stwarza barierę dla zbyt wąskiej interpretacji art. 178 ust. 1 Konstytucji, w świetle którego sądy podlegają konstytucji i ustawom³⁶⁸.

Jak trafnie zauważa K. Działocha, przedmiotowy przepis stał się podstawą do otwarcia polskiego porządku prawnego i umożliwił przyjęcie przez TK w wyroku w sprawie K 18/04 tezy, iż „na terytorium RP, obok norm (przepisów) stanowionych przez legislatora krajowego, obowiązują unormowania (przepisy) kreowane poza systemem krajowym (polskim) organów prawodawczych. Ustrojodawca konstytucyjny świadomie więc przyjął, iż system prawa obowiązującego w Polsce będzie miał charakter wieloskładnikowy”³⁶⁹. Przy tym, jak wskazuje wspomniany autor, art. 9 Konstytucji znajduje istotne rozwinięcie w rozdz. III Konstytucji, w szczególności art. 91 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji. Powyższe przepisy implikują, iż nie tylko wszystkie organy powołane do stosowania prawa, ale i do stanowienia prawa powinny w swych decyzjach uwzględniać normy prawa międzynarodowego, rozumianego uniwersalnie i obejmującego zarówno umowy międzynarodowe, jak i akty organizacji międzynarodowych³⁷⁰. Wymienione powyżej źródła mają szczególne znaczenie w kontekście prawa UE: pierwotnego, opartego na prawie traktatowym, i pochodnego, stanowiącego efekt prawotwórczych działań instytucji unijnych³⁷¹.

³⁶⁵ M. Granat, *Pojmowanie konstytucyjnych zasad...*, s. 154.

³⁶⁶ L. Garlicki, *Wstęp...*, s. 15.

³⁶⁷ A. Wasilewski, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP)*, [w:] red. K. Wójciewicz, *Otwarcie Konstytucji RP...*, s. 10 i n.

³⁶⁸ R. Kwiecień, *op. cit.*, s. 117.

³⁶⁹ Wyrok TK w sprawie K 18/04, teza III.2.2.

³⁷⁰ K. Działocha, *Rozdział I „Rzeczpospolita”, artykuł 9 Konstytucji RP*, [w:] red. L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom V..., s. 1 i n.

³⁷¹ A. Wróbel, *Zasada bezpośredniego skutku prawa wspólnotowego*, [w:] red. A. Wróbel, *Stosowanie prawa...*, tom I, s. 82 i n.

Powyżej wymienione przepisy, w tym art. 90 Konstytucji, były przedmiotem szczegółowej analizy nauki prawa polskiego³⁷², dlatego też poniżej zostaną przypomniane jedynie zasadnicze elementy klauzuli integracyjnej, poddane obszernej interpretacji w orzecznictwie TK.

2.1. Geneza art. 90 Konstytucji RP

W literaturze zostały omówione prace parlamentarne nad przedmiotowym przepisem³⁷³. W związku z przedstawioną poniżej analizą warunków członkostwa państwa w UE należy podkreślić następujące aspekty prac konstytucyjnych nad przepisem umożliwiającym członkostwo Polski w UE:

1. Klauzula integracyjna opierała się od początku na modelu przekazania kompetencji organów władzy państwowej. Już na bardzo wczesnym etapie prac nad tekstem nowej konstytucji projekt prezydenta L. Wałęsy zawierał następujący przepis – art. 16 ust. 3:

Ustawa może wyrazić zgodę na podpisanie umowy międzynarodowej, która upoważnia organizację międzynarodową lub instytucję międzynarodową (ponadnarodową) do wykonywania określonych uprawnień zastrzeżonych z mocy Konstytucji dla organów władzy wykonawczej i ustawodawczej. Ustawa ratyfikująca taką umowę wymaga przyjęcia jej większością 3/5 głosów³⁷⁴.

2. Klauzula integracyjna miała zostać umieszczona w rozdz. I Konstytucji. W jednolitym projekcie Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego została ona umieszczona w art. 10 ust. 2 Konstytucji, jednakże wskutek sporów o charakterze politycznym i ideowym przepis został przesunięty do rozdz. III Konstytucji³⁷⁵.
3. Kolejne propozycje tekstu klauzuli integracyjnej nie zawierały rozbudowanych warunków materialnych członkostwa Polski we WE i UE.
4. W trakcie prac komparatystyka prawnicza odnosząca się do klauzul integracyjnych bądź limitacyjnych nie odgrywała istotnej roli.
5. M. Kruk stwierdza, iż zakres przedmiotowego przepisu można uznać za zbyt oszczędny i niewystarczający, ale wynikał on z okoliczności przyjęcia przepisu: Konstytucja RP miała stanowić przede wszystkim podstawę szeroko rozumianego procesu transformacji państwa, w tym kontekście przystąpienie do WE i UE nie było zagadnieniem najważniejszym, a akcesja w 1997 r. wydawała się sprawą odległą. Ponadto poja-

³⁷² Wyczerpująco: K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007, s. 99 i n.; także A. Wasilewski, *Uczestnictwo w strukturach europejskich a suwerenność państwowa*, PiP 1996, nr 4–5, s. 21 i n.; M. Kruk, *Tryb przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i konsekwencje członkostwa dla funkcjonowania organów władzy państwowej*, [w:] red. K. Wójtowicz, *Otwarcie Konstytucji RP...*, s. 140 i n.; S. Biernat, *Miejsce prawa pochodnego Wspólnoty Europejskiej w systemie konstytucyjnym RP*, [w:] red. E. Popławska, *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000, s. 171 i n.; J. Barcz, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a Konstytucja z 1997 r.*, [w:] red. J. Barcz, *Czy zmieniać Konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 13 i n.; S. Biernat, *Czy konieczne są zmiany w Konstytucji przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej*, [w:] red. J. Barcz, *Czy zmieniać Konstytucję?...*, s. 41 i n.

³⁷³ K. Działocha, *Podstawy prawne integracji Polski z Unią Europejską*, PiP 1996, z. 4–5, s. 4 i n.; K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, s. 15 i n.

³⁷⁴ *Projekty Konstytucji 1993–1997*, cz. I, Warszawa 1997.

³⁷⁵ K. Działocha, *Rozdział III „Źródła prawa”*, artykuł 90 Konstytucji RP, [w:] red. L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom I, Warszawa 1999, s. 1 i n.

wiały się obawy co do zachowania niedawno odzyskanej niepodległości, a doktryna prawa przejawiała „pewną niegotowość” do rozstrzygania problemów związanych z procesem integracji³⁷⁶.

2.2. Znaczenie przepisu

Art. 90 Konstytucji nie stanowi wprost o członkostwie w UE lub wzorem UZ o współuczestniczeniu w rozwoju UE, ale jest oparty na często stosowanym w konstytucjach państw europejskich modelu przekazywania kompetencji lub praw władczych na rzecz organizacji międzynarodowej³⁷⁷. Powyższe rozwiązanie stosowane było w RFN do 1993 r., przy czym w nowym art. 23 ust. 1 UZ zachowano model przeniesienia praw władczych, ale przedmiotowa norma została uzupełniona o rozbudowane warunki materialne członkostwa RFN w UE.

W Konstytucji RP z 1997 r. klauzula integracyjna ma natomiast charakter ograniczony, dotyczy bowiem wyłącznie przekazania kompetencji. Przedmiotowy przepis jest rozbudowany, ale nie zawiera warunków materialnych przekazania kompetencji, gdyż większość norm w nim zawartych dotyczy warunków formalnych wyrażenia zgody na przekazanie kompetencji. Dlatego też w doktrynie art. 90 Konstytucji RP jest kwalifikowany jako przepis upoważniający do członkostwa państwa w UE o charakterze dynamicznym, tj. w ujęciu materialnym otwarty na rozwój integracji, a w ujęciu formalnym umożliwiający dokonanie zmiany w krajowym porządku prawnym³⁷⁸. Ze względu na brak w przepisie warunków materialnych do przeniesienia kompetencji przedmiotowy przepis można określić jako klauzulę integracyjną.

Mimo ograniczonej treści art. 90 Konstytucji posiada istotne znaczenie ustrojowe: zawiera upoważnienie konstytucyjne do podjęcia decyzji politycznej o przekazaniu kompetencji przez określone organy w kwalifikowanym trybie, unormowanym w art. 90 ust. 2–4 Konstytucji oraz oznacza rezygnację z wyłączności wykonywania władzy przez RP na swoim terytorium w oznaczonym zakresie i dopuszczenie obowiązywania i bezpośredniego stosowania prawa organizacji międzynarodowej³⁷⁹.

2.3. Przekazanie kompetencji

Zastosowanie zarówno pojęcia kompetencji, jak i ich przekazania nie odbiega od rozwiązań wielu państw członkowskich³⁸⁰, w tym RFN. J. Barcz trafnie wskazuje, iż przekazanie jest procesem przebiegającym dwupłaszczyznowo: na poziomie międzynarodowym i na poziomie państwa opartym na przepisach Konstytucji. Proces ten może prowadzić do powstania organizacji międzynarodowej o charakterze ponadnarodowym, która oddziałuje na prawo krajowe państw członkowskich, przy czym zakres uzyskanych kompetencji przez tę organizację przekracza sumę kompetencji przekazanych przez państwa. Co istotne,

³⁷⁶ M. Kruk, *Tryb przystąpienia Polski do Unii Europejskiej...*, s. 138 i n.

³⁷⁷ A. Weber, *op. cit.*, s. 397 i n.

³⁷⁸ F.C. Mayer, M. Wendel, *op. cit.*, nb. 17 i n.

³⁷⁹ K. Działocha, *Rozdział III „Źródła prawa”, artykuł 91 Konstytucji*, [w:] red. L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom I..., s. 2 i n.

³⁸⁰ M.in. art. 92 Konstytucji Holandii, § 20 ust. 1 Konstytucji Danii, art. 34 Konstytucji Belgii, art. 93 Konstytucji Hiszpanii, art. 10 a ust. 1 Konstytucji Czech, art. 143 ust. 2 Konstytucji Chorwacji.

przekazanie nie ma charakteru bezwzględnego, a państwo rezygnuje jedynie z wyłączności wykonywania tych kompetencji³⁸¹.

W doktrynie prawa polskiego omówione zostało w sposób syntetyczny zagadnienie transformacji kompetencji poprzez ich przekazanie na rzecz organu lub organizacji międzynarodowej. K. Wojtyczek trafnie stwierdza, iż przekazanie kompetencji na rzecz tych podmiotów ma zupełnie inne znaczenie niż przekazanie ich między dwoma podmiotami w państwie, ponieważ zakres przedmiotowy jest zupełnie inny, nie wszystkie kompetencje władcze tych podmiotów mają swój odpowiednik w prawie krajowym, tryb wykonywania oraz formy aktów prawnych są inne niż w państwie, a sama kompetencja może być wykonywana nawet wbrew woli państwa przekazującego³⁸².

Adresatem przekazywanych kompetencji w świetle art. 90 ust. 1 Konstytucji jest organizacja międzynarodowa lub organ międzynarodowy. W zakresie definiowania tej pierwszej K. Wojtyczek odwołuje się do doktryny prawa międzynarodowego, zauważając słusznie, iż podstawą funkcjonowania takiej organizacji jest umowa międzynarodowa. Jest to więc klasycznie definiowana organizacja międzynarodowa o charakterze międzyrządowym, której członkiem jest zasadniczo RP³⁸³.

Pojęcie organu międzynarodowego zostało użyte przez ustrojodawcę, zdaniem K. Wojtyczki, by umożliwić przekazywanie kompetencji na rzecz podmiotów, których zakwalifikowanie jako organizacji międzynarodowej może być wątpliwe. Jest to podmiot utworzony na podstawie umowy międzynarodowej przez grupę państw, który posiada kompetencje i cele działania określone w umowie konstytuującej³⁸⁴. Jak trafnie zauważa K. Działocha, są to organizacje lub organy o tyle specyficzne, iż mają charakter integrujący i na mocy umów konstytuujących wkraczają w sferę kompetencji organów krajowych³⁸⁵.

Należy zaznaczyć, iż w doktrynie stosowanie art. 90 ust. 1 Konstytucji do przekazywania kompetencji na rzecz organów międzynarodowych budzi wiele kontrowersji w nauce prawa³⁸⁶, gdyż część jej przedstawicieli opowiada się za wąskim zastosowaniem tego przepisu, tylko w przypadku przeniesienia kompetencji władczych na rzecz UE, a przepis ten nie powinien mieć zastosowania w analogicznych przypadkach do przystąpienia Polski do

³⁸¹ J. Barcz, *Konstytucyjnoprawne problemy stosowania prawa Unii Europejskiej w Polsce w świetle dotychczasowych doświadczeń państw członkowskich*, [w:] red. M. Kruk, *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, Warszawa 1997, s. 206.

³⁸² K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym...*, s. 189 i n.

³⁸³ *Ibidem*, s. 157 i n.; podobnie J. Barcz, *W sprawie niektórych przesłanek stosowania art. 90 Konstytucji w świetle procedury ratyfikacji Traktatu o Unii Fiskalnej*, [w:] red. M. Grzybowski, P. Tuleja, *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne. Studia konstytucyjne*, tom 1, Kraków 2014, s. 432.

³⁸⁴ K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym...*, s. 167; podobnie K. Działocha, *Rozdział III, „Źródła prawa”, artykuł 91 Konstytucji...*, s. 4 i n.

³⁸⁵ K. Działocha, *Rozdział III, „Źródła prawa”, artykuł 91 Konstytucji...*, s. 5.

³⁸⁶ A. Wyrozumka, J. Kranz, *Kilka uwag o umowie polsko-amerykańskiej w sprawie tarczy antyrakietowej*, PiP 2009 nr 7, s. 37 i n.; A. Wyrozumka, J. Kranz, *Ratyfikacja Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego a interpretacja Konstytucji z 1997 r.: art. 90 – czy tylko klauzula europejska?* „Studia Prawno-Europejskie” 2001, tom V, s. 15 i n.; A. Wyrozumka, *Prawo międzynarodowe i prawo Unii Europejskiej...*, s. 78; K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji organów władzy sądowniczej podmiotom międzynarodowym*, [w:] red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, Warszawa 2009, s. 430.

EKPCz, czy ratyfikacji statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego³⁸⁷. Opcja szeroka to opcja, w świetle której przystąpienie do umów międzynarodowych, stanowiących podstawę funkcjonowania międzynarodowych organów sądowych, również powinno się odbywać na gruncie art. 90 Konstytucji³⁸⁸.

W doktrynie prawa pojawiała się idea podobna do niemieckiej idei gwarancji ustrojowych w zakresie standardów funkcjonowania organizacji integracyjnej. Już w 1997 r. K. Działocha stwierdził, iż daną organizację lub organ „musi łączyć z Polską wspólny system wartości uniwersalnych, takich jak demokratyczny ustroj, przestrzeganie praw człowieka i inne fundamentalne zasady ustroju RP. W związku z tym zachowanie tych zasad w procesach integracyjnych może być podstawą kontroli umowy międzynarodowej w rozumieniu art. 90 ust. 1 Konstytucji”³⁸⁹.

Biorąc pod uwagę rozwiązania innych państw członkowskich, można stwierdzić, iż istnieje tendencja do specjalizacji przepisów upoważniających do przekazywania kompetencji i wskazywania na UE jako adresata przekazywanych kompetencji. Uzasadnione jest to specyficznym charakterem tego procesu w ramach UE: bardzo szerokim zakresem przedmiotowym przekazywanych kompetencji i szczególnymi skutkami przekazania dla funkcjonowania państwa w ogóle³⁹⁰. Wobec powyższego, przy okazji nowelizacji Konstytucji RP w przedmiotowym zakresie należałoby taką specjalizację rozważyć³⁹¹.

2.3.1. Warunki formalne przekazania kompetencji

Art. 90 ust. 1 Konstytucji stanowi, iż przekazanie kompetencji następuje na podstawie umowy międzynarodowej. Rozwiązanie to przyjęte jest w większości państw członkowskich, przy czym stosują one wyrażenie „przez umowę międzynarodową” lub „mocą umowy międzynarodowej”³⁹². Powyższy przepis nawiązuje do płaszczyzny prawnomiędzynarodowej przekazania kompetencji, bez której proces ten nie może zaistnieć, gdyż wymaga on współdziałania z innymi państwami, ewentualnie z samą organizacją międzynarodową. Jednocześnie przepis wiąże tę płaszczyznę z drugą, konieczną do przeprowadzenia tego procesu płaszczyzną konstytucyjną³⁹³, przy czym to od ustrojodawcy zależy, która z płaszczyzn zostanie uwypuklona w klauzuli konstytucyjnej.

K. Wojtyczek stwierdza, co prawda, iż powyższe sformułowanie nie wyklucza przekazania na podstawie dwóch aktów: 1) umowy międzynarodowej, 2) odrębnego aktu przekazującego kompetencje, wydane na podstawie ratyfikowanej umowy i niewymagającego zastosowania procedury przewidzianej w art. 90 Konstytucji, ale sposób przekazania kompetencji w drodze jednego aktu mającego formę umowy międzynarodowej „wydaje się [...] najbardziej naturalny i zapewne będzie najczęściej stosowany w praktyce”³⁹⁴.

³⁸⁷ A. Wyrozumski, *Prawo międzynarodowe i prawo Unii Europejskiej...*, s. 78.

³⁸⁸ K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji organów władzy sądowniczej...*, s. 430.

³⁸⁹ K. Działocha, *Rozdział III, „Źródła prawa”, artykuł 91 Konstytucji...*, s. 5.

³⁹⁰ F.C. Mayer, M. Wendel, *op. cit.*, nb. 63 i n.

³⁹¹ Por. M. Kruk, *Tryb przystąpienia Polski do Unii Europejskiej...*, s. 143.

³⁹² Np. art. 92 Konstytucji Holandii „przez lub mocą umowy”, art. 28 ust. 2 Konstytucji Grecji „przez umowę lub porozumienie”, art. 10 Konstytucji Czech „przez umowę”.

³⁹³ K. Działocha, *Rozdział III, „Źródła prawa”, artykuł 90 Konstytucji...*, s. 2 i n.

³⁹⁴ K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym...*, s. 213.

Od zagadnienia, w jakim akcie następuje przekazanie, należy odróżnić zagadnienie, aktów koniecznych, by dokonać takiego przekazania. W większości konstytucji państw członkowskich zostały zawarte przepisy szczególne dotyczące wyrażenia zgody na przekazanie kompetencji, przyjmującej zasadniczo formę zgody wyrażanej przez parlament kwalifikowaną większością głosów na ratyfikację przedmiotowej umowy międzynarodowej³⁹⁵.

Warunek taki został zawarty również w art. 90 ust. 3 Konstytucji RP, który zawiera przesłankę uzyskania w Sejmie większości 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz w Senacie większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Na tle rozwiązań innych państw członkowskich powyższy warunek nie jest szczególnie restryktywny. Tytułem przykładu można wspomnieć o art. 84 ust. 4 w zw. z art. 7 ust. 2 Konstytucji Słowacji, która przewiduje większość 3/5 wszystkich posłów, o Konstytucji Luxemburga, Słowenii, Węgier, Bułgarii i Chorwacji, RFN, które przewidują konieczność uzyskania większości 2/3 głosów członków parlamentu. Najwyższy próg wymaganej większości został zawarty w Konstytucji Danii, § 20 ust. 2 Konstytucji Danii przewiduje konieczność uzyskania większości 5/6 członków parlamentu. Jednocześnie jednak tylko w Polsce wymagana jest większa liczba głosów niż konieczna do zmiany Konstytucji RP. W RFN do przekazania praw władczych lub porównywalnych zmian, które powodują lub nawet jedynie umożliwiają zmianę UZ, konieczna jest taka sama większość jak przy zmianie UZ.

Alternatywnym trybem wyrażenia zgody na przeniesienie kompetencji władczych jest tryb referendalny z art. 125 Konstytucji, a więc wyrażenie zgody bezpośrednio przez suwerena. Również w tym trybie warunki formalne uzyskania zgody są restryktywne, gdyż wynik referendum jest wiążący, jeśli wzięła w nim udział co najmniej połowa uprawnionych do głosowania. Tryb referendalny został wymieniony jako drugi i choć Sejm posiada swobodę wyboru co do trybu wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, na podstawie której następuje przekazanie kompetencji, to podstawowym trybem jest tryb ustawowy³⁹⁶, co zostało zresztą potwierdzone w wyroku TK dotyczącym ustawy o referendum akcesyjnym.

Powyżej przedstawione warunki formalne pozwalają na uzyskanie szerokiej legitymacji demokratycznej dla decyzji posiadających dalekosiężne skutki we wszystkich sferach funkcjonowania państwa, a także bezpośrednio dla jego obywateli³⁹⁷.

2.3.2. Warunki materialne przekazania kompetencji

Art. 90 Konstytucji nie zawiera ani ogólnych warunków członkostwa w organizacji lub organie międzynarodowym, ani warunków materialnych przekazania kompetencji na rzecz tych podmiotów. Jediną przesłanką materialną przekazania, wyrażoną *expressis verbis* w przedmiotowym przepisie, jest przekazanie kompetencji w niektórych sprawach. Podobna przesłanka występuje również w konstytucjach innych państw członkowskich³⁹⁸.

³⁹⁵ F.C. Mayer, M. Wendel, *op. cit.*, nb. 38 i n.

³⁹⁶ K. Działocha, *Rozdział III „Źródła prawa”, artykuł 90 Konstytucji...*, s. 7.

³⁹⁷ J. Barcz, *Konstytucyjnoprawne problemy stosowania prawa Unii Europejskiej...*, s. 204.

³⁹⁸ Art. 34 Konstytucji Belgii stanowi o „określonych władzach”, art. 10a Konstytucji Czech – o „określonych kompetencjach”, art. 148 ust. 1 Konstytucji Rumunii – o „określonych właściwościach”, a § 20

K. Działocha zauważa, iż należy interpretować ją w ten sposób, iż zakazane jest przekazanie kompetencji do sprawowania władzy jako takiej, odpowiednio ustawodawczej, wykonawczej, czy sądowniczej, a dopuszczalne jest przekazanie kompetencji w niektórych sprawach z zakresu władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Jednocześnie wspomniany autor trafnie zauważa, iż przepis nie zawiera ograniczeń co do rodzaju przekazywanych kompetencji ani charakteru spraw wchodzących w zakres przekazania. Stwierdza wręcz, iż „wszystkie [...] dziedziny spraw, które są objęte kompetencjami należącymi do trzech podstawowych funkcji (władz) państwa (art. 10 ust. 1), mogą być potencjalnie przedmiotem przekazania zgodnie z art. 90 ust. 1”³⁹⁹. Należy jedynie nadmienić, iż powyższa teza nie znalazła akceptacji ze strony TK, który wyróżnił w wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony elementy niepodlegające przekazaniu, będące składowymi tożsamości konstytucyjnej.

Jednocześnie ten sam autor prezentuje stanowisko podobne do niemieckiej doktryny całościowej interpretacji konstytucji. Stwierdza bowiem, iż daną organizację lub organ międzynarodowy musi łączyć z Polską wspólny system wartości uniwersalnych, takich jak demokratyczny ustrój, przestrzeganie praw człowieka i inne fundamentalne zasady ustroju RP. W związku z tym zachowanie tych zasad w procesach integracyjnych może być podstawą kontroli umowy międzynarodowej w rozumieniu art. 90 ust. 1 Konstytucji⁴⁰⁰. Powyższy kierunek interpretacji został przyjęty przez TK, który mimo braku przesłanek materialnych do przekazania kompetencji, w swoich orzeczeniach wyinterpretował ograniczenia dla procesów integracyjnych właśnie ze wspomnianych fundamentalnych zasad konstytucyjnych, co doprowadziło do przekształcenia klauzuli integracyjnej w klauzulę limitacyjną.

2.4. Podsumowanie

Powyżej omówiona klauzula integracyjna stworzyła stabilne podstawy konstytucyjnoprawne dla członkostwa Polski w UE. Ze względu jednak na swoją ograniczoną treść prawdziwa okazała się teza J. Barcza, iż w początkowej fazie członkostwa Polski w UE Trybunał Konstytucyjny będzie musiał odpowiedzieć na wiele zasadniczych pytań dotyczących kwestii podstawowej – suwerenności państwa polskiego⁴⁰¹. Poniżej przeprowadzona analiza orzecznictwa TK w sprawach związanych z integracją europejską wskazuje na jedną istotną modyfikację tej tezy – TK pełnił tę funkcję nie tylko w początkowej fazie członkostwa, lecz pełni ją również obecnie. W związku z ewolucją podstaw traktatowych członkostwa państwa w UE oraz problemami prawnymi związanymi z tymi zmianami, które występują w sferze prawa krajowego, pojawia się pytanie o potrzebę dokonania nowelizacji klauzuli integracyjnej z art. 90 Konstytucji, tak by odpowiadała aktualnym wyzwaniom stojącym przed państwem w związku z jego udziałem w procesie integracji europejskiej.

ust. 1 Konstytucji Danii – o „kompetencjach o bliżej określonym zakresie”.

³⁹⁹ K. Działocha, *Rozdział III, „Źródła prawa”, artykuł 90 Konstytucji...*, s. 3 i n.

⁴⁰⁰ *Ibidem*, *Rozdział III, „Źródła prawa”, artykuł 91 Konstytucji...*, s. 5.

⁴⁰¹ J. Barcz, *Konstytucyjnoprawne problemy stosowania prawa Unii Europejskiej...*, s. 205.

3. Wnioski

Powyżej dokonana analiza konstytucyjnoprawnych podstaw członkostwa RFN z uwzględnieniem kontekstu historycznego i politycznego, a także skrótowe przedstawienie najważniejszych elementów klauzuli integracyjnej z art. 90 Konstytucji pozwala na dokonanie syntetycznego porównania obu przepisów.

Tabela 2. Zestawienie przepisów UZ i Konstytucji RP dotyczących warunków członkostwa państwa w UE

Rozwiązania prawne zawarte w przepisach stanowiących podstawę członkostwa RFN i Polski w UE	Art. 23 UZ	Art. 90 Konstytucja RP
1. Rodzaj klauzuli	Limitacyjna	Integracyjna
2. Przepis lub postanowienie zawierające zobowiązanie do udziału w procesach integracji europejskiej	Tak, preambuła, art. 23 ust. 1 zd. 1 UZ	Brak, L. Garlicki przyjmuje, iż w preambule przyjęto ogólny kierunek polityki zagranicznej, a więc współpracę ze wszystkimi krajami na rzecz dobra Rodziny Ludzkiej ⁴⁰²
3. Przekazanie praw władczych lub kompetencji	Tak, art. 23 ust. 1 zd. 2 UZ	Tak, art. 90 ust. 1 Konstytucji
4. Sposób przekazania praw władczych lub kompetencji	W ustawie	Na podstawie umowy międzynarodowej
5. Warunki formalne przekazania praw władczych lub kompetencji	Zwyczajną większość głosów konieczna do uchwalenia ustawy federalnej lub kwalifikowana większość głosów 2/3 członków Bundestagu i Bundesratu, jak przy zmianie UZ, w zależności od wpływu przekazania na treść UZ	Kwalifikowane – art. 90 ust. 2–4 Konstytucji, wyższe niż przewidziane dla zmiany Konstytucji
6. Klauzula gwarancji ustrojowych UE	Tak, art. 23 ust. 1 zd. 1 UZ	Brak
7. Przepis chroniący w procesie integracji podstawowe zasady ustrojowe państwa	Tak, art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ	Brak
8. Przepis ustanawiający prawa parlamentu w procesie integracji europejskiej	Tak, art. 23 ust. 2 i 3 UZ	Brak
9. Przepis odnoszący się do relacji pomiędzy prawem krajowym a prawem UE	Brak	Art. 8 oraz art. 91 Konstytucji

Źródło: opracowanie własne.

Ad 1. Oba przepisy różnią się zasadniczo charakterem; klauzula limitacyjna z art. 23 UZ zawiera rozbudowane warunki materialne członkostwa RFN w UE oraz prawa organów

⁴⁰² L. Garlicki, *Wstęp...*, s. 15.

parlamentarnych w sprawach UE, klauzula integracyjna z art. 90 Konstytucji RP obejmuje warunki formalne przekazania kompetencji na rzecz UE oraz bardzo ograniczone warunki materialne dla przekazania tych kompetencji. Wobec tego art. 90 Konstytucji może zostać określony jako klauzula integracyjna. A. Kustra zauważa, iż „otwarta formuła przyjętego przez ustrojodawcę polskiego sformułowania «przekazanie kompetencji w niektórych sprawach» oznacza, iż rzeczywiste określenie konstytucyjnych barier wobec transferu praw należeć będzie do TK”⁴⁰³.

Ad 2. Zarówno w preambule do UZ, jak i w art. 23 ust. 1 zd. 1 UZ został zawarty konstytucyjny cel dla organów władzy niemieckiej – współdział RFN w urzeczywistnianiu zjednoczonej Europy, w świetle którego decyzja o członkostwie w UE nie leży w zakresie swobody decyzji politycznych tych organów. Na podstawie art. 23 ust. 1 zd. 1 UZ organy te są zobowiązane do urzeczywistniania tego celu. W Konstytucji RP brak takiego zobowiązania, preambuła do Konstytucji wspomina jedynie o „potrzebie współpracy ze wszystkimi krajami”. A. Wasilewski stwierdza, iż wprowadzenie pewnych celów polityki zagranicznej do Konstytucji było rozważane na etapie prac przygotowawczych, ale nie spotkało się z szerszym poparciem z dwóch powodów: ze względu na dotychczasowe doświadczenie konstytucyjne – nowelizację Konstytucji PRL w 1976 r., ale także dlatego iż, zdaniem autora, formułowanie celów i kierunków polityki zagranicznej należy do materii politycznej, a nie ustrojowej⁴⁰⁴. Tytułem uzupełnienia należy jednak zwrócić uwagę, iż decyzja o członkostwie w UE ma jednak podwójny charakter: zarówno polityczny, jak i – ze względu na jego dalekosiężne skutki – ustrojowy.

Ad 3. Obie klauzule zawierają przepisy upoważniające do przeniesienia lub przekazania praw władczych lub kompetencji na rzecz podmiotu integracyjnego, gdyż ustrojodawcy w obu państwach uznali instytucję przeniesienia lub przekazania za instytucję wyrażającą prawny sens członkostwa. Proces ten umożliwia podjęcie przez organizację integracyjną działań władczych, których skutki dotyczą bezpośrednio podmiotów znajdujących się na terytorium danego państwa, zarówno krajowych organów władzy, jak i osób fizycznych, prawnych i innych jednostek organizacyjnych. W sposób zróżnicowany określony został adresat przekazania: w prawie niemieckim konkretnie wskazano na jeden podmiot – UE, a w prawie polskim podmiot ten został określony w sposób generalny jako organizacja międzynarodowa lub organ międzynarodowy.

Zarówno niemiecka, jak i polska klauzula nie definiują ani jakościowo, ani ilościowo praw władczych lub kompetencji podlegających przekazaniu. Jednakże w klauzuli polskiej znajduje się istotne ograniczenie w postaci warunku przekazania kompetencji w niektórych sprawach.

Ad 4. Art. 23 ust. 1 UZ w ogóle nie zawiera odniesienia do umowy międzynarodowej, a zgoda na przystąpienie do UE, a następnie na zmiany w zakresie jej funkcjonowania wyrażona zostaje w ustawie. Art. 23 ust. 1 zd. 2 UZ stanowi wyraźnie, iż przeniesienie praw władczych następuje przez ustawę (niem. *durch Gesetz*). W świetle doktryny prawa niemieckiego ustawa zawiera nakaz stosowania prawa stanowionego w ramach UE na terytorium RFN, a jednocześnie stanowi gwarancję praw parlamentu we współuczestniczeniu

⁴⁰³ A. Kustra, *Przepisy i normy integracyjne...*, s. 262 i n.

⁴⁰⁴ A. Wasilewski, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego...*, s. 9 i n.

w decyzjach o sprawach UE. Natomiast w świetle art. 90 ust. 1 Konstytucji przeniesienie kompetencji następuje na podstawie umowy międzynarodowej. Zgoda na ratyfikację przedmiotowej umowy może zostać wyrażona zarówno w ustawie, jak i w referendum ogólnokrajowym.

Ad 5. Występują istotne różnice, jeśli chodzi o warunki formalne przeniesienia lub przekazania praw władczych lub kompetencji. W świetle art. 23 ust. 1 zd. 2 i 3 UZ warunki te są uzależnione od tego, czy proces ten może się wiązać ze zmianą Konstytucji. Jeśli taka zmiana zachodzi lub jest możliwa, konieczne jest spełnienie wysokiego progu formalnego, przewidzianego w art. 79 ust. 2 UZ dla zmiany Konstytucji, a więc uzyskanie zgody 2/3 członków Bundestagu i 2/3 członków Bundesratu. Jeśli natomiast przekazanie praw władczych nie implikuje zmiany Konstytucji, to wystarcza zwykła większość głosów w Bundestagu i Bundesracie. W art. 23 ust. 1 UZ została również uwzględniona możliwość dokonywania zmian w podstawach prawnych UE w inny sposób niż w traktacie. Art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ stanowi bowiem, iż:

do zmian jej [UE – uwaga aut.] podstaw traktatowych i porównywalnych regulacji, w wyniku których Ustawa Zasadnicza zostaje zmieniona lub uzupełniona lub takie zmiany lub uzupełnienia stają się możliwe, stosuje się artykuł 79 ust. 2 i 3.

Art. 90 Konstytucji przewiduje kwalifikowane formy wyrażenia zgody na przeniesienie kompetencji, wyższe od tych koniecznych do spełniania w przypadku zmiany Konstytucji z art. 235 Konstytucji. Art. 90 ust. 1 Konstytucji stanowi o przeniesieniu kompetencji na podstawie umowy międzynarodowej i nie zawiera przepisów dotyczących „porównywalnych zmian”.

Ad 6. UZ zawiera klauzulę gwarancji ustrojowych UE, a więc obszerną listę zasad, na których powinna się opierać UE. Jednocześnie przedmiotowy przepis nie jest adresowany do UE, która nie jest związana konstytucjami państw członkowskich, a do organów władzy krajowej, które powinny uwzględniać owe zasady przy podejmowaniu decyzji związanych z funkcjonowaniem UE. Doktryna posługuje się w tym kontekście pojęciem obowiązku dołożenia staranności przez krajowe organy w celu urzeczywistnienia tychże zasad w UE. Konstytucja RP nie zawiera porównywalnego przepisu.

Ad 7. Art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ zawiera klauzulę mającą na celu ochronę fundamentalnych, niezmiennych również w procesie integracji europejskiej, zasad ustroju RFN zawartych w art. 79 ust. 3 UZ w zw. z art. 1 i 20 UZ, która stała się podstawą dalszego rozwoju doktryny tożsamości konstytucyjnej. Art. 90 Konstytucji to klauzula w założeniu integracyjna, a więc nie zawiera *expressis verbis* żadnych materialnych ograniczeń tego procesu, zarówno w wymiarze zewnętrznym, jak i wewnętrznym. Konstytucja RP zawiera przy tym zasadę nadrzędności Konstytucji, która należy do zasad ogólnych z rozdz. I Konstytucji i tworzy kontekst ogólny zarówno dla zasady przychylności wobec prawa międzynarodowego z art. 9 Konstytucji, jak i art. 90 Konstytucji.

Ad 8. Art. 90 Konstytucji, podobnie jak art. 24 ust. 1 UZ nie zawiera żadnych przepisów stanowiących podstawę udziału organu parlamentarnego w podejmowaniu decyzji o sprawach UE. Natomiast w nowej niemieckiej klauzuli, częściowo ze względu na presję Bundesratu, zostały zawarte konstytucyjne prawa Bundestagu i Bundesratu do współuczestniczenia w sprawach UE, realizowane poprzez konstytucyjne prawo do informacji i konstytucyjne prawo do zajmowania stanowiska w sprawach UE.

Ad 9. W polskim prawie konstytucyjnym w porównaniu do przepisów UZ znajdują się obszerne przepisy dotyczące miejsca prawa UE w systemie prawa krajowego, a art. 8 Konstytucji w interpretacji TK jest fundamentem zasady nadrzędności Konstytucji w stosunku do prawa UE, która to zdeterminowała kształt relacji pomiędzy oboma porządkami prawnymi.

Powyższe zestawienie pokazuje istotne różnice w stanie prawnym obowiązującym w RFN i w Polsce. W związku z tymi różnicami i celem monografii wydaje się konieczne sformułowanie odpowiedzi na następujące pytanie: czy, biorąc pod uwagę analizowane poniżej omówione orzecznictwo FTK i TK, w szczególności wykładnię klauzuli integracyjnej w orzecznictwie tego ostatniego, pożądana jest nowelizacja Konstytucji w zakresie przepisów odnoszących się do członkostwa Polski w UE i czy pożądanie jest dokonanie ewolucji podobnej do tej, jaka miała miejsce w RFN tzn. przejście od klauzuli integracyjnej do klauzuli limitacyjnej, w której zostanie zawarta, wzorem art. 23 UZ, klauzula gwarancji ustrojowych, zasady przekazywania kompetencji z uwzględnieniem wpływu tego procesu na Konstytucję, klauzula chroniąca podstawowe zasady ustroju RP, a także prawa Sejmu i Senatu do uczestnictwa w sprawach UE.

II

Orzecznictwo FTK i TK w sprawach związanych z integracją europejską

Celem badawczym niniejszej monografii jest identyfikacja warunków członkostwa państwa w UE w orzecznictwie niemieckiego FTK i polskiego TK, a także określenie roli tych Trybunałów jako podmiotów kształtujących te warunki. W związku z powyższym podstawowym przedmiotem analizy jest orzecznictwo FTK i TK w sprawach związanych z integracją europejską, a w kolejnych rozdziałach obszernie cytowane będą wybrane tezy tych orzeczeń. Przytaczanie *in extenso* tez orzeczeń ma na celu przedstawienie nie tylko *meritum* rozstrzygnięcia, ale także specyficznego dla każdego z Trybunałów sposobu argumentowania, języka, a nawet budowy zdań. Co prawda, w wielu pracach powoływane jest orzecznictwo obu Trybunałów Konstytucyjnych, ale najczęściej w sposób skrótowy, natomiast w niniejszej monografii traktowane jest ono jako podstawowy, źródłowy materiał badawczy.

Aby zrozumieć prezentowane tezy, konieczna jest znajomość kontekstu prawnego i faktycznego rozstrzyganej sprawy. Dlatego w rozdz. I zostały omówione podstawy konstytucyjnoprawne członkostwa obu państw w UE, a do monografii dołączono streszczenia omawianych w pracy orzeczeń FTK, obejmujące stan sprawy, jej rozstrzygnięcie oraz najważniejsze tezy orzeczenia.

W kontekście celu i przedmiotu monografii niezbędne jest również krótkie przedstawienie pozycji ustrojowej obu Trybunałów Konstytucyjnych oraz charakterystyka ich orzecznictwa w przedmiotowym zakresie. Poniższa monografia adresowana jest do czytelnika polskiego, w związku z czym poniżej omówiona zostanie geneza FTK, najważniejsze przepisy dotyczące jego funkcjonowania, w tym zakres właściwości rzeczowej. Natomiast w podrozdziale dotyczącym polskiego TK w sposób skrótowy zostanie przedstawiona jego pozycja ustrojowa. Ostatnim elementem rozdziału będzie omówienie pierwszych wniosków FTK i TK o wydanie orzeczenia prejudycjalnego.

1. Federalny Trybunał Konstytucyjny

1.1. Geneza, podstawa prawna funkcjonowania i właściwość rzeczowa

Sądownictwo o charakterze konstytucyjnym ma w państwie niemieckim stosunkowo długą tradycję. Konstytucja Rzeszy z 1849 r. ustanawiała rozbudowane sądownictwo konstytucyjne, sprawowane przez Sąd Rzeszy (niem. *Reichsgericht*) w ramach postępowań podobnych do dzisiejszego postępowania w sprawie sporów pomiędzy organami konstytu-

cyjnymi, sporów związanych z federalną strukturą państwa: pomiędzy Federacją a krajami związkowymi oraz w sprawie skargi konstytucyjnej⁴⁰⁵. Jednakże konstytucja ta nie weszła w życie. Konstytucja weimarska przewidywała utworzenie Trybunału Państwa (niem. *Staatsgerichtshof*)⁴⁰⁶, który nie sprawował jednak kontroli zgodności ustaw z konstytucją, a także nie rozstrzygał w sprawie sporów pomiędzy organami konstytucyjnymi, ani w sprawie skarg konstytucyjnych, choć skarga konstytucyjna została wprowadzona w tym okresie w Bawarii⁴⁰⁷. W.M. Góralski stwierdza, iż podstaw takiego zdystansowanego podejścia do sądownictwa konstytucyjnego w okresie monarchii i Republiki Weimarskiej należy upatrywać w doktrynie prawniczego pozytywizmu oraz w pruskiej koncepcji państwa i prawa, w której idea podporządkowania państwa prawu w ogóle się nie mieściła⁴⁰⁸.

Dopiero Ustawa Zasadnicza z 1949 r. wprowadziła sądownictwo konstytucyjne o szerokiej w porównaniu z innymi państwami właściwości rzeczowej⁴⁰⁹. Przepisy dotyczące Federalnego Trybunału Konstytucyjnego zostały umieszczone w rozdz. IX Ustawy Zasadniczej, zatytułowanym *Sądownictwo*, w art. 92–94 UZ. Art. 94 ust. 2 UZ stanowi, iż organizacja i postępowanie przed Federalnym Trybunałem Konstytucyjnym zostanie uregulowane w ustawie federalnej. Ustawa o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym została uchwalona 12 marca 1951 r.⁴¹⁰ Ponadto FTK jako organ konstytucyjny posiada autonomię organizacyjną i na podstawie § 1 ust. 3 FTKu uchwała swój regulamin. Plenum FTK uchwaliło obecnie obowiązujący regulamin w dniu 15 grudnia 1986 r.⁴¹¹

Właściwość rzeczowa FTK została określona w UZ i obejmuje spory o charakterze konstytucyjnym (niem. *Verfassungsstreitigkeiten*), które dotyczą praw i obowiązków wynikających z prawa konstytucyjnego. Jednocześnie właściwość ta nie została określona za pomocą klauzuli generalnej, a opiera się na wyliczeniu enumeratywnym zawartym w UZ oraz ustawach (art. 93, 99 UZ). § 13 FTKu zawiera enumeratywne wyliczenie spraw należących do właściwości FTK, przy czym § 13 pkt 15 FTKu stanowi, iż FTK orzeka w innych przypadkach określonych w ustawie federalnej.

Podstawowe znaczenie dla określenia właściwości FTK ma art. 93 UZ, na podstawie którego można wyróżnić cztery typy postępowań przed tym Trybunałem, w sprawie: 1) sporu pomiędzy Federacją a krajami związkowymi, 2) sporu pomiędzy organami konstytucyjnymi, 3) kontroli zgodności norm, 4) skargi konstytucyjnej.

Ad 1) FTK orzeka w przypadku sporu pomiędzy Federacją a krajami związkowymi co do praw i obowiązków Federacji lub krajów związkowych związanych przede wszystkim

⁴⁰⁵ W.M. Góralski, *Miejsce Federalnego Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 92; L. Garlicki, *Federalny Trybunał Konstytucyjny...*, s. 135.

⁴⁰⁶ Art. 108 konstytucji weimarskiej oraz ustawa o Trybunale Państwa z 9 lipca 1921 r., RGBl., s. 905; W.M. Góralski, *Miejsce Federalnego Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 93.

⁴⁰⁷ U. Scheuner, *Die Überlieferung der Deutschen Staatsgerichtsbarkeit im 19. und 20. Jahrhundert*, [w:] red. Ch. Starck, M. Drath, *Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz*, tom 1, Tybinga 1976, s. 44 i n.

⁴⁰⁸ W.M. Góralski, *Miejsce Federalnego Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 993 i n.

⁴⁰⁹ *Idem*, *Wykładnia ustaw w działalności Związkowego Trybunału Konstytucyjnego RFN*, Wrocław 1976, s. 33.

⁴¹⁰ BGBl. I, s. 243 z późn. zm.

⁴¹¹ Geschäftsordnung des Bundesverfassungsgerichts, BGBl. I, s. 2529 z późn. zm.; P. Badura, *Staatsrecht. Systematische Erläuterung...*, 2012, s. 783.

z wykonywaniem prawa federalnego lub wykonywaniem nadzoru przez Federację (art. 93 ust. 1 pkt 3 UZ, § 68 i n. FTKu).

Ad 2) Postępowanie w sprawie sporu pomiędzy organami konstytucyjnymi ma na celu wykładnię UZ w związku ze sporem dotyczącym praw i obowiązków najwyższego organu Federacji lub innego podmiotu, który na podstawie UZ albo regulaminu najwyższego organu Federacji posiada własne prawa (art. 93 ust. 1 pkt 1 UZ, § 63 i n. FTKu). Wniosek w takiej sprawie jest dopuszczalny tylko wówczas, gdy wnioskodawca uzasadni, iż jego prawa lub organu, do którego należy, wynikające z UZ, zostały naruszone przez działanie lub zaniechanie innego organu konstytucyjnego.

Ad 3) Kontrola zgodności norm ma na celu ustalenie zgodności normy niższego rzędu z normą wyższego rzędu. UZ przewiduje dwa rodzaje takiej kontroli: kontrolę abstrakcyjną dotyczącą zgodności normy prawa federalnego i prawa krajów związkowych z UZ (art. 93 ust. 1 pkt 2a UZ i art. 93 ust. 2 UZ) oraz kontrolę konkretną na podstawie pytania skierowanego przez sąd, dotyczącego zgodności normy prawa federalnego lub prawa krajów związkowych z UZ, a także normy prawa krajów związkowych z prawem federalnym.

Ad 4) Każdy, kto uważa, iż jego prawa podstawowe lub prawa z art. 20 ust. 4, art. 33, 38, 101, 103, 104 UZ zostały naruszone przez władzę publiczną, może złożyć do FTK skargę konstytucyjną. Postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej jest jedynym postępowaniem inicjowanym przed FTK przez jednostkę i stanowi nadzwyczajny środek prawny w celu ochrony praw podstawowych przed naruszeniem ze strony władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej (art. 93 ust. 1 pkt 4a UZ)⁴¹². Należy przy tym pamiętać, iż ustrojodawca niemiecki wybrał szerokie zastosowanie skargi konstytucyjnej, a naruszenie przez władzę publiczną może polegać na naruszeniu praw podstawowych zarówno przez działalność ustawodawczą, ewentualnie przez zaniechanie ustawodawcze, przez akty administracyjne, jak i orzeczenia sądowe. Jeśli chodzi o naruszenia przez akty administracyjne i orzeczenia sądowe, to obowiązuje zasada subsydiarności, która oznacza konieczność wyczerpania dostępnych środków prawnych⁴¹³.

Tabela 3. Zestawienie liczby spraw wpływających do FTK w poszczególnych typach postępowań, w latach 2000–2011⁴¹⁴

Rodzaj postępowania	Liczba spraw
1. spór Federacja – kraj związkowy	12
2. spory między organami konstytucyjnymi	52
3a. abstrakcyjna kontrola norm	32
3b. konkretna kontrola norm	390
4. skarga konstytucyjna	65 390

⁴¹² P. Badura, *Staatsrecht. Systematische Erläuterung...*, 2012, s. 783 i n.

⁴¹³ T. Maunz, *Art. 93 GG*, [w:] red. T. Maunz, G. Dürig, *Grundgesetz. Kommentar*, Beck online, stan z maja 2015; L. Garlicki, *Federalny Trybunał Konstytucyjny...*, s. 141 i n.; wyczerpująco M. Derlatka, *Skarga konstytucyjna w Niemczech*, Warszawa 2009, rozdz. III i IV; zob. także B. Szmulik, *Skarga konstytucyjna. Polski model na tle porównawczym*, Warszawa 2006.

⁴¹⁴ Na podstawie Ch. Lenz, R. Hansel, *Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Handkommentar*, Baden-Baden 2013, s. 36.

1.2. Organizacja wewnętrzna

Art. 94 ust. 1 UZ przewiduje, iż FTK składa się z sędziów federalnych i innych członków. Przepis ten został skonkretyzowany przez ustawę (§ 2 ust. 3, § 3 ust. 2 FTKu), w ten sposób, iż trzech sędziowie z każdego Senatu to sędziowie najwyższych sądów federalnych – Federalnego Sądu Najwyższego, Federalnego Sądu Administracyjnego, Federalnego Sądu Finansowego, Federalnego Sądu Pracy albo Federalnego Sądu Spraw Socjalnych, wszyscy sędziowie FTK muszą być zdolni do pełnienia urzędu sędziego w rozumieniu ustawy o urzędzie sędziego (niem. *Deutsches Richtergesetz*)⁴¹⁵. Powyższe przepisy interpretowane są jako dążenie do ukształtowania sądu prawników, przy czym wymienieni przez art. 94 ust. 1 UZ inni członkowie to w praktyce w 80% pracownicy naukowcy szkół wyższych, którzy sprawują z reguły również stanowisko prezesa i wiceprezesa FTK⁴¹⁶. Na podstawie art. 94 ust. 1 UZ sędziowie są wybierani w połowie przez Bundestag i Bundesrat. Jeśli chodzi o Bundestag, to prawo o charakterze kreacyjnym wykonuje w imieniu Bundestagu komisja wyborcza złożona z 12 członków Bundestagu, a wybór następuje głosami co najmniej 8 członków komisji. Natomiast w Bundesracie wybór następuje głosami 2/3 jego członków (§ 6 i 7 FTKu). Ustawowo wprowadzona większość co najmniej 2/3 głosów zarówno w Bundestagu, jak i Bundesracie skutkuje tym, iż do tej pory rządząca partia lub partie polityczne nie mogły dokonać wyboru bez zgody opozycji, co w praktyce doprowadziło do ustalenia parytetu dla każdej partii, jeśli chodzi o kandydatów⁴¹⁷.

FTK składa się dwóch senatów, każdy złożony z 8 sędziów, w tym prezesa i wiceprezesa, którzy kierują pracami każdego z nich (§ 2, § 15 ust. 1 FTKu). Sędziowie powoływani są na okres 12 lat, bez możliwości ponownego wyboru. Właściwość każdego z senatów została określona ustawowo (§ 14 FTKu). Senat nie może dokonywać kontroli orzeczenia drugiego senatu, a jeżeli zamierza zakwestionować jego pogląd prawny, w takim przypadku decyzje podejmuje plenum. W ramach każdego senatu powoływane są na rok izby, wydające orzeczenia w sprawie dopuszczalności pytania prawnego oraz przyjęcia do rozpatrzenia skargi konstytucyjnej⁴¹⁸.

Senat orzeka większością głosów obecnych sędziów wchodzących w jego skład, przy czym wymagana jest obecność co najmniej 6 sędziów (§ 15 ust. 2 FTKu). Ustawa o FTK przewiduje możliwość złożenia zdania odrębnego do orzeczenia lub jego uzasadnienia, ale orzeczenie podpisywane jest przez wszystkich sędziów.

1.3. Pozycja ustrojowa

W rozdz. IX UZ zostało uregulowane zagadnienie sprawowania władzy sądowniczej w RFN. Art. 92 UZ, który otwiera ten rozdział, stanowi, iż władza sądownicza została powierzona sędziom i jest sprawowana przez Federalny Trybunał Konstytucyjny, sądy fede-

⁴¹⁵ Ustawa z 8 września 1961 r., ostatnio zmieniony art. 132 rozporządzenia z dnia 31 sierpnia 2015 r., BGBl. I, s. 1474. Na podstawie § 5 urząd sędziego może pełnić osoba, która zdała pierwszy egzamin państwowy, zaliczyła praktykę przygotowującą oraz drugi egzamin państwowy.

⁴¹⁶ Ch. Lenz, R. Hansel, *op. cit.*, s. 24.

⁴¹⁷ P. Badura, *Staatsrecht. Systematische Erläuterung...*, 2012, s. 782.

⁴¹⁸ K. Schleich, S. Korioth, *Das Bundesverfassungsgericht. Stellung, Verfahren, Entscheidungen*, Monachium 2012, s. 26 i n.

ralne przewidziane w Ustawie Zasadniczej oraz sądy krajów związkowych. Tak więc, FTK dzieli sprawowanie władzy sądowniczej z innymi sądami wymienionymi w tym przepisie. Z art. 92 UZ w związku z art. 95 UZ, który wymienia federalne sądy najwyższe, wynika funkcjonalny podział władzy sądowniczej pomiędzy te organy, a FTK nie jest właściwy do kontroli zgodności orzeczeń sądów powszechnych z prawem ustawowym, nawet jeśli naruszenie prawa ustawowego może prowadzić do naruszenia praw podstawowych⁴¹⁹. W.M. Góralski prezentuje pogląd, iż umieszczenie FTK i sądów najwyższych w jednym przepisie doprowadziło do zminimalizowania w pewnym stopniu polityczno-ustrojowego znaczenia FTK, co było także wynikiem zarówno małego zainteresowania Rady Parlamentarnej, jak i brakiem koncepcji Rady w tym zakresie⁴²⁰.

H. Bethge stwierdza, iż FTK jest bezsprzecznie częścią władzy sądowniczej, gdyż posiada status sądu federalnego, a jego członkowie są sędziami. Jest to przy tym sąd wyspecjalizowany w sprawach należących do prawa konstytucyjnego (niem. *Fachgericht für das Verfassungsrecht*)⁴²¹. Członkowie FTK są sędziami, związanymi ustawą i prawem w zakresie rozstrzyganych przez nich sporów, a także wszystkimi zasadami państwa prawnego odnoszącymi się do postępowania sądowego. P. Badura stwierdza więc, iż pozycja i zadania FTK w ramach porządku konstytucyjnego polegają na powierzeniu temu sądowi rozstrzygania o zagadnieniach prawa konstytucyjnego, przede wszystkim w formie kontroli ustawodawstwa i rządu, co niesie za sobą określone skutki polityczne. FTK jak każdy sąd jest związany ustawą i prawem i dlatego jego działalność orzecznicza nie jest porównywalna z swobodą polityczną w zakresie kształtowania warunków życia w państwie, którą posiadają władza ustawodawcza i wykonawcza. Co prawda, prawo konstytucyjne jest o tyle specyficzne, iż jego wykładnia, w szczególności praw podstawowych, a także przepisów dotyczących celów państwa, pozostawia FTK stosunkowo dużą swobodę interpretacyjną, która w przypadkach granicznych może być porównywalna z działalnością kształtującą organów władzy ustawodawczej i wykonawczej. Okoliczności te nie prowadzą jednak do zniesienia podziału zadań i kompetencji pomiędzy władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, a skutkują jedynie wyróżnieniem FTK spośród innych organów sądownictwa. Konstytucja i prawo konstytucyjne stanowią określne rzeczowo podstawy orzekania FTK, które wyznaczają granicę sądownictwa konstytucyjnego. W przypadku stosunkowo nieokreślonych podstaw orzekania, przepisy konstytucyjne zawierają bowiem klauzule generalne lub pojęcia nieokreślone, ta granica wyznaczona jest poprzez funkcję sądownictwa konstytucyjnego. Przykładem stosowania takiego funkcjonalnego ograniczenia jest *judicial self-restraint*, m.in. w przypadku orzeczeń dotyczących zagadnień polityki zagranicznej⁴²². Podawany jest tu przykład wyroku w sprawie zgodności z UZ ustawy wyrażającej zgodę na związanie się przez RFN traktatem z 21 grudnia 1972 r. pomiędzy RFN a NRD o podstawach stosunków pomiędzy tymi państwami. W wyroku tym znalazła się następująca teza:

⁴¹⁹ Ch. Hillengruber, *Art. 92 GG*, [w:] red. T. Maunz, G. Dürig, *Grundgesetz – Kommentar*, online Beck, stan prawny maj 2015.

⁴²⁰ W.M. Góralski, *Miejsce Federalnego Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 95.

⁴²¹ H. Bethge, § 1 BVerfGG, [w:] *Bundesverfassungsgericht. Kommentar*, tom 1, red. T. Maunz, B. Schmidt-Bleibtreu, F. Klein, H. Bethge, Monachium 2015, nb. 4.

⁴²² P. Badura, *Staatsrecht. Systematische Erläuterung...*, 2012, s. 802 i n.

„Zasada *judicial self-restraint* ma na celu zachowanie przez inne organy konstytucyjnie zagwarantowanej im swobody podejmowania decyzji politycznych”⁴²³.

Jednocześnie art. 1 ust. 1 FTKu stanowi, iż FTK jest samodzielnym i niezależnym w stosunku do wszystkich pozostałych organów konstytucyjnych Trybunałem Federacji. Samodzielność FTK oznacza, iż nie podlega żadnemu ministerstwu i dysponuje własnym budżetem, który podlega zatwierdzeniu przez parlament. Niezależność implikuje obowiązek poszanowania przez inne organy konstytucyjne. Owa niezależność nie jest związana natomiast z niezależnością sędziów FTK, która opiera się na art. 97 UZ⁴²⁴.

Na podstawie zarówno art. 1 ust. 1 UZ, jak i całościowej interpretacji UZ, dokonywanej przede wszystkim przez sam FTK⁴²⁵, Trybunał jest również organem konstytucyjnym (niem. *Verfassungsorgan*). Powyższa podwójna kwalifikacja FTK – jako sądu i organu konstytucyjnego – może mieć daleko idące praktyczne konsekwencje, bowiem FTK postrzega siebie jako podmiot uprawniony do sprawowania w ramach działalności orzeczniczej najwyższej władzy państwowej, obok innych konstytucyjnych organów władzy państwowej, tj. rządu federalnego, Bundestagu i Bundesratu. Trybunał już w 1957 r. stwierdził, iż jego pozycja konstytucyjnoprawna jest inna niż najwyższych sądów federalnych. Sąd ten jest bowiem zarazem najwyższym organem konstytucyjnym⁴²⁶. W literaturze tego typu interpretacja napotyka na zasadniczą krytykę⁴²⁷, ale nie można zaprzeczyć, iż FTK wyróżnia się spośród innych konstytucyjnych organów władzy ze względu na swoją ustrojową funkcję, skuteczność, zakres władzy i pozycję⁴²⁸, przy czym pozycja ta została aktywnie współkształtowana przez sam FTK.

Powyższej przedstawiona podwójna kwalifikacja pozwala na tłumaczenie nazwy omawianego organu konstytucyjnego (niem. *Bundesverfassungsgericht*) zarówno jako Federalny Sąd Konstytucyjny, jak i Federalny Trybunał Konstytucyjny. W monografii stosowana jest ta ostatnia nazwa.

Abstrahując od sporów doktrynalnych, dotyczących przede wszystkim wykładni pojęcia organ konstytucyjny, należy w pełni zgodzić się z L. Garlickim, który stwierdza, iż od samego początku swojego funkcjonowania FTK jest organem aktywnym, rozbudowującym swoje bogate orzecznictwo o dużym znaczeniu politycznym i wyrafinowanym poziomie jurydycznym⁴²⁹. Wydaje się, iż zwłaszcza ostatnie określenie będzie przedmiotem pozytywnej weryfikacji w dalszych rozdziałach.

Nie bez znaczenia jest również odbiór społeczny Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Ch. Lenz i R. Hansel stwierdzają, iż FTK jest najbardziej popularnym i posiadającym

⁴²³ Wyrok FTK z dnia 31 lipca 1973 r., 2 BvF 1/73, BVerfGE 36, s. 1 i n.; por. W.M. Góralski, *Wpływ Federalnego Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 241 i n.

⁴²⁴ Ch. Lenz, R. Hansel, *op. cit.*, s. 21.

⁴²⁵ Stanowisko to zostało wyrażone bardzo dobitnie przez sędziego FTK G. Leibholza w artykule z 1957 r. poświęconym pozycji ustrojowej FTK, *idem*, *Status-Denkschrift*, „Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart” 1957, nr 6, s. 109; W.M. Góralski, *Miejsce Federalnego Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 96 i n.

⁴²⁶ Wyrok FTK z dnia 21 maja 1957 r., 2 BvL 6/56, BVerfGE 1, s. 7.

⁴²⁷ K. Schleich, S. Koriath, *op. cit.*, s. 21 i n.

⁴²⁸ W.M. Góralski, *Miejsce Federalnego Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 98.

⁴²⁹ L. Garlicki, *Federalny Trybunał Konstytucyjny...*, s. 137.

największe sukcesy sądem w RFN, a swoją pozycję zawdzięcza przede wszystkim możliwości bezpośredniego dostępu do niego przez każdą jednostkę w drodze skargi konstytucyjnej. Przysłowiowe prawo każdego „by pójść po sprawiedliwość, aż do Karlsruhe”, jest przyczyną niesłabnącego poważania FTK w społeczeństwie⁴³⁰. Pomimo pozytywnego społecznego odbioru samego FTK należy wspomnieć o dużym zainteresowaniu jego orzeczeniami, zwłaszcza dotyczącymi integracji europejskiej, które przyjmuje nieraz postać ostrej krytyki zarówno przez media, jak i przedstawicieli partii politycznych.

1.4. Orzecznictwo FTK w sprawach związanych z integracją europejską

Przedmiotem analizy w dalszych rozdziałach monografii są 24 orzeczenia FTK wydane w latach 1967–2014. Stosunkowo długi przedział czasowy pozwala na przedstawienie rozwoju doktryny od samych jej początków. Doktryna FTK przyjmuje bowiem rzeczywiście formę *chain novel*⁴³¹, której kolejne rozdziały są ze sobą immanentnie powiązane, przy czym zagadnienia podejmowane na danym etapie jej rozwoju mogą wskutek stabilizacji doktryny, bądź też okoliczności zewnętrznych tracić na swoim znaczeniu na rzecz innych problemów konstytucyjnoprawnych. Przykładem takiej ewolucji jest zagadnienie poszanowania praw człowieka, które zdominowało orzecznictwo w sprawach integracji europejskiej w latach 70., 80. i 90. XX w., po czym utraciło swoje pierwszorzędne znaczenie na rzecz zasady demokracji. Analiza nie obejmuje wszystkich orzeczeń FTK wydawanych w przedmiotowym zakresie merytorycznym, jest to wybór dokonany na podstawie dorobku nauki prawa niemieckiego, obejmujący orzeczenia o istotnym znaczeniu dla rozwoju doktryny orzeczniczej. Powyższe zestawienie wskazuje na ważny współdział jednostek w rozwoju tej doktryny, bowiem większość spraw dotyczących integracji europejskiej to sprawy wniesione do FTK w drodze skargi konstytucyjnej, co zresztą jest zgodne ze strukturą wpływu spraw do FTK w ogóle.

P.M. Huber zwraca uwagę, iż o ile w latach 70. i 80. XX w. dochodziło raczej do punktowego kontaktu pomiędzy prawem wspólnotowym i prawem krajowym, to utworzenie UE doprowadziło do takiego wzajemnego połączenia prawa unijnego z prawem konstytucyjnym, iż praktycznie każdy następny krok w rozwoju integracji europejskiej oznacza konieczność odpowiedzi na pytanie o dopuszczalne jej granice. Ze względu na podstawy prawne orzecznictwa FTK, a także na jego determinanty zewnętrzne, wyróżnić można co najmniej trzy okresy w rozwoju doktryny orzeczniczej: 1) 1967–1992 – okres kształtowania się najważniejszych elementów doktryny na podstawie art. 24 ust. 1 UZ, 2) 1993–2010 – rozwój doktryny warunków uczestnictwa Niemiec w UE oparty na art. 23 ust. 1 UZ, 3) 2011 do dziś – rozwój doktryny warunków uczestnictwa w unii walutowej. Wspomniany autor – sędzia FTK – wyróżnia następujące najważniejsze etapy orzecznictwa FTK od 1993 r.: wyrok w sprawie Traktatu z Maastricht – najważniejszy wyrok FTK w sprawach integracji europejskiej, wyrok w sprawie Traktatu z Lizbony – kontynuujący linię orzeczniczą z 1993 r. oraz orzeczenia związane z kryzysem euro⁴³².

⁴³⁰ Ch. Lenz, R. Hansel, *op. cit.*, s. 19 i n.

⁴³¹ R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, tłum. T. Kowalski, Warszawa 1998.

⁴³² P.M. Huber, *Die EU als Herausforderung...*, s. 335.

1.4.1. 1967–1992 – okres kształtowania się doktryny orzeczniczej na podstawie art. 24 ust. 1 UZ

Aktywność orzecznicza FTK w sprawach integracji europejskiej rozpoczęła się pod koniec lat 60. XX w. Dekada lat 60. XX w. jest więc tym okresem w historii integracji europejskiej, w którym rozpoczął się sądowy rozwój prawa wspólnotowego i to zarówno na poziomie Wspólnoty, jak i przynajmniej w niektórych państwach członkowskich⁴³³, we Włoszech i RFN. Taki stan rzeczy uwarunkowany był jednakże innymi przesłankami na poziomie wspólnotowym, a innymi na poziomie państw członkowskich. O ile aktywność TS WE można wiązać m.in. z uzupełnianiem pewnych luk w systemie prawa, które ze względu na niechęć przedstawicieli państw członkowskich nie mogły zostać usunięte w drodze rewizji traktatu założycielskiego, to podjęcie zagadnienia integracji europejskiej przez sądy krajowe wiązało się z tym, iż prawo wspólnotowe zaczęło być stosowane przez krajowe organy władzy publicznej, co nieuchronnie prowadziło do pierwszych sporów sądowych na tle stosowania tego prawa. Prawo to stało się także „orężem” w rękach jednostek, dochodzących przed sądami krajowymi praw zawartych w prawie wspólnotowym⁴³⁴.

W latach 80. XX w. R. Schulz wskazywał natomiast, iż powodem coraz częstszych konfliktów pomiędzy prawem krajowym a prawem wspólnotowym jest dokonywana przez instytucje wspólnotowe ekstensywna wykładnia prawa wspólnotowego, a także ekstensywne wykonywanie kompetencji przekazanych WE przez państwa członkowskie⁴³⁵. Wyżej wymienione przesłanki były powodem wydania postanowienia FTK w sprawie projektu dyrektywy telewizyjnej⁴³⁶ czy sporu w sprawie projektu dyrektyw dotyczących reklamy wyrobów tytoniowych⁴³⁷, który został przedstawiony również poniżej.

Z perspektywy wspólnotowej dekadą przełomową były niewątpliwie lata 60. XX w., kiedy to TS WE rozpoczął tworzenie obecnie fundamentalnych zasad prawa wspólnotowego⁴³⁸. Pod koniec tej dekady zapadły również dwa pierwsze orzeczenia FTK związane z obowiązywaniem i stosowaniem prawa wspólnotowego w RFN – postanowienia FTK w sprawie prawa EWG oraz postanowienie w sprawie rozporządzeń EWG⁴³⁹, ale z punktu widzenia doktryny niemieckiego prawa konstytucyjnego pierwsze orzeczenie o charakterze przełomowym pochodzi dopiero z połowy lat 70. XX w. i jest nim postanowienie FTK

⁴³³ W. Hallstein, *Europapolitik durch Rechtsprechung*, [w:] red. H. Sauermann, E.J. Mestmächer, *Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung. Festschrift für Franz Böhm zum 80. Geburtstag*, Tybinga 1975, s. 209.

⁴³⁴ J. Jekewitz, *Verfassungsbeschwerden wegen Verstoßes auch gegen Gemeinschaftsrecht?*, EuR 1978, nr 1, s. 26; podobnie D. Thürrer, *op. cit.*, s. 117 i n.

⁴³⁵ R. Scholz, *Gemeinschaftsrecht und nationaler Verfassungsschutz*, [w:] K.H. Friauf, R. Scholz, *Europarecht und Grundgesetz*, Berlin 1990, s. 57.

⁴³⁶ Postanowienie FTK z dnia 11 kwietnia 1989 r., 2 BvG 1/89, BVerfGE 92, s. 203; *Rechtsprechung*, EuR 1989, nr 3, s. 266; R. Scholz, *Gemeinschaftsrecht und nationaler Verfassungsschutz...*, s. 71.

⁴³⁷ Postanowienie FTK z dnia 12 maja 1989 r., 2 BvQ 3/89; R. Scholz, *Gemeinschaftsrecht und nationaler Verfassungsschutz...*, s. 62 i n.

⁴³⁸ U. Scheuner, *Der Grundrechtsschutz in der Europäischen Gemeinschaft und die Verfassungsrechtsprechung*, AöR 1975, nr 100, s. 37.

⁴³⁹ H. Spanner, *Zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum EWG – Recht*, [w:] red. D. Blumenwitz, A. Randelzhofer, *Festschrift für Friedrich Bieber zum 75. Geburtstag*, Monachium 1973, s. 507; J.A. Frowein, *Europäisches Gemeinschaftsrecht und Bundesverfassungsgericht...*, s. 189.

Solange I. W literaturze polskiej omówione zostały kamienie milowe orzecznictwa Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z tego okresu⁴⁴⁰. W poniższej monografii podjęto próbę analizy przekrojowej orzecznictwa opartej na wyodrębnieniu warunków członkostwa RFN sformułowanych w tym okresie przez FTK, jednocześnie poszerzając materiał badawczy o kilka orzeczeń mniej znanych w Polsce. Trudno bowiem zrozumieć przedstawione poniżej tezy orzeczeń bez kontekstu całej rozpatrywanej sprawy. Należy przy tym zauważyć, że dwa z omawianych orzeczeń – *EUROCONTROL I* i *EUROCONTROL II* nie dotyczą bezpośrednio prawa wspólnotowego, lecz odnoszą się do Europejskiej Organizacji Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej. Organizacja ta została zakwalifikowana przez FTK jako instytucja międzyrządowa w rozumieniu art. 24 ust. 1 UZ, na którą zostały przeniesione prawa władcze i która, choć w ograniczonym zakresie, sprawuje władzę publiczną, skuteczną wobec podmiotów znajdujących się na terytorium RFN. W związku z powyższym w literaturze przyjmuje się, iż wywody FTK we wspomnianych powyżej orzeczeniach stosuje się również do WE⁴⁴¹.

W ciągu dwóch pierwszych dekad orzecznictwa w sprawach integracji europejskiej, tj. w latach 1967–1992, FTK sformułował ogólne warunki udziału RFN w integracji europejskiej, opowiadając się przeciwko bezwarunkowemu otwarciu krajowej przestrzeni prawnej oraz za zachowaniem tożsamości konstytucyjnej. Ponadto FTK określił relacje pomiędzy systemami prawa: niemieckim i wspólnotowym, łącznie z zasadą pierwszeństwa stosowania prawa wspólnotowego i wynikającymi z niej obowiązками dla sądów krajowych. Ustalił ponadto relacje pomiędzy TS WE a sądami krajowymi, także samym FTK a TS WE oraz opracował podstawy doktryny ograniczeń w zakresie przenoszenia praw władczych.

1.4.2. 1993–2010 – rozwój doktryny warunków członkostwa RFN w UE na podstawie art. 23 ust. 1 UZ

Cezurę w orzecznictwie FTK stanowi wprowadzenie w grudniu 1992 r. nowej klauzuli limitacyjnej, co miało umożliwić przeprowadzenie ratyfikacji Traktatu z Maastricht, a także wyrok FTK z 1993 r. w sprawie tego traktatu. W 1993 r. FTK dysponował już rozwiniętą doktryną orzeczniczą odnoszącą się do uczestnictwa państwa w integrującej się Europie, a orzeczenia wydawane od 1993 r., łącznie z wyrokiem w sprawie Traktatu z Maastricht stanowiły zasadniczo jej rozwinięcie⁴⁴².

Istotnym determinantem jest przedmiot orzeczeń FTK. Przez pierwsze 45 lat członkostwa RFN we WE, FTK nie dokonał kompleksowej oceny zgodności traktatów stanowiących podstawę integracji europejskiej z UZ, natomiast od 1993 r. wypowiadał się w tej sprawie kilkakrotnie. Listę orzeczeń wydanych przez FTK na gruncie nowej klauzuli limitacyjnej

⁴⁴⁰ J. Barcz, *Opcja integracyjna RFN...*, s. 196 i n.; P. Saganek, *Orzecznictwo sądów krajowych państw członkowskich dotyczące Wspólnot Europejskich*, [w:] red. C. Mik, *Wymiar sprawiedliwości w Unii Europejskiej*, Toruń 2001, s. 149 i n.; S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, [w:] red. J. Barcz, *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2003, s. 241 i n.

⁴⁴¹ R. Stettner, *Europäisches Gemeinschaftsrecht als Quelle der Rechtsfindung deutscher Gerichte 1974–1984*, AöR 1986, tom 111, s. 380.

⁴⁴² I. Winkelmann, *Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 2. Oktober 1993*, Berlin 1994, s. 26.

rozpoczyna bowiem wyrok w sprawie Traktatu z Maastricht. O ile większość z omawianych w niniejszej monografii orzeczeń można nazwać kamieniami milowymi orzecznictwa sądów konstytucyjnych w sprawach europejskich, to wyrok FTK z dnia 12 października 1993 r. pełni tutaj rolę granitowej skały orzecznictwa, na której opierają się wszystkie orzeczenia FTK wydane po tej dacie. Wyrok ten jest również istotny, dlatego że FTK uznał za dopuszczalną skargę konstytucyjną w sprawie tego traktatu, opartą na naruszeniu prawa skarżącego z art. 38 ust. 1 UZ. Stanowisko FTK w tym zakresie było kwestionowane przez doktrynę, a I. Winkelmann podsumował następująco te wątpliwości: czy w drodze skargi konstytucyjnej możliwe jest dokonanie oceny obiektywnej zgodności ustawy wyrażającej zgodę na Traktat z Maastricht i ustawy zmieniającej UZ z Ustawą Zasadniczą. Zasadniczo bowiem FTK może dokonywać takiej abstrakcyjnej kontroli na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 3 UZ tylko na wniosek rządu federalnego, rządu krajowego lub 1/3 członków Bundestagu⁴⁴³. Ekstensywna wykładnia art. 38 ust. 1 UZ doprowadziła jednak do uznania skargi konstytucyjnej za dopuszczalną i *de facto* do całościowej kontroli ustawy wyrażającej zgodę na związanie się Traktatem z Maastricht⁴⁴⁴. Tym samym FTK otworzył także drogę do podważania przez jednostki w drodze wnoszenia skargi konstytucyjnej przepisów kolejnych traktatów i umów zawieranych w ramach UE⁴⁴⁵. Treść wywodów FTK w uzasadnieniu do wyroku w sprawie Traktatu z Maastricht, które będą przedmiotem analizy w następnych rozdziałach, pozwala stwierdzić, iż możliwe naruszenie art. 38 ust. 1 UZ stanowiło pretekst dla FTK do określania warunków uczestnictwa RFN w integrującej się Europie, powiązanych jedynie pośrednio z realizacją zasady demokracji⁴⁴⁶. Podobny zabieg FTK zastosował zresztą w orzeczeniu dotyczącym Traktatu z Lizbony. W przypadku obu uzasadnień z art. 38 UZ wyinterpretowano treści wychodzące daleko poza prawo wyborcze – mianowicie indywidualne prawo do zachowania państwowości⁴⁴⁷, czy też indywidualne roszczenie o przestrzeganie wymogów legitymacji demokratycznej⁴⁴⁸.

Przedmiotem orzeczeń FTK wydanych po 1993 r. było: zagadnienie ochrony tożsamości konstytucyjnej oraz poszanowania zasady kompetencji powierzonych w postaci ustanowienia kontroli aktów *ultra vires*, określenie charakteru prawnego UE, a także relacji pomiędzy TS WE i sądami krajowymi, relacji współpracy pomiędzy TS WE a FTK. Nie został natomiast wykorzystany w pełni potencjał nowej klauzuli limitacyjnej, gdyż większość też FTK opiera się na art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ, a nie na klauzuli odnoszącej się do zasad funkcjonowania UE, FTK, mimo iż poruszał zagadnienie demokratyzacji UE, analizując m.in. pozycję ustrojową i uprawnienia Parlamentu Europejskiego, nie odniósł się do klauzuli gwarancji ustrojowych zawartej w art. 23 ust. 1 zd. 1 UZ. Nie było to jednak możliwe z przyczyn formalnych, gdyż wyrok w sprawie Traktatu z Maastricht oraz w sprawie Traktatu z Lizbony został wydany w wyniku skargi konstytucyjnej na naruszenie indywidualnego prawa z art. 38 ust. 1 UZ. Jak

⁴⁴³ *Ibidem*, s. 32.

⁴⁴⁴ H.P. Ipsen, *Zehn Glossen zum Maastricht-Urteil*, EuR 1994, nr 1, s. 2.

⁴⁴⁵ I. Winkelmann, *op. cit.*, s. 36.

⁴⁴⁶ R.Ch. v. Ooyen, *Die Staatstheorie des Bundesverfassungsgerichts und Europa*, Baden-Baden 2011, s. 27.

⁴⁴⁷ M. Nettesheim, *Ein Individualrecht auf Staatlichkeit? Die Lissabon-Entscheidung des BVerfG*, NJW 2009, s. 2867.

⁴⁴⁸ M. Jestaedt, *op. cit.*, s. 509.

się jednak trafnie wskazuje w literaturze, art. 23 ust. 1 UZ był właściwym *sedes materiae*⁴⁴⁹. W związku z tym FTK rozwinął wiele szczegółowych warunków członkostwa RFN w UE w powiązaniu z zasadą demokracji.

1.4.3. Orzecznictwo w sprawach warunków członkostwa RFN w strefie euro

Istotnym nowym wątkiem w orzecznictwie FTK, rozwijanym od roku 2011 r. są warunki członkostwa RFN w strefie euro, a w szczególności warunki udzielania pomocy finansowej przez RFN innym państwom członkowskim, przechodzącym przez głęboki kryzys finansów publicznych. Seria orzecznicza została rozpoczęta przez wyrok FTK z dnia 7 września 2011 r. w sprawie pomocy finansowej Grecji, a orzeczenia FTK dotyczą aktów prawa krajowego powiązanych z różnymi formami aktów prawnych przyjmowanych w UE lub w powiązaniu z nią w celu stabilizacji finansowej strefy euro. Dominującym zagadnieniem rozwijanym przez FTK w tym kontekście jest realizacja zasady demokracji, a w szczególności zachowanie przez Bundestag kompetencji o istotnym znaczeniu politycznym – odpowiedzialności politycznej za budżet państwa. Na wagę zagadnień poruszonych w ramach tej grupy orzeczeń wskazuje fakt, iż pierwszy wniosek FTK o wydanie orzeczenia prejudycjalnego przez TS UE dotyczył właśnie środków unijnych mających na celu stabilizację strefy euro.

Tabela 4. Zestawienie orzeczeń FTK w sprawach związanych z integracją europejską, omówionych w monografii

Lp.	Data wydania orzeczenia	Sygnatura akt, nazwa sprawy stosowana w monografii, publikator orzeczenia BVerfGE (niem. <i>Bundesverfassungsgerichtentscheidungen</i>) zbiór orzeczeń FTK, tom, strona	Tryb postępowania	Treść orzeczenia	Warunki członkostwa państwa w UE omówione w orzeczeniu
1.	5 lipca 1967 r.	2 BvL 29/63 postanowienie FTK w sprawie prawa EWG BVerfGE 22, s. 134	Pytanie prawne	Pytanie prawne jest niedopuszczalne	Charakter prawny WE, prawa wspólnotowego oraz zakres właściwości FTK w sprawach związanych z integracją
2.	18 października z 1967 r.	1 BvR 248/63 i 216/67 postanowienie FTK w sprawie rozporządzeń EWG BVerfGE 22, s. 293	Skargi konstytucyjne	Skargi zostały odrzucone	Charakter prawny WE i prawa wspólnotowego, przeniesienie praw władczych, relacje pomiędzy prawem krajowym a wspólnotowym, zakres właściwości FTK, zasada poszanowania praw podstawowych

⁴⁴⁹ I. Winkelmann, *op. cit.*, s. 44.

Lp.	Data wydania orzeczenia	Sygnatura akt, nazwa sprawy stosowana w monografii, publikator orzeczenia BVerfGE (niem. <i>Bundesverfassungsgerichtentscheidungen</i>) zbiór orzeczeń FTK, tom, strona	Tryb postępowania	Treść orzeczenia	Warunki członkostwa państwa w UE omówione w orzeczeniu
3.	9 lipca 1971 r.	2 BvR 225/69 postanowienie FTK <i>Milchpulver</i> BVerfGE 31, s. 145	Skarga konstytucyjna	Skarga została oddalona	Charakter prawa wspólnotowego, przeniesienie praw władczych, stosowanie prawa wspólnotowego przez sądy krajowe
4.	29 maja 1974 r.	2 BvL 52/71 postanowienie FTK <i>Solange I</i> BVerfGE 37, s. 271	Pytanie prawne sądu krajowego	Stosowanie przez organy administracji oraz sądy przepisów rozporządzenia w wykładni TS WE nie jest sprzeczne z prawem podstawowym zawartym w UZ	Zasada poszanowania tożsamości konstytucyjnej, zasada poszanowania praw podstawowych, zasada demokracji
5.	25 lipiec 1979 r.	2 BvL 6/77 postanowienie FTK <i>Vielleicht</i> BVerfGE 52, s. 187	Pytanie prawne sądu krajowego	Pytanie prawne jest niedopuszczalne	Relacja pomiędzy prawem krajowym a prawem wspólnotowym, zasada poszanowania praw podstawowych
6.	23 czerwca 1981 r.	2 BvR 1107, 1124/77 i 195/79 postanowienie FTK <i>EUROCONTROL I</i> BVerfGE 58, s. 1	Skargi konstytucyjne	Skargi zostają oddalone	Zasada państwa prawnego, przekazanie praw władczych, zasada tożsamości konstytucyjnej, zasada poszanowania praw podstawowych
7.	10 października 1981 r.	2 BvR 1058/79 postanowienie FTK <i>EUROCONTROL II</i> BVerfGE 59, s. 63	Skarga konstytucyjna	Skarga zostaje oddalona	Zasada państwa prawnego, przekazanie praw władczych
8.	22 października 1986 r.	2 BvR 197/83 postanowienie FTK <i>Solange II</i> BVerfGE 73, s. 339	Skarga konstytucyjna	Skarga zostaje oddalona	Zasada poszanowania tożsamości konstytucyjnej, zasada poszanowania praw podstawowych, TS WE jako sędzia ustawowy

Lp.	Data wydania orzeczenia	Sygnatura akt, nazwa sprawy stosowana w monografii, publikator orzeczenia BVerfGE (niem. <i>Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen</i>) zbiór orzeczeń FTK, tom, strona	Tryb postępowania	Treść orzeczenia	Warunki członkostwa państwa w UE omówione w orzeczeniu
9.	8 kwietnia 1987 r.	2 BvR 687/85 postanowienie FTK <i>Kloppenburg</i> BVerfGE 75, s. 223	Skarga konstytucyjna	Wyrok FTF narusza art. 101 ust. 2 UZ i zostaje uchylony	Doktryna władców traktatów, charakter prawny WE, relacja pomiędzy prawem krajowym a prawem wspólnotowym, zasada państwa prawnego, przekazanie praw władczych, kontrola aktów <i>ultra vires</i>
10.	12 maja 1989 r.	2 BvQ 3/89 postanowienie FTK w sprawie dyrektywy dotyczącej wyrobów tytoniowych niepubl.	Skarga konstytucyjna	Wniosek o zastosowanie środków tymczasowych zostaje oddalony	Zasada poszanowania praw podstawowych, zakres właściwości FTK
11.	28 stycznia 1992 r.	1 BvR 1025/82, 1 BvL 16/83 i 10/91 wyrok FTK dotyczący zakazu pracy nocnej kobiet BVerfGE 85, s. 191	Pytanie prawne Skarga konstytucyjna	Pytanie prawne niedopuszczalne. Skarga konstytucyjna uzasadniona. Postanowienie wyższego sądu krajowego i wyrok sądu rejonowego naruszają prawo podstawowe skarżącej z art. 2 ust. 1 UZ i zostają uchylone	Stosowanie prawa wspólnotowego przez sądu, relacja pomiędzy prawem wspólnotowym a prawem krajowym, zakres właściwości FTK i TS WE
12.	12 października 1993 r.	2 BvR 2134, 2159/92 wyrok FTK w sprawie Traktatu z Maastricht, BVerfGE 89, s. 155	Skargi konstytucyjne	Skarga skarżącego nr 1 została oddalona, a w zakresie dotyczącym ustawy w sprawie zmiany UZ odrzucona. Skarga skarżącego nr 2 zostaje odrzucona	Zasada demokracji, przekazanie praw władczych, charakter prawny UE, doktryna władców traktatów, kontrola aktów <i>ultra vires</i> , zasada poszanowania praw podstawowych, relacje pomiędzy FTK a TS WE

Lp.	Data wydania orzeczenia	Sygnatura akt, nazwa sprawy stosowana w monografii, publikator orzeczenia BVerfGE (niem. <i>Bundesverfassungsgerichtentscheidungen</i>) zbiór orzeczeń FTK, tom, strona	Tryb postępowania	Treść orzeczenia	Warunki członkostwa państwa w UE omówione w orzeczeniu
13.	31 marca 1998 r.	2 BvR 1877/97 i 50/98 postanowienie FTK w sprawie euro BVerfGE 97, s. 350	Skargi konstytucyjne	Skargi konstytucyjne odrzucone	Udział RFN w unii walutowej
14.	17 lutego 2000 r.	2 BvR 1210/98 postanowienie FTK <i>Alcan</i> niepubl.	Skarga konstytucyjna	Skarga nie zostaje przyjęta do rozpatrzenia	Zasada poszanowania praw podstawowych, kontrola aktów <i>ultra vires</i> , relacje pomiędzy prawem krajowym a prawem wspólnotowym
15.	7 czerwca 2000 r.	2 BvL 1/97 postanowienie FTK w sprawie rynku bananów BVerfGE 102, s. 147	Pytanie prawne sądu krajowego	Pytanie prawne jest niedopuszczalne	Zasada poszanowania praw podstawowych, dopuszczalność skarg konstytucyjnych i pytań prawnych dotyczących zgodności aktu prawa pochodnego z UZ
16.	18 lipca 2005 r.	2 BvR 2236/04 wyrok FTK w sprawie ENA BVerfGE 113, s. 273	Skarga konstytucyjna	Ustawa implementująca decyzję ramową o ENA jest nieważna. Postanowienie wyższego sądu krajowego Hamburga narusza prawa skarżącego z art. 16 ust. 2 UZ i zostaje uchylone	Zasada poszanowania praw podstawowych, ochrona państwowości

Lp.	Data wydania orzeczenia	Sygnatura akt, nazwa sprawy stosowana w monografii, publikator orzeczenia BVerfGE (niem. <i>Bundesverfassungsgerichtentscheidungen</i>) zbiór orzeczeń FTK, tom, strona	Tryb postępowania	Treść orzeczenia	Warunki członkostwa państwa w UE omówione w orzeczeniu
17.	30 czerwca 2009 r.	2 BvE 2, 5/08, 2 BvR 1010, 1022, 1259/08, 182/09 wyrok FTK w sprawie Traktatu z Lizbony BVerfGE 123, s. 267	Skargi konstytucyjne, wnioski o rozstrzygnięcie sporu pomiędzy organami konstytucyjnymi	Wnioski zostają częściowo odrzucone, a częściowo oddalone, skargi zostają częściowo oddalone. Ustawa o rozszerzeniu i wzmocnieniu praw Bundestagu została uznana za niezgodną z UZ, a akt ratyfikacji nie może zostać złożony do momentu zmiany ustawy	Zasada poszanowania tożsamości, ochrona suwerenności, charakter prawny UE, kontrola aktów <i>ultra vires</i> , przekazywanie praw władczych, zasada demokracji, szczególna odpowiedzialność integracyjna rządu federalnego i organów ustawodawczych
18.	6 lipca 2010 r.	2 BvR 2661/106 postanowienie FTK <i>Honeywell</i> BVerfGE 126, s. 286	Skarga konstytucyjna	Skarga konstytucyjna zostaje oddalona	Kontrola aktów <i>ultra vires</i> , zasada przychylności wobec integracji europejskiej, relacje pomiędzy FTK a TS UE, stosowanie wniosku o wydanie orzeczenia prejudycjalnego
19.	7 września 2011 r.	2 BvR 987, 1485, 1099/10 wyrok FTK w sprawie pomocy dla Grecji BVerfGE 129, s. 124	Skarga konstytucyjna o naruszenie art. 38 ust. 1, art. 14 ust. 1 i art. 2 ust. 1 UZ	Skargi zostają oddalone	Zasada demokracji, w szczególności zasada odpowiedzialności parlamentarnej za budżet
20.	28 stycznia 2012 r.	2 BvE 8/11 wyrok w sprawie gremium specjalnego BVerfGE 130, s. 318	Wniosek o rozstrzygnięcie sporu pomiędzy organami konstytucyjnymi	§ 3 ust. 3 ustawy o przejęciu gwarancji w ramach EFSM narusza prawa wnioskodawcy z art. 38 ust. 1 zd. 2 UZ	Zasada demokracji, w szczególności zasada demokracji przedstawicielskiej oraz zasada równego statusu posłów

Lp.	Data wydania orzeczenia	Sygnatura akt, nazwa sprawy stosowana w monografii, publikator orzeczenia BVerfGE (niem. <i>Bundesverfassungsgerichtentscheidungen</i>) zbiór orzeczeń FTK, tom, strona	Tryb postępowania	Treść orzeczenia	Warunki członkostwa państwa w UE omówione w orzeczeniu
21.	19 czerwca 2012 r.	2 BvE 4/11 wyrok FTK w sprawie udzielania Bundestagowi informacji BVerfGE 132, s. 195.	Wniosek o rozstrzygnięcie sporu pomiędzy organami konstytucyjnymi	Rząd federalny naruszył prawo Bundestagu do informacji w sprawach UE	Zasada demokracji, prawo Bundestagu do współdziałania w sprawach UE, w tym prawo do informacji, pojęcie spraw UE, zasada trójpodziału władzy
22.	12 września 2012 r.	2 BvR 1390/12 wyrok w sprawie środków tymczasowych dotyczących traktatów stabilizujących strefę euro BVerfGE 132, s. 195	Wnioski o zastosowanie środków tymczasowych	Wnioski zostają oddalone	Zasada demokracji, w tym odpowiedzialność Bundestagu za budżet, przeniesienie praw władczych, sprawy UE
23.	14 stycznia 2014 r.	2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13 i 2 BvE 13/13 postanowienie w sprawie wniesienia wniosku prejudycjalnego BVerfGE 134, s. 366	Postanowienie o wniesieniu wniosku o wydanie orzeczenia prejudycjalnego przez TS UE	Orzeczenie prejudycjalne TS UE w sprawie OMT wyrok TS UE z 16 czerwca 2015 r., C- 62/14	Kontrola aktów <i>ultra vires</i> – w świetle wyroku TS UE w sprawie C-62/14 nie doszło do naruszenia zasady kompetencji przekazanych: „Artykuł 119 TFUE, art. 123 ust. 1 TFUE oraz art. 127 ust. 1 i 2 TFUE, a także art. 17–24 protokołu (nr 4) w sprawie statutu ESBC i EBC należy rozumieć w ten sposób, że upoważniają one ESBC do przyjęcia programu skupu obligacji skarbowych na rynkach wtórnych takiego jak ten ogłoszony w komunikacie prasowym, o którym mowa w protokole z 340. posiedzenia Rady Prezesów EBC z dnia 5 i 6 września 2012 r.”

Lp.	Data wydania orzeczenia	Sygnatura akt, nazwa sprawy stosowana w monografii, publikator orzeczenia BVerfGE (niem. <i>Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen</i>) zbiór orzeczeń FTK, tom, strona	Tryb postępowania	Treść orzeczenia	Warunki członkostwa państwa w UE omówione w orzeczeniu
24.	18 marca 2014 r.	2 BvE 6/12 wyrok w sprawie traktatów stabilizujących strefę euro, BVerfGE 135, s. 317	Skargi konstytucyjne oraz wnioski o rozstrzygnięcie sporu pomiędzy organami konstytucyjnymi	Skargi konstytucyjne i wniosku zostają odrzucone bądź oddalone	Zasada demokracji, w tym odpowiedzialność Bundestagu za budżet, kontrola Bundestagu nad EMS oraz konieczność zachowania relacji legitymizacyjnej pomiędzy Bundestagiem a radą gubernatorów EMS poprzez zachowanie prawa weta w tejże radzie

Źródło: opracowanie własne.

2. Trybunał Konstytucyjny

Poniżej zostanie omówiona pozycja ustrojowa TK oraz jego orzecznictwo w sprawach związanych z integracją europejską. Ze względu na obszerną literaturę dotyczącą tego organu konstytucyjnego poniższe omówienie będzie miało charakter bardzo skrótowy i nie obejmie takich zagadnień, jak skład i organizacja TK czy zasady postępowania przed TK.

2.1. Pozycja ustrojowa TK

Trybunał Konstytucyjny został wprowadzony do systemu ustrojowego Polski w wyniku nowelizacji Konstytucji z 1952 r.⁴⁵⁰ Na mocy tejże nowelizacji, dokonanej w 1982 r., nie został on umieszczony w rozdz. 7 zatytułowanym *Sąd i prokuratura*, ale w rozdz. 4, łącznie z Trybunałem Stanu, Najwyższą Izbą Kontroli, RPO i Krajową Radą Radiofonii i Telewizji. Systematyka ta została zachowana również po uchwaleniu w 1992 r. Małej Konstytucji. Powyższe rozwiązanie normatywne stało się podstawą wątpliwości co do charakteru prawnego tego organu, gdyż nie został umieszczony w rozdz. 7 Konstytucji z 1952 r., zatytułowanym *Sąd i prokuratura*⁴⁵¹. L. Garlicki wymienia następujące przesłanki dla takiego rozwiązania normatywnego: niejasności koncepcyjne co do usytuowania ustrojowego Trybunału, jak i niechęć do akcentowania jego niezależnej pozycji⁴⁵².

⁴⁵⁰ Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. Nr 11, poz. 83. Szczegółowe zasady funkcjonowania organu zostały sprecyzowane w ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 22, poz. 98 z późn. zm.; co do okoliczności utworzenia TK, Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 53 i n.

⁴⁵¹ Z. Czeszejko-Sochacki, *Zarys modelu polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] red. E. Zwierchowski, *Prawo i kontrola jego zgodności z Konstytucją*, Warszawa 1997, s. 88 i n.

⁴⁵² L. Garlicki, *Rozdział VIII „Sądy i trybunały”...*, s. 2.

Diametralna zmiana nastąpiła wraz z uchwaleniem Konstytucji RP w 1997 r. Rozdz. VIII Konstytucji został zatytułowany *Sądy i trybunały*, które w świetle art. 173 Konstytucji tworzą odrębną władzę. Na gruncie obecnie obowiązującej Konstytucji obowiązuje inny podział, mianowicie na organy władzy sądowniczej, w ramach których wyróżnione zostały sądy, sprawujące wymiar sprawiedliwości, oraz Trybunał Konstytucyjny. Zgodnie bowiem z art. 175 ust. 1 Konstytucji wymiar sprawiedliwości w RP sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. W świetle powyższych przepisów Trybunał Konstytucyjny jest organem władzy sądowniczej, ale nie jest sądem, bowiem nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości, ani w sensie formalnym, ani materialnym⁴⁵³. K. Wojtyczek stwierdza, iż, co prawda, TK rozstrzyga spory prawne, ale mają one specyficzny charakter: związane są z Konstytucją oraz zazwyczaj mają duże znaczenie polityczne. TK różni się od sądów także pod innymi względami: jego status w Konstytucji został unormowany wyjątkowo szczegółowo, odmienny jest tryb wyboru jego członków, a postępowanie przez TK jest jednoinstancyjne⁴⁵⁴.

Zasady funkcjonowania TK są jednak zbliżone do zasad funkcjonowania sądów, co zadecydowało o jego umieszczeniu w rozdz. VIII Konstytucji. Należy wspomnieć o zasadzie niezawisłości sędziowskiej, a także zasadach postępowania przed TK wzorowanych na zasadach procedury sądowej.

Zakres jego właściwości został określony wyczerpująco w art. 188 Konstytucji, nie może zostać zmieniony przez ustawodawcę zwykłego i obejmuje kontrolę norm (pkt 1–3), orzekanie o konstytucyjności celów i działalności partii politycznych (pkt 4) oraz o skargach konstytucyjnych (pkt 5)⁴⁵⁵.

Biorąc pod uwagę orzecznictwo FTK w sprawach związanych z integracją europejską, rysuje się istotna różnica pomiędzy środkami prawnymi inicjującymi te sprawy. W RFN jest to skarga konstytucyjna, w Polsce wniosek o dokonane następczej kontroli przepisu prawa zawartego w umowie międzynarodowej lub ustawie. Ma to niewątpliwie związek z innym modelem skargi konstytucyjnej, przyjętym w Polsce, a więc skargą na niekonstytucyjność aktu prawnego, która nie dotyczy jednocześnie rozstrzygnięcia, które zostało wydane na podstawie normy prawnej, uznanej za niekonstytucyjną. Orzeczenie TK w świetle art. 190 ust. 4 Konstytucji stanowi bowiem jedynie podstawę do wszczęcia postępowania zmierzającego do uchylenia orzeczenia lub decyzji⁴⁵⁶. W związku z tym w literaturze proponowane są zmiany w odniesieniu do instytucji skargi konstytucyjnej, polegające na możliwości wniesienia skargi przeciwko ostatecznemu rozstrzygnięciu

⁴⁵³ M. Zubik, *Status prawny sędziego Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 22; Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne...*, s. 93 i n.

⁴⁵⁴ K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne...*, s. 90 i n.

⁴⁵⁵ L. Garlicki, *Rozdział VIII „Sądy i trybunały”...*, s. 3.

⁴⁵⁶ J. Trzeński, *Rozdział II „Wolności, prawa i obowiązki...”*, art. 79 Konstytucji RP, [w:] red. L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom I, Warszawa 1999, s. 2 i n.

indywidualnemu⁴⁵⁷ lub na możliwości uchylecia lub zmiany indywidualnego rozstrzygnięcia na etapie postępowania przed TK⁴⁵⁸.

Zarówno wymienione cechy, jak i zakres właściwości TK powoduje, iż w pełni odpowiada on europejskiemu modelowi organu, dokonującego kontroli konstytucyjności prawa: ma bowiem status konstytucyjny, wyłączność rozstrzygania spraw konstytucyjnych, jego członkowie są powoływani przez Sejm, w większości nie są zawodowymi sędziami, zasady działania i procedury nadają mu charakter organu władzy sądowniczej, a jednocześnie jest on usytuowany poza systemem sądownictwa⁴⁵⁹.

2.2. Orzecznictwo TK w sprawach związanych z integracją europejską

W kolejnych rozdziałach monografii przedmiotem analizy będą orzeczenia TK z lat 2003–2015. Podobnie jak w przypadku orzecznictwa FTK przedmiotem analizy nie są wszystkie orzeczenia związane z członkostwem Polski w UE, dokonano bowiem wyboru orzeczeń istotnych z punktu widzenia tematu monografii, w których zostały zawarte lub doprecyzowane warunki członkostwa Polski w UE. Pojęcie „spraw związanych z członkostwem Polski w UE” należy rozumieć szeroko, podobnie jak pojęcie spraw z „elementem europejskim”, stosowane przez S. Biernata, który dokonuje wyczerpującej systematyzacji tego typu spraw, wyróżniając na podstawie art. 188 Konstytucji: 1) kontrolę zgodności ustaw z Konstytucją, przy czym celem przedmiotowej ustawy mogło być wdrożenie prawa UE lub ustawa była konieczna do prawidłowego wykonywania obowiązków wynikających z prawa UE lub konstytucyjność ustawy była oceniana z uwzględnieniem prawa UE, 2) kontrolę zgodności umów międzynarodowych z Konstytucją, 3) kontrolę zgodności ustawy z traktatami, 4) rozstrzyganie sporu kompetencyjnego⁴⁶⁰. Do tego katalogu należy jeszcze dodać 5) rozstrzyganie w sprawie skargi konstytucyjnej.

Pomimo iż przedmiotem analizy są orzeczenia wydane w ciągu zaledwie 12 lat, ich liczba jest tylko o 1/3 mniejsza w porównaniu z liczbą analizowanych orzeczeń FTK. Świadczy to niewątpliwie o intensywnej obecności prawa unijnego w polskim porządku prawnym. *Last but not least* TK wniósł pierwszy wniosek o wydanie orzeczenia prejudycjalnego do TS UE po 11 latach od przystąpienia Polski do UE, a FTK po 56 latach od przystąpienia RFN do WE.

Ze względu na stosunkowo krótki okres członkostwa Polski w UE, trudno dokonać periodyzacji orzecznictwa TK w tym zakresie. W literaturze występuje podział na orzecznictwo przedakcesyjne i poakcesyjne. W orzecznictwie przedakcesyjnym nie formułowano z oczywistych względów warunków członkostwa Polski w UE, jedyną zasadą rozwijaną w tym okresie, którą można zakwalifikować jako wspomniany warunek, była zasada

⁴⁵⁷ L. Garlicki, *Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2010, s. 21.

⁴⁵⁸ M. Safjan, *Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – próba spojrzenia w przyszłość*, [w:] *Księga XXV-lecia...*, s. 26; P. Tuleja, *Czy ewolucja ustrojowa Trybunału...*, s. 361.

⁴⁵⁹ Z. Czeszejko-Sochacki, *Zarys modelu polskiego Trybunału...*, s. 98.

⁴⁶⁰ S. Biernat, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] red. S. Biernat, S. Dudzik, *Doświadczenia prawne pierwszych lat członkostwa Polski w UE*, Warszawa 2011, s. 66 i n.

przychylności wobec procesu integracji europejskiej, w szczególności zasada prounijnej wykładni prawa krajowego.

Niewątpliwie kluczowe znaczenie dla kształtowania przez TK warunków członkostwa Polski w UE miały wyroki wydane po 2004 r. na skutek wniesienia wniosków przez grupy posłów lub senatorów o dokonanie następcej kontroli w trybie art. 188 pkt 1 Konstytucji zgodności umowy międzynarodowej z Konstytucją – odpowiednio Traktatu akcesyjnego oraz Traktatu z Lizbony. Są to niewątpliwie orzeczenia najbardziej obszerne, które zawierają również najwięcej refleksji o charakterze ogólnym, odnoszącym się do przedmiotu monografii. Wskazuje na to również konstrukcja uzasadnienia tych wyroków. W obu przypadkach analiza zarzutów wnioskodawców co do zgodności przepisów traktatów z Konstytucją została poprzedzona obszernymi wywodami odnoszącymi się do warunków uczestnictwa Polski w UE. W wyroku w sprawie Traktatu akcesyjnego zagadnieniem wiodącym była niewątpliwie zasada nadrzędności Konstytucji oraz zagadnienie przekazywania kompetencji na rzecz WE. Natomiast w wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony była to zasada zachowania suwerenności w procesie integracji europejskiej oraz zasada poszanowania tożsamości konstytucyjnej. O ile jeszcze, w wyroku dotyczącym Traktatu akcesyjnego zostały zachowane proporcje pomiędzy wspomnianą częścią ogólną a częścią zawierającą analizę zarzutów wnioskodawców, to w wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony wywodom o charakterze ogólnym poświęcono 23 strony, a analizie zarzutów szczegółowych jedynie 10 stron uzasadnienia. Również uzasadnienie wyroku w sprawie ustawy o ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej posiada szczególną strukturę – bardzo rozbudowaną część ogólną zawartą w tezach III.2–III.6 oraz stosunkowo krótką część poświęconą analizie zarzutów wnioskodawcy – III.7–III.8.

TK, podobnie zresztą jak sądy konstytucyjne w innych państwach członkowskich, traktuje postępowania w sprawie zgodności traktatów zawieranych w ramach UE z Konstytucją jako okazję do kształtowania doktryny konstytucyjnej odnoszącej się do warunków członkostwa Polski w UE. Natomiast w porównaniu z kilkudziesięcio-, a nawet kilkusetstronicowymi wywodami FTK, uzasadnienia polskich orzeczeń nie są nadmiernie rozbudowane, przy czym bynajmniej nie może to być postrzegane jako ich wada.

TK sam dostrzega wyjątkowość powyżej wspomnianej kategorii spraw. Znalazło to wyraz w uzasadnieniu wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony. Ze względu na znaczenie tej tezy dla specyfiki orzecznictwa TK w sprawach UE zostanie ona przytoczona w obszernym fragmencie: „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 [podkreślenie aut.]”⁴⁶¹. W związku z powyższym każdorazowa zmiana w zasadach funkcjonowania UE wręcz „wymaga sprawdzenia pozostającego z nim w korelacji systemu mechanizmów i gwarancji w prawie krajowym [...], co potwierdza praktyka europejskich trybunałów i sądów konstytucyjnych”. Powyższa teza implikuje, że istnieje niemalże obowiązek dokonania kontroli konstytucyjności traktatów rewizyjnych. Podobnie postępują sądy konstytucyjne innych państw członkowskich, których orzeczenia w sprawie Traktatu z Lizbony zostały *nota bene* w wyroku polskiego TK uwzględnione. W tym kontekście TK postrzega siebie ewidentnie jako członka europejskiej wspólnoty trybunałów konstytucyjnych.

Należy jednak zauważyć, iż to nie system mechanizmów i gwarancji krajowych podlega sprawdzeniu. System gwarancji krajowych może ewentualnie podlegać ocenie, czy jest wystarczający na danym etapie integracji europejskiej, ale trudno sobie wyobrazić, by ta ocena była dokonywana przez Trybunał Konstytucyjny, który w tym zakresie może pełnić rolę raczej sygnalizacyjną, choć z drugiej strony znane są jego orzeczenia, w których TK wyraźnie postuluje konieczność zmiany Konstytucji. Wydaje się jednak, iż jest to raczej rola z jednej strony nauki prawa, a z drugiej kręgów politycznych, a potem ewentualnie ustrojodawcy. Krajowy „system mechanizmów i gwarancji” jest natomiast, zgodnie z eksponowaną w orzecznictwie TK zasadą nadrzędności Konstytucji, wzorcem, według którego następuje kontrola stopnia korelacji przepisów unijnych z przepisami krajowymi. Za niezbyt fortunne należy przy tym uznać stosowanie pojęcia mechanizmu, które nie jest raczej tradycyjnym pojęciem prawa konstytucyjnego. Wydaje się, iż w ramach przedmiotowej kontroli właśnie stosowane mogłoby być pojęcie konstytucyjnych warunków członkostwa lub konstytucyjnych zasad członkostwa Polski w UE.

TK w powyżej przedstawionej tezie definiuje także cel kontroli konstytucyjności aktów prawa unijnego, przede wszystkim traktatowego. Według TK kontrola pełni funkcję ochronną – przed przekroczeniem „granic i miar”, które chronią suwerenność. Zauważyć należy przy tym, iż te „granice i miary” to zasady wywiedzione z art. 8, 90 i 91 Konstytucji, określane w orzecznictwie TK jako „kotwice normatywne”, ale owe „granice i miary” są także współtworzone przez TK, co będzie przedmiotem analizy w dalszych rozdziałach monografii.

Wspomniane powyżej orzeczenia niewątpliwie zawierają podstawowe elementy konstrukcyjne doktryny TK w sprawie warunków członkostwa państwa w UE, nie jest to jednak materiał, który pozwalałby na całościową rekonstrukcję wspomnianych warunków. Może ona być dokonana tylko po uwzględnieniu kilkunastu innych orzeczeń wydanych także w trybie rozpatrywania skargi konstytucyjnej, pytania prawnego, czy też kontroli prewencyjnej ustawy inicjowanej przez Prezydenta RP⁴⁶². Są to orzeczenia zdecydowanie krótsze, ale warte zainteresowania przynajmniej z dwóch powodów. Po pierwsze zawierają nieraz rozstrzygnięcia kluczowe dla ukształtowania warunków członkostwa Polski w UE – wymienić można tutaj wyrok w sprawie ENA, wyrok dopuszczający skargę konstytucyjną na akt unijnego prawa pochodnego, czy też postanowienie, w którym TK uznał za niedopuszczalne pytanie prawne o zgodność ustawy z traktatem. Po drugie wspomniane orzeczenia ukazują

⁴⁶¹ Wyrok TK w sprawie K 32/09, teza III.2.3.

⁴⁶² Por. S. Biernat, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej*..., s. 67 i n.

praktykę stosowania prawa unijnego w Polsce, ewentualne punkty sporne, a także kierunki, w których w przyszłości może rozwijać się doktryna orzecznicza.

Analiza orzecznictwa TK w sprawach członkostwa Polski w UE miała na celu określenie warunków członkostwa Polski w UE w świetle tychże orzeczeń. Wyniki tej analizy na tle orzecznictwa FTK zostaną przedstawione w kolejnych rozdziałach. Szczegółowa lektura uzasadnień kilkudziesięciu polskich i niemieckich orzeczeń, abstrahując od treści merytorycznych, pozwala na ocenę struktury orzeczeń polskiego TK w sprawach związanych z członkostwem Polski w UE.

In plus wyróżnia się tutaj jeden z pierwszych wyroków związanych z funkcjonowaniem Polski jako członka UE, mianowicie wyrok z dnia 12 stycznia 2005 r. w sprawie K 24/04. Uzasadnienie wyroku jest zwarte, brak jest zbyt rozbudowanych wywodów o charakterze ogólnym, jest logiczne, spójne i zawiera wszystkie istotne elementy pozwalające na identyfikację tego orzeczenia jako orzeczenia wydanego w ramach europejskiej wspólnoty trybunałów konstytucyjnych, chociaż nie ma w nim bezpośredniego odwołania do orzeczeń trybunałów konstytucyjnych innych państw członkowskich. W pierwszej kolejności analizie podlegają przepisy prawa polskiego, dokonywana jest ona jednak ze świadomością, iż „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”⁴⁶³. Następnie w uzasadnieniu zostają uwzględnione rozwiązania prawa unijnego odnoszące się do zagadnienia udziału parlamentów krajowych w stanowieniu prawa pochodnego. Powyższe wywody nie są zbyt obszerne, ale konieczne do wydania poprawnego rozstrzygnięcia, w kontekście unijnym, w tym deficytu demokracji. Wyrok dotyczy bowiem zgodności ustawy polskiej z Konstytucją, ale ustawa reguluje funkcjonowanie organów władzy państwowej związane ze stanowieniem prawa pochodnego. Kolejnym istotnym elementem jest analiza modeli udziału parlamentów krajowych w sprawach unijnych, stosowanych w innych państwach członkowskich. Dzięki tak skonstruowanemu orzeczeniu TK mógł rzeczywiście zastosować zasadę wykładni Konstytucji przyjaznej dla integracji europejskiej i wydać orzeczenie prawidłowe z punktu widzenia prawa unijnego. Należy przy tym zaznaczyć, iż przepisy Konstytucji pozostają zasadniczym wzorcem kontroli w sprawach rozstrzyganych przez TK, jednakże w sprawach związanych z członkostwem Polski w UE powinny zostać one osadzone w kontekście europejskim.

Kolejnym orzeczeniem zasługującym na uznanie z punktu widzenia konstrukcji uzasadnienia, abstrahując od kontrowersyjnej treści merytorycznej, jest wyrok w sprawie SK 45/09. Struktura uzasadnienia jest spójna, pozwala na śledzenie toku wyводу sędziów, brak jest wtęgotów niezwiązanych z przedmiotem wyroku, a refleksje o charakterze ogólnym zostały ograniczone zasadniczo do niezbędnych. Natomiast do orzeczeń, w odniesieniu do których rekonstrukcja wyvodu należała do najtrudniejszych, należy niewątpliwie wyrok w sprawie Traktatu z Lizbony, ze względu na swoją niespójność, a miejscami wręcz wewnętrzną sprzeczność i powtórzenia. W uzasadnieniu zawarto bardzo rozbudowane refleksje

⁴⁶³ Wyrok TK w sprawie K 24/04, teza III.1.

o charakterze ogólnym, natomiast analiza zarzutów zawartych we wnioskach o zbadanie zgodności przedmiotowego traktatu pozostawia w wielu punktach niedosyt.

Tabela 5. Zestawienie orzeczeń TK w sprawach związanych z integracją europejską, omówionych w monografii

Lp.	Data wydania orzeczenia	Sygnatura akt, publikator orzeczenia	Tryb postępowania	Treść orzeczenia	Warunki członkostwa państwa w UE omówione w orzeczeniu
1.	27 maja 2003 r.	K 11/03 Z.U. 2003, nr 5A, poz. 43	Wnioski grup posłów o zbadanie zgodności ustawy o referendum ogólnokrajowym z dnia 14 marca 2003 r. z Konstytucją	Ustawa jest zgodna z Konstytucją	Przesłanki przekazania kompetencji na podstawie art. 90 Konstytucji, zasada przychylności wobec procesu integracji europejskiej, zasada wykładni prounijnej prawa krajowego, zasada suwerenności Narodu
2.	31 maja 2004 r.	K 14/04 Z.U. 2004, nr 5A, poz. 47	Wniosek grupy posłów o zbadanie zgodności: art. 8 oraz art. 9 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego z Konstytucją	Ustawa nie jest niezgodna z Konstytucją	Zasada suwerenności Narodu
3.	12 stycznia 2005 r.	K 24/04 Z.U. 2005, nr 1A, poz. 3	Wniosek grupy senatorów o zbadanie zgodności ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach europejskich z Konstytucją	Niezgodność art. 9 ustawy z art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1 Konstytucji	Zasada suwerenności Narodu, zasada współdziałania organów władzy państwowej w sprawach UE
4.	27 kwietnia 2005 r.	P 1/05 Z.U. 2005, nr 4A, poz. 42	Pytanie prawne sądu krajowego o zgodność przepisu ustawy stanowiącej implementację decyzji ramowej o ENA z Konstytucją	Art. 607t § 1 k.p.k. jest niezgodny z art. 55 ust. 1 Konstytucji	Zasada nadrzędności Konstytucji, przychylności wobec prawa międzynarodowego, prounijnej wykładni prawa krajowego, poszanowania wolności i praw człowieka

Lp.	Data wydania orzeczenia	Sygnatura akt, publikator orzeczenia	Tryb postępowania	Treść orzeczenia	Warunki członkostwa państwa w UE omówione w orzeczeniu
5.	11 maja 2005 r.	K 18/04 Z.U. 2005, nr 5A, poz. 49	Wnioski grup posłów o zbadanie zgodności aktów stanowiących podstawę członkostwa Polski w UE z Konstytucją	Przepisy Traktatu akcesyjnego wymienione we wnioskach są zgodne z Konstytucją	Zasada nadrzędności Konstytucji, warunki przekazania kompetencji na rzecz WE i UE, zasada obopólnie przyjaznej wykładni, doktryna władców traktatów, kontrola aktów <i>ultra vires</i> , zasada poszanowania wolności i praw człowieka, zasada suwerenności Narodu, relacja TK a TS UE, zakres kontroli TK
6.	7 listopada 2007 r.	K 18/06 Z.U. 2007, nr 10A, poz. 122	Wniosek RPO o zbadanie zgodności przepisów ustawy z Konstytucją	Art. 26 ust. 1 pkt 2 oraz art. 27 b ust. 1 o podatku dochodowym od osób fizycznych są niezgodne z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji	Relacje pomiędzy TK a TS WE zasada prounijnej wykładni prawa krajowego
7.	19 grudnia 2007 r.	P 37/05 Z.U. 2006, nr 11A, poz. 177	Pytanie prawne sądu krajowego czy art. 80 ustawy o podatku akcyzowym jest zgodny z art. 91 zd. 1 Konstytucji	Umorzenie postępowania ze względu na jego niedopuszczalność	Relacje pomiędzy TK a TS WE, zasada przychylności wobec prawa międzynarodowego, zasada pierwszeństwa stosowania prawa unijnego
8.	18 lutego 2009 r.	Kp 3/08 Z.U. 2009, nr 21, poz. 9	Wniosek Prezydenta o zbadanie zgodności ustawy o upoważnieniu Prezydenta do złożenia oświadczenia o uznaniu właściwości TS WE z art. 45 ust. 1 Konstytucji	Ustawa zgodna z art. 45 ust. 1 Konstytucji	Przesłanki przekazania kompetencji, zasada poszanowania wolności i prawa człowieka

Lp.	Data wydania orzeczenia	Sygnatura akt, publikator orzeczenia	Tryb postępowania	Treść orzeczenia	Warunki członkostwa państwa w UE omówione w orzeczeniu
9.	20 maja 2009 r.	Kpt 2/08 Z.U. 2009, nr 5A, poz. 78	Wniosek Prezesa Rady Ministrów o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego	Uznanie kompetencji Prezesa Rady Ministrów do reprezentowania RP na posiedzeniach Rady Europejskiej	Zasada przychyłnej prawu międzynarodowemu wykładni prawa krajowego, zasada współdziałania organów państwowych, przekazanie kompetencji, zasada suwerenności i integralności terytorialnej
10.	16 lipca 2009 r.	Kp 4/08 Z.U. 2009, nr 7, poz. 112	Wniosek Prezydenta o zbadanie zgodności przepisów ustawy o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi z Konstytucją	Przepis ustawy jest niezgodny z Konstytucją	Zasada suwerenności Narodu, zasada obopólnie przyjaźnej wykładni
11.	5 października 2010 r.	SK 26/08 Z.U. 2010, nr 8A, poz. 73.	Skarga konstytucyjna	Art. 607p § 1 pkt 5 k.p.k. jest zgodny z art. 45 ust. 1 i art. 42 ust. 2 w związku z art. 55 ust. 4 Konstytucji	Zakres kognicji TK, zasada prounijnej wykładni prawa krajowego, zasada poszanowania wolności i praw człowieka
12.	24 listopada 2010 r.	K 32/09 Z.U. 2010, nr 9A, poz. 108	Wniosek grupy posłów i wniosek grupy senatorów o zbadanie zgodności Traktatu z Lizbony z Konstytucją	Przepisy Traktatu z Lizbony wymienione we wnioskach są zgodne z Konstytucją	Zasada suwerenności, zasada nadrzędności Konstytucji, zasada poszanowania tożsamości konstytucyjnej, zasada poszanowania wolności i praw człowieka, zasada suwerenności Narodu, warunki przekazywania kompetencji, doktryna władców traktatów, kontrola aktów <i>ultra vires</i>

Lp.	Data wydania orzeczenia	Sygnatura akt, publikator orzeczenia	Tryb postępowania	Treść orzeczenia	Warunki członkostwa państwa w UE omówione w orzeczeniu
13.	16 listopada 2011 r.	SK 45/09 Z.U. 2011, nr 9A, poz. 97	Skarga konstytucyjna	Przepis rozporządzenia unijnego zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji	Zakres kognicji TK, relacje pomiędzy TK a TS UE, zasada poszanowania wolności i praw człowieka, zasada przychylności wobec integracji europejskiej, zasada nadrzędności Konstytucji
14.	26 czerwca 2012 r.	K 33/12 Z.U. 2012, nr 5A, poz. 63	Wniosek posłów o zbadanie zgodności ustawy o ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej dotyczącej zmiany art. 136 TFUE z art. 90 ust. 1 Konstytucji	Ustawa nie jest niezgodna z Konstytucją	Przesłanki przekazania kompetencji, zasada przychylności wobec integracji europejskiej
15.	21 maja 2013 r.	K 11/13 Z.U. 2013, nr 4A poz. 52	Wniosek grupy posłów o zbadanie zgodności ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację paktu fiskalnego oraz paktu fiskalnego z Konstytucją	Postanowienie o umorzeniu postępowania w zakresie kontroli zgodności paktu fiskalnego z Konstytucją ze względu na brak jego ratyfikacji	
16.	7 lipca 2015 r.	K 61/13 Z.U. 2015, nr 7A, poz. 103	Postanowienie o wniesieniu wniosku o wydanie orzeczenia prejudycjalnego		

Źródło: opracowanie własne.

3. Europejska wspólnota trybunałów konstytucyjnych *in progress*?

Pojęcie europejskiej wspólnoty trybunałów konstytucyjnych nie może być postrzegane wyłącznie w kategorii symbolicznej, ani heurystycznej. Ma ono bowiem samodzielne znaczenie, dzięki istniejącym zarówno w prawie unijnym, jak i krajowym strukturom oraz kompetencjom trybunałów wchodzących w skład tej wspólnoty. ETPCz gwarantuje prawidłowe stosowanie EKPCz w państwach – stronach Konwencji, a TS UE dokonuje,

w ramach powierzonych mu kompetencji, autorytatywnej wykładni prawa unijnego⁴⁶⁴, sądy krajowe poszukują natomiast najlepszego rozwiązania spraw przed nimi zawisłych, sięgając po wiedzę podmiotów zewnętrznych.

W związku z tym gotowość sądów krajowych oraz trybunałów konstytucyjnych, do wnoszenia wniosków o wydanie orzeczenia prejudycjalnego należy postrzegać jako urzędowy fakt. Zarówno FTK, jak i TK są członkami wspólnoty trybunałów konstytucyjnych i zaczynają ją aktywnie współtworzyć w wymiarze zewnętrznym poprzez zadanie pierwszych pytań prejudycjalnych. Należy jednak nadmienić, iż istnieją znaczące różnice pomiędzy oboma Trybunałami i w tej kwestii. FTK zadał swoje pierwsze pytanie prejudycjalne w 2014 r., a więc po 56 latach funkcjonowania RFN jako członka WE, a następnie UE. Polski TK dokonał tego już po 11 latach od przystąpienia Polski do UE. Ponadto występują istotne różnice, jeśli chodzi o kontekst pytania prawnego skierowanego z Karlsruhe, a pytania wystosowanego z Warszawy.

3.1. Pierwszy wniosek o wydanie orzeczenia prejudycjalnego złożony przez FTK

W kolejnych rozdziałach omówiony zostanie cały cykl orzeczeń FTK związany ze środkami przyjmowanymi przez państwa członkowskie w celu stabilizacji strefy euro, tworzący najnowszy rozdział w *chain novel* pisanej przez FTK⁴⁶⁵. W związku z tymi zagadnieniami zostały złożone m.in. skargi o naruszenie praw podstawowych przez ustawy wyrażające zgodę na związanie się: decyzją Rady Europejskiej z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 TFUE, Traktatem ustanawiającym Europejski Mechanizm Stabilności⁴⁶⁶ oraz Traktatem o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (dalej jako Traktat fiskalny)⁴⁶⁷, a także przez ustawę o udziale finansowym RFN w EMS⁴⁶⁸. Oprócz tego przedmiotem skargi były też akty unijnego prawa pochodnego wchodzące w skład tzw. sześciopaku (ang. *Sixpack*), mające na celu wzmocnienie dyscypliny budżetowej państw Eurogrupy⁴⁶⁹. FTK w wyroku z dnia 18 marca 2014 r. uznał zaskarżone akty za zgodne

⁴⁶⁴ H. Bethge, *op. cit.*, nb. 15a.

⁴⁶⁵ Kontekst orzeczeń przedstawiony przez J. Barcz, *Traktat z Lizbony*..., s. 45 i n., a także *idem*, *Orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego wobec reformy strefy euro*..., s. 27 i n.

⁴⁶⁶ Ustawa z 13 września 2012 r., BGBl. II, s. 981; ujednolicona wersja TEMS dostępna w języku angielskim, por. <http://www.esm.europa.eu/pdf/ESM%20Treaty%20consolidated%2013-03-2014.pdf> [dostęp 15.10.2015], zwięźle co do genezy i treści traktatu J. Barcz, *Główne kierunki reformy ustrojowej post-lizbońskiej Unii Europejskiej*, Piaseczno 2015, s. 136 i n.

⁴⁶⁷ Ustawa z 13 września 2012 r., BGBl. II, s. 1006; tekst Traktatu fiskalnego w języku polskim, por. http://www.european-council.europa.eu/media/639256/16_-tscg.pl.12.pdf [dostęp 20.05.2015]; zasadnicze etapy procesu decyzyjnego na poziomie UE w odniesieniu do wyżej wymienionych aktów zostały przedstawione m.in. w: C. Herma, *Aspekty proceduralne i prawne negocjacji w sprawie Traktatu o unii fiskalnej*, s. 29 oraz A. Socha, *Procedura kładki: aspekty proceduralne*, s. 115, [w:] J. Barcz, *Rewizja Traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2012; zwięźle co do treści traktatu: J. Barcz, *Główne kierunki reformy ustrojowej*..., s. 144.

⁴⁶⁸ Ustawa z 13 września 2012 r., BGBl. I, s. 1918. Wszystkie ustawy zostały podpisane przez prezydenta RFN po wydaniu wyroku w sprawie zastosowania środków tymczasowych mających na celu uniemożliwienie związania się przez RFN aktami w nich wymienionymi.

⁴⁶⁹ Treść sześciopaku omawia J. Barcz, *Główne kierunki reformy ustrojowej*..., s. 148 i n.

z UZ, przy czym Trybunał doprecyzował warunki uczestnictwa RFN w unii walutowej, a w szczególności sprawowanie odpowiedzialności budżetowej przez Bundestag⁴⁷⁰.

Przed wydaniem wspomnianego wyżej wyroku, FTK w dniu 17 grudnia 2013 r. wydał postanowienie o wyłączeniu do oddzielnego postępowania następujących zagadnień: zgodności z UZ decyzji Rady EBC, ogłoszonej w dniu 6 września 2012 r. w sprawie *Outright Monetary Transactions* – decyzja OMT⁴⁷¹, zakupu obligacji państwowych na rynku wtórnym przez Europejski System Banków Centralnych oraz zaniechania działania ze strony rządu federalnego i Bundestagu w związku z wydaniem, ewentualnie wykonaniem tego aktu. Decyzja OMT przewiduje dokonywanie wykupu obligacji wybranych państw członkowskich w nieokreślonej wysokości, wówczas gdy państwa te jednocześnie uczestniczą w jednym programie lub kilku programach reform w ramach europejskiego instrumentu stabilności finansowej albo europejskim mechanizmie stabilności. Zarzuty niezgodności z konstytucją tej decyzji zostały podniesione w czterech skargach konstytucyjnych oraz we wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego wniesionego przez frakcję parlamentarną Die Linken, które w pozostałym zakresie były przedmiotem wyroku z dnia 18 marca 2014 r. W szczególności skarżący zwrócili się przeciwko współudziałowi Niemieckiego Banku Federalnego w wykonaniu decyzji OMT oraz przeciwko zaniechaniu przez rząd federalny i Bundestag, które to organy zdaniem skarżących powinny były przeciwdziałać przyjęciu tej decyzji. Zdaniem skarżących organy są zobowiązane do podjęcia działań na rzecz uchylenia decyzji OMT, a w każdym razie do przeciwdziałania jej wykonaniu, gdyż decyzja ta stanowi akt *ultra vires*, nie mieści on bowiem w świetle art. 119, 127 i n. TFUE w zakresie kompetencji EBC, a ponadto narusza zawarty w art. 123 TFUE zakaz finansowania budżetu państw członkowskich, a także zasadę niezależności EBC.

Następnym krokiem po wyłączeniu wskazanego wyżej zagadnienia do odrębnego postępowania było wydanie przez FTK w dniu 14 stycznia 2014 r. postanowienia o zawieszeniu postępowania i wniesieniu do TS UE wniosku o wydanie orzeczenia prejudycjalnego⁴⁷². Wniosek dotyczył zarówno zgodności decyzji z TFUE, jak i, w przypadku uznania, że decyzja EBC nie może być przedmiotem orzeczenia TS UE, wykładni przepisów TFUE. Pytania dotyczące zgodności decyzji Rady EBC z TFUE brzmiały następująco: czy decyzja Rady EBC z dnia 6 września 2012 r. jest niezgodna zarówno z art. 119 oraz art. 127 ust. 1 i ust. 2 TFUE, jak i z art. 17–24 Protokołu w sprawie statutu ESBC i EBC⁴⁷³, ze względu na fakt, że Rada wykracza poza zawarty w powyżej wskazanych przepisach mandat EBC w sprawie polityki pieniężnej i wkracza w zakres właściwości państw członkowskich? Czy wspomniana wyżej decyzja Rady EBC jest niezgodna z zawartym w art. 123 TFUE zakazem finansowania budżetu państw członkowskich? Powyższe dwa pytania główne zostały

⁴⁷⁰ M. Bainczyk, *Wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 18.03.2014 r. w sprawie zgodności aktów prawnych, związanych ze stabilizacją strefy euro, z Ustawą Zasadniczą RFN*, EPS 2014, nr 7, s. 37 i n.; J. Barcz, *Orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego wobec reformy strefy euro...*, s. 80 i n.

⁴⁷¹ Por. http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html [dostęp 15.10.2015].

⁴⁷² Postanowienie Drugiego Senatu FTK z 14 stycznia 2014 r. (2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13 i 2 BvE 13/13); D. Adamski, *Dialog konstytucyjny buntem podszyty: komentarz do postanowienia Bundesverfassungsgericht*, EPS 2014, nr 8, s. 4 i n.

⁴⁷³ Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r., s. 230.

powiązane z pytaniami szczegółowymi. W przypadku gdyby TS UE uznał, że na podstawie art. 267 ust. 1 lit. b TFUE przedmiotem wniosku o wydanie orzeczenia prejudycjalnego nie może być decyzja Rady EBC, ogłoszona dnia 6 września 2012 r., FTK zwrócił się do TS UE o dokonanie wykładni art. 119 i art. 127 TFUE oraz art. 17-24 Protokołu w sprawie statutu ESBC i EBC, a także art. 123 TFUE. W szczególności FTK wnioskował o udzielenie odpowiedzi, czy wyżej wymienione przepisy należy w ten sposób interpretować, że zezwalają, alternatywnie lub kumulatywnie, na dokonywanie różnorodnych działań związanych przede wszystkim z wykupem obligacji państwowych, m.in. na selektywność wykupu, kondycjonalność wykupu, wykup bez ustalenia jego górnej granicy, wpływanie na cenę wykupu obligacji poprzez wyrażenie zamiaru wykupu obligacji przez EBC?⁴⁷⁴

Postanowienie FTK w sprawie wniesienia wniosku o wydanie orzeczenia prejudycjalnego jest bardzo obszerne, obejmuje bowiem 37 stron zwartego tekstu, w którym bardzo dużo miejsca zajmuje omówienie nie tylko przepisów krajowych, istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy przed FTK (art. 20, art. 23 ust. 1, art. 38 ust. 1, art. 79 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 88 UZ), lecz także doktryny orzeczniczej FTK – pkt II postanowienia został zatytułowany *Istotne przepisy i orzecznictwo*. W tym fragmencie postanowienia zostało przytoczonych *in extenso* kilkadziesiąt tez orzeczeń FTK dotyczących spraw związanych z członkostwem w UE od 1993 r., tj. od wyroku w sprawie Traktatu z Maastricht, po wyrok FTK z dnia 12 września 2012 r. w sprawie zastosowania środków tymczasowych w zakresie związania się aktami mającymi na celu stabilizację strefy euro⁴⁷⁵.

Postanowienie o wniesieniu wniosku o wydanie orzeczenia prejudycjalnego nie zostało przyjęte jednogłośnie przez sędziów Drugiego Senatu FTK. Zdania odrębne zgłosili sędzia G. Lübbe-Wolf oraz sędzia M. Gerhardt, którzy uznali, że skargi konstytucyjne i wniosek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego w zakresie dotyczącym decyzji OMT są niedopuszczalne, a co za tym idzie – nie jest spełniona przesłanka „istotności” orzeczenia prejudycjalnego do wydania orzeczenia przez trybunał krajowy. Sędzia M. Gerhardt stwierdził, że nie godzi się na rozszerzenie przez FTK możliwości uruchomienia kontroli konstytucyjnoprawnej przez jednostkę, powołującą się na naruszenie jej prawa z art. 38 ust. 1 UZ, w odniesieniu do aktów wydanych przez instytucje UE, w szczególności wówczas, gdy naruszenie art. 38 ust. 1 UZ nie zostało powiązane z naruszeniem innego materialnego prawa podstawowego ani też z naruszeniem tożsamości konstytucyjnej. W takim wypadku skarga przyjmuje charakter *actio popularis* i sprowadza się do żądania jednostki, by rząd federalny i Bundestag zajęły się zagadnieniem, jak przywrócić legalny porządek kompetencyjny. Podjęcie takich działań leży natomiast w zakresie politycznego uznania właściwych organów konstytucyjnych: rządu federalnego i Bundestagu⁴⁷⁶. Sędzia G. Lübbe-Wolf wskazuje na trudności, a nawet niemożność sformułowania orzeczenia przez FTK w takiej sprawie;

⁴⁷⁴ Obszernie zarzuty wymienia A. Kustra, *Glosa do postanowienia niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 stycznia 2014 r. (sygn. 2BvR 2728/13)*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 4, s. 187 i n.

⁴⁷⁵ M. Balczyk, *Wyrok niemieckiego Bundesverfassungsgericht z 12.09.2012 r. w sprawie zastosowania środka tymczasowego w odniesieniu do traktatów mających na celu stabilizację sytuacji finansowej w państwach strefy euro*, EPS 2012 nr 12, s. 36 i n.; J. Barcz, *Orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego wobec reformy strefy euro...*, s. 63 i n.

⁴⁷⁶ Postanowienie FTK w sprawie wniesienia pytania prejudycjalnego, zdanie odrębne M. Gerhardt, tezy 5, 7, 11; podobnie zdanie odrębne sędzi Lübbe-Wolf, teza 12.

czy w orzeczeniu trybunału krajowego organy konstytucyjne miałyby zostać zobowiązane tylko do „kwalifikowanego zajęcia się” sprawą działania *ultra vires* instytucji UE, czy też miałyby zostać zobowiązane do podjęcia innych środków, a jeżeli tak, to jakich i w jakiej kolejności⁴⁷⁷. Dlatego też w zdaniu odrębnym sędzia G. Lübbe-Wolf sporo miejsca poświęciła zagadnieniu wstrzemięźliwości sędziowskiej, a uznanie dopuszczalności skarg i wniosków uznała właśnie za naruszenia zakresu konstytucyjnych kompetencji FTK.

Wątpliwości co do dopuszczalności pierwszego wniosku FTK o wydanie orzeczenia prejudycjalnego pojawiają się nie tylko na poziomie prawa krajowego, lecz także prawa unijnego. I. Pernice zauważa m.in., że sądy krajowe w świetle art. 267 TFUE mogą wnosić pytania co do ważności aktów wydanych przez instytucje unijne, natomiast FTK zadaje pytanie, czy program EBC zakupu obligacji, który nie został nawet uruchomiony do momentu wniesienia wniosku, jest niezgodny z TFUE. W tym kontekście również pytania o wykładnię przepisów TFUE mają też charakter hipotetyczny. Ponadto, FTK daje jasno do zrozumienia, iż jego zdaniem decyzja jest niezgodna z prawem pierwotnym, sugerując niejako TS UE pożądaną treść orzeczenia prejudycjalnego. Z drugiej jednak strony TS UE podchodzi z reguły elastycznie do przesłanek dopuszczalności wniosków sądów krajowych, trudno więc sobie wyobrazić, że pierwszy wniosek z Karlsruhe zostanie odrzucony przez sędziów z Luksemburga⁴⁷⁸.

W istocie TS UE wykorzystał historyczną szansę na podjęcie bezpośredniego dialogu z FTK. 16 czerwca 2015 r. wydał wyrok w sprawie decyzji OMT⁴⁷⁹, w której stwierdził zgodność programu wykupu akcji przez EBC na rynku wtórnym z unijnym prawem pierwotnym. Skarżący w postępowaniu krajowym podsumowali to orzeczenie jako wypowiedzenie wojny przez TS UE Trybunałowi niemieckiemu⁴⁸⁰. Biorąc pod uwagę zarówno treść pytania prejudycjalnego, jak i wyrok TS UE na pewno trudno mówić o szansie na „pokojowy dialog” pomiędzy FTK a TS UE⁴⁸¹. T.T. Koncewicz trafnie bowiem zauważa, iż tylko współpraca w dobrej wierze i receptywność pozwoli efektywnie funkcjonować we wspólnocie sędziów, tj. wysyłać sygnały i je przyjmować⁴⁸². Treść analizowanego powyżej postanowienia nasuwa pewne wątpliwości co do dobrej wiary sędziów niemieckich. Choć FTK przychylił się do oceny aktów prawa pochodnego, sformułowanej przez TS UE, to w wyroku z 21 czerwca 2016 r. w sprawie decyzji OMT⁴⁸³ rozwinął przesłanki kontroli zarówno aktów *ultra vires*, jak i aktów naruszających tożsamość konstytucyjną⁴⁸⁴.

⁴⁷⁷ Postanowienie FTK w sprawie wniesienia pytania prejudycjalnego, zdanie odrębne sędzi G. Lübbe-Wolf, teza 19 i n.

⁴⁷⁸ I. Pernice, *Karlsruhe wagt den Schritt nach Luxemburg*, „WHI-Paper” 2014, nr 3, s. 1; por. D. Adamski, *Dialog konstytucyjny buntem podszyty...*, s. 7.

⁴⁷⁹ Wyrok TS UE z dnia 16 czerwca 2015 r. w sprawie C-62/14, *P. Gauweiler i inni przeciwko Bundestagowi*, ECLI:EU:C:2015:400.

⁴⁸⁰ EZB darf Staatsanleihen kaufen, 16 czerwca 2015 r., <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/eugh-ezb-anleihen-101.html> [dostęp 15.10.2015].

⁴⁸¹ Podobnie A. Kustra, *Glosa...*, s. 184.

⁴⁸² T.T. Koncewicz, *Zasada jurydyki...*, s. 681 i n.

⁴⁸³ Wyrok FTK z dnia 21 czerwca 2016 r., 2 BvR 2728/13, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2016/06/rs20160621_2bvr272813.html [dostęp 13.07.2016].

⁴⁸⁴ M. Bainczyk, *Problemy hybrydowej oceny aktów unijnego prawa pochodnego w świetle wyroku niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 21.06.2016 r. w sprawie decyzji OMT*, EPS 2017 nr 11, s. 29 i n.

3.2. Pierwszy wniosek o wydanie orzeczenia prejudycjalnego złożony przez TK

Sprawa, w której TK wniósł po raz pierwszy wniosek o wydanie orzeczenia prejudycjalnego, nie posiada podobnego do sprawy niemieckiej kontekstu prawno-politycznego. Dlatego też wniesienie tego wniosku może być interpretowane jako faza działalności orzeczniczej TK, w której instytucja pytań prejudycjalnych może stać się zwykłym elementem postępowania przed TK. Rozpatrywana przez TK sprawa nie dotyczy bowiem ani poszanowania tożsamości konstytucyjnej, ani ochrony suwerenności, ani odpowiedzialności budżetowej parlamentu, tylko społecznie doniosłej kwestii obniżonej stawki podatku VAT od książek w formie elektronicznej⁴⁸⁵.

Postępowanie przed TK zostało zainicjowane na podstawie wniosku RPO z 6 grudnia 2013 r. o stwierdzenie niezgodności poz. 72, 73, 74 i 75 załącznika nr 3 do ustawy o VAT w związku z art. 41 ust. 2 tej ustawy oraz poz. 32, 33, 34 i 35 załącznika nr 10 do ustawy o VAT w związku z art. 41 ust. 2a tej ustawy w zakresie, w jakim wyłączają stosowanie obniżonych stawek podatku do książek wydawanych w formie cyfrowej i innych publikacji elektronicznych, z art. 32 w związku z art. 84, w związku z art. 2 Konstytucji. Obniżone stawki VAT w wysokości 8% i 5% można stosować jedynie do publikacji drukowanych lub na innych nośnikach, natomiast nie można stosować takich stawek do publikacji elektronicznych, które są objęte 23% stawką VAT. Zdaniem wnioskodawcy takie zróżnicowanie opodatkowania publikacji mających tę samą cechę istotną, tj. identyczną treść, narusza zasadę równości podatkowej wynikającą z art. 32 w związku z art. 84 i art. 2 Konstytucji. Zaskarżone przez RPO przepisy są efektem implementacji do polskiego systemu prawnego dyrektywy Rady nr 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej⁴⁸⁶, która wyłącza stosowanie obniżonych stawek VAT, jeśli chodzi o usługi świadczone drogą elektroniczną. Ze względu na unijny kontekst prawny w przedmiotowej sprawie TK uznał, że zasadne jest wniesienie wniosku o wydanie orzeczenia prejudycjalnego, powołując się m.in. na wyrok TS UE z dnia 22 czerwca 2010 r. w sprawach połączonych C-188/10 i C-189/10, *Aziz Melki i Sélim Abdeli*⁴⁸⁷.

W postanowieniu brak jest szerszych wywodów o charakterze teoretycznym dotyczących relacji pomiędzy prawem unijnym i prawem krajowym, czy też relacji pomiędzy TK a TS UE. Jego treścią zasadniczą jest uzasadnienie merytoryczne dwóch pytań kierowanych do TS UE, które można streścić w następujący sposób: 1) czy przepis dyrektywy, który stanowi podstawę wyłączenia publikacji elektronicznych z obniżonej stawki VAT, jest nieważny, ponieważ w procesie prawodawczym naruszono istotny wymóg proceduralny konsultacji z Parlamentem Europejskim?, 2) czy przepis dyrektywy narusza zasadę neutralności podatkowej?

Treść wniosku o wydanie orzeczenia prejudycjalnego nie zawiera żadnego ładunku politycznego, ogranicza się jedynie do kwestii merytorycznych. Oczywiście, osobną kwestią, niesłychanie interesującą, jest kwestia zastosowania orzeczenia TS UE w wyroku TK,

⁴⁸⁵ M. Balczyk, *Die erste Vorabentscheidungsfrage des polnischen Verfassungsgerichtshofs an den EuGH*, EuR 2017 nr 1, s. 121 n.

⁴⁸⁶ Dz. Urz. UE L 347 z 11.12.2006 r., s. 1, z późn zm.

⁴⁸⁷ Wyrok TS UE z dnia 22 czerwca 2010 r. w sprawach połączonych C-188/10 i C-189/10, *Aziz Melki i Sélim Abdeli*, ECLI:EU:C:2010:363; M. Jarosz, *Pierwszeństwo kontroli konstytucyjności a prawo UE – uwagi na tle wyroku TS w sprawach Melki i Abdeli*, EPS 2011, nr 8, s. 24 i n.

tym bardziej, iż „analiza pytań prejudycjalnych nie wykazała żadnego elementu mogącego wpłynąć na ważność” przepisów będących przedmiotem pytania prejudycjalnego⁴⁸⁸.

4. Wnioski

W zakresie pozycji ustrojowej istnieją różnice pomiędzy rozwiązaniami prawa niemieckiego i polskiego. P. Czarny stwierdza, iż, co prawda, sądownictwo konstytucyjne zarówno w Polsce, jak i w RFN oparte jest na ideach H. Kelsena⁴⁸⁹ oraz rozwiązaniach Federalnej Konstytucji Austrii z 1920 r.⁴⁹⁰, ale wpływy tego ostatniego są o wiele silniejsze w Polsce⁴⁹¹. FTK posiada podwójną kwalifikację jako sąd i organ konstytucyjny. W literaturze podkreśla się sądowy charakter tego organu, natomiast FTK eksponuje swoją pozycję jako organ konstytucyjny, posiadający odrębną w stosunku do sądów, niezależną pozycję konstytucyjnoprawną. Podobny dylemat nie istnieje na gruncie prawa polskiego, gdyż zarówno w świetle Konstytucji, jak i TKu polski Trybunał Konstytucyjny określany jest jako organ władzy sądowniczej, ale nieposiadający kwalifikacji sądu. Nie wydaje się jednak, by różnice między stanem prawa niemieckiego i polskiego miały znaczenie dla zakresu swobody sędziów TK, jeśli chodzi o kształtowanie treści zasad konstytucyjnych⁴⁹².

Choć w monografii nie zostały poruszone kwestie proceduralne, to należy wspomnieć, iż sposób ukształtowania właściwości każdego z Trybunałów Konstytucyjnych ma niezależny wpływ na rozwój doktryny orzeczniczej w sprawach związanych z integracją europejską⁴⁹³. Choć jest on podobny, to występuje istotna różnica, jeśli chodzi o zakres przedmiotowy skargi konstytucyjnej. Ze względu na jej szerokie zastosowania w prawie niemieckim rozwój orzecznictwa FTK w przedmiotowym zakresie jest inicjowany właśnie przez skargi konstytucyjne, przy praktycznym *désintéressement* podmiotów mogących składać wnioski o dokonanie kontroli abstrakcyjnej na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 2 UZ, a więc rządu federalnego i 1/3 członków Bundestagu. Jednocześnie przesłanka konieczności uzyskania większości aż 1/3 członków Bundestagu może stanowić istotne utrudnienie w realizacji tego prawa. W Polsce natomiast to właśnie wnioski składane przez grupy posłów, ewentualnie przez grupy senatorów inicjowały postępowania, które kończyły się wydaniem orzeczeń rozwijających doktrynę orzeczniczą w sprawach związanych z integracją europejską.

W rozdziale wprowadzającym zasygnalizowano podobieństwo spraw rozpatrywanych przez oba Trybunały Konstytucyjne, co pozwala na dokonanie analizy prawnoporównawczej. Owo podobieństwo występuje w odniesieniu do przedmiotu orzeczeń uznawanych za podstawowe dla rozwoju doktryny – orzeczenia w sprawie traktatów stanowiących podstawę funkcjonowania UE, przy czym wyrok TK w sprawie Traktatu akcesyjnego może być postrzegany, ze względu na swoje fundamentalne znaczenie dla ukształtowania doktryny, jako

⁴⁸⁸ Wyrok TS UE z dnia 7 marca 2017 r. w sprawie C-390/15, *postępowanie zainicjowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich*, ECLI:EU:C:2017:174.

⁴⁸⁹ Por. co do możliwości recepcji idei Kelsena M. Granat, *Sądowa kontrola...*, s. 248 i n.

⁴⁹⁰ Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne...*, s. 21 i n.

⁴⁹¹ P. Czarny, *Bonner Grundgesetz...*, s. 57 i n.

⁴⁹² K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne...*, s. 86.

⁴⁹³ Por. A. Kustra, *Model skargi konstytucyjnej jako czynnik kształtujący orzecznictwo sądów konstytucyjnych w sprawach związanych z członkostwem państwa w UE*, PiP 2015, nr 3, s. 34.

odpowiednik wyroku FTK w sprawie Traktatu z Maastricht. Jednakże podobieństwo to ma ograniczony zakres, a istotna część spraw posiada specyficzny, krajowy kontekst prawny.

FTK i polski Trybunał Konstytucyjny w ciągu ostatnich dwóch lat wniosły swoje pierwsze wnioski o wydanie orzeczenia prejudycjalnego, co mogłoby być interpretowane jako otwarcie się obu Trybunałów Konstytucyjnych na współpracę z TS UE w ramach europejskiej wspólnoty trybunałów konstytucyjnych, zwłaszcza iż zarówno w praktyce orzeczniczej FTK, jak i TK rozstrzygane były sprawy, w których już wcześniej można było wnieść taki wniosek, np. w sprawie SK 45/09. Ze względu na kontekst politycznoprawny, treść samego postanowienia o wniesieniu wniosku do TS UE, odbiór wyroku TS UE w sprawie C-62/14, a także wyrok FTK z 21 czerwca 2016 r. mogą nasuwać wątpliwości, czy rzeczywiście takie otwarcie w RFN nastąpi. Wniosek FTK dotyczył bowiem aktualnego i kontrowersyjnego zarówno pod względem politycznym, jak i prawnym zagadnienia wykupu akcji przez EBC, a samo postanowienie stanowiło kolejny podrozdział „sagi” orzeczniczej dotyczącej warunków udziału RFN w działaniach mających na celu stabilizację strefy euro, rozwijanej od 2011 r.⁴⁹⁴ Należy przy tym zauważyć, iż sprawy dotyczące środków pomocy finansowej mają znaczenie dla całej UE i dlatego też orzeczenia FTK są szeroko komentowane nie tylko w RFN, ale i w innych państwach członkowskich. Bardzo obszerne postanowienie FTK w sprawie wniesienia wniosku o wydanie orzeczenia prejudycjalnego zawierało wyraźną tezę, iż akt instytucji unijnej ma charakter aktu *ultra vires* i jest niezgodny z prawem pierwotnym. Tezy tej nie podzielił TS UE, a jego wyrok został zinterpretowany przez kręgi eurosceptyczne w RFN jako deklaracja wojny.

Wniosek TK jest natomiast wnioskiem zupełnie neutralnym pod względem zarówno politycznym, jak i prawnym. Nie ma żadnej rozbudowanej genezy ani ukrytej tezy. Stanowi więc dobre otwarcie dla nowego rozdziału orzecznictwa TK w sprawach związanych z integracją europejską, współkształtowanego przez TS UE. Kierunek rozwoju tej współpracy, biorąc pod uwagę wyrok TS UE z dnia 7 marca 2017 r., stanął jednak pod pewnym znakiem zapytania.

⁴⁹⁴ M. Balczyk, *Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 7.09.2011 r. w sprawie pomocy dla Grecji*, EPS 2011, nr 12, s. 51 i n.

III

Zasada tożsamości konstytucyjnej *sensu largo* w orzecznictwie FTK i TK

W Republice Federalnej Niemiec na początku lat 70. XX w., już w pierwszych orzeczeniach dotyczących uczestnictwa tego państwa w EWG, znalazły się tezy dotyczące ochrony fundamentalnych struktur i tożsamości Konstytucji w związku z udziałem RFN w integracji europejskiej. FTK rozwijał wspomnianą powyżej linię orzeczniczą w związku z dwoma innymi zasadami konstytucyjnymi: w latach 70. i 80. XX w. w związku z zasadą poszanowania praw podstawowych, a od wyroku w sprawie Traktatu z Maastricht zasadą demokracji. Tożsamość konstytucyjna zarówno w świetle orzecznictwa FTK, jak i art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ w związku z art. 79 ust. 3 UZ obejmuje obie wspomniane powyżej zasady, lecz ze względu na obszerną doktrynę orzeczniczą zostaną one omówione w dwóch odrębnych rozdziałach. W poniższym rozdziale, prócz zasady zachowania tożsamości konstytucyjnej, zostaną natomiast przedstawione inne elementy doktryny orzeczniczej, mające na celu wspieranie ochrony tożsamości konstytucji. Należą do nich: charakter prawny WE i UE oraz relacje pomiędzy WE i UE a państwem członkowskim z punktu widzenia Trybunałów Konstytucyjnych, zasada suwerenności, doktryna władców traktatów oraz kontrola aktów *ultra vires*, a także zagadnienie przenoszenia kompetencji lub przekazywania praw władczych. Należy przy tym nadmienić, iż w orzeczeniach FTK i TK wspomniane powyżej elementy są ze sobą ściśle powiązane, a granice między nimi w wielu wypadkach są płynne. Również w doktrynie prawa relacje pomiędzy wskazanymi elementami ujmowane są w sposób zróżnicowany. A. v. Bogdandy i S. Schill zaliczyli np. zachowanie suwerenności czy zakaz przenoszenia kompetencji – kompetencji do elementów, które mogą konkretyzować treść art. 4 ust. 2 zd. 1 TUE w kontekście działań UE⁴⁹⁵. Podobnie R. Grawert omawia najpierw pojęcie tożsamości konstytucyjnej, a następnie stwierdza, iż suwerenna państwowość w świetle orzecznictwa stanowi zarówno przesłankę, jak i skutek zachowania tożsamości konstytucyjnej⁴⁹⁶. Na potrzeby niniejszej monografii podjęto próbę wyodrębnienia tych elementów oraz prześledzenia rozwoju doktryny w kolejnych orzeczeniach Trybunałów Konstytucyjnych. W związku z tym, biorąc pod uwagę dorobek orzeczniczy zarówno FTK, jak i TK, dokonano następującej typizacji:

- 1) zasada tożsamości konstytucyjnej *sensu largo* – obejmuje prócz samej zasady również inne elementy służące ochronie konstytucji krajowej, do których zaliczono:
 - relacje pomiędzy prawem krajowym a prawem wspólnotowym i unijnym,

⁴⁹⁵ A. v. Bogdandy, S. Schill, *Die Achtung...*, s. 723.

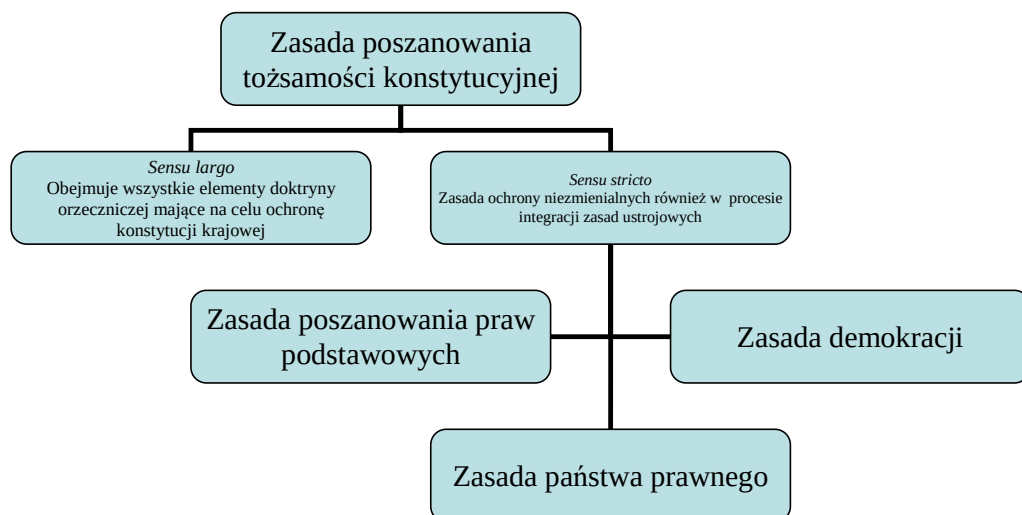
⁴⁹⁶ R. Grawert, *Homogenität, Identität, Souveränität*, „Der Staat” 2012, nr 51, s. 198.

- nakaz stosowania prawa wspólnotowego w niemieckim porządku prawnym,
- zasadę nadrzędności Konstytucji RP,
- zasadę suwerenności,
- charakter prawny EWG i UE,
- doktrynę władców traktatów,
- doktrynę aktów *ultra vires*,
- zasady przenoszenia lub przekazywania praw władczych lub kompetencji na WE i UE;

2) zasada poszanowania tożsamości konstytucyjnej *sensu stricto* – nienaruszalne zasady konstytucji w procesie integracji europejskiej. Zasada poszanowania tożsamości konstytucyjnej obejmuje inne zasady konstytucyjne uznane w samej konstytucji bądź przez trybunał konstytucyjny za fundamentalne dla ustroju danego państwa. Jeszcze przed przystąpieniem Polski do UE J. Barcz zauważał: „[...] Polska nie może przekazać wykonywania niektórych uprawnień władz państwowych «organizacji» lub «organowi» prowadzącemu działalność sprzeczną z zasadą państwa prawnego, uniwersalnymi prawami człowieka czy wiążącym Polskę prawem międzynarodowym»⁴⁹⁷. Jednocześnie zasady zaliczone do tejże tożsamości: zasada poszanowania praw podstawowych/wolności i praw człowieka, zasada demokracji i zasada suwerenności Narodu oraz zasada państwa prawnego, będą przedmiotem osobnej analizy w dalszych rozdziałach monografii.

Zgodnie z przedstawioną powyżej systematyką w tytule rozdziału została umieszczona zasada ochrony tożsamości konstytucyjnej *sensu largo*, a przedmiotem tego rozdziału są wszystkie elementy doktryny prawa mające na celu ochronę tożsamości konstytucji w procesie integracji europejskiej. W ramach tego rozdziału osobny podrozdział został poświęcony zasadzie ochronie tożsamości konstytucyjnej *sensu stricto*.

Schemat 1. Zakres zasady poszanowania tożsamości konstytucyjnej przyjęty w monografii



Źródło: opracowanie własne.

⁴⁹⁷ J. Barcz, *Konstytucyjnoprawne problemy stosowania prawa Unii Europejskiej...*, s. 211.

Zgodnie z koncepcją całej monografii dokonano porównania orzecznictwa niemieckiego FTK i polskiego Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego zasady poszanowania tożsamości konstytucyjnej w procesie integracji europejskiej. Na wstępie należy jednak od razu zasygnalizować następujące istotne różnice pomiędzy doktryną orzecniczą obu Trybunałów, które zdeterminowały strukturę rozdziału:

1. W pierwszych orzeczeniach FTK pod koniec lat 60. i na początku lat 70. XX w. skupił się na określeniu relacji pomiędzy prawem krajowym a prawem wspólnotowym. Ze względu na wczesny etap integracji europejskiej – lata 60. i 70. XX w. – w którym wspomniane relacje dopiero były ustalane zarówno na poziomie wspólnotowym, jak i krajowym, tezy FTK miały charakter historyczny, dlatego zostały omówione w osobnym podrozdziale. Natomiast w przypadku Polski relacje pomiędzy prawem krajowym a prawem wspólnotowym i unijnym zostały rozstrzygnięte już w 2005 r. w wyroku dotyczącym Traktatu akcesyjnego, w tym samym orzeczeniu wyeksponowana została zasada nadrzędności Konstytucji RP, która do dziś jest jedną z fundamentalnych zasad kształtujących warunki członkostwa Polski w UE.
2. Analiza orzecznictwa zarówno FTK, jak i TK pozwala stwierdzić, iż zasadniczym warunkiem uczestnictwa państwa w integracji europejskiej jest zachowanie przez państwo suwerenności w procesie integracji europejskiej. Pojęcie suwerenności i państwowości, biorąc pod uwagę blisko 50 lat orzecznictwa FTK w sprawach europejskich, stosowane jest w orzeczeniach tego Trybunału od niedawna – od wyroku w sprawie Traktatu z Maastricht, a w sposób pełny od wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony.

Powyżej przedstawiona różnica w rozwoju doktryny orzecniczej sprawia, iż nie do końca jest jasna relacja między zasadą suwerenności a zasadą ochrony tożsamości konstytucyjnej. O ile w przypadku prawa niemieckiego można przyjąć, iż zasada suwerenności służy ochronie tożsamości konstytucyjnej państwa, to takie ukształtowanie relacji między obiema zasadami może budzić wątpliwości w prawie polskim, w którym podstawową rolę przez długi czas odgrywała właśnie zasada suwerenności. K. Wojtyczek w monografii z 2007 r. do podstawowych zasad mających znaczenie dla zagadnienia przenoszenia kompetencji władczych zaliczył właśnie zasadę suwerenności, a w jej obrębie wymienił takie elementy jak: kompetencję–kompetencji, zasadę domniemania kompetencji na rzecz państwa czy też kontrolę nad aktami obcej władzy publicznej⁴⁹⁸. Biorąc pod uwagę rozwój doktryny orzecniczej, w szczególności wyrok TK w sprawie Traktatu z Lizbony, przyjęto tytuł i systematykę rozdziału opartą na zasadzie poszanowania tożsamości konstytucyjnej.

Uwzględniając wspomniane różnice, poniżej przedstawione zostaną elementy orzecznictwa obu Trybunałów Konstytucyjnych, mające na celu ochronę tożsamości konstytucyjnej. Ze względu na różnice występujące pomiędzy doktryną niemiecką oraz polską nie jest możliwe zachowanie pełnej paralelności pomiędzy analizą orzecznictwa niemieckiego i polskiego Trybunału Konstytucyjnego. Wynika to również z zakresu materiału badawczego. W przypadku RFN to kilkadziesiąt orzeczeń, a w przypadku Polski – kilkanaście orzeczeń. Mając na uwadze kryterium chronologiczne powstawania doktryny orzecniczej,

⁴⁹⁸ K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym...*, s. 37 i n.

a także zagadnienie migracji idei konstytucyjnych, najpierw omówione będą orzeczenia niemieckie, a następnie polskie.

1. Relacje pomiędzy prawem krajowym a prawem wspólnotowym i unijnym w orzecznictwie FTK i TK

1.1. Relacja pomiędzy prawem niemieckim a prawem wspólnotowym i unijnym w orzecznictwie FTK

Analizując orzeczenia FTK do 1993 r., można stwierdzić, iż jednym z podstawowych zagadnień, z którym musiał się zmierzyć FTK w tym okresie, było zdefiniowanie w świetle krajowego prawa konstytucyjnego charakteru prawnego EWG oraz relacji prawa wspólnotowego do prawa krajowego⁴⁹⁹. Lata 60. i 70. XX w. były pod tym względem okresem pionierskim, w którym próbowano definiować funkcjonujący od 1958 r. zupełnie nowy jakościowo system prawa wspólnotowego⁵⁰⁰. Jednocześnie tezy orzeczeń, obecnie nieco zapominanych, nadal mają istotne znaczenie, gdyż wyznaczyły kierunek rozwoju doktryny konstytucyjnej do dziś. Po wydaniu postanowienia w sprawie prawa EWG czy postanowienia w sprawie rozporządzeń EWG, wydawało się, iż „wszystko” jest możliwe; zarówno przyjęcie bezwarunkowego pierwszeństwa prawa wspólnotowego, jak i wprowadzenie ograniczeń jego stosowania w krajowym porządku prawnym. Opierając się na preambule i szeregu przepisów szczegółowych zawartych w UZ, doktryna już od lat 60. XX w. rozwijała zasadę otwartej państwowości, która po przyjęciu prawspólnotowej wykładni konstytucji mogłaby prowadzić do uznania pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed konstytucją. Doktryna orzecznicza FTK rozwinęła się jednak w innym kierunku.

1.1.1. Relacja pomiędzy prawem niemieckim a prawem wspólnotowym w świetle pierwszych orzeczeń FTK w sprawach integracji europejskiej

Pierwsze istotne tezy dotyczące charakteru prawa wspólnotowego oraz jego relacji do prawa niemieckiego zostały zamieszczone w postanowieniu FTK w sprawie rozporządzeń EWG. Przedmiotem sprawy była zgodność przepisów zawartych w aktach pochodnego prawa wspólnotowego z prawami podstawowymi zawartymi w UZ. Jednakże FTK

⁴⁹⁹ Por. Ch. Grabenwarter, *National constitutional law...*, s. 125.

⁵⁰⁰ Dyskusja o relacji pomiędzy UZ a instytucjami międzyrządowymi i władzą publiczną sprawowaną przez te instytucje rozpoczęła się już na początku lat 50. XX w. w związku z zawarciem traktatu o Europejskiej Wspólnocie Obronnej. Powstałe w związku z tym opinie zostały zawarte w dwutomowym zbiorze zatytułowanym *Kampf um den Wehrbeitrag. Veröffentlichungen des Instituts für Staatslehre und Politik*, Frankfurt nad Menem, 1952–1953. Następnie powstały opracowania odnoszące się do powstających w tym czasie organizacji międzynarodowych, m.in. red. W. Schätzel, H.-J. Schlochauer, *Rechtsfragen der internationalen Organisation. Festschrift für Hans Wehberg zu seinem 70. Geburtstag*, Frankfurt nad Menem 1956. Jedną z niemieckich instytucji, która postawiła sobie za zadanie zmierzenie się ze wspomnianymi zagadnieniami, było Stowarzyszenie Niemieckich Nauczycieli Prawa Państwowego (niem. *die Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*). Z inicjatywy tego stowarzyszenia powstało wiele raportów, m.in. G. Erler, *op. cit.*, s. 7 i n.; W. Thieme, *op. cit.*, s. 50; J.H. Kaiser, *Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur in den internationalen Gemeinschaften*, VVDStRL 1966, nr 23, s. 1 i n.; P. Badura, *Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur in den internationalen Gemeinschaften*, VVDStRL 1966, nr 23, s. 34 i n.

uniknął wydania orzeczenia co do *meritum*, stwierdzając, iż rozporządzenia EWG należy zakwalifikować jako akty władzy obcej, których kontrola konstytucyjności nie mieści się we właściwości niemieckiego sądu konstytucyjnego. Rozporządzenia Rady i Komisji są aktami ponadnarodowej władzy publicznej, utworzonej na podstawie traktatów. Akty wydane przez władzę ponadnarodową nie potrzebują ani potwierdzenia, ani „ratyfikacji” przez państwa członkowskie. Nie mogą również zostać uchylone przez te państwa. TEWG stanowi w pewnym sensie konstytucję Wspólnoty, która wraz z przepisami wydanymi przez instytucje wspólnotowe w ramach ich traktowych kompetencji – „prawem pochodnym” – tworzą własny porządek prawny. Normy tego nowego porządku prawnego nie przynależą ani do prawa międzynarodowego, ani do prawa krajowego państw członkowskich. Prawo wspólnotowe i prawa krajowe należą do „dwóch samodzielnych, różnych od siebie porządków prawnych”, a prawo utworzone na podstawie TEWG, wypływa z autonomicznego źródła prawa⁵⁰¹. Co istotne, jako podstawę dla tych wywodów FTK wskazał na orzeczenie TS WE w sprawie *Costa v. ENEL*⁵⁰². Takie prowspólnotowe podejście znalazło uznanie wśród wielu przedstawicieli doktryny niemieckiej⁵⁰³. Tezy zawarte w orzeczeniach wydanych pod koniec lat 60. XX w. były zgodne w najważniejszych punktach z ówczesną doktryną prawa wspólnotowego. H.P. Ipsen w 1968 r. wskazywał, iż orzeczenie recypuje wręcz dorobek nauki prawa wspólnotowego z ostatniego dziesięciolecia⁵⁰⁴, co prawda, bez bezpośredniego odnoszenia się do niej, ale to należy do „stylu” orzekającego FTK. Wystarczającą satysfakcją dla przedstawicieli prowspólnotowej doktryny jest potwierdzenie ich dorobku w orzeczeniu⁵⁰⁵. Tezy dotyczące autonomicznego charakteru Wspólnoty i prawa wytworzonego w jej ramach zostały zasadniczo utrzymane również w następnych orzeczeniach⁵⁰⁶, jednakże osłabione poprzez uznanie, iż to ustawa wyrażająca zgodę na związanie się traktatami, uchwalona na podstawie art. 24 ust. 1 UZ, jest źródłem stosowania tego prawa w krajowym porządku prawnym, a sama UZ zawiera ograniczenia w jego stosowaniu.

W sprawie znanej pod nazwą *Milchpulver* (pol. mleko w proszku) FTK miał ustosunkować się do relacji pomiędzy prawem krajowym rangi ustawowej a prawem wspólnotowym. Ze względu na znaczenie tez zawartych w postanowieniu *Milchpulver* dla określenia wyżej wspomnianej relacji w literaturze prezentowany jest pogląd, iż postanowienie to ma charakter fundamentalny, tym bardziej iż zapadło jednogłośnie⁵⁰⁷. Definicja prawa wspólnotowego

⁵⁰¹ Postanowienie FTK w sprawie rozporządzeń EWG, teza 13; I. Pernice, *Das Verhältnis europäischer zu nationalen Gerichten...*, s. 28.

⁵⁰² Wyrok TS WE z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64, *Flaminio Costa przeciwko E.N.E.L.*, ECLI: EU:C:1964:66, s. 1251, 1270; A. Bleckmann, *Stellungnahmen. Sekundäres Gemeinschaftsrecht und deutsche Grundrechte. Zum Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Mai 1974 r. III. Zur Funktion des Art. 24 Abs. 1 Grundgesetz*, ZaöRV 1975, tom 35, s. 80.

⁵⁰³ W. Hallstein, *op. cit.*, s. 209; J. Schwarze, *op. cit.*, s. 225; J.A. Frowein, *Europäisches Gemeinschaftsrecht und Bundesverfassungsgericht...*, s. 189.

⁵⁰⁴ Kwestii relacji pomiędzy prawem wspólnotowym a prawem niemieckim były poświęcone dwa zjazdy przedstawicieli niemieckiej nauki prawa państwowego w 1959 r. w Erlangen i w 1964 r. w Kilonii, których rezultaty zostały przedstawione w dwóch zeszytach: VVDStRL 1960, nr 18 i VVDStRL 1966, nr 23.

⁵⁰⁵ H.P. Ipsen, *Rechtsprechung. Verfassungsbeschwerde gegen Verordnungen der EWG. Anmerkung*, EuR 1968, nr 1, s. 138 i n.

⁵⁰⁶ R. Stettner, *op. cit.*, s. 378 i n.

⁵⁰⁷ G. Meier, *Entscheidungen – Bundesverfassungsgericht (Anmerkung)*, NJW 1971, s. 2122.

jako autonomicznego porządku prawnego, sformułowana w nawiązaniu do postanowienia rozporządzenia EWG, została wzbogacona w omawianym postanowieniu o określenie skutków niektórych norm tego porządku w prawie krajowym. FTK stwierdził mianowicie, iż z punktu widzenia prawa konstytucyjnego nie istnieją zastrzeżenia co do przyznania przez Federalny Sąd Finansowy pierwszeństwa art. 95 TEWG (art. 110 TFUE), którego treść podlegała interpretacji przez TS WE, w stosunku do rozwiązań niemieckiego prawa podatkowego. Samodzielny porządek prawny powstały przez ratyfikację TEWG zgodnie z art. 24 ust. 1 UZ oddziałuje (niem. *hineinwirken*) na krajowy porządek prawny i musi być stosowany przez sądy krajowe⁵⁰⁸. Użyte określenie „oddziaływania” wskazuje na większą w porównaniu z TS WE ostrożność FTK, jeśli chodzi o określanie wzajemnego powiązania obu porządków prawnych⁵⁰⁹. Ponadto FTK stwierdził, iż od momentu utworzenia wspólnego rynku sądy krajowe muszą stosować przepisy prawa wspólnotowego, które w świetle orzecznictwa TS WE posiadają bezpośredni skutek i nakładają się na prawo krajowe lub wręcz to prawo wypierają. Tylko w ten sposób można bowiem urzeczywistnić podmiotowe prawa obywateli związane z funkcjonowaniem rynku wspólnotowego. Konsekwencją powyższych wywodów było także wyraźne określenie relacji pomiędzy zwykłym, ustawowym prawem krajowym a prawem wspólnotowym. Sądy krajowe w przypadku niezgodności normy prawa krajowego z normą prawa wspólnotowego mogą podjąć decyzję, iż w konkretnym przypadku norma prawa krajowego w całości lub w części nie może zostać zastosowana⁵¹⁰, przy czym analiza wywodów FTK wskazuje, iż chodzi tutaj o pierwszeństwo stosowania prawa wspólnotowego⁵¹¹. H. Spanner prezentuje pogląd, iż użycie pojęć nakładania się lub wypierania oznacza, iż w przypadku zmiany lub uchylecia norm prawa wspólnotowego norma prawa niemieckiego może być ponownie stosowana⁵¹². Nie zmienia to jednak faktu, iż orzeczenie to otwiera niemiecki porządek prawny na pierwszeństwo stosowania prawa wspólnotowego⁵¹³. Należy jednak zauważyć, iż o ile poprzednio FTK odnosił się do orzecznictwa TS WE, m.in. do art. 189 zd. 2 TEWG (art. 288 zd. 2 TFUE) w wykładni TS WE, to w postanowieniu *Milchpulver* źródłem tego stosowania prawa wspólnotowego była już ustawa wydana na podstawie art. 24 ust. 1 UZ⁵¹⁴.

W literaturze wskazuje się, iż w omawianym orzeczeniu doszło do uznania w sposób wyraźny nie tylko pierwszeństwa prawa wspólnotowego, co stanowiło nawiązanie do postanowienia rozporządzenia EWG, ale też bezpośredniego skutku prawa wspólnotowego⁵¹⁵. Co więcej, zarówno zasada pierwszeństwa, jak i bezpośredniego skutku prawa wspólnotowego nie została powiązana z żadnymi warunkami, w szczególności z zasadą

⁵⁰⁸ Postanowienie FTK *Milchpulver*, teza 95.

⁵⁰⁹ G. Meier, *Entscheidungen...*, 1971, s. 2122.

⁵¹⁰ Postanowienie FTK *Milchpulver*, tezy 94–96; por. W.M. Góralski, *Miejsce Federalnego Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 260.

⁵¹¹ H.P. Ipsen, *Rechtsprechung. Anmerkung zu BVerfG Entscheidung vom 9.6.1971*, EuR 1972, nr 1, s. 58.

⁵¹² H. Spanner, *op. cit.*, s. 510.

⁵¹³ J.A. Frowein, *Die Europäisierung des Verfassungsrechts*, [w:] red. P. Badura, H. Dreier, *Festschrift. 50 Jahre des Bundesverfassungsgerichts*, tom 1, Tybinga 2001, s. 211.

⁵¹⁴ Postanowienie FTK w sprawie rozporządzeń EWG, tezy 12 i 13; postanowienie FTK *Milchpulver*, teza 95; R. Lhotta, J. Ketelhut, *Bundesverfassungsgericht und Europäische Integration*, [w:] red. R.Ch. v. Ooyen, M.H.W. Möllers, *Das Bundesverfassungsgericht im politischen System*, Wiesbaden 2006, s. 469.

⁵¹⁵ R. Stettner, *op. cit.*, s. 398.

poszanowania praw podstawowych, która została zasygnalizowana w postanowieniu w sprawie rozporządzeń EWG⁵¹⁶. Według H.P. Ipsena brak nawiązania do tezy zawartej we wspomnianym postanowieniu stanowi celowy zabieg ze strony sędziów FTK, którzy w jego opinii mieli dojść do przekonania, iż wprowadzenie takiego warunku nie jest zgodne ani z logiką orzekania przez sąd konstytucyjny, ani z rozwojem orzecznictwa w zakresie ochrony praw podstawowych na poziomie wspólnotowym. Jednakże dopiero przyszłe orzeczenia miały pokazać, czy FTK rzeczywiście przyjął bezwarunkowe pierwszeństwo prawa wspólnotowego⁵¹⁷.

1.1.2. Orzeczenie *Solange I*

Na tle powyższych wywodów orzeczenie wydane w połowie lat 70. XX w. stanowi do pewnego stopnia odejście od prowsólnotowego stanowiska wyrażonego w poprzednich wypowiedziach orzeczniczych⁵¹⁸. W orzeczeniu *Solange I* FTK otwarcie kwestionuje zasadę pierwszeństwa pochodnego prawa wspólnotowego przed UZ. Zdaniem FTK do rozstrzygnięcia pytania prawnego przedkładanego w trybie art. 100 UZ przez krajowy sąd administracyjny konieczne jest ustalenie relacji pomiędzy wspólnotowym prawem pochodnym a prawem krajowym, a ściślej rzecz biorąc – gwarancjami ochrony praw podstawowych zawartymi w Ustawie Zasadniczej. FTK podtrzymał swój pogląd wyrażony we wcześniejszych orzeczeniach⁵¹⁹, iż prawo wspólnotowe jest autonomicznym porządkiem prawnym, które nie należy ani do prawa krajowego, ani do prawa międzynarodowego, a oba porządki prawne są zasadniczo względem siebie niezależne i obowiązują paralelnie. Stan taki nie prowadzi do żadnych trudności, dopóki pomiędzy nimi nie dochodzi do kolizji. W przypadku kolizji bezwarunkowe stosowanie zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed krajowym prawem konstytucyjnym nie może zostać uzasadnione na podstawie argumentu, iż w przypadku przyjęcia innego rozwiązania istnienie Wspólnoty zostałoby postawione pod znakiem zapytania. Treść art. 25 UZ, który stanowi, iż zasady ogólne prawa międzynarodowego mają pierwszeństwo przed zwykłym prawem federalnym, nie podważa bowiem istnienia prawa międzynarodowego, podobnie jak klauzula porządku publicznego (*ordre public*) nie podważa zasad międzynarodowego prawa prywatnego. Istnienie prawa wspólnotowego również nie zostanie postawione pod znakiem zapytania, jeśli wyjątkowo pierwszeństwo uzyska obligatoryjne krajowe prawo konstytucyjne. Związanie RFN (i wszystkich pozostałych państw członkowskich) traktatami, zgodnie z ich sensem i duchem, nie ma charakteru jednostronnego, ale wiąże również Wspólnotę utworzoną na podstawie tych traktatów, w tym sensie, iż winna ona dążyć do rozwiązania wskazanego powyżej konfliktu i szukać takiej regulacji, która byłaby zgodna z obligatoryjnym nakazem niemieckiego prawa konstytucyjnego. Wskazanie na konflikt pomiędzy normą prawa wspólnotowego a normą krajowego

⁵¹⁶ G. Meier, *Entscheidungen...*, 1971, s. 2122.

⁵¹⁷ H.P. Ipsen, *Rechtsprechung. Anmerkung zu BVerfG Entscheidung...* s. 58.

⁵¹⁸ I. Pernice, *Das Verhältnis europäischer zu nationalen Gerichten...*, s. 28; niektórzy przedstawiciele doktryny próbują natomiast wykazać ciągłość prowsólnotowego orzecznictwa: J.A. Frowein, *Europäisches Gemeinschaftsrecht und Bundesverfassungsgericht...*, s. 195 i n.; A. Bleckmann, *op. cit.*, s. 80 i n., który stoi na stanowisku, iż FTK potwierdza w tym orzeczeniu pierwszeństwo prawa wspólnotowego przez UZ w przypadku, gdy na poziomie wspólnotowym zostanie ustanowiony katalog praw podstawowych.

⁵¹⁹ Postanowienie w sprawie rozporządzeń EWG oraz *Milchpulver*.

prawa konstytucyjnego nie jest naruszeniem traktatu, uruchamia natomiast mechanizmy traktatowe, mające na celu polityczne rozwiązanie tego konfliktu⁵²⁰.

Powyższe rozważania wraz z wywodami dotyczącymi właściwości FTK i TS WE oraz wnoszenia pytania prawnego do TS WE przez sądy zachodnioniemieckie, doprowadziły do sformułowania przez FTK zasady *Solange I*, która weszła na trwałe nie tylko do doktryny niemieckiego prawa konstytucyjnego, ale także do dyskursu prawniczego w innych państwach europejskich, w tym w Polsce⁵²¹. Od pierwszego słowa tej zasady pochodzi również zwyczajowa nazwa omawianego orzeczenia: „Jak długo (niem. *solange*) proces integracji europejskiej w ramach Wspólnoty nie jest na tyle zaawansowany, by prawo wspólnotowe zawierało uchwalony przez parlament i obowiązujący katalog praw podstawowych, odpowiadający katalogowi praw podstawowych, zawartemu w Ustawie Zasadniczej, dopuszczalne i zalecane jest, by, po uzyskaniu orzeczenia Trybunału Europejskiego na podstawie art. 177 TEWG, sąd RFN w ramach postępowania dotyczącego zgodności normy z prawnej z Ustawą Zasadniczą wniósł do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego pytanie prawne, jeśli uważa, iż przepis istotny dla wydania orzeczenia w wykładni Trybunału Europejskiego nie może zostać przez niego zastosowany, gdyż nie jest zgodny z prawem podstawowym zawartym w UZ”⁵²².

Powyższe tezy, oparte na ograniczeniu zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego, spotkały się z krytyką już na etapie formułowania treści orzeczenia. Trzech spośród ośmiu sędziów orzekających w sprawie zgłosiło zdanie odrębne co do dopuszczalności pytania prawnego. W szczególności stwierdzili oni, iż na podstawie ustawy z dnia 27 lipca 1957 r., wyrażającej zgodę na związanie się Traktatem o EWG⁵²³, na tę organizację zostały przeniesione w ograniczonym zakresie przedmiotowym, wyznaczonym przez art. 2 i 3 TEWG (art. 3 i 4 TFUE), prawa władcze, co skutkuje powstaniem samodzielnego porządku prawnego, autonomicznego i niezależnego od prawa krajowego, w ramach którego funkcjonują odrębne organy władcze, normy prawne i system ochrony prawnej. Na wspólnotowy porządek prawny składają się przepisy wydawane przez instytucje, postanowienia traktatów oraz niepisane zasady ogólne prawa. W świetle art. 24 ust. 1 UZ RFN musi uznać akty władcze wydawane przez instytucję międzyrządową, a to uznanie wyłącza kontrolę konstytucyjności tych aktów, współudział bowiem RFN w tworzeniu autonomicznej władzy zwierzchniej oznacza rezygnację z takiej kontroli. Prawo wspólnotowe ma pierwszeństwo przed prawem krajowym i to niezależnie od rangi tego ostatniego. Podważenie tej zasady doprowadziłoby do rozczłonkowania prawa wspólnotowego, rezygnacji z części jednoci europejskiej, zagrożenia podstaw Wspólnoty, a także do zaprzeczenia podstawowej zasadzie jednoci europejskiej⁵²⁴.

W literaturze wskazywano na niekonsekwencję FTK w zakresie traktowania prawa wspólnotowego, która widoczna była m.in. w sugestiach co do rozwiązania kolizji pomiędzy normą prawa wspólnotowego a normą krajowego prawa konstytucyjnego. W przeciwień-

⁵²⁰ Postanowienie FTK *Solange I*, teza 42.

⁵²¹ J. Barcz, *Opcja integracyjna RFN...*, s. 196 i n.; P. Saganek, *Orzecznictwo sądów krajowych...*, s. 149 i n.

⁵²² Postanowienie FTK *Solange I*, teza 56.

⁵²³ BGBl. II, s. 753.

⁵²⁴ Postanowienie FTK *Solange I*, tezy 70, 80, 84; szerzej: W.M. Góralski, *Miejsce Federalnego Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 263.

stwie bowiem do przyjętego przez siebie założenia, iż prawo wspólnotowe nie należy ani do prawa krajowego, ani do prawa międzynarodowego, FTK odwołał się właśnie do sposobów rozwiązywania kolizji pomiędzy prawem krajowym a prawem międzynarodowym, ewentualnie między prawem krajowym a prawem obcym⁵²⁵. Nie jest również jasne, jaki mechanizm traktatowy miał pozwolić na rozwiązanie problemu kolizji pomiędzy normą prawa wspólnotowego a normą krajowego prawa konstytucyjnego. Wskazywane bowiem przez FTK metody polityczne nie prowadzą bezpośrednio do zmiany wątpliwej z punktu widzenia Konstytucji niemieckiej normy prawa wspólnotowego⁵²⁶. Negatywny dla integracji europejskiej wydźwięk postanowienia FTK próbował złagodzić w tym sensie, iż w przypadku stwierdzenia sprzeczności pomiędzy normą prawa wspólnotowego a normą niemieckiego prawa konstytucyjnego, gwarantującą ochronę praw podstawowych, konsekwencją jego orzeczenia nie będzie uchylenie normy prawa wspólnotowego, a „jedynie” stwierdzenie jej niestosowania przez organ władzy krajowej. Z punktu widzenia systemu prawa wspólnotowego i jego efektywności to rozróżnienie nie ma jednak większego praktycznego znaczenia⁵²⁷.

1.1.3. Rozwój doktryny orzeczniczej do wyroku FTK w sprawie Traktatu z Maastricht

W postanowieniu *Vielleicht* FTK rozwinął tezy odnoszące się do relacji pomiędzy prawem wspólnotowym a prawem krajowym. Mianowicie dopuścił dokonywanie w ramach postępowania na podstawie art. 100 ust. 1 UZ kontroli prawa pierwotnego pod kątem jego zgodności z zasadami zawartymi w UZ, jednakże jedynie za pośrednictwem ustawy wyrażającej zgodę na związanie się traktatem. Brak stosowania pierwotnego prawa wspólnotowego z powodu sprzeczności z federalnym prawem konstytucyjnym implikuje niezgodność, choćby częściową, ustawy dotyczącej traktatu z UZ⁵²⁸. W tym zakresie nawiązał do postanowienia w sprawie prawa EWG, w którym FTK wskazywał na możliwość kontroli konstytucyjności art. 189 TEWG (art. 288 TFUE), ale tylko przez art. 1 ustawy wyrażającej zgodę na TEWG⁵²⁹. Powyższe tezy umacniały tezę o ograniczonym stosowaniu zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego.

Przy okazji omawiania znaczenia i skutków orzeczenia wstępnego FTK nawiązał do specyfiki relacji pomiędzy krajowym porządkiem prawnym a porządkiem prawa wspólnotowego. Tym razem wskazał na to, iż co prawda, prawo wspólnotowe jest autonomicznym porządkiem prawnym, ale prawo wspólnotowe oraz prawo krajowe wykazują różnorodne

⁵²⁵ S. Magiera, *Das internationale Recht in der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, NJW 1985, s. 1743. Aprobując H.H. Rupp, *Zur bundesverfassungsrechtlichen Kontrolle des Gemeinschaftsrechts am Maßstab der Grundrechte*, NJW 1974, s. 2155.

⁵²⁶ Por. J.A. Frowein, *Europäisches Gemeinschaftsrecht und Bundesverfassungsgericht...*, s. 193.

⁵²⁷ S. Magiera, *op. cit.*, s. 1743. Odmiennie H.H. Rupp, *Zur bundesverfassungsrechtlichen Kontrolle...*, s. 2154, który wskazuje, iż nie chodzi tutaj o spór o słowa, ale takie rozróżnienie wynika z podstawowych zasad niemieckiego systemu prawa, w świetle których prawa podstawowe nie obowiązują uniwersalnie, a do prawa wspólnotowego nie ma zastosowania Kelsenowski model piramidy norm prawnych, na szczycie której znajdowałyby się właśnie prawa podstawowe.

⁵²⁸ Postanowienie FTK *Vielleicht*, teza 28; R. Stettner, *op. cit.*, s. 563; aprobując S. Magiera, *op. cit.*, s. 1743.

⁵²⁹ Postanowienie FTK w sprawie prawa EWG, teza 61; M. Sachs, *Normenkontrollverfahren bei primärem Gemeinschaftsrecht?*, NJW 1982, s. 465.

powiązania między sobą, a także są otwarte na wzajemne oddziaływanie. Przykładem takiego powiązania oraz otwarcia prawa wspólnotowego na prawo krajowe jest art. 215 ust. 2 TEWG (art. 340 ust. 2 TFUE). To wzajemne powiązanie między systemami prawa znajduje odzwierciedlenie również w podziale kompetencji pomiędzy sądami krajowymi a TS WE, dokonany w art. 177 TEWG (art. 267 TFUE)⁵³⁰. W doktrynie wywoły te zostały ocenione jako niejasne, zwłaszcza dla sądów krajowych, które mają współstosować oba porządki prawne⁵³¹. Wskazywano również na nowe elementy w orzecznictwie FTK, mianowicie powołanie się na art. 215 ust. 2 TEWG (art. 340 ust. 2 TFUE). W opinii H.P. Ipsena takiego odwołania brakowało w postanowieniu *Solange I*, wspomniany przepis mógł bowiem również świadczyć o wspólnym standardzie ochrony praw podstawowych⁵³².

W postanowieniu *Vielleicht* FTK odniósł się także do rangi zasad prawa formułowanych przez TS WE w ramach postępowania prejudycjalnego i zaliczył je do prawa pierwotnego⁵³³.

O ile we wcześniejszych orzeczeniach FTK podkreślał autonomiczność prawa wspólnotowego względem prawa krajowego, to w postanowieniu *Solange II* Federalny Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż na podstawie nakazu stosowania prawa zawartego w ustawie wyrażającej zgodę na związanie się Traktatem w rozumieniu art. 24 ust. 1 oraz art. 59 ust. 2 zd. 1 UZ traktaty wspólnotowe oraz prawo pochodne stanowią część wewnętrznego porządku prawnego RFN, która winna być przestrzegana, wykładana i stosowana przez sądy niemieckie. Dlatego tak ważna jest funkcja TS WE z art. 177 TEWG (art. 267 TFUE)⁵³⁴. Wspomniane powiązanie funkcjonalne pomiędzy sądami niemieckimi a TS WE jest właśnie wyrazem tego, iż porządek wspólnotowy i porządek krajowy nie funkcjonują w izolacji, niejako obok siebie, ale w różny sposób odsyłają do siebie nawzajem, zazębiają się oraz otwarte są na wzajemne oddziaływanie, czego przykładem jest art. 215 ust. 2 TEWG (art. 340 ust. 2 TFUE)⁵³⁵.

W postanowieniu *Kloppenburger* FTK wskazał, iż zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed ustawami krajowymi winna być stosowana przez sądy niemieckie. Pierwszeństwo stosowania zarówno przed wcześniejszym, jak i późniejszym prawem krajowym opiera się na niepisanej normie pierwotnego prawa wspólnotowego. Art. 24 ust. 1 UZ zawiera konstytucyjne upoważnienie dla akceptacji zasady pierwszeństwa przez ustawodawcę i jej stosowania w konkretnym przypadku przez władzę sądowniczą⁵³⁶. Ponadto, po dokonaniu wyczerpującej analizy orzecznictwa TS WE oraz poglądów doktryny FTK zaakceptował możliwość wywierania bezpośredniego skutku przez przepisy dyrektywy⁵³⁷.

Wywoły zawarte w postanowieniu *Kloppenburger* zostały potwierdzone w wyroku FTK dotyczącym zakazu pracy nocnej kobiet. FTK wskazał, iż w przypadku kolizji pomiędzy normą prawa krajowego i prawa wspólnotowego – zarówno pierwotnego, jak

⁵³⁰ Postanowienie FTK *Vielleicht*, teza 30.

⁵³¹ S. Magiera, *op. cit.*, s. 1743.

⁵³² H.P. Ipsen, *Rechtsprechung. Anmerkung*, EuR 1980, nr 1, s. 73.

⁵³³ Postanowienie FTK *Vielleicht*, teza 38; H.P. Ipsen, *Rechtsprechung. Anmerkung*, EuR 1980, nr 1, s. 72.

⁵³⁴ Postanowienie FTK *Solange II*, teza 77.

⁵³⁵ *Ibidem*, teza 79.

⁵³⁶ Postanowienie FTK *Kloppenburger*, teza 61; M. Hilf, *Der Justizkonflikt um EG-Richtlinien: gelöst*, EuR 1988, nr 1, s. 3 i n.

⁵³⁷ Postanowienie FTK *Kloppenburger*, teza 55.

i pochodnego – to sąd krajowy jest powołany do rozwiązania tej kolizji, uwzględniając wspomnianą wyżej zasadę. Ponadto w wyroku tym potwierdził możliwość bezpośredniego stosowania dyrektywy, co do którego obszernie wypowiedział się w postanowieniu *Kloppenburger*⁵³⁸.

Należy przy tym zwrócić uwagę, iż w obu powyżej wspomnianych orzeczeniach FTK nie posługuje się pojęciem zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego, a konsekwentnie używa wyrażenia pierwszeństwo stosowania prawa wspólnotowego przed ustawowym prawem krajowym. Unikanie pojęcia zasady może wynikać m.in. z faktu, iż z punktu widzenia FTK pierwszeństwo stosowania prawa wspólnotowego nie ma charakteru bezwzględny. Zgodnie z tezą o nienaruszalnych zasadach UZ, w przypadku kolizji przepisu prawa wspólnotowego z zasadą krajowego prawa konstytucyjnego, uznaną za element tożsamości konstytucyjnej, to właśnie konstytucja krajowa będzie miała pierwszeństwo stosowania.

1.1.4. Nakaz stosowania prawa wspólnotowego w prawie niemieckim

Szczególne znaczenie dla określenia relacji pomiędzy prawem wspólnotowym a prawem niemieckim ma nakaz stosowania prawa wspólnotowego (niem. *Rechtsanwendungsbefehl*) zawarty w ustawie wyrażającej zgodę na związanie się umową międzynarodową⁵³⁹. Powyższe rozwiązanie stosowane jest przez FTK już w pierwszych orzeczeniach dotyczących warunków członkostwa Niemiec we Wspólnotach Europejskich⁵⁴⁰. W omawianej sprawie FTK dopuścił kontrolę zgodności z UZ art. 1 ustawy wyrażającej zgodę na związanie się traktatami w związku z konkretnym przepisem TEWG. Do kontroli takiej jednak nie doszło, gdyż FTK uznał, iż przepisy wskazane przez sądy krajowe nie są istotne dla wydania orzeczenia w sprawie w postępowaniu przed sądem krajowym⁵⁴¹.

Pośrednio do zagadnienia nakazu stosowania prawa wspólnotowego FTK nawiązał również w postanowieniu *Solange I*, w którym porównał kolizję normy prawa wspólnotowego z normą prawa krajowego do kolizji pomiędzy normą prawa niemieckiego a normą prawa obcego oraz prawa międzynarodowego, stwierdzając, iż podobnie jak niestosowanie norm prawnych ze względu na sprzeczność z prawem konstytucyjnym lub zasadą porządku prawnego nie stawia pod znakiem zapytania funkcjonowanie innych systemów prawnych, tak niestosowanie normy prawa wspólnotowego ze względu na jej sprzeczność z gwarancjami praw podstawowych zawartymi w UZ nie stawia pod znakiem zapytania samego prawa wspólnotowego⁵⁴². J.A. Frowein wskazuje, iż we wszystkich przypadkach FTK

⁵³⁸ Wyrok FTK dotyczący zakazu pracy nocnej kobiet, tezy 45, 48.

⁵³⁹ P.M. Huber wskazuje na analogiczne rozwiązania w innych państwach członkowskich; art. 2 brytyjskiego aktu dotyczącego WE z 1972 r., art. 11 Konstytucji Włoch, art. 93 Konstytucji Hiszpanii i art. 34 Konstytucji Belgii, *idem*, *Europäisches und nationales Verfassungsrecht*, VVDStRL 2000, nr 60, s. 214 i n.; także art. 29 ust. 6 Konstytucji Irlandii w związku z ustawą dotyczącą członkostwa we WE z 1972 r., § 20 Konstytucji Danii w związku z ustawą wyrażającą zgodę na związanie się traktatami unijnymi, podobnie art. 28 Konstytucji Grecji w związku z przedmiotową ustawą, F.C. Mayer, M. Wendel, *op. cit.*, nb. 188.

⁵⁴⁰ R. Lhotta, J. Ketelhut, *op. cit.*, s. 468; koncepcja ta została opracowana w dogmatyce prawa, jeszcze przed wydaniem pierwszych orzeczeń przez FTK, zob. G. Erler, *op. cit.*, s. 19;

⁵⁴¹ Postanowienie FTK w sprawie prawa EWG, tezy 33, 59, 63.

⁵⁴² Postanowienie FTK *Solange I*, teza 42.

przyjmuje, iż to z prawa krajowego wynika nakaz stosowania odpowiednio prawa obcego, prawa międzynarodowego i prawa wspólnotowego. Jednakże w opinii J.A. Froweina teza ta jest nietrafna w odniesieniu do prawa wspólnotowego, gdyż nakaz stosowania prawa wspólnotowego wynika właśnie z prawa wspólnotowego, co stanowi o jego odrębności⁵⁴³. Powyższa teza nie przyjęła się jednak w doktrynie prawa niemieckiego.

W postanowieniu *Vielleicht* FTK stwierdził, iż kontrola stosowania przepisów TEWG nie stoi w sprzeczności z normami i zasadami TEWG, o ile przedmiotem kontroli jest niemiecka ustawa wyrażająca zgodę na związanie się traktatami. W przedmiotowej ustawie zawarty jest nakaz stosowania prawa wspólnotowego na terytorium RFN. Jednocześnie brak stosowania pierwotnego prawa wspólnotowego ze względu na wyżej wspomnianą sprzeczność nie może mieć miejsca bez, choćby częściowej, sprzeczności ustawy wyrażającej zgodę na związanie się traktatem z UZ⁵⁴⁴.

Obszerną wypowiedź co do nakazu stosowania prawa wspólnotowego, tym razem w powiązaniu z zagadnieniem pierwszeństwa prawa wspólnotowego, FTK zawarł w postanowieniu *Solange II*. Mianowicie pierwszeństwo obowiązywania i stosowania prawa wspólnotowego w systemie prawa krajowego wynika wyłącznie z krajowego nakazu stosowania prawa, także w przypadku umów międzynarodowych, które zobowiązują strony do wprowadzania takich rozwiązań do krajowego systemu prawnego. Art. 24 ust. 1 UZ umożliwia przyznanie pierwszeństwa umowom międzynarodowym, przenoszącym prawa władcze na instytucje międzynarodowe, oraz prawu tworzonemu przez organy tych instytucji. Ma to miejsce w ustawie wyrażającej zgodę na związanie się TEWG, zgodnie z art. 24 ust. 1 UZ, art. 59 ust. 2 zd. 1 UZ. Z nakazu stosowania prawa zawartego w ustawie wyrażającej zgodę na umowę międzynarodową, który obejmuje również art. 189 TEWG (art. 288 TFUE), wynika bezpośrednie obowiązywanie rozporządzeń wspólnotowych i pierwszeństwo ich stosowania przed prawem krajowym⁵⁴⁵. Z mocy nakazu stosowania prawa zawartego w ustawie wyrażającej zgodę na związanie się traktatami w rozumieniu art. 24 ust. 1 UZ i art. 59 ust. 2 zd. 1 UZ traktaty wspólnotowe oraz prawo wtóre wydane na podstawie traktatów jest częścią porządku prawnego obowiązującego w RFN⁵⁴⁶.

Instytucja nakazu stosowania prawa zastosowana została również w postanowieniu *Kloppenburger*, w którym ów nakaz, zawarty w ustawie wyrażającej zgodę na związanie się TEWG, wydanej na podstawie art. 24 ust. 1 UZ, obejmował również niepisaną zasadę prawa wspólnotowego, zgodnie z którą należy zastosować normę prawa wspólnotowego w przypadku kolizji z normą prawa krajowego⁵⁴⁷. Podobnie w wyroku dotyczącym zakazu pracy nocnej kobiet FTK stwierdza, iż pierwszeństwo stosowania prawa wspólnotowego zarówno w stosunku do wcześniejszego, jak i późniejszego prawa krajowego opiera się na niepisanej normie pierwotnego prawa wspólnotowego, która objęta została nakazem

⁵⁴³ J.A. Frowein, *Europäisches Gemeinschaftsrecht und Bundesverfassungsgericht...*, s. 191 i n.

⁵⁴⁴ Postanowienie FTK *Vielleicht*, teza 28.

⁵⁴⁵ Postanowienie FTK *Solange II*, teza 103.

⁵⁴⁶ *Ibidem*, teza 77; P. Kirchhof, *Rechtsschutz durch Bundesverfassungsgericht und Europäischen Gerichtshof*, [w:] red. D. Merten, *Föderalismus und die Europäischen Gemeinschaften*, Berlin 1990, s. 111.

⁵⁴⁷ Postanowienie FTK *Kloppenburger*, teza 61; M. Hilf, *Der Justizkonflikt...*, s. 3 i n.

stosowania prawa udzielonym w ustawie wyrażającej zgodę na związanie się przez RFN traktatami wspólnotowymi, w związku z art. 24 ust. 1 UZ⁵⁴⁸.

Wielokrotne stosowanie pojęcia nakazu stosowania prawa jest pośrednim potwierdzeniem doktryny władców traktatów (niem. *Herren der Verträge*). Źródłem obowiązywania prawa wspólnotowego, a później unijnego nie jest bowiem decyzja suwerennej władzy ponadnarodowej, ale decyzja państwa członkowskiego – władcy procesu integracyjnego, wyrażona w art. 24 ust. 1 UZ, gdyż tylko nakaz stosowania zarówno traktatów, jak i prawa pochodnego, ustanowiony przez ustawodawcę krajowego w zgodzie i na podstawie konstytucji krajowej ma moc włączenia autonomicznego prawa wspólnotowego do porządku prawnego stosowanego na terytorium RFN. Posługiwanie się instytucją ustawowego nakazu stosowania prawa krajowego pozwala również uniknąć bezpośredniej kontroli pierwotnego prawa wspólnotowego, dokonywana jest ona bowiem poprzez ustawę krajową.

Na ciekawy aspekt nakazu stosowania prawa wspólnotowego wskazuje U. Scheuner, mianowicie stwierdza on, że jeśli prawo krajowe i prawo wspólnotowe, zgodnie z zasadą autonomiczności, są dwoma odrębnymi systemami prawa, to pierwszeństwo tego ostatniego musi wynikać zarówno z prawa wspólnotowego, jak i prawa krajowego. Jednocześnie to prawo krajowe określa rodzaj i zakres stosowania prawa wspólnotowego w danym państwie, zwłaszcza w sytuacji kolizji norm pochodzących z tych dwóch systemów prawnych⁵⁴⁹.

1.1.5. Nakaz stosowania prawa wspólnotowego i unijnego w wyrokach FTK w sprawie Traktatu z Maastricht oraz w sprawie Traktatu z Lizbony

W wyroku FTK w sprawie Traktatu z Maastricht zostały zawarte dwa nowe aspekty ustawy wyrażającej zgodę na związanie się przez RFN traktatem stanowiącym podstawę funkcjonowania. FTK, dokonując wykładni art. 38 ust. 1 UZ, stwierdził, iż konstytucyjna zasada demokracji urzeczywistniana jest dzięki ustawie krajowej wyrażającej zgodę na związanie się traktatem. Dzięki ustawie decyzja o przeniesieniu praw władczych posiada legitymację demokratyczną, a parlament sprawuje kontrolę nad tym procesem, co również implikuje konieczność precyzyjnego określenia przedmiotu przeniesienia.

Jednocześnie Bundestag wraz z Bundesratem, uchwalając przedmiotową ustawę, ponoszą szczególną odpowiedzialność polityczną za proces przekazywania praw władczych. Organ parlamentarny musi rozważyć skutki takiego przekazania, także z perspektywy zachowania własnych kompetencji. Jednocześnie ustawa wyrażająca zgodę na przystąpienie do UE państw jest źródłem legitymacji demokratycznej dla tego procesu⁵⁵⁰.

FTK w wyroku w sprawie Traktatu z Maastricht wskazywał również, iż art. 38 UZ zostaje naruszony, jeśli ustawa, która otwiera niemiecki porządek prawny na bezpośrednie obowiązywanie i stosowanie prawa WE, nie określa w sposób wystarczająco precyzyjny przekazywanych praw oraz programu integracyjnego. Jeśli bowiem nie zostało określone, w jakim zakresie ustawodawca niemiecki wyraził zgodę na przekazanie praw władczych,

⁵⁴⁸ Wyrok FTK dotyczący zakazu pracy nocnej kobiet, teza 45.

⁵⁴⁹ U. Scheuner, *Der Grundrechtsschutz...*, s. 39 i n.; podobnie T. Ritterspach, *Das supranationale Recht und die nationalen Verfassungsgerichte*, [w:] red. T. Ritterspach, W. Geiger, *Festschrift für Gerhard Müller*, Tybinga 1970, s. 311.

⁵⁵⁰ Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Maastricht, teza 94.

możliwe jest wykonywanie przez WE zadań i kompetencji, które nie zostały wskazane jako przedmiot przekazania. Równałoby się to upoważnieniu generalnemu i przybrałoby charakter zrzeczenia się praw władczych (niem. *Entäußerung*), co nie jest dopuszczalne w świetle art. 38 UZ⁵⁵¹.

Powiązanie ustawy wyrażającej zgodę na związanie się traktatem z realizacją zasady demokracji w procesie integracji europejskiej doprowadziło I. Pernice'a do bardzo daleko idących wniosków. Według wspomnianego autora podmiotem decydującym o przekazaniu praw władczych nie jest już państwo, a pojedynczy obywatel. Dzięki tej konstrukcji UE uzyskuje legitymację demokratyczną, wyrażoną w przypadku RFN we wspomnianej ustawie⁵⁵². W związku z tym ustawa wyrażająca zgodę na związanie się traktatami nie jest już tylko źródłem nakazu stosowania prawa, a jest formą udziału obywateli w zawieraniu europejskiego kontraktu społecznego⁵⁵³.

Powyższa koncepcja jest jednak sprzeczna ze stanowiskiem FTK, zgodnie z którym UE tworzona jest na podstawie umów międzynarodowych, a podmiotami kształtującymi proces integracji są państwa członkowskie – doktryna władców traktatów. Również większość przedstawicieli doktryny nie podziela nowatorskiej teorii I. Pernice'a. Nakaz stosowania prawa UE zawarty w akcie prawa krajowego świadczy raczej o współzależności pomiędzy rozwojem tego porządku prawnego a prawem konstytucyjnym państw członkowskich. P.M. Huber, dokonując analizy nakazu stosowania prawa, stwierdza, że jest to rozwiązanie wspólne dla wielu państw członkowskich, m.in. Włoch, Danii, Irlandii i Szwecji, i pozwala ono na kierowanie procesem integracji europejskiej za pomocą prawa konstytucyjnego. To konstytucje bowiem zawierają upoważnienie do uchwalenia takiej ustawy, co sprawia, iż prawo unijne stosowane na podstawie krajowego nakazu musi być zgodne z warunkami materialnymi zawartymi w konstytucyjnych klauzulach integracyjnych. W wyjątkowych okolicznościach nakaz ten może zostać uchylony, a samo prawo unijne może zostać poddane kontroli pod kątem zachowania konstytucyjnie wyznaczonych granic integracji oraz programu integracyjnego zawartego w traktatach⁵⁵⁴.

Doktryna nakazu stosowania prawa, tym razem unijnego, została potwierdzona również w wyroku FTK w sprawie Traktatu z Lizbony. FTK stwierdził bowiem, że „podstawą, a jednocześnie granicą dla obowiązywania prawa UE w RFN jest nakaz stosowania prawa zawarty w ustawie wyrażającej zgodę na związanie się traktatami, który może zostać udzielony jedynie w ramach obowiązującego porządku konstytucyjnego. [...] Pierwszeństwo prawa unijnego obowiązuje w RFN tylko na podstawie nakazu stosowania tego prawa, udzielonego w ustawie wyrażającej zgodę na traktaty. Pierwszeństwo stosowania ma znaczenie dla wykonywanej w RFN władzy zwierzchniej tylko w takim zakresie, w jaki RFN wyraziła i mogła wyrazić na to zgodę”⁵⁵⁵.

⁵⁵¹ *Ibidem*, tezy 104–106.

⁵⁵² I. Pernice, *Europäisches und nationales Verfassungsrecht...*, s. 167.

⁵⁵³ *Ibidem*, s. 171; krytycznie P.M. Huber, *Europäisches und nationales Verfassungsrecht...*, s. 221.

⁵⁵⁴ P.M. Huber, *Europäisches und nationales Verfassungsrecht...*, s. 214–219.

⁵⁵⁵ Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Lizbony, teza 343; F.C. Mayer, M. Wendel, *op. cit.*, nb. 187.

1.2. Relacje pomiędzy prawem polskim a prawem wspólnotowym i unijnym w orzecznictwie TK

Zagadnienie relacji pomiędzy prawem polskim a prawem wspólnotowym było najczęściej poruszonym aspektem prawnym przystąpienia Polski do UE, jeszcze w fazie przedakcesyjnej⁵⁵⁶. O ile zasadniczo akceptowano zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed prawem ustawowym, to występowały istotne rozbieżności dotyczące relacji pomiędzy prawem wspólnotowym a Konstytucją⁵⁵⁷, przy czym większość doktryny opowiedziała się za nadrzędnością Konstytucji wobec całego prawa wspólnotowego⁵⁵⁸. Jednocześnie, wzorem doktryny niemieckiej, wskazywano także na związek pomiędzy zasadą nadrzędności Konstytucji a konstytucyjnoprawnymi warunkami uczestniczenia państwa w Unii Europejskiej. J. Glaster w 1998 r. stwierdził, iż „wyraźne przyzwoleństwo na członkostwo limitowane jest zasadą supremacji konstytucji. Zresztą tzw. bezwarunkowa opcja integracyjna, w myśl której państwo pretendujące godziłoby się na prymat supranacjonalnego prawa również wobec ustawy zasadniczej, nie mieści się we wspólnotowym standardzie akcesyjnym”⁵⁵⁹. Jeszcze przed przystąpieniem Polski dostrzegano również zasadniczą zależność pomiędzy zasadą nadrzędności Konstytucji a ochroną jej tożsamości⁵⁶⁰.

Ze względu na znaczenie dla doktryny orzeczniczej zasady nadrzędności Konstytucji zostanie ona omówiona jako pierwsza⁵⁶¹, następnie krótko zostaną przedstawione relacje pomiędzy prawem polskim a prawem wspólnotowym i unijnym.

⁵⁵⁶ J. Barcz, *Akt integracyjny Polski z Unią Europejską w świetle Konstytucji RP*, PiP 1998, nr 4, s. 12; L. Garlicki, *Kilka uwag o konstytucyjnych aspektach przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, [w:] red. L. Garlicki, *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszewi*, Warszawa 2000, s. 64; M. Saffjan, *Konstytucja a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, PiP 2001, nr 3, s. 10; P. Winczorek, *Konstytucja RP a prawo wspólnotowe*, PiP 2004, nr 11, s. 3 i n.

⁵⁵⁷ Por. R. Szafarz, *Międzynarodowy porządek prawny i jego odbicie w polskim prawie konstytucyjnym*, [w:] red. M. Kruk, *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, Warszawa 1997, s. 34; J. Barcz, *Konstytucyjnoprawne problemy stosowania prawa Unii Europejskiej...*, s. 217–218 i K. Działocha, *Rozdział III, „Źródła prawa”, artykuł 91 Konstytucji...*, s. 8.

⁵⁵⁸ M. Kruk, *Konstytucja narodowa a prawo europejskie: czy Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wymaga zmiany*, [w:] red. E. Popławska, *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000, s. 182; A. Wróbel, *Stosowanie prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej przez sądy RP*, [w:] red. K. Wójtowicz, *Otwarcie konstytucji RP...*, s. 228.

⁵⁵⁹ J. Glaster, *Konstytucyjnoprawne aspekty przystąpienia RP do Unii Europejskiej*, [w:] red. Z. Witkowski, *Wejście w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 1998, s. 67; podobnie W. Czapliński, *Głosy do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11.5.2005 r. (zgodność Traktatu akcesyjnego z Konstytucją RP) K 18/04. Głos nr 3*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 4, s. 214.

⁵⁶⁰ L. Garlicki, *Pozycja prawa wspólnotowego wobec krajowego porządku prawnego*, [w:] W. Czapliński, I. Lipowicz, T. Skoczny, M. Wyrzykowski, *Suwerenność i integracja*, Warszawa 1999, s. 116.

⁵⁶¹ Wyczerpująco co do znaczenia ustrojowej zasady nadrzędności Konstytucji, w tym dla orzecznictwa TK, P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji w świetle zasady jej nadrzędności*, Kraków 2003, w szczególności rozdz. II i V.

1.2.1. Zasada nadrzędności Konstytucji RP w wyroku w sprawie Traktatu akcesyjnego

Zasada nadrzędności Konstytucji w warunkach integracji europejskiej stała się osią konstrukcyjną wyroku TK w sprawie dotyczącej Traktatu akcesyjnego⁵⁶². Wnioskodawcy w tym postępowaniu twierdzili bowiem, iż „Konstytucja nie zezwala na przystąpienie do systemu prawnego Unii Europejskiej, zakładającego pierwszeństwo prawa wspólnotowego przed prawem polskim; prowadzi to bowiem [...] do naruszenia konstytucyjnej zasady, wyrażonej w art. 8 ust. 1, zgodnie z którą „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”⁵⁶³. W związku z tym rozważania materialnoprawne w uzasadnieniu wyroku TK rozpoczynają się od punktu zatytułowanego *Kwestia nadrzędności Konstytucji RP (art. 8 ust. 1) a przekazanie kompetencji „w niektórych sprawach”*. Wart podkreślenia jest jednak fakt, że już w pierwszych zdaniach tego punktu uzasadnienia art. 8 Konstytucji został niejako osadzony w kontekście art. 9 Konstytucji, co determinuje sposób wykładni tego przepisu przez TK: suwerenność państwa oparta na Konstytucji jako nadrzędnym w systemie prawa akcie normatywnym, przy jednoczesnym otwarciu krajowego porządku prawnego na akty prawa międzynarodowego i unijnego, które powinny współistnieć z aktami prawa polskiego zgodnie z zasadą obopólnie przyjaznej wykładni i kooperatywnego współstosowania⁵⁶⁴. W tym punkcie TK nie formułuje jednakże treści zasady nadrzędności Konstytucji w warunkach integracji europejskiej, a opisuje raczej porządek prawny po przystąpieniu Polski do UE. Natomiast TK w następnych punktach uzasadnienia doprecyzował treść zasady nadrzędności Konstytucji w procesie integracji europejskiej:

- 1) przekazanie kompetencji, które podważałoby sens istnienia bądź funkcjonowania któregośkolwiek z organów Rzeczypospolitej, jest sprzeczne z art. 8 ust. 1 Konstytucji⁵⁶⁵;
- 2) Konstytucja RP w świetle art. 8 posiada pierwszeństwo obowiązywania i stosowania także przed umowami międzynarodowymi, na podstawie których następuje przekazanie kompetencji w niektórych sprawach⁵⁶⁶;
- 3) 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 Konstytucją⁵⁶⁷;
- 4) sprzeczności pomiędzy normą Konstytucji a normą prawa wspólnotowego nie mogą być w polskim systemie prawnym w żadnym razie rozwiązywane przez uznanie nadrzędności normy wspólnotowej w relacji do normy konstytucyjnej;
- 5) wykładnia „przyjazna dla prawa europejskiego” nie może prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do

⁵⁶² A. Wyrozumska, *Glosa nr 4. Umowy międzynarodowe w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego dotyczących traktatu o przystąpieniu do UE oraz ENA*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 4, s. 237.

⁵⁶³ Wyrok TK w sprawie K 18/04, teza III.1.6.

⁵⁶⁴ *Ibidem*, tezy III.2.1 i III.2.2; por. J. Barcz, *Glosy do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11.5.2005 r. (zgodność Traktatu akcesyjnego z Konstytucją RP) K 18/04. Glosa nr 1*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 4, s. 173; A. Wyrozumska, *Glosa nr 4. Umowy międzynarodowe w wyrokach...*, s. 238.

⁵⁶⁵ Wyrok TK w sprawie K 18/04, teza III.4.1.

⁵⁶⁶ *Ibidem*, teza III.4.2.

⁵⁶⁷ *Ibidem*, teza III.4.5; por. S. Biernat, *Glosy do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11.5.2005 r. (zgodność Traktatu akcesyjnego z Konstytucją RP) K 18/04. Glosa nr 2*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 4, s. 192.

uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych, realizowanych przez Konstytucję. W przypadku sprzeczności pomiędzy normą Konstytucji a normą prawa wspólnotowego do ustrojodawcy należy podjęcie decyzji o sposobie rozwiązania kolizji: albo o zmianie Konstytucji, albo o spowodowaniu zmian w regulacjach wspólnotowych, albo – ostatecznie – o wystąpieniu z Unii Europejskiej⁵⁶⁸.

Punkt III.7 uzasadnienia do wyroku w sprawie Traktatu akcesyjnego został zatytułowany *Znaczenie Konstytucji RP w obowiązującym po akcesji porządku normatywnym*. TK podsumował swoje wywody dotyczące znaczenia Konstytucji po przystąpieniu Polski do UE, stwierdzając, że jest ona nadrzędna w stosunku do „całego porządku, w obszarze suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej”, co przejawia się w następujący sposób:

- 1) Konstytucja stanowi podstawę postępowania akcesyjnego, a jego ważność i skuteczność uzależniona jest od spełnienia konstytucyjnych elementów procedury integracyjnej;
- 2) nadrzędność Konstytucji znajduje potwierdzenie w konstytucyjnie określonym mechanizmie kontroli konstytucyjności Traktatu akcesyjnego oraz aktów stanowiących jego integralne składniki;
- 3) normy Konstytucji nie mogą utracić mocy obowiązującej bądź ulec zmianie przez sam fakt powstania nieusuwalnej sprzeczności pomiędzy określonymi przepisami;
- 4) to art. 8 ust. 1 Konstytucji, a nie zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego determinuje sposób rozwiązywania sprzeczności pomiędzy normą prawa wspólnotowego a normą Konstytucji⁵⁶⁹.

Zasada nadrzędności Konstytucji została zawarta również w innych punktach uzasadnienia. Można wręcz powiedzieć, iż przenika ona całe uzasadnienie wyroku.

1.2.2. Rozwój doktryny orzeczniczej dotyczącej zasady nadrzędności Konstytucji RP

W wyroku dotyczącym Traktatu akcesyjnego zasada nadrzędności Konstytucji została odczytana w kontekście zasady z art. 9 Konstytucji. Przykładem praktycznego współstosowania obu przepisów – art. 8 i 9 Konstytucji – jest wyrok TK w sprawie ENA. Chronologicznie jest to wyrok wcześniejszy od wyroku w sprawie Traktatu akcesyjnego, ale zaledwie o kilkanaście dni, a ponadto nie zawiera on wywodów teoretycznych dotyczących relacji pomiędzy Konstytucją a prawem unijnym, dlatego zostaje on omówiony po wyroku w sprawie Traktatu akcesyjnego, tym bardziej iż postępowanie w sprawie Traktatu akcesyjnego rozpoczęło się wcześniej – wniosek posłów został skierowany do TK 19 kwietnia 2004 r., a postanowienie sądu w sprawie pytania prawnego dotyczącego ENA zostało wydane w styczniu 2005 r. Brak obszerniejszych wywodów teoretycznoprawnych odnoszących się do zasady suwerenności oraz zasady nadrzędności Konstytucji w omawianym wyroku spowodowany był prawdopodobnie możliwością zajęcia stanowiska przez TK w sprawie konstytucyjnych przesłanek integracji europejskiej w wyroku dotyczącym Traktatu akcesyjnego. W wyroku dotyczącym ENA treść uzasadnienia była zdeterminowana treścią

⁵⁶⁸ Wyrok TK w sprawie K 18/04, teza III.6.4; por. S. Biernat, *Glosy do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11.5.2005 r.*, s. 194; K. Wójtowicz, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r., (sygn. akt K 18/04)*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 6, s. 196.

⁵⁶⁹ Wyrok TK w sprawie K 18/04, teza III.7.

pytania prawnego sądu powszechnego o zgodność przepisu ustawy polskiej – art. 607t § 1 k.p.k.⁵⁷⁰ z art. 55 ust. 1 Konstytucji. Wspomniany przepis ustawowy został wprowadzony 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 wykroczeń⁵⁷¹, której celem było wykonanie decyzji ramowej Rady nr 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi⁵⁷². Należy przy tym przypomnieć, iż decyzja ramowa była aktem unijnego prawa pochodnego, który był przyjęty w ramach III filaru. Ze względu na międzyrządowy charakter współpracy w tym filarze decyzja ramowa była kwalifikowana jako zobowiązanie międzyrządowe. Dlatego też TK powoływał się w tej sprawie na art. 9 Konstytucji, bez eksponowania zarówno szczególnego charakteru UE, jak i prawa w niej stanowiącego⁵⁷³. W wyniku analizy zakresu znaczeniowego pojęcia ekstradycji oraz przekazania – to ostatnie było stosowane w odniesieniu do przekazania obywatela Polski do innego państwa członkowskiego na podstawie ENA – TK orzekł, iż 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 Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁷⁴. Tenor wyroku został więc sformułowany na podstawie zasady nadrzędności Konstytucji również wobec przepisu ustawy będącego efektem transpozycji aktu unijnego prawa pochodnego. Jednocześnie skutki tego wyroku zostały określone przez TK także przy uwzględnieniu art. 9 Konstytucji. Po pierwsze, TK ze względu na wspomnianą zasadę odroczył utratę mocy obowiązującej przez art. 607t § 1 k.p.k. o 18 miesięcy⁵⁷⁵. Po drugie, TK wskazał wyraźnie na konieczność nowelizacji Konstytucji w odniesieniu do art. 55 ust. 1 Konstytucji⁵⁷⁶, a „zmiana konstytucji od lat stosowana bywa jako niezbędny środek zapewniający skuteczność prawu UE w krajowych porządkach prawnych państw członkowskich”, czego przykładem była Francja, Hiszpania oraz RFN. W przypadku Francji i Hiszpanii zmiana konstytucji nastąpiła również po wydaniu orzeczenia sądu konstytucyjnego dotyczącego sprzeczności pomiędzy konstytucją krajową a prawem unijnym⁵⁷⁷. W powyższym wyroku

⁵⁷⁰ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.

⁵⁷¹ Dz. U. Nr 69, poz. 626.

⁵⁷² Dz. Urz. WE L 190 z 18.07.2002 r., s. 1 i n.

⁵⁷³ Wyrok TK w sprawie P 1/05, teza III.2.2: 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.

⁵⁷⁴ Aprobując M. Zubik, *Dokonywanie zmian w Konstytucji RP jako proces polityczny*, [w:] *Księga XXV-lecia...*, s. 419.

⁵⁷⁵ Szerzej to zagadnienie zostanie omówione w rozdziale dotyczącym zasady przychylności wobec integracji europejskiej.

⁵⁷⁶ Wyrok TK w sprawie P 1/05, teza III.5. W efekcie przedmiotowa nowelizacja Konstytucji RP została dokonana w 2006 r.; M. Bainszky, *Die Öffnung der Verfassung der Republik Polen für den Europäischen Haftbefehl*, EuR 2008, nr 2, s. 258 i n.

⁵⁷⁷ Wyrok TK w sprawie P 1/05, teza III.5.7.

zastosowana została więc zasada nadrzędności Konstytucji, ale jednocześnie uwzględnienie zasady przychylności wobec prawa międzynarodowego, pozwoliło na sformułowanie przez TK tezy o konieczności zmiany przedmiotowego przepisu Konstytucji.

O ile najważniejszym elementem uzasadnienia wyroku TK dotyczącego Traktatu akcesyjnego była zasada nadrzędności Konstytucji, to w wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony została rozwinięta zasada poszanowania tożsamości konstytucyjnej. Nie oznacza to jednak, iż zasada nadrzędności Konstytucji została w tym wyroku całkowicie pominięta. Punkt III.2. uzasadnienia został zatytułowany 2. *Zagadnienie przekazania kompetencji „w niektórych sprawach” a nadrzędność Konstytucji w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*. TK nie pozostawił cienia wątpliwości co do zakresu stosowania wyżej wymienionej zasady w kontekście wprowadzenia zasady poszanowania tożsamości konstytucyjnej, stwierdzając, że „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. [...] 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»⁵⁷⁸.

Zasada nadrzędności Konstytucji była również istotnym, oczywiście prócz zasadniczych wywodów dotyczących relacji art. 79 ust. 1, art. 188 pkt 1–3 oraz art. 188 pkt 5 Konstytucji, elementem konstrukcyjnym uzasadnienia wyroku, w którym TK dopuścił skargę konstytucyjną na akt unijnego prawa pochodnego. W wyroku z 16 listopada 2011 r. po przedstawieniu istotnych elementów zasady nadrzędności Konstytucji w zakresie integracji europejskiej, które zostały ukształtowane w wyrokach w sprawie Traktatu akcesyjnego i Traktatu z Lizbony, TK stwierdził, iż w świetle zasady pierwszeństwa obowiązywania i stosowania Konstytucji RP jako najwyższego prawa Rzeczypospolitej oraz w świetle art. 91 ust. 3 Konstytucji, który stanowi o pierwszeństwie bezpośrednio skutecznych aktów organizacji międzynarodowej przed ustawami, dopuszczalne jest badanie zgodności z nią norm rozporządzeń unijnych⁵⁷⁹.

⁵⁷⁸ Wyrok TK w sprawie K 32/09, teza III.2.5.

⁵⁷⁹ Wyrok TK w sprawie SK 45/09, teza III.2.2; por. K. Kowalik-Bańczyk, *Sending smoke signals to Luxembourg – the Polish Constitutional Tribunal in dialogue with the ECJ*, [w:] red. M. Claes, M. de Visser, P. Popelier, C. Van de Heyning, *op. cit.*, s. 276; negatywnie co do właściwości TK w zakresie kontroli prawa pierwotnego L. Garlicki, *Rozdział VIII „Sądy i trybunały”*..., s. 20.

1.2.3. System prawa polskiego po przystąpieniu do UE w orzecznictwie TK

W wyroku w sprawie Traktatu akcesyjnego TK nie tylko zdefiniował zasadę nadrzędności Konstytucji wobec prawa wspólnotowego, ale także opisał, jak wygląda system prawa obowiązujący w Polsce po jej przystąpieniu do UE. TK, opierając się na art. 9, art. 87 ust. 1, art. 90 i 91 Konstytucji, stwierdził, iż „ustrojodawca konstytucyjny świadomie [...] przyjął, że system prawa obowiązujący na terytorium Rzeczypospolitej mieć będzie charakter wieloskładnikowy”, a na terenie Polski będą współobowiązywać podsystemy regulacji prawnych, pochodzące z różnych centrów prawodawczych, na podstawie zasady obopólnie przyjaznej wykładni i kooperatywnego współstosowania. Prawo wspólnotowe przy tym nie może być postrzegane jako prawo zewnętrzne, gdyż podlega akceptacji przez przedstawicieli państwa polskiego, bądź to w ramach postępowania ratyfikacyjnego w odniesieniu do traktatów, bądź to przedstawicieli Polski w Radzie w odniesieniu do aktów prawa pochodnego⁵⁸⁰.

W ramach tego wieloskładnikowego porządku TK przyjął jednak precyzyjnie określoną hierarchię aktów normatywnych opartą, jak już powyżej wspomniano, na zasadzie nadrzędności Konstytucji. Jednocześnie umowy stanowiące podstawę funkcjonowania UE zostały zakwalifikowane przez TK jako umowy w rozumieniu art. 91 ust. 2 Konstytucji, a więc jako umowy posiadające w przypadku kolizji pierwszeństwo przed normą ustawy krajowej⁵⁸¹.

W postanowieniu TK w sprawie P 37/05, mającym istotne znaczenie dla praktycznej realizacji zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego, został zawarty pkt 3 zatytułowany *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*. W orzeczeniu tym wyrok TK w sprawie Traktatu akcesyjnego został określony jako „najbardziej obszerna i gruntownie uargumentowana wypowiedź TK”. W omawianym postanowieniu uzupełniono doktrynę orzecniczą o dwa istotne elementy, mianowicie: 1) traktaty stanowiące podstawę funkcjonowania UE „nie ulegają przekształceniu w akty normatywne państwa (prawa wewnętrznego), ale pozostają w swej naturze – z racji swego pochodzenia – aktami prawa międzynarodowego”; 2) „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”; 3) sąd krajowy w przypadku kolizji normy traktatowego prawa UE z ustawą zobowiązany jest do stosowania zasady z art. 91 ust. 2 Konstytucji.

W świetle powyższych tez TK przyjmuje, iż traktaty stanowiące podstawę UE są umowami międzynarodowymi, a pierwszeństwo traktatowego prawa UE przed ustawami wywodzi nie z zasad prawa unijnego, lecz z przepisów Konstytucji. Stanowisko to można określić jako bardzo tradycyjne, pomija ono bowiem całkowicie specyfikę prawa unijnego jako prawa organizacji międzynarodowej o charakterze ponadnarodowym, ale jednocześnie jest do pewnego stopnia zrozumiałe – TK orzeka bowiem na podstawie Konstytucji.

⁵⁸⁰ Wyrok TK w sprawie K 18/04, teza III.2.2; por. E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu...*, s. 7 i n.; J. Helios, *op. cit.*, s. 130.

⁵⁸¹ Wyrok TK w sprawie K 18/04, teza III.3.1.

W wyroku TK w sprawie Traktatu z Lizbony w pkt III.2.3. zatytułowanym *Konstytucyjne podstawy współoddziaływania podsystemów regulacji prawnych kształtowanych w różnych centrach prawodawczych* znalazły się obszernie wywody dotyczące kształtu obowiązującego w Polsce po akcesji systemu prawa, stanowiące jednak w dużej mierze powtórzenie tez z wyroku TK w sprawie Traktatu akcesyjnego, a sam TK stwierdził, iż „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”. TK powtórzył więc najważniejsze elementy ukształtowanej już doktryny: 1) system prawa po przystąpieniu Polski do UE ma charakter wieloskładnikowy, 2) prawo wspólnotowe nie jest przy tym prawem w pełni zewnętrznym w stosunku do państwa polskiego, 3) na terenie Polski współobowiązują podsystemy regulacji prawnych, pochodzące z różnych centrów prawodawczych, 4) 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.

Istotne, praktyczne konsekwencje z wieloskładnikowej struktury krajowego porządku prawnego, zostały określone przez TK w wyroku dotyczącym dopuszczalności kontroli konstytucyjności rozporządzenia unijnego. TK stwierdził mianowicie, iż rozporządzenie wchodzi w skład obowiązującego w Polsce porządku prawnego, określa status prawny jednostki, a ze względu na jego abstrakcyjny i generalny charakter może zostać zakwalifikowany jako akt normatywny w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, a więc jego kontrola w drodze skargi konstytucyjnej jest w pełni dopuszczalna⁵⁸².

W świetle powyższych tez można stwierdzić, iż stanowisko TK opiera się na uznaniu autonomiczności prawa stanowionego w ramach UE, ale owa autonomiczność nie znajduje odzwierciedlenia w treści orzeczeń TK. W orzecznictwie eksponowana jest bowiem nie autonomiczność prawa UE, a raczej jego włączenie do krajowego porządku prawnego i jednolitość systemu prawa. Pierwszeństwo stosowania prawa unijnego wynika bowiem z art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji, a nie z zasad ogólnych prawa UE. Oba systemy mają być, co prawda, kooperatywnie współstosowane, a prawo krajowe powinno być interpretowane w zgodzie z prawem UE, ale to współstosowanie jest wyraźnie ograniczone. W przypadku kolizji normy prawa krajowego z normą Konstytucji stosowana jest zasada nadrzędności Konstytucji. Włączenie do krajowego porządku prawnego oznacza również interpretację aktów prawa pochodnego przez pryzmat Konstytucji i kwalifikację rozporządzenia jako aktu normatywnego, które może być przedmiotem skargi konstytucyjnej.

1.3. Podsumowanie

FTK zdefiniował, zasadniczą z punktu widzenia warunków uczestnictwa państwa w procesie integracji europejskiej, relację pomiędzy prawem krajowym a prawem wspólnotowym, przyjmując, iż akty wspólnotowego prawa zarówno pierwotnego, jak i pochodnego mają pierwszeństwo przed UZ, o ile nie naruszają jej norm niezmiennalnych. W.M. Góralski

⁵⁸² Wyrok TK w sprawie SK 45/09, tezy III.1.3–III.1.4; podobnie K. Wojtyczek, *Trybunał Konstytucyjny w europejskim systemie...*, s. 184.

stwierdza, iż „specyficzną zasługą Federalnego Trybunału Konstytucyjnego jest wyprowadzenie z konstytucyjnego porządku RFN (art. 24 ust. 1 UZ) uzasadnienia ponadnarodowej konstrukcji zachodnioeuropejskiej integracji oraz zagwarantowania pierwszeństwa stosowania ponadnarodowego prawa”⁵⁸³. Jednocześnie uznał, iż zasada pierwszeństwa stosowania prawa wspólnotowego przed ustawą krajową jest objęta nakazem stosowania prawa wspólnotowego zawartego w ustawie wyrażającej zgodę na związanie się traktatem i musi być stosowana przez sądy krajowe. Nakaz stosowania prawa wspólnotowego zawarty w ustawie krajowej, która musi być zgodna z UZ, pozwala z jednej strony *de facto* na podporządkowanie procesu integracji przesłankom materialnym zawartym w UZ, a z drugiej strony ustawa ta jest źródłem legitymacji demokratycznej dla procesu integracji oraz instrumentem kontroli, czy parlament zachowuje jeszcze w tymże procesie swoją zasadniczą funkcję w systemie konstytucyjnych organów władzy.

W doktrynie orzeczniczej TK relacja prawa krajowego do prawa unijnego została oparta na mocno i trwale eksponowanej zasadzie nadrzędności Konstytucji, wykładanej w dotychczasowym orzecznictwie raczej jako zasada o charakterze bezwzględny. Jednocześnie TK w wyroku w sprawie Traktatu akcesyjnego określił charakter porządku prawnego po wejściu Polski do UE jako porządku wieloskładnikowego, którego elementy pochodzą z różnych centrów prawodawczych, ale powinny być „kooperatywnie współstosowane” na podstawie zasady przyjaznej wykładni. TK uznaje przy tym zasadę pierwszeństwa prawa UE przed ustawą, ale źródłem tej zasady nie jest zasada ogólna prawa UE, lecz art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji. Porządek prawny jest wieloskładnikowy, ale oparty na katalogu źródeł prawa z art. 87 Konstytucji oraz na regułach ich stosowania z art. 91 Konstytucji. Włączenie aktów prawa UE do krajowego porządku prawnego oznacza dla TK możliwość dokonywania ich kontroli, zarówno jeśli chodzi o prawo traktatowe – są to zarówno umowy międzynarodowe w rozumieniu art. 91 ust. 2 Konstytucji, jak i akty prawa pochodnego – np. rozporządzenie unijne jest aktem normatywnym w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Zarówno niemiecka doktryna nakazu stosowania prawa unijnego na podstawie ustawy krajowej, jak i zasada nadrzędności Konstytucji mają fundamentalne znaczenie dla określenia warunków członkostwa państwa w UE. Jak wskazuje A. Dyevre, w kontekście uczestnictwa państwa w procesie integracji europejskiej istotne jest ustalenie referencyjnego systemu prawnego, na podstawie którego zostają sformułowane warunki uczestnictwa tego państwa w integracji, m.in. relacji pomiędzy prawem krajowym a prawem unijnym. Możliwe jest przyjęcie jako punktu referencyjnego: prawa unijnego – podejście eurocentryczne, lub konstytucji krajowej – podejście nacjocentryczne. Przyjęcie jednej z ww. opcji ma daleko idące implikacje polityczne. W przypadku przyjęcia opcji eurocentrycznej państwo członkowskie staje się członkiem państwa federalnego i nie posiada już decydującego wpływu na to, jakie przepisy prawne będą stosowane na jego terytorium. Podejście nacjocentryczne pozwala na zachowanie przez państwo pozycji podmiotu decydującego o zakresie swojego uczestnictwa w procesie integracji europejskiej⁵⁸⁴. Jak zauważa J. Kranz, „pogląd o pierwszeństwie krajowych norm konstytucyjnych przed prawem unijnym zakłada, że państwo

⁵⁸³ W.M. Góralski, *Miejsce Federalnego Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 264.

⁵⁸⁴ A. Dyevre, *European Integration and National Courts: Defending Sovereignty under Constitutional Constraints?*, „European Constitutional Law Review” 2013, nr 9, s. 147 i n.

i jego konstytucja stanowią najlepszą i najważniejszą formę realizacji i ochrony interesu narodowego”⁵⁸⁵. Biorąc pod uwagę powyższe wywody, można stwierdzić, iż zarówno niemiecki, jak i polski Trybunał Konstytucyjny przyjęły podejście nacjocentryczne – a więc prawo unijne będzie stosowane tylko w zakresie, na który pozwala konstytucja krajowa, a orzeczenie FTK *Solange I* oraz wyrok TK w sprawie Traktatu akcesyjnego można uznać za historyczne⁵⁸⁶.

W niemieckim prawie konstytucyjnym brak jest, co prawda, przepisu odpowiadającego art. 8 Konstytucji RP, ale z szeregu jej przepisów: art. 1 ust. 3, 19 ust. 2, art. 20 ust. 3 oraz art. 79 ust. 3 UZ wynika zakaz naruszania istoty praw podstawowych, a także zakaz wydawania wszelkich aktów władczych, które byłyby sprzeczne z UZ. P. Tuleja stwierdza, iż tak rozumiana zasada pierwszeństwa Konstytucji ma charakter wiążący wszystkie organy władzy publicznej i uzyskuje szczególne praktyczne znaczenie poprzez uznanie normatywnego charakteru jej przepisów, kontrolę konstytucyjności aktów niższego rzędu, bezpośrednie stosowanie UZ oraz wprowadzenie skargi konstytucyjnej⁵⁸⁷. W doktrynie wskazuje się jednak na istotne różnice pomiędzy prawem niemieckim a polskim, jeśli chodzi o relacje pomiędzy konstytucją a prawem unijnym. Mianowicie w świetle orzecznictwa FTK prawo unijne ma jednak pierwszeństwo przed prawem krajowym z zastrzeżeniem tylko pewnych warunków materialnych – poszanowania tożsamości konstytucyjnej definiowanej w procesie integracji europejskiej na podstawie art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ w związku z art. 79 ust. 3 UZ. W wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony FTK stwierdził m.in., iż „Podstawą, a jednocześnie granicą dla obowiązywania prawa UE w RFN jest nakaz stosowania prawa zawarty w ustawie wyrażającej zgodę na związanie się traktatami, który może zostać udzielony jedynie w ramach obowiązującego porządku konstytucyjnego. W związku z tym bez znaczenia jest to, czy pierwszeństwo prawa unijnego, uznane zasadniczo przez FTK już w odniesieniu do prawa wspólnotowego, zostało przewidziane w samych traktatach, czy też w Deklaracji nr 17 załączonej do aktu końcowego do Traktatu z Lizbony. Ponieważ pierwszeństwo prawa unijnego obowiązuje w RFN tylko mocą udzielonego w ustawie wyrażającej zgodę na traktaty nakazu stosowania prawa. Pierwszeństwo stosowania ma znaczenie dla wykonywanej w Republice władzy zwierzchniej tylko w takim zakresie, w jakim RFN wyraziła i mogła wyrazić zgodę na tę regułę kolizyjną”⁵⁸⁸. Powyższe tezy implikują więc stosowanie przez RFN zasady pierwszeństwa prawa UE, także przed UZ, z tym że z poszanowaniem warunków uczestnictwa tego państwa zawartych w UZ i doprecyzowanych przez FTK w doktrynie poszanowania tożsamości konstytucyjnej⁵⁸⁹.

Natomiast pierwszeństwo stosowania Konstytucji oparte na art. 8 Konstytucji RP i jego wykładni w procesie integracji dokonanej przez TK⁵⁹⁰ należy do rozwiązań wyjątkowych na tle pozostałych państw członkowskich. F.C. Mayer i M. Wendel stwierdzają, iż doktry-

⁵⁸⁵ J. Kranz, *Pojęcie suwerenności we współczesnym prawie międzynarodowym*, Warszawa 2015, s. 211.

⁵⁸⁶ Por. *ibidem*, s. 212.

⁵⁸⁷ P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji...*, s. 48 i n.

⁵⁸⁸ Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Lizbony, teza 343.

⁵⁸⁹ C. Van de Heyning, *op. cit.*, s. 189.

⁵⁹⁰ C. Mik, *Powierzenie Unii Europejskiej władzy...*, s. 145.

na nadrzędności Konstytucji RP polskiego TK wyróżnia się pod względem koncepcyjnej ostrości wśród rozwiązań prawnych państw europejskich⁵⁹¹.

W literaturze prezentowane są także inne poglądy, m.in. iż doktryna orzecznicza TK ulegała zasadniczej zmianie: od ochrony pełnego tekstu Konstytucji, jak to np. zostało wyrażone w wyroku TK w sprawie ENA, do ochrony jego rdzenia, tj. tożsamości konstytucyjnej, przyjętej w wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony⁵⁹². Powyższa teza jest ciekawa, ale biorąc pod uwagę zarówno całość uzasadnienia wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony, jak i tezę, w której TK stwierdza, iż „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”⁵⁹³, wydaje się, iż wprowadzenie zasady tożsamości konstytucyjnej nie miało jednak na celu relatywizacji zasady nadrzędności Konstytucji.

K. Wojtyczek natomiast również przychylił się do relatywizacji zasady nadrzędności Konstytucji, wskazując, iż „przepis stanowiący, że «Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej» nie oznacza, iż każda norma konstytucyjna musi mieć bezwzględne pierwszeństwo”, gdyż samo pojęcie „prawo Rzeczypospolitej Polskiej” wymaga wykładni, nie jest bowiem jasne, czy chodzi tu o prawo stanowione przez polskie organy władzy publicznej, prawo stosowane na terytorium RP, prawo stosowane przez polskie organy władzy publicznej czy też o prawo obowiązujące w sferze jurysdykcji RP. Ponadto autor ten wskazuje, iż ustrojodawca mógł zrezygnować z ustanowienia zasady pierwszeństwa prawa UE przed całym prawem krajowym, „nie dlatego że przyznaje bezwzględne pierwszeństwo całej konstytucji, ale np. dlatego, że woli, aby ewentualne kolizje między rozważanymi normami prawnymi były rozstrzygane *a casu ad casum*”⁵⁹⁴. Ten sam autor wskazuje jednocześnie, iż TK wybrał „najbardziej radykalną interpretację zasady nadrzędności Konstytucji”.

Powyżej przedstawione argumenty nie prowadzą jednak do całkowitego wyeliminowania istotnych różnic w doktrynie orzeczniczej obu Trybunałów Konstytucyjnych, ani nie dezaktualizują hierarchicznego podejścia do elementów wchodzących w skład krajowego porządku prawnego, w ramach którego konstytucja krajowa w zakresie większym – w Polsce, lub mniejszym – w RFN – posiada pierwszeństwo obowiązywania i stosowania. Powyższe stanowisko czasami określane jest w literaturze w sposób negatywny jako tradycyjne, nieodpowiadające rzeczywistości w europejskiej przestrzeni prawnej, eurosceptyczne i przestarzałe. J.H.H. Weiler wskazuje na istnienie utrwalonego już paradygmatu: konstytucjonalizm pluralistyczny – dobry, postępowy, tolerancyjny, niedominujący, natomiast konstytucjonalizm hierarchiczny – zły, regresywny, nietolerancyjny, dominujący. Zdaniem J.H.H. Weilera, każdy porządek konstytucyjny, czy to narodowy, czy to transnarodowy

⁵⁹¹ F.C. Mayer, M. Wendel, *op. cit.*, nb. 280.

⁵⁹² C. Van de Heyning, *op. cit.*, s. 188 i n.

⁵⁹³ Wyrok TK w sprawie K 32/09, teza III.2.5.

⁵⁹⁴ K. Wojtyczek, *Trybunał Konstytucyjny w europejskim systemie...*, s. 180–182.

zawiera zarówno elementy pluralistyczne, jak i hierarchiczne, przy czym te ostatnie są konieczne, gdyż gwarantują istnienie tego porządku jako takiego⁵⁹⁵.

2. Zasada poszanowania tożsamości konstytucyjnej sensu stricto

Ustalenie relacji pomiędzy prawem krajowym a prawem unijnym ma zasadnicze znaczenie dla ochrony tożsamości konstytucyjnej. Przyjęcie bowiem rozwiązania, iż konstytucja krajowa ma charakter nadrzędny w stosunku do prawa unijnego, i to zarówno pierwotnego, jak i pochodnego, sprawia, iż ochrona krajowego porządku konstytucyjnego może mieć charakter praktycznie nieograniczony. Funkcję ograniczającą może pełnić w tym zakresie konstytucyjna zasada przychylności wobec integracji europejskiej oraz zasada poszanowania tożsamości konstytucyjnej, choć geneza tej zasady była zupełnie inna.

Mimo niewątpliwej „kariery” tożsamości konstytucyjnej w ostatnim dziesięcioleciu nie jest to pojęcie jasno zdefiniowane. M. Rosenfeld stwierdza, iż nie ma obecnie w doktrynie konsensu co do jej treści i można wyróżnić trzy sposoby rozumienia tego pojęcia: 1) tożsamość konstytucyjna wynika z faktu posiadania w ogóle przez państwo konstytucji, 2) tożsamość konstytucji wynika z jej treści, 3) tożsamość konstytucji wynika z kontekstu jej stosowania⁵⁹⁶.

Na potrzeby poniższego omówienia, biorąc pod uwagę orzecznictwo zarówno FTK, jak i TK, tożsamość konstytucyjna będzie rozumiana w sposób zdecydowanie węższy, jako tożsamość wynikająca z treści konstytucji i mająca na celu wyróżnienie i ochronę tych istotnych postanowień konstytucji, którym przyznano szczególną rangę i które ewentualnie nie podlegają zmianie⁵⁹⁷. Wskazuje się, iż biorąc pod uwagę orzecznictwo europejskich sądów konstytucyjnych – inicjowane w tym zakresie bardzo często właśnie przez proces integracji europejskiej – zasada ochrony tożsamości konstytucyjnej oznacza ochronę państwowości jako takiej, formę tej państwowości oraz formę sprawowania władzy, a także takie zasady konstytucyjne, jak: zasada państwa prawnego, demokracji i poszanowania praw człowieka⁵⁹⁸.

W doktrynie prawa prezentowane jest stanowisko, iż przedmiotowa zasada została zdefiniowana właśnie w kontekście procesów integracyjnych⁵⁹⁹. Biorąc pod uwagę zarówno doktrynę niemieckiego prawa konstytucyjnego, jak i orzecznictwo francuskiej Rady Stanu⁶⁰⁰, hiszpańskiego Trybunału Konstytucyjnego⁶⁰¹, czy polskiego TK, jest to stanowisko trafne. Określenie rdzenia konstytucji, które nie może podlegać zmianie także w procesie integracji europejskiej, ma bowiem fundamentalne znaczenie dla warunków członkostwa państwa w UE. Ów rdzeń został określony w orzecznictwie zarówno FTK, jak i TK właśnie jako tożsamość konstytucyjna, a nakaz jej ochrony został zdefiniowany jako zasada konstytucyjna, która bezpośrednio determinuje zakres udziału państwa w procesach integracyjnych. Jest

⁵⁹⁵ J.H.H. Weiler, *op. cit.*, s. 14 i n.

⁵⁹⁶ M. Rosenfeld, *Constitutional identity*, [w:] M. Rosenfeld, A. Sajó, *Comparative constitutional law*, Oxford 2012, s. 757.

⁵⁹⁷ M. Polzin, *Irrungen und Wirrungen um den pouvoir constituant*, „Der Staat” 2014, nr 53, s. 62.

⁵⁹⁸ A. v. Bogdandy, S. Schill, *Die Achtung...*, s. 725.

⁵⁹⁹ *Ibidem*, s. 717.

⁶⁰⁰ Decyzja Rady Stanu z dnia 27 lipca 2006 r., 2006-540 DC.

⁶⁰¹ Orzeczenie hiszpańskiego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2004 r., 1/2004.

to więc bardzo wyraźny przykład kształtowania przez trybunały konstytucyjne warunków członkostwa państwa w UE.

2.1. Zasada poszanowania tożsamości konstytucyjnej w prawie niemieckim

Zarówno Konstytucja Rzeszy z 1871 r., jak i konstytucja weimarska nie zawierały przepisów ograniczających możliwości zmiany konstytucji pod względem materialnym, w związku z tym tożsamość konstytucyjna nie była pojęciem prawnym. Jeden z twórców konstytucji weimarskiej, H. Preuß, stwierdził, iż nie jest to dzieło wieczne, podobnie przedstawiciele doktryny – R. Thoma, G. Anschütz – wskazywali, iż brak jest materialnych ograniczeń, jeśli chodzi o możliwość zmiany konstytucji. Za reprezentatywny w tej kwestii pogląd można uznać stanowisko G. Anschütza, który stwierdził: „W ramach postępowania ustawodawczego na podstawie art. 76 (konstytucji weimarskiej) mogą zostać wprowadzone zmiany konstytucji każdego rodzaju: nie tylko te o mniejszym znaczeniu, u podstaw których leżą raczej przesłanki o charakterze technicznym, a nie politycznym, ale także te istotne, łącznie z tymi, które odnoszą się do prawnej natury całej Rzeszy, podziału kompetencji pomiędzy Rzeszę i państwa związkowe, do reformy państwa i krajów związkowych (republika, demokracja, prawo wyborcze, parlamentaryzm, referendum, inicjatywa ludowa) i innych zasadniczych kwestii (także praw podstawowych!). Władza zmieniająca konstytucję nie jest przedmiotowo ograniczona”⁶⁰².

Pomimo tego stanu prawnego, pojęcie tożsamości konstytucyjnej zostało wprowadzone przed II wojną światową w rozważaniach teoretyków prawa C. Schmitta (*Verfassungslehre*, Monachium–Lipsk 1928) oraz C. Bilfingera (*Der Reichssparkommissar*, Berlin 1928) jako ograniczenia *implicite*⁶⁰³. C. Schmitt prezentował następujące stanowisko: „Granice kompetencji do zmiany konstytucji wynikają z właściwie zdefiniowanego pojęcia jej zmiany. Kompetencja do zmiany konstytucji oznacza bowiem, iż postanowienia o charakterze konstytucyjno-ustawowym mogą zostać zastąpione przez inne takie postanowienia, pod warunkiem, iż zagwarantowana zostanie tożsamość i trwałość konstytucji”⁶⁰⁴. Do elementów tożsamości konstytucyjnej zaliczył on m.in. pozycję ustrojową prezydenta czy demokratyczny system wyborczy⁶⁰⁵. M. Polzin wskazuje, iż poglądy C. Schmitta miały istotny wpływ na interpretację art. 79 ust. 3 UZ, jako przepisu gwarantującego właśnie tożsamość i trwałość konstytucji, a opartego na rozróżnieniu pomiędzy *pouvoir constituant* i *pouvoir constitué*⁶⁰⁶. Pojęcie tożsamości konstytucyjnej po II wojnie światowej pojawiło się w doktrynie prawa dopiero na początku lat 80. XX wieku, właśnie w kontekście art. 79 ust. 3 UZ⁶⁰⁷.

⁶⁰² Za: Dreier H., *Art. 79 III GG*, [w:] red. H. Dreier, *Grundgesetz. Kommentar*, tom II, Tybinga 2006, s. 1798 i n.

⁶⁰³ M. Polzin, *op. cit.*, s. 64 i n.; R. Grawert, *op. cit.*, s. 197.

⁶⁰⁴ C. Schmitt, *Verfassungslehre*, Monachium–Lipsk 1928, s. 103.

⁶⁰⁵ *Ibidem*, s. 105.

⁶⁰⁶ M. Polzin, *op. cit.*, s. 84 i n.; J. Kranz *Suwerenność w dobie przemian...*, s. 22.

⁶⁰⁷ B-O. Byrdy, *Verfassungsentwicklung*, 1981.

2.1.1. „Wieczysta” gwarancja ustroju RFN – art. 79 ust. 3 UZ

Zmiana Ustawy Zasadniczej, poprzez którą zostanie naruszony podział Federacji na kraje związkowe, oraz zasadniczy współudział krajów związkowych we władzy ustawodawczej albo zostaną naruszone zasady zawarte w art. 1 i 20, jest niedopuszczalna.

2.1.1.1. Geneza przepisu

Jak już wcześniej wspomniano, art. 79 UZ stanowi *novum* w historii konstytucji niemieckich. To właśnie historia doprowadziła do wprowadzenia omawianego przepisu do Ustawy Zasadniczej, a w szczególności zmiany ustrojowe dokonywane za pomocą zwykłych aktów ustawodawczych w okresie III Rzeszy. W świetle komentarza do przedmiotowego przepisu w projekcie Konwentu z Herrenchiemsee „miał (on) przeciwdziałać powtórzeniu praktyki ustaw przełamujących konstytucję (niem. *verfassungsdurchbrechende Gesetze*)⁶⁰⁸ bez formalnej zmiany tekstu ustawy zasadniczej, która to praktyka w niemałym stopniu przyczyniła się do pozbawienia znaczenia konstytucji weimarskiej”. Podobne opinie wyrażane były na temat tego rozwiązania prawnego w Radzie Parlamentarnej. C. Schmid stwierdził: „Zasada musi obowiązywać: żadnego dziurkowania konstytucji, także na podstawie kwalifikowanej większości”⁶⁰⁹. Praktycznie od początku prac nad tekstem Ustawy Zasadniczej istniał konsensus co do tego, iż w jej tekście należy umieścić klauzulę niezmienności obejmującą wolnościowy ustrój demokratyczny. Art. 108 projektu UZ Konwentu z Herrenchiemsee stanowił, że wnioski o zmianę Ustawy Zasadniczej, które mają na celu podważenie wolnościowego ustroju demokratycznego, są niedopuszczalne⁶¹⁰. Na stosunkowo wczesnym etapie prac Rady Parlamentarnej do omawianej klauzuli włączono odesłanie do art. 1 UZ i art. 21 UZ (obecnego art. 20 UZ) jako przepisów niepodlegających zmianie, przy czym prezentowano pogląd, iż klauzula ta nie może oczywiście zapobiec rewolucji, ale może odebrać jej pozory legalności. Przez dłuższy czas członkowie Rady Parlamentarnej mieli natomiast wątpliwości co do wprowadzenia do klauzuli zasady państwa federalnego⁶¹¹.

Ze względu na kontekst historyczny powstania przepisu należy jednak podkreślić, iż art. 79 ust. 3 UZ miał przede wszystkim znaczenie wewnątrz krajowe, jako zaporę przeciwko „legalnej rewolucji”⁶¹², która już raz w historii Niemiec została dokonana. W trakcie prac konstytucyjnych T. Dehler, członek Rady Parlamentarnej, podkreślał, iż celem tego przepisu jest wytrącenie rewolucjonistom argumentu, pozwalającego na legitymizację ich działań⁶¹³. Dopiero w drodze interpretacji UZ przez FTK omawiany przepis zyskał znaczenie jako przepis ograniczający udział RFN w procesie integracji europejskiej. R. Grawert wyraził

⁶⁰⁸ Rozporządzenie prezydenta Rzeszy o ochronie narodu i państwa z 28 lutego 1933 r., RGBl. I, s. 83; ustawa o uwolnieniu Narodu i Rzeszy od nędzy z 24 marca 1933, RGBl. I, s. 141, ustawa o nowej strukturze Rzeszy z 30 stycznia 1934 r., RGBl. I, s. 75; ustawa o Naczelniku Rzeszy z 2 sierpnia 1934 r., RGBl. I, s. 747; zarządzenie Führera o szczególnych pełnomocnictwach ministra sprawiedliwości Rzeszy z 20 sierpnia 1942 r., RGBl. I, s. 42; zob. U. Hufeld, *Die Verfassungsdurchbrechung...*, s. 46 i n.

⁶⁰⁹ Za H. Dreier, *op. cit.*, s. 1761 i n.

⁶¹⁰ H. Wilms, *op. cit.*, s. 80.

⁶¹¹ Za H. Dreier, *op. cit.*, s. 1800; M. Polzin, *op. cit.*, s. 80 i n.

⁶¹² D. Murswiek, *Die verfassungsgebende Gewalt nach dem Grundgesetz für die Republik Deutschland*, Berlin 1978, s. 248.

⁶¹³ M. Polzin, *op. cit.*, s. 83 i n., s. 87.

pogląd, iż doszło wręcz do swoistej mutacji tego ograniczenia z obszaru wewnątrz krajowego do stosunków zewnętrznych⁶¹⁴.

2.1.1.2. Klauzula rzeczywiście wieczysta?

W doktrynie art. 79 ust. 3 UZ bywa określany jako: klauzula wieczysta, klauzula nienaruszalna, gwarancja nienaruszalności, gwarancja wieczysta, jednakże stosowane nazwy nie powinny prowadzić do mylnego przekonania o bezwzględnym obowiązywaniu zasad wymienionych w art. 79 ust. 3 UZ. Elementy ustroju RFN wymienione w sposób wyczerpujący w art. 79 ust. 3 UZ nie mogą zostać zmienione bądź uchylone, a ustawy naruszające te zasady będą nieważne, ale tylko w ramach obowiązywania UZ. Przedmiotowy przepis opiera się bowiem na rozdzieleniu władzy ustrojodawczej od władzy ustawodawczej, upoważnionej do zmiany konstytucji. W świetle preambuły Ustawa Zasadnicza została nadana przez naród niemiecki, podmiot, który w państwie demokratycznym sprawuje władzę ustrojodawczą. Władzę tę – *pouvoir constituant* – należy odróżnić od zwykłej władzy ustawodawczej, która sprawowana jest przez organ parlamentarny. Funkcja art. 79 ust. 3 UZ polega na związaniu zwykłego ustawodawcy, który będzie chciał dokonać zmiany konstytucji, decyzjami o znaczeniu fundamentalnym, które zostały podjęte przez ustrojodawcę w akcie nadania konstytucji. W sensie techniczno-prawnym art. 79 ust. 3 UZ należy zakwalifikować jako klauzulę związania odpowiadającą art. 1 ust. 3 i art. 20 ust. 3 UZ. Taka kwalifikacja art. 79 ust. 3 UZ niesie ze sobą następujące skutki: adresat klauzuli może podejmować decyzje tylko w ramach granic wyznaczonych przez klauzulę, a decyzje podejmowane w zakresie swobody ustawodawczej powinny uwzględniać wykładnię zgodną z art. 79 UZ⁶¹⁵.

W związku z rozróżnieniem pomiędzy władzą ustrojodawczą oraz władzą ustawodawczą posiadającą moc zmiany konstytucji, należy zwrócić jednak uwagę na fakt, iż w rzeczywistości nie mamy tu do czynienia z klauzulą wieczystą, gdyż nie będzie ona miała zastosowania w przypadku działania władzy ustrojodawczej, a więc w przypadku, gdyby naród niemiecki zdecydował się na zmianę art. 79 ust. 3 lub nadanie nowej konstytucji⁶¹⁶. Rada Parlamentarna stała na stanowisku, iż prawo narodu do nadania sobie konstytucji ma charakter niezbywalny. Pogląd ten został uwzględniony w tekście Ustawy Zasadniczej, która w tym zakresie nawiązuje do francuskiej doktryny suwerenności Narodu, w świetle której to właśnie naród nie może wyzbyć się swoich praw lub zakazać ich wykonywania. Związanie władzy ustrojodawczej ograniczeniami z art. 79 ust. 3 UZ stanowiłoby takie wyzbycie się prawa narodu do nadawania sobie konstytucji⁶¹⁷. Zadaniem art. 79 ust. 3 UZ jest natomiast wyeliminowanie możliwości dokonania obalenia porządku demokratycznego na drodze zmiany konstytucji za pomocą ustaw i tym samym nadania pozorów legalności jej podważeniu. Jednakże przepis ten ma zastosowanie nie tylko w warunkach rewolucji, ale również w odniesieniu do lojalnego ustawodawcy, wprowadzającego w dobrej wierze

⁶¹⁴ R. Grawert, *op. cit.*, s. 197.

⁶¹⁵ K.-E. Hain, *Grundsätzliche Bedeutung der Revisionsperrklausel*, [w:] red. H. v. Mangoldt, F. Klein, Ch. Starck, *Kommentar zum Grundgesetz*, tom 2, Monachium 2010, s. 2233 i n.; H. Dreier, *op. cit.*, s. 1798.

⁶¹⁶ K.-E. Hain, *op. cit.*, s. 2238, 2241.

⁶¹⁷ D. Murswiek, *op. cit.*, s. 179 i n.

zmiany konstytucji, niedopuszczalne jednak z punktu widzenia podstawowych zasad ustrojowych RFN⁶¹⁸.

2.1.1.3. Zakres przedmiotowy art. 79 ust. 3 UZ

Zasady wymienione w omawianym w przepisie jako nienaruszalne obejmują „zasadnicze”, „fundamentalne” treści zawarte w konstytucji. Można je podzielić na dwie grupy: pierwsza dotyczy ustroju federalnego RFN – podziału na kraje związkowe, które muszą dysponować realną władzą, w tym władzą ustawodawczą. Druga grupa to zasady uniwersalne dla każdego europejskiego państwa demokratycznego, będące przedmiotem ochrony na podstawie umów międzynarodowych, m.in. EKPCz, należące do „wspólnej tradycji konstytucyjnej państw członkowskich”, a więc zasady: poszanowania godności ludzkiej i praw podstawowych, demokracji opartej na suwerenności Narodu, podziału władzy, a także państwa prawnego. Należy nadmienić, iż nie są chronione przepisy UZ jako takie, a wyłącznie zasady w nich zawarte⁶¹⁹. Z tego względu w doktrynie dochodzi do sporu, co do katalogu tych zasad, gdyż z art. 1 i art. 20 UZ można wywieść także inne zasady konstytucyjne. Te powyżej wymienione akceptowane są jednak przez większość doktryny.

Art. 79 ust. 3 UZ zabrania zarówno zmiany wymienionych w nim zasad, jak i zmiany przepisów, które nie zostały objęte klauzulą wieczystą, ale których nowelizacja mogłaby prowadzić do naruszenia zasad wymienionych w art. 79 ust. 3 UZ. Ma to miejsce m.in. w przypadku zasady demokracji, której podstawowym sposobem urzeczywistnienia są okresowo przeprowadzane powszechne wybory, umożliwiające zachowanie wpływu na sprawowanie władzy w państwie przez uprawnionych do tego obywateli. Dlatego kluczowe znaczenie dla zachowania zasady demokracji ma realizacja prawa wyborczego z art. 38 ust. 1 UZ, co znalazło wyraz zarówno w uzasadnieniu do wyroku w sprawie Traktatu z Maastricht, jak i Traktatu z Lizbony. Należy natomiast zauważyć, iż zasady chronione przez omawiany przepis zostały wyliczone w sposób wyczerpujący, a ewentualne rozszerzenie katalogu jest możliwe tylko i wyłącznie w przypadku, gdy chodzi o dobra niezbędne do realizacji zasad w nim wymienionych⁶²⁰.

2.1.1.4. Art. 79 ust. 3 UZ jako gwarancja państwowości RFN

Jedną z istotnych kwestii związanych z członkostwem RFN w zjednoczonej Europie, gorąco dyskutowanych w literaturze, a także rozważanych w orzecznictwie FTK, jest kwestia zachowania przez Republikę własnej państwowości. Kwestia ta występuje w kontekście udziału RFN w połączeniu państw (niem. *Staatenverbund*)⁶²¹ – dozwolonego w świetle orzecznictwa FTK – lub europejskim państwie związkowym – zagadnienie otwarte w świetle orzecznictwa FTK⁶²².

W literaturze omawiany przepis bywa interpretowany nie tylko jako gwarancja dla fundamentalnych zasad ustroju RFN, ale jako gwarancja państwowości RFN jako takiej.

⁶¹⁸ Za: H. Dreier, *op. cit.*, s. 1806.

⁶¹⁹ J. Lücke, *Präambel*, [w:] M. Sachs, *Grundgesetz. Kommentar*, Monachium 2003, s. 1651 i n.

⁶²⁰ *Ibidem* s. 1648.

⁶²¹ Zob. rozdz. III.4.1.1.

⁶²² Zob. rozdz. III.4.1.2.

Twierdzenie to opiera się na fakcie, iż państwo jest zarówno przesłanką istnienia, jak i przedmiotem władzy ustrojodawczej, a także do państwa jako takiego odnoszą się wymienione w art. 79 ust. 3 zasady. W szczególności z istnieniem państwa związane jest zagadnienie sposobu sprawowania w nim władzy, do którego odnosi się, niezmiennalna w świetle art. 79 ust. 3 UZ, zasada demokracji, czy też zasada państwa związkowego⁶²³.

H. Dreier wskazuje jednakże, iż powiązanie gwarancji państwowości z art. 79 ust. 3 UZ nie jest do końca właściwe, bowiem zmiana obecnego statusu RFN na status porównywalny do kraju związkowego wymagałaby podjęcia zasadniczej decyzji o konstytucyjnoprawnym statusie RFN, a decyzja taka musiałaby zostać oparta na art. 146 UZ⁶²⁴. Wywody te są tylko do pewnego stopnia trafne, gdyż zmiana statusu może dokonywać się nie tylko na podstawie „zasadniczej decyzji”, jak to określił H. Dreier, ale także w sposób ewolucyjny, poprzez stopniowe przenoszenie coraz większej liczby praw władczych na UE, co może prowadzić do istotnych przesunięć w relacjach pomiędzy organami władzy państwowej, a także w relacjach pomiędzy państwem a UE⁶²⁵. Wydaje się, iż w tym kontekście art. 79 ust. 3 UZ również może być interpretowany jako klauzula chroniąca państwowość jako taką.

2.1.2. Zasada poszanowania tożsamości konstytucyjnej w orzecznictwie FTK do końca 1992 r.

FTK w swoich pierwszych wypowiedziach dotyczących integracji europejskiej w sposób pośredni odnosił się do materialnych warunków przeniesienia praw władczych, a zagadnienie, czy członkostwo w WE podlega ograniczeniom konstytucyjnoprawnym pozostawało otwarte. W postanowieniu dotyczącym prawa EWG FTK uznał niedopuszczalność pytania prawnego sądu krajowego, które miało na celu kontrolę zgodności strukturalnej prawa wspólnotowego z UZ, a w szczególności z zasadą podziału władzy z art. 20 UZ, która zgodnie z art. 79 ust. 3 UZ należy do nienaruszalnych zasad konstytucyjnych⁶²⁶. Ówczesna doktryna wskazywała, iż stwierdzenie niedopuszczalności pytania prawnego wskazuje, iż FTK uważa, iż nie jest powołany do oceny zgodności strukturalnej pomiędzy prawem wspólnotowym a UZ⁶²⁷.

FTK z czasem opowiedział się w sposób wyraźny za koncepcją ograniczenia upoważnienia zawartego w art. 24 ust. 1 UZ⁶²⁸. W postanowieniu dotyczącym rozporządzeń EWG FTK wyłączył, co prawda, możliwość kontroli rozporządzeń EWG ze względu na to, iż nie są to akty niemieckiej władzy publicznej, nawet w przypadku, gdy istnieje „pilna potrzeba ochrony konstytucyjnoprawnej praw podstawowych”, jednakże kwestię związania instytucji EWG zasadą poszanowania tych praw pozostawił otwartą. Stwierdził mianowicie, iż w omawianym postanowieniu nie zostało rozstrzygnięte pytanie, czy i w jakim zakresie RFN przy okazji przenoszenia praw władczych na instytucje wspólnotowe na podstawie

⁶²³ H. Dreier, *op. cit.*, s. 1823; zupełnie odmiennie I. Pernice, *Art. 23 GG, III. Rechtsvergleichende Aspekte...*, s. 442.

⁶²⁴ Za H. Dreier, *op. cit.*, s. 1824 i n.

⁶²⁵ U. Hufeld, *Die Verfassungsdurchbrechung...*, s. 126.

⁶²⁶ Postanowienie FTK w sprawie prawa EWG, tezy 40–42.

⁶²⁷ G. Meier, *Entscheidungen – Bundesverfassungsgericht (Anmerkung)*, NJW 1967, s. 2110.

⁶²⁸ U. Scheuner, *Der Grundrechtsschutz...*, s. 45.

art. 24 ust. 1 UZ może uchylić stosowanie przepisów UZ odnoszących się do ochrony praw podstawowych⁶²⁹. Powyższa teza wzbudziła duże zainteresowanie przedstawicieli nauki prawa. Część z nich wyraźnie krytycznie odnosiła się do poziomu ochrony praw podstawowych w ramach EWG na tym etapie integracji europejskiej⁶³⁰. Inni już na początku lat 70. XX w. akceptowali wspólnotowy standard ochrony praw podstawowych⁶³¹, a H.P. Ipsen wskazywał, iż krajowe prawo konstytucyjne nie może stanowić wzorca oceny poszanowania praw podstawowych przez instytucje wspólnotowe. Wzorzec taki może być rekonstruowany wyłącznie w oparciu o traktaty⁶³².

W postanowieniu *Solange I* FTK rozwiął wszelkie wątpliwości co do tego, czy przenoszenie praw władczych podlega ograniczeniom konstytucyjnoprawnym, a także po raz pierwszy zastosował pojęcie tożsamości konstytucyjnej⁶³³. Stał bowiem na stanowisku, iż art. 24 ust. 1 UZ musi być, podobnie jak każdy przepis konstytucji, odczytywany i interpretowany w kontekście całego jej tekstu. Oznacza to, iż przepis ten nie otwiera drogi do zmiany podstawowej struktury konstytucji, na której opiera się jej tożsamość (niem. *die Grundstruktur der Verfassung, auf der ihre Identität beruht*), bez dokonania w sposób przewidziany przez UZ zmiany jej treści, a tylko poprzez akt stanowiony przez organ instytucji międzyrządowej. Właściwe instytucje wspólnotowe mogą stanowić prawo, które nie mogłoby zostać ustanowione w świetle UZ przez niemieckie organy konstytucyjne, a które jednak obowiązuje i jest stosowane bezpośrednio w RFN. Jednakże art. 24 UZ ogranicza tę możliwość, gdyż niedopuszczalna jest taka zmiana Traktatu o EWG, która podważyłaby tożsamość obowiązującej Konstytucji w RFN (niem. *Identität der geltenden Verfassung*) poprzez naruszenie jej fundamentalnych struktur (niem. *die sie konstituierenden Strukturen*). To samo odnosi się do przepisów pochodnego prawa wspólnotowego, wydanych na podstawie takiej interpretacji Traktatu o EWG, która naruszałaby istotne struktury UZ. W omawianym postanowieniu do nienaruszalnych *essentiale* obowiązującej w RFN Konstytucji zostały zaliczone prawa podstawowe, które nie podlegają nieograniczonej relatywizacji na podstawie art. 24 ust. 1 UZ. Doprowadziło to do przejścia przez FTK kontroli nad spełnieniem konstytucyjnego standardu ochrony praw podstawowych w zakresie stosowania aktów prawa wspólnotowego na terytorium RFN⁶³⁴. K.P. Sommermann stwierdza, iż FTK wprowadził wyraźnie ograniczenie procesu integracyjnego realizowanego na podstawie art. 24 ust. 1 UZ, który ma podlegać ograniczeniom z art. 79 ust. 3 UZ, a także określił część UZ odnoszącą się do praw podstawowych jako nienaruszalną⁶³⁵.

W postanowieniu *Solange I* FTK użył po raz pierwszy pojęć, które były powtarzane wielokrotnie w późniejszych orzeczeniach, również w tych współczesnych, w związku z warunkami uczestnictwa RFN w integracji europejskiej: fundamentalna struktura Konstytucji

⁶²⁹ Postanowienie FTK w sprawie rozporządzeń EWG, teza 21; H.P. Ipsen, *Rechtsprechung. Verfassungsbeschwerde...*, s. 140.

⁶³⁰ H.H. Rupp, *Die Grundrechte und das Europäische Gemeinschaftsrecht*, NJW 1970, s. 353 i n.

⁶³¹ H. Spanner, *op. cit.*, s. 512 i n.; H.P. Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tybinga 1972, s. 716.

⁶³² H.P. Ipsen, *Rechtsprechung. Verfassungsbeschwerde...*, s. 140 i n.

⁶³³ M. Polzin, *op. cit.*, s. 87; A. v. Bogdandy, S. Schill, *Die Achtung...*, s. 718; M. Claes, *op. cit.*, s. 222.

⁶³⁴ Postanowienie FTK *Solange I*, tezy 43–44; J. Barcz, *Opcja integracyjna RFN...*, s. 201 i n.

⁶³⁵ K.-P. Sommermann, *Integrationsgrenzen des Grundgesetzes...*, s. 203.

(niem. *die Grundstruktur der Verfassung*), struktury konstytuujące (niem. *die konstituierenden Strukturen*), czy też tożsamość Konstytucji (niem. *die Identität der Verfassung*).

W literaturze poddano krytyce powiązanie przenoszenia praw władczych z ograniczeniami wynikającymi ze wspomnianych fundamentalnych struktur Konstytucji i konieczność ochrony jej tożsamości. E. Klein wskazywał, iż w świetle omawianego orzeczenia art. 24 ust. 1 UZ jest normą o charakterze dynamicznym, gdyż ograniczenia związane z przenoszeniem praw władczych tracą na znaczeniu, w przypadku, gdy instytucja międzyrządowa wprowadza gwarancje konieczne z punktu widzenia niemieckiej Konstytucji dla ochrony podstawowych zasad ustrojowych. W tym sensie standardy prawa wspólnotowego stają się niejako elementem składowym art. 24 ust. 1 UZ. Negatywnym skutkiem przyjęcia takiej interpretacji jest fakt, iż powstaje stan trwałej niepewności co do zakresu stosowania prawa wspólnotowego w RFN⁶³⁶.

J.A. Frowein wskazywał natomiast, iż FTK nie tylko przyjął, iż przenoszenie praw władczych na podstawie art. 24 ust. 1 UZ podlega ograniczeniom, ale także określił skutki naruszenia tychże ograniczeń w sposób niezadowolający. Mianowicie FTK stwierdził, iż przepisy prawa wspólnotowego niezgodne z UZ nie mogą być stosowane przez organy władzy niemieckiej. Biorąc bowiem pod uwagę dotychczasowe orzecznictwo FTK, przed sędziami z Karlsruhe rysowała się inna możliwość. Zarówno w orzeczeniu dotyczącym prawa obcego⁶³⁷, jak i w sprawach związanych z prawem międzynarodowym⁶³⁸ Federalny Trybunał Konstytucyjny wprowadził obowiązek dążenia organów władzy niemieckiej do zapewnienia zgodności prawa, odpowiednio stanowionego przez państwa okupujące podzielone państwo niemieckie, i prawa międzynarodowego z UZ. W przypadku prawa wspólnotowego takie dążenie do zapewnienia zgodności mogłoby polegać na zaprezentowaniu w ramach Rady propozycji zmiany prawa wspólnotowego czy też nawet na zobowiązaniu rządu federalnego do wniesienia skargi na nieważność aktu prawa pochodnego. FTK nie rozważył także w ogóle możliwości zmiany Konstytucji, co byłoby również rozwiązaniem przyjaznym w stosunku do prawa wspólnotowego⁶³⁹.

W postanowieniu *EUROCONTROL I* FTK stwierdził, iż granice przenoszenia praw władczych, wyznaczone przez fundamentalne zasady Konstytucji (niem. *Grundprinzipien der Verfassung*) mogłyby zostać przekroczone, gdyby przy okazji tworzenia instytucji międzyrządowej została naruszona fundamentalna zasada efektywnej ochrony prawnej, wywodząca się z zasady państwa prawnego⁶⁴⁰. Należy zwrócić uwagę, iż w omawianym orzeczeniu FTK nie tylko odniósł się wprost do jednego z aspektów zasady państwa prawnego jako zasady ograniczającej przenoszenie praw władczych, mianowicie do zasady zagwarantowania skutecznej ochrony prawnej przed naruszeniami ze strony władzy publicznej, ale także wyraźnie stwierdził, iż konstytucyjne standardy spełnienia owych zasad nie mogą być automatycznie przenoszone na instytucję międzyrządową. Tym samym FTK odrzucił

⁶³⁶ E. Klein, *Stellungnahmen. Sekundäres Gemeinschaftsrecht und deutsche Grundrechte. Zum Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Mai 1974. II. Stellungnahme aus der Sicht des deutschen Verfassungsrechts*, ZaöRV 1975, tom 35, s. 70 i n., s. 72 i n.

⁶³⁷ Wyrok FTK, zbiór orzeczeń FTK 36, s. 146, s. 171.

⁶³⁸ Wyrok FTK z dnia 4 maja 1955 r., 1 BvF 1/55, BVerfGE 4, s. 157; BVerfGE 36, s. 1.

⁶³⁹ J.A. Frowein, *Europäisches Gemeinschaftsrecht und Bundesverfassungsgericht...*, s. 205.

⁶⁴⁰ Postanowienie FTK *EUROCONTROL I*, teza 92.

tezę od konieczności zapewnienia homogeniczności ustrojowej i strukturalnej tej instytucji pod względem spełnienia wymogów stawianych w stosunku do funkcjonowania państwa. Taka konieczność nie byłaby bowiem do pogodzenia z zasadą otwarcia na współpracę międzynarodową, wyrażoną w preambule do UZ oraz w art. 24 ust. 1 UZ.

Zasada ochrony tożsamości konstytucyjnej została zawarta również w orzeczeniu *Solange II*. Art. 24 ust. 1 UZ, zdaniem FTK, nie stanowi podstawy do zlikwidowania tożsamości obowiązującego w RFN porządku konstytucyjnego (niem. *Identität der geltenden Verfassungsordnung*) poprzez przyznanie instytucji międzyrządowej praw władczych i podważenie podstawowych struktur tego porządku (niem. *Einbruch in Grundgefüge*). Odnosi się to zwłaszcza do aktów prawodawczych instytucji międzyrządowej, które ewentualnie wskutek wykładni bądź rozwijania prawa traktatowego, stanowiącego podstawę tych aktów, podważałyby istotne struktury Ustawy Zasadniczej (niem. *wesentliche Strukturen des Grundgesetzes*). Do fundamentalnych i nienaruszalnych struktur obowiązującej Konstytucji należy część UZ odnosząca się do praw podstawowych. Art. 24 ust. 1 UZ nie zezwala na bezwarunkową relatywizację tych zasad prawnych⁶⁴¹. Do zasad, które powinno się uwzględnić przy przenoszeniu praw władczych, należy także zasada państwa prawnego, która stanowi wzorzec do oceny zgodności ustawy wyrażającej zgodę na związanie się traktatami wspólnotowymi z art. 24 ust. 1 UZ⁶⁴².

2.1.3. Zasada tożsamości konstytucyjnej w orzecznictwie FTK po 1993 r.

Ze względu na wprowadzenie obszernej klauzuli limitacyjnej FTK w wyroku dotyczącym Traktatu z Maastricht, a także w następujących po nim orzeczeniach sporadycznie odwoływał się do pojęcia tożsamości konstytucyjnej czy też podstawowych struktur konstytucyjnych⁶⁴³. Co istotne, ze względu na zmianę traktatową prawa pierwotnego FTK powołał się w wyroku w sprawie Traktatu z Maastricht na art. F ust. 1 TUE, podkreślając, iż UE ma obowiązek ochrony tożsamości narodowej państw członkowskich. Zdaniem FTK niezależność państw członkowskich zostaje również umocniona ze względu na wprowadzenie do prawa traktatowego zasady kompetencji powierzonych z art. E TUE i art. 3 b ust. 1 TWE oraz zasady pomocniczości z art. B ust. 2 TUE i art. 3 b ust. 2 TWE⁶⁴⁴.

W sposób niespodziewanie intensywny, ze względu na przedmiot orzeczenia, zagadnienie ochrony państwowości znalazło zastosowanie w wyroku FTK dotyczącym ENA. W wyroku tym skarga konstytucyjna obywatela RFN na akty władzy publicznej – właściwego sądu oraz krajowego ministerstwa sprawiedliwości – w których wyrażona została zgoda na wydanie skarżącego do Hiszpanii, została uznana za uzasadnioną, a cała ustawa implementująca do prawa niemieckiego decyzję ramową o ENA została uznana za nieważną. Istotnym elementem uzasadnienia, które doprowadził FTK do wydania takiego orzeczenia, było uznanie szczególnej relacji łączącej z obywatela z państwem, która chroni go przed wydaniem obcej władzy w celu przeprowadzenia postępowania karnego. Rozważania dotyczące tej szczególnej relacji doprowadziły FTK do zbadania, czy możliwość ograniczenia do tej

⁶⁴¹ Postanowienie FTK *Solange II*, teza 104; J. Barcz, *Opcja integracyjna RFN...*, s. 223.

⁶⁴² Postanowienie FTK *Solange II*, teza 99.

⁶⁴³ M. Claes, *op. cit.*, s. 222.

⁶⁴⁴ Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Maastricht, tezy 109, 161 i 164.

pory absolutnego zakazu wydawania obywatela RFN nie prowadzi do odpaństwowienia porządku prawnego opartego na UZ, niedopuszczalnego z punktu widzenia nienaruszalnej zasady zawartej w art. 20 UZ. FTK stwierdził jednak, iż poprzez dopuszczenie takiej możliwości instytucja obywatelstwa krajowego ani nie zostaje zlikwidowana, ani pozbawiona istotnego znaczenia, ani zastąpiona przez obywatelstwo unijne, które ma charakter pochodny i uzupełniający w odniesieniu do obywatelstwa krajowego. Również zakaz dyskryminacji ze względu na pochodzenie narodowe ma zgodnie z zasadą kompetencji powierzonych ograniczony zakres zastosowania, przede wszystkim w ramach swobód rynku wewnętrznego. Wszystkie wymienione okoliczności prowadzą do tego, iż państwa członkowskie mogą zachować swoją tożsamość narodową, znajdującą swój wyraz w odpowiednich strukturach politycznych i konstytucyjnoprawnych, o charakterze fundamentalnym, chronioną także przez prawo unijne. FTK stwierdza również, iż ograniczenie zastosowania zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową do kompetencji przekazanych UE powoduje, iż wydanie obywatela RFN do innych państw członkowskich nie może być zakwalifikowane jako niedopuszczalne z punktu widzenia UZ odpaństwowienie (niem. *eine nach den Vorgaben des Grundgesetzes unzulässige Entstaatlichung*). Urzeczywistniana w trzecim filarze UE współpraca oparta na ograniczonym wzajemnym uznawaniu orzeczeń sądów, która nie przewiduje ogólnej harmonizacji krajowego prawa karnego, ze względu na zasadę pomocniczości zawartą w art. 23 ust. 1 UZ stanowi drogę, która pozwala ochronić tożsamość narodową i państwowość w jednolitej europejskiej przestrzeni prawnej⁶⁴⁵.

W wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony, poświęconym w dużej mierze określaniu granic integracji RFN w ramach UE, FTK powraca do pojęcia tożsamości konstytucyjnej, czemu towarzyszy również rozróżnienie pomiędzy władzą ustrojodawczą, która może nadać nową konstytucję i nie jest związana art. 79 ust. 3 UZ, a władzą mogącą jedynie zmienić UZ w granicach wyznaczonych przez klauzulę niezmiennalności⁶⁴⁶. W związku z art. 23 ust. 1 zd. 2 UZ stwierdza, iż upoważnienie w UZ do przenoszenia kompetencji zostało udzielone pod warunkiem zachowania suwerennej państwowości konstytucyjnej (niem. *souveräne Verfassungsstaatlichkeit*), co implikuje, iż podstawą procesów integracyjnych będzie program integracyjny oparty na zasadzie kompetencji powierzonych i poszanowania tożsamości konstytucyjnoprawnej państw członkowskich, które jednocześnie nie utracą zdolności do samodzielnego kształtowania w sferze politycznej i społecznej warunków życia w państwie. Co prawda, na podstawie art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ Konstytucja może ulegać zmianom koniecznym dla rozwoju UE, ale jednocześnie odesłanie w przedmiotowym przepisie do art. 79 ust. 3 UZ ustanawia absolutną granicę dla członkostwa RFN w UE. Art. 79 ust. 3 UZ zawiera bowiem fundamentalne zasady ustrojowe, który nie podlegają relatywizacji także w przypadku włączenia RFN w struktury ponadnarodowe⁶⁴⁷.

Zasada tożsamości konstytucyjnej była obok ochrony zasady demokracji zasadniczym elementem konstrukcyjnym, na którym opierało się uzasadnienie wyroku w sprawie

⁶⁴⁵ Wyrok FTK w sprawie ENA, tezy 74–75.

⁶⁴⁶ M. Polzin, *op. cit.*, s. 89 i n.

⁶⁴⁷ Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Lizbony, tezy 226, 230.

Traktatu z Lizbony⁶⁴⁸. W wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony ze względów procesowych zasadniczą rolę odegrało powiązanie prawa z art. 38 ust. 1 zd. 1 UZ z zagadnieniem państwowości oraz tożsamości konstytucyjnej. Prawo obywatela do sprawowania władzy publicznej poprzez udział w wolnych i równych wyborach stanowi elementarną część składową zasady demokracji, wywodzi się zarówno z art. 1 ust. 1 UZ, jak i z art. 20 ust. 1 i 2 UZ w związku z art. 79 ust. 3 UZ i należy do niezmiennych zasad niemieckiego prawa konstytucyjnego⁶⁴⁹.

FTK zwraca przy tym uwagę, iż zasada demokracji nie podlega wyważeniu z innymi zasadami i ma charakter nienaruszalny, a objęcie jej gwarancją niezmienności powoduje, iż decyzje o tożsamości wolnościowego porządku konstytucyjnego (niem. *die Identität der freiheitlichen Verfassungsordnung*) nie mogą być podejmowane nawet przez ustawodawcę, który zamierza zmienić UZ. UZ zawiera klauzulę niezmienności, więc nie tylko zakłada suwerenną państwowość RFN, lecz także gwarantuje jej istnienie. Co prawda, zawarte w UZ upoważnienie do udziału RFN w integracji europejskiej pozwala na inne ukształtowanie procesu budowania woli politycznej niż to przewiduje UZ dla niemieckiego porządku konstytucyjnego, jednakże swoboda w tym zakresie jest ograniczona przez niepodlegającą zmianie tożsamość konstytucyjną (art. 79 ust. 3 UZ)⁶⁵⁰.

Analizując tezy uzasadnienia wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony, można stwierdzić, iż pojęcie tożsamości konstytucyjnej jest najczęściej używanym pojęciem w tym orzeczeniu. Zostało ono powiązane ze wszystkimi dotychczas wypracowanymi w orzecznictwie FTK elementami chroniącymi państwowość RFN przed integracją europejską – doktryną władców traktatów, zasadą nieprzekazywania kompetencji–kompetencji, kontrolą aktów *ultra vires*, a także zasadami prawa unijnego – zasadą kompetencji powierzonych i zasadą poszanowania tożsamości państw członkowskich⁶⁵¹.

Ponadto FTK w sposób wyraźny określił zakres swojej kompetencji kontrolnej w stosunku do aktów prawnych przyjmowanych w ramach integracji europejskiej. FTK wykonuje kontrolę w sposób subsydiarny w stosunku do TS UE, z zachowaniem zasady przychylności wobec integracji europejskiej, w odniesieniu do aktów *ultra vires* oraz w celu ochrony UZ przed naruszeniami tożsamości konstytucyjnej. Jak zauważa FTK, tylko w ten sposób można zapewnić ochronę w procesie postępującej integracji europejskiej dla fundamentalnych struktur politycznych i konstytucyjnych suwerennych państw członkowskich, uznanych przez art. 4 ust. 2 zd. 1 TUE. Pod tym względem gwarancje konstytucyjne i unijnoprawne dla krajowej tożsamości konstytucyjnej się pokrywają. Kontrola odnosząca się do zachowania tożsamości konstytucyjnej umożliwia zbadanie, czy w wyniku działania instytucji unijnych zasady zawarte w art. 1 i art. 20 UZ nie zostały naruszone. Efektem wspomnianej wyżej kontroli może być stwierdzenie, iż prawo UE nie będzie stosowane w RFN. Zgodnie jednak z ideą zawartą w art. 100 ust. 1 UZ jedynie FTK może stwierdzić zarówno zaistnienie aktu *ultra vires*, jak i naruszenia tożsamości konstytucyjnej w ramach już istniejących postępo-

⁶⁴⁸ Ch. Tomuschat, *Lisbon – Terminal of the European Integration Process? The Judgment of the German Constitutional Court of 30 June 2009*, ZaöRV 2010, tom 70, s. 270.

⁶⁴⁹ Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Lizbony, tezy 208–211.

⁶⁵⁰ *Ibidem*, tezy 218–220.

⁶⁵¹ *Ibidem*, tezy 231–234.

wań: abstrakcyjnej kontroli normy prawnej (art. 93 ust. 1 pkt 2 UZ), konkretnej kontroli normy prawnej (art. 100 ust. 1 UZ), sporu pomiędzy konstytucyjnymi organami władzy (art. 93 ust. 1 pkt 1 UZ), sporu pomiędzy Federacją i krajami związkowymi (art. 93 ust. 1 pkt 1 UZ) oraz skargi konstytucyjnej (art. 93 ust. 1 pkt 4a UZ). FTK wskazuje jednakże na możliwość stworzenia odrębnego postępowania, w ramach którego krajowe organy władzy państwowej zostaną zobowiązane do niestosowania przedmiotowego aktu prawa unijnego naruszającego zakres kompetencji przekazanych lub tożsamość konstytucyjną⁶⁵².

W literaturze prezentowano pogląd, iż tezy o sprawowaniu przez FTK kontroli zachowania tożsamości konstytucyjnej stanowią dramatyczne pogorszenie relacji pomiędzy FTK a TS UE, o ile bowiem w przypadku kontroli aktów *ultra vires* i zachowania koniecznych standardów poszanowania praw podstawowych FTK mówi o współpracy z TS UE, to w przypadku kontroli zachowania rdzenia tożsamości konstytucyjnej o takiej współpracy nie ma mowy⁶⁵³.

Obszernie zagadnienie właściwości w zakresie ochrony tożsamości konstytucyjnej w kontekście europejskiej wspólnoty konstytucyjnej, a w szczególności europejskiej wspólnoty sądów konstytucyjnych omówili A. v. Bogdandy i S. Schill, wskazując, iż w tym zakresie TS UE oraz sądy konstytucyjne państw członkowskich powinny funkcjonować jako wzajemnie komplementarne elementy takiej wspólnoty. W związku z tym stanowisko FTK wyrażone w wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony nie jest do zaakceptowania. Zdaniem obu autorów FTK powinien wyklądać tożsamość konstytucyjną w sposób wąski, z uwzględnieniem zasady przychylności wobec prawa europejskiego. Ponadto w przypadku kontroli zachowania tożsamości konstytucyjnej FTK powinien stosować przesłanki podobne do przesłanek sprawowania kontroli aktów *ultra vires*, rozwinętych przez FTK w orzeczeniu w sprawie *Honeywell*, a więc: pierwszeństwo ochrony przez TS UE oraz sprawowanie kontroli przez sąd krajowy tylko w przypadku kwalifikowanych naruszeń, w tym przypadku tożsamości konstytucyjnej⁶⁵⁴.

K.F. Gräditz i Ch. Hillengruber ocenili natomiast pozytywnie zastrzeżenie kontroli poszanowania tożsamości konstytucyjnej przez FTK, wskazując, iż TS UE dokonuje interpretacji prawa unijnego w sposób autonomiczny, bo w przypadku konieczności uwzględnienia tożsamości konstytucyjnej jednego państwa i uwzględnienia jednolitego obowiązywania prawa unijnego decyzja podjęta przez TS UE może wypaść na niekorzyść tego pierwszego⁶⁵⁵.

2.1.4. Zasada odpowiedzialności integracyjnej organów niemieckiej władzy państwowej

Obowiązek konstytucyjny współudziału RFN w urzeczywistnianiu zjednoczonej Europy z jednej strony i zasada poszanowania tożsamości konstytucyjnej z drugiej doprowadziły do ukształtowania przez FTK nowej zasady związanej z funkcjonowaniem organów władzy państwowej w procesie integracji europejskiej – zasady odpowiedzialności integracyjnej. Owa zasada była stosowana już wcześniej w związku z udziałem RFN w systemach bez-

⁶⁵² *Ibidem*, teza 241.

⁶⁵³ Ch. Tomuschat, *Lisbon – Terminal of the European Integration Process? ...*, s. 261.

⁶⁵⁴ A. v. Bogdandy, S. Schill, *Die Achtung...*, s. 729 i n.

⁶⁵⁵ K.F. Gräditz, Ch. Hillengruber, *Volkssouveränität und Demokratie ernst genommen – Zum Lissabon-Urteil des BVerfG*, JZ 2009, nr 18, s. 878.

pieczeństwa zbiorowego⁶⁵⁶, ale w odniesieniu do członkostwa w UE zostało rozwinięte dopiero w wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony.

Zasada ta została zdefiniowana przez FTK w tezie nr 245 uzasadnienia wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony. FTK stwierdził, iż „niemieckie organy konstytucyjne są zobowiązane do ponoszenia trwałej odpowiedzialności integracyjnej, której celem jest zachowanie przy przenoszeniu praw władczych, jak i przy kształtowaniu europejskich procesów decyzyjnych, politycznego systemu RFN, a także dbałość o to, by ustroj UE odpowiadał zasadom demokratycznym w rozumieniu art. 20 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 79 ust. 3 UZ”⁶⁵⁷. Ze względu na fakt, iż realizacja zasad demokracji w procesie integracji europejskiej stanowiła drugi, obok zachowania tożsamości konstytucyjnej, zasadniczy wątek uzasadnienia wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony, FTK stwierdził, iż w przypadku dalszego rozwoju integracji europejskiej, który doprowadziłby do zachwiania proporcji pomiędzy rodzajem i zakresem przeniesionych praw władczych a stopniem legitymacji demokratycznej na poziomie unijnym, RFN jest w świetle odpowiedzialności integracyjnej zobowiązana do zmiany w tym zakresie – FTK nie precyzuje, na czym miałyby ona polegać – a nawet do zakończenia członkostwa w UE⁶⁵⁸.

FTK wyróżnił szereg szczegółowych obowiązków powiązanych z wykonywaniem odpowiedzialności integracyjnej.

W pierwszym rzędzie FTK wymienił swoje obowiązki wypływające z tejże odpowiedzialności: sprawowanie kontroli aktów *ultra vires* oraz kontrolę poszanowania nienaruszalnego rdzenia tożsamości konstytucyjnej⁶⁵⁹. Ponadto odpowiedzialność integracyjną ponoszą inne organy konstytucyjne: rząd federalny, Bundestag oraz Bundesrat. Do aktualizacji tej odpowiedzialności dochodzi zwłaszcza w przypadku dokonywania zmian traktatowych podstaw UE bez przeprowadzenia procedury ratyfikacji⁶⁶⁰. W tym ostatnim przypadku FTK określił szereg szczegółowych zasad sprawowania odpowiedzialności integracyjnej przez Bundestag przez wyrażanie zgody na zmiany w traktatowym prawie unijnym⁶⁶¹, które powinny zostać uwzględnione również na poziomie ustawodawstwa krajowego⁶⁶². Wykonywanie odpowiedzialności integracyjnej może polegać również na informowaniu Bundestagu przez rząd federalny o procesach decyzyjnych na poziomie UE dotyczących określonej polityki UE, np. wspólnej polityki handlowej⁶⁶³.

⁶⁵⁶ F. Schorkopf, *Die Europäische Union im Lot*, EuZW 2009, s. 723; BVerfGE 104, s. 151 (s. 208); BVerfGE 108, s. 34 (s. 43); BVerfGE 121, s. 135 (s. 153 i n.)

⁶⁵⁷ Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Lizbony, teza 245; K. Kaiser, I. Schübel-Pfister, *Der ungeschriebene Verfassungsgrundsatz der Europafreundlichkeit: Trick oder Treat*, [w:] red. S. Emmenegger, A. Wiedemann, *op. cit.*, s. 551.

⁶⁵⁸ Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Lizbony, teza 264.

⁶⁵⁹ *Ibidem*, teza 245.

⁶⁶⁰ *Ibidem*, tezy 236, 243

⁶⁶¹ *Ibidem*, tezy 317–319, także 365.

⁶⁶² *Ibidem*, tezy 409–411 i n.

⁶⁶³ *Ibidem*, teza 375.

2.2. Zasada poszanowania tożsamości konstytucyjnej w orzecznictwie TK

W doktrynie podejmowano jeszcze przed przystąpieniem Polski do UE zagadnienie pewnego rdzenia Konstytucji, który nie może podlegać zmianie również w procesie integracji europejskiej. J. Glaster definiował to pojęcie jako „niezmiennność limitowaną wszakże względami dopuszczalnej nowelizacji”. Ponadto stwierdzał, iż „istotą każdej ustawy zasadniczej są jej zasady, pośród których państwowość stanowi substrat konstytucji. Tożsamość jest chroniona zakazem relatywizacji podstawowych decyzji autorytetu prawodawczego. Ich przewartościowanie prowadzi do zniszczenia konstytucji”. Wspomniany wyżej autor stał też na stanowisku, iż nie ma potrzeby proklamowania tych zasad jako „wieczystych”, gdyż ich uchylenie następuje wraz ze zmianą państwowości⁶⁶⁴. Jednakże ze względu na brak w Konstytucji przepisu porównywalnego do art. 79 ust. 3 UZ wskazywano, iż „Trybunał powinien [...] dążyć ze swej strony do zapewnienia obrony tożsamości Konstytucji polskiej. W obliczu braku wyraźnych przepisów konstytucyjnych oznaczających «twarde jądro» Konstytucji sprawa ta będzie musiała być rozstrzygnięta przez sam TK»⁶⁶⁵.

TK rzeczywiście spełnił powyżej określone zadanie, wyróżniając zasady, które nie mogą zostać ograniczone w procesie integracji europejskiej, a także wprowadzając zasadę poszanowania tożsamości konstytucyjnej państwa, która obejmuje „materie kardynalne dla podstaw ustroju danego państwa”⁶⁶⁶, niepodlegające przekazaniu na podstawie art. 90 Konstytucji. Zrobił to jednak stosunkowo późno, biorąc pod uwagę dorobek innych trybunałów konstytucyjnych, w tym FTK, bo dopiero w wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony.

TK odniósł wprowadzoną przez siebie zasadę poszanowania tożsamości konstytucyjnej do prawa UE, wskazując, iż jej odpowiednikiem w prawie UE jest zasada poszanowania tożsamości narodowej z art. 4 ust. 2 zd. 1 TUE. W świetle stanowiska TK tożsamość konstytucyjna pozostaje w ścisłym związku z pojęciem tożsamości narodowej, które jest jednak pojęciem szerszym, gdyż obejmuje także tradycję i kulturę. Również w świetle preambuły do TUE, w świetle której celem UE jest pogłębienie solidarności między narodami w poszanowaniu ich historii, kultury i tradycji, potwierdzenie tożsamości narodowej „w solidarności” z innymi narodami, a nie przeciwko nim, stanowi „zasadniczą podstawę aksjologiczną UE”⁶⁶⁷. W doktrynie wskazuje się przy tym, iż unijne pojęcie tożsamości narodowej odnosi się zasadniczo nie do elementów historyczno-kulturowych, ale właśnie do zasadniczych struktur konstytucyjnych państw członkowskich, nie muszą być to jednak struktury wspólne dla wszystkich państw. Wręcz przeciwnie – ochronie podlega konstytucyjna specyfika danego państwa⁶⁶⁸.

Powyższe odesłanie do prawa UE, choć może zbyt krótkie, ma istotne znaczenie dla uzasadnienia nowej zasady w doktrynie krajowego prawa konstytucyjnego. Wskazane powyżej postanowienie preambuły oraz art. 4 ust. 2 zd. 1 TUE wraz z orzecnictwem TS UE⁶⁶⁹ mogą

⁶⁶⁴ J. Glaster, *op. cit.*, 70 i n.

⁶⁶⁵ C. Mik, *Zasady ustrojowe europejskiego prawa wspólnotowego a polski porządek konstytucyjny*, PiP 1998, nr 1, s. 38.

⁶⁶⁶ Wyrok TK w sprawie K 32/09, teza III.2.1.

⁶⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁶⁸ A. v. Bogdandy, S. Schill, *Die Achtung...*, s. 714; por. R. Grawert, *op. cit.*, s. 195 n.

⁶⁶⁹ K. Wójtowicz wskazuje m.in. orzeczenia w następujących sprawach: wyrok TS WE z dnia 2 listopada 1989 r. w sprawie C-379/87, *Anita Groener przeciwko Minister for Education and the City of Dublin Vocational Educational Committee*, ECLI:EU:C:1989:599, s. 3967; wyrok TS WE z dnia 2 lipca 1996 r. w spra-

stanowią argumenty uzasadniające wprowadzenie i stosowanie zasady w prawie krajowym. A. v. Bogdandy i S. Schill określają wręcz wspomniany przepis unijnego prawa traktatowego jako unijną klauzulę otwarcia na krajowe prawo konstytucyjne⁶⁷⁰. W tym kontekście zasada poszanowania tożsamości narodowej stanowi swoisty rezerwuar, do którego w przyszłości mogą sięgnąć zarówno TS UE, jak i krajowe sądy konstytucyjne. K. Wójtowicz wskazuje przy tym, iż przywilej rozwinęcia tego pojęcia przypada jednak krajowym sądom konstytucyjnym, gdyż w świetle art. 4 ust. 2 TUE tożsamość narodowa jest nierozzerwalnie związana z podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi państw członkowskich, a orzekanie o zakresie tychże struktur należy właśnie do sądów konstytucyjnych. „Nie zaskakuje więc, że niektóre z nich przekształciły «traktatową» tożsamość narodową w tożsamość konstytucyjną, by wzmocnić tezę o prawie sądu konstytucyjnego do kontrolowania zakresu przekazywanych Unii kompetencji, a nawet sprawdzenia, czy akty unijne respektują tę tożsamość”⁶⁷¹. M. Wendel wskazuje natomiast na istotne rozróżnienie pomiędzy określeniem treści tożsamości konstytucyjnej a stwierdzeniem, czy akty prawa unijnego naruszają tak rozumianą tożsamość. O ile zdefiniowanie treści może należeć do krajowego sądu konstytucyjnego, to do TS UE należy stwierdzenie, czy w przedmiotowej sprawie tożsamość przeważa nad prawem UE⁶⁷².

Należy pamiętać, iż zasada poszanowania tożsamości konstytucyjnej została ugruntowana w doktrynie prawa konstytucyjnego niektórych państw członkowskich⁶⁷³, w tym RFN, na długo przed rozwinieniem tej zasady w prawie UE. Znajduje to wyraz również w omawianym wyroku, gdyż TK, analizując w punkcie III.3 uzasadnienia orzecznictwo sądów konstytucyjnych w sprawie Traktatu z Lizbony, stwierdza, iż „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”. TK stwierdził również, że szczególna rola sądownictwa konstytucyjnego w dziedzinie ochrony tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich stanowi istotną część europejskich tradycji konstytucyjnych⁶⁷⁴, powołując się przy tym obszernie na wyroki FTK w sprawie Traktatu z Lizbony oraz w sprawie *Mangold*.

W doktrynie prezentowany jest pogląd, iż pojęcie tożsamości konstytucyjnej jest więc pewnego rodzaju fenomenem konstytucjonalizmu europejskiego⁶⁷⁵ w ujęciu zarówno wer-

wie C-473/93, *Komisja przeciwko Luksemburgowi*, ECLI:EU:C:1996:263; wyrok TS WE z dnia 14 października 2004 r. w sprawie C-36/02, *Omega Spielhallen GmbH*, ECLI:EU:C:2004:614; wyrok TS UE z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-208/09, *Ilonka Sayn-Wittgenstein przeciwko Landeshauptmann von Wien*, ECLI:EU:C:2010:806; *idem*, *Sądy konstytucyjne wobec prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 119 i n.; podobnie C. Van de Heyning, *op. cit.*, s. 199 i n.; także wyrok TS UE z dnia 12 maja 2011 w sprawie C-391/09, *Runevič-Vardyn*, ECLI:EU:C:2011:291.

⁶⁷⁰ A. v. Bogdandy, S. Schill, *Die Achtung...*, s. 707 i n.; podobnie M. Claes, M. de Visser, P. Popelier, C. Van de Heyning, *Introduction...*, s. 8 i n.

⁶⁷¹ K. Wójtowicz, *Sądy konstytucyjne...*, s. 124; podobnie M. Claes, *op. cit.*, s. 229 i n.

⁶⁷² M. Wendel, *Lisbon Before the Courts...*, s. 135; podobnie M. Claes, *op. cit.*, s. 207.

⁶⁷³ Wyrok hiszpańskiego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, punkt II-3; decyzja francuskiej Rady Konstytucyjnej w sprawie tego samego traktatu, a także w sprawie handlu elektronicznego oraz społeczeństwa informacyjnego za: M. Wendel, *Lisbon Before the Courts...*, s. 131 i n.

⁶⁷⁴ Wyrok TK w sprawie K 32/09, tezy III.3.1 i III.3.8.

⁶⁷⁵ M. Wendel, *Lisbon Before the Courts...*, s. 131.

tykalnym – odesłanie do art. 4 ust. 2 TUE – jak i horyzontalnym – migracja idei pomiędzy sądami konstytucyjnymi – co znalazło swój wyraz we wspomnianych powyżej tezach uzasadnienia wyroku polskiego TK.

Zasada poszanowania tożsamości konstytucyjnej została zdefiniowana przez TK w następujący sposób: „Tożsamość konstytucyjna jest zatem pojęciem wyznaczającym zakres «wyłączenia spod kompetencji przekazania materii należących [...] do ‘twardego jądra’, kardynalnych dla podstaw ustroju danego państwa» 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 naczelne zasady 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»⁶⁷⁶.

Powyższa teza wymaga krytycznej analizy. Po pierwsze, zasadę poszanowania tożsamości konstytucyjnej państwa tworzą zasady oraz przepisy Konstytucji, niepodlegające ograniczeniu albo naruszeniu w procesie integracji europejskiej, trudno bowiem mówić o przekazywaniu zasad. Zasady te: a) w wymiarze wewnętrznym mogą podlegać szczególnej ochronie przed naruszeniami ze strony UE; b) w wymiarze zewnętrznym powinny być realizowane na poziomie UE – w tym zakresie wzoruje się na treści niemieckiej klauzuli gwarancji ustrojowych. Jednocześnie trzeba stwierdzić, iż w obu wymiarach – zewnętrznym i wewnętrznym – treść tych zasad musi podlegać pewnemu przekształceniu w procesie integracji europejskiej, gdyż zasada suwerenności czy też zasada demokracji w tych warunkach politycznych i ustrojowych nie mogą być już realizowane w swoim pierwotnym, „przedakcesyjnym” kształcie. W związku z tym wydaje się konieczne wprowadzenie do doktryny polskiej pojęcia gwarancji ustrojowych, stosowanego w niemieckiej doktrynie konstytucyjnej, w świetle którego konieczna jest modyfikacja treści konstytucyjnych zasad ustroju państwowego ze względu na udział państwa w szczególnych formach integracji europejskiej⁶⁷⁷.

Po drugie, wątpliwości budzi katalog zasad niepodlegających ograniczeniu w procesie integracji europejskiej, a w szczególności zasada państwowości oraz zakaz przekazywania władzy ustrojodawczej oraz kompetencji do kreowania kompetencji. Nie jest zrozumiałe, dlaczego TK wprowadza zasadę państwowości, jeśli w swoich orzeczeniach, w tym w omawianym właśnie orzeczeniu, rozwija zasadę suwerenności, której elementem jest zachowanie władzy ustrojodawczej oraz kompetencji do kształtowania własnych kompetencji. Nie wiadomo również, co oznacza wymóg zapewnienia lepszej realizacji wartości konstytucyjnych. Prawdopodobnie chodzi o warunek efektywnej realizacji tychże zasad na poziomie UE. Dlaczego jednak TK nie posługuje się konsekwentnie pojęciem zasad, a wprowadza dodatkowo pojęcie wartości, co utrudnia analizę i tak już nie do końca spójnej doktryny zawartej w tezach uzasadnienia. Również w tym względzie na uwagę zasługują

⁶⁷⁶ Wyrok TK w sprawie K 32/09, teza III.2.1.

⁶⁷⁷ Podobnie T.T. Koncewicz, *Trybunał Konstytucyjny wobec prawa europejskiego (część II)*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 3, s. 126.

rozwiązania niemieckiego prawa konstytucyjnego, a w szczególności art. 23 ust. 1 zd. 1 UZ, który zawiera klauzulę gwarancji ustrojowych adresowaną do UE.

Po trzecie, TK wymienia kompetencje, które należą do „atrybutów suwerenności”, a więc kompetencje, które nie podlegają przekazaniu: wyłączna kompetencja jurysdykcyjna nad własnym terytorium i obywatelami, 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. W omawianym orzeczeniu brak jest odpowiedzi na pytanie, czy ww. kompetencje należy kwalifikować jako elementy tożsamości konstytucyjnej.

W związku z powyżej przedstawionymi tezami M. Granat wskazuje na trzy elementy tworzące tożsamość konstytucyjną: określone (nieprzekazywalne) kompetencje organów władzy państwowej, określone zasady naczelne Konstytucji oraz przepisy dotyczące jednostki, jednakże relacje pomiędzy tymi trzema elementami wg M. Granata nie są jasne: „Owe kompetencje organów władzy państwowej mają wynikać z zasad naczelnych oraz z przepisów dotyczących praw człowieka, ale zarazem same te przepisy Konstytucji mają stanowić o tożsamości konstytucyjnej. Przy czym tożsamość konstytucyjna ma swoje gwarancje; gwarancją jej zachowania pozostaje art. 90 Konstytucji”⁶⁷⁸.

Granice przekazania kompetencji ma wg TK stanowić art. 90 Konstytucji, ale nie zawiera on przecież przesłanek materialnych, o których była mowa powyżej. W tym kontekście należy podkreślić bardzo wyraźną aktywność TK w tym zakresie. Co prawda, wymienione przez niego zasady tworzące tożsamość konstytucyjną były przedmiotem również wcześniejszych orzeczeń, ale to w wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony po raz pierwszy w sposób wyraźny zasady te zostały określone jako nienaruszalne w procesie integracji europejskiej, stanowiące właśnie granice w zakresie przenoszenia kompetencji. Rozwijanie w tym kierunku doktryny orzeczniczej przez TK uwidacznia konieczność nowelizacji Konstytucji i wprowadzenie do niej klauzuli limitacyjnej, w której zostaną *expressis verbis* wskazane konstytucyjne zasady, które w sposób szczególny należy uwzględnić w procesie integracji europejskiej. W analizie nowej zasady w doktrynie TK nie może zabraknąć jeszcze jednej uwagi – ze względu na brak wyczerpującego uzasadnienia dla wprowadzenia tejże zasady oraz doboru zasad, praw i kompetencji objętych zakresem przedmiotowym tożsamości, aktywność orzecznicza TK w tym zakresie może wydawać się arbitralna, a wspomniane powyżej nowe elementy doktryny orzeczniczej wymagają wyjaśnienia w kolejnych orzeczeniach TK w sprawach integracji europejskiej⁶⁷⁹.

Ze względu na znaczenie tożsamości konstytucyjnej w europejskim prawie konstytucyjnym oraz potencjale „rozwojowym” tej zasady, także w świetle art. 4 ust. 2 TUE, wydaje się istotne, by ustalić relacje pomiędzy zasadą poszanowania tożsamości konstytucyjnej a zasadą suwe-

⁶⁷⁸ M. Granat, *O pojęciu tożsamości konstytucyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego w sprawie traktatu z Lizbony (K 32/09)*, [w:] red. R. Balicki, M. Masternak-Kubiak, *W służbie dobru wspólnemu, Księga Jubileuszowa dedykowana Prof. Januszowi Trzczańskiemu*, Warszawa 2012, s. 80.

⁶⁷⁹ Por. T.T. Koncewicz, *Trybunał Konstytucyjny wobec prawa europejskiego (część II)*..., s. 127 i n.; A. Kuśtra, *Sądy konstytucyjne a ochrona tożsamości narodowej i konstytucyjnej państw członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] red. S. Dudzik, N. Półtorak, *Prawo Unii Europejskiej*..., s. 71.

renności. W świetle analizowanych tez zasada suwerenności ma niewątpliwie szerszy zakres przedmiotowy niż tożsamość konstytucyjna, którą można postrzegać jako jej istotny element. Zasada suwerenności gwarantuje istnienie niepodległego państwa, którego istotną przesłanką jest posiadanie własnej konstytucji. Potwierdzają to również tezy omawianego wyroku: TK stwierdza przy okazji analizy orzecznictwa innych sądów konstytucyjnych w sprawie Traktatu z Lizbony, iż tożsamość konstytucyjna i ustrojowa to „w istocie” [podkreślenie aut.] suwerenność⁶⁸⁰. Natomiast wprowadzenie tożsamości konstytucyjnej miało prawdopodobnie na celu określenie zasad oraz praw zawartych w Konstytucji, które nie mogą podlegać ograniczeniu w procesie integracji europejskiej, co potwierdza następny po zdefiniowaniu tożsamości konstytucyjnej punkt uzasadnienia 2.2. zatytułowany *Członkostwo w Unii Europejskiej a suwerenność Polski. Zasada zachowania suwerenności w procesie integracji europejskiej*. Można więc stwierdzić, iż zasada poszanowania tożsamości konstytucyjnej ma służyć ochronie suwerenności państwa, przy czym sama suwerenność podlega przemianom w procesie integracji, a tożsamość konstytucyjna ma chronić te elementy ustroju państwa, które takim zmianom w procesie integracji nie podlegają. Należy przy tym jednak pamiętać, iż zasada poszanowania tożsamości konstytucyjnej, podobnie jak przepis, który określałby konstytucyjne przepisy niezmiennialne, nie występuje w Konstytucji RP, zasada jest więc wynikiem jej twórczej interpretacji.

Zasada prawa unijnego z art. 4 ust. 2 TUE pozwala na stworzenie wygodnego, przede wszystkim dla krajowego trybunału konstytucyjnego, łącznika pomiędzy ochroną istotnych w świetle krajowego prawa konstytucyjnego elementów suwerenności państwa a prawem unijnym. W opinii K. Wójtowicza „ze względu na dużą treściową pojemność kategorii «tożsamość konstytucyjna», ma ona największe szanse, by stać się dla sądów konstytucyjnych najogólniejszą zasadą referencyjną, pozwalającą na zidentyfikowanie ustrojowej istoty państwa członkowskiego Unii Europejskiej”⁶⁸¹. Powyższą tezę zdaje się potwierdzać m.in. wyrok TK z 2011 r. dotyczący dopuszczalności skargi konstytucyjnej na rozporządzenie unijne. W wyroku tym TK dopuścił możliwość kontroli zgodności przepisów prawa unijnego z Konstytucją, powołując się w tym zakresie m.in. na zasadę nadrzędności Konstytucji, a także konieczność zapewnienia efektywnej ochrony wolności i praw zawartych w rozdziale II Konstytucji, a także zasadę poszanowania tożsamości narodowej, której istotnym składnikiem jest tożsamość konstytucyjna. TK odsyła przy tym również do orzecznictwa TS UE – do wspomnianego już orzeczenia w sprawie C-208/09 *Sayn-Wittgenstein* oraz orzeczenia TS UE w sprawie C-391/09 *Runevič-Vardyn*, wydanego na krótko przed wydaniem wyroku TK w sprawie dopuszczalności skargi konstytucyjnej na akt unijnego prawa pochodnego⁶⁸². Użycie w przedstawionym powyżej kontekście zasady tożsamości konstytucyjnej pozwala stwierdzić, iż powodem jej wprowadzenia jest właśnie chęć „rozszerzenia” systemu prawa unijnego przez sąd konstytucyjny, ale dokonywanego „w białych rękawiczkach”, na pierwszy rzut oka bowiem „na podstawie” TUE i zawartej w nim zasady prawa unijnego.

Zasada poszanowania tożsamości konstytucyjnej została również przywołana w wyroku dotyczącym ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację decyzji Rady Europejskiej o zmianie

⁶⁸⁰ Wyrok TK w sprawie K 32/09, teza III.3.1.

⁶⁸¹ K. Wójtowicz, *Sądy konstytucyjne...*, s. 128.

⁶⁸² Wyrok TK w sprawie SK 15/09, teza III.2.5.

art. 136 TFUE⁶⁸³. W wyroku tym TK dokonał obszernej wykładni przekazania kompetencji, które „należy oceniać z punktu widzenia zasad kształtujących tożsamość konstytucyjną”⁶⁸⁴. W świetle powyższej tezy jest więc to pojęcie zbiorcze dla zasad konstytucyjnych, niepodlegających ograniczeniu w procesie integracji. W omawianym wyroku TK nie sprecyzował bliżej, o jakie zasady chodzi. Jednakże w następnym akapicie przytoczył zasadę suwerenności i zasadę państwowości. Natomiast gwarancją zachowania tożsamości konstytucyjnej Rzeczypospolitej jest art. 90 Konstytucji i określone w nim granice przekazywania kompetencji.

2.3. Podsumowanie

1. Choć niektórzy przedstawiciele doktryny prawa niemieckiego twierdzą, iż tożsamość konstytucyjna w świetle UZ nie jest (jeszcze) jasno zdefiniowaną doktryną prawną, w szczególności nie jest jasne, czy pojęcie to ma charakter koncepcji ponadpozytywnej czy powiązane jest wyłącznie z art. 79 ust. 3 UZ, zarówno bowiem w okresie obowiązywania konstytucji weimarskiej, jak i obecnie koncepcja tożsamości konstytucyjnej została rozwinięta przede wszystkim w oparciu o pewne założenia czy nawet wyobrażenia teoretycznoprawne doktryny prawa, a nie na podstawie prawa pozytywnego⁶⁸⁵, to w porównaniu z doktryną orzecniczą TK dorobek niemiecki jest obszerny, a jego treść ustalona. Doktryna polska to natomiast doktryna *in statu nascendi*.
2. W rozwoju doktryny orzecniczej obu Trybunałów Konstytucyjnych można dostrzec następujące różnice: a) geneza zasady poszanowania tożsamości konstytucyjnej sięga w prawie niemieckim okresu Republiki Weimarskiej; b) nienaruszalny rdzeń Konstytucji został określony w UZ poprzez wprowadzenie art. 79 ust. 3 UZ, a w Konstytucji RP brak podobnych rozwiązań prawnych; c) niemiecka klauzula niezmienności miała charakter przede wszystkim zabezpieczenia przed rewolucją wewnętrzną, której celem było zniszczenie demokratycznego, wolnościowego porządku konstytucyjnego, została natomiast przejęta przez FTK w latach 70. XX w. w celu ochrony tegoż porządku przed zbyt daleko idącymi zmianami, które wynikałyby z udziału tego państwa w integracji europejskiej. Z oczywistych względów polityczno-historycznych rozwój tej doktryny w Polsce przebiegał inaczej. Wprowadzenie zasady poszanowania tożsamości konstytucyjnej nastąpiło stosunkowo późno, w związku z integracją europejską; d) doktryna orzecnicza FTK została skodyfikowana w art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ, w Polsce przyjęcie nowej klauzuli limitacyjnej jest sprawą otwartą; e) FTK w związku z zasadą poszanowania tożsamości konstytucyjnej rozwinął zasadę odpowiedzialności integracyjnej organów niemieckiej władzy państwowej. Zasada ta nie występuje w orzecznictwie TK.
3. Do elementów wspólnych dorobku orzecniczego obu Trybunałów Konstytucyjnych można zaliczyć następujące elementy: a) stosowanie zasady poszanowania tożsamości konstytucyjnej w celu ochrony krajowego porządku prawnego przed „zagroženiami”

⁶⁸³ Decyzja 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, Dz. Urz. UE L 91 z 6.04.2011 r., s. 1 i n.

⁶⁸⁴ Wyrok TK w sprawie K 33/12, teza III.6.4.1.

⁶⁸⁵ M. Polzin, *op. cit.*, s. 91 i n.

wynikającymi z integracji europejskiej. W tym zakresie trafna jest uwaga M. Granata sformułowana już w 2007 r., że „wyodrębnianie «rdzenia» suwerenności w orzecznictwie konstytucyjnym pokazuje, z jakim trudem integracja europejska godzi się z suwerennością narodu i jak klasyczne prawo konstytucyjne «walczy o swoje przetrwanie»”⁶⁸⁶; b) podobny zakres przedmiotowy, który obejmuje fundamentalne zasady ustrojowe, np. zasadę poszanowania praw podstawowych, przy czym zakres przedmiotowy zasady w prawie niemieckim został precyzyjnie ustalony w art. 79 ust. 3 UZ, natomiast w prawie polskim jest to zagadnienie otwarte; c) oba Trybunały Konstytucyjne, uzasadniając wprowadzenie przedmiotowej zasady, odwołują się do zasady prawa unijnego z art. 4 ust. 2 TUE oraz orzecznictwa TS UE; d) analiza orzecznictwa FTK i TK wskazuje, iż zasada ta będzie nadal rozwijana; w przypadku polskiego TK można spodziewać się intensyfikacji działalności prawotwórczej w tym zakresie.

4. Rozwijanie w tym kierunku doktryny orzeczniczej przez TK uwidacznia konieczność nowelizacji Konstytucji i wprowadzenie do niej klauzuli limitacyjnej, w której zostaną *expressis verbis* wskazane konstytucyjne zasady, które w sposób szczególny należy uwzględnić w procesie integracji europejskiej. Obecny stan prawny umożliwia bowiem daleko idącą swobodę interpretacji Konstytucji RP w tym zakresie. Ustrojodawca stoi więc przed następującą alternatywą: pozostawieniem obecnie obowiązującej klauzuli integracyjnej, której ograniczoną treść można interpretować jako wyraz otwarcia Konstytucji RP na integrację europejską, czego jednak nie czyni TK i wprowadza w sposób arbitralny warunki udziału państwa w integracji europejskiej lub wprowadza klauzulę limitacyjną, w której w sposób wyczerpujący takie warunki zostaną określone. Jeżeli ustrojodawca zadecyduje o pozostawieniu klauzuli w obecnym kształcie, to musi wziąć pod uwagę, iż w praktyce okazało się, że „otwartość” klauzuli to przede wszystkim otwarcie na działalność prawotwórczą TK, który stosuje, co prawda, zasadę przychylności wobec integracji europejskiej, ale zawsze łącznie z zasadą suwerenności, a ostatnio z zasadą tożsamości konstytucyjnej.

Wprowadzenie klauzuli limitacyjnej ograniczyłoby katalog zasad, do których TK mógłby się „odwoływać”, oceniając udział Polski w procesie integracji europejskiej. Jednocześnie nie gwarantuje to jednak wyeliminowania prawotwórczej działalności TK, gdyż klauzula zawierałaby i tak zasady, które mają „pojemną treść”⁶⁸⁷ i podlegają interpretacji, a dodatkowo, jak zasygnalizowano powyżej, treść tych zasad musi podlegać pewnej redefinicji w procesie integracji europejskiej.

3. Zasada suwerenności

Jak już wspomniano we wprowadzeniu do rozdz. III, wszystkie dotychczas omówione elementy doktryny orzeczniczej mają w istocie na celu ochronę suwerenności państwa. Jednakże wykładnia zasady suwerenności państwa w procesie integracyjnym w RFN i Polsce przebiegała odmiennie. W Niemczech zasada ta nie była praktycznie obecna

⁶⁸⁶ M. Granat, *Konstytucja RP na tle rozwoju i osiągnięć konstytucjonalizmu polskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4, s. 22.

⁶⁸⁷ Por. wyrok TK w sprawie SK 26/08, teza III.2.4. w odniesieniu do pojęcia „naruszenie wolności i praw człowieka”.

w orzecznictwie FTK do 2009 r., natomiast w Polsce stanowiła od 2005 r., tj. od wydania wyroku TK w sprawie Traktatu akcesyjnego, zasadę kształtującą w sposób fundamentalny konstytucyjnoprawne warunki uczestnictwa państwa w procesie integracji. W przypadku RFN to późne pojawienie się pojęcia suwerenności i państwowości wiąże się niewątpliwie z uwarunkowaniami historycznymi i politycznymi, opisanymi w rozdziale dotyczącym konstytucyjnych podstaw integracji europejskiej tego państwa⁶⁸⁸. W przypadku Polski to zasada tożsamości konstytucji pojawiała się stosunkowo późno w orzecznictwie TK, bo dopiero w wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony, choć w doktrynie postulowano ochronę tożsamości konstytucyjnej jeszcze przed przystąpieniem Polski do UE, wskazując jednocześnie, iż ograniczenia w przekazywaniu kompetencji władczych mogą być wywodzone z fundamentalnych zasad ustroju RP, do których zaliczano zasadę demokratycznego państwa prawa oraz ochronę suwerenności⁶⁸⁹. Inne podejście prezentował natomiast J. Barcz, stwierdzając, iż proces integracji europejskiej nie zagraża tożsamości, a wręcz przeciwnie – może prowadzić do jej konsolidacji, a także do wzajemnego uzupełniania się tożsamości narodowej, świadomości regionalnej i integracji europejskiej⁶⁹⁰.

Tabela 6. Ramy czasowe stosowania przez FTK i TK zasady poszanowania tożsamości konstytucyjnej i zasady suwerenności

	Tożsamość konstytucyjna	Suwerenność
Orzecznictwo FTK	1974	2009
Orzecznictwo TK	2009	2005

Źródło: opracowanie własne.

3.1. Zasada suwerenności w wyroku FTK w sprawie Traktatu z Lizbony

W wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony zasada poszanowania tożsamości konstytucyjnej, wielokrotnie stosowana w części wstępnej uzasadnienia do tego wyroku, okazała się chyba niewystarczająca dla FTK po to, by dokonać całościowej oceny rozwiązań zawartych w Traktacie z Lizbony. FTK, dokonując kontroli ustawy wyrażającej zgodę na związanie się przez RFN przedmiotowym Traktatem, zbadał, czy nie została w nim przeniesiona na UE władza ustrojodawcza i czy nie naruszono suwerenności RFN⁶⁹¹. D. Thym stwierdza wręcz, iż ochrona suwerenności stała się leitmotywem uzasadnienia i stanowiła podstawę jego zasadniczych tez⁶⁹². W literaturze oparcie uzasadnienia na schemacie: prawo wyborcze

⁶⁸⁸ D.H. Scheuing, *Deutsches Verfassungsrechts und europäische Integration*, [w:] red. P.-Ch. Müller-Graf, Ch. Ritzer, *op. cit.*, s. 23.

⁶⁸⁹ R. Mojak, *Konstytucyjne podstawy integracji Polski z Unią Europejską (zarys problematyki)*, [w:] red. T. Bojarski, E. Gdulewicz, J. Szreniawski, *Konstytucyjny ustrój państwa. Księga jubileuszowa Prof. Wiesława Skrzydły*, Lublin 2000, s. 174 i n.

⁶⁹⁰ J. Barcz, *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w świetle postanowień Konstytucji RP z 1997 r.*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 2, s. 29.

⁶⁹¹ Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Lizbony, teza 275.

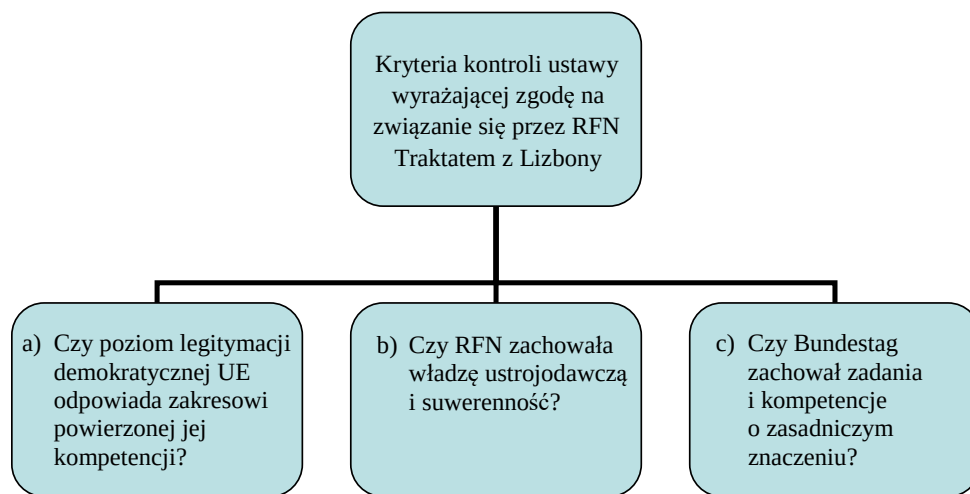
⁶⁹² D. Thym, *Attack or retreat? Evolving themes and strategies of the judicial dialogue between the German Constitutional Court and the European Court of Justice*, [w:] red. M. Claes, M. de Visser, P. Popelier, C. Van de Heyning, *op. cit.*, s. 242.

z art. 38 ust. 1 UZ – zasada demokracji – suwerenność, zostało skrytykowane jako nieodpowiadające ani tekstowi UZ, ani faktom historycznym towarzyszącym jej uchwaleniu, a także jej obowiązywaniu przez ponad 60 lat. C.O. Lenz zwraca uwagę, iż powyższa relacja nie odpowiadała realiom funkcjonowania RFN do 1990 r., w którym to roku RFN odzyskała pełną suwerenność. Zwłaszcza wybory do Bundestagu 1. i 2. kadencji trudno określić jako wybory do parlamentu państwa suwerennego, a mimo to były one demokratyczne. Co więcej, samo pojęcie suwerenności nie występuje w UZ, gdyż jej twórcy, mając za sobą doświadczenia I i II wojny światowej odeszli od jej tradycyjnego pojmowania, kładąc akcent na współpracę międzynarodową Niemiec w ramach jednoczącej się Europy⁶⁹³.

Przedmiotem kontroli FTK w sprawie Traktatu z Lizbony były trzy ustawy krajowe związane z jego ratyfikacją: 1) ustawa wyrażająca zgodę na związanie się Traktatem z Lizbony, 2) ustawa o zmianie UZ (art. 23, 45 i 93 UZ), 3) ustawa o rozszerzeniu i umocnieniu praw Bundestagu i Bundesratu w sprawach UE.

Poniżej zostaną przedstawione kryteria oceny konstytucyjności ustawy wyrażającej zgodę na związanie się Traktatem z Lizbony, zastosowane przez FTK.

Schemat 2. Kryteria kontroli zgodności z UZ ustawy wyrażającej zgodę na związanie się Traktatem z Lizbony, zastosowane przez FTK

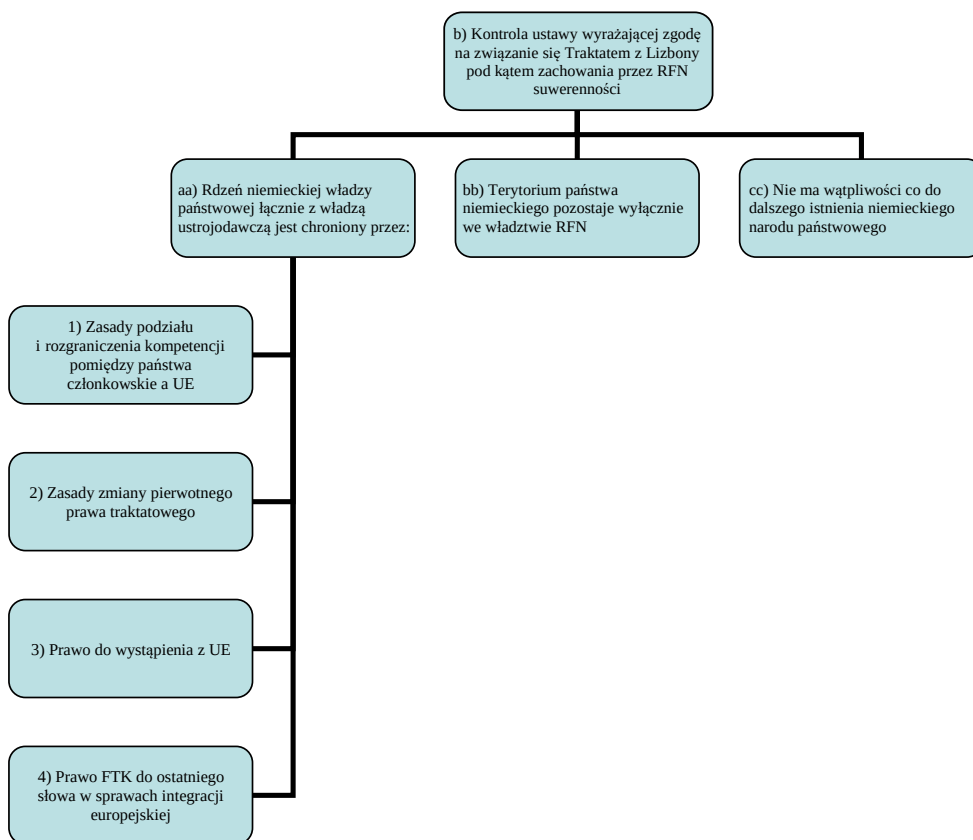


Źródło: opracowanie własne.

Na powyższe pytania FTK odpowiedział pozytywnie oraz uznał ustawę wyrażającą zgodę na związanie się Traktatem z Lizbony za zgodną z UZ, ale po dokonaniu bardzo szczegółowej analizy rozwiązań traktatowych. Rozważania FTK co do pkt a) i c) zostaną częściowo omówione w rozdziale poświęconym zasadzie demokracji, natomiast poniżej przedstawione zostaną zasadnicze elementy uzasadnienia odnoszące się do zachowania przez RFN suwerenności, również po ratyfikacji Traktatu z Lizbony.

⁶⁹³ C.O. Lenz, *Zum Verhältnis des BVerfG zu Europa und seinen Gerichten nach seinem Lissabon-Urteil*, [w:] red. I. Pernice, R. Schwarz, *Europa in der Welt...*, s. 74 i n.

Schemat 3. Kryteria kontroli zgodności z UZ ustawy wyrażającej zgodę na związanie się przez RFN Traktatem z Lizbony pod kątem zachowania przez to państwo suwerenności



Źródło: opracowanie własne.

FTK stwierdził, iż postanowienia traktatowe można wyklądać w ten sposób, iż zagwarantowana pozostaje zarówno konstytucyjnoprawna, jak i polityczna tożsamość w pełni demokratycznych państw członkowskich oraz ich odpowiedzialność za zasadnicze ukierunkowanie i ukształtowanie polityki unijnej. RFN pozostaje również po wejściu w życie Traktatu z Lizbony suwerennym państwem, a więc i podmiotem prawa międzynarodowego; aa) rdzeń niemieckiej władzy państwowej łącznie z władzą ustrojodawczą jest chroniony, bb) terytorium państwa niemieckiego pozostaje wyłącznie we władztwie RFN, cc) nie ma wątpliwości co do dalszego istnienia niemieckiego narodu państwowego⁶⁹⁴.

FTK w swojej analizie najwięcej miejsca poświęcił zagadnieniu zachowania rdzenia niemieckiej władzy państwowej (aa), opierając ją na czterech wyróżnionych w schemacie elementach, takich jak: 1) zasady podziału kompetencji, 2) zasady zmiany pierwotnego prawa traktatowego, 3) prawo RFN do wystąpienia z UE, 4) prawo FTK do ostatniego słowa w sprawach integracji europejskiej. Zdecydowanie mniej uwagi FTK poświęcił za to zagadnieniu terytorium bb) oraz narodu niemieckiego w procesie integracji europejskiej cc). W odniesieniu do terytorium FTK stwierdza, iż co prawda, rozwój prawa UE doprowadził

⁶⁹⁴ Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Lizbony, teza 298 i n.

do pewnej relatywizacji znaczenia terytorium państwa w związku z wprowadzeniem rynku wewnętrznego, a także regulacji w ramach obszaru Schengen, jednak to UE wykonuje władzę zwierzchnią w RFN na podstawie kompetencji przeniesionych w ustawie wyrażającej zgodę na związanie się Traktatem z Lizbony, a władza państwa nad jego terytorium istnieje nadal, także w zmienionych przez mobilność transgraniczną warunkach funkcjonowania państwa. Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony UE nie posiada władzy nad terytorium Republiki niemieckiej, która zastępowałaby władzę RFN. Nie istnieje żadne własne terytorium UE, a zakres terytorialny obowiązywania Traktatów w świetle art. 52 TUE i art. 355 TFUE ma charakter akcesoryjny w stosunku do terytorium państw członkowskich⁶⁹⁵.

Jeśli chodzi o znaczenie obywatelstwa UE w kontekście zachowania praw narodu niemieckiego, FTK stwierdził, iż po ratyfikacji Traktatu z Lizbony RFN nadal zachowa swój naród państwowy, bowiem obywatelstwo unijne opiera się wyłącznie na prawie traktatowym, jest zależne od woli państw członkowskich i nie konstruuje narodu unijnego, który stanowiłby samodzielny podmiot prawa uprawniony do samodecydowania. W związku z rozwojem praw obywatela UE naród niemiecki zachowuje tak długo swoje istnienie, jak długo obywatelstwo UE nie zastąpi obywatelstwa państwowego. Pochodny charakter obywatelstwa unijnego i zachowanie obywatelstwa krajowego tworzą granice rozwoju statusu obywatela UE na podstawie art. 25 ust. 2 TFUE oraz na podstawie orzecznictwa TS UE⁶⁹⁶.

Jak już powyżej wspomniano, w sposób najbardziej obszerny FTK zanalizował postanowienia Traktatu z Lizbony pod kątem zachowania przez RFN pełni władzy państwowej, w tym władzy ustrojodawczej aa).

Rolę gwarancyjną dla suwerenności państwa w opinii FTK posiadają zasady podziału kompetencji pomiędzy UE a państwa członkowskie – schemat 3 aa) pkt 1 – wprowadzone lub doprecyzowane przez Traktat z Lizbony: 1) zasada kompetencji powierzonych, potwierdzona przez Traktat z Lizbony, 2) systematyzacja kompetencji UE oparta na podziale na: kompetencje wyłączne, dzielone oraz wspierające i koordynujące UE, 3) zasady wykonywania kompetencji, do których FTK prócz zasady pomocniczości, wzmocnionej poprzez uprawnienia kontrolne parlamentów krajowych i zasady proporcjonalności, zaliczył również zasadę poszanowania tożsamości narodowej oraz zasadę lojalnej współpracy⁶⁹⁷.

Następnie FTK dokonał analizy zasad zmiany pierwotnego prawa traktatowego (schemat 3 aa) pkt 2), stwierdzając, iż przepisy Traktatu z Lizbony nie naruszają konstytucyjnych zasad przenoszenia kompetencji na UE. Instytucje UE nie mogą bowiem samodzielnie zmieniać podstaw traktatowych UE oraz jej porządku kompetencyjnego, ani w ramach zwykłej procedury zmiany, ani w ramach uproszczonej procedury zmian traktatów, procedur kładki, czy na podstawie klauzuli elastyczności⁶⁹⁸.

Z punktu widzenia ochrony suwerenności najbardziej interesujące tezy znalazły się w pkt 4 (schemat 3 aa) zatytułowanym – Prawo FTK do ostatniego słowa w sprawach integracji europejskiej. FTK stwierdził, że w związku z suwerennością narodu oraz zachowaniem

⁶⁹⁵ *Ibidem*, tezy 344–345.

⁶⁹⁶ *Ibidem*, tezy 346, 350.

⁶⁹⁷ *Ibidem*, tezy 300–305.

⁶⁹⁸ Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Lizbony, teza 306; wywody FTK co do przepisów wprowadzających możliwość modyfikacji zostały szerzej omówione w rozdz. III.7.3.

przez państwa członkowskie statusu władców traktatów, przynajmniej do momentu formalnego utworzenia europejskiego państwa związkowego i związanej z tym zmiany podmiotu legitymacji demokratycznej, państwa członkowskie nie mogą zostać pozbawione kontroli przestrzegania przez UE programu integracyjnego zawartego w traktatach stanowiących podstawę funkcjonowania UE.

W związku z powyższym krajowe organy sądowe nie mogą zostać pozbawione odpowiedzialności za zachowanie niezbywalnej tożsamości konstytucyjnej.

Konsekwencją istniejącej nadal suwerenności państwa członkowskiego jest możliwość stwierdzenia przez FTK niestosowania w RFN unijnego aktu prawnego w przypadku, gdy nie został on objęty konstytucyjnym nakazem stosowania prawa. Stwierdzenie niestosowania aktu prawnego będzie również miało miejsce w przypadku, gdy akt prawny, niezależnie od tego, czy został wydany w zakresie czy poza zakresem kompetencji przekazanych, narusza niezbywalną tożsamość konstytucyjną zawartą w art. 79 ust. 3 UZ, chronioną również przez prawo UE – art. 4 ust. 2 zd. 1 TUE. FTK zasygnalizował również, iż wyłączenie przez niego wykonywania kontroli aktu unijnego prawa pochodnego pod kątem jego zgodności z prawami podstawowymi nie ma charakteru ostatecznego. Wykonywanie przez FTK tych „rezerwowych” kompetencji kontrolnych nie jest sprzeczne z zasadą przychylności wobec prawa międzynarodowego. Co prawda, celem UZ jest włączenie Niemiec w prawną wspólnotę państw pokojowo nastawionych i wolnych, ale nie oznacza to rezygnacji z suwerenności upostaciowionej w możliwości podjęcia ostatecznej, konstytucyjnej decyzji o zasadniczych sprawach własnej tożsamości. Podobne rozwiązanie przyjął sam TS UE w wyroku z 3 września 2008 r. w sprawie *Kadi*⁶⁹⁹, w którym ochronę tożsamości wspólnoty prawnej przedłożył nad zobowiązanie prawnomiędzynarodowe, respektowane w innych przypadkach. Stwierdzenie więc w przypadkach wyjątkowych i przy zastosowaniu szczególnych i rygorystycznych przesłanek niestosowania aktu prawa unijnego na terytorium RFN nie jest sprzeczne z zasadą przychylności integracji europejskiej zawartą w preambule i art. 23 ust. 1 zd. 1 UZ⁷⁰⁰.

Zachowane przez FTK kompetencje kontrolne w procesie integracji europejskiej dotyczące zachowania tożsamości konstytucyjnej, granic przekazania kompetencji – akty prawa unijnego *ultra vires* oraz zachowania koniecznego standardu poszanowania praw podstawowych określone są w literaturze jako kompetencje rezerwowe, ale także jako ogólne zastrzeżenia na rzecz zachowania suwerenności, które powinny być stosowane tylko w przypadkach wyjątkowych⁷⁰¹. A. Proelss wskazuje przy tym, iż rozróżnienie na te trzy przypadki kontroli jest do pewnego stopnia sztuczne, gdyż zarówno wykonywanie kompetencji *ultra vires* przez instytucje unijne, jak i ich działania z naruszeniem koniecznego standardu ochrony praw podstawowych można by określić jako naruszenie tożsamości konstytucyjnej w rozumieniu art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ w związku z art. 79 ust. 3 UZ⁷⁰².

⁶⁹⁹ Wyrok TS UE z dnia 3 września 2008 r. w sprawie C-402/05 P i C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie Unii Europejskiej i Komisji Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:C:2008:461.

⁷⁰⁰ Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Lizbony, tezy 334–340.

⁷⁰¹ I. Pernice, *Das Verhältnis europäischer zu nationalen Gerichten...*, s. 36.

⁷⁰² A. Proelss, *Zu verfassungsgerichtlichen Kontrolle der Kompetenzmäßigkeit der Europäischen Union: Der „ausbrechende Akt“ in der Praxis des BVerfG*, EuR 2011, nr 2, s. 249, 255.

Sądy konstytucyjne innych państw członkowskich również posiadają podobne kompetencje rezerwowe. Trybunał Konstytucyjny Hiszpanii w wyroku dotyczącym Traktatu ustanawiającego Konstytucję⁷⁰³ rozróżnił pierwszeństwo stosowania prawa unijnego (hiszp. *primacia*), które zostało *expressis verbis* ustanowione w art. 93 Konstytucji Hiszpanii, od nadrzędności Konstytucji (hiszp. *supremacia*) z art. 9, stwierdzając, iż zachowanie suwerenności narodu hiszpańskiego i wspomnianej powyżej nadrzędności Konstytucji może prowadzić do konieczności rozwiązania tychże problemów w drodze właściwego postępowania przed tymże trybunałem konstytucyjnym. W literaturze zauważa się, iż może w tym przypadku chodzić również o pewnego rodzaju hamulec bezpieczeństwa⁷⁰⁴. Podobnie czeski Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 marca 2006 r. dotyczącym kwot cukrowych⁷⁰⁵ zachował prawo do kontroli rozporządzeń w przypadku poważnego naruszenia praw podstawowych. P.M. Huber wskazuje, iż dla RFN nieprzekraczalną granicę w procesie integracji europejskiej stanowi tożsamość konstytucji, w Wielkiej Brytanii jest to suwerenność parlamentu, we Włoszech i Francji republikańska forma ustroju, a Austrii zasady fundamentalne konstytucji związkowej⁷⁰⁶. Stanowisko krajowych sądów konstytucyjnych w zakresie zachowania kontroli w odniesieniu do aktów prawa unijnego można postrzegać jako naruszenie zasad prawa unijnego, a w szczególności kompetencji TS UE. Jednakże nawet naukowcy prezentujący stanowisko zdecydowanie prounijne zauważają, iż trudno sobie wyobrazić, by krajowym sądom konstytucyjnym można było zakazać ochrony *essentiale* własnych konstytucji⁷⁰⁷.

3.2. Zasada suwerenności w orzecznictwie TK

Zasada suwerenności w związku z pracami nad nową konstytucją, a następnie akcesją Polski do Unii Europejskiej oraz w ciągu pierwszych 10 lat członkostwa Polski w UE była przedmiotem żywego zainteresowania doktryny prawa. W 1997 r. J. Barcz stwierdził, iż „w początkowej fazie członkostwa Polski w UE Trybunał Konstytucyjny będzie musiał odpowiedzieć na wiele zasadniczych pytań dotyczących kwestii podstawowej – suwerenności państwa polskiego”⁷⁰⁸. Powyższe stwierdzenie okazało się trafne, gdyż w świetle orzecznictwa TK najważniejszym warunkiem członkostwa Polski w Unii Europejskiej jest poszanowanie zasady suwerenności państwa. Jednocześnie istotnym zagadnieniem poruszonym przez przedstawicieli doktryny była konieczność redefinicji zasady suwerenności w warunkach rozwiniętej współpracy międzynarodowej oraz ponadnarodowej⁷⁰⁹. Wyrazem tychże przemian jest proces przekazywania kompetencji władczych organizacji międzynarodowej, która w ten sposób uzyskuje prawo do wykonywania władzy na terytorium

⁷⁰³ Wyrok hiszpańskiego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2004 r., DTC 1/2004, tłumaczenie na jęz. niem. A.C. Becker, *Vereinbarkeit...*, s. 339 i n.

⁷⁰⁴ C.B. Schutte, *Spain – Tribunal Constitucional on the European Constitution – Declaration of 13 December 2004*, „European Constitutional Law Review” 2005, s. 291.

⁷⁰⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego Republiki Czeskiej z dnia 8 marca 2006 r., PL ÚS 50/4.

⁷⁰⁶ P.M. Huber, *Europäisches und nationales Verfassungsrecht...*, s. 216.

⁷⁰⁷ I. Pernice, *Das Verhältnis europäischer zu nationalen Gerichten...*, s. 45.

⁷⁰⁸ J. Barcz, *Konstytucyjnoprawne problemy stosowania prawa Unii Europejskiej...*, s. 205.

⁷⁰⁹ R. Mojak, *op. cit.*, s. 176 i n.; J. Barcz, *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego...*, s. 27 i n.; K. Działocha, *Poszukiwanie formuły suwerenności państwa – członka UE w polskiej nauce prawa*, [w:] red. J. Jawrzyński, M. Laskowska, *Instytucje prawa...*, s. 45 i n.

państwa. Przekazywanie kompetencji odbywa się jednak na podstawie suwerennej decyzji państwa, którego celem jest budowanie silnej pozycji państwa na arenie międzynarodowej, co pozwoli na rozwiązanie problemów państwa o charakterze transgranicznym⁷¹⁰.

Powyższej zaprezentowane stanowisko znalazło odzwierciedlenie w orzecznictwie TK, który w wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony stwierdził, iż suwerenność, zgodnie z preambułą do Konstytucji RP, oznacza możliwość decydowania o losie Polski⁷¹¹. Jednocześnie wyraził on przekonanie o konieczności zredefiniowania suwerenności w kontekście integracji europejskiej, co znalazło wyraz również w wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony, w którym została zdefiniowana zasada zachowania suwerenności w procesie integracji europejskiej⁷¹².

Poniżej zostanie podjęta próba rekonstrukcji treści zasady suwerenności w orzecznictwie TK oraz warunków uczestnictwa państwa w UE sformułowanych na podstawie tej zasady suwerenności. Z zasadą suwerenności zostało powiązanych wiele zasad oraz instytucji prawnych mających na celu ochronę państwowości w ujęciu tradycyjnym. W dalszych podrozdziałach zostaną omówione m.in. warunki przekazywania kompetencji, doktryna władców traktatów, kontrola aktów *ultra vires*. Wszystkie wymienione powyżej elementy są ze sobą ściśle powiązane funkcjonalnie i w trakcie analizy trudno je nieraz było rozdzielić, jednakże zgodnie z metodologią przyjętą na potrzeby niniejszej monografii, polegającą na wyodrębnieniu warunków uczestnictwa państwa w UE, podjęta została próba analizy horyzontalnej orzecznictwa TK oraz wyodrębnienia i zdefiniowania wyżej wymienionych warunków w kilkunastu orzeczeniach.

3.2.1. Zasada suwerenności w wyroku w sprawie Traktatu akcesyjnego

Biorąc pod uwagę rozwój orzecznictwa TK w sprawach związanych z członkostwem Polski w UE, wydawać by się mogło, iż zasada suwerenności powinna była zostać w sposób wyczerpujący omówiona w wyroku dotyczącym Traktatu akcesyjnego. Jednakże w orzeczeniu tym brak rozbudowanych tez dotyczących tej zasady, TK skupił się natomiast na zasadzie nadrzędności Konstytucji, która, co prawda, jest silnie powiązana z zasadą suwerenności, także w omawianym orzeczeniu, m.in. w pkt 8 uzasadnienia, ale jest zasadą mającą własną odrębną treść i znaczenie w procesie integracji europejskiej. To, iż zasada suwerenności nie została szerzej omówiona w wyroku z 2005 r., jest niewątpliwie wynikiem treści wniosków kierowanych do TK, a mianowicie podstawowym zarzutem podniesionym we wnioskach o dokonanie kontroli konstytucyjności była niezgodność Traktatu akcesyjnego, Aktu dotyczącego warunków przystąpienia oraz Aktu końcowego⁷¹³ z art. 8 ust. 1 Konstytucji.

⁷¹⁰ K. Działocha, *Podstawy prawne integracji...*, s. 8 i n., s. 11; por. J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Dynamika i główne kierunki rozwoju reformy ustrojowej*, Warszawa 2008, s. 70 i n.

⁷¹¹ Wyrok TK w sprawie K 32/09, teza III.2.2.

⁷¹² *Ibidem*.

⁷¹³ 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, Republi-

W związku z tym zasada suwerenności nie została wyeksponowana w wyroku dotyczącym Traktatu akcesyjnego, a jej treść nie została w tym orzeczeniu zredefiniowana w warunkach integracji unijnej, choć nie oznacza to jednocześnie, iż zasada ta nie jest w tym orzeczeniu uwzględniona. Wręcz przeciwnie, cały tok wyводу w uzasadnieniu, obejmujący wspomnianą zasadę nadrzędności Konstytucji, ale także doktrynę władców traktatów, zakres kontroli prawa wspólnotowego oraz warunki współuczestniczenia państwa w UE w postaci zachowania zasady suwerenności Narodu czy poszanowania praw człowieka wskazuje, iż suwerenność państwa musi zostać zachowana w procesie integracji.

Punkt 8 uzasadnienia wyroku TK w sprawie Traktatu akcesyjnego został zatytułowany *Przekazanie kompetencji Wspólnotom i Unii Europejskiej a suwerenność Rzeczypospolitej Polskiej i wspólne wartości konstytucyjne*. Trybunał Konstytucyjny już w 2005 r. zidentyfikował więc źródło napięcia pomiędzy suwerennością a integracją państwa w ramach UE, którym jest przekazanie organizacji międzynarodowej kompetencji władczych wykonywanych przez tę organizację również na terytorium państwa. W tym kontekście TK określił następujące elementy pozwalające zachować suwerenność państwa: 1) decyzja ustrojodawcy o wprowadzeniu do Konstytucji klauzuli integracyjnej; 2) przekazanie kompetencji na podstawie suwerennej decyzji państwa, podejmowanej na podstawie obowiązującej Konstytucji – art. 90 Konstytucji; 3) zmiana procedury i zakresu przekazania kompetencji władczych może mieć miejsce tylko poprzez zmianę Konstytucji w trybie art. 235 Konstytucji; 4) przekazanie kompetencji może nastąpić tylko w niektórych sprawach; 5) procedura przekazania jest oceniana pod kątem zachowania suwerenności i bezpieczeństwa państwa⁷¹⁴; 6) państwa członkowskie są władcami traktatów – pozostają suwerennymi podmiotami – stronami traktatów założycielskich; 7) w preambule możliwość suwerennego i demokratycznego stanowienia o swoim losie została powiązana z potrzebą „współpracy ze wszystkimi krajami dla dobra Rodziny Ludzkiej”, a także z obowiązkiem „solidarności z innymi” oraz obowiązkiem poszanowania uniwersalnych wartości; 8) Konstytucja RP oraz prawo wspólnotowe oparte jest na wspólnym systemie aksjologicznym, właściwym dla demokratycznego państwa prawa.

W wyroku w sprawie Traktatu akcesyjnego został przywołany również art. 5 Konstytucji jako wzorzec kontroli konstytucyjności art. 202 i 203 TWE (przepisy te zostały uchylone i zastąpione art. 16 TUE oraz art. 290 i 291 TFUE) w odniesieniu do uprawnień prawodawczych Rady. Zdaniem wnioskodawców w związku z wykonywaniem kompetencji prawodawczych przez Radę przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej oznacza utratę podstawowego atrybutu suwerenności i niepodległości państwowej, jakim jest wyłączność w zakresie stanowienia prawa obowiązującego na terytorium państwa. TK nie odniósł się jednak do *meritum* przedstawionego powyżej zarzutu, choć trzeba przyznać,

ką 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.; 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; Akt końcowy, Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864.

⁷¹⁴ Wyrok TK w sprawie K 18/04, tezy III.8, III.4.5; źródłem tak rozumianej zasady suwerenności jest również preambuła do Konstytucji, III.6.5.

iż wnioskodawcy nie sformułowali go w sposób precyzyjny. TK orzekł bowiem, iż art. 202 i 203 TWE (art. 16 TUE oraz art. 290 i 291 TFUE) nie są niezgodne z art. 5 Konstytucji, gdyż zachowanie tej zasady jest zagwarantowane poprzez możliwość dokonania kontroli konstytucyjności umowy międzynarodowej – Traktatu akcesyjnego w związku z art. 202 i 203 TWE (art. 16 TUE oraz art. 290 i 291 TFUE) oraz Aktu dotyczącego warunków przystąpienia, na podstawie której dokonywane jest przeniesienie kompetencji prawodawczych na rzecz Wspólnoty i UE. W tym kontekście TK wskazał na możliwości kontroli tych aktów przez Prezydenta, a także w formie kontroli następczej przez inne podmioty na podstawie art. 191 Konstytucji⁷¹⁵. Powyższa teza jest kompletnie niezrozumiała, gdyż omawiane orzeczenie jest właśnie wynikiem uruchomienia tego rodzaju kontroli, a TK powinien odnieść się merytorycznie do tych zarzutów, ewentualnie je odrzucić, wskazując, iż nie zostały one w sposób wystarczający uzasadnione. Wydaje się, iż przy tej okazji TK mógł dokonać zredefiniowania tradycyjnie pojmowanej zasady suwerenności, której elementem jest samowładność, a która w warunkach rozwiniętej współpracy międzynarodowej⁷¹⁶, w tym w ramach organizacji ponadnarodowej, nie może już być realizowana w pierwotnym kształcie. W tym kontekście należało również dokonać analizy zasad stanowienia przez Radę prawa pochodnego. W szczególności pewne wątpliwości w kontekście powyżej sformułowanego zarzutu mogło budzić podejmowanie przez Radę decyzji większością głosów. Stanowienie norm prawnych poprzez uzyskanie zgody wszystkich państw nie budzi zasadniczych zastrzeżeń w kontekście tradycyjnie pojmowanej zasady suwerenności i jest klasyczną metodą współpracy międzyrządowej w ramach organizacji międzynarodowych. Ocena trybu podejmowania decyzji większością głosów mogłaby zostać ewentualnie powiązana ze sformułowaniem warunków udziału Polski w tychże procesach decyzyjnych w świetle zachowania zasady suwerenności, w tym obowiązku działania przedstawicieli rządu RP biorących udział w posiedzeniach Rady na rzecz zachowania „rdzenia” zasady suwerenności państwa czy też zasady poszanowania tożsamości konstytucyjnej.

Tezy wyroku TK w sprawie Traktatu akcesyjnego zawierają jeszcze inny istotny aspekt zachowania zasady suwerenności, który nie musi się wiązać wyłącznie z zagadnieniem uprawnień prawodawczych Rady. Mianowicie TK stwierdził, że obowiązek „stania na straży” suwerenności państwa realizuje Prezydent przy okazji dokonywania ratyfikacji traktatów „wspólnotowych”, a także Sejm i Senat, formułując ustawowe upoważnienia do ratyfikacji konkretnych umów o przekazaniu kompetencji na rzecz Wspólnot (Unii) lub konstytuujących Wspólnoty (Unię)⁷¹⁷.

3.2.2. Prezydent RP jako konstytucyjny organ stojący na straży suwerenności RP

Zgodnie z art. 126 ust. 2 Konstytucji, na straży suwerenności Rzeczypospolitej stoi Prezydent RP. Powyższy przepis był przedmiotem analizy TK w postanowieniu dotyczącym rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego pomiędzy Prezydentem a Prezesem Rady Ministrów w odniesieniu do kompetencji „określania” konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej

⁷¹⁵ Wyrok TK w sprawie K 18/04, teza III.14.3.

⁷¹⁶ A. Aust, *Handbook of international law*, Cambridge 2010, s. 42 i n.

⁷¹⁷ Wyrok TK w sprawie K 18/04, teza III.14.3.

uprawnionego do reprezentowania państwa na posiedzeniach Rady Europejskiej oraz do przedstawiania na posiedzeniach Rady Europejskiej stanowiska Rzeczypospolitej⁷¹⁸. TK stwierdził, iż przedmiotem posiedzeń Rady Europejskiej mogą być zmiany w traktatach stanowiących podstawę funkcjonowania UE, które wiążą się, jak pokazuje dotychczasowa praktyka, z przekazaniem na rzecz UE nowych kompetencji przez państwa członkowskie. W związku z tym, iż przekazanie kompetencji podlega ocenie z punktu widzenia suwerenności i bezpieczeństwa państwa, udział Prezydenta w posiedzeniach Rady Europejskiej poświęconych tym zmianom może być uzasadniony z punktu widzenia realizacji jego zadań z art. 126 ust. 2 Konstytucji. TK rozważył również konieczność udziału Prezydenta w posiedzeniach Rady Europejskiej z punktu widzenia jego zadania polegającego na ochronie nienaruszalności i niepodzielności terytorium Polski. Zakres tego zadania został z jednej strony zinterpretowany w sposób szeroki, gdyż obejmuje ono nie tylko przeciwdziałanie cesji terytorium, ale także zapobieganie politycznej dezintegracji terytorium oraz dążeniom do federalizacji Polski. TK trafnie stwierdził, iż zagadnienie integralności terytorialnej nie należy do zakresu prawa UE, a tym samym nie jest przedmiotem obrad Rady Europejskiej⁷¹⁹. Jednakże zmiany w traktatowych podstawach UE mogą prowadzić do istotnych zmian ustrojowych, w szczególności do przekształcenia UE w państwo związkowe. W świetle wywodów TK z art. 126 ust. 2 Konstytucji można wywieść obowiązek Prezydenta do przeciwdziałania takim zmianom, a udział Prezydenta w posiedzeniu Rady Europejskiej poświęconemu tym zagadnieniom byłby uzasadniony.

3.2.3. Zasada suwerenności w wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony

Zasada suwerenności w kontekście zmian w zakresie funkcjonowania UE wprowadzonych przez Traktat z Lizbony była jednym z zasadniczych zagadnień poruszonych w wyroku TK dotyczącym zgodności tego traktatu rewizyjnego z Konstytucją. TK stwierdził bowiem na początku uzasadnienia, iż: „Dokonanie oceny konstytucyjności kwestionowanych norm traktatowych wymaga [...] 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 jurisprudenencji sądów konstytucyjnych Państw Członkowskich Unii Europejskiej”⁷²⁰. Sprecyzowaniu owych konstytucyjnych zasad odnoszących się do stanu suwerenności w warunkach integracji europejskiej poświęcona została większa część uzasadnienia: mianowicie bardzo obszerny pkt III.2 zatytułowany *Zagadnienie przekazania kompetencji „w niektórych sprawach” a nadrzędność Konstytucji w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego* oraz pkt III.3 dotyczący orzecznictwa sądów państw członkowskich UE

⁷¹⁸ Postanowienie TK w sprawie Kpt 2/08; por. M. Masternak-Kubiak, A. Preisner, *Realizacja konstytucyjnego podziału kompetencji organów państwa w stosunkach zewnętrznych*, [w:] red. K. Wójtowicz, *Otwarcie Konstytucji RP...*, s. 116; M. Balczyk, U. Ernst, *Kompetenzstreit zwischen Staats- und Regierungschef über die Vertretung im Europäischen Rat – Anmerkung zum Beschluss des polnischen Verfassungsgerichtshofs vom 20. Mai 2009*, Kpt 2/08, EuR 2010, nr 3, s. 429 i n.

⁷¹⁹ Postanowienie TK w sprawie Kpt 2/08, teza V.5.8.

⁷²⁰ Wyrok TK w sprawie K 32/09, teza III.1.3; K. Kowalik-Bańczyk, *Sending smoke...*, s. 281 i n.

w sprawie Traktatu z Lizbony. W tytule pkt III.2 zasada suwerenności została powiązana z zagadnieniem przekazania kompetencji oraz zasadą nadrzędności Konstytucji. Tytuł ten podkreśla pewne napięcie istniejące pomiędzy przekazaniem kompetencji a zachowaniem nadrzędności Konstytucji, a w związku z tym, iż zasada nadrzędności jest ściśle powiązana z zasadą suwerenności, można mówić o następującej triadzie: zasada suwerenności, zasada nadrzędności Konstytucji, przekazanie kompetencji władczych.

W procesie integracji europejskiej wszystkie wyżej wymienione elementy są ściśle ze sobą powiązane, przy czym, jak wspomniano, napięcie występuje pomiędzy z jednej strony przekazaniem kompetencji, a z drugiej strony zasadą suwerenności i zasadą nadrzędności Konstytucji. Jest to napięcie o charakterze kształtującym, gdyż powoduje konieczność zredefiniowania tych dwóch zasad w związku ze zmianami zasad funkcjonowania państwa wobec przekazania jego kompetencji władczych organizacji międzynarodowej. Konieczność owej redefinicji doprowadziła do sformułowania przez TK w pkt III.2.2 uzasadnienia zasady suwerenności w procesie integracji europejskiej.

O ile w wyroku dotyczącym Traktatu akcesyjnego pierwszoplanową rolę odegrała zasada nadrzędności Konstytucji, to w wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony rozbudowana została doktryna związana z konstytucyjną zasadą suwerenności, w szczególności w pkt III.2.1 i III.2.2 uzasadnienia. Punkt III.2.1 został zatytułowany *Suwerenność, niepodległość, tożsamość konstytucyjna, tożsamość narodowa a integracja europejska*, a więc można było oczekiwać pewnego uporządkowania terminologicznego, zwłaszcza iż jest to punkt stanowiący niejako wstęp do dalszych wywodów. Pomimo przyjętego w tej pracy założenia, iż jej celem jest dokonanie analizy konstruktywnej, a więc takiej, która prowadzi do zrekonstruowania racjonalnej i logicznej doktryny konstytucyjnoprawnej tworzonej przez Trybunał Konstytucyjny, w przypadku pkt III.2.2 trudno nie podzielić krytyki wyrażonej przez przedstawicieli nauki prawa⁷²¹, bowiem z tez w nim zawartych tylko w bardzo ograniczonym zakresie da się taką racjonalną i logiczną doktrynę zrekonstruować. Tezy tworzące doktrynę suwerenności, zawarte w pkt 2.1, są następujące: 1) pojęcie suwerenności podlega przemianom ze względu na wzrost roli prawa międzynarodowego, m.in. w związku z integracją europejską; 2) 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; 3) suwerenność przysługuje państwom w odróżnieniu od innych podmiotów prawa międzynarodowego; 4) trzon suwerenności państwa tworzą: wyłączna kompetencja jurysdykcyjna na terytorium państwa i w odniesieniu do własnych 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; 5) zaciąganie zobowiązań międzynarodowych ogranicza/nie ogranicza/potwierdza suwerenność państwa – ten fragment

⁷²¹ M. Granat, *O pojęciu tożsamości...*, s. 80; T.T. Koncewicz, *Trybunał Konstytucyjny wobec prawa europejskiego (część I)*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 2, s. 105 i n.; K. Kowalik-Bańczyk, *Tożsamość narodowa – dopuszczalny wyjątek od zasady prymatu*, [w:] red. S. Dudzik, N. Półtorak, *Prawo Unii Europejskiej...*, s. 43 i n.

uzasadnienia jest wyjątkowo niespójny. Ze względu na sprzeczność tez w nim zawartych nie sposób określić, jaki jest ostateczny pogląd TK w tej sprawie⁷²². Warto tutaj uwzględnić pogląd M. Granata, sędziego TK, który był członkiem składu orzekającego w tej sprawie. W publikacji naukowej wyraża on pogląd, iż TK w omawianym orzeczeniu stwierdził, że ani zaciąganie zobowiązań międzynarodowych i ich wykonywanie, ani przynależność do struktur europejskich nie stanowią ograniczenia suwerenności⁷²³; 6) przekazanie kompetencji władczych nie oznacza trwałego ograniczenia suwerenności – TK jednak dopuszcza możliwość ograniczenia suwerenności – gdyż nie ma ono charakteru nieodwracalnego; 7) dopóki państwa utrzymują pełną zdolność do określania form wykonywania funkcji państwowych, pozostaną w świetle prawa międzynarodowego podmiotami suwerennymi. W tezie tej TK wyraził utrwaloną w doktrynie niemieckiej zasadę zachowania przez państwo kompetencji do kształtowania własnych kompetencji (niem. *Kompetenz – Kompetenz*)⁷²⁴; 8) przy ocenie stanu suwerenności Polski po przystąpieniu do Unii Europejskiej decydujące znaczenie mają podstawy członkostwa w Konstytucji, w szczególności art. 90, na podstawie którego możliwe jest przeniesienie kompetencji w niektórych sprawach. Przepisy te należy stosować w odniesieniu do zmiany traktatowych podstaw UE, które następują również w inny sposób aniżeli w drodze umowy międzynarodowej, jeżeli zmiany te powodują przekazanie kompetencji na rzecz Unii Europejskiej. W ocenie TK art. 90 pełni istotną funkcję gwarancyjną – ochronną, mianowicie ogranicza zakres kompetencji, które mogą być przeniesione na organizację międzynarodową, chroni suwerenność państwa przed jej wydrążeniem. Dlatego tak istotną sprawą jest spełnienie jego przesłanek, które przede wszystkim w aspekcie formalnym utrudniają przekazanie kompetencji, w przypadku każdej zmiany traktatowych podstaw UE, dokonywanych również w innej formie niż w umowie międzynarodowej; 9) art. 4 i art. 5 Konstytucji stanowią podstawę dla fundamentalnego związku suwerenności oraz zagwarantowania konstytucyjnego statusu jednostki.

W wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony TK dokonał modyfikacji zasady suwerenności, formułując zasadę zachowania suwerenności w procesie integracji europejskiej, której został poświęcony punkt III.2.2 uzasadnienia. Przystępując do konstruowania wspomnianej powyżej zasady, TK zestawiał z jednej strony przepisy Konstytucji gwarantujące niepod-

⁷²² Por. wyrok TK w sprawie K 32/09, teza III.2.1.: „[...] 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. [...] Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd wyrażany w doktrynie prawa konstytucyjnego, że przystąpienie do Unii Europejskiej jest postrzegane jako pewnego rodzaju ograniczenie suwerenności państwa, nieoznaczające jej przekreślenia i związane z efektem kompensacyjnym w postaci możliwości współkształtowania decyzji podejmowanych w Unii Europejskiej”. Powyższe wywody zostały zamieszczone w sąsiadujących akapitach, należy przy tym zauważyć, iż przystąpienie do UE odbywa się poprzez podpisanie i ratyfikację Traktatu akcesyjnego, a więc zaciągnięcie zobowiązania międzynarodowego.

⁷²³ M. Granat, *O pojęciu tożsamości...*, s. 81; podobnie J. Kranz, *Suwerenność państwa i prawo międzynarodowe*, [w:] red. W.J. Wołpiuk, *Spór o suwerenność*, Warszawa 2001, s. 111 i n.

⁷²⁴ J. Kranz definiuje tę doktrynę w sposób następujący: „Zakres rzeczowy kompetencji jest w każdym państwie zróżnicowany i określany co do zasady samodzielnie (tzw. *Kompetenz-Kompetenz*) znajdując granice tylko w kompetencji innych państwa oraz regulacji prawnej (międzynarodowej i krajowej)”, *idem*, *Suwerenność w dobie przemian...*, s. 20; por. T.T. Koncewicz, *Trybunał Konstytucyjny wobec prawa europejskiego (część II)*..., s. 128 i n.

ległość, suwerenność państwa oraz suwerenność Narodu (art. 4, art. 5 i art. 8, a także 104 ust. 1, art. 126 ust. 2 i art. 130 Konstytucji) z przepisami znajdującymi zastosowanie do członkostwa w Unii Europejskiej (preambuła, art. 9, art. 90 i art. 91 Konstytucji), z których TK wyinterpretował zasadę przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami, przy czym dla TK pierwszorzędną wartość posiada możliwość suwerennego i demokratycznego stanowienia o losie Ojczyzny i w związku z tym „zasada zachowania suwerenności w procesie integracji europejskiej wymaga respektowania w tym procesie konstytucyjnych granic przekazywania kompetencji” oraz „zapewnienia właściwej równowagi pomiędzy kompetencjami przekazanymi a zachowanymi”.

A *propos* zachowania właściwej równowagi pomiędzy kompetencjami przekazanymi a zachowanymi TK po raz kolejny wymienił kompetencje składające się na istotę suwerenności. Według TK należy do nich: stanowienie reguł konstytucyjnych i kontrola ich przestrzegania, wymiar sprawiedliwości, władza nad własnym terytorium państwa, armia i siłami zapewniającymi bezpieczeństwo oraz porządek publiczny – w powyższym zakresie decydujące uprawnienia mają mieć właściwe władze Rzeczypospolitej. Powyższe wyliczenie pokrywa się częściowo z wyliczeniem elementów składających się na tożsamość konstytucyjną, zawartym w pkt III.2.1 uzasadnienia.

W świetle powyższych wywodów zasada suwerenności w procesie integracji europejskiej ma na celu zachowanie równowagi pomiędzy kompetencjami przekazanymi a niepodlegającymi przekazaniu, co umożliwiałoby funkcjonowanie państwa jako podmiotu suwerennego i niewątpliwie pełni funkcję ochronną, przy czym jej ochronny charakter łagodzony jest do pewnego stopnia poprzez przyjęcie przez TK „pełnej tożsamości aksjologicznej” Unii oraz Rzeczypospolitej. Zasada nie zawiera więc żadnych istotnych nowych elementów, zwłaszcza iż wartości wchodzące w zakres tożsamości aksjologicznej są jednocześnie zasadami i prawami wchodzącymi w skład tożsamości konstytucyjnej. TK wymienia w jej kontekście „zasady wolności i demokracji, praw człowieka i podstawowych wolności oraz praw socjalnych, a także dążenie do umocnienia demokratycznego charakteru i skuteczności działania instytucji”.

3.3. Podsumowanie

W związku z prawnoporównawczym charakterem monografii na wstępie należy zaznaczyć istotną różnicę pomiędzy procesem kształtowania się zasady suwerenności w RFN i w Polsce:

1. Do wyroku FTK w sprawie Traktatu z Maastricht nie występowały w jego orzecznictwie zagadnienia związane z suwerennością czy ochroną państwowości. W sposób bardzo intensywny zostały one wprowadzone do doktryny orzeczniczej dopiero w wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony.

Analizując orzecznictwo FTK w oparciu o podział chronologiczny, którego kryterium tworzy wprowadzenie do UZ nowej klauzuli odnoszącej się do członkostwa RFN w UE oraz ratyfikacja Traktatu z Maastricht, a więc orzeczenia wydawane w latach 1967–1992 oraz od 1993 r. do dziś, można stwierdzić, iż utworzenie UE zintensyfikowało po stronie FTK kontrolę aktów podejmowanych w związku z członkostwem UE pod kątem ochrony tożsamości konstytucyjnej, a po ponad 50 latach od

przystąpienia RFN do Wspólnot Europejskich można mówić o odkryciu przez FTK pojęcia suwerenności w wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony⁷²⁵.

Wydaje się, iż aktywizacja wyżej wymienionych wzorców spowodowana jest kilkoma przesłankami o zróżnicowanym charakterze. Jedną z nich jest nowa, nie do końca zdefiniowana przynajmniej do roku 2007 r., forma integracji europejskiej, jaką jest Unia Europejska; dopiero postanowienia Traktatu z Lizbony przesądziły jednoznacznie, iż UE jest organizacją międzynarodową, a trzeba pamiętać, iż w międzyczasie doszło do próby konstytucjonalizacji ustroju tej organizacji. Ponadto począwszy od Traktatu z Maastricht, kolejne traktaty rewizyjne przenosiły na UE kompetencje tradycyjne postrzegane jako kompetencje należące do państwa, m.in. w dziedzinie polityki zagranicznej, a także w ramach szeroko rozumianego bezpieczeństwa wewnętrznego. Ostatnio aktywizację w zakresie ochrony suwerenności podtrzymują sprawy z zakresu finansów państwa, w szczególności ogromne wydatki ponoszone przez budżet RFN w ramach systemu pomocy dla państw strefy euro, dotkniętych kryzysem finansów publicznych. *Last but not least* wyraźne odwoływanie się do suwerenności i państwowości może wiązać się również ze zmianą sposobu działania RFN w polityce międzynarodowej w ogóle, bowiem od momentu zjednoczenia Niemiec wzrastała rola RFN jako jednego z głównych aktorów nie tylko stosunków europejskich, ale i globalnych⁷²⁶.

Powyżej przedstawione okoliczności wprowadzenia zasady suwerenności i rozbudowy doktryny ochrony tożsamości konstytucyjnej bynajmniej nie powinny w żaden sposób być postrzegane jako uzasadnienie dla tych działań FTK. C.O. Lenz zwraca bowiem uwagę, iż w UZ nie występuje pojęcie suwerenności, za to w sposób wyraźny została wyrażona decyzja ustrojodawcy o uczestnictwie RFN w jednoczącej się Europie⁷²⁷.

2. W Polsce rozwój doktryny przebiegał odwrotnie. TK od początku, tj. od wyroku w sprawie Traktatu akcesyjnego, bez żadnych zahamowań stosował w sprawach związanych z integracją europejską zasadę suwerenności, co było ułatwione niewątpliwie kontekstem historyczno-politycznym uchwalenia Konstytucji RP i przystąpienia Polski do UE. Oba zdarzenia mogą być bowiem interpretowane właśnie jako wykonywanie suwerenności odzyskanej w 1989 r. Natomiast zasada tożsamości konstytucyjnej została wprowadzona dopiero w wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony i z punktu widzenia rozwoju doktryny konstytucyjnoprawnej jest to raczej zasada *in statu nascendi*.
3. Powyżej wskazane różnice nie wpływają zasadniczo na to, iż sposób rozstrzygania przez oba Trybunały Konstytucyjne spraw związanych z integracją europejską jest podobny. Zarówno bowiem FTK, jak i TK opierają swe orzeczenia nie na zawartych w konstytucjach zasadach przychylności wobec integracji europejskiej, ale właśnie na zasadach chroniących pojmowaną w sumie w sposób tradycyjny państwowość, czy to na zasadzie tożsamości konstytucyjnej, czy to na zasadzie suwerenności. Nie można nie ulec wrażeniu, iż chroniąc konstytucję, trybunały chronią także swoją pozycję w europejskiej wspólnotie sądów konstytucyjnych. Jest to zrozumiałe. Powstaje jednak pytanie, czy jest to do końca zgodne z konstytucją, która zawiera

⁷²⁵ M. Wendel, *Permeabilität...*, s. 94.

⁷²⁶ Por. R. Grawert, *Homogenität...*, s. 200.

⁷²⁷ C.O. Lenz, *op. cit.*, s. 75 i n.

również przepisy stanowiące podstawę otwarcia państwa na procesy integracyjne. Czy w orzecznictwie Trybunałów Konstytucyjnych obie zasady zostały w sposób właściwy wyważone?

4. Charakter prawny organizacji integracyjnych w orzecznictwie FTK i TK

Ochrona konstytucji i suwerenności państwowej wiązała się w orzecznictwie obu Trybunałów Konstytucyjnych z określeniem relacji pomiędzy państwem oraz organizacją międzynarodową o charakterze integracyjnym, a więc Wspólnotą Europejską, a następnie UE. Koniecznym elementem kształtowania tych relacji było zdefiniowanie charakteru prawnego tychże organizacji z punktu widzenia krajowego prawa konstytucyjnego.

4.1. Charakter prawny EWG i UE w świetle orzecznictwa FTK

Jak już wspomniano, w pierwszych sprawach rozstrzyganych przez FTK w związku z członkostwem RFN we WE najważniejszym zagadnieniem było określenie relacji pomiędzy prawem krajowym a prawem wspólnotowym. Wiązało się to również z koniecznością zdefiniowania charakteru prawnego Wspólnot Europejskich i ich relacji do państwa członkowskiego. Definicja EWG znalazła się już w postanowieniu FTK w sprawie rozporządzeń EWG z 1967 r., w którym to FTK stwierdził, iż „Wspólnota nie jest państwem, także państwem związkowym. Jest Wspólnotą swoistego rodzaju, znajdującą się w procesie postępującej integracji”. W świetle art. 24 ust. 1 UZ EWG jest „instytucją międzyrządową”, na którą RFN – podobnie jak pozostałe państwa członkowskie – przeniosły określone prawa władcze. W ten sposób powstała nowa władza publiczna, samodzielna i niezależna w stosunku do państw członkowskich⁷²⁸.

W orzeczeniu *Solange I* podstawowym zagadnieniem było określenie relacji pomiędzy prawem wspólnotowym a UZ i w związku z tym odpowiedź na pytanie, czy FTK może dokonywać kontroli aktów prawa wspólnotowego, natomiast zagadnienie charakteru prawnego WE nie zostało podjęte. FTK w omawianym orzeczeniu definiuje EWG w świetle art. 24 ust. 1 UZ jako instytucję międzyrządową. Zauważa jednak, iż ma ona szczególny charakter, gdyż posiada własny samodzielny porządek prawny, własne organy, w tym organy ochrony prawnej, a także wykonuje prawa władcze na terytorium RFN w stosunku do obywateli tego kraju. Wydaje się, iż w szczególności ze względu na tę ostatnią przesłankę FTK określił EWG jako wspólnotę ponadpaństwową (niem. *überstaatliche Gemeinschaft*), lecz nie sprecyzował tego pojęcia⁷²⁹. Jednocześnie FTK wskazał na deficyt tejże Wspólnoty, mianowicie brak organu parlamentarnego posiadającego prawo do stanowienia aktów powszechnie obowiązujących oraz brak katalogu praw podstawowych.

FTK, podobnie jak w postanowieniu *Solange I*, również w postanowieniu *Solange II* nie charakteryzował obszernie EWG, stosując do jej określenia przede wszystkim pojęcie z UZ, a więc pojęcie instytucji międzyrządowej. Dostrzegł jednak rozwój Wspólnoty,

⁷²⁸ Postanowienie FTK w sprawie rozporządzeń EWG, teza 13; W.M. Góralski, *Miejsce Federalnego Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 259.

⁷²⁹ Postanowienie FTK *Solange I*, m.in. tezy 70, 81.

szczegółowo analizując zagadnienie rozwoju ochrony praw podstawowych na poziomie wspólnotowym⁷³⁰.

W postanowieniu *Kloppenburg* FTK, stosując tradycyjną prawnomiędzynarodową typologię, stwierdził, iż Wspólnota nie jest państwem w rozumieniu prawa międzynarodowego, któremu przysługiwałaby kompetencja–kompetencji do podejmowania decyzji o sprawach wewnętrznych. Państwa członkowskie nie przeniosły na Wspólnotę ani suwerenności terytorialnej, ani władztwa personalnego czy terytorialnego⁷³¹.

4.1.1. UE jako połączenie państw

W związku z zasadniczą reformą struktur integracyjnych, dokonaną na podstawie Traktatu z Maastricht, pojawiło się wiele wątpliwości ustrojowych, związanych przede wszystkim z utworzeniem UE, co znalazło również wyraz w przyjęciu przez RFN nowej klauzuli integracyjnej. Jednym z istotnych elementów wyroku FTK w sprawie Traktatu z Maastricht było określenie charakteru UE z punktu widzenia niemieckiej doktryny konstytucyjnej. W wyroku tym, jak i w następnych, zwłaszcza w wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony, FTK rozważał zagadnienie charakteru prawnego UE w powiązaniu z konstytucyjnością udziału RFN w państwie europejskim. W orzeczeniach wydanych po 1993 r. FTK zdecydowanie rozbudował doktrynę dotyczącą charakteru prawnego form integracji europejskiej.

W 1993 r. FTK stwierdził, iż na podstawie TUE powstaje europejskie połączenie państw, opierające się na państwach członkowskich i chroniące ich tożsamość narodową, a więc TUE dotyczy członkostwa RFN w organizacji ponadnarodowej, a nie przynależności do państwa europejskiego⁷³². W doktrynie zwrócono uwagę na nowe pojęcie określające formę integracji europejskiej – „połączenie państw” (niem. *Staatenverbund*). Autorem tego pojęcia jest sędzia P. Kirchhof. W świetle jego wywodów to połączenie państw oznacza wspólnotę narodów, której spoiwem jest prawo obowiązujące w określonych dziedzinach, wspólnotę podejmującą działania w celu zrealizowania ograniczonych zadań, rozwijającą się również jako wspólnota kulturowa⁷³³. Inny obecnie orzekający sędzia FTK, stwierdził, iż pojęcie „połączenia państw” należy ocenić pozytywnie, gdyż dzięki niemu Europa kroczy trzecią, obok konfederacji państw i państwa federalnego, drogą ponadnarodowego federalizmu. Pojęcie to umożliwia bowiem z jednej strony ochronę struktur państwa narodowego, które współkształtują tożsamość europejską, a z drugiej strony przezwyciężenie istniejących podziałów w interesie zapewnienia pokoju, wolności. Owo „połączenie państw” nie oznacza przy tym stanu przejściowego w procesie tworzenia państwowości europejskiej⁷³⁴.

Doktryna odniosła się do tego pojęcia raczej sceptycznie. H.P. Ipsen wskazywał, iż słowo połączenie stosowane jest zasadniczo w dziedzinach ekonomii i nauk technicznych, a przeniesienie go na grunt integracji europejskiej miało przede wszystkim na celu podkreślenie swoistego charakteru UE oraz zdystansowanie się od pojęcia związku państw (niem. *Staatenbund*). Wspomniany wyżej autor w 1994 r. wyrażał nadzieję, iż pojęcie po-

⁷³⁰ Postanowienie FTK *Solange II*, teza 108 i n.

⁷³¹ Postanowienie FTK *Kloppenburg*, teza 58.

⁷³² Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Maastricht, teza 90.

⁷³³ P. Kirchhof, *Die rechtliche Struktur der EU...*, s. 900 i n.; B. de Witte, *op. cit.*, s. 51 i n.

⁷³⁴ P.M. Huber, *Europäisches und nationales Verfassungsrecht...*, s. 240 i n.

łączenia państw, jako nieodpowiadające istocie integracji, zostanie wkrótce zapomniane⁷³⁵. Życzenie jednego z największych teoretyków prawa wspólnotowego nie ziściło się jednak, gdyż jest stosowane przez FTK do dziś. Wbrew wykładni dokonanej przez P. Kirchhofa, I. Winkelmann twierdził, iż „połączenie państw” nie jest obciążone żadnymi konotacjami, podkreśla natomiast stan przejściowy pomiędzy „związkiem państw”, konfederacją (niem. *Staatenbund*) i państwem związkowym (niem. *Bundesstaat*)⁷³⁶. Powyższego twierdzenia nie można uznać jednak za trafne, ponieważ pojęcia związku państw i państwa związkowego zostały w doktrynie prawa niemieckiego poddane obszernej analizie i to na długo przed powstaniem Wspólnot Europejskich⁷³⁷, a w perspektywie wyroku FTK w sprawie Traktatu z Lizbony nie można raczej przyjąć, iż chodzi o stan przejściowy. FTK bowiem w tym wyroku stwierdził ponownie, iż UE jest podmiotem *sui generis*, różnym od konfederacji i państwa związkowego⁷³⁸. Biorąc pod uwagę wspomniane powyżej okoliczności, tłumaczenie pojęcia *Staatenverbund* jako związku państw nie jest poprawne. W związku z tym w monografii stosowane jest pojęcie połączenia państw.

Jak już wspomniano, pojęcie połączenia państw miało na celu zasygnalizowanie istotnych różnic pomiędzy UE a państwem. FTK stwierdził bowiem, iż na podstawie TUE powstaje połączenie państw w celu urzeczywistnienia coraz ściślejszej unii pomiędzy narodami Europy, ale narodami funkcjonującymi nadal w obrębie poszczególnych państw. Nie zostaje natomiast utworzone państwo oparte na narodzie europejskim. W związku z powyższym nie jest aktualne pytanie, zawarte w skardze konstytucyjnej na ustawy krajowe uchwalone w związku z ratyfikacją TUE, czy w świetle UZ dopuszczalne jest członkostwo RFN w państwie europejskim. FTK wskazuje, iż państwa członkowskie utworzyły UE w celu wspólnego wykonywania części zadań państwa i w tym zakresie wspólnego wykonywania suwerenności. W związku z powyższym TUE zawiera postanowienia uwzględniające niezależność i suwerenność państw członkowskich – m.in. art. F ust. 1 TUE, zasadę kompetencji powierzonych, zasadę pomocniczości. Uwzględniając otwartość pojęcia Unii Europejskiej, trudno określić na obecnym etapie efekt końcowy tego procesu. Jednakże obecnie celem TUE nie jest ustanowienie „Stanów Zjednoczonych Europy”, a proces porównywalny do procesu powstawiania Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej⁷³⁹.

4.1.2. Przystąpienie przez RFN do europejskiego państwa federalnego

Po raz kolejny zagadnienie charakteru prawnego UE oraz relacji pomiędzy RFN i UE było przedmiotem obszernych wypowiedzi w wyroku FTK dotyczącym Traktatu z Lizbony.

⁷³⁵ H.P. Ipsen, *Zehn Glossen...*, s. 7 i n.; podobnie krytycznie D.H. Scheuing, *Deutsches Verfassungsrecht und europäische Integration*, [w:] red. P.Ch. Müller, E. Riedel, *Gemeinsames Verfassungsrecht in der Europäischen Union*, Baden-Baden 1998, s. 186 i n.; P. Häberle, *Europäische Verfassungslehre*, Baden-Baden 2006, s. 115; pozytywnie jako wyraz tworzenia się europejskiego związku konstytucyjnego: P.M. Huber, *Europäisches und nationales Verfassungsrecht...*, s. 210.

⁷³⁶ I. Winkelmann, *op. cit.*, s. 40 i n.

⁷³⁷ G. Erler, *op. cit.*, s. 14 i wskazana tam literatura.

⁷³⁸ Ch. Tomuschat, *Lisbon – Terminal of the European Integration Process?*..., s. 256 i n.; por. W.M. Góralski, *I. Integracja europejska. Pojęcia, istota, doktryna*, [w:] red. W.M. Góralski, *Unia Europejska, Tom II. Gospodarka–Polityka–Współpraca*, Warszawa 2007, s. 21.

⁷³⁹ Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Maastricht, tezy 108–109.

Wypowiedzi te, mimo jednoznacznych postanowień tego Traktatu, w świetle których UE jest „jedynie” organizacją międzynarodową, miały charakter ochronny, jeżeli nie obronny. FTK w kilku różnych punktach uzasadnienia rozważał, abstrakcyjne na gruncie obecnych rozwiązań traktatowych, zagadnienie przystąpienia do państwa europejskiego⁷⁴⁰. Stwierdził m.in., iż UZ nie upoważnia organów działających w imieniu Niemiec do rezygnacji z prawa do samostanowienia poprzez przystąpienie do państwa federalnego, przy czym w omawianym orzeczeniu zachowanie państwowości przez RFN zostało powiązane z zasadą demokracji, dla FTK bowiem zachowanie suwerennej państwowości stanowi gwarancję minimalną dla możliwości realizacji demokratycznego samostanowienia przez naród⁷⁴¹. Jednocześnie decyzja o przystąpieniu do państwa europejskiego, ze względu na powiązanie go z nieodwracalnym przeniesieniem suwerenności na nowy podmiot legitymacji, zastrzeżona jest dla narodu niemieckiego. Obowiązująca konstytucja wskazuje jednak na inny sposób realizacji współpracy międzynarodowej niż przystąpienie do europejskiego państwa federalnego; celem UZ jest włączenie republiki niemieckiej na podstawie zasady suwerennej równości do systemów wzajemnych gwarancji bezpieczeństwa, takich jak ONZ i NATO, a także do procesu integracji europejskiej. Art. 23 ust. 1 UZ, podobnie jak art. 24 ust. 1 UZ, wskazuje, iż RFN uczestniczy w rozwoju UE, zaplanowanej jako połączenie państw, na które zostają przeniesione prawa władcze. Pojęcie połączenia obejmuje ściśle, długotrwałe połączenie państw zachowujących suwerenność, które na podstawie traktatów wykonuje władzę publiczną, ale decyzje o ustroju tego połączenia podejmują państwa członkowskie, których to narody pozostają podmiotami legitymacji demokratycznej⁷⁴².

W kilkunastu tezach FTK rozważał, czy stopień integracji europejskiej osiągnął już „próg europejskiego państwa federalnego” i czy w związku z tym traktat rewizyjny można postrzegać jako podstawę przystąpienia RFN do takiego państwa. FTK po dokonaniu wyczerpującej analizy przepisów traktatu rewizyjnego – zwłaszcza tych odnoszących się do przenoszenia kompetencji na UE, udzielił w tym zakresie odpowiedzi negatywnej. FTK jeszcze mocniej niż miało to miejsce w przypadku wyroku w sprawie Traktatu z Maastricht wyznaczył granicę integracji na podstawie obowiązującej UZ. Jest nią właśnie przekształcenie UE w państwo federacyjne. Przystąpienie RFN do takiego państwa nie jest w świetle omawianych orzeczeń możliwe na podstawie obowiązującej konstytucji, choć FTK nie przesądza, iż w ogóle nie byłoby to możliwe. Wymagałoby to natomiast, zdaniem FTK, nadania na podstawie art. 146 UZ nowej konstytucji⁷⁴³.

FTK, dokonując oceny zgodności ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację Traktatu z Lizbony z UZ, określił charakter prawny UE w świetle zmian wprowadzanych przez tenże traktat i stwierdził, iż przedmiotowy traktat nie opiera się na koncepcji europejskiej konstytucji federalnej, na podstawie której Parlament Europejski byłby organem reprezentującym nowo powstały naród takiej federacji. Nie można stwierdzić zaistnienia woli utworzenia

⁷⁴⁰ C.D. Classen zauważa, iż w kontekście postanowień Traktatu z Lizbony były one całkowicie zbędne, *idem*, *Legitime Stärkung des Bundestages oder verfassungsrechtliches Prokurtesbett?*, JZ 2009, nr 18, s. 881 i n.

⁷⁴¹ K.P. Sommermann, *Integrationsgrenzen des Grundgesetzes...*, s. 207.

⁷⁴² Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Lizbony, tezy 227–228.

⁷⁴³ Krytycznie co do takiej możliwości K.F. Gräditz, Ch. Hillengruber, *op. cit.*, s. 875.

państwa, a UE nie odpowiada poziomowi federacji w państwie federacyjnym. UE jako połączenie posiadające osobowość prawną pozostaje dziełem suwerennych państw członkowskich. W związku z tym, biorąc pod uwagę zarówno liczbę jej zadań oraz organizację władzy zwierzchniej, nie jest ona zbudowana analogicznie do państwa, a instytucje unijne nie muszą odpowiadać standardom demokracji obowiązującym w państwie⁷⁴⁴.

Choć, jak już wspomniano, w ocenie FTK Traktat z Lizbony nie jest podstawą do utworzenia państwa federalnego, to niemiecki Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w omawianym orzeczeniu wskazywał, iż w przyszłości, jeśli kierunek wyznaczony przez przepisy traktatu rewizyjnego z 2007 r. zostanie utrzymany, powstanie takiego państwa nie jest wykluczone, a wręcz całkiem prawdopodobne – „trend, który na podstawie Traktatu z Lizbony stał się nieodwracalny, w kierunku faktycznie koniecznego utworzenia państwa federalnego” (niem. *durch den Vertrag von Lissabon unumkehrbar gemachten Trend im Sinne einer jedenfalls faktisch notwendigen Bundesstaatsbildung*)⁷⁴⁵.

Ciekawą kontrpropozycję wykładni UZ w zakresie konstytucyjnoprawnych możliwości przystąpienia przez RFN do państwa europejskiego przedstawił C.O. Lenz. Oparł się on w tym zakresie na preambule do UZ, w której naród niemiecki wyraża swoją wolę do służenia pokojowi jako „równoprawny członek zjednoczonej Europy” (niem. *gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa*). Autor ten wskazuje, iż relacja pomiędzy RFN a Europą nie została wcale opisana przez pojęcie suwerenności, ale przez pojęcie członka, które zresztą występuje również w konstytucjach związkowych, opisując relacje pomiędzy krajem związkowym a Federacją. Zdaniem tego autora członkostwo RFN w europejskim państwie federalnym jest nie tylko zgodne z Konstytucją, ale wręcz zostało przez tę Konstytucję przewidziane, a tworzone przez FTK przeszkody nie znajdują, zdaniem C.O. Lenza, uzasadnienia w świetle UZ⁷⁴⁶.

FTK w postanowieniu *Honeywell*, w związku z zagadnieniem sędziowskiego rozwijania prawa, którego granicą jest zasada kompetencji powierzonych, stwierdził, iż zasada ta ma szczególne znaczenie w UE, która posiada silnie sfederalizowaną i kooperacyjną strukturę. UE wykazuje podobieństwa do państwa w zakresie kompetencji, struktury organizacyjnej i zagadnień proceduralnych, ale nie ma charakteru państwa federalnego⁷⁴⁷.

4.2. Wspólnoty Europejskie i UE w świetle orzecznictwa TK

Zasada suwerenności, zasada nadrzędności Konstytucji i zasada poszanowania tożsamości konstytucyjnej w sposób zasadniczy kształtują relacje państwa w stosunku do organizacji międzynarodowych o charakterze integracyjnym. Obraz wzajemnych relacji państwo–WE i UE byłby niepełny bez analizy wypowiedzi TK co do charakteru organizacji, na rzecz których następuje przekazanie kompetencji.

W wyroku dotyczącym Traktatu akcesyjnego TK musiał zweryfikować zarzut wnioskodawców, iż zarówno Unia Europejska, jak i Wspólnoty Europejskie to organizacje

⁷⁴⁴ Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Lizbony, tezy 277–278.

⁷⁴⁵ *Ibidem*, teza 376.

⁷⁴⁶ C.O. Lenz, *op. cit.*, s. 78; podobnie N. Lammert, *Europa der Bürger – Europäische Perspektive der Union nach dem Lissabon-Vertrag*, [w:] red. I. Pernice, R. Schwarz, *Europa in der Welt...*, s. 50.

⁷⁴⁷ Postanowienie FTK *Honeywell*, teza 65.

ponadnarodowe, natomiast art. 90 Konstytucji przewiduje jedynie przekazanie kompetencji na rzecz organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego. W związku z powyższym zarzutem TK stwierdził, iż ani traktaty założycielskie, ani żaden akt normatywny będący przedmiotem wniosku nie określa UE mianem „organizacji ponadnarodowej”, a rozróżnienie na organizacje ponadnarodowe i międzynarodowe nie znajduje oparcia ani w prawie międzynarodowym, ani też w postanowieniach Traktatu akcesyjnego⁷⁴⁸. Powyższe stwierdzenie spotkało się z krytyką doktryny prawa. A. Wyrozumska słusznie wskazuje, iż pojęcie organizacji ponadnarodowej jest pojęciem dobrze znanym w prawie międzynarodowym i jest to pojęcie opisowe, a więc nie ma przeszkód dla łącznego stosowania pojęcia organizacji międzynarodowej i organizacji ponadnarodowej⁷⁴⁹.

TK stwierdził również, iż w świetle doktryny prawa międzynarodowego publicznego i orzecznictwa prawnomiędzynarodowego podmiotowość prawnomiędzynarodową posiadają Wspólnoty Europejskie, natomiast podmiotowość UE jest kwestią sporną⁷⁵⁰. Organizacja międzynarodowa pozostaje podmiotem wtórnym, którego powstanie, funkcje oraz kształt instytucjonalny zależą od odpowiednio wyrażonej woli państw członkowskich⁷⁵¹. TK wskazał ponadto, iż zarówno WE, jak i UE działają na zasadzie i w obrębie kompetencji powierzonych przez państwa członkowskie, a więc zakres ich działania jest z góry określony i zależy od woli państw członkowskich⁷⁵².

Pomimo iż TK nie zaakceptował określenia ponadnarodowy w stosunku do WE i UE, w postanowieniu rozstrzygającym spór kompetencyjny pomiędzy Prezydentem a Premierem zastosował to pojęcie, co prawda, nie wprost do UE, ale do podmiotu, w odniesieniu do którego Rada Ministrów może prowadzić politykę zagraniczną⁷⁵³. Ze względu na przedmiot sporu – udział w posiedzeniach Rady Europejskiej, można przyjąć, iż to określenie odnosi się do UE. W przedmiotowym orzeczeniu znalazło się również lapidarne i pośrednie odniesienie do ewentualnego charakteru prawnego UE w przyszłości. TK, analizując zasadność udziału Prezydenta RP w posiedzeniach Rady Europejskiej, stwierdził, iż, co prawda, integralność terytorialna nie mieści się w zakresie prawa UE i nie jest przedmiotem posiedzeń Rady Europejskiej, jednak w zakresie realizacji zadań Prezydenta, o których stanowi art. 126 ust. 2 Konstytucji, polegających na ochronie nienaruszalności i niepodzielności terytorium Polski, jest on zobowiązany m.in. do przeciwdziałania dążeniom do federalizacji Polski, co może uzasadniać jego udział w przedmiotowych posiedzeniach⁷⁵⁴. Powyższą tezę można

⁷⁴⁸ Por. art. 9 ust. 5 zd. 3 TEWWIS. Pojęcie organizacji ponadnarodowej stosowane było od dawna w nauce prawa, a także w orzecznictwie FTK. Por. G. Erler, *op. cit.*, s. 15, 16 i wskazana tam literatura; W. Thie-me, *op. cit.*, s. 70; obszernie na temat tego pojęcia J. Barcz, *Opcja integracyjna RFN...*, s. 20 i n.

⁷⁴⁹ A. Wyrozumska, *Glosa nr 4. Umowy międzynarodowe w wyrokach...*, s. 257; podobnie J. Barcz, *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego...*, s. 36; analiza historyczna stosowania tego pojęcia w procesie integracji europejskiej B. de Witte, *op. cit.*, s. 23 i n.; W.M. Góralski, *Introduction to European integration*, [w:] red. W.M. Góralski, Sz. Kardaś, *The European Union. Orgins–Structure–Aquis*, Warszawa 2008, s. 249; ostatnio o UE jako organizacji ponadnarodowej J. Kranz, *Pojęcie suwerenności...*, s. 205 i n.

⁷⁵⁰ Wyrok TK w sprawie K 18/04, teza III.8.5

⁷⁵¹ *Ibidem*, teza III.10.3.

⁷⁵² *Ibidem*, teza III.4.6.

⁷⁵³ Postanowienie TK w sprawie Kpt 2/08, teza V.4.2.

⁷⁵⁴ *Ibidem*, teza V.5.8.

więc interpretować jako granicę dopuszczalnej z punktu widzenia Konstytucji RP ewolucji ustrojowej UE.

Istotne tezy odnoszące się zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio do charakteru prawnego UE zostały zawarte w wyroku TK dotyczącym Traktatu z Lizbony, m.in. w pkt III.2.1, dotyczącym zasady suwerenności, co potwierdza przyjętą w pracy tezę, iż istnieje ścisły związek pomiędzy tą zasadą, zasadą nadrzędności Konstytucji a określeniem prawnego charakteru UE. Jak zostało to przedstawione powyżej, zasada suwerenności w omawianym wyroku została ujęta w sposób raczej tradycyjny, a więc i charakter UE został określony w sposób tradycyjny, przez pryzmat prawa międzynarodowego. TK stwierdza, iż: 1) suwerenność jest nieodłączną cechą państwa, która pozwala odróżnić je od innych podmiotów prawa międzynarodowego [podkreślenie aut.]. W związku z powyższym, UE, która nie jest państwem, nie może posiadać suwerenności; 2) prawo UE na tle prawa stanowionego przez inne organizacje międzynarodowe wyróżnia szerszy zakres kompetencji Unii w porównaniu z innymi organizacjami międzynarodowymi, wiążący charakter znacznej części prawa unijnego oraz bezpośredni skutek prawa unijnego w stosunkach wewnętrznych państw członkowskich. TK dostrzega pewną specyfikę UE w porównaniu z innymi organizacjami. Wymienione przez TK w tym kontekście cechy UE w doktrynie są określone jako cechy organizacji ponadnarodowej. Pamiętać jednak należy, iż w wyroku dotyczącym Traktatu akcesyjnego TK stwierdził, iż rozróżnienie na organizacje ponadnarodowe i międzynarodowe nie znajduje oparcia ani w prawie międzynarodowym, ani też w postanowieniach Traktatu akcesyjnego.

Rozważając zagadnienie przekazania kompetencji, TK stwierdził, iż decyzja państwa członkowskiego w tej sprawie ma charakter odwracalny, a więc UE nie dysponuje swoimi „suwerennymi” kompetencjami i w tym zakresie pozostaje zależna od państw członkowskich. TK zauważył również, iż między państwami członkowskimi UE „zachodzą skomplikowane procesy wzajemnych zależności, związane z powierzeniem Unii części kompetencji organów władzy państwowej. Państwa te pozostają jednak podmiotami procesu integracji, zachowują «kompetencję kompetencji», a modelem integracji europejskiej pozostaje forma organizacji międzynarodowej”. Ta ostatnia teza, prócz określenia charakteru prawnego UE jako organizacji międzynarodowej, zawiera także *meritum* doktryny władców traktatów – państwa kierują procesem integracji, a w ramach tejże integracji istotne są wzajemne relacje między państwami, które podejmują decyzje o jej kierunku na poziomie międzyrządowym, a jej formą pozostaje [podkreślenie aut.] organizacja międzynarodowa⁷⁵⁵.

W uzasadnieniu można również znaleźć pewne elementy łagodzące tradycyjne i przez to hierarchiczne podejście TK do UE – stanowisko, iż pomiędzy Polską a UE istnieje „pełna tożsamość aksjologiczna”, czy wskazanie na konieczność zachowania równowagi pomiędzy podmiotowością Unii a podmiotowością państw członkowskich, jeśli chodzi o uproszczony tryb zmian traktatowych podstaw UE⁷⁵⁶.

⁷⁵⁵ Wyrok TK w sprawie K 32/09, teza III.2.1.

⁷⁵⁶ *Ibidem*, teza III.2.2.

4.3. Podsumowanie

Zarówno FTK, jak i TK zdefiniowały Wspólnoty Europejskie oraz UE w sposób tradycyjny jako organizację międzynarodową, dostrzegając jednocześnie jej szczególny na tle pozostałych organizacji międzynarodowych charakter. FTK do opisu Wspólnot Europejskich stosował przede wszystkim pojęcie niemieckiego prawa konstytucyjnego z art. 24 ust. 1 UZ – instytucja międzyrządowa. Natomiast w odniesieniu do UE wprowadził w 1993 r. nowe pojęcie połączenia państw, które jak pokazuje wyrok w sprawie Traktatu z Lizbony, pomimo krytyki doktryny prawa, na trwałe weszło do niemieckiego prawa konstytucyjnego. Wydaje się jednak, iż pozostanie ono pojęciem specyficznym dla tego prawa, m.in. ze względu na historyczny kontekst powstania II Rzeszy jako związku państw⁷⁵⁷ i nie będzie przedmiotem migracji, w szczególności do prawa polskiego.

W związku z brzmieniem art. 90 Konstytucji TK stosował pojęcie organizacji międzynarodowej zarówno do WE, jak i UE, nie wprowadzając ani żadnych autorskich określeń, ani pojęcia organizacji ponadnarodowej.

Jak na razie, specyficzne dla prawa niemieckiego pozostają rozważania na temat możliwości przystąpienia przez RFN do europejskiego państwa federalnego, a w szczególności podmiotu, który może podjąć taką decyzję oraz trybu wyrażenia zgody. FTK stanął na stanowisku, iż naród niemiecki może podjąć taką decyzję, ale nie jest to możliwe w ramach obowiązującej UZ. Możliwie jest natomiast przyjęcie nowej konstytucji na podstawie art. 146 UZ. TK nie podjął dotychczas powyżej zarysowanego zagadnienia. Refleksja co do możliwości przystąpienia przez Polskę do państwa federalnego pojawiła się natomiast w doktrynie prawa polskiego. P. Winczorek stwierdził, iż istnieje związek między suwerennością zewnętrzną a wewnętrzną, a decyzję o tym, czy państwo ma nadal istnieć czy ma zostać włączone do państwa federalnego, podejmuje naród, przede wszystkim poprzez przyjęcie konstytucji⁷⁵⁸.

5. Doktryna władców traktatów

Kolejnym obok zasady poszanowania tożsamości konstytucyjnej i zasady suwerenności elementem doktryny orzeczniczej obu Trybunałów Konstytucyjnych, mającej na celu ochronę państwowości w procesie integracji europejskiej, jest, prócz określenia w sposób tradycyjny samej organizacji integracyjnej, potwierdzenie roli państwa członkowskiego jako podmiotu kierującego procesem integracji⁷⁵⁹.

5.1. Doktryna w orzecznictwie FTK

Choć samo pojęcie „doktryny władców traktatów” przez długi czas nie pojawiało się ani w doktrynie, ani w orzecznictwie FTK, to jej zasadnicze elementy były znane praktycznie od początku integracji europejskiej. W 1960 r. G. Erler stwierdził m.in., że państwa członkowskie posiadają prawo do wystąpienia ze Wspólnot, co ma decydujące znaczenie dla zachowania przez te państwa ich władzy państwowej. Ponadto dysponują one kompe-

⁷⁵⁷ Por. Związek Północnoniemiecki, W. Czapliński, A. Galos, W. Korta, *Historia Niemiec*, Wrocław 1990, s. 516 i n.

⁷⁵⁸ P. Winczorek, *op. cit.*, s. 6 i n.

⁷⁵⁹ Por. J. Kranz, *Pojęcie suwerenności...*, s. 206.

tencją–kompetencji, czyli możliwością podejmowania decyzji o zakresie swojego władztwa, natomiast owa kompetencja–kompetencji nie została przekazana Wspólnotom⁷⁶⁰.

FTK w pierwszym okresie kształtowania doktryny orzeczniczej, tj. do 1993 r. przede wszystkim w sposób pośredni wskazywał na dominującą pozycję państwa w procesie integracji europejskiej, podkreślając zarówno pochodny charakter WE, jak i znaczenie ustawy z art. 24 ust. 1 UZ jako źródła stosowania prawa wspólnotowego w krajowym porządku prawnym.

W sposób wyraźny zastosował doktrynę władców traktatów w postanowieniu *Kloppenburg*, stwierdzając, iż: 1) Wspólnota Europejska nie jest państwem, 2) Wspólnota nie określa zakresu swoich kompetencji – nie posiada kompetencji do określania swoich kompetencji, 3) państwa członkowskie zgodnie z ogólnym prawem traktatów pozostają władcami traktatów wspólnotowych, co potwierdza również Jednolity akt europejski⁷⁶¹. Powyżej przytoczona teza łączy wszystkie elementy istotne z punktu określenia relacji pomiędzy państwem członkowskim RFN a Wspólnotą Europejską. To RFN jako suwerenne w rozumieniu prawa międzynarodowego państwo i podmiot pierwotny w procesie integracji posiada kompetencję–kompetencji, a więc może podejmować decyzje o zakresie wykonywania praw władczych przez siebie, w tym o ich przeniesieniu na inny podmiot. W związku z tym RFN wraz z pozostałymi państwami członkowskimi są „władcami traktatów wspólnotowych”.

Przedstawiona powyżej teza łącznie z pojęciem „władców traktatów” stała się trwałym elementem orzecznictwa FTK, a także została recypowana przez naukę prawa i to niezależnie od tego, czy jej przedstawiciele ją aprobowali czy też ostro krytykowali. Od II połowy lat 80. XX w. tezy postanowienia *Kloppenburg* pojawiają się w coraz liczniejszych pracach naukowych. Połączenie omawianej tezy z „europrzyjawnymi” elementami postanowienia – akceptacją dla działalności prawotwórczej TS WE w odniesieniu do przyznania bezpośredniej skuteczności dyrektywom oraz stwierdzeniem naruszenia przez FSF art. 101 ust. 1 zd. 2 UZ poprzez brak wniesienia pytania prawnego do TS WE – zdaniem M. Hilfa stanowiło wyraz trafnej oceny dogmatycznej systemu prawa wspólnotowego, która jednocześnie pozwala na zachowanie podstaw niemieckiego porządku konstytucyjnego⁷⁶².

W związku z istotnymi zmianami w charakterze integracji europejskiej, wprowadzonymi na podstawie Traktatu z Maastricht i podnoszonymi *à propos* tego wątpliwościami dotyczącymi charakteru prawnego UE, w szczególności ewolucji form integracji europejskiej w kierunku państwa europejskiego, doktryna władców traktatów ulegała intensywniej rozbudowie.

W wyroku dotyczącym Traktatu z Maastricht FTK stwierdził, iż także po wejściu w życie TUE RFN będzie członkiem połączenia państw, którego władza wspólnotowa wywodzi się od państw członkowskich i ma moc wiążącą na terytorium RFN tylko na podstawie niemieckiego nakazu stosowania prawa. RFN jest jednym z „władców traktatów”, którzy związali się TUE. Traktat ten został zawarty, co prawda, na „czas nieokreślony” i wyrażona w nim została wola trwałego członkostwa, jednakże przynależność do połączenia państw może zostać zakończona przez podjęcie aktu przeciwnego. Obowiązywanie i stosowanie prawa UE zależy od nakazu stosowania prawa zawartego w ustawie wyrażającej zgodę na umowę.

⁷⁶⁰ G. Erler, *op. cit.*, s. 18; J. Kranz, *Suwerenność w dobie przemian*, s. 33.

⁷⁶¹ Postanowienie FTK *Kloppenburg*, teza 58.

⁷⁶² M. Hilf, *Der Justizkonflikt...*, s. 2.

W ten sposób RFN zachowuje charakter suwerennego państwa w oparciu o własne prawo, jak również status suwerennej równości w rozumieniu Karty Narodów Zjednoczonych⁷⁶³.

Nawiązując do charakteru prawnego UE, FTK stwierdzał, iż pomiędzy UE a państwem występują również istotne różnice, jeśli chodzi o spełnianie zasady demokracji. Mianowicie sprawowanie władzy zwierzchniej przez połączenie państw – UE opiera się na upoważnieniu udzielonym przez państwa zachowujące suwerenność, które w obszarze międzypaństwowym działają zazwyczaj poprzez swoje rządy i w ten sposób kierują procesami integracyjnymi. Dlatego też integracja ta poddana jest kontroli rządów państw członkowskich. W związku z powyższym wspólnotowe normy prawne mogą być w dużej mierze stanowione przez przedstawicieli rządów⁷⁶⁴. H.P. Ipsen jest zdania, iż zastosowanie przez FTK w wyroku w sprawie Traktatu z Maastricht doktryny „władców traktatów” było skierowane przede wszystkim przeciwko przyznaniu Wspólnocie władzy ustrojodawczej – *pouvoir constituant*⁷⁶⁵ i w sposób wyraźny nawiązywało do idei wyrażonych w kompromisie luksemburskim z 1966 r., dodatkowo wzmocnionych тезami dotyczącymi możliwości wystąpienia z UE, a także odniesieniami do zasady kompetencji powierzonych⁷⁶⁶.

W wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony FTK zastosował wszystkie elementy występujące w dotychczasowym orzecznictwie, mające na celu ochronę państwowości Niemiec – także zastrzeżenie kompetencji – kompetencji na rzecz państwa członkowskiego oraz doktrynę władców traktatów. FTK stwierdził bowiem, iż upoważnienie organizacji międzynarodowej do sprawowania ponadnarodowych kompetencji pochodzi od państw członkowskich, które w związku z tym pozostają władcami traktatów. Źródłem władzy wspólnotowej oraz konstytuującej ją w rozumieniu funkcjonalnym konstytucji europejskiej są demokratyczne narody Europy funkcjonujące w ramach państw członkowskich. Dlatego też „konstytucja Europy” – traktatowe prawo pierwotne – pozostaje pochodnym porządkiem prawnym. Autonomia władzy ponadnarodowej może być rozumiana tak, jak jest ona pojmowana w odniesieniu do samorządu, jako władza, co prawda, samodzielna, ale pochodna, to znaczy udzielona przez inne podmioty prawa. Natomiast suwerenność w rozumieniu prawa międzynarodowego i prawa państwowego wymaga niezależności od obcej woli. Nie ma przy tym znaczenia, czy organizacja międzynarodowa ma zdolność do czynności prawnych i jako podmiot stosunków w prawie międzynarodowych może skutecznie działać. Znaczenie ma natomiast ukształtowanie stosunku prawnego pomiędzy organizacją międzynarodową a państwami członkowskimi, które tę organizację stworzyły i nadały jej zdolność do czynności prawnych. Na podstawie upoważnienia integracyjnego z art. 23 ust. 1 UZ w związku z preambułą, art. 20 UZ, art. 79 ust. 3 i art. 146 UZ, europejska władza unijna nie może posiadać samodzielnego podmiotu legitymacji, nie pochodzącego od obcej woli, który mógłby się samodzielnie ukonstytuować. Ważnym elementem kształtującym relację pomiędzy państwami członkowskimi a organizacją międzynarodową jest również prawo do wystąpienia z „europejskiego powiązania integracyjnego”, którego wykonanie nie jest zależne ani od woli innych państw członkowskich, ani autonomicznej władzy unijnej. Chodzi bowiem o wystąpienie z połączenia państw opartego na zasadzie odwracalnego samozwiązania.

⁷⁶³ Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Maastricht, teza 112.

⁷⁶⁴ Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Maastricht, teza 103.

⁷⁶⁵ H.P. Ipsen, *Zehn Glossen...*, s. 16.

⁷⁶⁶ *Ibidem*, s. 21.

W związku z pochodnym charakterem władzy unijnej, która zależy od woli państw członkowskich, FTK stwierdził również, iż UZ nie upoważnia niemieckich organów do przenoszenia kompetencji–kompetencji. FTK nawiązał również do zasad prawa unijnego, kwalifikując zasadę kompetencji powierzonych i obowiązek poszanowania tożsamości narodowej jako traktatowy wyraz utworzenia władzy wspólnotowej na podstawie krajowego prawa konstytucyjnego. W ten sposób doktryna władców traktatów została zakotwiczona w prawie UE. FTK stwierdził bowiem, iż nieprzenaszalnej i niepoddającej się procesom integracji tożsamości konstytucyjnej z art. 79 ust. 3 UZ odpowiada zobowiązanie na gruncie prawa europejskiego do poszanowania władzy ustrojodawczej państw członkowskich jako władców traktatów. Na straży poszanowania tak rozumianej tożsamości stoi także FTK⁷⁶⁷.

P.M. Huber, sędzia FTK, stwierdza, iż UE jest w ujęciu historycznym, politycznym i prawnym dziełem swoich państw członkowskich, które w często cytowanej terminologii FTK były i są „władcami traktatów”⁷⁶⁸. A. Dyevre wskazuje na immanentne powiązanie pojęcia suwerenności z konstytucją oraz kompetencją do określenia, kto posiada kompetencje do tworzenia prawa na danym terytorium. W tym kontekście kompetencja–kompetencji posiada kluczowe znaczenie dla zachowania przez podmiot suwerenności, a jednocześnie zachowanie kompetencji–kompetencji jest efektem przyjęcia przez trybunał konstytucyjny podejścia nacjocentrycznego – punktem referencyjnym do określenia warunków członkostwa państwa w UE jest konstytucja krajowa i opierając się na tej konstytucji, formułowane są również warunki przenoszenia kompetencji na UE⁷⁶⁹.

W postanowieniu FTK *Honeywell* doktryna władców traktatów stała się jedną z podstaw do dokonywania przez FTK kontroli aktów prawa pochodnego pod kątem naruszenia zakresu kompetencji przekazanych na instytucje unijne. FTK stwierdził, iż prawo unijne pozostaje prawem autonomicznym, ale zależnym od zakresu przekazania i upoważnienia zawartego w traktatach. Podobnie instytucje unijne zależne są od poszerzenia ich kompetencji poprzez zmiany traktatu, dokonywane przez państwa na podstawie krajowego prawa konstytucyjnego. Z tego względu FTK jest uprawniony i zobowiązany do kontroli działań instytucji i organów europejskich, czy są one dokonywane z widocznym przekroczeniem kompetencji w zakresie niepodlegającej przekazaniu tożsamości konstytucyjnej, a także do stwierdzenia ich niestosowania w ramach niemieckiego porządku prawnego. Ponadto FTK stwierdził, że gdyby państwa członkowskie w pełni zrezygnowały z kontroli *ultra vires*, ciężar dysponowania podstawami traktatowymi zostałyby całkowicie przeniesione na instytucje unijne, także w sytuacjach, gdy interpretacja prawa przez te instytucje oznaczałaby w efekcie zmianę traktatu lub rozszerzenie kompetencji. Fakt, że w rzadkich przypadkach granicznych ewentualnego przekroczenia kompetencji ze strony instytucji unijnych – czego należy oczekiwać ze względu na instytucjonalne i proceduralne rozwiązania prawa unijnego – perspektywy krajowego prawa konstytucyjnego i unijnego nie są w pełni zharmonizowane, wynika to z okoliczności, iż państwa członkowskie, także po wejściu w życie Traktatu z Lizbony,

⁷⁶⁷ Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Lizbony, tezy 231–233; por. J. Barcz, *Traktat z Lizbony...*, s. 389 i n.

⁷⁶⁸ P.M. Huber, *Die EU als Herausforderung...*, s. 333.

⁷⁶⁹ A. Dyevre, *European Integration...*, s. 149 i n.; por. U. Hufeld, *Erster Teil: Historisch – systematischer Kontext. 1. Abschnitt: Europäische Integration und Verfassungsgänderung*, [w:] red. A. v. Arnould, U. Hufeld, *Systematischer Kommentar zu den Lissabon Begleitgesetzen*, Baden-Baden 2011, s. 27.

pozostają władcami traktatów, a wejście w życie traktatu nie stanowiło kroku w stronę stworzenia państwa federalnego. W związku z powyższym FTK sprawuje wspomnianą powyżej kontrolę, lecz czyni to w sposób przyjazny dla prawa unijnego⁷⁷⁰.

Utrwalona w orzecznictwie FTK doktryna władców traktatów podlega krytyce w nauce prawa⁷⁷¹. Ch. Tomuschat stwierdza, iż przyjęta przez FTK dychotomia – albo UE w pełni zależna od państw członkowskich jako władców traktatów, albo UE jako niezależne państwo federalne – nie uwzględnia faktycznego rozwoju UE, która uzyskała jednak pewien stopień autonomii, co uwzględnia m.in. koncepcja zarządzania wielopoziomowego⁷⁷².

Jednym z autorów odnoszących się bardzo krytycznie do doktryny władców traktatów jest I. Pernice, który wskazuje, iż podmiotem ostatecznie legitymizującym proces tworzenia prawnych podstaw UE nie jest państwo, lecz obywatel, gdyż zgoda na dokonywanie zmian w prawie pierwotnym wyrażana jest w ustawie uchwalonej przez przedstawicieli tychże obywateli. Ponadto w prawie UE dystans występujący w prawie międzynarodowym pomiędzy państwami a ich obywatelami zostaje przełamany przez bezpośrednie stosowanie prawa unijnego, co powoduje, iż jednostka występuje również jako strażnik stosowania tego prawa. Podmiotowość jednostki w procesie integracji europejskiej jest wzmocniana także przez wiele innych rozwiązań prawnych, m.in. przez wprowadzenie obywatelstwa unijnego czy bezpośrednie wybory do Parlamentu Europejskiego⁷⁷³. C. Mik trafnie wskazała na słabe punkty teorii I. Pernice’a, do których należy niezaprzecalnie deprecjacja znaczenia struktur państwowych w stosunkach międzynarodowych⁷⁷⁴.

Na ciekawy aspekt doktryny władców traktatów wskazuje H.H. Klein. Po przeprowadzeniu analizy przepisów traktatowych dotyczących kompetencji, a także ich wykonywania i wykładni przez Komisję oraz TS UE, stwierdza on, iż zasada kompetencji powierzonych ma charakter fikcyjny. Wspomniane przepisy są sformułowane w sposób ogólny, mają strukturą finalną, w którą wpisana jest dynamika, tak, iż w rezultacie trudno przewidzieć, jak one będą stosowane. Biorąc pod uwagę dominującą w praktyce wykładnię celowościową, mającą zapewnić efektywność funkcjonowania UE, monopol TS UE w zakresie wykładni norm prawa unijnego, a także powściągliwość państwa w zakresie kontroli *ultra vires*, trudno dalej utrzymywać, iż państwa członkowskie pozostają władcami traktatów⁷⁷⁵.

Powyżej przedstawiona doktryna nie jest rozwijana wyłącznie w prawie niemieckim. Tytułem przykładu należy wskazać m.in. na art. 88-1 Konstytucji Republiki Francuskiej, który stanowi:

Republika jest członkiem Unii Europejskiej utworzonej przez państwa, które dobrowolnie postanowiły wspólnie wykonywać niektóre swoje uprawnienia na mocy Traktatu o Unii

⁷⁷⁰ Postanowienie FTK Honeywell, tezy 55–57.

⁷⁷¹ U. Everling, *Sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften noch Herren der Verträge?*, [w:] red. R. Bernard, W.K. Geck, G. Jaenicke, H. Steinberger, *Völkerrecht als Rechtsordnung Internationale Gerichtsbarkeit Menschenrechte: Festschrift für Hermann Mosler*, Berlin, Heidelberg 1983, s. 173 i n.; I. Pernice, *Art. 23 GG, III. Rechtsvergleichende Aspekte...*, s. 439 i n.

⁷⁷² Ch. Tomuschat, *Lisbon – Terminal of the European Integration Process?*..., s. 258.

⁷⁷³ I. Pernice, *Europäisches und nationales Verfassungsrecht...*, s. 168 i n.

⁷⁷⁴ Krytycznie C. Mik, *Powierzenie Unii Europejskiej władzy...*, s. 91 i n.

⁷⁷⁵ H.H. Klein, *Integration und Verfassung*, AöR 2014, nr 139, s. 186 i n.

Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, stanowiące rezultat układu podpisanego w Lizbonie 13 grudnia 2007 r.⁷⁷⁶

5.2. Doktryna władców traktatów w orzecznictwie TK

Z zasadą suwerenności państwa w tradycyjnym ujęciu, choć uwzględniającym do pewnego stopnia przemiany istotne dla Polski z przełomu XX/XXI w., a także pośrednio z zasadą nadrzędności Konstytucji, związana jest doktryna władców traktatów.

Wspomniana doktryna została zastosowana przez TK w pierwszym zasadniczym dla kształtowania warunków uczestnictwa Polski w UE wyroku dotyczącym Traktatu akcesyjnego. W świetle stanowiska przyjętego przez TK podstawą uczestnictwa państwa w organizacji międzynarodowej jest umowa międzynarodowa – traktaty założycielskie, które określają zakres kompetencji przekazywanych przez państwo na rzecz organizacji międzynarodowej. Państwa członkowskie są suwerennymi stronami tychże traktatów, samodzielnie i zgodnie ze swymi konstytucjami ratyfikują traktaty zawierane w związku ze współuczestniczeniem w procesie integracji europejskiej, dysponują prawem ich wypowiedzenia w trybie i na warunkach regulowanych w Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 23 maja 1969 r.⁷⁷⁷. W związku z zasadniczą rolą traktatów w procesie integracji, podmiotami nimi związanymi są nie tylko państwa, ale Wspólnota i Unia Europejska. Traktaty: 1) konstytuują te organizacje, 2) określają zasady ich funkcjonowania, 3) określają zakres kompetencji organizacji. Powyższe tezy odnoszą się zarówno do traktatów założycielskich, jak i do traktatów akcesyjnych⁷⁷⁸.

Ważnym elementem doktryny władców traktatów jest wskazanie na charakter pierwotny państw członkowskich w stosunku do WE oraz UE. TK w wyroku dotyczącym Traktatu akcesyjnego wskazuje m.in., iż organizacja międzynarodowa pozostaje w stosunku do państw podmiotem wtórnym, a jej powstanie, funkcje i instytucje zależą od woli państw wyrażonej w odpowiedniej formie⁷⁷⁹. Ze względu na przyjęcie przez TK tezy, iż państwa członkowskie są podmiotami pierwotnymi, przykładą on dużą wagę do zachowania tej pozycji przez państwo, co niewątpliwie związane jest z fundamentalną rolą zasady suwerenności oraz zasady nadrzędności Konstytucji w orzecznictwie TK dotyczącym integracji europejskiej. Rola państwa jako podmiotu integracji, który również podejmuje kluczowe decyzje o jej zakresie, wyraża się w suwerennej decyzji o członkostwie państwa w UE, a następnie w kompetencjach do współkształtowania zasad funkcjonowania organizacji międzynarodowej poprzez swój decydujący wpływ na treść pierwotnego prawa traktatowego. Dlatego też tak istotne dla zachowania tradycyjnie ujętej suwerenności w wykładni TK jest również zagadnienie zasady zmiany traktatów, które zostanie omówione w dalszych punktach rozdziału.

W wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony TK szeroko odniósł się do zasady suwerenności i zagadnienia przenoszenia kompetencji władczych. W związku z tym we wspomnianym wyroku znalazły się również pewne elementy zaliczane do doktryny władców

⁷⁷⁶ Konstytucja Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r., tłum. W. Skrzydło, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/francja2011.html#mozTocId749399> [dostęp 7.09.2015]; Ch. Grabenwarter, *National constitutional law...*, s. 127.

⁷⁷⁷ Wyrok TK w sprawie K 18/04, teza III.8.5.

⁷⁷⁸ *Ibidem*, teza III.4.6.

⁷⁷⁹ *Ibidem*, teza III.10.3.

traktatów. TK stwierdził, iż przekazanie kompetencji nie prowadzi do trwałego ograniczenia suwerenności, gdyż decyzja ta ma charakter odwracalny. TK potwierdza więc zależny od państw członkowskich charakter UE, gdyż to one mocą suwerennej decyzji mogą jej kompetencje przekazać, ale także odebrać te kompetencje lub w ogóle z organizacji wystąpić. Ponadto w opinii TK istotnym elementem tożsamości konstytucyjnej państwa jest decydowanie o formach wykonywania funkcji państwowych, co stanowi element kompetencji państwa do kreowania własnych kompetencji. W związku z tym, pomimo istnienia ścisłych współzależności pomiędzy państwami członkowskimi, państwa „pozostają [...] podmiotami procesu integracji, zachowują «kompetencję kompetencji», a modelem integracji europejskiej pozostaje forma organizacji międzynarodowej”. Należy przy tym dodać, iż zakaz przekazywania władzy ustrojodawczej oraz zakaz przekazywania kompetencji do kreowania kompetencji jako elementu tożsamości konstytucyjnej zostały zaliczone przez TK do materii niepodlegających przekazaniu⁷⁸⁰.

6. Doktryna aktów *ultra vires*

Jak już wspomniano powyżej, elementem doktryny władców traktatów jest kompetencja państwa jako podmiotu pierwotnego do określenia kompetencji wtórnych podmiotów prawa międzynarodowego⁷⁸¹. Tradycyjnie ujęta relacja państwo–organizacja międzynarodowa implikuje, iż to państwo posiada kompetencję do dokonywania kontroli, czy akty prawne organizacji międzynarodowej mieszczą się w zakresie kompetencji jej przekazanych, a więc do dokonywania tzw. kontroli *ultra vires*⁷⁸². K. Wójtowicz wskazuje, iż pojęcie aktu *ultra vires* można rozumieć szeroko: jako wszelkie działania nieposiadające podstawy traktatowej, w tym naruszenie praw człowieka czy tożsamości konstytucyjnej państwa, oraz w sposób wąski: jako wydanie aktu prawa pochodnego bez podstawy prawnej lub wykładnię przez TS UE prawa UE niemieszczącą się w zakresie traktatów. Autor uważa, iż praktyka przyjmie raczej węższe ujęcie aktów *ultra vires*⁷⁸³.

Należy w tym miejscu przypomnieć, iż w ramach prawa unijnego zostały przewidziane odpowiednie środki prawne umożliwiające uchylenie przez TS UE aktu prawa pochodnego wydanego z naruszeniem zakresu kompetencji przekazanych tej organizacji, a od sprawy *Foto-Frost*⁷⁸⁴ doktryna TS UE jest jasna: przedmiotowa kompetencja kontrolna została scentralizowana, a jedynym trybunałem, który może w tym zakresie orzekać, jest TS UE⁷⁸⁵.

⁷⁸⁰ Wyrok TK w sprawie K 32/09, teza III.2.1.

⁷⁸¹ P. Saganek, *Podział kompetencji pomiędzy Wspólnoty Europejskie a państwa członkowskie*, Warszawa 2002, s. 45 i n.

⁷⁸² Wyrok TK w sprawie K 18/04, teza III.10.2.

⁷⁸³ K. Wójtowicz, *Kontrola konstytucyjności aktów Unii Europejskiej podjętych ultra vires – między pryncypiami a lojalną współpracą*, [w:] red. R. Balicki, M. Masternak-Kubiak, *W służbie dobru wspólnemu...*, s. 521.

⁷⁸⁴ Wyrok TS WE z dnia 22 października 1987 r. w sprawie 314/85, *Foto-Frost przeciwko Hauptzollamt Lübeck-Ost*, ECLI:EU:C:1987:452.

⁷⁸⁵ C. Van de Heyning, *op. cit.*, s. 185 i n.; K. Wójtowicz, *Kontrola konstytucyjności...*, s. 518 i n.

6.1. Kontrola aktów *ultra vires* w orzecznictwie FTK

Powyżej wspomniane rozwiązania prawa unijnego okazały się niewystarczającą gwarancją z punktu widzenia FTK, pełniącego funkcję ostatecznej instancji chroniącej tożsamość konstytucyjną RFN. K. Schneider definiuje w sposób następujący kontrolę, czy dany akt został wydany poza programem integracyjnym: kontrola aktów *ultra vires* to abstrakcyjny mechanizm krajowego prawa konstytucyjnego, który ma na celu ograniczenie krytycznych naruszeń integralności konstytucji przez proces integracyjny oraz pełni funkcję gwarancyjno-stabilizującą w stosunku do odpowiedzialności parlamentarnej⁷⁸⁶.

Choć powyższe zagadnienie stało się przedmiotem orzecznictwa FTK dopiero w latach 80. XX w., doktryna FTK odnosząca się do aktów *ultra vires* to kolejny środek mający na celu ochronę państwowości RFN, będący również przedmiotem recepcji w innych państwach członkowskich. Prócz Polski należy wymienić tutaj Sąd Najwyższy Danii⁷⁸⁷ oraz czeski Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku z dnia 31 stycznia 2012 r. w sprawie *Landtova*⁷⁸⁸ uznał wyrok TS UE⁷⁸⁹, wydany na podstawie wniosku sądu czeskiego o wydanie orzeczenia prejudycjalnego, za akt *ultra vires*⁷⁹⁰.

6.1.1. Początki doktryny orzeczniczej FTK

Doktryna aktów *ultra vires* została po raz pierwszy zastosowana nie w odniesieniu do aktów prawa wspólnotowego, ale w odniesieniu do środków przyjmowanych przez organizację międzynarodową. K. Schneider wskazuje m.in. na sprawę stacjonowania rakiet typu Pershing 2 w RFN z 1984 r.⁷⁹¹. W sprawie *EUROCONTROL I* FTK stwierdził zgodność ustanawiania opłat przez tę organizację z art. 24 ust. 1 UZ właśnie w ramach kontroli *ultra vires*⁷⁹².

Postanowienie *Kloppenburger* nie było przedmiotem szerszej analizy w literaturze polskiej, ale zawiera wiele istotnych tez dla rozwoju doktryny warunków członkostwa państwa w UE związanych z przekazaniem organizacji międzynarodowej praw władczych. W omawianym postanowieniu występuje doktryna władców traktatów, zagadnienie kontroli *ultra vires*, a także pojęcie kompetencji–kompetencji. FTK stwierdza m.in., iż na Wspólnotę nie została przeniesiona władza sądowa w zakresie nieograniczonego rozszerzania kompetencji i nie jest ona suwerennym państwem w rozumieniu prawa międzynarodowego, któremu przysługuje kompetencja–kompetencji do decydowania w sprawach wewnętrznych, a państwa członkowskie, tak jak i przedtem, pozostają władcami traktatów wspólnotowych⁷⁹³. Z punktu widzenia prawa konstytucyjnego istotny jest fakt, czy instytucja międzyrządowa w rozumieniu art. 24 ust. 1 UZ działa w granicach przekazanych jej praw władczych, czy

⁷⁸⁶ K. Schneider, *Der Ultra-vires Maßstab im Außenverfassungsrecht*, AöR 2014, tom 139, s. 255 i n.

⁷⁸⁷ Wyrok Sądu Najwyższego Danii z dnia 6 kwietnia 1998 r. w sprawie I 361/1997, *Carlsen et al. v Rasmussen*.

⁷⁸⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego Republiki Czeskiej z dnia 31 stycznia 2012 r., Pl. ÚS 5/12, część VII.

⁷⁸⁹ Wyrok TS UE z dnia 22 czerwca 2011 r. w sprawie C-399/09, *Marie Landtová przeciwko Česká správa sociálního zabezpečení*, ECLI:EU:C:2011:415.

⁷⁹⁰ F.C. Mayer, M. Wendel, *op. cit.*, nb. 247 i n.

⁷⁹¹ K. Schneider, *op. cit.*, s. 202.

⁷⁹² Postanowienie FTK *EUROCONTROL I*, urzędowe tezy uzasadnienia.

⁷⁹³ Postanowienie FTK *Kloppenburger*, tezy 58–59; M. Hilf, *Der Justizkonflikt...*, s. 9 i n.

też te granice narusza, gdyż Wspólnocie na podstawie TEWG nie została przekazana władza sądowa do nieograniczonego poszerzania przekazanych jej kompetencji⁷⁹⁴.

Komentując wskazane powyżej tezy postanowienia *Kloppenburger*, a zwłaszcza stwierdzenie, iż „z konstytucyjnoprawnego punktu widzenia istotnym jest, czy instytucja międzyrządowa w rozumieniu art. 24 ust. 1 UZ, działa w granicach przeniesionych na nią uprawnień, czy też granice te narusza”⁷⁹⁵, E. Klein widzi w nich załączek doktryny kontroli działań Wspólnoty o charakterze *ultra vires*, w przypadku których podstawowe znaczenie ma odpowiedź na pytanie *quis iudicabit?* Podlegają one, co prawda, ocenie TS WE w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa wspólnotowego pochodnego, ale ocena ta nie zawsze musi być właściwa ze względu na przejętą przez ten trybunał funkcję motora integracji. Analizowane tezy pozwalają, zdaniem E. Kleina, przyjąć, iż skutki działań *ultra vires* Wspólnoty dla niemieckiego systemu prawa podlegają ocenie FTK⁷⁹⁶.

W wyroku FTK w sprawie Traktatu z Maastricht, w nawiązaniu do konieczności precyzyjnego określenia praw władczych przenoszonych przez państwo na UE, po raz pierwszy odniósł się on w sposób wyraźny do przypadku, w którym instytucja międzyrządowa podejmuje działania niemieszczące się w zakresie traktatu, a tym samym w zakresie ustawy wyrażające zgodę na związanie się umową międzynarodową⁷⁹⁷. FTK stwierdził, iż w takim przypadku akty władzy wspólnotowej nie będą miały mocy wiążącej na terytorium RFN, a konstytucja uniemożliwia stosowanie takich aktów przez niemieckie organy konstytucyjne. Odpowiednio FTK dokonuje kontroli, czy akty normatywne wydane przez instytucje i organy europejskie mieszczą się w granicach przekazanych im praw władczych, czy też przełamują zakres przekazanych im praw (niem. *ausbrechende Rechtsakte*)⁷⁹⁸.

Uzasadniając swoje prawo do sprawowania kontroli, FTK powoływał się, co prawda, na swoje wcześniejsze orzeczenia *EUROCONTROL I* oraz *Kloppenburger*, ale należy zauważyć, iż wskazane przez FTK orzeczenia nie zawierają *expressis verbis* tezy, iż prawo do dokonywania rodzaju kontroli posiada FTK⁷⁹⁹.

W związku ze stanowiskiem, iż to krajowy sąd konstytucyjny dokonuje kontroli, czy WE lub UE działa w granicach przekazanych jej praw władczych, FTK krytycznie odniósł się do dynamicznej wykładni traktatów, a zwłaszcza art. 235 TEWG (por. art. 352 TFUE) jako kompetencji pozwalającej na dokonywanie uzupełnień tekstu traktatu (niem. *Vertragsabrundungskompetenz*), czy też wykładni opartej na doktrynie *implied powers* i *Effet utile*. W tym kontekście FTK stwierdził, iż w przyszłości instytucje i organy wspólnotowe, dokonując wykładni norm kompetencyjnych, muszą uwzględniać fakt, iż Traktat z Maastricht wprowadził wyraźne rozróżnienie pomiędzy wykonywaniem przekazanych w ograniczonym zakresie kompetencji władczych a wprowadzaniem zmian do Traktatu. Dlatego wykładnia

⁷⁹⁴ Postanowienie FTK *Kloppenburger*, teza 58.

⁷⁹⁵ *Ibidem*.

⁷⁹⁶ E. Klein, *op. cit.*, s. 66 i n.

⁷⁹⁷ F.C. Mayer, *Rashomon in Karlsruhe*, NJW 2010, s. 717; D. Thym, *op. cit.*, s. 238.

⁷⁹⁸ Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Maastricht, teza 106; K. Hesse, *op. cit.*, s. 178; I. Pernice, *Das Verhältnis europäischer zu nationalen Gerichten...*, s. 34.

⁷⁹⁹ Postanowienie FTK *EUROCONTROL I*, teza 91 i n.; postanowienie FTK *Kloppenburger*, tezy 43, 58–59.

norm Traktatu nie może w rezultacie prowadzić do jego zmiany. Jeśli taka modyfikująca wykładnia dotyczyłaby norm kompetencyjnych, to nie byłaby ona wiążąca dla RFN⁸⁰⁰.

Wprowadzenie w sposób wyraźny kompetencji kontrolnej FTK w stosunku do aktów prawa wspólnotowego i unijnego, jeśli chodzi o zachowanie zasady kompetencji powierzonych, zostało skrytykowane przez doktrynę. Powyższe tezy D.H. Scheuing określił jako „najbardziej niebezpieczny materiał wybuchowy” zawarty w wyroku w sprawie Traktatu z Maastricht, sprzeczny zarówno z prawem wspólnotowym, w szczególności z art. 164 TWE (art. 267 TFUE), jak i niemieckim prawem konstytucyjnym, gdyż ustawa zawierająca nakaz stosowania prawa wspólnotowego, w tym nakaz stosowania art. 164 TWE (art. 267 TFUE), mieści się w ramach upoważnienia zawartego w art. 24 ust. 1 UZ i art. 23 ust. 1 UZ. Co prawda, nie można wykluczyć, iż mogłoby dojść do wydania aktu prawa wspólnotowego z naruszeniem przepisów kompetencyjnych i zostałyby to zaakceptowane przez sądownictwo unijne. Jedynie wówczas mogłoby dojść wyjątkowo do aktualizacji wspomnianej powyżej kompetencji kontrolnej FTK. W żadnym wypadku nie można akceptować takiej kompetencji FTK jako zwykłej praktyki orzeczniczej⁸⁰¹.

J. Schwarze wskazuje, iż znamienne jest, że w kontekście kontroli aktów *ultra vires* FTK nie powraca do pojęcia „współpracy”, stosowanego w innych tezach wyroku dotyczącego Traktatu z Maastricht do określenia relacji pomiędzy FTK a TS WE. Tezy dotyczące aktów wydanych z naruszeniem zakresu przekazanych praw władczych są raczej wyrazem krytycznego podejścia FTK do integracji europejskiej, a w szczególności do orzecznictwa Trybunału luksemburskiego⁸⁰². Sprawowanie przez FTK tego rodzaju kontroli w praktyce prowadziłoby do podważenia jednolitości stosowania prawa wspólnotowego jako fundamentu integracji europejskiej i przeczyłoby także relacji współpracy pomiędzy FTK a TS WE. Dlatego w przypadku wątpliwości co do kompetencji Wspólnoty do wydania konkretnego aktu, konieczne jest przedłożenie odpowiedniego pytania do TS WE w ramach postępowania prejudycjalnego. J. Schwarze dopuszcza jednakże aktualizację kompetencji kontrolnej FTK w przypadku, gdy po wydaniu orzeczenia TS WE nadal miałoby miejsce oczywiste przekroczenie kompetencji przez Wspólnotę. Taka sytuacja jest jednak wysoce hipotetyczna⁸⁰³.

W związku z ogólnym sformułowaniem, iż akty władcze wydane z naruszeniem norm kompetencyjnych nie byłyby skuteczne na terytorium RFN, w doktrynie pojawiło się pytanie, czy to oznacza, iż każdy niemiecki organ władzy publicznej dysponuje prawem do oceny, czy dany akt władzy wspólnotowej został wydany z naruszeniem przepisów kompetencyjnych i ewentualnie do podjęcia decyzji o niestosowaniu aktu *ultra vires*. Zastosowanie powyższej tezy przez każdy organ niemieckiej władzy publicznej prowadziłoby niewątpliwie do podważenia systemu prawa wspólnotowego i unijnego, dlatego też ocena

⁸⁰⁰ Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Maastricht, teza 157; R. Lhotta, J. Ketelhut, *op. cit.*, s. 474; W. Czapliński, *Prawo wspólnotowe a prawo wewnętrzne w praktyce sądów konstytucyjnych państw członkowskich*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 2, s. 10.

⁸⁰¹ D.H. Scheuing, *Deutsches Verfassungsrecht und europäische Integration*, [w:] red. P.-Ch. Müller-Graff, Ch. Ritzer, *op. cit.*, s. 188 i n.; krytycznie również S. Oeter, *Rechtsprechungskonkurrenz zwischen nationalen Verfassungsgerichten, Europäischem Gerichtshof und Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte*, VVDStRL 2007, nr 66, s. 373.

⁸⁰² J. Schwarze, *op. cit.*, s. 230 i n.; podobnie K.P. Sommermann, *Offene Staatlichkeit. Deutschland...*, s. 15 i n.

⁸⁰³ J. Schwarze, *op. cit.*, s. 240 i n.

tychże aktów powinna być dokonana zasadniczo przez TS WE lub wyjątkowo przez FTK. W tym przypadku dochodzi bowiem do konfliktu jurysdykcyjnego, który powinien zostać rozwiązany w duchu praktycznego kompromisu⁸⁰⁴.

W doktrynie wskazuje się stanowisko FTK, iż obowiązywanie prawa wspólnotowego i unijnego oparte jest na nakazie zawartym w konstytucji, co implikuje możliwość podejmowania kontroli aktów tego prawa przez sąd konstytucyjny, które to stanowisko zostało recypowane przez sądy innych państw członkowskich, w tym przez TK⁸⁰⁵. Duński Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 kwietnia 1998 r. dotyczącym Traktatu z Maastricht⁸⁰⁶ stwierdził, iż sądy tego państwa mogą uznać, iż akt prawa wspólnotowego nie będzie stosowany w Danii, gdyż akt ten, uznany uprzednio przez TS WE za wiążący, nie mieści się w zakresie suwerenności przekazanej na podstawie ustawy o przystąpieniu Danii do UE. Przykładem zastosowania omawianej doktryny w odniesieniu do orzecznictwa TS UE jest również orzecznictwo czeskiego Trybunału Konstytucyjnego⁸⁰⁷, a w szczególności wyrok z dnia 14 lutego 2012 r. w sprawie *Landtova*⁸⁰⁸.

6.1.2. Doprecyzowanie zasad kontroli aktów *ultra vires*

Kolejnym orzeczeniem FTK, w którym zostało potwierdzone jego prawo do kontroli aktów *ultra vires*, był wyrok w sprawie Traktatu z Lizbony. W doktrynie zwraca się uwagę, iż FTK w tym orzeczeniu rezygnuje z pejoratywnego pojęcia aktu przełamującego zakres kompetencji (niem. *ausbrechender Akt*)⁸⁰⁹. FTK doprecyzował warunki tej kontroli, wskazując, iż ma ona miejsce w przypadku, gdy ochrona prawna nie może zostać uzyskana na poziomie unijnym, a przekroczenie kompetencji ma charakter widoczny. Wówczas FTK sprawdza, czy akty instytucji unijnych zostały wydane z poszanowaniem zasady pomocniczości w granicach przekazanych im praw władczych. Ponadto FTK sprawuje również kontrolę, czy nie został naruszony rdzeń tożsamości konstytucyjnej UZ zgodnie z art. 23 ust. 1 zd. 3 w związku z art. 79 ust. 3 UZ. Kontrola ta ma być sprawowana zgodnie z konstytucyjną zasadą przychylności wobec integracji europejskiej i dlatego też nie dochodzi do naruszenia zasady lojalnej współpracy z art. 4 ust. 3 TUE. Ponadto FTK wskazał, iż zgodnie z ideą zawartą w art. 100 ust. 1 UZ tylko on jest uprawniony do stwierdzenia, iż akt prawa unijnego został wydany z naruszeniem zakresu kompetencji przekazanych UE. Może to nastąpić w ramach już istniejących postępowań przed FTK lub też ustawodawca stworzy specjalne postępowanie w celu kontroli aktów prawa unijnego pod tym kątem. Skutkiem

⁸⁰⁴ I. Winkelmann, *op. cit.*, s. 58 n.

⁸⁰⁵ C.D. Classen, *Nationales Verfassungsrecht...*, nb. 754–755.

⁸⁰⁶ Wyrok Sądu Najwyższego Danii z dnia 6 kwietnia 1998 r. w sprawie I 361/1997, *Carlsen et al. v Rasmussen*.

⁸⁰⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego Republiki Czeskiej z dnia 26 listopada 2008 r., Pl. ÚS 19/08.

⁸⁰⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego Republiki Czeskiej z dnia 31 stycznia 2012 r., Pl. ÚS 5/12; J. Komárek, *Czech Constitutional Court Playing with Matches*, „European Constitutional Law Review” 2012, nr 8, s. 323.

⁸⁰⁹ C.D. Classen, *Legitime Stärkung...*, s. 888; F.C. Mayer, *op. cit.*, s. 715.

stwierdzenia przez FTK, iż przedmiotowy akt władzy ponadnarodowej to akt *ultra vires*, będzie zakaz jego stosowania w RFN⁸¹⁰.

Zagadnienie kontroli *ultra vires* zostało powiązane z leitmotywem całego uzasadnienia, mianowicie z zasadą demokracji, a w szczególności z odpowiedzialnością za proces integracji europejskiej, który może przebiegać tylko w granicach wyznaczonych przez upoważnienie ustawowe udzielone w odniesieniu do ściśle określonego w traktacie programu integracyjnego⁸¹¹. Program integracyjny podlega weryfikacji na trzech etapach; pierwszy to wyrażenie zgody na przyjęcie programu w formie ustawy przez parlament, drugi to kontrola procesu ratyfikacji przez FTK, a trzeci to kontrola *ultra vires*, w ramach której FTK stwierdza, czy dany akt mieści się w ramach programu integracyjnego⁸¹².

Powyższe tezy zostały przez niektórych przedstawicieli doktryny uznane za najbardziej problematyczny bezpośredni efekt całego orzeczenia, gdyż wykonywanie tej kontroli, także w odniesieniu do orzeczeń TS UE⁸¹³, może prowadzić do podważenia podstaw funkcjonowania UE⁸¹⁴. Inni autorzy, akceptując zasadniczo dokonywanie przez FTK kontroli *ultra vires*, wskazywali na konieczność, o której zresztą wspominał sam niemiecki Trybunał Konstytucyjny, wprowadzenia odpowiedniej procedury konstytucyjnej⁸¹⁵. W jednym z artykułów proponowano ironicznie, by wprowadzić trzeci senat FTK właściwy do rozstrzygania spraw z zakresu prawa międzynarodowego i europejskiego, „obsadzony sędziami, którzy się na tym znają”. W tym samym artykule pojawia się jednocześnie opinia, iż wprowadzenie takiej procedury może być pewnego rodzaju szansą, gdyż ustawodawca może powiązać ją z koniecznością wniesienia pytania prawnego do TS UE⁸¹⁶.

Niemiecki parlament nie uznał wprowadzenia nowej procedury za zagadnienie szczególnie pilne, bo do tej pory odpowiednie przepisy nie zostały uchwalone, zwłaszcza iż wprowadzenie takiej procedury mogłoby prowadzić do zupełnie niepotrzebnego konfliktu⁸¹⁷. W opinii C.O. Lenza doszłoby w ten sposób do politycznego usankcjonowania naruszenia pierwotnego prawa traktatowego, dokonanego przez FTK, a przedmiotowa ustawa byłaby wyraźną deklaracją eurosceptycyzmu stającego w sprzeczności z ostatnimi 60 latami niemieckiej polityki integracyjnej⁸¹⁸.

⁸¹⁰ Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Lizbony, tezy 240–242; A. Proelss, *op. cit.*, s. 243; K. Kaiser, I. Schübel-Pfister kwalifikują koncentrację kompetencji kontrolnych jako wyraz zasady przychylności wobec prawa europejskiego: *eaedem*, *op. cit.*, s. 557; M. Balczyk, *Zasada demokracji jako źródło warunków uczestnictwa Republiki Federalnej Niemiec – wyrok niemieckiego Bundesverfassungsgericht w sprawie Traktatu z Lizbony (cz. I)*, EPS 2013, nr 8, s. 41.

⁸¹¹ K. Schneider, *op. cit.*, s. 203 i n.

⁸¹² *Ibidem*, s. 236 i n.

⁸¹³ F.C. Mayer, *op. cit.*, s. 715 i n.; Ch. Möllers zauważa jednak, iż w wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony TS UE nie był przedmiotem krytyki ze strony FTK, a kontrola *ultra vires* miała być skierowana przede wszystkim do europejskich i niemieckich organów politycznych, *idem*, *Constitutional Ultra Vires Review of the European Act Only Under Exceptional Circumstances: Decision of 6 July 2010*, 2 BvR 2661/06, Honeynell, „European Constitutional Law Review” 2011, nr 7, s. 162.

⁸¹⁴ Ch. Tomuschat, *Lisbon – Terminal of the European Integration Process?...*, s. 279 i n.

⁸¹⁵ K.F. Gräditz, Ch. Hillengruber, *op. cit.*, s. 874.

⁸¹⁶ F.C. Mayer, *op. cit.*, s. 715.

⁸¹⁷ C.D. Classen, *Legitime Stärkung...*, s. 888.

⁸¹⁸ C.O. Lenz, *op. cit.*, s. 85.

6.1.3. Postanowienie *Honeywell*

Doktryna aktów *ultra vires*, zapoczątkowana w latach 80. XX w., znalazła swoje pełne rozwinięcie w postanowieniu FTK *Honeywell* wydanym w 2010 r. Orzeczenie to było bardzo oczekiwane przez niemiecką doktrynę prawa, zarówno ze względu na ogólny eurosceptyczny wydźwięk wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony, jak i ze względu na jego kontekst. Jednym z zarzutów podmiotu wnoszącego skargę konstytucyjną było dokonanie przez TS UE wykładni aktu unijnego prawa pochodnego z naruszeniem zakresu kompetencji mu przekazanych i nie był to zarzut ważki z punktu widzenia doktryny prawa unijnego⁸¹⁹. W opinii skarżącej TS UE przekroczył swoje kompetencje, m.in. w zakresie, w jakim dokonał kontroli krajowego prawa pracy w odniesieniu do stosunków prawnych pomiędzy osobami prywatnymi. Ponadto, TS UE rozwinął w sposób niedopuszczalny prawo unijne poprzez wprowadzenie bezpośrednio skutecznego zakazu dyskryminacji. Orzeczenie prejudycjalne TS UE wprowadziło również nieprzewidzianą przez traktaty skuteczność dyrektywy nr 2000/78/WE zarówno przed upływem terminu implementacji, jak i w stosunkach pomiędzy osobami prywatnymi. W związku z powyższymi zarzutami FTK stanął przed trudnym – w świetle przyjętej przez siebie zasady współpracy pomiędzy Trybunałami w Luksemburgu i Karlsruhe – zadaniem dokonania kontroli wyroku TS UE. Biorąc pod uwagę eurosceptyczny ton wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony, przypadek *Honeywell* mógł być orzeczeniem decydującym, jeśli chodzi o określenie na przyszłość kierunku orzecznictwa FTK w sprawach związanych z integracją.

Kompetencja FTK do dokonania wspomnianej powyżej kontroli została oparta na doktrynie władców traktatów – państwa członkowskie podejmują, opierając się na swoich przepisach konstytucyjnych, decyzję o zakresie przekazywanych na rzecz UE kompetencji, a także na unijnej zasadzie kompetencji powierzonych. „Dlatego FTK jest uprawniony i zobowiązany do kontroli działań instytucji i organów europejskich pod kątem tego, czy działania te dokonywane przy widocznym przekroczeniu kompetencji albo w zakresie nie podlegającej przekazaniu tożsamości konstytucyjnej (art. 79 ust. 3 w zw. z art. 1 i art. 20 UZ), i ewentualnie do stwierdzenia niestosowania w niemieckim porządku prawnym aktów instytucji unijnych, podjętych z przekroczeniem kompetencji”⁸²⁰.

Jednocześnie FTK, próbując pogodzić swoją kompetencję do kontroli aktów *ultra vires* z relacją współpracy pomiędzy oboma Trybunałami, ustanowioną w wyroku dotyczącym Traktatu z Maastricht, stwierdził, iż powinna być ona skoordynowana z kompetencją przekazaną TS UE na podstawie art. 19 ust. 1 TUE oraz wykonywana wyłącznie w sposób przyjazny dla prawa unijnego. Oznacza to, że FTK powinien uwzględniać zasadniczo orzeczenia TS UE jako wiążącą wykładnię prawa unijnego⁸²¹. Dlatego też przed podjęciem kontroli *ultra*

⁸¹⁹ Wyrok TS WE z dnia 22 listopada 2005 r. w sprawie C-144/04, *Werner Mangold przeciwko Rüdiger Helm*, ECLI:EU:C:2005:709; krytycznie w literaturze niemieckiej T. Gas, *Die unmittelbare Anwendbarkeit von Richtlinien zu Lasten Privater im Urteil „Mangold”*, EuZW 2005, s. 737; K. Hailbronner, *Hat der EuGH eine Normenverwerfungskompetenz?*, „Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht” 2006, s. 811; także Ch. Möllers, *op. cit.*, s. 163; M. Bainczyk, *Pomiędzy otwartością a kontrolą ultra vires – orzeczenie niemieckiego Bundesverfassungsgericht dotyczące skutków wyroku TS w sprawie Mangold II*, EPS 2013, nr 5, s. 33 i n.

⁸²⁰ Postanowienie FTK *Honeywell*, teza 55.

⁸²¹ Ch. Möllers, *op. cit.*, s. 165.

vires aktu wydanego przez instytucje i organy unijne należy umożliwić TS UE, w ramach postępowania o wydanie orzeczenia prejudycjalnego z art. 267 TFUE, zarówno dokonanie wykładni traktatu, jak i podjęcie decyzji co do ważności i wykładni aktów prawnych, w odniesieniu do których istnieją jakieś wątpliwości. Prócz przyjaznego wobec prawa unijnego sposobu dokonywania kontroli *ultra vires* przedmiotowa kontrola dokonywana jest przez FTK wyjątkowo. FTK posługuje się w tym kontekście pojęciem kwalifikowanego naruszenia zasady kompetencji powierzonych. Pojęcie to oznacza, że działanie władzy unijnej, naruszające podział kompetencji, jest oczywiste, a zaskarżony akt powoduje strukturalne zmiany w układzie kompetencji pomiędzy państwami członkowskimi i UE, a w związku z tym budzi wątpliwości z punktu widzenia zasady kompetencji powierzonych i związania ustawą implikowanego przez zasadę państwa prawnego⁸²².

Ch. Möllers wskazuje, iż przedstawiona powyżej przesłanka przeprowadzania kontroli *ultra vires* przypomina przesłankę kontroli aktów prawa pochodnego pod kątem poszanowania praw podstawowych z orzeczeń *Solange II* oraz w sprawie rynku bananów. W obu przypadkach naruszenie nie może mieć charakteru wyłącznie indywidualnego, ale prowadzić do pewnego deficytu strukturalnego⁸²³. Nie sposób pominąć również samozobowiązania się FTK do skorzystania z procedury wnoszenia pytań prawnych. P.M. Huber – sędzia FTK – jasno stwierdza, iż zarówno w przypadku kontroli przez FTK aktów *ultra vires*, jak i poszanowania zasady tożsamości konstytucyjnej, w tym ochrony praw podstawowych, skorzystanie przez FTK z procedury prejudycjalnej jest nieuniknione⁸²⁴.

Ponadto kontrola musi być dokonywana przez FTK w sposób powściągliwy. Ze względu na fakt, że w przypadku skargi podnoszącej przekroczenie kompetencji przedmiotem kontroli jest również pogląd prawny wyrażony przez TS UE, należy zdaniem FTK chronić zarówno kompetencje, jak i pozycję niezależnej władzy sędziowskiej o charakterze ponadnarodowym. Oznacza to z jednej strony, że trzeba uwzględnić i respektować unijne metody rozstrzygania sporów prawnych, a także specyfikę traktatów i ich celów. Z drugiej strony, TS UE może również wymagać tolerancji dla swoich błędów. Z tego względu FTK nie może zastępować interpretacji traktatu dokonanej przez Trybunał luksemburski, zwłaszcza jeśli ta ostatnia nie prowadzi do istotnych przesunięć w strukturze kompetencyjnej i nie powoduje negatywnych skutków w odniesieniu do praw podstawowych, a także nie koliduje z krajowymi środkami mającymi na celu kompensację ograniczeń praw podstawowych⁸²⁵. P.M. Huber wskazuje przy tym, iż wspomniana powyżej tolerancja dla błędów stosowana jest przez FTK, i to również do granicy samowoli, w stosunku do sądów powszechnych w zakresie dokonywanej przez nie wykładni ustaw, która – podobnie jak wykładnia prawa unijnego – nie należy do zasadniczych funkcji FTK⁸²⁶.

Abstrahując od oceny dopuszczalności kontroli *ultra vires* w ogóle, powyżej sformułowane przesłanki o charakterze materialnym: wystarczająco kwalifikowane naruszenie układu kompetencji

⁸²² Postanowienie FTK *Honeywell*, tezy 58–62; A. Proelss, *op. cit.*, s. 244 i n.

⁸²³ Ch. Möllers, *op. cit.*, s. 165.

⁸²⁴ P.M. Huber, *Die EU als Herausforderung...*, s. 364 i n.

⁸²⁵ Postanowienie FTK *Honeywell*, tezy 66–67; A. Proelss, *op. cit.*, s. 246; M. Bainczyk, *Pomiędzy otwartością a kontrolą ultra vires...*, s. 37 i n.

⁸²⁶ P.M. Huber, *Die EU als Herausforderung...*, s. 355 i n.

pomiędzy państwem a UE, oraz formalnym: konieczność wniesienia pytania prejudycjalnego do TS UE, stanowią efekt zastosowania przez FTK zasady przychylności wobec prawa UE. Wykorzystanie tej zasady ma w tym sensie ograniczony zakres, bo nie prowadzi do wyłączenia możliwości kontroli aktów *ultra vires*, a jedynie wpływa na sposób jej sprawowania⁸²⁷.

W powyższym orzeczeniu FTK nie zaakceptował pełnego monopolu TS UE w zakresie oceny, czy dany akt prawa unijnego został wydany w ramach przekazanych UE praw zwierzchnich, bowiem według FTK oznaczałoby to „całkowite przeniesienie na instytucje unijne ciężaru dysponowania podstawami traktatowymi”, dopuszczalne jedynie w przypadku przekształcenia Unii w państwo federalne. Stanowisko FTK, biorąc pod uwagę rozwiązania traktatowe, które opierają się wyraźnie na zasadzie kompetencji powierzonych, można zakwalifikować jako wyraz nieufności krajowego sądu konstytucyjnego do wykładni prawa unijnego dokonywanej przez TS UE. Trzeba jednak przyznać, że rezerwa FTK nie jest w tym zakresie zupełnie bezpodstawa⁸²⁸. T.T. Koncewicz posługuje się w odniesieniu do stosowania zasady kompetencji powierzonych przez instytucje unijne, w tym TS UE, pojęciem „cichej rewolucji konstytucyjnej”, stwierdzając, że „teoretycznie założenia zostały zweryfikowane przez praktykę samych instytucji Wspólnot, które wykorzystwały nieostre sformułowania traktatów, uchwalając akty prawne dotyczące dziedzin, które na pierwszy rzut oka wychodziły poza zakres przedmiotowy traktatów”⁸²⁹. Czy tylko o nieufność tutaj chodzi? Adekwatny opis kontroli *ultra vires* został zawarty w artykule K. Schneidera⁸³⁰, który wskazuje, iż ma ona na celu zagwarantowanie odpowiedzialności parlamentarnej za współpracę międzynarodową podejmowaną przez RFN. Dla kontroli aktów *ultra vires* w kontekście sprawowania tejże odpowiedzialności parlamentarnej istotne jest rozróżnienie pomiędzy programem integracyjnym a procesem integracyjnym. Program integracyjny zawarty w umowie międzynarodowej jest przedmiotem niejako pierwotnej odpowiedzialności integracyjnej, natomiast sam proces integracji jest zasadniczo przedmiotem decyzji organizacji międzynarodowej. Natomiast kontrola FTK może dotyczyć przypadków, gdy proces integracyjny nie mieści się w ramach programu integracyjnego. W tym kontekście zrozumiała jest przesłanka kontroli z orzeczenia *Honeywell* – kwalifikowane naruszenie prowadzące do strukturalnych przesunięć kompetencji pomiędzy UE a państwem członkowskim. Przypadek, gdy pojedynczy akt został wydany z naruszeniem zasady kompetencji powierzonych, trudno bowiem zakwalifikować jako naruszenie programu integracyjnego. Jednocześnie zastosowanie przez FTK pojęcia istotnego przesunięcia w układzie kompetencji, a nie pojęcia naruszenia programu integracyjnego należy tłumaczyć treścią art. 23 ust. 1 zd. 2 UZ, który stanowi o przeniesieniu praw władczych. Według K. Schneidera powyższe rozróżnienie może prowadzić do następujących konsekwencji w treści orzeczenia

⁸²⁷ K. Kaiser, I. Schübel-Pfister, *op. cit.*, s. 558 i n.

⁸²⁸ H.H. Klein stwierdza, iż ze względu na istotne zmiany programu integracyjnego, które następują nie poprzez zmianę traktatów, ale w wyniku interpretacji oraz w wyniku stosowania traktatów przez Komisję i TS UE, zasada kompetencji powierzonych ma charakter fikcyjny, *idem, op. cit.*, s. 186.

⁸²⁹ T.T. Koncewicz, *Zasada jurysdykcji...*, s. 102; co do kompetencji kontrolnej sądów krajowych i TS w odniesieniu do aktów *ultra vires*, *ibidem*, s. 168; podobnie jeśli chodzi o zakres stosowania unijnych standardów ochrony praw podstawowych J. Hofmann, *Grundrechtsschutz...*, s. 591; K. Wójtowicz, *Kontrola konstytucyjności...*, s. 517 i n.

⁸³⁰ K. Schneider, *op. cit.*, s. 222 i n.

sądu konstytucyjnego. Mianowicie każdy akt wydany z naruszeniem zasady kompetencji powierzonych powinien zostać „zauważony” przez sąd konstytucyjny, natomiast stwierdzone przez sąd konstytucyjny powinny zostać tylko naruszenia programu integracyjnego, gdyż prowadzą one do naruszenia odpowiedzialności parlamentarnej.

6.2. Kontrola aktów *ultra vires* przez TK

Zagadnienie kontroli aktów *ultra vires* było przedmiotem zainteresowania doktryny prawa polskiego już w okresie okołoakcesyjnym. K. Działocha stwierdził, iż „działalność organów wspólnotowych nie mieszcząca się w tych granicach [kompetencji przekazanych – uwaga aut.] nie ma podstaw prawnych w umowie akcesyjnej, jest niedopuszczalna, a do aktów prawa wspólnotowego zasada pierwszeństwa nie może się odnosić. Sądy konstytucyjne państw członkowskich przyznają sobie z tego tytułu prawo do kontroli przepisów przekraczających zakres kompetencji przekazanych z punktu widzenia zgodności z Konstytucją”⁸³¹. K. Wójtowicz już po przystąpieniu Polski do UE stwierdził, że „Jeżeli uznamy, jak czynią to zwykle sądy konstytucyjne, że przekazanie kompetencji następuje na podstawie konstytucji, to wykonywanie tych kompetencji z naruszeniem postanowień konstytucyjnych musiałoby mieć również szczególną podstawę konstytucyjną. [...] Konstytucja dopuszcza jedynie przekazanie kompetencji na podstawie umowy międzynarodowej, a to oznacza, że przedmiotem przekazania mogą być jedynie kompetencje wskazane w umowie. [...] Jeśli chodzi o ogólnie pojętą kwestię jurysdykcji, to sądom konstytucyjnym trudno byłoby całkowicie ustąpić pola sądom unijnym, skoro uważają, [...] że przekazanie kompetencji nastąpiło na podstawie konstytucji, z wyłączeniem możliwości samodzielnego tworzenia przez Unię nowych kompetencji”⁸³².

Tradycyjne ujęcie zasady suwerenności, zasada nadrzędności Konstytucji w połączeniu z doktryną władców traktatów implikują zastosowanie kontroli aktów *ultra vires* również przez TK, co zostało potwierdzone już w wyroku dotyczącym Traktatu akcesyjnego, choć należy pamiętać, iż przedstawione poniżej wywody TK zostały zamieszczone w punkcie dotyczącym zgodności z Konstytucją instytucji orzeczeń prejudycjalnych. Jednakże stopień ogólności tez TK, a zwłaszcza zastosowanie pojęcia aktów prawodawczych pozwala na nadanie im waloru uniwersalnego. Podmiotem uprawnionym do dokonania kontroli *ultra vires* są według TK państwa członkowskie – „zachowują (one) 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”⁸³³. Przedmiotem kontroli TK może być zarówno cały akt prawny, jak i pojedynczy przepis prawa, natomiast kryterium kontroli to nie tylko zachowanie zasady kompetencji powierzo-

⁸³¹ K. Działocha, *Podstawy prounijnej wykładni Konstytucji RP*, PiP 2004, nr 11, s. 29.

⁸³² K. Wójtowicz, *Sądy konstytucyjne...*, s. 99 i n.

⁸³³ Wyrok TK w sprawie K 18/04, teza III.10.2; por. K. Działocha, *Podstawy prounijnej wykładni...*, s. 29; I. Pernice, *Das Verhältnis europäischer zu nationalen Gerichten...*, s. 44; B. Banaszkiewicz, *Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, EPS 2005, nr 12, s. 56; M. Claes, *op. cit.*, s. 212.

nych, ale również zachowanie przy stanowieniu prawa przez organizację międzynarodową zasady pomocniczości i proporcjonalności. Konsekwencją naruszenia tychże zasad jest niestosowanie zasady pierwszeństwa prawa unijnego. Jednocześnie TK przyjmuje pewną swobodę państwa w określeniu skutków aktu wydanego z naruszeniem zasady kompetencji powierzonych, odnosząc się do instytucji orzeczeń prejudycjalnych. TK stwierdził bowiem, iż państwo może akceptować wykładnię wykraczającą poza ścisłe ramy wyznaczone postanowieniami traktatów⁸³⁴.

Stanowisko wyrażone przez TK w 2005 r. można oceniać dwojako. Niewątpliwie uznanie właściwości państwa do kontroli zakresu działania UE, a także poszerzenie kryteriów kontroli o zasadę subsydiarności i proporcjonalności, które to już nie mieszczą się w tradycyjnie ujmowanym spektrum kontroli *ultra vires*, nie można uważać za przychylne wobec procesu integracji europejskiej, choć niewątpliwie zgodne z przyjętą przez TK w tym wyroku zasadą nadrzędności Konstytucji. Z drugiej strony TK w sposób łagodny określił skutki orzeczenia. Przedmiotowy akt prawny lub przepis prawa, który został wydany z naruszeniem zasady kompetencji powierzonych, nie będzie posiadał pierwszeństwa wobec aktów prawa krajowego. Wydaje się jednak, iż nadal może on wywoływać skutki prawne w przypadku braku sprzeczności pomiędzy tym aktem a prawem krajowym.

Zagadnienie dopuszczalności kontroli, czy akt prawa pochodnego został wydany przez instytucje unijne w granicach kompetencji im powierzonych, zostało w sposób pośredni poruszone w wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony w związku z wątpliwościami co do zgodności z Konstytucją zmienionej klauzuli elastyczności z art. 352 TFUE. Należy przy tym zauważyć, iż ze względu na znacznie rozszerzony zakres zastosowania tej klauzuli w porównaniu z dawnym art. 308 TWE jest to przepis, którego zastosowanie może potencjalnie stwarzać wątpliwości jego zgodności z zasadą określoności przekazywanych kompetencji. Pomimo iż we wcześniejszych orzeczeniach TK opowiedział się za wykonywaniem kontroli działań *ultra vires*, w omawianym wyroku stwierdził, iż ocena spełnienia przesłanek zastosowania art. 352 TFUE należy do sądów unijnych. Trybunał Konstytucyjny powołał się przy tym na jedno z niewielu orzeczeń TS UE⁸³⁵, w których orzekł on o braku kompetencji do działania – mianowicie na opinię nr 2/94 w sprawie przystąpienia przez WE do EKPCz⁸³⁶. Zdaniem T.T. Koncewicza ze względu na liberalną praktykę stosowania klauzuli elastyczności przez instytucje unijne i jej poszerzoną treść brak jest konsekwencji pomiędzy wyżej wymienioną tezą a tezami TK odnoszącymi się do kompetencji – kompetencji i doktryny władców traktatów, a jednocześnie odwoływaniem się do restryktywnego podejścia FTK do klauzuli elastyczności⁸³⁷.

Jak wskazuje K. Wójtowicz, stanowisko TK w sprawie kontroli aktów *ultra vires* zasadniczo nie uległo zmianie, bowiem na zarzut wnioskodawców, iż postanowienia Traktatu z Lizbony mogą podlegać interpretacji rozszerzającej, odpowiada on, iż wnioski co do takiej

⁸³⁴ Wyrok TK w sprawie K 18/04, tezy III.10.2 i III.10.3; por. A. Kustra, *Przepisy i normy integracyjne...*, s. 262.

⁸³⁵ Wyrok TK w sprawie K 32/09, teza III.4.2.13.

⁸³⁶ Opinia TS WE z dnia 28 marca 1996 r., 2/94, przystąpienie Wspólnoty do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ECLI:EU:C:1996:140; por. T.T. Koncewicz, *Zasada jurysdykcji...*, s. 106 i n.; inaczej P. Saganek, *Podział kompetencji...*, s. 105 i n.

⁸³⁷ T.T. Koncewicz, *Trybunał Konstytucyjny wobec prawa europejskiego (część II)*..., s. 131 i n.

hipotetycznej interpretacji traktatu pozostają poza zakresem jego właściwości, „dopóki [ta praktyka – uwaga aut.] nie przejawia się w postaci konkretnych regulacji podlegających na mocy art. 188 Konstytucji kontroli sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny”⁸³⁸. Powyżej zacytowana teza świadczy wyraźnie o dopuszczeniu przez TK możliwości kontroli *ultra vires* szeroko na razie pojętej praktyki instytucji unijnych.

Możliwość kontroli aktów *ultra vires* przez TK dopuścił również J. Kranz, stwierdzając, iż „sądy konstytucyjne nie mogą badać legalności norm prawa Unii, a jedynie orzekać, czy mieszczą się one w ramach powierzonych Unii kompetencji”. Autor ten wskazał przy tym na możliwości rozwiązywania ewentualnego konfliktu zgodnie z zasadą lojalnej współpracy, która winna być uwzględniona zarówno przez sądy krajowe, jak i ETS. Sposobem rozwiązania takiego konfliktu może być także zaskarżenie aktu do TS UE, zmiana normy prawa UE, zmiana normy konstytucyjnej, a nawet wystąpienie z UE⁸³⁹.

6.3. Podsumowanie

Zagadnienie skuteczności w państwach członkowskich aktów przyjętych przez instytucje organizacji międzynarodowej bez wystarczającej podstawy traktatowej stanowi niewątpliwie przedmiot zainteresowania wielu sądów konstytucyjnych, będąc tym samym elementem współkształtującym europejskie prawo konstytucyjne⁸⁴⁰. M. Wendel stwierdza, iż instytucja ta jest przykładem migracji idei konstytucyjnych. Źródłem tej idei pozostaje orzecznictwo FTK, przejęte m.in. przez duński Sąd Najwyższy w wyroku w sprawie Traktatu z Maastricht, a także – jak uważa M. Wendel – przez polski TK w wyroku w sprawie Traktatu akcesyjnego⁸⁴¹.

Należy jednak zauważyć, iż istnieją diametralne różnice pomiędzy doktryną FTK i TK w przedmiotowym zakresie. Doktryna FTK, rozwijana co najmniej od 20 lat, została sprecyzowana w trzech fundamentalnych orzeczeniach: w sprawie Traktatu z Maastricht, Traktatu z Lizbony oraz postanowieniu *Honeywell*. W świetle tych orzeczeń kontrola *ultra vires* obok kontroli poszanowania tożsamości konstytucyjnej, w skład której wchodzi zarówno standardy demokracji, jak i ochrony praw podstawowych, stanowi obecnie najważniejsze ograniczenie dla członkostwa RFN w UE. Biorąc pod uwagę pierwszy wniosek FTK o wydanie orzeczenia prejudycjalnego przez TS UE, nie będzie to ograniczenie wyłącznie o znaczeniu doktrynalnym, lecz wręcz przeciwnie – można oczekiwać, iż kontrola *ultra vires* będzie w praktyce współkształtować członkostwo państwa w UE.

TK natomiast na razie nie postrzega kontroli *ultra vires* jako istotnego elementu ochrony suwerenności w procesie integracji europejskiej, choć powyżej przedstawiona lapidarna teza z wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony świadczy wyraźnie o tym, iż TK taką kontrolą w ramach swojej właściwości na podstawie art. 188 Konstytucji dopuszcza.

⁸³⁸ Wyrok TK w sprawie K 32/09, teza III.2.6; K. Wójtowicz, *Kontrola konstytucyjności...*, s. 523; por. T.T. Koncewicz, *Trybunał Konstytucyjny wobec prawa europejskiego (część II)...*, s. 133 i n.

⁸³⁹ J. Kranz, *Przekazanie kompetencji...*, s. 55.

⁸⁴⁰ C.D. Classen, *Nationales Verfassungsrecht...*, nb. 754. Między innymi wyrok duńskiego Sądu Najwyższego, EuGRZ 1999, s. 49, wyrok czeskiego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2012 r., w sprawie Pl. ÚS 5/12, *Landtova*, omówiony m.in. przez J. Komárek, *op. cit.*, s. 323.

⁸⁴¹ M. Wendel, *Lisbon Before the Courts...*, s. 130.

7. Zasady przenoszenia lub przekazywania praw władczych i kompetencji na WE lub UE w orzecznictwie FTK i TK

Przeniesienie lub przekazanie praw władczych i kompetencji organów władzy państwowej stanowi w świetle zarówno art. 24 ust. 1 UZ, art. 23 ust. 1 UZ, jak i art. 90 ust. 1 Konstytucji podstawową instytucję prawa konstytucyjnego pozwalającą na uczestniczenie państwa w organizacji międzynarodowej typu ponadnarodowego. W związku z powyższym Trybunały Konstytucyjne sformułowały warunki zarówno o charakterze materialnym, jak i formalnym, którym proces przenoszenia musi odpowiadać. Warunki te niewątpliwie mają na celu ochronę suwerenności i tożsamości konstytucyjnej państwa i są zarazem warunkami członkostwa państwa w UE.

7.1. Zasady przenoszenia praw władczych w orzecznictwie FTK

FTK w swoich orzeczeniach, poczynając od końca lat 60. XX w., zarówno zdefiniował istotę przeniesienia praw władczych, jak i sformułował warunki ich przenoszenia. W postanowieniu w sprawie rozporządzeń EWG FTK zawarł krótkie, ale zasadnicze wywody, charakteryzujące proces przenoszenia praw władczych oraz skutki tego procesu. W świetle wywodów FTK państwa członkowskie wyzbyły się, zrzekły się (niem. *entäußern*) na rzecz utworzonej przez nie Wspólnoty praw władczych, które są wykonywane przez instytucje wspólnotowe w ramach ich kompetencji traktatowych. Skutkiem przeniesienia tych praw jest powstanie nowej władzy publicznej o charakterze niezależnym i samodzielnym w stosunku do państw członkowskich. Władza ta tworzy również autonomiczny porządek prawny⁸⁴². Te pierwsze wypowiedzi FTK odnośnie do procesu przenoszenia praw władczych i skutków tego procesu były zgodne z tworzoną dopiero w tym czasie przez TS WE doktryną prawa wspólnotowego, a w szczególności zasadą autonomiczności prawa wspólnotowego. Warto zauważyć, że w omawianym orzeczeniu FTK przejął częściowo tok wyводу oraz pojęcia stosowane w wyroku TS WE w sprawie *Costa v. ENEL*. FTK wskazuje zresztą na ten wyrok w uzasadnieniu. Szczególnie istotne wydaje się przy tym uznanie autonomiczności i ponadnarodowości zarówno władzy instytucji międzyrządowej, jak i prawa wspólnotowego. Warto zauważyć, iż FTK zastosował zarówno pojęcie przeniesienia, jak i, co prawda tylko jednokrotnie, pojęcie wyzbycia się praw władczych. Konsekwentne zastosowanie tego ostatniego mogłoby prowadzić do przyjęcia tezy o nieodwracalności procesu przenoszenia praw władczych. H. Spanner, analizując omawiane postanowienie, stwierdził m.in., iż w wyniku przeniesienia praw władczych nie powstają kompetencje konkurujące EWG i RFN, a wyłączny porządek prawny EWG obejmujący prawo pierwotne i prawo pochodne⁸⁴³.

W następnych orzeczeniach FTK nie potwierdził tezy o nieodwracalności procesu przenoszenia, podkreślając w tym zakresie nadrzędność państw członkowskich jako władców traktatów, którzy kierują procesem integracji zgodnie ze swoją wolą i krajowymi rozwiązaniami konstytucyjnymi.

⁸⁴² Postanowienie FTK w sprawie rozporządzeń EWG, teza 13; I. Pernice odczytuje tezy odnoszące się do władzy wspólnotowej jako przyznanie jej statusu władzy ustrojodawczej, konstytuującej, *idem*, *Europäisches und nationales Verfassungsrecht...*, s. 150.

⁸⁴³ H. Spanner, *op. cit.*, s. 507 i n.

W postanowieniu *Milchpulver* FTK stwierdził, iż art. 24 ust. 1 UZ w świetle właściwej wykładni stanowi nie tylko, iż przenoszenie praw władczych na instytucję międzyrządową jest w ogóle dopuszczalne, ale także stanowi, iż akty władcze organów instytucji międzyrządowej, w tym wyrok TS WE, powinny być uznawane przez podmiot dysponujący uprzednio w sposób wyłączny prawami władczymi⁸⁴⁴. W świetle powyższych wywodów państwo w momencie przystąpienia do Wspólnot traci wyłączność w zakresie sprawowania władzy, którą następnie dzieli z tymi Wspólnotami. J.A. Frowein, poszukując podstawy prawnej dla pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed prawem krajowym, wskazał właśnie na wyżej przedstawioną tezę z orzeczenia *Milchpulver*. Art. 24 ust. 1 UZ ma więc stanowić podstawę pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed prawem krajowym⁸⁴⁵.

W postanowieniu *Solange I* FTK ograniczył swoje otwarte podejście do procesu przenoszenia praw władczych, stwierdził bowiem, iż nie może być ono rozumiane dosłownie. Art. 24 ust. 1 UZ, jak każdy przepis konstytucji o podobnym charakterze, musi być bowiem rozumiany i interpretowany w kontekście jej całości. W świetle art. 24 ust. 1 UZ nie jest bowiem możliwa taka zmiana konstytucji, która prowadziłaby do naruszenia tożsamości obowiązującej konstytucji i podważałaby jej fundamentalne struktury. FTK stwierdził ponadto, iż art. 24 UZ właściwie nie upoważnia do przeniesienia praw władczych, lecz otwiera krajowy porządek prawny (przy wspomnianym powyżej ograniczeniu) w ten sposób, iż RFN nie sprawuje już wyłącznego władztwa na terytorium stosowania UZ, a dopuszcza się obowiązywanie i stosowanie prawa pochodzącego z innego źródła niż władztwo państwowe⁸⁴⁶. Powyższa teza, a zwłaszcza stwierdzenie, iż „RFN nie sprawuje już wyłącznego władztwa”, wskazuje, iż FTK nie przyjął „nieodwracalności” procesu przenoszenia praw władczych, a raczej skłania się ku przyjęciu tezy, iż państwa członkowskie są podmiotami sprawującymi pełną kontrolę na przebiegiem tego procesu. R.Ch. v. Ooyen jest zdania, iż powyższe tezy są wyrazem eurosceptycznego podejścia niemieckich sędziów konstytucyjnych i mają na celu ochronę suwerenności państwa narodowego⁸⁴⁷.

Istotne tezy co do przenoszenia praw władczych na instytucję międzyrządową znalazły się w orzeczeniu *EUROCONTROL I*, w którym FTK stwierdził, iż art. 24 ust. 1 UZ pozostawia ustawodawcy szeroki zakres swobody decyzji, czy i w jakim zakresie przenieść na instytucję międzyrządową prawa władcze oraz w jaki sposób ta instytucja powinna być ukształtowana pod względem prawnym i organizacyjnym, jeśli chodzi o zapewnienie ochrony prawnej⁸⁴⁸. W orzeczeniu *EUROCONTROL I* znalazły się również istotne wywody dotyczące przesłanek formalnych przenoszenia praw władczych. Mianowicie FTK stwierdził, iż warunku przeniesienia praw w ustawie należy przestrzegać w sposób ścisły, ze względu na związane z tym procesem zmiany konstytucyjnie określonego porządku kompetencyjnego. Mogą mieć one miejsce jedynie za zgodą ustawodawcy wyrażoną w ustawie, a istotne zmiany programu integracyjnego zawartego w traktacie założycielskim muszą być przedmiotem

⁸⁴⁴ Postanowienie FTK *Milchpulver*, teza 95.

⁸⁴⁵ J.A. Frowein, *Europäisches Gemeinschaftsrecht und Bundesverfassungsgericht...*, s. 197.

⁸⁴⁶ Postanowienie FTK *Solange I*, teza 43; A. Bleckmann stoi na stanowisku, iż otwarcie krajowego systemu prawa nie jest skutkiem przeniesienia praw władczych, a zupełnie nową funkcją art. 24 ust. 1 UZ, *idem*, *op. cit.*, s. 81. Powyższa interpretacja nie przyjęła się jednak w doktrynie.

⁸⁴⁷ R.Ch. v. Ooyen, *op. cit.*, s. 17 i n.

⁸⁴⁸ Postanowienie FTK *EUROCONTROL I*, teza 88.

ponownej zgody wyrażonej w ustawie⁸⁴⁹. Należy zwrócić uwagę na powyższe wywody, gdyż stają się one w sposób szczególny aktualne w związku z rozwiązaniami dotyczącymi procedury zmiany traktatów, wprowadzonymi przez Traktat z Lizbony.

W postanowieniu *Solange II* FTK stwierdził, iż konstytucyjnoprawna możliwość przeniesienia praw władczych nie oznacza automatycznie ani bezpośredniego obowiązku i stosowania prawa wspólnotowego, ani tym bardziej pierwszeństwa tego prawa przed prawem krajowym. W ten sposób FTK zanegował do pewnego stopnia automatyzm w przyjmowaniu przez państwa członkowskie bezpośredniego stosowania i pierwszeństwa stosowania postulowanego przez TS WE, opartego na zasadzie autonomiczności władzy wspólnotowej oraz zasadzie lojalności państw członkowskich i zasady efektywności prawa wspólnotowego. W literaturze wskazuje się również, iż w omawianym orzeczeniu sędziowie FTK zastosowali zarówno sformułowanie „przeniesienie praw władczych”, jak również „otwarcie niemieckiego porządku prawnego”. To ostatnie przez niektórych przedstawicieli doktryny traktowane jest nie jako skutek przeniesienia praw władczych, ale jako wyraz tezy o czasowym i ograniczonym ograniczeniu władztwa, które oznacza jedynie „zawieszenie suwerenności”, która w każdym momencie może podlegać aktualizacji⁸⁵⁰.

7.1.1. Zasady przenoszenia praw władczych w wyroku w sprawie Traktatu z Maastricht

W wyroku dotyczącym Traktatu z Maastricht FTK poruszył wiele zagadnień związanych bezpośrednio i pośrednio z tym procesem przenoszenia praw na UE, m.in.: zanalizował podstawę przenoszenia praw władczych, skutki tego procesu dla funkcjonowania organów państwa członkowskiego, w szczególności pod kątem zachowania zasady demokracji, dopuszczalny zakres przenoszonych praw władczych wraz z wymogiem precyzyjnego określenia zakresu przenoszonych praw, a także aspekty formalne przeniesienia praw w ustawie wyrażającej zgodę na związanie się umową międzynarodową.

FTK stwierdził, iż nowa klauzula limitacyjna – art. 23 ust. 1 UZ dopuszcza członkostwo RFN w połączeniu państw, które może podejmować działania władcze, a także upoważnia do przyznania UE możliwości sprawowania własnych kompetencji władczych. Z jednej strony przekazanie organizacji ponadnarodowej tychże praw skutkuje tym, iż wybrany przez naród organ przedstawicielski oraz obywatele posiadający prawa wyborcze tracą wpływ na polityczny proces kształtowania woli i podejmowania decyzji. Z drugiej strony państwo członkowskie, a wraz z nim jego obywatele zyskują, poprzez udział w kształtowaniu woli wspólnoty, możliwość wywierania wpływu na sposób realizacji wspólnych celów europejskich i tym samym celów własnych. Wynik tego procesu ma charakter wiążący dla państw członkowskich i dlatego wymaga uznania własnego nim związania. Przekazanie kompetencji władczych powoduje, że ich sprawowanie nie jest już wyłącznie zależne od woli tego państwa, nie może to jednak być postrzegane jako naruszenie zasady demokracji, a tym bardziej zasady otwartości integracyjnej UZ, do której dążył ustrojodawca w 1949 r. i co zostało w sposób wyraźny przewidziane w tekście UZ⁸⁵¹.

⁸⁴⁹ *Ibidem*, teza 105 i n.; R. Stettner, *op. cit.*, s. 570 i n.

⁸⁵⁰ R.Ch. v. Ooyen, *op. cit.*, s. 21.

⁸⁵¹ Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Maastricht, tezy 93–94.

Ze względu na znaczenie dla ustroju RFN zasady demokracji i związanej z nim konieczności zachowania przez parlament krajowy zadań i kompetencji o istotnym znaczeniu, upoważnienie organizacji międzynarodowej do wykonywania kompetencji w sposób ogólny stanowi naruszenie art. 38 UZ. Ze względu jednak na specyfikę procedury uzgadniania tekstu umowy międzynarodowej nie musi ona odpowiadać wymogom szczegółowości i precyzji formułowanym w stosunku do ustawy. Decydujące jest to, czy członkostwo RFN i wynikające z tego prawa i obowiązki – zwłaszcza działalność WE wywołująca bezpośrednie skutki w krajowej przestrzeni prawnej – jest dla ustawodawcy krajowego w sposób dostatecznie przewidywalny określona w traktacie i poprzez to w sposób wystarczający unormowana w ustawie wyrażającej zgodę na związanie się traktatem. Oznacza to jednocześnie, iż późniejsze zmiany programu integracyjnego zawartego w TUE nie są objęte ustawą wyrażającą zgodę na związanie się traktatem. Z powyższą tezą wiąże się kompetencja FTK do kontroli aktów *ultra vires*⁸⁵².

Jednocześnie analiza postanowień TUE doprowadziła FTK do wniosku, iż Traktat odpowiada wymogom szczegółowości i precyzyjności, ponieważ w sposób wystarczająco dokładny normuje możliwość korzystania z przekazanych praw władczych. Stanowi to podstawę przyjęcia odpowiedzialności parlamentarnej za tę umowę w formie ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację tej umowy⁸⁵³.

Jedną z istotnych przesłanek przenoszenia praw władczych jest ich określenie w sposób szczegółowy i precyzyjny. W powyżej zamieszczonych tezach FTK wielokrotnie podkreślał, iż program integracyjny zawarty w traktacie musi być wystarczająco określony, a upoważnienie blankietowe do wykonywania przez instytucję międzynarodową praw władczych nie jest dopuszczalne. Jednocześnie FTK bierze pod uwagę specyfikę współpracy międzynarodowej, mianowicie jest świadomy tego, iż program integracyjny musi być do pewnego stopnia ogólny – pozostawiać instytucji międzyrządowej pewną swobodę podejmowania decyzji.

Bardzo użyteczną konstrukcję dla zrozumienia stanowiska FTK w omawianej sprawie przedstawił K. Schneider. Wyróżnia on program integracyjny i proces integracji. Program integracyjny zawarty zostaje w umowie międzynarodowej stanowiącej podstawę współpracy między państwami. Natomiast proces integracyjny odbywa się na podstawie programu integracyjnego i w jego ramach, ale na podstawie decyzji podejmowanych przez instytucję międzynarodową. Przedmiotem odpowiedzialności integracyjnej sprawowanej w pierwszym rzędzie przez parlament, a następnie przez sąd konstytucyjny jest zgodność programu integracyjnego z UZ, zarówno pod kątem zgodności z przesłankami materialnymi odpowiednio z art. 23 ust. 1 zd. 1 i art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ, a także przesłanką określoności. Natomiast proces integracyjny, którego realizacja odbywa się na podstawie decyzji podjętej przez instytucję międzyrządową, musi mieścić się w ramach programu integracyjnego⁸⁵⁴. W związku z powyższym zasadnicze znaczenie ma sprawowanie odpowiedzialności konstytucyjnej zarówno przez parlament, jak i sąd konstytucyjny – po pierwsze, w związku z ustanowieniem programu integracyjnego lub w związku z jego zmianą, a po drugie,

⁸⁵² *Ibidem*, teza 106.

⁸⁵³ *Ibidem*, teza 116.

⁸⁵⁴ K. Schneider, *op. cit.*, s. 211 i n.

w związku z kontrolą, czy decyzje podejmowane przez instytucje unijne co do procesu integracyjnego mieszczą się w ramach programu integracyjnego.

7.1.2. Ograniczenia w przenoszeniu praw władczych w świetle wyroku FTK w sprawie Traktatu z Lizbony

Obok wielu innych elementów doktryny wykorzystywanych w celu ochrony *status quo* państwowości niemieckiej FTK w wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony określił dopuszczalny zakres przenoszenia praw władczych. Stwierdził on, co prawda, iż zachowanie suwerenności w procesie integracji europejskiej nie wymaga, by państwo zatrzymało uprzednio określoną liczbę lub rodzaj kompetencji – w doktrynie wskazuje się, iż dzięki temu zdemitologizowane zostanie zagadnienie, ile kompetencji – 50%, 80% – może w świetle UZ zostać przeniesionych na UE⁸⁵⁵. Ponadto FTK stwierdził, iż na podstawie art. 23 ust. 1 zd. 1 UZ RFN jest uprawniona do udziału w rozwoju UE obejmującej nie tylko unię gospodarczą i walutową, ale także unię polityczną, która implikuje wspólne wykonywanie władzy publicznej, łącznie z ustawodawczą, również w zakresie kompetencji uznawanych tradycyjnie za przynależne państwu, szczególne jeśli chodzi o koordynację transgranicznych stanów faktycznych w celu zagwarantowania wspólnej przestrzeni gospodarki i prawa, w której możliwy jest rozwój obywatela Unii. Z drugiej jednak strony połączenie europejskie na podstawie traktatowej unii suwerennych państw nie może być urzeczywistniane w ten sposób, że państwom członkowskim nie pozostanie wystarczająca przestrzeń dla politycznego ukształtowania stosunków gospodarczych, kulturowych i społecznych, do których należą: obywatelstwo, monopol sprawowania władzy cywilnej i wojskowej, przychody i wydatki, łącznie z zaciąganiem kredytów, ograniczenia praw podstawowych, takich jak pozbawienie wolności. Do istotnych obszarów należą również zagadnienia kulturowe obejmujące język, ukształtowanie relacji w rodzinie i szkolnictwie, wolność opinii, prasy i zgromadzeń, a także wolność światopoglądu. FTK, oprócz powyższego wyliczenia, szczegółowo omówił dziedziny istotne zwłaszcza z punktu widzenia zdolności państwa do demokratycznego samostanowienia: 1) decyzje o materialnym i procesowym prawie karnym, 2) podejmowanie decyzji o stosowaniu przymusu policyjnego wewnątrz państwa i militarnego w stosunkach zewnętrznych, 3) zasadnicze decyzje o przychodach i wydatkach, 4) ukształtowanie warunków życia zgodnie z zasadą państwa socjalnego, 5) istotne decyzje kulturowe odnoszące się do prawa rodzinnego, systemu szkolnictwa i edukacji, a także relacji ze wspólnotami religijnymi⁸⁵⁶. FTK nie uzasadnia przy tym, dlaczego akurat te prawa władcze są konieczne do zachowania państwowości, przy czym zakres tych praw jest bardzo szeroki. Ponadto UE w tych dziedzinach podejmuje już pewne działania, które nie budzą zasadniczo zastrzeżeń o charakterze konstytucyjnoprawnym⁸⁵⁷. Tak więc FTK pozostawia niemieckim organom politycznym ograniczony zakres swobody, jeśli chodzi o przenoszenie w przyszłości praw władczych na UE⁸⁵⁸. C.D. Classen wskazuje, iż FTK

⁸⁵⁵ F.C. Mayer, *op. cit.*, s. 716.

⁸⁵⁶ Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Lizbony, tezy 248–252 i n.; M. Bainczyk, *Zasada demokracji jako źródło warunków uczestnictwa Republiki Federalnej Niemiec... (cz. I)...*, s. 35.

⁸⁵⁷ Ch. Tomuschat, *Lisbon – Terminal of the European Integration Process?...*, s. 272.

⁸⁵⁸ K.P. Sommermann, *Integrationsgrenzen des Grundgesetzes...*, s. 210.

wprowadza te rozwiązania po to, by w przyszłości móc przeciwdziałać niezgodnemu z UZ rozwojowi prawa unijnego, w szczególności np. jeśli chodzi o prawo wyznaniowe w związku z art. 21 Karty Praw Podstawowych⁸⁵⁹, ale także prawo mediów czy prawo rodzinne⁸⁶⁰. Niektórzy przedstawiciele doktryny jednoznacznie pozytywnie oceniają powyższe tezy FTK jako przeciwdziałanie powolnej erozji obszarów ustawodawstwa zastrzeżonych dla państwa, które mają istotne znaczenie dla zachowania demokracji na poziomie krajowym⁸⁶¹.

Powyższe wyliczenie obszarów istotnych dla zachowania przez państwo suwerenności zostały zawarte w części wstępnej uzasadnienia. Natomiast FTK jeszcze raz odniósł się do zakresu przeniesionych na UE praw władczych na podstawie ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację Traktatu z Lizbony, kontrolując tym razem zgodność tej ustawy z UZ w kontekście konkretnych przepisów zawartych w przedmiotowym Traktacie. W tym fragmencie uzasadnienia zostały również zawarte konkretne zalecenia, co do interpretacji tych przepisów, a przede wszystkim sposobu ich wykonywania przez konstytucyjne organy RFN w związku z ponoszeniem przez te organy odpowiedzialności integracyjnej. FTK wskazał, iż Traktat z Lizbony poszerza zakres działań politycznych podejmowanych przez połączenie integracyjne w następujących obszarach: 1) współpraca sądowa w sprawach karnych, 2) współpraca sądowa w sprawach cywilnych, 3) wspólna obrona, 4) sprawy socjalne. Jednakże kompetencje te mogą i muszą być wykonywane przez instytucje UE w taki sposób, iż na poziomie krajowym pozostaną kompetencje o istotnym znaczeniu, zarówno jeśli chodzi o ich zakres, jak i treść, co stanowi prawną i faktyczną przesłankę istnienia żywej demokracji w państwach członkowskich. Przy zachowaniu powyższej wykładni nowe kompetencje nie są „elementami państwowotwórczymi”, które przy oglądzie całościowym mogłyby w sposób istotny w sensie konstytucyjnoprawnym naruszać suwerenną państwowość republiki niemieckiej. W celu konstytucyjnoprawnej oceny zakresu przeniesionych kompetencji znaczenie ma nie ich ilość, ale zachowanie przez RFN istotnego wpływu na zasadnicze obszary prawodawstwa i życia społecznego⁸⁶².

Kolejną polityką, w ramach której na podstawie Traktatu z Lizbony doszło do rozszerzenia kompetencji UE, była wspólna polityka handlowa. W związku z poszerzeniem zakresu kompetencji wyłącznej UE o zagraniczne inwestycje bezpośrednie, handel usługami i handlowe aspekty własności intelektualnej FTK dokonał analizy wpływu tych zmian m.in. na pozycję RFN w ramach Światowej Organizacji Handlu. W szczególności wskazał, iż reprezentowanie UE w WTO przez Komisję nie powinno oznaczać braku aktywności państw członkowskich, które zdaniem FTK powinny aktywnie brać udział w międzynarodowej debacie na temat handlu, a następnie przedstawiać jej wyniki na poziomie krajowym. W związku z powyższym rząd federalny jest zobowiązany do przekazywania Bundestagowi i Bundesratowi informacji o tematyce kolejnych rund rozmów dotyczących handlu światowego, a także o ustaleniach Rady dotyczących ich prowadzenia w rozumieniu art. 218 ust. 2 TFUE. Udzielanie powyższych informacji stanowi nie tylko realizację ogólnego obowiązku informacyjnego rządu federalnego, ale także realizację jego odpowiedzialności

⁸⁵⁹ Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r., s. 391.

⁸⁶⁰ C.D. Classen, *Legitime Stärkung...*, s. 888 i n.

⁸⁶¹ K.F. Gräditz, Ch. Hillengruber, *op. cit.*, s. 879 i n.

⁸⁶² Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Lizbony, teza 351.

integracyjnej, gdyż informacje te pozwolą Bundestagowi na dokonanie kontroli zachowania programu integracyjnego⁸⁶³. Kolejnym zagadnieniem poddanym analizie w związku ze zmianami wprowadzanymi we wspólnej polityce handlowej było zagadnienie inwestycji bezpośrednich, mające niebagatelne znaczenie dla gospodarki RFN, biorąc pod uwagę stopień zaangażowania kapitału niemieckiego za granicą. W związku z tym FTK przyjął restryktywną wykładnię nowych przepisów traktatowych. Zdaniem FTK art. 207 ust. 1 TFUE dotyczy jedynie przypadku nabycia przedsiębiorstwa, a wobec tego umowy międzynarodowe mające na celu ochronę innego rodzaju inwestycji powinny w dalszym ciągu być zawierane jako umowy mieszane. Ponadto zmiany w zakresie kompetencji UE nie wpływają na ważność do tej pory zawartych umów dwustronnych pomiędzy RFN a państwami trzecimi, których celem była ochrona inwestycji bezpośrednich⁸⁶⁴.

Następnym zagadnieniem budzącym wątpliwości skarżących była kwestia zgodności zacieśniania współpracy w zakresie wspólnej polityki obronnej z konstytucyjnym zastrzeżeniem prawa parlamentu do podejmowania decyzji o użyciu armii poza granicami RFN. FTK wskazał jednak, iż nawet przy rozszerzającej wykładni art. 43 ust. 2 TUE decyzja Rady w tej sprawie musi być podejmowana jednomyślnie, co z punktu widzenia niemieckiego prawa konstytucyjnego oznacza, iż przedstawiciel RFN w Radzie musi sprzeciwić się podjęciu każdej decyzji, która naruszałaby lub miała na celu obejście wspomnianego powyżej zastrzeżenia konstytucyjnego⁸⁶⁵.

Powyżej przedstawione ograniczenia w przenoszeniu praw władczych podlegały krytyce w literaturze przedmiotu. A. Proelss wskazywał, iż wspomniane ograniczenia zostały wprowadzone w związku z kontrolą, czy doszło do naruszenia prawa skarżącego z art. 38 ust. 1 UZ. Zdaniem tego autora kontrola ta była zbyt intensywna i przeprowadzona niezgodnie z zasadą trójpodziału władzy, gdyż w świetle uzasadnienia FTK nie pozostawił wystarczającej swobody podejmowania decyzji dla organów władzy ustawodawczej i wykonawczej. W omawianym przypadku zasada demokracji powinna mieć zastosowanie nie tylko do oceny, czy parlament krajowy zachowuje w procesie integracji europejskiej swoją pozycję ustrojową, ale także do oceny podziału praw władczych pomiędzy organy konstytucyjne, w tym pomiędzy władzę ustawodawczą i wykonawczą oraz władzę sądowniczą⁸⁶⁶. Ch. Tomuschat prezentuje podobną opinię, wskazując, iż przyjęta przez FTK wykładnia art. 38 ust. 1 UZ powoduje, iż kontrola *ratione materiae* FTK jest właściwie nieograniczona, a członkostwo w WTO może prowadzić do potencjalnego naruszenia prawa wyborczego skarżących⁸⁶⁷.

M. Wendel zwrócił natomiast uwagę na wyraźnie polemiczne w stosunku do powyżej przedstawionego wyliczenia praw władczych niepodlegających przeniesieniu tezy czeskiego Trybunału Konstytucyjnego zawarte w tzw. drugim wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony. Czeski Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., iż *a priori* nie można sformułować ka-

⁸⁶³ *Ibidem*, teza 375; pozytywnie te zmiany ocenia C.D. Classen ze względu na wzrost znaczenia współpracy w organizacjach międzynarodowych dla gospodarki krajowej, która to jednak jest przede wszystkim przedmiotem działalności rządu federalnego, co prowadzi do ograniczenia znaczenia Bundestagu, *idem*, *Legitime Stärkung...*, s. 888; F.C. Mayer, *op. cit.*, s. 716.

⁸⁶⁴ Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Lizbony, tezy 379–380.

⁸⁶⁵ *Ibidem*, teza 388.

⁸⁶⁶ A. Proelss, *op. cit.*, s. 252 i n.

⁸⁶⁷ Ch. Tomuschat, *Lisbon – Terminal of the European Integration Process?* ..., s. 268 i n.

talogu kompetencji niepodlegających przekazaniu, gdyż jest to zagadnienie o charakterze politycznym, w którym swobodę decyzji posiadać powinna zasadniczo legislatura⁸⁶⁸.

7.2. Zasady przekazywania kompetencji w orzecznictwie TK

Zasady przekazywania kompetencji na rzecz organizacji międzynarodowej w trybie art. 90 Konstytucji są wraz z zasadą suwerenności oraz zasadą nadrzędności Konstytucji podstawowym środkiem kształtowania przez TK warunków uczestnictwa państwa w UE. Biorąc pod uwagę fakt, iż art. 90 Konstytucji zawiera *expressis verbis* bardzo ograniczone warunki materialne przekazania kompetencji, a większa część przepisów dotyczy kwestii proceduralnych, to doktryna orzecznicza TK w tym zakresie jest bardzo obszerna. Można więc mówić o intensywnej, twórczej wykładni klauzuli integracyjnej przez TK. Art. 90 Konstytucji został twórczo zinterpretowany przez TK w powiązaniu z zasadą suwerenności i zasadą nadrzędności Konstytucji, stając się swoistą klauzulą limitacyjną, bowiem zachowanie wielu warunków przekazania kompetencji wynikających bezpośrednio z Konstytucji, bądź z niej wyinterpretowanych, dotyczących zarówno aspektów formalnych, jak i materialnych przekazania kompetencji, stało się wyrazem suwerenności oraz gwarancją jej zachowania przez RP.

Zagadnienie przekazania kompetencji było, obok zasady nadrzędności Konstytucji, zasadniczym zagadnieniem poruszonym w wyroku TK w sprawie Traktatu akcesyjnego. Zostało ono wyeksponowane już na poziomie tytułów punktów w części III uzasadnienia do wyroku: 2. *Kwestia nadrzędności Konstytucji RP (art. 8 ust. 1) a przekazanie kompetencji „w niektórych sprawach”*, 3. *Miejsce umów międzynarodowych o przekazaniu kompetencji w polskim systemie prawnym*, 4. *Zakres przekazania kompetencji organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu*, 8. *Przekazanie kompetencji Wspólnotom i Unii Europejskiej a suwerenność Rzeczypospolitej Polskiej i wspólne wartości konstytucyjne*. Powyższe tytuły wskazują również na ściśle powiązanie zagadnienia przekazania kompetencji z zasadą nadrzędności Konstytucji oraz zasadą suwerenności RP. Dlatego też, zgodnie z metodologią przyjętą przez TK, zagadnienia te zostały ze sobą powiązane i ujęte w jednym rozdziale niniejszej monografii.

Wspomniany powyżej związek pomiędzy zasadą suwerenności, zasadą nadrzędności Konstytucji oraz przeniesieniem kompetencji, pomimo upływu prawie 10 lat od wydania wyroku w sprawie Traktatu akcesyjnego nie traci na aktualności. W wyroku TK w sprawie Traktatu z Lizbony znalazł się obszerny punkt III.2 zatytułowany *Zagadnienie przekazania kompetencji „w niektórych sprawach” a nadrzędność Konstytucji w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*. Należy przy tym dodać, iż zasadniczym zagadnieniem omawianym w punkcie III.2 uzasadnienia nie jest zasada nadrzędności Konstytucji, a zasada suwerenności oraz zasada poszanowania tożsamości konstytucyjnej. Natomiast zagadnienie przekazywania kompetencji było poruszane we wszystkich podpunktach punktu III.2, niezależnie od ich tytułu.

Doktryna TK w przedmiotowym zakresie jest bardzo obszerna, dlatego też opierając się na kryteriach merytorycznych, wyodrębniono następujące zagadnienia będące przedmiotem orzecznictwa TK: warunki materialne przekazania kompetencji i skutki przekazania, warunki formalne przekazania kompetencji oraz ograniczenia przekazania kompetencji.

⁸⁶⁸ M. Wendel, *Lisbon Before the Courts...*, s. 127.

7.2.1. Warunki materialne przekazania kompetencji i skutki przekazania

Jak już wspomniano, ustrojodawca wprowadził do art. 90 Konstytucji bardzo lapidarnie sformułowane ograniczenie w przekazaniu przez Polskę kompetencji na rzecz organizacji międzynarodowej, mianowicie kompetencje organów władzy państwowej mogą zostać przekazane w niektórych sprawach. Warunek ten został doprecyzowany, a raczej twórczo rozwinięty przez TK w orzeczeniach dotyczących procesu integracji Polski w ramach UE. TK wyraźnie określił „ilość” oraz „jakość” kompetencji podlegających przekazywaniu, a także wymóg określoności przekazywanych kompetencji.

W sposób najbardziej pełny ograniczenia w przekazywaniu zostały określone przez TK w wyroku w sprawie Traktatu akcesyjnego oraz w sprawie Traktatu z Lizbony. Obszerna doktryna orzecznicza została podsumowana przez TK w wyroku dotyczącym zmiany art. 136 TFUE.

7.2.1.1. Wyrok TK w sprawie Traktatu akcesyjnego

W wyroku dotyczącym Traktatu akcesyjnego TK dokonał obszernej wykładni pojęcia przekazania kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach w powiązaniu z art. 8 Konstytucji, stwierdzając, iż zakazane jest przekazanie kompetencji, które podważyłoby sens istnienia bądź funkcjonowania któregośkolwiek z organów Rzeczypospolitej. W szczególności zakazane jest przekazanie: 1) ogółu kompetencji danego organu, 2) kompetencji w całości spraw w danej dziedzinie, 3) kompetencji co do istoty spraw określających gestię danego organu władzy państwowej, 4) przekazanie, które miałoby na celu obejście wymogów konstytucyjnych, a więc przy zachowaniu kilku kompetencji dla „pozoru”, 5) kompetencji stanowiących „rdzeń” uprawnień organu, umożliwiających suwerenne i demokratyczne stanowienie o losie RP⁸⁶⁹. W omawianej tezie TK nie precyzuje, czy chodzi wyłącznie o organy ustanowione w Konstytucji, czy także w ustawach. Stwierdzenie, że chodzi o kompetencje ukształtowane „na podstawie i w ramach Konstytucji”⁸⁷⁰ również nie rozwiązuje wyżej postawionej kwestii. Zwroty „sens istnienia bądź funkcjonowania” organu, „istota spraw określających gestię danego organu władzy”, a także kompetencje „dla pozoru” również pozostawiają TK swobodę dokonania samodzielnej oceny dopuszczalnego w świetle Konstytucji RP przekazania kompetencji⁸⁷¹; 6) przedmiotem przekazania nie może być upoważnienie do stanowienia aktów prawnych lub podejmowania decyzji, które byłyby sprzeczne z Konstytucją RP, 7) niedopuszczalne jest przekazanie kompetencji w zakresie, który powodowałby, iż Rzeczpospolita Polska nie może funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne⁸⁷². TK, omawiając dopuszczalny konstytucyjnie zakres przekazania kompetencji, odwołał się do orzeczeń dwóch sądów zagranicznych: wyroku z dnia 6 kwietnia 1998 r. w sprawie I 361/1997 *Carlsen przeciwko premierowi Danii* Sądu Najwyższego Królestwa Danii oraz wyroku FTK w sprawie Traktatu z Maastricht⁸⁷³.

⁸⁶⁹ Wyrok TK w sprawie K 18/04, tezy III.4.1, III.8.4.

⁸⁷⁰ *Ibidem*, teza III.8.2.

⁸⁷¹ S. Biernat, *Glosy do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11.5.2005 r.*, s. 196.

⁸⁷² Wyrok TK w sprawie K 18/04, teza III.4.5.

⁸⁷³ Krytycznie co do tego odwołania A. Wyrozska, *Prawo międzynarodowe i prawo Unii Europejskiej*..., s. 79 i n.

Następnym zagadnieniem zidentyfikowanym przez TK jako istotne dla przekazania jest zarówno wymóg określenia dziedziny, jak i zakresu kompetencji podlegających przekazaniu⁸⁷⁴. Wymóg w miarę precyzyjnego określenia kompetencji został powiązany z unijną zasadą kompetencji powierzonych, m.in. w punkcie III.4 uzasadnienia wyroku dotyczącego Traktatu akcesyjnego.

7.2.1.2. Wyrok TK w sprawie Traktatu z Lizbony

W wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony, podobnie jak w wyroku dotyczącym Traktatu akcesyjnego, warunki materialne w przekazywaniu kompetencji były wiodącym obok zasady suwerenności zagadnieniem omawianym przez TK, poruszonym prawie we wszystkich podpunktach części III.2 uzasadnienia, co, jak trafnie wskazuje T.T. Koncewicz, prowadzi do niejasności toku wyводу⁸⁷⁵. W punkcie III.2.1 TK, rozwijając zasadę poszanowania tożsamości konstytucyjnej, stwierdził, iż istnieje, choć trudna do określenia, kategoria kompetencji niepodlegających przekazaniu, a art. 90 Konstytucji i zawarte w nich granice przekazywania kompetencji pozostają gwarancją zachowania tożsamości konstytucyjnej Rzeczypospolitej. W punkcie III.2.2 uzasadnienia TK wskazał, iż przekazanie kompetencji jest podstawową konsekwencją procesu integracji europejskiej, jednocześnie jednak Zgromadzenie Narodowe, ustanawiając Konstytucję, podjęło decyzję o ograniczonym i warunkowym transferze kompetencji, a art. 90 Konstytucji stanowi „kotwicę normatywną” dla ochrony suwerenności. Powyżej przedstawione wypowiedzi miały jednak charakter rozproszony, powiązany zasadniczo z zasadą poszanowania tożsamości konstytucyjnej i zasadą suwerenności w procesie integracji europejskiej. Prócz tego TK poświęcił warunkom przekazywania kompetencji obszerny punkt uzasadnienia III.2.5. W punkcie tym przede wszystkim zostały powtórzone warunki sformułowane w wyroku z 2005 r., wzbogacone o nowe elementy.

1. Zakazane jest przekazanie kompetencji w drodze domniemania, gdyż zgodnie z zasadą państwa prawnego nie jest możliwe kreowanie kompetencji w drodze domniemania.
2. Wykluczona jest rozszerzająca interpretacja przekazywania kompetencji, gdyż stanowi ona wyjątek od zasady suwerenności państwa. W odniesieniu do tego punktu należy wskazać, iż bardziej zrozumiałym sformułowaniem jest zakaz rozszerzającej interpretacji kompetencji przekazanych, pojęcie to zostało zresztą zastosowane przez TK w następnych tezach. Stwierdził on, iż taka rozszerzająca interpretacja miałaby miejsce wówczas, gdy kompetencje zostały przekazane innemu podmiotowi niż organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu, lub w przypadku, gdy „zakresem kompetencji przekazanych zostałoby objęte uprawnienie do uznania za przekazane kompetencji nieobjętych przekazaniem”. Ta ostatnia teza jest wyjątkowo niejasna – można domniemywać, iż chodzi w tym przypadku o przekazanie kompetencji do kształtowania kompetencji, a więc kompetencji–kompetencji.

⁸⁷⁴ Wyrok TK w sprawie K 18/04, teza III.4.1.

⁸⁷⁵ T.T. Koncewicz, *Trybunał Konstytucyjny wobec prawa europejskiego (część II)*..., s. 125.

3. Zakaz rozszerzającej interpretacji kompetencji przekazanych został powiązany z zakazem zmiany Konstytucji poprzez przekazanie kompetencji. Miałoby to miejsce w przypadku obejścia przesłanek zawartych w art. 90 ust. 1 Konstytucji.
4. W wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony TK w kontekście przekazywania kompetencji potwierdził zasadę nadrzędności Konstytucji, wskazując, iż wykluczone jest przekazanie upoważnienia do stanowienia aktów prawnych lub podejmowania decyzji, które byłyby sprzeczne z Konstytucją⁸⁷⁶.
5. Przekazanie kompetencji nie oznacza bezwarunkowej akceptacji przyszłych zmian systemowych w prawie UE, a w szczególności nie może być rozumiane jako przesłanka dostosowania art. 90 ust. 1 Konstytucji do tych zmian, polegająca na rezygnacji z ograniczenia wynikającego z dopuszczenia przekazania kompetencji jedynie „w niektórych sprawach”⁸⁷⁷.
6. W wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony TK podkreślił gwarancyjny dla suwerenności narodu i państwa charakter ograniczeń zawartych w art. 90 Konstytucji i wyodrębnił warunki tworzące rdzeń tego przepisu. Należą do nich warunki dopuszczalności przekazania kompetencji, które muszą zostać spełnione, aby zapewnić zgodność przekazania z ustawą zasadniczą. Do tych warunków należą: a) przekazanie kompetencji jedynie na rzecz organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego, b) przekazanie kompetencji w niektórych sprawach, c) przekazanie kompetencji jedynie za zgodą parlamentu, ewentualnie suwerena działającego w trybie referendum ogólnokrajowego⁸⁷⁸.
7. Przedmiotem przekazania mogą być jedynie kompetencje wskazane w umowie, aczkolwiek granice kompetencji przekazanych nie są i nie mogą być ostre. Jednakże wykluczone jest przekazanie kompetencji o charakterze blankietowym oraz przekazanie kompetencji do kreowania kompetencji⁸⁷⁹.
8. Zasadnicze znaczenie dla ochrony suwerenności ma ograniczenie przekazywania kompetencji do „niektórych spraw”, co w interpretacji TK oznacza, iż nie może zostać naruszony rdzeń uprawnień, polegających na możliwości podejmowania w sposób suwerenny i demokratyczny decyzji o losie Rzeczypospolitej. Powyższa teza została zawarta zarówno w wyroku w sprawie Traktatu akcesyjnego, jak i w analizowanym orzeczeniu. W celu zrozumienia, co oznacza ów „rdzeń” uprawnień, należałoby powyższą tezę połączyć z wyliczeniem kategorii kompetencji, które w ogóle nie mogą podlegać przekazaniu.

Należy nadmienić, iż powyżej wymienione ograniczenia nie były przedmiotem kontrowersji w doktrynie prawa, która określiła je w podobny sposób już w okresie przedakcesyjnym⁸⁸⁰, a po przystąpieniu Polski do UE również podchodziła do nich w sposób aprobujący.

⁸⁷⁶ Wyrok TK w sprawie K 32/09, teza III.2.5.

⁸⁷⁷ *Ibidem*, teza III.2.6.

⁸⁷⁸ *Ibidem*.

⁸⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁸⁰ J. Barcz, *Akt integracyjny...*, s. 8 i n.

7.2.1.3. Wyrok TK w sprawie zmiany art. 136 TFUE

W wyroku dotyczącym trybu ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej w sprawie zmiany art. 136 TFUE TK dokonał wyczerpującej i najbardziej kompleksowej w swoim dotychczasowym orzecznictwie analizy pojęcia przekazania kompetencji. Została ona zawarta w pkt III.6. zatytułowanym *Przesłanki zastosowania trybu przewidzianego w art. 90 Konstytucji* i podzielona na następujące podpunkty: 6.2. *Przekazanie kompetencji jako przesłanka zastosowania art. 90 Konstytucji – ujęcie doktrynalne*; 6.3. *Art. 90 Konstytucji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*; 6.4. *Zakres stosowania procedury przewidzianej w art. 90 ust. 2 Konstytucji – przekazanie kompetencji organów władzy państwowej*; 6.5. *Kompetencja organu władzy państwowej*.

Analiza przekazania kompetencji w świetle dorobku doktryny nie jest, biorąc pod uwagę liczbę publikacji odnoszących się do tego tematu, obszerna i kończy się dosyć zaskakującym stwierdzeniem, iż rozumienie „przekazania kompetencji” nie jest w doktrynie jednolite, co prowadzi do odmiennych konkluzji co do zakresu jego zastosowania⁸⁸¹. Stwierdzenie to jest zaskakujące dlatego, iż cytowane w tym punkcie uzasadnienia poglądy przedstawicieli doktryny nie wykazywały diametralnych różnic, wręcz przeciwnie – należały one do wąskiego nurtu rozumienia przekazania kompetencji.

Następnie TK przystąpił do analizy swojego orzecznictwa odnoszącego się do art. 90 Konstytucji. Omówienie orzecznictwa, znacznie obszerniejsze od części poświęconej doktrynie, zawierało streszczenie poglądów TK dotyczących pojęcia „przekazania kompetencji” zawartych w wyrokach w sprawie Traktatu akcesyjnego oraz Traktatu z Lizbony, a także pojęcia „aktualizacji kompetencji” wprowadzonego w wyroku TK z 18 lutego 2009 r. w sprawie ustawy z dnia 10 lipca 2008 r. o upoważnieniu Prezydenta RP do złożenia oświadczenia o uznaniu właściwości TS UE na podstawie art. 35 ust. 2 TUE. Ponadto TK przytoczył definicję kompetencji sformułowaną w związku z art. 189 Konstytucji w postanowieniu z 20 maja 2009 r.⁸⁸² W konkluzji tej tezy uzasadnienia TK stwierdził, iż ocena charakteru umowy międzynarodowej oraz zaistnienia przesłanek określonych w art. 90 Konstytucji dokonywana jest przez Trybunał Konstytucyjny *a casu ad casum*⁸⁸³. Po analizie doktryny oraz dotychczasowego orzecznictwa TK przystąpił do rozwinięcia doktryny konstytucyjnej w przedmiotowym orzeczeniu. W punkcie III.6.4 znalazło się istotne z punktu widzenia tematu monografii stwierdzenie, iż art. 90 Konstytucji jako klauzula integracyjna – miał umożliwić akcesję do UE, natomiast po akcesji Polski do UE art. 90 Konstytucji stał się „klauzulą europejską, czyli przepisem określającym zasady funkcjonowania Polski w UE”. W związku z powyższym stwierdzeniem, biorąc pod uwagę tylko dotychczas rozstrzygane sprawy przez TK dotyczące integracji w ramach UE, można mieć duże wątpliwości, czy tak lapidarnie sformułowany przepis prawa rzeczywiście określa zasady funkcjonowania Polski w UE.

W następnej tezie uzasadnienia TK stwierdza, iż w związku z art. 90 Konstytucji powstają dwa istotne 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

⁸⁸¹ Wyrok TK w sprawie K 33/12, teza III.6.2.

⁸⁸² Postanowienie TK w sprawie Kp 3/08.

⁸⁸³ Wyrok TK w sprawie K 33/12, teza III.6.3.4.

Konstytucji; po drugie, czy są kompetencje, których przekazywać nie można, przy czym dla rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy znaczenie ma odpowiedź na pierwsze pytanie⁸⁸⁴. TK, opierając się na swoim dotychczasowym orzecznictwie, stwierdził, iż art. 90 Konstytucji należy zastosować: 1) w wypadku modyfikacji zakresu kompetencji przekazanych, 2) rozszerzenia zakresu kompetencji, 3) przekazania kompetencji w innej formie niż w umowie międzynarodowej. Tryb z art. 90 Konstytucji nie ma natomiast zastosowania w przypadku aktualizacji kompetencji. Analizując powyższe tezy, należy zwrócić uwagę, iż TK odróżnia modyfikację sposobu wykonywania kompetencji – nie występuje przesłanka zastosowania art. 90 Konstytucji, od modyfikacji zakresu kompetencji – konieczne jest zastosowanie art. 90 Konstytucji⁸⁸⁵.

Podsumowując część uzasadnienia dotyczącą pojęcia przekazania kompetencji, TK wyodrębnił następujące przesłanki zastosowania art. 90 Konstytucji: „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”⁸⁸⁶. Przyjęta przez TK wykładnia przekazania kompetencji ma charakter wąski, zwłaszcza z uwagi na ograniczenie jego zastosowania do przypadków, gdy chodzi o kompetencje władcze o charakterze prawodawczym. W ten sposób TK odchodzi daleko od swojej początkowej tezy, iż kryterium zastosowania art. 90 Konstytucji jest cel umowy – wyrażenie zgody na ratyfikację umów umożliwiających uczestnictwo Polski w procesach integracyjnych, a także zakresem zastosowania tego przepisu są objęte w szczególności „umowy dotyczące uczestnictwa w procesach integracyjnych w formach, które mają w ostateczności wpływ na praktyczny wymiar zasady suwerenności państwa zakotwiczonej w rozdz. I Konstytucji”⁸⁸⁷.

TK, analizując pojęcie kompetencji na gruncie art. 90 Konstytucji, zwrócił uwagę na jego specyfikę w kontekście integracji europejskiej. Owa specyfika może polegać na tym, iż: 1) przekazanie może dotyczyć nie tylko pojedynczych kompetencji, ale „fragmentu władzy państwowej sprawowanego przez różne organy władzy”; 2) wskutek przekazania kompetencji powstają po stronie organizacji międzynarodowej kompetencje niebędące prostą sumą przekazanych kompetencji, a tworzące zupełnie nową jakość; 3) w umowie międzynarodowej, m.in. ze względu na specyfikę celów i organów organizacji, a także ze względu na język prawny używany w prawie międzynarodowym, nie zawsze możliwe jest precyzyjne określenie tychże kompetencji. Wobec powyższego TK, powracając zresztą do konstrukcji przekazania kompetencji, które ma decydujące znaczenie dla wykładni pojęcia kompetencji występującego w klauzuli integracyjnej, stwierdził, iż *ratio legis* art. 90 Konstytucji polega na „powierzeniu przez Rzeczpospolitą Polską części władzy państwowej organizacji międzynarodowej”, czego konsekwencją jest prawo organizacji międzynaro-

⁸⁸⁴ *Ibidem*, teza III.6.4.1.

⁸⁸⁵ *Ibidem*, teza III.6.4.2.

⁸⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁸⁷ *Ibidem*, teza III.5.2.1.

dowej „do wykonywania władztwa publicznego względem polskich obywateli i polskich organów władzy publicznej”⁸⁸⁸.

W następnych tezach uzasadnienie TK zawęża zakres pojęcia kompetencji, stwierdzając, iż do ustalenia, czy chodzi o kompetencję w rozumieniu art. 90 Konstytucji konieczne jest wskazanie: 1) organu, któremu ona przysługuje, 2) podmiotów podległych kompetencji, 3) treści uprawnień organu i korespondujących z nimi obowiązków podmiotów podległych, a „samo określenie zakresu działania organu lub ogólnie sformułowane prawo organu do regulowania danej kategorii spraw nie stanowi kompetencji w rozumieniu tego przepisu”. Jednocześnie TK sam relatywizuje powyżej ustalone przesłanki, wskazując, iż ze względu na wspomnianą specyfikę umowy międzynarodowej „kryterium weryfikującym spełnienie przesłanki art. 90 ust. 1 Konstytucji jest także kryterium skutku umowy międzynarodowej [podkreślenie aut.] 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 [podkreślenie aut.], należy przyjąć tryb zawarcia umowy określony w art. 90 ust. 1 Konstytucji”⁸⁸⁹. Powyżej dokonana wykładnia odpowiada w pełni specyfice procesów integracyjnych, których przemiany obecnie odbywają się przy zastosowaniu różnych, wzajemnie ze sobą powiązanych aktów prawnych, które jednocześnie odbiegają od modelu traktatu rewizyjnego z lat 90. XX w. i początku XXI w.

Omawiana teza uzasadnienia kończy się jednak zaskakującym stwierdzeniem, iż „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, iż ustawa ta powinna zostać uchwalona w trybie art. 90 Konstytucji”⁸⁹⁰. Stwierdzenie to jest zaskakujące z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze analiza treści art. 136 TFUE została dokonana dopiero w następnej tezie uzasadnienia – III.7, a po drugie wynik tej analizy budzi zastrzeżenia, gdyż niewątpliwym *ratio legis*, a jednocześnie skutkiem nowelizacji art. 136 TFUE było przyjęcie TEMS, który istotnie zmienia warunki członkostwa państwa w UE, co prawda, w zakresie jego członkostwa w unii walutowej, której Polska nie jest członkiem, ale przystąpienie do strefy jest jednak obowiązkiem prawnym Polski. Przyjęcie przez TK, iż na podstawie decyzji Rady Europejskiej nie dochodzi do przekazania kompetencji, *ergo* nie ma zastosowania tryb z art. 90 Konstytucji, jest niewątpliwie wynikiem przyjęcia wąskiej wykładni pojęcia przekazania kompetencji. TK stwierdza bowiem, iż „jeśli 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”⁸⁹¹.

Wykładnia przyjęta przez TK nie uwzględnia współczesnych procesów decyzyjnych w ramach UE i dokonywania zmian w jej podstawach traktatowych, nie tylko w trybie

⁸⁸⁸ *Ibidem*, teza III.6.5.2.

⁸⁸⁹ *Ibidem*, teza III.6.5.3.

⁸⁹⁰ *Ibidem*, teza III.6.5.4.

⁸⁹¹ *Ibidem*, teza III.6.6.1.

przewidzianym przez TUE, ale również opartych na tzw. metodzie schengenskiej⁸⁹². W tym kontekście art. 90 Konstytucji w wykładni dokonanej przez TK jest przepisem, który nie uwzględnia dynamicznych przemian w polityce unijnej.

7.2.2. Warunki formalne przekazania kompetencji

Procedura przekazywania kompetencji była przedmiotem jednego z pierwszych orzeczeń TK związanych z integracją europejską, wydanym w związku z przygotowywaniem się Polski do przeprowadzenia postępowania przewidzianego w art. 90 ust. 2–4 Konstytucji. Ukształtowanie tego postępowania na gruncie przepisów konstytucyjnych budziło wiele wątpliwości doktryny. Ich źródłem była obawa o niską frekwencję w referendum, która będzie skutkowałą brakiem podjęcia decyzji przez suwerena w tej tak istotnej dla państwa sprawie. W świetle bowiem art. 90 ust. 2 Konstytucji w związku z art. 125 ust. 3 Konstytucji wynik referendum jest wiążący, jeżeli w referendum ogólnokrajowym wzięło udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania. Niejasne było, jakie znaczenie należy przypisać wynikowi niewiążącego referendum, w którym wzięła udział mniejsza liczba uprawnionych niż jest to wymagane na podstawie art. 125 ust. 3 Konstytucji oraz czy zgodę na ratyfikację może w takim wypadku wydać Sejm i Senat, powracając niejako do trybu parlamentarnego. Owe wątpliwości zostały rozwiane przez TK w wyroku z 27 maja 2003 r. w sprawie zgodności ustawy o referendum ogólnokrajowym z 14 marca 2003 r., m.in. z art. 90 Konstytucji⁸⁹³. TK odniósł się do relacji pomiędzy procedurą wyrażania zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej przy zastosowaniu demokracji bezpośredniej – referendum i demokracji pośredniej – ustawy. Stwierdził, iż „podstawową, niejako pierwotną formą wyrażenia zgody na ratyfikację tego typu umowy międzynarodowej jest kwalifikowana procedura ratyfikacyjna organów państwa, a mianowicie procedura ustawodawcza”. Procedura ustawodawcza ma szczególny charakter: jest zastrzeżona dla jednego typu umów międzynarodowych, wymaga kwalifikowanej większości w obu izbach, a także obydwie izby parlamentu biorące udział w tej procedurze ustawodawczej są równoprawne⁸⁹⁴. Zdaniem TK możliwość zorganizowania referendum została przewidziana w Konstytucji na wypadek uznania, iż w ramach procedury ustawodawczej nie będzie można podjąć decyzji ze względu na kontrowersje pomiędzy ugrupowaniami parlamentarnymi. Należy również przyjąć, iż w przypadku braku uchwalenia ustawy ze względu na brak konsensusu w parlamencie, możliwe jest podjęcie przez Sejm kolejnej uchwały o wyborze trybu referendalnego. Wymienialność obu procedur jest efektem przyjęcia przez TK tezy, iż art. 90 Konstytucji obliuguje do podjęcia decyzji o wyrażeniu bądź niewyrażeniu zgody na ratyfikację⁸⁹⁵.

⁸⁹² Por. dyskusję wokół procedury ratyfikacji traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej: J. Barcz, *W sprawie niektórych przesłanek stosowania art. 90 Konstytucji*..., s. 429 i n.; J. Kranz, A. Wyrozumska, *Powierzenie Unii Europejskiej niektórych kompetencji a traktat fiskalny*, PiP 2012, nr 7, s. 20 i n.

⁸⁹³ Wyrok TK w sprawie K 11/03.

⁸⁹⁴ *Ibidem*, tezy III.11.3–III.11.7; w odniesieniu do procedury ustawodawczej wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu z Lizbony, M. Balczyk, *Wybrane aspekty prawno-konstytucyjne procedury ratyfikacji Traktatu z Lizbony*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2009, nr 2, s. 15 i n.

⁸⁹⁵ Wyrok TK w sprawie K 11/03, teza III.12.4.

Następnie TK zajął się zagadnieniem skutków referendum, w przypadku gdy nie zostanie spełniona przesłanka frekwencji. TK jednoznacznie stwierdził, iż suweren podejmie decyzję wówczas, gdy spełnione są obie przesłanki konstytucyjne, a więc gdy w referendum wzięła udział więcej niż połowa uprawnionych, i jedno z alternatywnych rozwiązań uzyskało większość głosów⁸⁹⁶. W przypadku braku spełnienia przesłanki frekwencji, referendum można przypisać jedynie znaczenie sugerująco-konsultacyjne (opiniodawcze). Choć i to stwierdzenie zostaje osłabione przez następne zdanie z uzasadnienia, iż brak frekwencji oznacza nie tyle brak akceptacji dla przedstawionych rozwiązań merytorycznych, ale „brak akceptacji suwerena co do samej propozycji jego przeprowadzenia”⁸⁹⁷.

Kolejnym zagadnieniem, które budziło wątpliwości nie tylko wnioskodawców, ale i doktryny, była sytuacja, gdy referendum miało charakter niewiążący – czy wówczas decyzja w sprawie może zostać pojęta w procedurze ustawowej. TK stwierdził, iż procedura przewidziana w art. 90 ust. 2–4 Konstytucji musi prowadzić do rozstrzygnięcia: tj. do wyrażenia zgody lub niewyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej i to nie tylko w przypadku braku wiążącego skutku referendum, ale również wówczas, gdy Sejm i Senat nie mogły podjąć decyzji ze względu na brak porozumienia pomiędzy ugrupowaniami politycznymi. Zdaniem TK Konstytucja nie dopuszcza w odniesieniu do przedmiotowego zagadnienia do powstania pata konstytucyjnego. W szczególności, gdy referendum nie ma wyniku rozstrzygającego, „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”⁸⁹⁸.

W wyroku dotyczącym Traktatu akcesyjnego Trybunał odniósł się zarówno do warunków formalnych, jak i materialnych przekazania kompetencji. W odniesieniu do formalnych wskazał, iż 1) umowa międzynarodowa o przekazaniu niektórych kompetencji organów władzy państwowej jest jedną z kategorii umów międzynarodowych podlegających ratyfikacji i nie ma pierwszeństwa przed Konstytucją RP; 2) ratyfikacja takiej umowy dokonywana jest w trybie o wyraźnie zastrzonych wymogach w porównaniu z trybem ratyfikacji innych umów; 3) zaostrezenie wymogów ma stanowić zabezpieczenie przed zbyt łatwym bądź niewystarczająco legitymowanym przekazaniem kompetencji poza system organów władzy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej⁸⁹⁹, ale także zapewnia mocną legitymację demokratyczną dla decyzji o tak daleko idących skutkach dla suwerenności państwa⁹⁰⁰; 4) przekazanie kompetencji we wszystkich przypadkach może odbywać się wyłącznie w trybie art. 90 Konstytucji, jednocześnie zarówno tryb przekazania, jak i przedmiot przekazania zachowuje cechę pozostawiania „w zgodzie z Konstytucją”. Zmiany trybu oraz przedmiotu przekazania wymagałyby natomiast zmiany Konstytucji w trybie określonym w art. 235 Konstytucji⁹⁰¹.

W wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony TK stwierdził, iż ze względu na uchwalenie zgody na ratyfikację tego traktatu w procedurze przewidzianej w art. 90 Konstytucji oraz na

⁸⁹⁶ *Ibidem*, tezy III.11.8, III.12.2–III.12.3.

⁸⁹⁷ *Ibidem*, teza III.12.5.

⁸⁹⁸ *Ibidem*, teza III.12.6.

⁸⁹⁹ Wyrok TK w sprawie K 18/04, teza III.3.

⁹⁰⁰ *Ibidem*, tezy III.4.3–III.4.4, III.4.6.

⁹⁰¹ *Ibidem*, tezy III.3.2–III.3.3, III.4.3, III.8.4.

fakt, iż Prezydent nie skorzystał z możliwości wszczęcia procedury prewencyjnej kontroli konstytucyjności, Traktat z Lizbony korzysta ze szczególnego domniemania zgodności z Konstytucją, które może zostać obalone „jedynie po ustaleniu, że nie istnieje taka interpretacja traktatu i taka interpretacja Konstytucji, które pozwalają stwierdzić zgodność postanowień traktatowych z ustawą zasadniczą”⁹⁰². Teza powyższa została trafnie skrytykowana przez sędziego M. Granata w zdaniu odrębnym, który wskazał, iż tryb związania się umową międzynarodową nie przesądza bezpośrednio o tym, czy dana umowa jest zgodna z Konstytucją, a wymogi proceduralne mają przede wszystkim na celu ochronę przed zbyt pochopnym przekazywaniem kompetencji. Procedura ratyfikacji nie wpływa natomiast na rangę samej umowy w konstytucyjnym systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego, gdyż przepisy Konstytucji nie stwarzają podstaw do stopniowania domniemania konstytucyjności aktów normatywnych obowiązujących w polskim porządku prawnym. Ponadto uruchomienie kontroli prewencyjnej przez Prezydenta ma charakter fakultatywny i może ona dotyczyć także innych aktów normatywnych, które w przypadku braku uruchomienia przedmiotowej procedury nie korzystają przecież ze szczególnego domniemania zgodności z Konstytucją⁹⁰³.

W wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony w krótkim punkcie uzasadnienia III.2.4 zatytułowanym 2.4. *Konstytucyjne reguły ratyfikacji umów międzynarodowych dotyczących przekazania kompetencji organów państwowych*, TK stwierdził, iż ratyfikacja tego rodzaju umów dokonywana jest w trybie o wyrażnie zastrzonych wymogach w porównaniu z trybem ratyfikacji innych umów, a te istotne zabezpieczenia proceduralne mają na celu wyeliminowanie niebezpieczeństwa zbyt łatwego bądź niewystarczająco legitymowanego przekazania kompetencji poza system organów władzy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej. Znaczenie przesłanek formalnych zawartych w art. 90 Konstytucji, które przewidują, iż zgoda na ratyfikację jest podejmowana przez suwerena w sposób pośredni lub bezpośredni, zostało podkreślone przez odwołanie się w związku z tak ukształtowaną procedurą do zasady demokratycznego państwa prawnego. W świetle art. 2 Konstytucji w związku z art. 90 Konstytucji nie jest możliwe przekazanie kompetencji na rzecz organizacji międzynarodowej bez zachowania procedury zawartej w klauzuli integracyjnej⁹⁰⁴.

Zagadnienie przekazania kompetencji na rzecz organizacji międzynarodowej było kluczowym problemem konstytucyjnoprawnym w wyroku TK dotyczącym decyzji Rady Europejskiej w sprawie zmiany art. 136 TFUE. TK stwierdził, iż progi większości koniecznej do przyjęcia ustawy w rozumieniu art. 90 ust. 2 Konstytucji są „co najmniej równe – z punktu widzenia reprezentatywności i legitymizacji – wymogom stawianym w wypadku zmiany Konstytucji”, co powoduje, że ich decyzja o przekazaniu kompetencji posiada wysoką skalę akceptacji. Ponadto tryb przyjęty w art. 90 Konstytucji wzmacnia pozycję Senatu w porównaniu ze zwykłym procesem legislacyjnym, gdyż obie izby są równoprawne w ramach procedury ustawodawczej, mającej na celu przyjęcie ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej. Udział Sejmu i Senatu w procedurze przekazywania kompetencji w powyżej przedstawiony sposób pozwala na realizację zasady suwerenności Narodu w formie demokracji przedstawicielskiej. Natomiast w przypadku zastosowania

⁹⁰² Wyrok TK w sprawie K 32/09, teza III.1.1.2.

⁹⁰³ *Ibidem*, zdanie odrębne sędziego M. Granata.

⁹⁰⁴ *Ibidem*, teza III.2.6.

procedury z art. 90 ust. 3–4 Konstytucji odwołanie do „suwerennej decyzji narodu występuje jeszcze intensywniej”. Ukształtowanie procedury z art. 90 Konstytucji w powyższy sposób, a także art. 89 Konstytucji stanowią wyraz przekonania ustrojodawcy, iż istnieje kategoria umów międzynarodowych, które ze względu na swoje znaczenie wymagają mocniejszej legitymacji demokratycznej⁹⁰⁵.

7.2.3. Ograniczenia przekazania kompetencji

W nauce prawa polskiego prezentowane są dwa odmienne podejścia co do ewentualnych ograniczeń w przekazywaniu kompetencji. Z jednej strony prezentowany jest pogląd, iż Konstytucja nie nakłada żadnych przedmiotowych czy funkcjonalnych ograniczeń w zakresie przekazywania kompetencji⁹⁰⁶. Z drugiej strony już na etapie prac nad tekstem nowej konstytucji wskazywano, iż m.in. ze względu na „nieco inne rozumienie wartości europejskich”, takie ograniczenia mogą zostać wprowadzone⁹⁰⁷. P. Winczorek odnosił się w tym kontekście do koncepcji Konstytucji jako aktu całościowego, co implikuje, iż „nie można czytać poszczególnych jej przepisów w oderwaniu od innych, a „sama Konstytucja ustanawia warunki i granice prawne realizacji praw wynikających z [...] suwerenności”⁹⁰⁸.

Rozwój doktryny orzeczniczej TK został oparty na drugiej z wyżej wymienionych opcji. Warunki selektywnego i odwracalnego przekazywania określonych kompetencji na rzecz UE mają na celu przede wszystkim ochronę suwerennego państwa i stanowią uzupełnienie dla zasady suwerenności, zasady nadrzędności Konstytucji oraz poszanowania tożsamości konstytucyjnej, które to zasady, łącznie z zasadą demokratycznego państwa prawa, zasadą suwerenności Narodu oraz poszanowania wolności i praw człowieka są zasadami kształtującymi warunki członkostwa Polski w UE. Wymienione wyżej zasady stanowią zarazem ograniczenia w przekazywaniu kompetencji na rzecz UE. Dualistyczna funkcja zasad z art. 4, 5, 8, czy art. 30 Konstytucji: warunki członkostwa Polski w UE i ograniczenia w przekazywaniu kompetencji, wynika z fundamentalnego znaczenia tego ostatniego dla procesu integracji. Ograniczenia w przekazywaniu kompetencji są jednocześnie ograniczeniami członkostwa państwa w UE. Potwierdza to zarówno konstrukcja orzeczeń TK – np. pkt III.2 uzasadnienia do wyroku w sprawie Traktatu akcesyjnego *Kwestia nadrzędności Konstytucji RP (art. 8 ust. 1) a przekazanie kompetencji „w niektórych sprawach”*, pkt III.2 w uzasadnieniu wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony *Zagadnienie przekazania kompetencji „w niektórych sprawach” a nadrzędność Konstytucji w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, jak i poniżej przytoczone tezy orzeczeń.

W wyroku dotyczącym Traktatu akcesyjnego TK stwierdził, iż wykluczone jest przekazanie organizacji międzynarodowej upoważnienia do stanowienia aktów prawnych lub podejmowania decyzji, które byłyby sprzeczne z Konstytucją RP, a także wykluczone jest przekazanie w zakresie, który uniemożliwiłby funkcjonowanie państwa w sposób suwerenny i demokratyczny⁹⁰⁹. Sam zaś proces przekazania kompetencji podlega „ocenie konstytucyjności

⁹⁰⁵ Wyrok TK w sprawie 33/12, teza III.5.1.

⁹⁰⁶ J. Barcz, *Akt integracyjny*..., s. 8.

⁹⁰⁷ K. Działocha, *Podstawy prawne integracji*..., s. 14.

⁹⁰⁸ K. Winczorek, *op. cit.*, s. 9.

⁹⁰⁹ Wyrok TK w sprawie K 18/04, teza III.4.5.

pod kątem respektowania suwerenności i bezpieczeństwa państwa (zgodnie z wymogami art. 126 ust. 2)”, a także z uwzględnieniem preambuły, która z jednej strony akcentuje znaczenie odzyskanej przez Polskę możliwości suwerennego i demokratycznego stanowienia o swoim losie, a z drugiej wskazuje na potrzebę „współpracy ze wszystkimi krajami dla dobra Rodziny Ludzkiej”, przestrzegania obowiązku „solidarności z innymi”⁹¹⁰.

W opinii W. Sadurskiego, tezy TK w wyroku dotyczącym Traktatu akcesyjnego, w których przyjmuje on, że istnieją konstytucyjne ograniczenia w przenoszeniu kompetencji na UE, a także teza wyrażona tylko pośrednio, iż to TK będzie stał na straży zachowania tych ograniczeń, stanowią wyraz przejścia przez TK doktryny *Solange*, rozumianej jako przejście przez TK funkcji organu kontrolującego relacje pomiędzy prawem UE a prawem krajowym⁹¹¹. W związku z powyższym jasne staje się, iż tworzenie ograniczeń w przekazywaniu kompetencji stanowi instrument ochrony istniejącego porządku konstytucyjnego, a zarazem pozwala na przyjęcie przez TK aktywnej roli w tym procesie.

W postanowieniu rozstrzygającym spór kompetencyjny pomiędzy Prezydentem RP a Prezesem Rady Ministrów dotyczący uczestnictwa w Radzie Europejskiej TK, analizując konieczność udziału Prezydenta RP w posiedzeniach tej instytucji ze względu na jego zadania z art. 126 ust. 2 Konstytucji, stwierdził, iż art. 126 ust. 2 Konstytucji wraz z art. 5 ust. 2 Konstytucji tworzą nieprzekraczalne granice przekazania kompetencji na podstawie art. 90 Konstytucji. TK w kontekście zasady suwerenności wskazał, iż przedmiotem posiedzeń Rady Europejskiej mogą być traktaty zmieniające podstawy funkcjonowania UE. Przedmiotem tych traktatów może być przekazanie kompetencji, które podlega ocenie zgodności z Konstytucją pod kątem suwerenności i bezpieczeństwa państwa. Udział Prezydenta w posiedzeniach Rady Europejskiej może być więc uzasadniony⁹¹².

W wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony TK wielokrotnie nawiązywał do warunków przekazywania kompetencji. W punkcie III.2.3 uzasadnienia TK stwierdził, iż granicę transferu kompetencji wyznacza wskazana w preambule do ustawy zasadniczej suwerenność państwa rozumiana jako możliwość podejmowania suwerennych decyzji o losie państwa. Ponadto TK stwierdził, iż granica ta jest zdeterminowana aksjologicznie i w tym kontekście TK wymienił „zasady wolności i demokracji, praw człowieka i podstawowych wolności oraz praw socjalnych, a także dążenie do umocnienia demokratycznego charakteru i skuteczności działania instytucji”⁹¹³ oraz możliwość funkcjonowania RP jako państwa suwerennego oraz demokratycznego⁹¹⁴.

W doktrynie, jeszcze przed przystąpieniem Polski do UE, postulowano, by określić kompetencje niepodlegające przekazaniu⁹¹⁵. Ograniczenia takie nie zostały wprowadzone przez ustrojodawcę, którego zastąpił TK. W wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony wymienił on bowiem zarówno atrybuty suwerenności, które w rzeczywistości są kompetencjami państwa do określonych działań zarówno w sferze wewnętrznej, jak i zewnętrznej: wyłączna

⁹¹⁰ *Ibidem*, teza III.8.3.

⁹¹¹ W. Sadurski, *Constitutionalism and the Enlargement of Europe*, Oxford 2012, s. 126; podobnie K. Kowalik-Bańczyk, *Sending smoke...*, s. 268.

⁹¹² Postanowienie TK w sprawie Kpt 2/08, teza V.5.8; por. M. Masternak-Kubiak, A. Preisner, *op. cit.*, s. 116.

⁹¹³ Wyrok TK w sprawie K 32/09, teza III.2.2.

⁹¹⁴ *Ibidem*, teza III.2.6.

⁹¹⁵ R. Mojak, *op. cit.*, s. 174.

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. W związku z pojęciem tożsamości konstytucyjnej, mimo trudności w ustaleniu katalogu kompetencji „nieprzekazywalnych”, TK wymienił „materie objęte całkowitym zakazem przekazania”, do których mają należeć 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 kompetencji⁹¹⁶. Zasada zachowania suwerenności w procesie integracji miała służyć zachowaniu właściwej równowagi pomiędzy kompetencjami przekazanymi a zachowanymi, a w szczególności ochronie kompetencji składających się na istotę suwerenności – stanowienie reguł konstytucyjnych i kontrola ich przestrzegania, wymiar sprawiedliwości, władza nad własnym terytorium państwa, armią i siłami zapewniającymi bezpieczeństwo oraz porządek publiczny, w zakresie których władze Rzeczypospolitej muszą zachować decydujące uprawnienia⁹¹⁷. W tym samym punkcie uzasadnienia TK obok wyliczenia kompetencji stanowiących istotę suwerenności stosuje jeszcze bardziej nieokreślone kryterium – mianowicie kryterium granicy wyznaczonej aksjologicznie i wprowadza pojęcie tożsamości aksjologicznej. TK eksponuje przy tym przepisy TUE odnoszące się do poszanowania interesów narodowych – m.in. art. 3 ust. 1 TUE oraz art. 4 ust. 2 TUE, a także przepisy odnoszące się do podstawowych wartości UE – art. 2 oraz 6 TUE. Swoje wywoły dotyczące podstaw aksjologicznych ustroju Polski i UE TK kończy nieco zbyt optymistycznym stwierdzeniem „pełnej tożsamości aksjologicznej” obu podmiotów, która wynika z „identyczności inspiracji aksjologicznej Unii i Rzeczypospolitej”⁹¹⁸. Trudno nie odnieść wrażenia, iż na poziomie ogólnych deklaracji TK jest o wiele bardziej skłonny do formułowania tez proeuropejskich niż przy okazji rozstrzygania konkretnych problemów prawnych.

W wyroku w sprawie ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację decyzji Rady Europejskiej o zmianie art. 136 TFUE TK dokonał obszernej wykładni pojęcia przekazania kompetencji, odnosząc się również do ograniczeń tego procesu. TK wskazał, iż kształtowanie relacji pomiędzy prawem krajowym a prawem międzynarodowym powinno być oparte na poszanowaniu zasady dobra wspólnego, suwerenności, demokracji, państwa prawnego oraz przychylności prawa krajowego prawu międzynarodowemu, natomiast przekazanie kompetencji należy oceniać z punktu widzenia zasad kształtujących tożsamość konstytucyjną, której zachowanie gwarantuje art. 90 Konstytucji. W tym kontekście TK wymienił zasadę państwowości i zasadę suwerenności, które jednakże należy odczytywać w sposób nowoczesny. Realizacja zadań

⁹¹⁶ Wyrok TK w sprawie K 32/09, teza III.2.1.

⁹¹⁷ *Ibidem*, teza III.2.2; K. Kowalik-Bańczyk, *Sending smoke...*, s. 277.

⁹¹⁸ Wyrok TK w sprawie K 32/09, teza III.2.2.

państwa, w tym ochrony wolności i praw człowieka i obywatela, wymaga bowiem obecnie otwarcia krajowego porządku prawnego na prawo międzynarodowe⁹¹⁹.

W związku z wyrokiem w sprawie decyzji Rady Europejskiej o zmianie art. 136 Konstytucji należy zauważyć, iż nie można jednak stawiać znaku równości pomiędzy ograniczeniami w przekazywaniu kompetencji a warunkami uczestnictwa państwa w UE, gdyż, jak pokazuje przedmiotowe orzeczenie, istotne z punktu widzenia państwa decyzje dotyczące jego uczestnictwa w UE nie zawsze są powiązane z przekazaniem kompetencji, przynajmniej w rozumieniu przyjętym przez TK. Członkostwo w UE przeważnie, ale nie zawsze wiąże się z przekazaniem na jej rzecz kompetencji. Jednakże również w przypadkach, kiedy nie dochodzi do ich przekazania, omawiane w monografii zasady powinny współkształtować uczestnictwo Polski w procesie integracji europejskiej.

7.3. Zmiana w sposób uproszczony traktatowych podstaw integracji europejskiej

Rozwiązania prawne umożliwiające dokonanie zmiany traktatowych podstaw funkcjonowania UE w procedurze uproszczonej zostały wprowadzone przez Traktat z Maastricht, a następnie w istotny sposób rozszerzone przez Traktat z Lizbony⁹²⁰. W związku z powyższym orzecznictwo Trybunałów Konstytucyjnych w przedmiotowym zakresie nie jest rozbudowane, w przypadku FTK są to dwa wyroki: w sprawie Traktatu z Maastricht i w sprawie Traktatu z Lizbony, natomiast w przypadku TK jest to wyrok w sprawie Traktatu z Lizbony. Jednocześnie zagadnienie to stało się istotne dla obu Trybunałów w związku z ochroną przez nie suwerenności i państwowości. Możliwość zmiany zasad funkcjonowania UE bez zachowania tradycyjnej procedury zmiany traktatów, realizowanej w ramach konferencji międzypaństwowej, która gwarantowała, iż przedmiotowe zmiany zostaną wprowadzone za zgodą wszystkich państw, budziła pewne wątpliwości konstytucyjnoprawne, czy owe uproszczone procedury nie będą prowadziły do samodzielności i niezależności UE, w szczególności do wykonywania przez nią kompetencji–kompetencji, co byłoby niezgodne z kwalifikacją zarówno UE jako organizacji międzynarodowej oraz państw członkowskich jako władców traktatów. Warunki dokonywania zmian traktatowych podstaw UE w sposób uproszczony należy więc kwalifikować jako element chroniący suwerenność i tożsamość konstytucyjną państwa.

7.3.1. Orzecznictwo FTK

FTK, omawiając w wyroku w sprawie Traktatu z Maastricht zasadę kompetencji powierzonych, stwierdził, iż zmiany i rozszerzenie zadań oraz kompetencji instytucji unijnych są możliwe jedynie po uzyskaniu wcześniejszej formalnej zgody państw członkowskich, a możliwości rozwoju prawa w oparciu o istniejący traktat są ograniczone. Każda zmiana traktatu lub jego rozszerzenie wymagają zgody państw członkowskich wyrażonej na podstawie ich przepisów konstytucyjnych. Art. 23 ust. 1 zd. 2 UZ wymaga uchwalenia dla każdego przekazania praw władczych ustawy federalnej. Zmiany podstaw traktatowych lub przyjęcie porównywalnych postanowień, na podstawie których zostaje zmieniona lub uzupełniona

⁹¹⁹ Wyrok TK w sprawie K 33/12, teza III.6.4.1.

⁹²⁰ Por. J. Barcz, *Traktat z Lizbony...*, s. 148 i n.

treść UZ, albo jeśli takie zmiany czy uzupełnienia UZ zostają umożliwiające, wymagają na podstawie art. 23 ust. 1 zd. 3 i art. 79 ust. 2 UZ zgody 2/3 członków Bundestagu⁹²¹.

FTK zauważył, iż TUE w związku z wprowadzeniem procedury zmiany traktatu (art. N TUE) i rozszerzenia zakresu jego stosowania (art. K 9 TUE) zostaje dokonane rozgraniczenie pomiędzy rozwojem prawa w ramach istniejących traktatów a stanowieniem prawa poza obowiązującym prawem traktatowym. Powyższe rozróżnienie zostało również uwzględnione w art. 23 ust. 1 UZ, w świetle którego zarówno zmiany traktatowych podstaw UE – zastosowanie art. N TUE – jak i porównywalne regulacje – zastosowanie art. K 9 TUE – wymagają ustawy wyrażającej na to zgodę. Każda bowiem zmiana traktatu, czy to w procedurze zwykłej, czy to uproszczonej, wpływa na sposób wykładni krajowych norm kompetencyjnych⁹²².

Zagadnienie zmiany podstaw traktatowych UE w sposób uproszczony stało się ponownie aktualne w związku z ratyfikacją przez RFN Traktatu z Lizbony. FTK nie stwierdził niezgodności przepisów Traktatu z UZ, ale sformułował wiele szczegółowych wymogów co do ich zastosowania, polegających na koniecznym udziale Bundestagu lub Bundesratu w przyjmowaniu tych zmian. Za niezgodną z UZ została uznana natomiast ustawa o rozszerzeniu i wzmocnieniu praw Bundestagu i Bundesratu w sprawach UE, gdyż naruszała ona zdaniem FTK art. 38 ust. 1 UZ w związku z art. 23 ust. 1 UZ, a prawa Bundestagu i Bundesratu do podejmowania decyzji w sprawie przedmiotowych zmian nie zostały ukształtowane w sposób wystarczający. W odniesieniu do procedur zmiany prawa traktatowego bez zachowania procedury ratyfikacyjnej FTK stwierdził, iż na krajowych organach konstytucyjnych – rządzie federalnym, a także organach ustawodawczych – spoczywa szczególna odpowiedzialność integracyjna (niem. *eine besondere Verantwortung, Integrationsverantwortung*) ponoszona w zakresie współdziałania z instytucjami unijnymi za zgodność ich działań z wymogami art. 23 ust. 1 UZ, a wykonywanie tej odpowiedzialności może być przedmiotem postępowania przed sądem konstytucyjnym⁹²³. FTK podkreślił również, iż w odniesieniu do integracji europejskiej obowiązuje szczególne zastrzeżenie ustawy z art. 23 ust. 1 zd. 2 UZ, w świetle którego każde przeniesienie praw władczych następuje w ustawie federalnej i za zgodą Bundesratu. Powyższe zastrzeżenie pozwala na realizację odpowiedzialności integracyjnej i ochronę struktur konstytucyjnych, wobec czego należy je wyklądać w ten sposób, iż zastrzeżenie to obejmuje każdą zmianę tekstu prawa pierwotnego. Dzięki temu zastrzeżeniu organy ustawodawcze Federacji wykonują swoją odpowiedzialność polityczną w ramach uproszczonej procedury zmian, a także w odniesieniu do zmian, co prawda, uprzednio przewidzianych w prawie pierwotnym, ale co do których konkretyzacji niezbędne jest uchwalenie dalszego aktu prawnego⁹²⁴.

W części końcowej uzasadnienia FTK szczegółowo określił, jaką treść powinny posiadać prawa prawodawczych organów konstytucyjnych⁹²⁵.

1. Postępowanie z art. 48 ust. 6 TUE – konieczna jest ustawa w rozumieniu art. 23 ust. 1 zd. 2 UZ, ewentualnie przy zachowaniu wymogów z art. 23 ust. 3 UZ. Te przesłanki muszą zostać również zachowane w wypadku postępowań odpowiadających postępowaniu

⁹²¹ Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Maastricht, teza 136.

⁹²² *Ibidem*, tezy 156–157.

⁹²³ Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Lizbony, teza 236.

⁹²⁴ *Ibidem*, teza 243.

⁹²⁵ Por. J. Barcz, *Traktat z Lizbony...*, s. 399 i n.

- z art. 48 ust. 6 TUE, a więc w przypadku: art. 42 ust. 2 TUE, art. 25 ust. 2 TFUE, art. 218 ust. 8 zd. ost. TFUE, art. 223 ust. 1 TFUE, art. 262 i art. 311 ust. 3 TFUE.
2. Prawo do sprzeciwu parlamentu krajowego przewidziane w art. 48 ust. 7 TUE oraz w art. 81 ust. 3 TUE nie stanowi wystarczającego ekwiwalentu dla postępowania ratyfikacyjnego. Przedstawiciel niemieckiego rządu w Radzie Europejskiej bądź Radzie może wyrazić zgodę na propozycję decyzji tylko w przypadku, gdy uprzednio otrzymał odpowiednie upoważnienie w formie ustawy w rozumieniu art. 23 ust. 1 zd. 2 UZ. C.D. Classen wskazuje, iż w tym przypadku widoczne są różnice w pojmowaniu demokracji pomiędzy państwami członkowskimi. Z perspektywy brytyjskiej wystarcza brak sprzeciwu, a niemieckie ujęcie jest węższe, wymagana jest legitymacja w ujęciu pozytywnym⁹²⁶.
 3. W przypadku zmian, o których stanowią art. 31 ust. 3 TUE, art. 153 ust. 2, art. 192 ust. 2, art. 312 ust. 2 jak również w art. 333 ust. 1 i 3 TFUE, a które nie przewidują prawa sprzeciwu dla parlamentów krajowych, prawo na podstawie wspomnianych powyżej przepisów może być stanowione w sposób skuteczny na terytorium RFN tylko w przypadku, jeśli Bundestag, a w koniecznych przypadkach Bundesrat, wyrażą na to zgodę, przy czym milczenie obu organów nie może być rozumiane jako zgoda.
 4. Zastosowanie klauzuli elastyczności z art. 352 TFUE wymaga uchwalenia ustawy w rozumieniu art. 23 ust. 1 zd. 2 UZ. Należy przy tym przypomnieć, iż ze względu na szeroki zakres przedmiotowy klauzuli – wszystkie polityki UE – FTK zakwalifikował stosowanie tego przepisu jako przypadek przeniesienia praw władczych i z tego względu powiązał go z koniecznością uchwalenia odpowiedniej ustawy⁹²⁷.
 5. W zakresie postępowań przewidzianych przez art. 48 ust. 2, art. 82 ust. 3 i art. 83 ust. 3 TFUE rząd federalny może podejmować w Radzie tylko działania oparte na odpowiednich zaleceniach Bundestagu, a w koniecznych przypadkach Bundesratu.
 6. W obszarze współpracy w sprawach karnych stosowanie art. 83 ust. 1 TFUE wymaga ustawy w rozumieniu art. 23 ust. 1 zd. 2 UZ. W przypadku zastosowania zwykłej procedury kładki, jak to przewiduje art. 82 ust. 2 lit. d i art. 83 ust. 1 TFUE, konieczna jest uprzednia zgoda Bundestagu i Bundesratu w formie ustawy z art. 23 ust. 1 zd. 2 UZ. Rozwiązanie to stosuje się również w przypadku art. 86 ust. 4 i art. 308 ust. 3 TFUE⁹²⁸.

Niektórzy przedstawiciele doktryny postulują jeszcze dalej idące usztywnienie procedury krajowej, polegające na zastosowaniu większości koniecznej przy zmianie konstytucji, gdyż ich zdaniem powyższe zmiany powodują przeniesienie na UE nowych praw władczych, które nie zostały wystarczająco precyzyjnie określone w Traktacie z Lizbony, a w przypadku przejścia od jednomyślności do głosowania większością głosów zmiany te wprowadzają nową jakość dla kompetencji unijnych⁹²⁹. J. Barcz, choć podnosi wątpliwości o charakterze prawnym – zgodność procedury krajowej z zasadą lojalnej współpracy – a także wątpliwości o charakterze politycznym – wydolność parlamentów krajowych – stwierdza jednak, iż przedstawione wyżej warunki są uzasadnione w świetle dotychczasowego orzecznictwa

⁹²⁶ Krytycznie co do rozwiązań niemieckich C.D. Classen, *Legitime Stärkung...*, s. 885.

⁹²⁷ Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Lizbony, teza 311; C.D. Classen, *Legitime Stärkung...*, s. 884.

⁹²⁸ Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Lizbony, tezy 412–419.

⁹²⁹ K.F. Gräditz, Ch. Hillengruber, *op. cit.*, s. 876.

FTK i ustanowionych w nim relacji pomiędzy państwowością RFN a członkostwem w UE, a także ustrojem federacyjnym tego państwa⁹³⁰.

Większość przedstawicieli doktryny prezentuje stanowisko, iż tak szeroko zakreślone prawo Bundestagu do współdecydowania o zmianach w prawie pierwotnym UE, przewidzianych uprzednio w programie integracyjnym, nie jest uzasadnione. M. Wendel zauważa, iż FTK jest jedynym sądem konstytucyjnym, który w sposób wyraźny określił, iż nie tylko w przypadkach zmiany traktatowych podstaw UE, ale także przyjmowania aktów pochodnego prawa unijnego dotyczących „wrażliwych” dziedzin prawa, konieczna jest zgoda Bundestagu. Skutkuje to *de facto* poszerzeniem zakresu kontroli sprawowanej przez FTK, bo przedmiotem tej kontroli mogą być każdorazowo ustawy uchwalone przez Bundestag w wyżej wymienionych przypadkach. Co prawda, w niektórych państwach członkowskich obowiązują przepisy, w świetle których konieczne jest uzyskanie zgody parlamentu na stosowanie dynamicznych przepisów Traktatu z Lizbony, ale nie zostały one wymuszone przez sąd konstytucyjny, tylko przyjęte przez ustawodawcę, ewentualnie ustrojodawcę⁹³¹.

Przy ocenie zasadności stanowiska FTK użyteczne jest rozróżnienie pomiędzy programem integracyjnym a procesem integracyjnym⁹³². W przypadku gdy program integracyjny jest określony w sposób wystarczająco precyzyjny, a parlament może przewidzieć kolejne etapy procesu integracyjnego, sprawowanie kontroli w postaci konieczności wyrażenia zgody przez parlament wydaje się zbędne. Natomiast w przypadku, gdy program integracyjny zostawia organizacji międzynarodowej szeroki zakres uznania, taka kontrola jako forma sprawowania odpowiedzialności parlamentarnej może być uzasadniona. W świetle powyższego rozróżnienia przedmiotem odpowiedzialności konstytucyjnej powinno być np. stosowanie klauzuli elastyczności z art. 352 TFUE.

7.3.1.1. Klauzula elastyczności w świetle orzecznictwa FTK

FTK w wyroku w sprawie Traktatu z Maastricht nie dokonał głębszej analizy przedmiotowego przepisu. Stwierdził jedynie, iż wobec wprowadzenia w tym traktacie procedury zmiany traktatu stosowanie klauzuli elastyczności zawartej wówczas w art. 235 TEWG nie może prowadzić do zmiany treści traktatu⁹³³.

W wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony FTK stwierdził, iż traktat ten nie zawiera przepisów ustanawiających kompetencję–kompetencji na rzecz UE, a art. 352 TFUE może być wykładany w ten sposób, iż program integracyjny w nim zawarty jest dla niemieckich organów ustawodawczych jeszcze przewidywalny i określony. Jednakże przepis ten stanowi do pewnego stopnia wyłom od zasady kompetencji powierzonych, gdyż ze względu na poszerzenie jego zakresu przedmiotowego umożliwia stworzenie właściwości UE praktycznie w całym zakresie jej działania. Rozszerzenie to jest kompensowane do pewnego stopnia przez warunki formalne uchwalenia aktu prawa pochodnego. Przepis budzi jednak wątpliwości konstytucyjne w kontekście zakazu upoważnienia blankietowego i przekazywania kompetencji–kompetencji, gdyż umożliwia materialną zmianą podstaw traktatowych UE

⁹³⁰ J. Barcz, *Traktat z Lizbony...*, s. 409 i n.

⁹³¹ Por. M. Wendel, *Lisbon Before the Courts...*, s. 115, s. 120.

⁹³² K. Schneider, *op. cit.*, s. 211.

⁹³³ Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Maastricht, teza 157.

bez konstytucyjnego udziału organów ustawodawczych. W związku z tym FTK wprowadził obowiązek wyrażenia zgody na zastosowanie art. 352 TFUE przez Bundestag i Bundesrat na podstawie art. 23 ust. 1 zd. 2 i 3 TFUE. Bez zgody wyrażonej w ustawie przedstawiciel RFN w Radzie nie może wyrazić zgody na akty prawa pochodnego oparte na art. 352 TFUE⁹³⁴.

7.3.2. Zmiana w sposób uproszczony traktatowych podstaw integracji europejskiej w orzecznictwie TK

W części wstępnej uzasadnienia, jeszcze przed kontrolą szczegółowych zarzutów podnoszonych przez wnioskodawców, TK stwierdził, iż przepisy Traktatu z Lizbony dotyczące zmiany traktatowego prawa pierwotnego w trybie innym niż procedura zwykła są „wyrazem kompromisu pomiędzy dążeniem do zapewnienia Unii zdolności reagowania na wyzwania rozwojowe wymagające modyfikacji prawa pierwotnego a zachowaniem konstytucyjnej tożsamości Państw Członkowskich, powinny zapewniać równowagę pomiędzy zachowaniem podmiotowości Państw Członkowskich a podmiotowości UE. Podmiotowość Państw Członkowskich jest chroniona m.in. poprzez zachowanie zasady jednomyślności, a także poprzez możliwość notyfikacji sprzeciwu przez parlamenty krajowe. Natomiast na poziomie krajowym gwarancją tej równowagi 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»⁹³⁵. Zwłaszcza to ostatnie stwierdzenie zasługuje na uwagę, gdyż przesądza o zgodności Traktatu z Lizbony z Konstytucją, jeszcze przed szczegółową analizą zarzutów, dokonaną w punkcie III.4.2.

We wspomnianym powyżej punkcie III.2.6, w części ogólnej uzasadnienia, TK stwierdził, iż co prawda, system UE ma dynamiczny charakter, ale przekazanie kompetencji nie oznacza bezwarunkowej zgody na przyszłe zmiany systemowe, które powinny podlegać każdorazowej kontroli zgodności z Konstytucją⁹³⁶. Zasadniczo zgoda na dokonanie systemowych zmian wymaga zastosowania art. 90 Konstytucji. TK podkreślił przy tym gwarancyjny dla suwerenności narodu i państwa charakter procedury zawartej w art. 90 Konstytucji i wyodrębnił warunki tworzące rdzeń tego przepisu: 1) przekazanie kompetencji jedynie na rzecz organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego, 2) przekazanie kompetencji w niektórych sprawach, 3) przekazanie kompetencji jedynie za zgodą parlamentu, ewentualnie suwerena działającego w trybie referendum ogólnokrajowego⁹³⁷. Powyższe warunki muszą zostać również zachowane w przypadku przekazania kompetencji w trybie uproszczonym. Mianowicie „umowa dopuszczająca uproszczoną procedurę przekazywania kompetencji będzie [...] 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»⁹³⁸. Zastosowanie więc na poziomie unijnym trybu uproszczonego, jeśli

⁹³⁴ Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Lizbony, tezy 322, 325–328.

⁹³⁵ Wyrok TK w sprawie K 32/09, teza III.2.2.

⁹³⁶ Por. *ibidem*, teza III.2.3.

⁹³⁷ *Ibidem*, teza III.2.6.

⁹³⁸ *Ibidem*.

dochodzi w jego ramach do przekazania kompetencji, wymaga zastosowania na poziomie krajowym trybu przewidzianego w art. 90 Konstytucji i spełnienia przesłanek w nim zawartych. Powyższe wywody zostały wsparte odwołaniem do zasady demokratycznego państwa prawnego, która w opinii TK stanowi podstawę ustroju zarówno innych państw członkowskich, jak i UE. Art. 2 Konstytucji w związku z art. 90 Konstytucji implikuje, iż wykluczone jest przekazywanie kompetencji bez zachowania procedury przewidzianej w klauzuli integracyjnej. W związku z tym każda zmiana traktatu, która polega na przekazaniu kompetencji, powinna odbywać się zgodnie z art. 90 Konstytucji.

Jednocześnie TK nie określił w omawianym punkcie uzasadnienia konstytucyjnych warunków wyrażenia zgody na zmiany przyjęte na poziomie unijnym w trybie uproszczonym, jeśli nie dochodzi przy okazji tej zmiany do przekazania kompetencji.

Zgodność procedur wprowadzania zmian do prawa unijnego z Konstytucją była również zasadniczym zagadnieniem części uzasadnienia, poświęconej analizie szczegółowych zarzutów wnioskodawców. TK wyraził opinię, iż w związku ze zmianami ustrojowymi w UE konieczne jest również dokonanie zmian w prawie polskim, jednakże nie jest możliwe, by orzec o niezgodności umowy międzynarodowej z Konstytucją ze względu na zaniechanie lub pominięcie ustawodawcze, jeżeli sama umowa nie przewiduje konieczności zmiany prawa krajowego. Jednocześnie TK ocenił rozwiązania zawarte w Traktacie z Lizbony za zgodne z Konstytucją, gdyż uzależniają ich przyjęcie od stanowiska państwa członkowskiego, co prawda, w różnym stopniu, ale dostosowanym do zakresu zmian. Rozwiązania te łącznie z art. 90 Konstytucji, w świetle którego wykluczone jest przekazanie kompetencji bez zachowania trybu wyrażania zgody przewidzianego w tym przepisie, sprawiają, iż zarzut niekonstytucyjności jest nieuzasadniony⁹³⁹.

TK dokonał oceny zgodności z Konstytucją zarówno zwykłej procedury wprowadzania zmian do prawa traktatowego, jak i procedur uproszczonych. W odniesieniu do tej pierwszej stwierdził, iż zarzut braku udziału Sejmu i Senatu jako wstępnego warunku zmiany prawa pierwotnego Unii jest nietrafny, ponieważ zarówno przepisy prawa unijnego – art. 48 ust. 2–4 TUE, jak i art. 90 Konstytucji gwarantują Sejmowi i Senatowi taki udział. W opinii TK Traktat z Lizbony wprowadził trzy dodatkowe warunki mające na celu umocnienie pozycji Parlamentu Europejskiego oraz parlamentów narodowych: 1) propozycje zmian są notyfikowane parlamentom narodowym, 2) zwoływany jest Konwent z udziałem zarówno Parlamentu Europejskiego, jak i parlamentów narodowych, który ma za zadanie sformułowanie zaleceń dla konferencji międzyrządowej, a także 3) przewidziana została procedura monitorowania postępów ratyfikacji. Natomiast art. 16 ustawy kooperacyjnej przewiduje konieczność zasięgnięcia opinii przez Prezesa Rady Ministrów. Przedmiotowa opinia powinna stać się podstawą stanowiska Polski w tej sprawie⁹⁴⁰.

Również uproszczone procedury zmian w podstawach traktatowych UE, zawarte w art. 48 ust. 6 i 7 TUE były przedmiotem oceny przez TK, który dostrzegł ich funkcję, polegającą na zwiększeniu elastyczności ustrojowej UE. TK w odniesieniu do procedur uproszczonych wskazał, iż traktatowe przepisy unijne zawierają gwarancje pozwalające państwom członkowskim na skuteczną obronę interesów narodowych. W przypadku art. 48 ust. 6

⁹³⁹ *Ibidem*, teza III.4.1.

⁹⁴⁰ *Ibidem*, teza III.4.2.4.

TUE podjęcie decyzji o ich zmianach wymaga jednomyślności w Radzie Europejskiej, a jej decyzje podlegają zatwierdzeniu zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. W świetle ustawy o umowach międzynarodowych, znowelizowanej przez ustawę kooperacyjną z 2010 r. akty prawne przyjęte na podstawie art. 48 ust. 6 TUE podlegają ratyfikacji, która jest dokonywana po uzyskaniu zgody na podstawie art. 89 ust. 1 lub na podstawie art. 90 ust. 2 Konstytucji, lub po powiadomieniu Sejmu na podstawie art. 89 ust. 2 Konstytucji. TK wskazuje przy tym, iż ewentualne przekazanie kompetencji organów państwowych w niektórych sprawach w wyniku zmiany dokonanej w unijnym trybie uproszczonym byłoby możliwe jedynie z zachowaniem zasad określonych w art. 90 Konstytucji dotyczących przekazania kompetencji na podstawie umowy międzynarodowej. Również procedura z art. 48 ust. 7 TUE nie narusza wzorca konstytucyjnego, zawiera bowiem rozwiązania, które zapewniają wpływ polskich organów władzy państwowej na decyzje podejmowane w tym trybie, m.in.: jednomyślność wszystkich państw członkowskich w sprawie zmiany podstaw traktatowych UE – Rzeczypospolita może dzięki temu zablokować decyzję Rady Europejskiej, gdyby naruszała ona zasady przekazywania kompetencji określone w art. 90 Konstytucji, ponadto na podstawie art. 48 ust. 7 TUE parlament krajowy może zgłosić swój sprzeciw wobec zmian, a ustawodawca przewiduje określone procedury w celu sformułowania stanowiska przez parlament krajowy w tej sprawie. W przypadku aktu prawnego, o którym stanowi art. 48 ust. 7 TUE, zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy kooperacyjnej decyzję w sprawie stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej podejmuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Rady Ministrów, za zgodą wyrażoną w ustawie⁹⁴¹. Art. 48 TUE nie wyłącza możliwości zastosowania wymagań składających się na triadę konstytucyjnych ograniczeń przekazywania kompetencji, a do parlamentu należy podjęcie decyzji, w jaki sposób należy określić przesłanki wyrażenia zgody na te zmiany, konieczne ze względu na zasadę suwerenności. Do takich przesłanek należy zastosowanie art. 90 Konstytucji, gdy modyfikacja postanowień traktatowych pociąga za sobą przekazanie kompetencji na podstawie umowy międzynarodowej⁹⁴². Powyższa analiza TK skupiona jest wokół przesłanek o charakterze formalnym wyrażenia zgody na zmiany w traktatowych podstawach UE, niewątpliwie istotnych z punktu widzenia ochrony suwerenności przy zastosowaniu art. 90 Konstytucji. TK nie podejmuje natomiast analizy pod kątem materialnym, czy w ogóle zmiany przewidziane w art. 48 ust. 6 i 7 TUE kwalifikują się do zastosowania procedury uproszczonej, czy ich zakres pozwala na odejście od tradycyjnej metody międzyrządowej wprowadzania zmian. Tok wyводу TK niewątpliwie determinowany jest formalną perspektywą art. 90 Konstytucji. Jednocześnie TK wyraźnie sygnalizuje możliwość kontroli konstytucyjności decyzji podejmowanej przez Radę Europejską na podstawie art. 48 ust. 6 i 7 TUE, choć tryb jej dokonania nie jest jasny. TK w ostatnich akapitach uzasadnienia stwierdza bowiem, iż „dopiero porównanie decyzji Rady Europejskiej z zakresem kompetencji traktatowo przekazanych stanowić może przesłankę oceny ich zgodności z Konstytucją w jej obecnym kształcie”. Wydaje się, iż wspomniane powyżej porównanie ma na celu stwierdzenie, czy na podstawie decyzji Rady Europejskiej doszło do przekazania kompetencji UE, a jeśli tak, czy zachowany został tryb przewidziany w art. 90 Konstytucji. Postępowanie w tej

⁹⁴¹ *Ibidem*, tezy III.4.2.7–III.4.2.10; J. Barcz, *Traktat z Lizbony...*, s. 440 i n.

⁹⁴² Wyrok TK w sprawie K 32/09, teza III.4.2.14.

sprawie mogłoby zakończyć się wydaniem orzeczenia o zgodności przedmiotowego aktu z Konstytucją lub o braku zgodności z Konstytucją. Wówczas możliwe byłyby następujące działania: zmiana Konstytucji w zakresie trybu przekazywania kompetencji, zmiana decyzji lub wystąpienie z UE. Niejasna jest czwarta alternatywa przewidziana przez TK – modyfikacja zakresu przekazania kompetencji wynikająca z owej decyzji⁹⁴³. W jaki sposób mogłaby ona zostać dokonana bez zmiany tej decyzji?

Zagadnienie trybu zmian dokonywanych w podstawach traktatowych UE było kluczowe w sprawie zgodności ustawy o ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej nr 2011/199/UE, dotyczącej zmiany art. 136 TFUE z art. 90 w związku z art. 120 zd. 1 *in fine* Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 48 ust. 6 TUE. Wątpliwości wnioskodawców budził przyjęty zarówno na poziomie unijnym (art. 48 ust. 6 TUE), jak i krajowym tryb wyrażenia zgody na ratyfikację (art. 89 ust. 1 Konstytucji). Dla rozstrzygnięcia tego drugiego zagadnienia podstawowe znaczenie miała wykładnia pojęcia przekazania kompetencji z art. 90 ust. 1 Konstytucji. TK przyjął jego wąskie rozumienie, stwierdzając, iż nawet biorąc pod uwagę specyfikę funkcjonowania organizacji międzynarodowej oraz języka prawnego w prawie międzynarodowym, zastosowanie trybu z art. 90 Konstytucji wymaga wskazania kompetencji organów władzy, które są przedmiotem przekazania⁹⁴⁴. Wcześniej natomiast TK sformułował kryteria wystąpienia kompetencji w rozumieniu art. 90 Konstytucji – wskazanie: 1) organu, któremu ona przysługuje, podmiotów podległych kompetencji, 2) treści uprawnień organu, 3) korespondujących z nimi obowiązków podmiotów podległych⁹⁴⁵. Druga istotna kwestia, co do której TK zajął stanowisko, to teza formalna, iż akt prawny przyjęty w określonej formie, powinien być zmieniany w takiej samej formie. TK stwierdził, iż nie jest to zasada prawna obowiązująca w stosunku do wszystkich aktów prawnych, w szczególności w odniesieniu do umów międzynarodowych, co do których Konstytucja przewiduje różne tryby ich zawierania, ratyfikowania i wypowiedzania. Art. 90 Konstytucji wobec tego ma zastosowanie zgodnie z wykładnią językową wyłącznie w przypadku przekazania kompetencji⁹⁴⁶. Powyższe stwierdzenie zostało wsparte dodatkowo zasadą przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami⁹⁴⁷. Rygorystyczne zastosowanie wykładni językowej doprowadziło TK do sformułowania bardzo wątpliwej tezy, iż „odwrotna operacja «zwrot kompetencji» wymagałaby także takiego trybu, a to przeczyłoby *ratio legis* art. 90 Konstytucji”⁹⁴⁸. W świetle powyższej tezy wystąpienie z UE, z którym niewątpliwie wiąże się „zwrot kompetencji”, nastąpiłoby w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji. Powyższe rozwiązanie należy uznać za niezgodne z zasadą suwerenności Narodu, który podjął kluczową dla suwerenności państwa decyzję o przystąpieniu do UE i w razie konieczności powinien móc podjąć, najlepiej w sposób bezpośredni, decyzję o ewentualnym wystąpieniu Polski z UE⁹⁴⁹. Również decyzje o istotnych modyfikacjach członkostwa Polski w UE w postaci

⁹⁴³ *Ibidem*.

⁹⁴⁴ Wyrok TK w sprawie K 33/12, teza III.6.6.1.

⁹⁴⁵ *Ibidem*, teza III.6.5.3.

⁹⁴⁶ *Ibidem*, teza III.6.6.2.

⁹⁴⁷ *Ibidem*, teza III.6.6.3.

⁹⁴⁸ *Ibidem*, teza III.6.6.2.

⁹⁴⁹ W. Czapliński, *Glosy do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11.5.2005 r...*, s. 213; na konieczność uzupełnienia art. 90 Konstytucji w tym zakresie J. Barcz wskazywał już w 2002 r.: *idem*, *Członkostwo Polski*

wylączenia udziału Polski w istotnych obszarach integracji, jeśli byłoby to w ogóle możliwe w świetle prawa unijnego, powinny zostać podjęte w trybie art. 90 Konstytucji.

Powyżej przedstawione wywody miały charakter ogólny, natomiast w następnej tezie uzasadnienia pkt III.7 TK dokonał kontroli *ad casum* w odniesieniu do ustawy o ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej w sprawie zmiany art. 136 TFUE. Zdaniem TK zmiana art. 136 TFUE wprowadzona na podstawie przedmiotowej decyzji Rady Europejskiej nie prowadzi do przekazania kompetencji, a odpowiada kryterium zawartemu w art. 89 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, wobec czego tryb z art. 90 ust. 1 Konstytucji nie jest właściwy. Wywody TK dotyczyły dwóch zasadniczych kwestii: 1) czy na podstawie art. 136 ust. 3 Konstytucji dochodzi do przekazania kompetencji, 2) czy zawarty w związku z wprowadzeniem art. 136 ust. 3 Konstytucji TEMS oznacza dla Polski przekazanie kompetencji. Na oba pytania TK odpowiedział negatywnie. Odnosząc się do pierwszego pytania, stwierdził, iż znaczenie tego przepisu polega na uznaniu kompetencji państw strefy euro do zawierania między sobą traktatów, dotyczy on kompetencji państw, a nie organizacji międzynarodowej, czy jej instytucji. Polska, jako kraj nienależący do strefy euro, nie jest adresatem zawartej w tym przepisie normy, a także nie uczestniczy ani w tworzeniu, ani w funkcjonowaniu EMS. Zgodnie z przyjętą wcześniej wykładnią, która wymaga do zastosowania art. 90 Konstytucji spełnienia szeregu przesłanek, art. 136 ust. 3 TFUE ani nie wskazuje organizacji międzynarodowej lub organu tej organizacji międzynarodowej, na rzecz której ma nastąpić przekazanie kompetencji, ani dziedziny lub zakresu przekazania kompetencji⁹⁵⁰. Swoje stanowisko w sprawie wykładni art. 136 ust. 3 TFUE TK oparł również na wyroku TS UE z dnia 27 listopada 2012 r. w sprawie *Pringle*⁹⁵¹, a także na wyroku FTK z 12 września 2012 r.⁹⁵²

W odniesieniu do drugiego pytania TK stwierdził, iż założenie, 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, jest błędne. Zdaniem TK motyw 7 preambuły do TEMS, w świetle którego wszystkie państwa członkowskie strefy euro staną się członkami EMS, należy odczytywać łącznie z klauzulą ratyfikacyjną zawartą w art. 47 TEMS, w świetle którego państwo przystępujące do tej umowy międzynarodowej czyni to z własnej inicjatywy oraz musi dokonać ratyfikacji tej umowy zgodnie z własnymi wymogami konstytucyjnymi. Zdaniem TK, nawet jeśliby przyjąć, iż art. 2 TEMS zawiera zobowiązanie państw strefy euro do przystąpienia do EMS, to art. 136 ust. 3 TFUE nie nakłada na państwa nieuczestniczące w tworzeniu EMS prawnego obowiązku przystąpienia do niego⁹⁵³.

Powyższe wywody są prawidłowe z punktu widzenia wykładni językowej przede wszystkim art. 136 ust. 3 TFUE, natomiast pomijają uwarunkowania faktyczne. Biorąc pod uwagę sekwencję działań na poziomie unijnym, TEMS jest ściśle powiązany z nowelizacją art. 136 TFUE. Mówiąc innymi słowy, konieczność zawarcia TEMS skutkowałą koniecz-

w Unii Europejskiej..., s. 20 i n.

⁹⁵⁰ Wyrok TK w sprawie K 33/12, teza III.7.3.3; A. Pudło, *Rola parlamentu narodowego w sprawach UE po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2014, s. 150 i n.

⁹⁵¹ Wyrok TK w sprawie K 33/12, teza III.7.4; wyrok TS UE z dnia 27 listopada 2012 r. w sprawie C-370/12, *Thomas Pringle przeciwko Government of Ireland i in.*, ECLI:EU:C:2012:756.

⁹⁵² Wyrok TK w sprawie K 33/12, teza III.7.5.

⁹⁵³ *Ibidem*, tezy III.7.3.4–III.7.3.8.

nością zmiany art. 136 TFUE. Bez TEMS nie byłoby nowelizacji art. 136 TFUE. Dlatego też nie sposób się zgodzić z tezą TK, iż nie występuje chronologiczna zależność pomiędzy zmianą art. 136 TFUE a przedmiotową umową międzynarodową.

Kolejną istotną okolicznością jest fakt, iż TEMS został zawarty poza ramami prawnymi UE. Państwa członkowskie UE z powodów politycznych nie zdecydowały się na klasyczną metodę zmiany zasad funkcjonowania unii walutowej przez wprowadzenie zmian w traktatach stanowiących podstawę funkcjonowania UE. Zastosowały natomiast metodę schengenską, co budzi wiele zastrzeżeń, jeśli chodzi o strukturę UE. Brak zastosowania art. 90 Konstytucji w wykładni językowej dokonanej przez TK jest skutkiem właśnie zastosowania metody schengenskiej i braku wprowadzenia istotnych rozwiązań co do funkcjonowania UE do traktatów założycielskich. TK sam zresztą to dostrzega, stwierdzając, iż „powołanie EMS zmieniło w rzeczywistości architekturę Unii Gospodarczej i Walutowej”⁹⁵⁴.

Polska nie brała udziału ani w kształtowaniu treści tej umowy, ani nie będzie mogła najprawdopodobniej jej renegocjować w momencie przystąpienia do strefy euro. Rozwiązania przyjęte tak naprawdę przez głównych unijnych graczy – RFN i Francję – zostaną niejako dane Polsce do zaakceptowania, a biorąc pod uwagę fakt, iż wszystkie państwa strefy euro, łącznie z państwami, które przystąpiły do strefy po zawarciu TEMS, są stronami tej umowy, trudno sobie wyobrazić, by Polska ze względu na swoje zastrzeżenia konstytucyjnoprawne mogła nie przystąpić do tej umowy lub zmienić w sposób istotny jej treść. Dlatego teza TK, iż w ramach procesu decyzyjnego dotyczącego przyjęcia euro Polska będzie zobowiązana rozważyć konieczność przystąpienia do EMS nie wydaje się prawdziwa.

Oczywiście może zdarzyć się tak, iż w momencie przystąpienia Polski do strefy euro TEMS nie będzie obowiązywał w ogóle lub jego treść zostanie w istotny sposób zmieniona. Wówczas będzie można przeprowadzać ewentualnie kontrolę zgodności obowiązującej umowy międzynarodowej z Konstytucją. Trudno jednak przyjąć, iż moment przeprowadzania kontroli jako takiej, zwłaszcza jeśli będzie miała ona charakter następczy, biorąc pod uwagę wyrok w sprawie Traktatu akcesyjnego, pozwoli na swobodne rozpatrzenie wszystkich wątpliwości konstytucyjnoprawnych⁹⁵⁵. TK, przyjmując powyżej zaprezentowaną wykładnię, zawęży zakres swojego działania i wpływu na ukształtowanie warunków członkostwa Polski w UE w zgodzie z obowiązującą Konstytucją, choć, jak sam przyznaje, członkostwo w EMS może się wiązać ze znacznymi obciążeniami dla budżetów państw – członków EMS.

7.3.2.1. Klauzula elastyczności w świetle orzecznictwa TK

Do ograniczeń w przekazywaniu kompetencji ustanowionych w orzecznictwie TK należy nakaz określoności przekazywanych kompetencji, z którym powiązany jest zakaz przekazywania kompetencji w sposób blankietowy. Zarzut, iż zakaz ten został naruszony przez przyjęcie klauzuli elastyczności, był podnoszony w stosunku do art. 308 TWE w postępowaniu w sprawie Traktatu akcesyjnego, a także w postępowaniu w sprawie Traktatu z Lizbony w odniesieniu do art. 352 TFUE.

⁹⁵⁴ *Ibidem*, teza III.7.6.1.

⁹⁵⁵ Por. S. Majkowska-Szulc, *op. cit.*, s. 182 i n.

W wyroku w sprawie Traktatu akcesyjnego TK zwrócił uwagę na to, iż system UE ma charakter dynamiczny, w szczególności zmianom podlega prawo UE, zasady i zakres funkcjonowania. Jednocześnie państwa zachowują wpływ na podejmowane działania, czego przykładem jest wymóg jednomyślności państw członkowskich w przypadku stosowania klauzuli elastyczności z art. 308 TWE (obecnie art. 352 TFUE). Niestety, Trybunał Konstytucyjny nie dokonał analizy klauzuli elastyczności pod kątem jej zgodności z art. 90 ust. 1 Konstytucji, w szczególności przesłanki określoności kompetencji podlegających przekazaniu, co częściowo jest również wynikiem treści wniosków kierowanych do TK. Wnioskodawcy podnieśli bowiem zarzut sprzeczności art. 308 TWE z art. 79 i art. 95 Konstytucji. TK, mimo zastosowania powtarzającego się w jego orzecznictwie, ale nie do końca adekwatnego argumentu, że przepisy Konstytucji nie odnoszą się wprost do zakresu kompetencji Rady i z tych względów wzorzec art. 95 ust. 1 Konstytucji pozostaje nieadekwatny do oceny konstytucyjności art. 308 TWE, dokonał wybiórczej analizy wskazanego powyżej przepisu prawa traktatowego, stwierdzając m.in., że „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”, oraz „że działania przewidziane w art. 308 TWE nie mogą zostać podjęte bez zgody któregośkolwiek z państw członkowskich, w tym bez zgody Rzeczypospolitej Polskiej”⁹⁵⁶. *De facto* Trybunał odniósł się do dwóch ważnych właśnie z perspektywy art. 90 ust. 1 Konstytucji przesłanek zastosowania art. 308 TWE, a więc jego ograniczonego zakresu przedmiotowego oraz metody międzyrządowej, która w połączeniu z wyeliminowaniem Parlamentu Europejskiego gwarantowała pełną kontrolę państw nad treścią aktów prawa pochodnego.

We wniosku o zbadanie zgodności Traktatu z Lizbony z Konstytucją grupa senatorów wskazywała, że art. 352 ust. 1 TFUE umożliwia kreowanie kompetencji Unii do określania kompetencji nieprzyznanych jej przez państwa członkowskie oraz że w procedurze ustanowionej w tym przepisie nie biorą udziału konstytucyjne organy państwa, w szczególności organy władzy ustawodawczej. W odpowiedzi na ten zarzut TK dokonał wyczerpującej analizy tego przepisu. TK zauważył, iż art. 352 TFUE posiada, co prawda, szerszy zakres zastosowania w porównaniu z art. 308 TWE, ale wprowadza dodatkowe przesłanki jego zastosowania: 1) konieczność uzyskania zgody Parlamentu Europejskiego; 2) parlamenty narodowe korzystają z uprawnień kontrolnych przewidzianych przez Protokół w sprawie stosowania zasad proporcjonalności i pomocniczości, szczególnie zaś art. 7 wskazanego Protokołu; 3) akty unijnego prawa pochodnego przyjęte na podstawie art. 352 TFUE nie mogą prowadzić do harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich, jeżeli harmonizacja taka jest wykluczona na podstawie szczegółowych przepisów zawartych w traktatach; 4) na podstawie art. 352 TFUE nie mogą być osiąganymi cele wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa; 5) Deklaracja nr 41 dołączona do Traktatu z Lizbony precyzuje dodatkowo, że odniesienie do celów Unii zawarte w artykule 352 ust. 1 TUE dotyczy celów określonych w art. 3 ust. 2, 3 i 5 TUE; 6) nie może on być rozumiany jako podstawa do przyznania Unii jakichkolwiek nieprzyznanych kompetencji, gdyż art. 352 TFUE: a) jest stosowany subsydiarnie w stosunku do innych przepisów traktatowych

⁹⁵⁶ Wyrok TK w sprawie K 18/04, teza III.18.6.

ustanawiających kompetencje Unii, b) ma na celu uzupełnienie braku kompetencji do działania nadanych instytucjom Unii wprost lub w sposób dorozumiany w konkretnych postanowieniach traktatu, c) nie może stanowić podstawy rozszerzenia zakresu kompetencji Unii poza ogólne ramy wynikające z całości postanowień traktatów; dalej 7) nie może służyć za podstawę wydania przepisów, których skutkiem miałyby być zmiana traktatów z pominięciem przewidzianej w tym celu procedury; 8) formułuje warunki jego zastosowania. Co istotne, TK wskazał, iż ocena, czy zostały spełnione przesłanki zastosowania art. 352 TFUE, należy do sądów unijnych, a jako przykład wykonania tej kompetencji TK wskazał na opinię TS WE w sprawie 2/94.

Ponadto TK stwierdził, iż niezasadny jest również zarzut dotyczący pominięcia we wskazanej procedurze konstytucyjnych organów państwa, gdyż Rada podejmuje na podstawie przedmiotowego przepisu decyzję w sposób jednomyślny, a dodatkowe gwarancje dla parlamentów narodowych przewiduje Protokół nr 3 w sprawie stosowania zasad proporcjonalności i pomocniczości, na poziomie prawa krajowego natomiast art. 7 ust. 1 oraz art. 11 ustawy kooperacyjnej z 2010 r. Powyższe wywody TK kończy stwierdzeniem, iż przedmiotowy przepis nie może być rozumiany jako podstawa kreowania kompetencji UE, które nie zostały jej uprzednio przyznane⁹⁵⁷.

Powyższa ocena TK nie została w pełni zaakceptowana przez sędziego M. Granata, który w zdaniu odrębnym, powołując się również na wyrok FTK w sprawie Traktatu z Lizbony, wskazał, iż art. 352 TFUE może budzić wątpliwości z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawnego, w szczególności zasad określoności regulacji prawnych, gdyż *de facto* wyprowadza kompetencje organów władzy z celów ich działania, rozluźnia przez to zasadę kompetencji powierzonych oraz upoważnia w sposób ogólny do podejmowania działań nieprzewidzianych *expressis verbis* w traktatach. Przepis o podobnej treści w prawie krajowym budziłby poważne wątpliwości konstytucyjne, jednakże w przypadku umowy międzynarodowej „mieści się on jeszcze w granicach swobody regulacyjnej pozostawionej polskim organom władzy publicznej na gruncie art. 90 Konstytucji”, gdyż umowy redagowane są zazwyczaj w inny, mniej szczegółowy sposób⁹⁵⁸.

Przychylając się do wątpliwości sędziego M. Granata, należy ponadto wskazać, iż analiza TK dotyczyła wyłącznie przesłanek stosowania art. 352 TFUE w świetle prawa unijnego, więc o ich wykładni i stosowaniu decydować będą sądy unijne. Dziwi fakt, iż TK nie dostrzegł w związku z art. 352 TFUE możliwości działania *ultra vires* instytucji unijnych, choć całe orzeczenie w sprawie Traktatu z Lizbony miało na celu ochronę suwerenności i tożsamości konstytucyjnej, m.in. poprzez określenie szczegółowych zasad przekazania kompetencji na rzecz UE⁹⁵⁹. Ponadto TK, choć przytoczył procedurę z ustawy kooperacyjnej nie sformułował żadnych przesłanek do zajęcia stanowiska przez polskie organy władzy państwowej w sprawie projektu aktu prawa pochodnego, stanowiącego na podstawie art. 352 TFUE.

⁹⁵⁷ Wyrok TK w sprawie K 32/09, tezy III.4.2.12–III.4.2.13; J. Barcz, *Traktat z Lizbony...*, s. 442 i n.

⁹⁵⁸ Wyrok TK w sprawie K 32/09, zdanie odrębne M. Granata.

⁹⁵⁹ Por. T.T. Konciewicz, *Trybunał Konstytucyjny wobec prawa europejskiego (część II)*..., s. 131 i n.

7.4. Podsumowanie

Przenoszenie lub przekazywanie praw władczych i kompetencji jest zasadniczym elementem przepisów konstytucyjnych będących podstawą członkostwa państwa w UE. Zarówno przepisy UZ, jak i Konstytucji RP nie zawierają przepisów, które w sposób szczegółowy określałyby ten proces, a tym bardziej listy praw władczych lub kompetencji niepodlegających przekazaniu na rzecz organizacji międzynarodowych. Ten stan prawny nie przeszkodził jednak obu Trybunałom Konstytucyjnym w sformułowaniu szczegółowych warunków przekazywania praw władczych, a także w określeniu prawa władczego lub kompetencji niepodlegających przekazaniu. Dorobek FTK i TK w tym zakresie w dużej mierze pokrywa się, jednakże analiza przeprowadzona powyżej wskazuje, iż zagadnienie to odgrywa bardziej istotną rolę w orzecznictwie TK. Do najważniejszych elementów wspólnej doktryny należą następujące elementy:

1. Przekazanie praw władczych lub kompetencji odbywa się tylko i wyłącznie w trybie i na warunkach określonych w konstytucji.
2. Przekazanie praw władczych lub kompetencji nie może naruszać pozycji ustrojowej konstytucyjnego organu władzy. TK dokonał w związku z tym obszerniej wykładni pojęcia „w niektórych sprawach”, natomiast FTK skupił się zasadniczo na prawach władczych Bundestagu.
3. Przekazywane prawa władcze lub kompetencje muszą być precyzyjnie określone. Wyłączone jest domniemanie przekazania kompetencji, przy czym w doktrynie niemieckiej wyróżniono dwa pojęcia: programu integracyjnego zawartego w traktatach i procesu integracyjnego odbywającego się na podstawie programu, ale do pewnego stopnia autonomicznego w ramach organizacji międzynarodowej.
4. Zakazane jest przekazywanie kompetencji–kompetencji. Zakaz ten został powiązany z zachowaniem przez państwo państwowości i suwerenności.
5. Proces przekazywania praw władczych lub kompetencji musi posiadać odpowiednią legitymację demokratyczną. W przypadku Polski TK podkreślał kwalifikowaną większość konieczną do uchwalenia ustawy na podstawie art. 90 ust. 2 Konstytucji, w orzecznictwie FTK istotna była ustawa jako taka, pozwalająca na współudział w tym procesie Bundestagu.
6. Poszanowanie zasad stanowiących element tożsamości konstytucyjnej jest warunkiem koniecznym do przekazywania kompetencji lub praw władczych, a na jego straży stoi Trybunał Konstytucyjny.
7. Oba Trybunały Konstytucyjne w wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony ustaliły kompetencje lub prawa władcze niepodlegające przekazaniu. Ich zakres przedmiotowy jest podobny.
8. Oba Trybunały Konstytucyjne podobnie oceniły zmianę art. 136 TFUE⁹⁶⁰, zgodnie z wyrokiem TS UE w sprawie *Pringle*, jako przypadek niepodlegający przepisom

⁹⁶⁰ J. Barcz, J. Kranz, *Powierzenie kompetencji na rzecz Unii Europejskiej a traktat o europejskim mechanizmie stabilności i traktat o unii fiskalnej. Uwagi w świetle orzecznictwa Federalnego Trybunału Konstytucyjnego i wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie C-370/12*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 4, s. 23; M. Bainczyk, *Wybrane aspekty nowelizacji prawnych podstaw członkostwa Polski w Unii Europejskiej...*, s. 151 i n.

dotyczącym przekazywania praw władczych lub kompetencji. W związku z wyrokami Trybunałów Konstytucyjnych w sprawie decyzji Rady Europejskiej o zmianie art. 136 Konstytucji, należy zauważyć, iż nie można jednak stawiać znaku równości pomiędzy ograniczeniami przekazywania kompetencji a warunkami uczestnictwa państwa w UE, jak pokazują bowiem przedmiotowe orzeczenia, istotne z punktu widzenia państwa decyzje dotyczące jego uczestnictwa w UE nie zawsze są powiązane z przekazaniem kompetencji, przynajmniej w rozumieniu przyjętym przez TK.

9. Możliwość zmiany traktatowych podstaw UE bez zachowania tradycyjnej procedury zmiany traktatów budziła wątpliwości konstytucyjnoprawne, czy uproszczone procedury zmiany nie będą prowadziły do wykonywania przez UE kompetencji – kompetencji, co byłoby niezgodne z kwalifikacją zarówno UE jako organizacji międzynarodowej, a państw członkowskich – jako władców traktatów. Oba Trybunały Konstytucyjne, wykonując swoją funkcję strażnika suwerenności i tożsamości konstytucyjnej, określiły konstytucyjnoprawne przesłanki dokonywania zmian w procedurze uproszczonej, przy czym FTK dokonał tego w sposób bardzo szczegółowy, a przedmiotowe tezy wyroku zostały *in extenso* wprowadzone do ustawy o odpowiedzialności integracyjnej Bundestagu. TK natomiast uchylił się od tego. Nie sformułował bowiem wykładni zasady suwerenności Narodu w kontekście wyrażania zgody przez konstytucyjne organy władzy na dokonywanie zmian w traktatowych podstawach UE w procedurze uproszczonej.
10. Przykładem różnicy w podejściu obu Trybunałów Konstytucyjnych jest wyrażenie zgody na zastosowanie klauzuli elastyczności z art. 352 TFUE. TK nie określił żadnych przesłanek konstytucyjnych, natomiast FTK uzależnił wyrażenie zgody przedstawiciela RFN w Radzie od wydania uprzedniej zgody przez Bundestag i Bundesrat w formie ustawy na podstawie art. 23 ust. 1 zd. 2 i 3 UZ.

Pomimo wskazanego powyżej „zaniechania” TK, generalnie poświęcił on więcej uwagi procesowi przekazywania kompetencji niż FTK. Było to prawdopodobnie uwarunkowane treścią klauzuli integracyjnej z art. 90 Konstytucji, jedyne przepisy Konstytucji RP odnoszące się bezpośrednio do członkostwa w organizacji międzynarodowej o charakterze ponadnarodowym, której treść ogranicza się właśnie do zagadnienia przenoszenia kompetencji. Naturalne jest więc to, że TK w sposób intensywny odwoływał się do tych norm w swoim orzecznictwie dotyczącym spraw z zakresu integracji europejskiej. Jednocześnie, na obecnym etapie członkostwa w UE, można również w tym kontekście stwierdzić, iż przepisy Konstytucji są niewystarczające, zwłaszcza iż interpretacja TK zaczyna „wyrastać” poza treść Konstytucji, czego przykładem jest sformułowanie przez TK zarówno zasady tożsamości konstytucyjnej, jak i katalogu kompetencji niepodlegających przekazaniu. Rozbudowa warunków przekazywania kompetencji przez TK miała jednak charakter jednostronny, gdyż polski TK nie sprecyzował w tym kontekście zasady suwerenności Narodu, a więc warunków udziału Sejmu i Senatu w procedurze wyrażania zgody na zmiany traktatowych podstaw UE w procedurach innych niż z art. 48 ust. 1–5 TUE.

8. Wnioski

W doktrynie wskazuje się, iż w większości państw członkowskich wyodrębnione zostały fundamentalne zasady konstytucyjne stanowiące ograniczenia w członkostwie tych państw w UE. Ch. Grabenwarter zalicza do nich: suwerenność, klauzule gwarancji ustrojowych, zasady demokracji, poszanowania prawa człowieka oraz federalności państwa⁹⁶¹.

Powyżej podjęta została próba uporządkowania, zdefiniowania treści, roli oraz wzajemnych powiązań zasad konstytucyjnych oraz elementów doktryny ukształtowanej przez FTK i TK w orzeczeniach dotyczących spraw związanych z członkostwem Polski w UE, które mają na celu ochronę suwerenności i tożsamości konstytucyjnej państwa w procesie integracji europejskiej. Nie było to łatwe, gdyż w świetle zarówno orzecznictwa FTK, jak i TK zakresy przedmiotowe zasad oraz instytucji stosowanych przez oba Trybunały Konstytucyjne niejednokrotnie nachodzą na siebie, są ze sobą funkcjonalnie ściśle powiązane, a w wielu przypadkach wymagają jeszcze doprecyzowania, przez co można odnieść wrażenie, iż doktryna orzecznicza nie jest do końca spójna.

Powyżej przeprowadzona analiza orzecznictwa pozwala stwierdzić, iż stanowiska FTK i TK co do relacji pomiędzy państwem, konstytucją a UE wiele łączy. Według typologii D. Halberstama można zakwalifikować je jako „nowych zwolenników suwerenności” (ang. *the new sovereigntists*), dla których zobowiązania międzynarodowe przyjmowane są wyłącznie na podstawie krajowej normy prawnej, *de facto* w celu realizacji wyłącznie interesu państwa, a działania władcze znajdują swoją legitymizację wyłącznie w krajowym prawie konstytucyjnym⁹⁶².

1. W świetle orzecznictwa obu Trybunałów Konstytucyjnych podstawowe znaczenie dla ochrony suwerenności, tożsamości konstytucyjnej i państwowości miało ustalenie relacji pomiędzy prawem krajowym a prawem wspólnotowym lub unijnym. Zagadnienie to było przedmiotem pierwszych orzeczeń zarówno FTK, jak i TK. Oba Trybunały uznały autonomiczność prawa wspólnotowego, a także jego bezpośrednie stosowanie w krajowym porządku prawnym. W świetle doktryny orzeczniczej FTK stosowanie prawa unijnego w niemieckim porządku prawnym jest możliwe wyłącznie na podstawie krajowego nakazu stosowania tego prawa, udzielanego na podstawie ustawy wyrażającej zgodę na związanie się traktatem stanowiącym podstawę funkcjonowania WE i UE. W związku z powyższym UZ jako źródło obowiązywania tego prawa unijnego w wewnętrznym porządku prawnym stanowi jednocześnie źródło ewentualnych ograniczeń dla tego stosowania. Również w świetle doktryny polskiego TK stosowanie prawa wspólnotowego lub unijnego jest możliwe wyłącznie na podstawie upoważnienia do otwarcia krajowego porządku prawnego udzielonego na podstawie art. 90 Konstytucji. TK nie posługuje się jednak pojęciem nakazu stosowania prawa, ani nie eksponuje tak intensywnie znaczenia ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację traktatów stanowiących podstawę WE i UE, pierwszorzędne znaczenie w doktrynie orzeczniczej TK ma bowiem zasada nadrzędności Konstytucji.

⁹⁶¹ Ch. Grabenwarter, *National constitutional law...*, s. 94 i n.

⁹⁶² D. Halberstam, *Local, global and plural constitutionalism*, [w:] G. de Búrca, J.H.H. Weiler, *Worlds of European Constitutionalism*, Cambridge 2012, s. 155 i n.

2. Istotną różnicą w doktrynie niemieckiego i polskiego Trybunału Konstytucyjnego jest zasada nadrzędności Konstytucji, odgrywająca zasadniczą rolę w orzecznictwie tego ostatniego. W doktrynie niemieckiego FTK prawo unijne ma zasadniczo pierwszeństwo przed prawem krajowym. Jedynie wyjątkowo, jeśli akt prawa unijnego narusza tożsamość konstytucyjną tego państwa lub jeśli został wydany *ultra vires*, to pierwszeństwo prawa unijnego jest wyłączone. Natomiast TK od ponad 10 lat rozwija na podstawie art. 8 ust. 1 Konstytucji zasadę nadrzędności Konstytucji, która stanowi oś konstrukcyjną większości orzeczeń w sprawach integracji europejskiej. Również wprowadzenie zasady poszanowania tożsamości Konstytucji nie prowadzi do ograniczenia zasady nadrzędności Konstytucji do ochrony elementów objętych zasadą poszanowania tożsamości. Tak wyraźnie sformułowana zasada nadrzędności Konstytucji jest na tle rozwiązań nie tylko niemieckich, ale także europejskich, czymś wyjątkowym. Ze względu jednak na stosowanie przez TK zasady przychylności wobec integracji europejskiej, czego wyrazem był w szczególności wyrok w sprawie ENA, zasada nadrzędności Konstytucji nie uniemożliwiła realizacji praw i obowiązków wynikających z członkostwa Polski w UE.
3. FTK stosuje zasadę poszanowania tożsamości konstytucyjnej od połowy lat 70. XX w., a wraz z przyjęciem nowej klauzuli limitacyjnej z art. 23 ust. 1 UZ ulegała ona wzmocnieniu poprzez jej pozytywizację i powiązanie członkostwa RFN w UE z klauzulą niezmiennych elementów ustroju tego państwa. Dodatkowo w wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony FTK oparł się na zasadzie suwerenności i ochrony państwowości. W literaturze wskazuje się, iż to mocne wyeksponowanie elementów chroniących państwowość nie jest przypadkowe. FTK przez ponad 40 lat odgrywał istotną rolę jako podmiot współkształtujący europejskie prawo konstytucyjne przede wszystkim przy pomocy doktryny ochrony praw podstawowych. Wydawać by się mogło, iż z jednej strony recepcja tej doktryny w prawie UE, a z drugiej rozszerzenie UE o 13 nowych członków mogły doprowadzić do zmiany pozycji FTK w europejskiej wspólnotie konstytucyjnej. FTK zmienił jednak strategię i sięgnął ponownie po zasadę tożsamości konstytucyjnej, która ze swej natury ulega doprecyzowaniu na poziomie krajowym. Jednocześnie FTK dostrzegł współistnienie w tym zakresie poziomu krajowego i unijnego, bo ochrona teŹe tożsamości wymaga równieŹ aktywności po stronie instytucji unijnych, stwierdził bowiem, iż art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ w związku z art. 79 ust. 3 UZ pozwala na ochronę tożsamości konstytucyjnej, a bez tych przepisów struktury polityczne i konstytucyjne, o których stanowi art. 4 ust. 2 TUE, nie mogłyby podlegać efektywnej ochronie. W tym sensie gwarancje konstytucyjne i prawa UE mają charakter paralelny⁹⁶³.
- Natomiast w orzecznictwie TK takim trwałym elementem jest zasada suwerenności, uzupełniona dopiero w ostatnim okresie o zasadę tożsamości konstytucyjnej. Doktryna polskiego TK w omawianym zakresie została sformułowana w sposób samodzielny, choć z wykorzystaniem dorobku orzeczniczego innych sądów konstytucyjnych, zwłaszcza FTK, właśnie w zakresie zasady poszanowania tożsamości konstytucyjnej.
4. Oba Trybunały Konstytucyjne w sposób tradycyjny, odpowiadający potrzebom ochrony suwerenności i państwowości, określiły charakter prawny WE i UE jako organizacji

⁹⁶³ Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Lizbony, teza 240; D. Thym, *op. cit.*, s. 246 i n.; podobnie w odniesieniu do sądów konstytucyjnych w ogóle A. Kustra, *Sądy konstytucyjne a ochrona tożsamości...*, s. 77 i n.

międzynarodowych. FTK dodatkowo rozwinął pojęcie połączenia państwa (niem. *Staatenverbund*), a także szczegółowo rozważał możliwość przystąpienia RFN do europejskiego państwa federalnego. To ostatnie zagadnienie nie było przedmiotem też polskiego TK.

5. Zarówno doktryna władców traktatów, jak i kontrola aktów *ultra vires* jest przykładem migracji idei konstytucyjnych pomiędzy FTK a TK. O ile jednak ta pierwsza stała się trwałym elementem orzecznictwa TK, to polski Trybunał Konstytucyjny nie wypowiedział się do tej pory obszernie w sprawie kontroli aktów *ultra vires*. W orzecznictwie FTK kryteria te zostały natomiast określone w sposób bardzo szczegółowy.
6. Oba Trybunały Konstytucyjne wypowiadały się obszernie na temat warunków przekazywania praw władczych lub kompetencji, łącznie z określeniem w wyrokach w sprawie Traktatu z Lizbony listy kompetencji niepodlegających przekazaniu, przy czym ze względu na ukształtowanie treści przepisów konstytucyjnych stanowiących podstawę członkostwa państwa w UE, doktryna polskiego TK jest w tym zakresie bardziej rozbudowana. Jednocześnie nie powiązał on warunków przekazywania kompetencji z zasadą suwerenności Narodu i nie określił warunków wyrażania zgody na zmiany podstaw traktatowych w procedurach uproszczonych w sposób porównywalny do FTK.

Dotychczasowy dorobek konstytucyjny TK pozwala na sformułowanie następujących wniosków: 1) TK przyjął wizję państwa narodowego, co zresztą implikują rozwiązania ustrojowe zawarte w Konstytucji RP, które w sposób warunkowy, tylko w pewnym, ograniczonym zakresie, otwierają Konstytucję na współpracę międzynarodową; 2) zasadniczym punktem odniesienia w procesie integracji europejskiej jest zasada suwerenności państwa, która implikuje określenie z punktu widzenia krajowej doktryny konstytucyjnoprawnej UE jako podmiotu wtórnego w stosunku do państw członkowskich. Państwa jako podmioty pierwotne decydują o kierunku, formie, zakresie integracji europejskiej, wyrażając swoją wolę w traktatach będących podstawą funkcjonowania, a także zachowują kompetencję do kształtowania swoich kompetencji; 3) relacje pomiędzy suwerennym państwem a UE zostały określone na podstawie doktryny władców traktatów. W opinii TK znajduje ona potwierdzenie w unijnej zasadzie kompetencji powierzonych; 4) zasada suwerenności państwa wyraża się z perspektywy TK przede wszystkim poprzez możliwość suwerennego stanowienia i stosowania prawa w państwie. Gwarantuje to zasada nadrzędności Konstytucji; 5) pewne zasady, prawa i rozwiązania ustrojowe zawarte w Konstytucji mają fundamentalne znaczenie dla zachowania suwerenności i w opinii TK nie mogą podlegać ograniczeniu w procesie integracji europejskiej. Tworzą one tożsamość konstytucyjną, podlegającą ochronie przez TK, ale także chronioną na gruncie prawa UE, które w art. 4 ust. 2 TUE przewiduje ochronę tożsamości narodowej; 6) Konstytucja zawiera przepisy dotyczące 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 także przepisy dotyczące członkostwa w Unii Europejskiej (art. 9, art. 90 i art. 91 Konstytucji). W świetle tych rozwiązań prawnych RP otwiera się na integrację europejską, ale jednocześnie musi zachować charakter państwa suwerennego. Doprowadziło to do sformułowania przez TK zasady suwerenności w procesie integracji europejskiej; 7) członkostwo w UE wiąże się z przekazaniem tej organizacji międzynarodowej kompetencji organów władzy państwowej. TK rozwinął na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucji, który przewiduje przekazanie kompetencji w nie-

których sprawach, wiele szczegółowych przesłanek zarówno o charakterze formalnym, jak i materialnym, które należy zachować w procesie przekazywania kompetencji. Przesłanki te mają na celu zachowanie przez Polskę suwerenności zarówno poprzez zachowanie kontroli nad procesem przekazywania, jak i wykonywanie kompetencji. W tym ostatnim przypadku bowiem TK może sprawować kontrolę, czy UE nie wydała aktu prawnego z naruszeniem kompetencji – kontrola aktu *ultra vires*.

Powyższa analiza może skłaniać do przyjęcia wniosku, iż należałoby ograniczyć, a zarazem doprecyzować treść zasad i rozwiązań ustrojowych stosowanych przez TK. W świetle dotychczasowego orzecznictwa za ugruntowane można niewątpliwie uznać zasady suwerenności i nadrzędności Konstytucji. Wsparte są one przez: doktrynę władców traktatów, zasadę tożsamości konstytucyjnej oraz przesłanki przekazywania kompetencji.

9. Rezerwy orzecznicze FTK i TK

Analiza prawnoporównawcza orzecznictwa obu Trybunałów Konstytucyjnych, mającego na celu ochronę suwerenności i tożsamości konstytucyjnej państwa pozwala zidentyfikować rezerwy orzecznicze każdego z trybunałów, rozumiane jako potencjalne kierunki dalszego rozwoju doktryny orzeczniczej. Identyfikacja tych rezerw ma znaczenie w szczególności dla sformułowania treści nowej klauzuli integracyjnej bądź limitacyjnej w Konstytucji RP.

Tabela 7. Porównanie zasady poszanowania tożsamości konstytucyjnej w orzecznictwie FTK i TK

Elementy doktryny orzeczniczej chroniące suwerenność i tożsamość konstytucyjną państwa	FTK	TK	Uwagi
1. Zasada tożsamości konstytucyjnej	Tak	Tak	W Polsce <i>in statu nascendi</i>
2. Zasada suwerenności	Tak	Tak	W RFN <i>in statu nascendi</i>
3. Relacje pomiędzy prawem krajowym a prawem UE	Tak	Tak	W pełni ukształtowane zarówno w RFN, jak i w Polsce
4. Zasada nadrzędności Konstytucji	Nie	Tak	Zasada w wykładni TK stanowiąca oryginalne rozwiązanie prawa polskiego, ale wobec przyjęcia w RFN warunkowego pierwszeństwa prawa UE nie zostanie tam recypowana
5. Charakter prawny EWG, WE, UE	Tak	Tak	FTK dokonał szczegółowej analizy możliwości przystąpienia RFN do państwa europejskiego
6. Doktryna władców traktatów	Tak	Tak	
7. Doktryna aktów <i>ultra vires</i>	Tak	Tak	Zagadnienie to nie było przedmiotem szerszych wypowiedzi TK
8. Zasady przenoszenia lub przekazywania praw władczych i kompetencji	Tak	Tak	Zagadnienie bardzo wyczerpująco analizowane w doktrynie TK
9. Prawa władcze i kompetencje niepodlegające przekazaniu	Tak	Tak	

Źródło: opracowanie własne.

Ad 1. Jak już wspomniano we wstępie do rozdziału, zasada ochrony tożsamości konstytucyjnych jest jednym z zasadniczych elementów doktryny orzeczniczej FTK od połowy lat 70. XX w., a także przedmiotem migracji idei konstytucyjnych, wzmocnionej przez wprowadzenie tej zasady na początku lat 90. XX w. do prawa unijnego. W związku z powyższym można oczekiwać, iż zasada ta będzie rozwijana w orzecznictwie TK. Stąd należy rozważyć, czy zasadę tę należałoby wprowadzić do nowej klauzuli limitacyjnej w Konstytucji RP.

Ad 2. Zasada suwerenności – trwały i ustabilizowany element orzecznictwa TK, a stosunkowo nowy w orzecznictwie FTK, stanowi dla tego ostatniego rezerwę orzeczniczą, która biorąc pod uwagę wyrok FTK w sprawie Traktatu z Lizbony może być rozwijana w przyszłości. Przed TK stoi niewątpliwie zadanie doprecyzowania relacji pomiędzy zasadą tożsamości konstytucyjnej a zasadą suwerenności. Podobny dylemat może się pojawić przy opracowaniu zmian klauzuli limitacyjnej.

Ad 3 i 4. Podobnie jak zasada suwerenności, zasada nadrzędności Konstytucji stanowi jeden z filarów orzecznictwa TK w sprawach związanych z integracją europejską. Wydaje się, iż jedynie zasadnicza zmiana art. 8 Konstytucji RP mogłaby doprowadzić do modyfikacji orzecznictwa TK w tym zakresie. Natomiast w RFN, ze względu na przyjęcie warunkowego pierwszeństwa UE, nie wydaje się, by FTK z takiej rezerwy orzeczniczej korzystał w przyszłości. Biorąc pod uwagę utrwaloną zasadę nadrzędności Konstytucji, relacja pomiędzy prawem krajowym i unijnym w orzecznictwie obu Trybunałów Konstytucyjnych nie będzie raczej podlegała zmianie. Zasadnicza zmiana orzecznictwa musiałaby się wiązać ze zmianą Konstytucji.

Ad 5 i 6. W orzecznictwie obu Trybunałów Konstytucyjnych WE, a następnie UE zostały określone za pomocą tradycyjnych pojęć prawa międzynarodowego jako organizacje międzynarodowe, podmioty wtórne w stosunku do państw-podmiotów pierwotnych, które pełnią rolę władców traktatów. Należy przy tym dodać, iż oba Trybunały dostrzegają specyfikę UE jako organizacji międzynarodowej, która wykonuje władzę w stosunku do podmiotów znajdujących się na terytorium danego państwa, co prowadzi do pewnej modyfikacji relacji państwo–organizacja międzynarodowa, ale na pewno nie nadaje suwerenności tej ostatniej. FTK stosuje do opisu UE pojęcie połączenia państw (niem. *Staatenverband*). Pojęcie to związane jest jednak ściśle z niemiecką doktryną prawa i nie wydaje się, by mogło być ono przedmiotem recepcji, zwłaszcza iż w dotychczasowym orzecznictwie TK nie wystąpił także ani problem diametralnej transformacji ustrojowej w RP, ani jej przystąpienia do państwa europejskiego⁹⁶⁴. To „zaniechanie” związane jest przede wszystkim z treścią aktów normatywnych, które były do tej pory przedmiotem kontroli ze strony TK. Badane przepisy w żaden sposób nie implikowały przekształcenia UE w państwo, ani też nie wymuszały daleko idących zmian ustrojowych, które prowadziłyby do podważenia ustroju Polski lub konieczności jego diametralnej zmiany. Ten ostatni przypadek, a więc wpływ zmian w ustroju UE na zasady ustrojowe Polski stanowi niewątpliwie „rezerwę orzeczniczą”, przede wszystkim w związku z realizacją zasady suwerenności Narodu w procesie integracji.

Ad 7. Doktryna kontroli aktów instytucji unijnych po kątem poszanowania zasady kompetencji przekazanych została w sposób pełny ukształtowana w orzecznictwie FTK,

⁹⁶⁴ K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym...*, s. 287 i n.

natomiast w orzecznictwie TK jedynie zasygnalizowana, a więc stanowi niewątpliwie rezerwę orzeczniczą dla tego ostatniego. Rozwój doktryny w tym zakresie uzależniony jest od treści środków prawnych wnoszonych do TK, a fakt, iż w Polsce przedmiotem skargi konstytucyjnej może być jedynie akt normatywny, ogranicza do pewnego stopnia rozwój tej doktryny – w sprawie *Honeywell* skarga konstytucyjna została wniesiona do FTK na orzeczenie sądu niemieckiego.

Ad 8 i 9. Zasady przenoszenia lub przekazywania praw władczych i kompetencji zostały w sposób pełny rozwinięte w orzecznictwie obu Trybunałów Konstytucyjnych, przy czym ze względu na brzmienie najpierw art. 24 ust. 1 UZ, a następnie art. 23 ust. 1 zd. 2 UZ można przyjąć, iż sama instytucja była przedmiotem migracji idei konstytucyjnych pomiędzy RFN a Polską. Można oczekiwać, że zarówno FTK, jak i TK będą doprecyzowywały w związku z zasadą poszanowania tożsamości konstytucyjnej zakres praw władczych/kompetencji niepodlegających przenoszeniu lub przekazywaniu.

Powyżej dokonano analizy i porównania orzecznictwa obu Trybunałów odnoszących się bezpośrednio do ochrony tożsamości konstytucyjnej i suwerenności państwa oraz identyfikacji rezerw orzecznich FTK i TK. Rezerwy orzecznicze nie powinny być natomiast rozumiane jako „zakres pożądaných zmian”.

IV

Zasada przychylności wobec integracji europejskiej

Członkostwo państwa w UE wymaga odpowiedniego ukształtowania przepisów konstytucji, które stanowią podstawę członkostwa czy wręcz to członkostwo nakazują. Przepisy te są również podstawą zasady przychylności wobec integracji europejskiej, która powinna być istotnym, o ile nie najważniejszym elementem współkształtującym warunki członkostwa państwa w UE. Zasada ta jednak zostanie omówiona w tej monografii jako druga, gdyż w orzecznictwie obu Trybunałów Konstytucyjnych zdecydowanie zostały wyeksponowane zasady będące przedmiotem rozdz. III. Podobnie jak zasada poszanowania tożsamości konstytucyjnej zasada przychylności wobec integracji europejskiej została ujęta w sposób szeroki, po to by usystematyzować jak najwięcej elementów orzecznictwa obu Trybunałów związanych z przychylnością wobec UE. W orzecznictwie FTK dominuje pojęcie przychylności wobec prawa europejskiego (niem. *Europarechtsfreundlichkeit*), w orzecznictwie TK natomiast pojawia się pojęcie przychylności wobec prawa międzynarodowego, przychylności wobec prawa unijnego i integracji europejskiej, powiązane bardzo często z zasadą prounijnej wykładni prawa krajowego. Poniżej podjęta zostanie próba uporządkowania relacji pomiędzy tymi pojęciami, przy czym jako tytuł rozdziału wybrano zasadę przychylności wobec integracji europejskiej ze względu na jej najszerszy zakres przedmiotowy.

1. Zasada przychylności wobec integracji europejskiej w prawie niemieckim

1.1. Ustawa Zasadnicza. Pomiedzy zjednoczeniem Europy a „wieczystą” gwarancją państwowości RFN

Na tle niemieckich rozwiązań konstytucyjnoprawnych UZ wyróżnia się pod względem liczby przepisów dotyczących nawiązywania i rozwijania współpracy międzynarodowej, co stanowi niewątpliwie reakcję na okres, gdy państwo niemieckie w latach 1933–1945 w pełni realizowało zasadę wyłączności niemieckiej państwowej władzy zwierzchniej w zakresie regulowania stosunków prawnych na swoim terytorium. Otwartość RFN na współpracę międzynarodową została wyrażona w preambule, a także w licznych przepisach UZ: art. 1 ust. 2 UZ, art. 9 ust. 2 UZ, art. 16 ust. 2 zd. 1 UZ, art. 23–26 UZ, czy przypisach odnoszących się do kompetencji organów władzy państwowej w zakresie współpracy międzynarodowej, m.in. art. 59, 115a, 115b UZ⁹⁶⁵. Wspomniane rozwiązania konstytucyjnoprawne tworzą podstawę dla sformułowania zasady otwartości Ustawy Zasadniczej na współpracę międzynarodową.

⁹⁶⁵ S. Uhrig, *op. cit.*, s. 46.

Przyjmuje się, iż w świetle zasady jedności interpretacji konstytucji zasada ta nie ma jednak bezwzględnego pierwszeństwa przed innymi zasadami konstytucyjnymi i podlega ograniczeniom, zawartym m.in. w art. 79 ust. 3 UZ. Z tego względu analiza warunków uczestnictwa RFN w integracji europejskiej wymaga zarysowania jej dwóch podstawowych determinantów: zobowiązania do współuczestniczenia w zjednoczonej Europie z jednej strony – preambuła, art. 24 ust. 1 UZ, art. 23 UZ oraz obowiązek ochrony państwowości niemieckiej z art. 79 ust. 3 UZ z drugiej strony. Orzecznictwo FTK w sprawach związanych z integracją europejską powinno uwzględniać obie zasady i dążyć do ich uzgodnienia *ad casum*.

1.1.1. Preambuła do UZ – RFN równoprawnym członkiem zjednoczonej Europy

Świadomy swojej odpowiedzialności przed Bogiem i ludźmi, kierowany wolną służenia pokojowi na świecie jako równoprawny członek zjednoczonej Europy, Naród Niemiecki mocą swojej władzy ustrojodawczej nadał sobie tę Ustawę Zasadniczą.

Preambuła stanowi formalny element tekstu prawnego, ale także „notatki historyczne”, które odzwierciedlają przekonania ustrojodawcy, jego ocenę współczesnych mu warunków politycznych i prawnych, także wskazówki co do przyszłego rozwoju państwowości⁹⁶⁶. C. Schmid zdefiniowała następująco funkcję preambuły: „określa, co powinno zostać osiągnięte, i to, czego nie można było osiągnąć. Preambuła ta zawiera więc istotne z punktu widzenia prawa stwierdzenia, oceny, depozyty konstytucyjne, a zarazem oczekiwania na przyszłość”⁹⁶⁷. Nie posiada jedynie charakteru deklaratywnego, określa także cele państwa (niem. *Staatszielbestimmung*). W świetle preambuły takim celem państwa niemieckiego jest zapewnienie pokoju na świecie, a także członkostwo w zjednoczonej Europie⁹⁶⁸. W literaturze mówi się wręcz o zobowiązaniu konstytucyjnym, co zostało potwierdzone w orzecznictwie FTK, który m.in. w swoim wyroku w sprawie Traktatu z Maastricht wskazywał na otwartość Ustawy Zasadniczej na współpracę międzynarodową⁹⁶⁹.

Jak już wyżej wspomniano, preambuła stanowi wyraz warunków historycznych, politycznych i prawnych w momencie jej tworzenia i w tym kontekście należy odczytywać sformułowanie „równoprawny członek”, z tym iż P. Kunig wskazuje, że pojęcie to można odnosić zarówno do członkostwa w zjednoczonej Europie, jak i do wspólnoty międzynarodowej o charakterze uniwersalnym⁹⁷⁰. Pojęcie równoprawności należy odnieść do zasady równouprawnienia i zasady samostanowienia narodów z art. 2 pkt 1 Karty Narodów Zjednoczonych. Były one istotne z tego względu, iż suwerenność RFN w momencie tworzenia UZ podlegała istotnym ograniczeniom, których stopniowa likwidacja postępowała aż do momentu zjednoczenia RFN w 1990 r.

Znaczenia idei zjednoczonej Europy w konstytucjonalizmie niemieckim nie sposób zrozumieć bez przypomnienia kilku faktów z przeszłości tego państwa. W literaturze wskazuje

⁹⁶⁶ P. Kunig, *Präambel*, [w:] red. I. v. Münch, P. Kunig, *Grundgesetz – Kommentar*, tom 1, Monachium 2012, s. 2 n.

⁹⁶⁷ Za: Ch. Hillengruber, *Der Nationalstaat...*, s. 930.

⁹⁶⁸ Ch. Starck, *Überschrift, Verkündungsformel und Präambel*, [w:] red. H. v. Mangoldt, F. Klein, Ch. Starck, *Kommentar zum Grundgesetz*, Monachium 2010, s. 16.

⁹⁶⁹ S. Uhrig, *op. cit.*, s. 49.

⁹⁷⁰ P. Kunig, *op. cit.*, s. 9.

się bowiem, iż tak jak umieszczenie w art. 1 UZ zasady poszanowania godności ludzkiej i praw podstawowych stanowiło odpowiedź na zbrodnie hitlerowskie, tak gotowość do integracji miała stanowić kontrapunkt dla dyktatury światowej, do której zmierzał Hitler, a także umożliwić powrót RFN do wspólnoty międzynarodowej⁹⁷¹. Wydaje się jednak, iż powody wprowadzania omawianych postanowień były bardziej pragmatyczne.

Akt kapitulacji z 8 maja 1945 r. i przejęcie *supreme authority* przez zwycięskie państwa doprowadziły do likwidacji, przynajmniej zewnętrznych, form starej państwowości, a kwestia, czy doszło również w związku z tym do likwidacji samego państwa niemieckiego, jest do dzisiaj przedmiotem sporów⁹⁷². Był to również okres tworzenia nowych form tej państwowości, z tym że proces ten był w dużej mierze zależny nie od narodu niemieckiego, ale od podmiotów zewnętrznych, które na wiosnę 1945 r. przejęły władzę w państwie niemieckim, a także od przebiegu zaostrzającego się konfliktu pomiędzy Zachodem i Wschodem, który w efekcie doprowadził do powstania dwóch państw niemieckich⁹⁷³. Zarówno sam fakt nadania UZ, jak i ramowe warunki formalne i materialne zostały ustalone przez Francję, Wielką Brytanię i Stany Zjednoczone, które sprawowały władzę w trzech zachodnich strefach okupacyjnych, w tzw. dokumentach frankfurckich z dnia 1 czerwca 1949⁹⁷⁴. Jednocześnie, jak już wspomniano powyżej, uchwalenie UZ wcale nie przywróciło pełnej suwerenności RFN, gdyż 21 września 1949 r., a więc cztery miesiące po uchwaleniu UZ wszedł w życie Statut Okupacyjny, który z jednej strony gwarantował „self government to the maximum possible degree consisting with such occupation”, ale zawierał jednocześnie istotne ograniczenia samostanowienia, właśnie w odniesieniu do stosunków zagranicznych, łącznie z gospodarczymi, obroną czy też możliwością zmiany konstytucji, tylko za zgodą państw okupacyjnych. Ponadto akty normatywne organów władzy niemieckiej – ustawy i umowy międzynarodowe – musiały zostać zaakceptowane przez wysokich komisarzy. Statut Okupacyjny został uchylony dopiero 5 maja 1955 r. w związku z wejściem w życie Traktatu o stosunkach między trzema mocarstwami a RFN (niem. *Deutschlandsvertrag*) zawartego w maju 1952 r.⁹⁷⁵ i powiązanego, wobec fiaska Europejskiej Wspólnoty Obronnej, z członkostwem RFN w NATO oraz Unii Zachodnioeuropejskiej. W świetle traktatu RFN uzyskiwała zasadniczo suwerenność z wyłączeniem kwestii ponownego zjednoczenia oraz stacjonowania wojsk na terytorium RFN, które miało się odbywać według doktryny

⁹⁷¹ K. P. Sommermann, *Offene Staatlichkeit. Deutschland...*, s. 4 i n.

⁹⁷² Ch. Hillenruber prezentuje pogląd, iż na podstawie UZ nie doszło do utworzenia nowego państwa, ale opierając się na prawie do samostanowienia narodu niemieckiego, państwo to zostało zreorganizowane w nową formę państwowości – Republikę Federalną Niemiec, początkowo fragmentarycznie i częściowo, a po zjednoczeniu trwale i w pełnym zakresie, *idem, Der Nationalstaat...*, s. 930.

⁹⁷³ M. Stolleis, *Besatzungsherrschaft und Wiederaufbau deutscher Staatlichkeit 1945–1949*, [w:] J. Isensee, P. Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts*, tom I, *Historische Grundlagen*, Heidelberg 2003, s. 270; por. W.M. Góralski, *Wykładnia ustaw...*, s. 11 i n.; J. Kranz, *Pojęcie suwerenności...*, s. 129 i n.

⁹⁷⁴ R. Mußgnung, *Zustandekommen des Grundgesetzes und Entstehen der Bundesrepublik Deutschland*, [w:] red. J. Isensee, P. Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts*, tom I, *Historische...*, s. 322; W.M. Góralski, *Wykładnia ustaw...*, s. 11 i n.

⁹⁷⁵ Traktat pomiędzy Republiką Federalną Niemiec i trzema mocarstwami z 26 maja 1952 r. i traktat o uregulowaniu zagadnień związanych z wojną i okupacją z 26 maja 1952 r. w wersji protokołu paryskiego o zakończeniu okupacji Niemiec z 23 października 1954 r., BGBl. 1955 II, s. 305 i s. 405.

zachodnioniemieckiej na podstawie umowy międzynarodowej⁹⁷⁶. Powyższe uwarunkowania historyczno-prawne znalazły wyraz w samej nazwie omawianego aktu normatywnego, który celowo nie został nazwany konstytucją (niem. *Verfassung*)⁹⁷⁷, a Ustawą Zasadniczą (niem. *Grundgesetz*)⁹⁷⁸, a także w preambule do UZ, w świetle której władza ustrojodawcza była sprawowana przez naród niemiecki z „zachodnich” krajów związkowych, ale

w imieniu także tych Niemców, którym zabroniono uczestniczenia w tym akcie. Cały naród niemiecki jest wezwany do tego, by poprzez akt swobodnego samostanowienia, doprowadzić do jedności i wolności Niemiec⁹⁷⁹.

W związku z tym w literaturze podkreślano prowizoryczny charakter UZ. Ze względu na wyżej wspomniane okoliczności historyczno-polityczne integracja europejska nie była postrzegana w kategoriach ograniczenia suwerenności, lecz raczej jako możliwość poszerzenia spektrum działalności RFN w sferze międzynarodowej⁹⁸⁰.

Pełne odzyskanie suwerenności miało miejsce wraz ze zjednoczeniem Niemiec w 1990 r.⁹⁸¹, a proces ten znalazł swoje odzwierciedlenia w preambule⁹⁸² oraz w uchyleniu art. 23 UZ⁹⁸³. Zarówno preambuła, jak i art. 23 UZ – przepisy tak istotne obecnie dla uczestniczenia RFN w integracji europejskiej – odnosiły się przed 1990 r. do zjednoczenia państw niemieckich

⁹⁷⁶ O. Luchterhandt, *Die staatliche Teilung Deutschlands*, [w:] red. J. Isensee, P. Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts*, tom I, *Historische...*, s. 379 i n.

⁹⁷⁷ Por. *Verfassung des Deutschen Reichs vom 28. März 1849*, *Verfassungsurkunde für den Preussischen Staat vom 31. Januar 1850*, *Verfassung des Deutschen Reichs vom 16. April 1871*, *Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919*, ale także *Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 7. Oktober 1949*, G. Dürig, W. Rudolf, *Texte zur deutschen Verfassungsgeschichte*, Monachium 1996.

⁹⁷⁸ Samo pojęcie Ustawy Zasadniczej miało odzwierciedlać jej czasowy, wobec podziału Niemiec, charakter, gdyż zgodnie z uchwałą premierów krajów związkowych z 8–10 lipca 1948 r., miało dojść do powołania zgromadzenia narodowego, które wypracuje „ustawę zasadniczą w celu jednolitego zarządzania obszaru okupowanego przez państwa zachodnie”, [za:] Ch. Starck, *op. cit.*, s. 2; W.M. Góralski, *Wykładnia ustaw...*, s. 13.

⁹⁷⁹ Preambuła do Ustawy Zasadniczej: Świadomy swojej odpowiedzialności przed Bogiem i ludźmi, kierowany wolą służenia pokojowi na świecie jako równoprawny członek zjednoczonej Europy, Naród Niemiecki w krajach związkowych Badenii, Bawarii, Bremie, Hamburgu, Hesji, Dolnej Saksonii, Nadrenii Północnej-Westfalii, Nadrenii-Palatynacie, Szlezwiku-Holsztynie, Wirtembergii-Badenii i Wirtembergii-Hohenzollern w celu uregulowania życia państwowego w okresie państwowym, mocą swojej władzy ustrojodawczej uchwalił tę Ustawę Zasadniczą Republiki Federalnej Niemiec. Czyni to w imieniu także tych Niemców, którym zabroniono uczestniczenia w tym akcie. Cały naród niemiecki jest wezwany do tego, by poprzez akt swobodnego samostanowienia, doprowadzić do jedności i wolności Niemiec, BGBl. 1949, s. 1.

⁹⁸⁰ Z. Maciąg, *Funktionen der Verfassung...*, s. 300.

⁹⁸¹ Art. 7 umowy o ostatecznym uregulowaniu kwestii niemieckiej z 12 września 1990 r., BGBl. 1990 II, s. 1318.

⁹⁸² W świetle art. 4 pkt 2 umowy pomiędzy Republiką Federalną Niemiec i Niemiecką Republiką Demokratyczną o przywróceniu jedności Niemiec z 31 sierpnia 1990 r., BGBl. II, s. 889, preambuła powinna otrzymać treść w brzmieniu obecnym. Ustalona w traktacie zjednoczeniowym zmiana została wprowadzona ustawą z dnia 31 sierpnia 1990, BGBl. II, s. 889.

⁹⁸³ Art. 23 UZ: Ustawa Zasadnicza obowiązuje na terytorium krajów związkowych Badenii, Bawarii, Berlina, Hamburga, Hesji, Dolnej Saksonii, Nadrenii-Westfalii, Szlezwiku-Holsztyna, Badenii-Wirtembergii i Wirtembergii-Hohenzollern. W innych częściach Niemiec wejdzie w życie po ich przystąpieniu. Art. 4 pkt 2 umowy zjednoczeniowej z 31 sierpnia 1990 r. przewidywał uchylenie art. 23 UZ. Na podstawie ustawy o umowie zjednoczeniowej z 23 września 1990 r., BGBl. II, s. 889, zostały zmienione: preambuła, art. 51 ust. 2, art. 135 a i art. 146 UZ, a art. 23 UZ został uchylony; zob. m.in. M. Herdegen, *op. cit.*, s. 8; M. Kloeffer, *op. cit.*, s. 19, *ibidem* w odniesieniu do kontrowersji wokół art. 23 i art. 146 UZ, a więc możliwości przyjęcia nowej konstytucji w związku ze zjednoczeniem Niemiec, także R. Scholz, *Europäische Einigung...*, s. 287 i n.

powstałych po II wojnie światowej. Oba państwa niemieckie zostały zobowiązane do zmiany UZ w tym zakresie na podstawie art. 1 ust. 4 Traktatu z 12 września 1990 r. o ostatecznym uregulowaniu sprawy Niemiec⁹⁸⁴.

Zjednoczenie Niemiec zostało powiązanie nie tylko w wymiarze politycznym, a również w konstrukcji tekstu prawnego UZ ze zjednoczeniem Europy. Należy jednak zauważyć, iż zmiana konstytucji w związku ze zjednoczeniem Niemiec nie doprowadziła do zmiany jej tytułu. Pojęcie ustawy zasadniczej w kontekście rewolucyjnych zmian przełomu lat 80. i 90. XX w. uzyskało całkiem nowy wymiar, nie jako wyraz prowizoryczności UZ z art. 1949 r., ale właśnie jej trwałości i kontynuacji⁹⁸⁵.

Biorąc pod uwagę krótko przedstawione wyżej uwarunkowania historyczne, innego wymiaru nabiera również pojęcie zjednoczonej Europy, a więc Europy bez podziału na Zachód i Wschód, który to podział tak istotnie naznaczył zarówno losy Polski, jak i Niemiec w II poł. XX w. Pojęcie Europy należy przy tym interpretować jako pojęcie geograficzne, ale także ideologiczne, odnoszące się do wspólnego dziedzictwa historycznego i kulturowego, Europy – która nie posiada już tak wyraźnych, jak w ujęciu geograficznym, granic⁹⁸⁶.

1.1.2. Konstytucyjny cel – zjednoczenie Europy i pokój na świecie

Preambuła do UZ zawiera określenie celu funkcjonowania państwa niemieckiego w społeczności międzynarodowej – członkostwo w zjednoczonej Europie. Moc tego postanowienia jest jednocześnie ograniczona, gdyż ustrojodawca pozostawił organom konstytucyjnym szeroki zakres uznania w sferze podejmowania decyzji politycznych w tej materii, w szczególności jak owa zjednoczona Europa powinna wyglądać i w jaki sposób należy ten cel osiągnąć. Postanowienie to uległo niewątpliwie konkretyzacji w związku z wprowadzeniem w 1992 r. art. 23 UZ w nowym brzmieniu. Natomiast wszelkie działania organów władzy niemieckiej, zagrażające lub podważające efektywne formy integracji europejskiej pozostawałyby w sprzeczności z celem wyrażonym w preambule do UZ⁹⁸⁷.

Połączenie w tym samym zdaniu „Europy” oraz „pokoju na świecie” nie powinno prowadzić do zawężenia celu zjednoczenia Europy tylko do kwestii zapewnienia pokoju, jednakże z brzmienia preambuły nie można odczytać, jakiemu jeszcze celowi powinno służyć zjednoczenie oraz w jakiej formie powinno się ono odbywać, w szczególności jaka powinna być forma organizacyjna owego zjednoczenia: europejskie państwo związkowe czy „tylko” związek państw, ewentualnie połączenie państw. Przy okazji tworzenia preambuły nie była rozważana idea włączenia RFN do państwa europejskiego, dlatego też trudno z preambuły wywodzić jakieś daleko idące wnioski co do tego zagadnienia⁹⁸⁸.

⁹⁸⁴ Art. 1 ust. 3 Traktatu o ostatecznym uregulowaniu sprawy Niemiec: Zjednoczone Niemcy nie podnoszą i nie będą podnosiły żadnych roszczeń terytorialnych w stosunku do innych państw. Ust. 4: Rządy Republiki Federalnej Niemiec i Niemieckiej Republiki Demokratycznej zagwarantują, iż Konstytucja Zjednoczonych Niemiec nie będzie zawierała żadnych postanowień, które są niezgodne z tymi zasadami. Odnosi się to odpowiednio do postanowień zawartych w preambule, art. 23 zd. 2 i art. 146 Ustawy Zasadniczej RFN: zob. J. Barcz, *Udział Polski w konferencji 2+4. Aspekty prawne i proceduralne*, Warszawa 1994.

⁹⁸⁵ P.M. Huber, *Präambel*, [w:] red. M. Sachs, *Grundgesetz. Kommentar*, Monachium 2003, s. 23.

⁹⁸⁶ P. Kunig, *op. cit.*, s. 10.

⁹⁸⁷ P.M. Huber, *Präambel...*, s. 23.

⁹⁸⁸ *Ibidem*, s. 10 i n.

Ch. Hillengruber prezentuje natomiast podgląd, iż biorąc pod uwagę cały kontekst powstawania UZ, a zwłaszcza cel, który przyświecał członkom Rady Parlamentarnej, jakim było „odzyskanie suwerenności, w takim stopniu, w jakim to było możliwe w ówczesnych uwarunkowaniach historycznych”⁹⁸⁹, naród niemiecki deklaruje gotowość przynależności do Europy jako „równoprawny członek”, ale bez woli utraty własnej państwowości. Dalej stwierdza on, że zjednoczona Europa w żadnym wypadku nie miała zastąpić utraconej, a później ograniczonej suwerenności państwa niemieckiego, ani nie miała na celu przewyższenia koncepcji suwerennego państwa narodowego, lecz była wyrazem przewyższenia koncepcji autarkicznego państwa zamkniętego na współpracę międzynarodową. Odzyskanie pełnej suwerenności pozwalało na włączenie RFN w proces jednoczenia Europy⁹⁹⁰. W świetle analizy dokonanej w rozdz. III można stwierdzić, iż powyższa wykładnia została przyjęta przez FTK.

1.2. Zasada przychylności wobec integracji europejskiej w orzecznictwie FTK

Choć otwarcie RFN na współpracę europejską było celem twórców UZ, to przez długi czas nie było ono determinantem w orzecznictwie FTK w sprawach związanych z członkostwem RFN we Wspólnotach Europejskich. FTK zaczął się odwoływać do otwarcia Niemiec na procesy integracyjne dopiero w tezach orzeczeń wydanych po 1992 r. W wyroku w sprawie Traktatu z Maastricht: „Otwartość na zobowiązania w ramach wspólnoty prawa międzynarodowego, a także w ściślejszym związku prawnym powstałym w ramach wspólnoty międzypaństwowej jest wpisana w państwo demokratyczne, które – jak zostało to wyrażone w preambule i wyraźnie unormowane w art. 23 i 24 UZ – jako równoprawny członek instytucji międzyrządowej zamierza współkształtować instytucje międzyrządowe, a w szczególności UE”⁹⁹¹. Należy przy tym zauważyć, iż odwołanie się do otwartości RFN na integrację europejską nie zmienia zasadniczo kwalifikacji stosunków pomiędzy RFN a UE w kategoriach prawa międzynarodowego – jest to współpraca oparta na prawie międzynarodowym.

W wyroku FTK w sprawie ENA, który można uznać za przykład ochrony niemieckiego porządku prawnego przed jego „erozją” w wyniku współpracy międzyrządowej w ramach obecnie już nieistniejącego III filaru – FTK zastanawiał się m.in., czy wydanie obywatela RFN na podstawie ENA może prowadzić do „odpaństwowienia”. Jednocześnie FTK deklaruje otwarcie UZ na współpracę międzynarodową oraz europejską i stwierdza, iż ustawa wprowadzająca możliwość wydania obywatela RFN innemu państwu członkowskiemu UE lub trybunałowi międzynarodowemu otwiera krajowy porządek prawny zarówno na prawo europejskie i międzynarodowe, jak i na współpracę międzynarodową w celu zwiększenia poszanowania organizacji międzynarodowych chroniących pokój i wolność oraz poszanowania prawa międzynarodowego, a także w celu wspierania na podstawie art. 23 ust. 1 UZ integracji narodów europejskich w ramach UE. Umożliwienie wydawania własnych obywateli odpowiada ogólnemu rozwojowi prawa międzynarodowego i ponadnarodowego, dla którego UZ, przychylna prawu międzynarodowemu, nie stoi na przeszkodzie. RFN dodatkowo zobowiązała się ramach UE do współpracy jeszcze dalej idącej w ramach

⁹⁸⁹ H.-Ch. Seebohm [za:] Ch. Hillengruber, *Der Nationalstaat...*, s. 947 i n.

⁹⁹⁰ *Ibidem*, s. 931, 966.

⁹⁹¹ Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Maastricht, teza 94.

PWBS⁹⁹². Należy przy tym wskazać, iż deklarowana powyżej przychylność wobec współpracy międzynarodowej, prawa międzynarodowego i prawa unijnego nie przyczyniła się do wydania orzeczenia opartego na teźże przychylności. FTK skoncentrował się bowiem na ochronie obywatela RFN przed przekazaniem go do państwa, którego prawo, język, obyczaje, kultura są obywatelowi RFN obce⁹⁹³, a pominął całkowicie unijny kontekst instytucji wydania na podstawie ENA – jest ona konsekwencją budowy UE jako przestrzeni bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowany jest swobodny przepływ osób, opartej na wzajemnym zaufaniu pomiędzy państwami członkowskimi.

Powyżej wspomniany związek – mocne wyeksponowanie ochrony tożsamości konstytucyjnej i ochrony państwowości i jednocześnie, nieco ornamentacyjne odwołanie się do zasady otwartości UZ na procesy integracyjnej – znalazło swój wyraz w wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony. FTK stwierdził bowiem, iż tożsamość konstytucji gwarantowana przez art. 79 ust. 3 UZ nie podlega ograniczeniu ani przez zlecenie UZ do zachowania pokoju i rozwijania integracji między narodami, ani przez zasadę przychylności wobec prawa międzynarodowego. Konstytucja RFN jest, co prawda, skierowana na otwarcie krajowego systemu władzy na pokojową współpracę narodów i integrację europejską, ale ani równoprawna integracja w ramach UE, ani włączenie się w systemy mające zapewnić utrzymanie pokoju, nie oznaczają poddania się obcej władzy. Następnie FTK przypominał źródła otwarcia niemieckiej państwowości na współpracę międzynarodową (preambuła, art. 23 ust. 1, art. 24 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 26 UZ), a także zdefiniował w świetle tychże przepisów pojęcie suwerenności jako wolność uporządkowaną i związaną prawem międzynarodowym.

Jednocześnie FTK wskazał, iż zawarcie w preambule do UZ i art. 23 ust. 1 UZ konstytucyjnego celu polegającego na urzeczywistnianiu zjednoczonej Europy oznacza, iż decyzja o udziale w integracji europejskiej nie leży w zakresie politycznego uznania niemieckich organów konstytucyjnych. Celem UZ jest integracja europejska i porządek międzynarodowy oparty na pokoju, dlatego obowiązuje nie tylko zasada przychylności wobec prawa międzynarodowego, ale i zasada przychylności wobec prawa europejskiego⁹⁹⁴.

Zasada przychylności wobec prawa europejskiego została również powołana w kontekście kontroli sprawowanej przez FTK w ramach jego odpowiedzialności integracyjnej zarówno w odniesieniu do przypadków naruszenia przez UE zasady kompetencji przekazanych, jak i kontroli zachowania tożsamości konstytucyjnej. Wykonywanie tych kompetencji kontrolnych odbywa się z poszanowaniem zasady przychylności wobec UE zawartej w UZ i w związku z tym nie może być postrzegana jako naruszenie zasady lojalnej współpracy⁹⁹⁵.

W wielu komentarzach do wyroku FTK w sprawie Traktatu z Lizbony podkreślano nowość – odwołanie do zasady przychylności wobec prawa europejskiego⁹⁹⁶. W literaturze

⁹⁹² Wyrok FTK w sprawie ENA, tezy 69–73.

⁹⁹³ *Ibidem*, teza 85; M. Bainczyk, *Konstytucyjno-prawne problemy otwarcia krajowego porządku prawnego na prawo unijne na przykładzie wyroku Trybunału Konstytucyjnego i Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w Karlsruhe w sprawie europejskiego nakazu aresztowania*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2008, nr 2, s. 38 i n.

⁹⁹⁴ Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Lizbony, tezy 220–225.

⁹⁹⁵ *Ibidem*, teza 240; M. Wendel słusznie stwierdza, iż w biorąc pod uwagę treść całej tezy, trudno mówić o prawidłowej interpretacji art. 4 ust. 2 TUE przez niemiecki FTK: *idem*, *Lisbon Before the Courts...*, s. 134.

⁹⁹⁶ F.C. Mayer, *op. cit.*, s. 716.

wskazuje się jednak, iż biorąc pod uwagę całe uzasadnienie wyroku, w którym wyeksponowane zostało zagrożenie tożsamości konstytucyjnej erozją, spowodowaną uczestnictwem RFN w integracji europejskiej, znaczenie preambuły i art. 23 UZ zostało zmarginalizowane. Co prawda, FTK odwołuje się do zasady przychylności wobec Europy, ale za każdym razem podlega ona weryfikacji wobec konieczności ochrony państwowości⁹⁹⁷, a FTK nie precyzuje treści zobowiązania wypływającego z tej zasady⁹⁹⁸.

C.O. Lenz, krytykując wprowadzenie do uzasadnienia pojęcia suwerenności oraz ustanowienie powiązania pomiędzy suwerennością a prawem wyborczym z art. 38 ust. 1 UZ, stwierdza, iż przyjęta przez FTK wykładnia UZ nie opiera się ani na tekście Konstytucji, ani na historycznym kontekście jej uchwalenia. W uzasadnieniu FTK 33 razy stosuje pojęcie suwerenności, którego brak w UZ, a nie odwołuje się w ogóle do pojęcia członka (niem. *Glied*) w zjednoczonej Europie (niem. *vereintes Europa*). W zamyśle twórców UZ na pewno zjednoczona Europa nie była postrzegana jako zagrożenie dla RFN, ale wręcz odwrotnie – jako gwarancja istnienia tego państwa. Tak więc FTK całkowicie w orzeczeniu pominął proeuropejską wykładnię UZ. Odwołanie się do zasady przychylności wobec prawa międzynarodowego i prawa unijnego miało charakter jedynie deklaracyjny, gdyby bowiem FTK rzeczywiście uwzględnił wspomnianą zasadę, to tezy tego orzeczenia mogłyby zostać zaakceptowane bez większych zastrzeżeń przez wszystkich partnerów europejskich, a samo orzeczenie nie prowadziłoby do negatywnych konsekwencji dla całej UE⁹⁹⁹. W świetle powyższego trafny wydaje się komentarz M. Kottmanna i Ch. Wohlfahrta, iż w wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony zasada przychylności wobec prawa europejskiego jest „cukierkiem dla naukowców zajmujących się prawem europejskim”, gdyż nie stanowi on żadnej przeszkody dla uznania aktu prawa unijnego za niezgodny z UZ¹⁰⁰⁰.

Kolejnym przykładem zastosowania zasady przychylności wobec prawa unijnego jest postanowienie *Honeywell*. Po pierwsze, FTK nie zakwestionował wyroku TS UE, w którym to trybunał unijny uznał zasadę niedyskryminacji za zasadę ogólną prawa unijnego, a także stwierdził, iż dyrektywa przed upływem terminu do jej implementacji wywołuje skutki o charakterze horyzontalnym. Ponadto FTK doprecyzował w tym wyroku przesłanki dokonywania kontroli *ultra vires*, uznając w tym zakresie pierwszeństwo TS UE. Kolejnym elementem wpisującym się w realizację zasady przychylności wobec integracji europejskiej jest teza o możliwości przyznania odszkodowania dla jednostki, która działała w zaufaniu do normy prawa krajowego, a norma ta została następnie uznana za sprzeczną z prawem unijnym, co spowodowało negatywne dla tej jednostki skutki. W doktrynie wskazuje się, iż podstawą obowiązku odszkodowawczego państwa wobec jednostki jest zasada lojalnej współpracy z art. 4 ust. 3 TUE oraz zasada efektywności prawa unijnego¹⁰⁰¹.

⁹⁹⁷ Ch. Tomuschat, *Lisbon – Terminal of the European Integration Process?*..., s. 271.

⁹⁹⁸ C.D. Classen zauważa, iż w kontekście postanowień Traktatu z Lizbony były one całkowicie zbędne, *idem*, *Legitime Stärkung*..., s. 881 i n.

⁹⁹⁹ C.O. Lenz, *op. cit.*, s. 86.

¹⁰⁰⁰ M. Kottmann, Ch. Wohlfahrt, *Der gespaltene Wächter? Demokratie, Verfassungsidentität und Integrationsverantwortung im Lissabon-Urteil*, ZaöRV 2009, tom 69, s. 450 i n.

¹⁰⁰¹ K. Hamenstädt, *Anmerkung zum Entschädigung im Honeywell-Beschluss aus unionsrechtlicher Perspektive*, EuR 2011, nr 2, s. 266.

W sposób najbardziej intensywny zasada przychylności wobec integracji europejskiej została uwzględniona w zakresie kontroli *ultra vires*. FTK stwierdził w uzasadnieniu, iż ze względu na to, że państwa członkowskie pozostają władcami traktatów, a UE nie jest państwem związkowym, kontrola *ultra vires* sprawowana jest przez państwa członkowskie. Sprzeczności, które w związku z tym powstają, powinny być rozwiązywane zgodnie z ideą integracji europejskiej, w sposób oparty na współpracy, a wzajemne poszanowanie powinno doprowadzić do zminimalizowania tychże sprzeczności. W związku z powyższym kontrola *ultra vires* może być sprawowana wyłącznie w sposób przychylny wobec prawa europejskiego¹⁰⁰². Wspomniana powyżej zasada wpłynęła na ukształtowanie restryktywnych przesłanek sprawowania przez FTK kontroli aktów unijnych wydanych z naruszeniem zasady kompetencji powierzonych. Przesłanki formalne: wykonywanie tej kontroli wyłącznie przez FTK oraz konieczność wniesienia przez FTK pytania prejudycjalnego w tej sprawie. Przesłanki materialne: kontrola sprawowana w sposób powściągliwy, wyłącznie jeśli doszło do wystarczająco poważnego naruszenia kompetencji, które wpływa zasadniczo na układ kompetencji pomiędzy UE a państwami członkowskimi¹⁰⁰³.

W świetle też omawianego postanowienia zasada przychylności wobec prawa europejskiego wpływa również na stosunek FTK do TS UE. Już w wyroku w sprawie Traktatu z Maastricht FTK mówił o relacji współpracy pomiędzy oboma trybunałami. Teza ta nie została, co prawda, powtórzona w wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony, ale powróciła w postanowieniu *Honeywell*. FTK stwierdził mianowicie, iż ponadnarodowa zasada integracji wymaga, by kontrola *ultra vires* wykonywana była przez FTK w sposób powściągliwy. W każdym przypadku, gdy jej przedmiotem jest pogląd prawny wyrażony przez TS UE, należy szanować zadania i pozycję niezależnego sądownictwa ponadnarodowego, co oznacza respektowanie charakterystycznych dla prawa unijnego sposobów orzekania, które uwzględniają „swoistość” traktatów, a także ich cele¹⁰⁰⁴.

W opinii K. Kaiser i I. Schübel-Pfister zasada przychylności wobec prawa europejskiego wpływa na wykonywanie przez FTK kontroli aktów prawa unijnego, w szczególności w przypadku kontroli aktów *ultra vires*, w związku z czym pogląd, iż zasada ta nie jest skuteczna, jest niewłaściwy. Jednocześnie wspomniane autorki ograniczają zakres zastosowania tej zasady tylko do wykonywania tego rodzaju kontroli aktów prawa unijnego przez FTK¹⁰⁰⁵. Pogląd ten wydaje się trafny na gruncie dotychczasowego orzecnictwa FTK¹⁰⁰⁶.

2. Zasada przychylności wobec integracji europejskiej w orzecnictwie TK

Wspomniana powyżej zasada może i powinna być zasadą konstytucyjną współkształtującą w istotny sposób warunki członkostwa Polski w UE, a także zasadą równoważącą do pewnego stopnia zasady mające na celu ochronę suwerenności i tożsamości konstytucyjnej RP w warunkach integracji europejskiej. W przeciwieństwie jednak do zasady suwerenności

¹⁰⁰² Postanowienie FTK *Honeywell*, tezy 57, 58.

¹⁰⁰³ K. Kaiser, I. Schübel-Pfister, *op. cit.*, s. 557 i n.

¹⁰⁰⁴ Postanowienie FTK *Honeywell*, teza 66.

¹⁰⁰⁵ K. Kaiser, I. Schübel-Pfister, *op. cit.*, s. 554, 571.

¹⁰⁰⁶ Por. wyrok FTK w sprawie Traktatu z Lizbony, teza 240; podobnie M. Wendel, *Lisbon Before the Courts...*, s. 134.

czy zasady nadrzędności Konstytucji, zasada przychylności wobec integracji europejskiej nie została wyrażona *expressis verbis* w Konstytucji. Zasada ta została zrekonstruowana przez TK w ciągu ostatnich kilkunastu lat na podstawie postanowień Konstytucji odnoszących się do współpracy międzynarodowej. Podstawowym elementem konstrukcyjnym, który pozwalał oprzeć przychylność wobec integracji europejskiej na tekście Konstytucji, był jej art. 9. Decyzja ustrojodawcy o wprowadzeniu zasady przychylności wobec prawa międzynarodowego miała fundamentalne znaczenie – po pierwsze dla rozwoju polityki zagranicznej RP – aktywne uczestnictwo Polski w różnych formach współpracy międzynarodowej, przede wszystkim z państwami Europy Zachodniej i Środkowej, a po drugie – dla kształtowania warunków członkostwa Polski w UE, bowiem zasada przychylności wobec prawa międzynarodowego była i jest zasadą, do której odwołuje się TK w orzeczeniach odnoszących się do integracji europejskiej¹⁰⁰⁷. Natomiast w powiązaniu z powyżej wspomnianą zasadą TK stosuje zasadę przychylności wobec integracji europejskiej. Obecnie można by więc mówić o dwóch zasadach współkształtujących warunki członkostwa Polski w UE: przychylności wobec prawa międzynarodowego i przychylności wobec integracji europejskiej, zwłaszcza iż nawet w ostatnich orzeczeniach TK powołuje te zasady naprzemiennie. Zasada przychylności wobec prawa międzynarodowego ze względu na tradycyjne ujęcie UE w doktrynie TK – UE jako organizacja międzynarodowa oparta na traktatach, stanowiących wyraz woli państw członkowskich – stanowi do dziś istotny element orzecznictwa TK w sprawach członkostwa Polski w UE, aczkolwiek podlegający stałej reinterpretacji i wykładni ekstenzywnej, koniecznej do sprostania rozwojowi integracji europejskiej.

Wydaje się jednak, że ze względu na specyfikę współpracy w ramach organizacji międzynarodowej o charakterze ponadnarodowym oraz ze względu na liczne szczegółowe rozwiązania implikowane przez tego rodzaju współpracę, a także biorąc pod uwagę ponad 10-letni okres członkostwa Polski w UE, a co za tym idzie rozwój doktryny konstytucyjnoprawnej związanej z członkostwem Polski w UE, obecnie podstawową zasadą współkształtującą warunki członkostwa Polski w UE powinna być zasada przychylności wobec integracji europejskiej.

Jak już wspomniano powyżej, TK stosuje na przemian zasadę przychylności wobec prawa międzynarodowego i zasadę przychylności wobec integracji europejskiej, nie definiując jednocześnie ich treści. W wielu orzeczeniach TK zasadniczym elementem obu zasad jest przyjazna wykładnia prawa krajowego wobec prawa unijnego¹⁰⁰⁸. Biorąc pod uwagę wszystkie istotne orzeczenia dotyczące integracji europejskiej, można jednakże stwierdzić, iż zasady przychylności mają zdecydowanie szerszy zakres zastosowania, natomiast z obu zasad wywodzi się zasada prounijnej wykładni prawa krajowego, która ze względu na swoje relatywnie intensywne zastosowanie może stanowić odrębną zasadę współkształtującą warunki członkostwa Polski w UE.

¹⁰⁰⁷ K. Wójtowicz, *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, [w:] red. K. Działocha, *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji RP. Raport wstępny*, Warszawa 2004, s. 293 i n.; S. Biernat, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej...*, s. 80.

¹⁰⁰⁸ S. Biernat, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej...*, s. 80. Podobnie np. I. Przybojewska, omawiając zasadę przychylności, w istocie skupia się na zasadzie wykładni prounijnej, *eadem*, *Konstytucyjna zasada przychylności procesowi integracji europejskiej w świetle ewolucji unijnego modelu ustrojowego*, [w:] red. S. Dudzik, N. Półtorak, *Prawo Unii Europejskiej...*, s. 199 i n.

Relacje pomiędzy trzema powyżej wskazanymi zasadami nie są jasne i wydaje się, iż powinny one zostać doprecyzowane w orzecznictwie TK, które ze względu na wspomnianą powyżej specyfikę współpracy międzynarodowej w ramach UE powinno się w przyszłości doprecyzować i rozwinąć zasadę przychylności wobec integracji europejskiej.

2.1. Zasada przychylności wobec prawa międzynarodowego

Treść i znaczenie zasady opartej na art. 9 Konstytucji zostały w sposób wyczerpujący omówione w literaturze¹⁰⁰⁹. Poniżej zostanie dokonana jedynie analiza wybranych orzeczeń TK, która ma celu pokazanie znaczenia zasady przychylności wobec prawa międzynarodowego jako zasady współkształtującej warunki członkostwa Polski w UE, a także szczegółowe rozwiązania wywiedzione z tej zasady, odnoszące się do funkcjonowania Polski w UE.

Choć zasada przychylności wobec prawa międzynarodowego pojawiała się już we wcześniejszych orzeczeniach TK dotyczących integracji europejskiej zasadnicze znaczenie dla kształtowania warunków członkostwa Polski w UE miało jej zastosowanie w wyroku dotyczącym Traktatu akcesyjnego. TK stwierdził mianowicie, iż „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”¹⁰¹⁰. Tak więc zasada przychylności wobec prawa międzynarodowego tworzy zasadniczy kontekst dla wykładni zasady nadrzędności Konstytucji i powiązanej z nią zasady suwerenności oraz stanowi wyraz otwarcia Konstytucji na konieczną z punktu widzenia dobra wspólnego Rzeczypospolitej współpracę międzynarodową, co w sposób wyczerpujący zostało omówione w doktrynie. Powyższą tezę należy podkreślić i mocno zachować w pamięci, zwłaszcza iż w późniejszych orzeczeniach ta wzajemna relacja pomiędzy art. 8 i 9 Konstytucji nie była już eksponowana.

W orzecznictwie TK brak jest obszerniejszych wypowiedzi dotyczących znaczenia i treści zasady z art. 9 Konstytucji w procesie integracji europejskiej. TK zazwyczaj ogranicza się do przywołania tej zasady, po czym przechodzi bez obszerniejszych wywodów teoretycznoprawnych do formułowania szczegółowych rozwiązań odnoszących się do członkostwa Polski w UE, a opartych właśnie na art. 9 Konstytucji. W wyroku dotyczącym ENA Trybunał Konstytucyjny wywodzi z art. 9 Konstytucji obowiązek implementacji decyzji ramowej, która zresztą została zakwalifikowana w tymże wyroku jako akty prawa międzynarodowego publicznego¹⁰¹¹. W wyroku tym z zasady zawartej w art. 9 Konstytucji TK wywodzi jeszcze dalej idące obowiązki związane z członkostwem Polski w UE. Stwierdza bowiem, iż w świetle wyżej wspomnianego przepisu oraz „obowiązków wynikających z członkostwa Polski w UE” „nieodzowna jest taka zmiana obowiązującego prawa, która umożliwi nie tylko pełną, ale i zgodną z Konstytucją implementację decyzji ramowej Rady nr 2002/584/WSiSW z 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania

¹⁰⁰⁹ K. Wójtowicz, *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, [w:] red. K. Działocha, *Podstawowe problemy...*, s. 293 i n.; A. Wasilewski, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego...*, s. 10 i n.; K. Działocha, *Rozdział I „Rzeczpospolita”, artykuł 9 Konstytucji...*, s. 1 i n.

¹⁰¹⁰ Wyrok TK w sprawie K 18/04, teza III.2.1.

¹⁰¹¹ Wyrok TK w sprawie P 1/05, tezy III.2.1 i III.2.4; S. Biernat, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej...*, s. 77.

i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi”. W szczególności taka zmiana prawa może oznaczać nowelizację art. 55 ust. 1 Konstytucji, a także przywrócenie przepisów dotyczących ENA, które zostały uznane w przedmiotowym wyroku za niezgodne z art. 55 ust. 1 Konstytucji¹⁰¹². Zmiana konstytucji jest bowiem sposobem stosowanym od dziesięcioleci przez inne państwa członkowskie. TK powołał się m.in. na praktykę konstytucyjną Francji, Hiszpanii i RFN, w celu zapewnienia efektywnego stosowania prawa WE i UE. Brak nowelizacji Konstytucji RP w odniesieniu do art. 55 ust. 1 stanowiłby naruszenie konstytucyjnego obowiązku przestrzegania wiążącego Polskę prawa międzynarodowego, ale także wiązałby się z poważnymi konsekwencjami na gruncie art. 39 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Polski do UE¹⁰¹³. Ponadto zasada przestrzegania przez Polskę wiążącego ją prawa międzynarodowego stała się podstawą do odroczenia o 18 miesięcy terminu utraty mocy obowiązującej art. 607t § 1 k.p.k. i to zarówno na przyszłość, jak i w stosunku do sprawy, która była przyczyną wszczęcia postępowania przed Trybunałem¹⁰¹⁴.

Powyższe rozwiązanie spotkało się z pozytywną oceną doktryny prawa i to nie tylko polskiej. I. Pernice stwierdza, iż polskiemu TK udało się znaleźć rozwiązanie pozwalające zarówno na poszanowanie prawa unijnego, jak i krajowej Konstytucji, które stanowić powinno wzór do naśladowania również przez niemiecki FTK¹⁰¹⁵.

W postanowieniu z 19 grudnia 2006 r. TK stwierdził niedopuszczalność pytania prawnego o zgodność ustawy z przepisem traktatowego prawa wspólnotowego, ze względu na brak relewantności pytania prawnego dla wydania orzeczenia w sprawie. Sąd krajowy powinien bowiem zastosować w tym przypadku zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego, a gdy są wątpliwości co do treści tego prawa, wnieść pytanie prawne do TS UE. Zasada z art. 9 Konstytucji została powołana jako zasada współkształtująca relacje pomiędzy sądami krajowymi a TS UE. Jeden z punktów uzasadnienia został zatytułowany 4.2. *Sądy krajowe a stosowanie norm prawa wspólnotowego w kontekście art. 9 i art. 91 ust. 2 Konstytucji oraz art. 10 TWE (art. 4 ust. 3 TUE)*¹⁰¹⁶. TK wskazywał na zasadę poszanowania prawa międzynarodowego, która odnosi się także do „autonomicznego, aczkolwiek genetycznie opartego na prawie międzynarodowym, systemu prawnego prawa wspólnotowego”. Sposób realizacji zobowiązania z art. 9 Konstytucji w odniesieniu do sprawy będącej przedmiotem postanowienia konkretyzuje art. 91 ust. 2 Konstytucji. Na podstawie tego przepisu „sądy krajowe mają też prawo i obowiązek odmówienia zastosowania normy krajowej, jeżeli koliduje ona z normami prawa wspólnotowego”¹⁰¹⁷. Należy zwrócić uwagę, iż krajowa zasada przychylności wobec prawa międzynarodowego została wsparta dodatkowo

¹⁰¹² Postanowienie TK w sprawie P 1/05, teza III.5.

¹⁰¹³ *Ibidem*, tezy III.5.7–III.5.8.

¹⁰¹⁴ *Ibidem*, tezy III.5.2, III.5.6.

¹⁰¹⁵ I. Pernice, *Das Verhältnis europäischer zu nationalen Gerichten...*, s. 43.

¹⁰¹⁶ Postanowienie TK w sprawie P 37/05, teza III.4.2; tak już w 2000 r. L. Garlicki, *Kilka uwag...*, s. 67; K. Wójtowicz, *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, [w:] red. K. Działocha, *Podstawowe problemy...*, s. 327.

¹⁰¹⁷ Wyrok TK w sprawie P 37/05, teza III.4.2; por. K. Wojtyczek, *Trybunał Konstytucyjny w europejskim systemie...*, s. 187; krytyczne L. Garlicki, *Ewolucja funkcji i zadań Trybunału...*, s. 15 i n.

o traktatową zasadę lojalności zawartą w art. 10 TWE (art. 4 ust. 3 TUE), która ma niejako uszczegółowiać zobowiązania art. 9 Konstytucji w odniesieniu do prawa unijnego.

Połączenie zasady przychylności prawu międzynarodowemu z kształtowaniem warunków członkostwa w UE jest poprawne, gdyż organizacja ta opiera się na umowach międzynarodowych – traktatach, co zresztą podnosi niejednokrotnie sam TK m.in. w zakresie doktryny władców traktatów. Również w art. 91 ust. 2 Konstytucji, który jest jednym z podstawowych przepisów kształtujących warunki członkostwa Polski w UE, gdyż dotyczy miejsca prawa pierwotnego w systemie źródeł prawa polskiego, zastosowane zostało pojęcie umowy międzynarodowej. Powyższy model jest jednak o tyle poprawny, o ile TK dostrzega specyfikę UE jako organizacji międzynarodowej oraz specyfikę prawa tworzonego przez tę organizację. Tak też stało się w omówionym wyżej orzeczeniu. TK argumentuje bowiem, odwołując się najpierw do zasady przychylności prawu międzynarodowemu, a następnie dostrzega specyfikę UE i prawa unijnego. TK wywodzi, iż 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 na podstawie art. 10 TWE (art. 4 ust. 3 TFUE) państwa członkowskie podejmują wszelkie właściwe środki ogólne lub szczególne w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatu oraz ułatwiają Wspólnocie wypełnianie jej zadań. Sposób realizacji owego ogólnego zobowiązania, wynikającego zarówno z prawa krajowego (art. 9 Konstytucji), jak i prawa unijnego art. 10 TWE (art. 4 ust. 3 TFUE) konkretyzuje w omawianej sprawie w odniesieniu do organów władzy sądowniczej – norma kolizyjna z art. 91 ust. 2 Konstytucji¹⁰¹⁸. Trafnie T.T. Koncewicz powyżej omawiane postanowienie podaje jako przykład orzeczenia podtrzymującego wspólnotę sądów i zauważa, iż „TK potwierdza zrozumienie wielopoziomowego otoczenia [...] oraz akceptuje podstawowy imperatyw «wspólnoty sędziów»: poszanowanie jurysdykcji innych sądów (krajowych i międzynarodowych) przez odpowiednie zakreślenie swojej jurysdykcji”¹⁰¹⁹.

W postanowieniu dotyczącym sporu kompetencyjnego między Prezydentem a Prezesem Rady Ministrów TK stwierdził, iż wobec braku zmiany lub uzupełnienia Konstytucji oraz braku przepisów odnoszących się do uczestnictwa tych organów w pracach instytucji unijnych, należy przyjąć, iż „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)”¹⁰²⁰. W świetle omawianego postanowienia, w przypadku braku przepisów Konstytucji wprost odnoszących się do zagadnień związanych z członkostwem Polski w UE, należy dążyć do rozwiązania danego problemu poprzez wykładnię Konstytucji przychylną prawu międzynarodowemu.

Zasada respektowania zobowiązań prawnomiędzynarodowych odegrała istotną rolę w wyroku dotyczącym dopuszczalności kontroli w drodze skargi konstytucyjnej aktów unijnego

¹⁰¹⁸ Postanowienie TK w sprawie P 37/05, teza III.4.2.

¹⁰¹⁹ T.T. Koncewicz, *Zasada jurysdykcji...*, s. 684.

¹⁰²⁰ Postanowienie TK w sprawie Kpt 2/08, teza V.1.6; M. Bainczyk, U. Ernst, *op. cit.*, s. 433.

prawa pochodnego¹⁰²¹. TK, powołując się m.in. na zasadę nadrzędności Konstytucji oraz zasadę poszanowania praw człowieka, a także swoją pozycję jako „sądu ostatniego słowa” dopuścił wspomnianą kontrolę, jednakże wprowadził szereg szczegółowych przesłanek jej dokonywania w celu *de facto* zawężenia zakresu stosowania tej kontroli. W uzasadnieniu został m.in. zawarty pkt III.2.6 dotyczący unikania sprzeczności pomiędzy prawem unijnym a Konstytucją, w którym TK powołał się na „nakaz respektowania i przychylności wobec właściwie ukształtowanych oraz obowiązujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej unormowań prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji)”. W związku z obowiązkiem wynikającym z art. 9 Konstytucji wprowadził dwie istotne przesłanki, których spełnienie powinno poprzedzać kontrolę zgodności aktu unijnego prawa pochodnego z Konstytucją. Pierwsza z nich to dokonanie obopólnie przyjaznej wykładni, respektującej autonomię każdego z podsystemów prawnych. Druga przesłanka to wniesienie wniosku o wydanie orzeczenia prejudycjalnego przez TS UE, gdyż kontrola sprawowana przez TK w stosunku do aktów prawa unijnego powinna mieć charakter subsydiarny. Zdaniem TK uzyskanie orzeczenia TS UE, którego treść pozwoli na uniknięcie przeprowadzenia kontroli przez trybunał krajowy, jest wysoce prawdopodobne ze względu na podobieństwo aksjologiczne unijnego prawa pierwotnego i Konstytucji¹⁰²². Wszystkie powyżej wymienione działania związane z autonomicznym charakterem prawa unijnego zostały wywiedzione z zasady zawartej w art. 9 Konstytucji. Na marginesie należy jednak dodać, iż powyższe przesłanki nie zostały spełnione w przedmiotowym postępowaniu. TK, dokonując kontroli zgodności rozporządzenia z art. 45 ust. 1 Konstytucji nie powoływał się ani na zasadę przychylności wobec prawa międzynarodowego czy integracji europejskiej, ani nie zwrócił się o wydanie orzeczenia prejudycjalnego przez TS UE.

W świetle też omówionych powyższej orzeczeń zasada przychylności prawa międzynarodowego zostaje więc wzbogacona zarówno o przepis zawarty w Konstytucji – art. 91 ust. 2, jak i zobowiązanie Polski ustanowione w umowie międzynarodowej – art. 10 zd. 1 i 2 TWE (art. 4 ust. 3 zd. 2 i 3 TUE). Natomiast zarówno treść przepisów Konstytucji – art. 90 i 91, szczególny charakter praw i obowiązków wynikających z członkostwa Polski w UE, a także autonomiczność prawa unijnego, co dostrzegł również TK, doprowadziło do sformułowania odrębnej, aczkolwiek powiązanej z art. 9 Konstytucji zasady przychylności wobec integracji europejskiej. Ugruntowanie doktryny konstytucyjnoprawnej dotyczącej członkostwa Polski w UE sprawia, iż to wspomniana zasada powinna odgrywać obecnie coraz większą rolę w orzecznictwie TK, a zasada oparta na art. 9 Konstytucji może być powoływana niejako uzupełniająco.

2.2. Zasada przychylności wobec integracji europejskiej

Zasada przychylności wobec integracji europejskiej była zarówno przedmiotem wypowiedzi doktryny¹⁰²³, jak i TK jeszcze w okresie przedakcesyjnym, m.in. w wyroku z 27 maja 2003 r. dotyczącym zmienionych zasad przeprowadzania referendum ogólnonarodo-

¹⁰²¹ Wyrok TK w sprawie SK 45/09.

¹⁰²² *Ibidem*, teza III.2.6.

¹⁰²³ J. Barcz, *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego...*, s. 38 i n.

wego w związku z procedurą ratyfikacyjną Traktatu akcesyjnego¹⁰²⁴. W uzasadnieniu do tego wyroku TK stwierdził, iż wykładnia obowiązującego ustawodawstwa powinna uwzględniać konstytucyjną zasadę przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami opartą na preambule i art. 9 Konstytucji¹⁰²⁵. W omawianym orzeczeniu treść zasady przychylności wobec integracji europejskiej została sprowadzona do zasady prounijnej wykładni prawa, TK stwierdził bowiem, iż „Konstytucyjnie poprawne i preferowane jest takie interpretowanie prawa, które służy realizacji wskazanej zasady konstytucyjnej”¹⁰²⁶. Jak trafnie zauważa P. Radzewicz, TK wskazał, co prawda, podstawę prawną przedmiotowej zasady, ale nie przedstawił, w jaki sposób wywiódł tę zasadę z powyższych przepisów, nie odtworzył schematu swojego wnioskowania, który doprowadził go do sformułowania zasady, ani nie określił jej treści¹⁰²⁷. Jest to niewątpliwie źródło zasygnalizowanych już we wstępie do rozdziału trudności z rozróżnieniem źródeł i treści trzech omawianych w tym rozdziale zasad, a także ustaleniem ich wzajemnych relacji; podstawą zasady przychylności wobec integracji europejskiej jest konstytucyjna zasada przychylności wobec prawa międzynarodowego, a jej treść została sprowadzona do zasady prounijnej wykładni prawa krajowego.

W fundamentalnym dla rozwoju doktryny konstytucyjnoprawnej wyroku dotyczącym Traktatu akcesyjnego TK stosuje zasadę przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami, nie określając przy tym bliżej ani ich treści, ani relacji tej zasady do zasady przychylności wobec prawa międzynarodowego z art. 9 Konstytucji. Jako podstawa tej zasady zostaje wskazane zobowiązanie do „współpracy ze wszystkimi krajami” zawarte w preambule do Konstytucji. Na podstawie powyższej zasady ustawodawca powinien sformułować treść ustawy normującej przebieg wyborów do Parlamentu Europejskiego, tak by w szczególności zapewnić wszystkim obywatelom europejskim (*sic*) możliwość wykonywania czynnego i biernego prawa wyborczego do tej instytucji¹⁰²⁸.

Zasada przychylności wobec integracji europejskiej nie mogła się nie pojawić w uzasadnieniu wyroku dotyczącego Traktatu z Lizbony. TK stwierdził bowiem, że orzekanie w sprawie wniosku o zbadanie zgodności Traktatu z Lizbony z Konstytucją „wymaga uwzględnienia zarówno zasady zachowania suwerenności w procesie integracji europejskiej, jak i zasady przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami”¹⁰²⁹. Przedmiotowa zasada ma niejako równoważyć rozbudowane tezy uzasadnienia mające na celu ochronę suwerenności państwa. Źródłem zasady przychylności wobec integracji europejskiej jest m.in. preambuła do Konstytucji, natomiast w omawianej tezie uzasadnienia nie jest powoływany art. 9 Konstytucji. Treść zasady została tutaj zdefiniowana bardzo wąsko, sprowadza się zasadniczo do pewnego wycinku zasady prounijnej wykładni prawa krajowego. TK stwierdza bowiem, iż „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

¹⁰²⁴ P. Radzewicz, *Glosa do wyroku TK z dnia 27 maja 2003 r. (sygn. akt K 11/03)*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2, s. 195 i n.

¹⁰²⁵ A. Kuśtra, *Przepisy i normy integracyjne...*, s. 46.

¹⁰²⁶ Wyrok TK w sprawie K 11/03, teza III.16; A. Kuśtra, *Przepisy i normy integracyjne...*, s. 46.

¹⁰²⁷ P. Radzewicz, *Glosa do wyroku TK...*, s. 196 i n.

¹⁰²⁸ Wyrok TK w sprawie K 18/04, teza III.13.1.

¹⁰²⁹ Wyrok TK w sprawie K 32/09, teza III.2.2.

europiejskiemu – trzeba nawiązywać do tych właśnie znaczeń”. Jednocześnie TK zaraz wyznacza granice prounijnej wykładni prawa krajowego – mianowicie za uzasadnieniem wyroku w sprawie K 18/04 stwierdza, iż wykładnia nie może prowadzić „do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych, realizowanych przez Konstytucję”¹⁰³⁰.

Powyższe tezy stanowią potwierdzenie stanowiska, iż TK posługuje się przemienne zasadą przychylności wobec prawa międzynarodowego, zasadą przychylności wobec integracji europejskiej oraz zasadą prounijnej wykładni prawa krajowego, ani nie definiując ich treści, ani nie ustalając ich wzajemnej relacji.

W wyroku dotyczącym dopuszczalności skargi konstytucyjnej na akt unijnego prawa pochodnego TK powołał się zarówno na zasadę poszanowania zobowiązań międzynarodowych, jak i na zasadę przychylności wobec integracji europejskiej. Art. 9 Konstytucji stał się podstawą do sformułowania obowiązku unikania sprzeczności pomiędzy prawem unijnym a Konstytucją oraz szczegółowych sposobów unikania takiej sprzeczności – stosowanie obopólnie przyjaznej wykładni oraz wniesienie pytania prejudycjalnego przed stwierdzeniem niezgodności aktu unijnego prawa pochodnego z Konstytucją. Natomiast zasada przychylności wobec integracji europejskiej wraz z unijną zasadą lojalnej współpracy stała się podstawą do złagodzenia skutku orzeczenia TK w sprawie niezgodności przedmiotowego aktu z Konstytucją – skutki takiego orzeczenia Trybunału powinny zostać odroczone na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji¹⁰³¹. Zasada przychylności wobec integracji europejskiej została również powołana przez TK w celu uzasadnienia szczególnej pozycji aktów unijnego prawa pochodnego w systemie prawa polskiego, która skutkuje przyjęciem szczególnych przesłanek dokonywania kontroli konstytucyjności tychże aktów. Wspomniana bowiem zasada wraz z zasadą lojalności państw członkowskich wobec UE, przy uwzględnieniu szczególnej rangi praw podstawowych w prawie UE, doprowadziła do sformułowania warunku dopuszczalności skargi konstytucyjnej na akt prawa pochodnego w postaci konieczności uprawdopodobnienia, iż „kwestionowany akt pochodnego prawa unijnego istotnie obniża poziom ochrony praw i wolności w porównaniu z tym, który gwarantuje Konstytucja”¹⁰³².

Wyrok w sprawie ustawy o ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej o zmianie art. 136 TFUE należy uznać za niewątpliwie przychylny procesowi integracji. Dokonana w nim interpretacja pojęcia przekazania kompetencji ograniczyła w sposób istotny zakres kontroli TK w omawianej sprawie, a także pozwoliła na stosunkowo łatwe, bo w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji, a nie w trybie art. 90 ust. 1 Konstytucji, przyjmowanie zmian w traktatowych podstawach UE. W omawianym wyroku TK w związku z wykładnią pojęcia przekazania kompetencji powołał się *expressis verbis* na zasadę przychylności integracji europejskiej i współpracy między państwami, przy czym tradycyjnie zasada ta została powiązana z art. 9 Konstytucji i sprowadzona do zasady prounijnej wykładni prawa krajowego¹⁰³³.

W świetle powyższej analizy należy stwierdzić, iż zasada przychylności procesowi integracji europejskiej nie wpływa zasadniczo na wykładnię przepisów Konstytucji oraz

¹⁰³⁰ *Ibidem*, teza III.2.2.

¹⁰³¹ Wyrok TK w sprawie SK 45/09, teza III.2.7.

¹⁰³² *Ibidem*, teza III.8.5.

¹⁰³³ Wyrok TK w sprawie K 33/12, teza III.6.6.3.

kształtowanie warunków członkostwa Polski w UE. Powoływana jest przez TK rzadko, rzadziej niż zasada przychylności wobec prawa międzynarodowego, bardzo często w powiązaniu z tą ostatnią, a także w kontekście wykładni prounijnej prawa krajowego. Nie stanowi na pewno przeciwwagi dla interpretowanej w sposób ekstensywny zasady suwerenności i zasady tożsamości konstytucyjnej.

2.3. Zasada prounijnej wykładni prawa krajowego

Mimo stosunkowo łatwej do ustalenia samej treści zasady prounijnej wykładni prawa krajowego, z zasadą tą zarówno w orzecznictwie, jak i nauce prawa wiąże się wiele nieprozumień czy nieścisłości.

Po pierwsze, w większości orzeczeń TK konstytucyjne zasady przychylności wobec prawa międzynarodowego i przychylności integracji europejskiej wiążą się lub są wręcz utożsamiane z zasadą wykładni prawa krajowego, a w szczególności Konstytucji, przychylniej UE. W niniejszej monografii, w wyniku dokonanej analizy materiału normatywnego przyjmuje się, iż zasada prounijnej wykładni związana jest z zasadą przychylności wobec integracji europejskiej, ale ze względu na rozwój orzecznictwa w tym zakresie można ją wyodrębnić jako samodzielną zasadę konstytucyjną¹⁰³⁴.

Po drugie, trafnie zauważają M. Laskowska i M. Taborowski, iż pomimo podobieństwa nazwy i treści do zasady ogólnej prawa UE konstytucyjna zasada prounijnej wykładni jest zasadą wywodzoną z prawa krajowego, wykazującą odrębności w stosunku do zasady unijnej¹⁰³⁵, choć jak wskazuje K. Wójtowicz TK wywodzi tę zasadę również z art. 4 ust. 3 TUE¹⁰³⁶. Na tę odrębność wskazuje m.in. fakt, iż zasada prounijnej wykładni prawa krajowego była stosowana przez TK jeszcze przed przystąpieniem Polski do UE, głównie jako instrument usuwania sprzeczności pomiędzy prawem krajowym a prawem wspólnotowym¹⁰³⁷. Ze względu na swoje praktyczne zastosowania była również przedmiotem wyczerpującej analizy doktryny prawa¹⁰³⁸, a nawet wskazywano na konieczność wprowadzenia przepisu nakładającego na podmioty stosujące prawo obowiązek jego prounijnej wykładni¹⁰³⁹.

¹⁰³⁴ A. Sołtys stwierdza, iż „z perspektywy konstytucyjnej obowiązek wykładni zgodnej znajduje uzasadnienie w świetle sformułowanej przez TK konstytucyjnej zasady przychylności integracji europejskiej”, autorka nie wyróżnia jednak zasady konstytucyjnej, a jedynie obowiązek, *eadem*, *Obowiązek wykładni prawa krajowego zgodnie z prawem unijnym jako instrument zapewnienia efektywności prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 669.

¹⁰³⁵ Por. M. Laskowska, M. Taborowski, *Obowiązek wykładni przyjaznej prawu Unii Europejskiej – między otwartością na proces integracji a ochroną tożsamości konstytucyjnej*, [w:] red. S. Dudzik, N. Półtorak, *Prawo Unii Europejskiej...*, s. 95 i n.

¹⁰³⁶ K. Wójtowicz, *Kontrola konstytucyjności...*, s. 520; por. A. Sołtys, *op. cit.*, s. 669.

¹⁰³⁷ M.in. w wyroku TK z dnia 28 stycznia 2003 r., w sprawie K 2/02; S. Biernat, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej...*, s. 79 n.; A. Sołtys, *op. cit.*, s. 668.

¹⁰³⁸ K. Działocha, *Podstawy prounijnej wykładni...*, s. 28; S. Biernat, *Wykładnia prawa krajowego zgodnie z prawem Wspólnot Europejskich*, [w:] red. C. Mik, *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, Toruń 1998, s. 123 i n.; *idem*, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej...*, s. 81 i n.; C. Mik, *Wykładnia zgodna prawa krajowego z prawem Unii Europejskiej*, [w:] red. S. Wronkowska, *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, Kraków 2005, s. 115; A. Wróbel, *Zasady ogólne (podstawowe) prawa UE*, [w:] red. A. Wróbel, *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, tom I, Kraków 2005, s. 436 i n.; K. Kowalik-Bańczyk, *Prowspólnotowa wykładnia prawa polskiego*, EPS 2005, nr 12, s. 9 i n.; ostatnio wyczerpująco A. Sołtys, *op. cit.*

¹⁰³⁹ C. Mik, *Zasady ustrojowe...*, nr 1, s. 37.

Po trzecie, należy zasygnalizować także inne istotne trudności terminologiczne. Mianowicie TK stosuje, prócz wspomnianego powyżej utożsamiania zasady przychylności wobec prawa międzynarodowego i zasady przychylności wobec integracji europejskiej z zasadą prounijną wykładni, bardzo zróżnicowaną terminologię, jeśli chodzi o samą zasadę. Tytułem przykładu można wskazać następujące określenia stosowane przez TK: wykładnia Konstytucji w sposób przyjazny integracji europejskiej¹⁰⁴⁰, obowiązek prounijnej wykładni prawa krajowego¹⁰⁴¹, zasada interpretacji prawa wewnętrznego w sposób przyjazny prawu wspólnotowemu¹⁰⁴², obowiązek proeuropejskiej interpretacji wewnętrznych przepisów prawnych¹⁰⁴³, wykładnia przyjazna dla prawa europejskiego¹⁰⁴⁴. Ponadto należy wspomnieć jeszcze o jednym określeniu stosowanym przez TK, a istotnym z punktu widzenia całej doktryny konstytucyjnoprawnej odnoszącej się do członkostwa Polski w UE, mianowicie zasadzie obopólnie przyjaznej wykładni i kooperatywnego współstosowania¹⁰⁴⁵. W poniższym podrozdziale przyjęto na podstawie analizy wypowiedzi orzeczniczych TK, iż obowiązek prounijnej wykładni jest zasadą konstytucyjną opartą na postanowieniu preambuły¹⁰⁴⁶, art. 9 i art. 91 ust. 2 Konstytucji, a także przyjęto nazwę – zasada prounijnej wykładni. Powyższą nazwę wybrano z kilku powodów: trafnie oddaje zakres zastosowania – prawo UE nie zawiera w sobie elementu postulatu prawnopolitycznego obopólnie przyjaznej wykładni, a także *last but not least* jest nazwą krótką. Omawiana zasada, jak trafnie zauważyła A. Sołtys, dotyczy zarówno przedmiotu kontroli, czyli ustawodawstwa krajowego, jak i wzorca kontroli, czyli wzorca konstytucyjnego¹⁰⁴⁷.

Przed dokonaniem analizy wypowiedzi orzeczniczych TK dotyczących wykładni prounijnej należy wskazać na istnienie dwóch kategorii spraw, w której ta zasada jest stosowana, posiadających zróżnicowany przedmiot kontroli, mianowicie sprawy, w których przedmiot kontroli pozostaje w zakresie zastosowania prawa unijnego, oraz sprawy, w których przedmiot kontroli pozostaje poza tym zakresem¹⁰⁴⁸. Do pierwszej kategorii spraw należą np. te, w których przedmiotem kontroli był Traktat akcesyjny lub Traktat z Lizbony czy też rozporządzenie unijne. Do drugiej kategorii spraw należy omówiona poniżej sprawa udziału krajowych organów konstytucyjnych w podejmowaniu decyzji dotyczących spraw unijnych.

Bardzo istotne znaczenie dla rozwoju zasady prounijnej wykładni prawa miał wyrok TK z dnia 12 stycznia 2005 r. dotyczący relacji Senatu i Rady Ministrów w zakresie procedury stanowienia aktu prawa pochodnego. TK stwierdził, iż co prawda, Konstytucja nie zawiera przepisów bezpośrednio regulujących rolę Sejmu i Senatu w procesie stanowienia prawa UE, ale przyjęcie, iż w tym zakresie istnieje luka w prawie, wiązałoby się z negatywnymi konsekwencjami, dlatego „niezbędne jest podjęcie próby takiej interpretacji norm konstytucyjnych, które umożliwi wkomponowanie wpływu organów państwa polskiego (w tym

¹⁰⁴⁰ Wyrok TK w sprawie K 24/04, teza III.6; wyrok TK w sprawie Kp 4/08, teza III.1.3 stosuje pojęcie zasady wykładni Konstytucji w sposób przyjazny dla integracji europejskiej.

¹⁰⁴¹ Wyrok TK w sprawie P 1/05, teza III.3.4.

¹⁰⁴² Wyrok TK w sprawie K 18/06, teza III.6.2.

¹⁰⁴³ Wyrok TK w sprawie SK 26/08, teza III.2.4.

¹⁰⁴⁴ Wyrok TK w sprawie SK 45/09, teza III.2.9.

¹⁰⁴⁵ Wyrok TK w sprawie K 18/04, teza III.2.2; wyrok TK w sprawie SK 45/09, teza III.2.6.

¹⁰⁴⁶ L. Garlicki, *Wstęp...*, s. 15.

¹⁰⁴⁷ A. Sołtys, *op. cit.*, s. 687.

¹⁰⁴⁸ *Ibidem*, s. 671.

parlamentu) na stanowienie prawa unijnego w istniejące ramy ustrojowe Rzeczypospolitej. Takie podejście zgodne jest zresztą z zasadą wykładni Konstytucji w sposób przyjazny integracji europejskiej¹⁰⁴⁹. Poszukiwanie rozwiązań dla spornych zagadnień konstytucyjnoprawnych, nawet gdy brak jest przepisów odnoszących się bezpośrednio do tych zagadnień, co implikuje konieczność dokonywania twórczej interpretacji Konstytucji, jest więc zgodne z zasadą wykładni Konstytucji w sposób przyjazny integracji europejskiej. Powyższe stwierdzenie jest w pełni logiczne, przyjęcie bowiem stanowiska, iż istnieje luka w prawie, zamykałoby drogę dla wykładni Konstytucji w ogóle, a co za tym idzie możliwości rozstrzygnięcia sporu konstytucyjnego¹⁰⁵⁰.

TK precyzuje również w pewnym stopniu, na czym miałyby polegać wspomniana wykładnia Konstytucji w przypadku braku przepisów bezpośrednio regulujących sporne zagadnienie. W ramach tejże wykładni powinno mieć miejsce „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”. Jest to niezbędne ze względu na nową sytuację prawną, która implikuje konieczność „skutecznego, jednocześnie zgodnego z konstytucyjnymi pryncypiami, oddziaływania na forum Unii Europejskiej”¹⁰⁵¹. Innymi słowy, w ramach prounijnej wykładni należy pogodzić „stare z nowym”, a raczej „staremu” nadać nowe znaczenie, uwzględniając aktualne potrzeby. Wydaje się, iż to stanowisko jest istotne z dwóch przynajmniej dwóch względów. TK zaprezentował to stanowisko na początku 2005 r., a więc właściwie już po kilku miesiącach członkostwa Polski w UE, a przed wydaniem dwóch wyroków, które obecnie określa się już jako „kamienie milowe” orzecznictwa TK w sprawach unijnych; wyroku w sprawie ENA z 27 kwietnia 2005 r. oraz wyroku w sprawie Traktatu akcesyjnego z 11 maja 2005 r. Sędziowie TK byli więc już wtedy świadomi nie tylko wyzwań stojących przed nimi, ale także tego, w jaki sposób tym wyzwaniom można sprostać.

Kolejnym orzeczeniem z 2005 r., w którym TK powołał się na przedmiotową zasadę, był wyrok w sprawie ENA. W związku z decyzją ramową Rady nr 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie ENA i procedurą wydawania osób między państwami członkowskimi oraz brzmieniem art. 55 ust. 1 Konstytucji, który zawierał zakaz ekstradycji obywatela Rzeczypospolitej, TK wskazał, powołując się na orzecznictwo TS UE, iż zasada prounijnej wykładni ma swoje granice, mianowicie nie może prowadzić do pogorszenia położenia jednostek, zwłaszcza poprzez wprowadzenie lub zaostrenie odpowiedzialności karnej¹⁰⁵².

W wyroku dotyczącym Traktatu akcesyjnego zasada prounijnej wykładni została w sposób istotny zmodyfikowana w stosunku do treści tej zasady w ujęciu prawa unijnego. TK w związku z poakcesyjną strukturą krajowego porządku prawnego – jednolity porządek prawny, ale składający się autonomicznych względem siebie podsystemów prawnych, stwierdził, iż owe podsystemy powinny współistnieć na podstawie zasady obopólnie przyjaznej wykładni i kooperatywnego współstosowania. Zastosowanie tej zasady miało niewątpliwie na celu złagodzenie skutków bardzo mocno akcentowanej w omawianym orzeczeniu zasady

¹⁰⁴⁹ Wyrok TK w sprawie K 24/04, teza III.6.

¹⁰⁵⁰ Por. T.T. Konciewicz, *Aksjologia unijnego kodeksu proceduralnego*, Warszawa 2010, s. 309.

¹⁰⁵¹ Wyrok TK w sprawie K 24/04, teza III.6.

¹⁰⁵² Wyrok TK w sprawie P 1/05, teza III.3.4.

nadrzędności Konstytucji, przy jednoczesnym zachowaniu prymatu konstytucji krajowej. TK stwierdza bowiem, iż przyjęcie takiego rozwiązania „w innej perspektywie ukazuje potencjalną kolizję norm oraz pierwszeństwo jednego z wyróżnionych podsystemów”¹⁰⁵³, a wszelkie przypadki takiej kolizji należy rozwiązywać przy zastosowaniu „wykładni respektującej względną autonomię prawa europejskiego i prawa krajowego”. Stosowanie przedmiotowej wykładni powinno być ułatwione ze względu na wspólne podstawy aksjologiczne funkcjonowania RP oraz UE¹⁰⁵⁴ składające się na zasadę demokratycznego państwa prawa¹⁰⁵⁵. Dopiero w przypadku wystąpienia nieusuwalnej sprzeczności należy uwzględnić zasadę nadrzędności Konstytucji, gdyż 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”. Taką nieprzekraczalną granicę stanowią niewątpliwie normy konstytucyjne dotyczące poszanowania wolności i praw człowieka¹⁰⁵⁶.

Jak już wspomniano powyżej, TK przyjął zasadę obopólnie przyjaznej wykładni. A więc ta zasada konstytucyjna implikuje obowiązki zarówno po stronie organów krajowych, jak i po stronie organów unijnych. E. Łętowska, która była członkiem składu orzekającego w sprawie Traktatu akcesyjnego, umieściła zasadę obopólnie przyjaznej wykładni w ramach doktryny multicentryczności prawa jako jeden z doniosłych jej elementów, pozwalający na w miarę bezkolizyjne współistnienie różnych podsystemów prawa. Jednocześnie, jak sama stwierdza, „Jeżeli dotyczy to zalecenia dla ETS, aby orzekał powściągliwie (co do rzeczy samej i używanej przy tej okazji retoryki), to jest to postulat oczywiście trafny (zwłaszcza pragmatycznie). Na ile jego realizacja znajduje pokrycie w orzecznictwie ETS i na ile jest ono wrażliwe na takie postulaty – jest odrębnym zagadnieniem”¹⁰⁵⁷.

Pojawia się w związku z tym problem znany z doktryny prawa niemieckiego, występujący w związku z klauzulą gwarancji ustrojowych zawartą w art. 23 ust. 1 zd. 1 UZ. W jaki sposób „wyegzekwować” stosowanie zasad konstytucyjnych państwa członkowskiego przez instytucje unijne, które przecież nie są związane krajowym prawem konstytucyjnym. Realizacja powyższego obowiązku obopólnie przyjaznej wykładni przez instytucje unijne może odbywać się jedynie na podstawie prawa unijnego, po wejściu w życie Traktatu z Lizbony na podstawie art. 4 ust. 2 i 3 TUE.

W wyroku dotyczącym Traktatu akcesyjnego TK nie dostrzegł tego praktycznego problemu, a wręcz przeciwnie, sformułował szczegółowe przesłanki wykładni prawa dokonywanej przez TS WE: 1) wykładnia jest dokonywana w zakresie kompetencji przekazanych, 2) TS WE ma stać na straży zasada subsydiarności, 3) TS WE powinien realizować zasadę wzajemnej lojalności, co ma oznaczać przychylność dla krajowych systemów prawnych, a po stronie państw członkowskich najwyższy standard respektowania norm wspólnotowych¹⁰⁵⁸. Choć, co prawda, postulowana przez TK obopólnie przyjazna wykładnia może w praktyce

¹⁰⁵³ Wyrok TK w sprawie K 18/04, teza III.2.2.

¹⁰⁵⁴ Por. W.M. Góralski, Sz. Kardaś, *Institutional concept of the European Union*, [w:] red. W.M. Góralski, Sz. Kardaś, *The European Union. Orgins–Structure–Aquis*, Warszawa 2008, s. 153 i n.

¹⁰⁵⁵ Wyrok TK w sprawie K 18/04, teza III.8.3.

¹⁰⁵⁶ *Ibidem*, teza III.6.4; por. J. Barcz, *Głosy do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11.5.2005 r.*..., s. 180.

¹⁰⁵⁷ E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu...*, s. 9.

¹⁰⁵⁸ Wyrok TK w sprawie K 18/04, teza III.10.2.

być trudna do urzeczywistnienia, to również przedstawiciele doktryny optują za jej realizacją w ograniczonej formie jako metody unikania konfliktów pomiędzy sądami w europejskim powiązaniu konstytucyjnym. F. Merli stosuje w tym kontekście pojęcie wykładni chroniącej rdzeń konstytucji (niem. *verfassungskernschonenden Auslegung*)¹⁰⁵⁹. Jako przykłady takiej wykładni wskazuje on wyroki TS WE w sprawach *Schmidberger*¹⁰⁶⁰ i *Omega*¹⁰⁶¹.

Zasada prounijnej wykładni prawa krajowego znalazła zastosowanie w wielu orzeczeniach TK odnoszących się do szczegółowych problemów związanych z członkostwem Polski w UE, m.in. w wyroku TK z dnia 7 listopada 2007 r. w sprawie braku możliwości odliczenia od dochodu składek na ubezpieczenie zdrowotne i emerytalne płaconych w innym państwie. Jednakże sposób zastosowania tej zasady we wspomnianym orzeczeniu budzi daleko idącą krytykę. Cały osobny punkt uzasadnienia został zatytułowany III. 6. *Interpretacja prawa krajowego w sposób przyjazny prawu wspólnotowemu*, ale TK nie dokonał poprawnej interpretacji prawa wspólnotowego i w efekcie nie zastosował także wykładni prawa krajowego zgodnej z prawem wspólnotowym, choć sam wyrok był z prawem wspólnotowym zgodny. Abstrahując od zagadnienia państw trzecich, wskazane przez RPO przepisy ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych dotyczą osób korzystających ze swobody przepływu pracowników. Przepisy traktatowego prawa pierwotnego (art. 39 TWE, obecnie art. 45 TFUE), zgodnie z wykładnią dokonaną przez TS WE, znajdują zastosowanie nie tylko do wszelkich rozwiązań prawnych i faktycznych, które utrudniają podejmowanie pracy przez obywatela innego państwa członkowskiego w państwie przyjmującym, ale także do przepisów państwa pochodzenia pracownika, które utrudniają podjęcie przez niego pracy w innym państwie członkowskim¹⁰⁶². Polski TK stwierdził natomiast, niezgodnie z powyżej przedstawioną wykładnią TS WE oraz doktryną prawa unijnego, iż wspomniane powyżej przepisy dotyczą „obowiązku państw członków UE równego traktowania i niedyskryminacji pracowników będących obywatelami jednego z pozostałych państw (sic). Natomiast zaskarżone przepisy regulują relacje wewnątrzpaństwowe między RP a jej obywatelami (podatnikami) wykonującymi działalność zarobkową (pracę najemną) za granicą”¹⁰⁶³, co prowadzi do wniosku, choć niewyrażonego *expressis verbis* przez TK, iż w omawianej sprawie przepisy dotyczące swobodnego przepływu pracowników nie znajdują zastosowania.

¹⁰⁵⁹ S. Oeter, *op. cit.*, s. 413 i n.

¹⁰⁶⁰ Wyrok TS WE z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie C-112/00, *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge przeciwko Republik Österreich*, ECLI:EU:C:2003:333.

¹⁰⁶¹ Wyrok TS WE z dnia 14 października 2004 r. w sprawie C-36/02, *Omega Spielhallen GmbH*, ECLI:EU:C:2004:614; na znaczenie orzeczeń zarówno w sprawie *Schmidberger* i *Omega* w kontekście sposobu rozwiązywania konfliktów pomiędzy unijnym i krajowym standardem ochrony praw człowieka wskazuje A. Wyrozumska, *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej – problemy pluralizmu porządków prawnych*, [w:] red. J. Kranz, *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Warszawa 2006, s. 172 i n., s. 177; M. Balczyk, *Standard ochrony praw podstawowych w orzecznictwie sądów europejskich*, [w:] red. B. Bednarczyk, M. Lasoń, *Spoleczne, gospodarcze i polityczne relacje we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, Kraków 2007, s. 148 i n.

¹⁰⁶² Z. Hajn, *Pojęcie i podstawy prawne swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii Europejskiej*, [w:] red. J. Barcz, *Prawo gospodarcze UE*, Warszawa 2011, s. II-16; A. Cieśliński, *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, tom 1, Warszawa 2009, s. 174; por. w odniesieniu do swobody przemieszczania się D. Miąsik, *Zasada efektywności prawa wspólnotowego*, [w:] red. A. Wróbel, *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, tom I, Warszawa 2005, s. 323.

¹⁰⁶³ Wyrok TK w sprawie K 18/06, teza III.6.2.

Prawdopodobnie ze względu na przedstawioną powyżej, dokonaną samodzielnie przez TK, ale błędną interpretację art. 39 TWE (art. 45 TFUE), całość uzasadnienia została oparta na zasadzie równości wobec prawa, a nie na przepisach pierwotnego prawa wspólnotowego. *Nota bene* szkoda, iż TK nie zwrócił się o dokonanie wykładni art. 39 TWE przez TS WE. Gdyby się tak stało, prawdopodobnie TK mógłby zastosować w sposób poprawny w omawianej sprawie wykładnię prounijną prawa krajowego. A tak, co prawda, rozstrzygnięcie sprawy jest zgodne z prawem unijnym, ale jego uzasadnienie nie, bo zdaniem TK, błędnym jak wskazano powyżej, nie ma ono zastosowania w omawianej sprawie.

Wobec przyjęcia przez TK tezy, iż swoboda przepływu pracowników nie znajduje zastosowania do relacji pomiędzy państwem pochodzenia a jego obywatelem – pracownikiem podejmującym pracę w innym państwie członkowskim – niezrozumiałe są stwierdzenia kończące punkt uzasadnienia poświęcony omawianej zasadzie: „W kontekście rozpatrywanej sprawy, biorąc pod uwagę regulacje prawne zawarte między innymi w TWE oraz orzecznictwo ETS, można stwierdzić, że kwestionowane przez RPO przepisy zawarte w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych nie sprzyjają pełnej realizacji zasad prawa wspólnotowego, w szczególności zasady swobodnego przepływu osób, przez to, że mogą zniechęcać do podejmowania pracy (działalności zarobkowej) w innych państwach UE”. Dlaczego TK stwierdza, iż bierze pod uwagę regulacje zawarte w TWE oraz orzecznictwo TS WE, jeśli ich nie rozumie i wyklucza ich zastosowanie. W powyższym kontekście nie jest zrozumiałe również, dlaczego TK jako podstawę zasady przyjaznej prawu wspólnotowemu wykładni podaje art. 91 ust. 2 Konstytucji, który odnosi się do pierwszeństwa umów międzynarodowych ratyfikowanych za zgodą wyrażoną w ustawie, jeśli przyjmuje on, iż przepisy TWE nie mają zastosowania do rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy.

Kolejnym orzeczeniem, w którym TK zastosował zasadę prounijnej wykładni prawa krajowego, było postanowienie z dnia 19 grudnia 2006. r., mające istotne znaczenie dla zapewnienia efektywnego stosowania prawa wspólnotowego. W nawiązaniu do pytania prawnego skierowanego przez wojewódzki sąd administracyjny o zgodność art. 80 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym z art. 90 TWE (art. 110 TFUE), TK stwierdził, iż nie jest właściwy do wydania orzeczenia, gdyż zagadnienie to powinno zostać rozstrzygnięte na etapie stosowania normy prawa krajowego i normy prawa wspólnotowego przez sąd rozstrzygający konkretną sprawę. Sąd krajowy powinien zgodnie z art. 9 Konstytucji, a także art. 91 ust. 2 Konstytucji w przypadku kolizji normy ustawy z normą zawartą w umowie międzynarodowej – TWE, zastosować normę prawa wspólnotowego, a w przypadku braku możliwości bezpośredniego zastosowania normy prawa wspólnotowego dokonać wykładni normy prawa krajowego zgodnego z prawem wspólnotowym¹⁰⁶⁴. W świetle powyższych wywodów prounijna wykładnia prawa krajowego powinna stać się niejako „codzienną” praktyką sądów krajowych. Szkoda tylko, iż TK na marginesie omawianej sprawy nie zauważył, iż stosowanie zarówno zasady pierwszeństwa prawa unijnego, jak i zasady prounijnej wykładni jest obowiązkiem nie tylko sądów, ale także innych organów władzy państwowej, w omawianym przypadku organów celnych.

Istotnym wyrokiem z punktu widzenia rozwoju zasady prounijnej wykładni prawa krajowego jest wyrok TK w sprawie zmian w uprawnieniach NBP w odniesieniu do Krajo-

¹⁰⁶⁴ Postanowienie TK w sprawie P 37/05, II; por. A. Kustra, *Przepisy i normy integracyjne...*, s. 305.

wego Depozytu Papierów Wartościowych. W wyroku TK zastosował wspomnianą zasadę do interpretacji dwóch przepisów Konstytucji – art. 91 ust. 1 i 2 oraz art. 227 ust. 1. Należy przy tym zauważyć, iż wspomniane powyżej przepisy zostały ze sobą w sposób pośredni powiązane w uzasadnieniu.

Jako pierwsze zostanie omówione zastosowanie zasady prounijnej wykładni w odniesieniu do art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji. Przedmiotowy wyrok został wydany w trybie prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustawy, w ramach której wykluczone jest badanie jej zgodności z umową międzynarodową. TK dokonał jednak prounijnej wykładni art. 91 Konstytucji i *de facto* dopuścił możliwość stwierdzenia niekonstytucyjności ustawy w ramach kontroli prewencyjnej ze względu na jej sprzeczność z TWE, z tym iż w takim przypadku możliwe jest stwierdzenie, że przepis ustawy jest sprzeczny z art. 91 Konstytucji niejako „w związku” z przepisami TWE. TK stwierdza mianowicie, iż można wyróżnić dwa rodzaje naruszenia art. 91 Konstytucji, niewiążące się bezpośrednio z naruszeniem umowy międzynarodowej. Po pierwsze, art. 91 Konstytucji może stanowić podstawę do uznania niekonstytucyjności ustawy wprowadzającej odmienne regulacje dotyczące miejsca umów międzynarodowych w polskim systemie źródeł prawa¹⁰⁶⁵. W odniesieniu do prawa unijnego trudno jednak wyobrazić sobie ustawę, która wprowadzałaby odmienne rozwiązania do tych, zawartych w art. 91 ust. 2 Konstytucji, a więc pierwszeństwo ustawy przed Traktatami. Dużo bardziej interesująca jest druga możliwość, choć jej treść nie jest do końca jasna. TK przyjmuje bowiem, iż „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 [...]. W takim bowiem wypadku norma prawa wspólnotowego nie jest jedynym i bezpośrednim wzorcem kontroli prewencyjnej, lecz dookreśla znaczenie normy konstytucyjnej stanowiącej wzorzec oceny”¹⁰⁶⁶. Dopuszczenie takiej możliwości było wynikiem niewątpliwie twórczej i ze wszech miar przyjaznej prawu unijnemu interpretacji art. 91 Konstytucji. Należy jednak zauważyć, iż w omawianej sprawie TK nie skorzystał z tej możliwości. Prezydent w swoim wniosku podnosił bowiem sprzeczność przepisu ustawy o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, m.in. z art. 9 i art. 91 Konstytucji, ze względu na jego niezgodność z art. 108 TWE (art. 130 TFUE). Tak więc, w świetle powyżej przedstawionej tezy możliwa byłaby kontrola zgodności przedmiotowego przepisu z art. 91 Konstytucji, interpretowanym zgodnie z art. 108 TWE (art. 130 TFUE). TK nie dokonał takiej kontroli, a w związku z powyższym zarzutem stwierdził, iż w ramach kontroli prewencyjnej nie może dokonać kontroli zgodności przepisu z umową międzynarodową, natomiast „zaskarżone przepisy w rozpatrywanej sprawie nie zawierają

¹⁰⁶⁵ Wyrok TK w sprawie Kp 4/08, teza III.1.3.

¹⁰⁶⁶ *Ibidem*.

regulacji, które podważałyby obowiązek przestrzegania prawa międzynarodowego jako taki albo zawierały postanowienia, które regulowałyby miejsce umów międzynarodowych w polskim porządku prawnym odmiennie od regulacji zawartych w Konstytucji”¹⁰⁶⁷. W związku z powyższym stanowisko TK można postrzegać jako nie do końca konsekwentne, gdyż TK nie skorzystał w tej sprawie z możliwości, którą sobie otworzył na początku uzasadnienia. Jeśli bowiem w tezach ogólnych TK dopuścił możliwość stwierdzenia niezgodności przepisu ustawy z art. 91 ust. 2 Konstytucji, interpretowanym zgodnie z zasadą prounijnej wykładni, w omawianej sprawie w związku z art. 108 TWE (art. 130 TFUE), to dlaczego stwierdza następnie, bez przeprowadzenia jakiejkolwiek analizy, iż ustawa nie zawiera przepisów, które „podważałyby obowiązek przestrzegania prawa międzynarodowego”, zwłaszcza iż polskie rozwiązanie ustawowe zostało krytycznie ocenione przez EBC. Przesłanką takiej decyzji mógłby być fakt, iż TK stwierdził już sprzeczność ustawy nowelizacyjnej z art. 2 w związku z art. 227 ust. 1 Konstytucji, który to właśnie gwarantuje niezależność NBP. Znajduje to potwierdzenie w następującej tezie: „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, zawężyć – w drodze interpretacji – dotychczas zdefiniowany przez doktrynę i orzecznictwo zakres swobody regulacyjnej wyznaczony prawodawcy przez Konstytucję”¹⁰⁶⁸. Takie uzasadnienie budzi jednak pewne wątpliwości. Po pierwsze, TK autorytatywnie stwierdza, iż rozwiązania prawa wspólnotowego mieszczą się w granicach swobody regulacyjnej art. 227 ust. 1 Konstytucji – nie dokonuje jednak żadnej analizy w tym zakresie, a co ważniejsze nie wnosi o dokonanie interpretacji art. 108 TWE (art. 130 TFUE) przez TS WE. Po drugie, jeśli rozwiązania prawa UE mieszczą się w ramach art. 227 ust. 1 Konstytucji, a TK stwierdził sprzeczność pomiędzy przedmiotowym przepisem a art. 2 w związku z art. 227 ust. 1 Konstytucji, to wysoce prawdopodobna jest również sprzeczność przedmiotowego przepisu z art. 91 ust. 2 Konstytucji interpretowanym w związku z art. 108 TWE. W przypadku analizy stosunku wspomnianych wyżej przepisów przez TK z uwzględnieniem zasady prounijnej wykładni, należałoby również zwrócić się do TS WE o dokonanie interpretacji art. 108 TWE. TK prawdopodobnie chciał tego uniknąć. Na marginesie należy zauważyć, iż w tym samym 2009 r. TK w sposób wyraźny wykluczył możliwość badania w trybie kontroli prewencyjnej zgodności ustawy z umową międzynarodową. Stwierdził bowiem, iż ze względu na „wyjątkowość kontroli prewencyjnej (w stosunku do trybu kontroli następczej) Trybunał nadaje art. 122 Konstytucji literalne znaczenie, tj. poza zakresem kompetencji Trybunału Konstytucyjnego pozostaje w tym wypadku badanie zgodności treści ustaw z innymi normami, takimi jak postanowienia umów międzynarodowych lub aktów normatywnych organizacji międzynarodowych”¹⁰⁶⁹.

Drugim przypadkiem zastosowania zasady przyjaznej wykładni w wyroku dotyczącym uprawnień NBC są tezy odnoszące się do art. 227 ust. 1 Konstytucji. W wyroku tym TK stwierdził, iż „zasada wykładni w zgodzie z prawem europejskim obejmuje także przepisy konstytucyjne.

¹⁰⁶⁷ *Ibidem*, teza III.9.1.

¹⁰⁶⁸ *Ibidem*, teza III.8.3.

¹⁰⁶⁹ Wyrok TK w sprawie Kp 3/09, teza III.1.

Powinny one być interpretowane w taki sposób, aby unikać powstania sytuacji, w której przepisy prawa pierwotnego lub pochodnego UE pozostawałyby w sprzeczności z prawem polskim¹⁰⁷⁰. Takie ujęcie zasady prounijnej wykładni niewątpliwie ma charakter szeroki i pozwala na efektywną realizację traktatowej zasady lojalnej współpracy, gdyż TK postuluje wykładnię Konstytucji zgodną nie tylko z prawem traktatowym, ale także z prawem pochodnym.

Zasada prounijnej wykładni prawa krajowego, a ściślej biorąc Konstytucji, została już zastosowana na samym początku uzasadnienia wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony. TK, potwierdzając swoją właściwość do badania zgodności tej umowy międzynarodowej z Konstytucją, jednocześnie chciał *de facto* ograniczyć zakres swojej działalności orzeczniczej, konstruując szczególne domniemanie konstytucyjności Traktatu – oparte na fakcie, iż został on przyjęty w procedurze, której przesłanki wyrażania zgody na ratyfikację są zaostrzone nawet w porównaniu do procedury zmiany konstytucji, a także na braku wykorzystania przez Prezydenta możliwości zainicjowania prewencyjnej kontroli ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację tego traktatu. Owo szczególne domniemanie implikuje w przypadku kolizji pomiędzy normą zawartą w Konstytucji a normą zawartą w Traktacie dokonanie prounijnej wykładni Konstytucji. Obalenie szczególnego domniemania konstytucyjności Traktatu z Lizbony może nastąpić dopiero „po ustaleniu, że nie istnieje taka interpretacja traktatu i taka interpretacja Konstytucji, które pozwalają stwierdzić zgodność postanowień traktatowych z ustawą zasadniczą”¹⁰⁷¹.

W wyroku uznającym dopuszczalność skargi konstytucyjnej na akt prawa unijnego TK, próbując złagodzić jego konsekwencje, wprowadził do uzasadnienia punkt odnoszący się do „różnych sposobów unikania stanu niezgodności prawa unijnego z Konstytucją”. W świetle wywodów TK zasadniczym, ale także jedynym sposobem unikania stanu niezgodności prawa unijnego z Konstytucją jest zasada obopólnie przyjaznej wykładni i kooperatywnego współstosowania. TK przypomniał treść tej zasady. Mianowicie chodzi tutaj o wykładnię respektującą względną autonomię prawa europejskiego i prawa krajowego oraz wykładnię opartą na zasadzie wzajemnej lojalności pomiędzy instytucjami unijnymi a państwami członkowskimi. Ta wzajemna lojalność w przypadku ETS oznacza powinność przychylności dla krajowych systemów prawnych, po stronie zaś państw członkowskich – powinność najwyższego standardu respektowania norm unijnych¹⁰⁷², przy czym w kontekście omawianego orzeczenia jasne jest, dlaczego TK przyjmuje względną autonomię, ponieważ potwierdza w nim swoje kompetencje do kontroli konstytucyjności aktów prawa unijnego w drodze rozpatrywania skargi konstytucyjnej. W powyższym orzeczeniu TK przypomniał również granice prounijnej wykładni prawa krajowego – nie może ona prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych, a także naruszać funkcji gwarancyjnej pełnionej przez Konstytucję. W kontekście sprawy, będącej

¹⁰⁷⁰ Wyrok TK w sprawie Kp 4/08, teza III.8.3.

¹⁰⁷¹ Wyrok TK w sprawie K 32/09, teza III.1.1.2; por. „Największy zakres mocy prawnej ma w związku tym umowa o przekazaniu kompetencji władzy państwowej w niektórych sprawach. Dotyczy ona materii ściśle konstytucyjnej [...]. Ponieważ tryb ten [ratyfikacji – uwaga aut.] jest bardziej restrykcyjny aniżeli tryb potrzebny do uchwalenia ustawy zmieniającej konstytucję, należy przyjąć, że umowa taka korzysta z mocy prawnej przysługującej normom konstytucyjnym”, R. Kwiecień, *op. cit.*, s. 121.

¹⁰⁷² Wyrok TK w sprawie SK 45/09, teza III.2.6.

przedmiotem orzeczenia, chodzi przede wszystkim o funkcję gwarancyjną w odniesieniu do konstytucyjnych wolności i praw człowieka¹⁰⁷³.

Zasada prounijnej wykładni została powołana przez TK również w wyroku z dnia 5 października 2010 r. dotyczącym skargi konstytucyjnej na przepisy dotyczące przesłanek odmowy wykonania ENA, niezgodne zdaniem skarżącego z art. 45 ust. 1 i art. 42 ust. 2 w związku z art. 55 ust. 4 Konstytucji. TK stwierdził, iż związany jest obowiązkiem proeuropejskiej interpretacji wewnętrznych przepisów prawnych, podobnie jak inne organy stosujące prawo europejskie. Scharakteryzował również krótko, na czym ma polegać wypełnienie tego obowiązku, mianowicie na takiej wykładni przepisów krajowych, która pozwala osiągnąć cel wskazany w akcie prawa unijnego. Jednocześnie, powołując się na TS UE, wskazał, iż wykładnia ta nie ma charakteru nieograniczonego: 1) podlega ograniczeniom wynikającym z ogólnych zasad prawa, w tym w szczególności z zasady pewności prawa i niedziałania prawa wstecz, 2) nie może prowadzić do ustalenia lub zaostrożenia odpowiedzialności karnej, 3) nie może prowadzić do wykładni prawa krajowego *contra legem*¹⁰⁷⁴.

W omawianej sprawie zastosowanie wspomnianej prounijnej wykładni powinno polegać na ocenie konstytucyjności kwestionowanego przepisu z uwzględnieniem brzmienia punktu 12 preambuły decyzji ramowej w sprawie ENA, która dotyczyła zasady poszanowania praw podstawowych jako ewentualnej przesłanki odmowy wykonania ENA. W pkt 12 znajduje się postanowienie, iż decyzja ramowa nie uniemożliwia państwu członkowskiemu stosowania własnych norm konstytucyjnych odnoszących się m.in. do sprawiedliwego procesu. *De facto* więc zasada prounijnej wykładni posłużyła w omawianej sprawie jako uzasadnienie wykładni prawa krajowego, która doprowadziła do zawężenia zakresu stosowania instytucji prawa unijnego. TK bowiem, powołując się na „pojemną treść” zarówno jednego z wzorów kontroli konstytucyjności z art. 55 ust. 4 Konstytucji, w świetle którego ekstradycja jest zakazana, jeżeli jej dokonanie będzie naruszać wolności i prawa człowieka i obywatela, jak i przedmiotu kontroli – art. 607p § 1 pkt 5 k.p.k., który przewiduje, iż należy odmówić wykonania ENA w przypadku, gdyby prowadziło to do naruszenia wolności i praw człowieka, ustanowił dwie dodatkowe przesłanki odmowy wykonania ENA: 1) dla sądu orzekającego w przedmiocie jego wykonania oczywiste jest, że osoba ścigana nie dopuściła się czynu, w związku z którym ENA został wydany, 2) opis czynu, którego dotyczy ENA uniemożliwia jego kwalifikację prawną. TK wspomniał, co prawda, iż w przypadku przekazania na podstawie ENA „poziom zaufania do zasadności wystąpienia o przekazanie powinien być wyższy” niż w przypadku ekstradycji na podstawie umowy międzynarodowej, jednakże w świetle art. 45 ust. 1, art. 42 ust. 2 oraz art. 55 ust. 4 Konstytucji, niemożliwe jest „bezkrytyczne przekazanie osoby ściganej we wskazanych powyżej sytuacjach”¹⁰⁷⁵. Powyższe tezy dowodzą tego, iż TK nie dostrzegł, a raczej nie chciał dostrzec właściwego punktu zaczepienia dla dokonania prounijnej wykładni prawa krajowego. Nie jest nim bowiem pkt 12 niewiążącej preambuły do decyzji ramowej o ENA, ale art. 1 ust. 2 decyzji ramowej, w świetle którego państwo członkowskie wykonuje każdy ENA, opierając się na zasadzie wzajemnego uznawania i zgodnie z przepisami tej decyzji ramowej, a także przepisów unijnych zawierających obligatoryjne i fakultatywne przesłanki

¹⁰⁷³ *Ibidem*, teza III.2.9.

¹⁰⁷⁴ Wyrok TK w sprawie SK 26/08, teza III.2.4.

¹⁰⁷⁵ *Ibidem*.

odmowy wykonania ENA. Natomiast efekty zastosowania zasady prounijnej wykładni w postaci ustanowienia dodatkowych przesłanek odmowy wykonania ENA należy potraktować jako zastosowanie tej zasady *à rebours*.

3. Wnioski

Analiza orzecznictwa FTK i TK w zakresie zasady przychylności wobec integracji europejskiej pozwala na zidentyfikowanie podobieństw i różnic w rozwoju doktryny orzeczniczej.

Tabela 8. Porównanie zasady przychylności wobec integracji europejskiej w orzecznictwie FTK i TK

	FTK	TK	Uwagi
Wprowadzenie zasady do orzecznictwa	Stosunkowo późno, w latach 90. XX w.	Jeszcze przed akcesją Polski do UE, pod koniec lat 90. XX w.	
Terminologia	Zróżnicowana	Zróżnicowana	
Powiązanie zasady z zasadą przychylności wobec prawa międzynarodowego	Tak	Tak	
Powiązanie zasady z zasadą prounijnej wykładni prawa krajowego	Brak powiązania <i>expressis verbis</i>	Tak	
Zakres zastosowania	Wąski	Stosunkowo szeroki	TK w porównaniu z FTK wywodził z zasady szereg szczegółowych warunków uczestnictwa Polski w UE
Częstotliwość odwoływania się do tej zasady przez Trybunały	Mała	Stosunkowo duża	TK w porównaniu z FTK odwoływał się do zasady o wiele częściej
Stopień relewantności dla kształtowania przez Trybunał Konstytucyjny warunków uczestnictwa państwa w UE	Niski	Niski	TK zarówno w wyroku w sprawie Traktatu akcesyjnego, jak i w sprawie Traktatu z Lizbony dostrzegł wzajemne powiązanie pomiędzy art. 8 i 9 Konstytucji, ale nie wykorzystywał tej relacji w orzecznictwie

Źródło: opracowanie własne.

Pomiędzy TK i FTK wystąpiły istotne różnice w zakresie zastosowania przedmiotowej zasady.

Tabela 9. Przykłady zastosowania zasady przychylności wobec integracji europejskiej przez TK i FTK

FTK	TK
1. Udział przedstawicieli RFN w instytucjach unijnych – akceptacja metody wspólnotowej	1. Zmiana Konstytucji w przypadku sprzeczności jej przepisów z prawem UE
2. Relacja pomiędzy FTK i TS UE oparta na współpracy i poszanowaniu dla zadań, właściwości i metod orzekania TS UE	2. Prounijna wykładnia Konstytucji, zwłaszcza gdy brak jest przepisów, bezpośrednio może stanowić podstawę rozstrzygnięcia
3. Kontrola tożsamości konstytucyjnej	3. Bezpośrednie stosowanie prawa unijnego przez sądy z uwzględnieniem zasady pierwszeństwa tego prawa
4. Kontrola aktów <i>ultra vires</i> prawa UE	4. Kontrola aktów prawa pochodnego na podstawie skargi konstytucyjnej
	5. Odroczenie mocy wiążącej orzeczenia TK dotyczącego aktu prawa UE

Źródło: opracowanie własne.

W obu konstytucjach istnieją postanowienia i przepisy, które pozwalałyby na przyjęcie swoistej równowagi pomiędzy współpracą międzynarodową a suwerennością państwa. M. Granat stwierdza, iż ustrojodawca ustanawia ochronę wielu wartości, nie określa jednak między nimi hierarchii, a Konstytucja stwarza możliwość wyboru określonych wartości koniecznych do rozstrzygnięcia konkretnego przypadku¹⁰⁷⁶. Dla FTK i TK zasada przychylności wobec integracji europejskiej nie stanowiła jednak równoważnego do zasady suwerenności i poszanowania tożsamości konstytucyjnej elementu kształtującego warunki uczestnictwa odpowiednio RFN i Polski w UE. Orzecznictwo obu Trybunałów ma natomiast charakter negatywny, wyznacza przede wszystkim granice tej współpracy i rzadko prowadzi do sformułowania pozytywnych warunków uczestniczenia państwa w integracji europejskiej. Takie pozytywne warunki współpracy na podstawie wspomnianej powyżej zasady formułował przede wszystkim TK. Ich przykładem jest np. obowiązek stosowania prawa unijnego i zasady jego pierwszeństwa przez sądy krajowe czy też wskazanie na konieczność zmiany Konstytucji przez ustrojodawcę. Należy również zwrócić uwagę na stosunkowo intensywne odwoływanie się przez TK do zasady prounijnej wykładni prawa krajowego, a zwłaszcza Konstytucji. Użyteczne w tym kontekście jest rozróżnienie wprowadzone przez A. Sołtys na wykładnię zgodną przedmiotu kontroli, tj. ustawodawstwa krajowego, i wykładnię zgodną wzorca kontroli, czyli wzorca konstytucyjnego¹⁰⁷⁷.

W związku z powyższym zasada przychylności wobec integracji europejskiej stanowi niewątpliwie rezerwę orzeczniczą dla obu Trybunałów, przy czym zdecydowanie w sposób bardziej intensywny powinna ona zostać wykorzystana przez FTK. Opinia J. Barcza z 1986 r., dotycząca przychylności UZ wobec prawa międzynarodowego, jest nadal aktualna. Autor zauważa, że powyższa zasada nie znajdowała potwierdzenia w praktyce, a przepisy UZ były w tym zakresie interpretowane restryktywnie¹⁰⁷⁸. Dyrektywą dla rozwoju tej zasady może być teza z wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony, w której TK wskazał, iż orzekanie „wymaga uwzględnienia zarówno zasady zachowania suwerenności w procesie integracji

¹⁰⁷⁶ M. Granat, *Pojmowanie konstytucyjnych zasad...*, s. 155.

¹⁰⁷⁷ A. Sołtys, *op. cit.*, s. 686.

¹⁰⁷⁸ J. Barcz, *System prawny RFN...*, s. 12.

europejskiej, jak i zasady przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami”¹⁰⁷⁹.

Przed TK, prócz zasygnalizowanej powyżej konieczności zrównoważonego uwzględnienia w swoim orzecznictwie art. 8 i art. 9 Konstytucji, stoi zadanie ustalenia relacji pomiędzy zasadą przychylności wobec prawa międzynarodowego i zasadą przychylności integracji europejskiej oraz wykładni prounijnej prawa krajowego, a także doprecyzowanie treści tych zasad. Należy również wyrazić nadzieję, iż praktyka w zakresie orzekania w sprawach związanych z uczestnictwem państwa w UE pozwoli na uniknięcie przez TK błędów w zastosowaniu zasady prounijnej wykładni prawa krajowego, jakie miały miejsce w sprawach K 18/06, Kp 4/08 i SK 45/09.

Natomiast dla całej wspólnoty sądów konstytucyjnych, przede wszystkim o charakterze wertykalnym, rezerwę orzeczniczą stanowi zasada wykładni obopólnie przyjaznej, mocno akcentowana w orzecznictwie TK.

¹⁰⁷⁹ Wyrok TK w sprawie K 32/09, teza III.2.2.

V

Zasada poszanowania praw podstawowych

Zasada poszanowania praw podstawowych jako warunek uczestnictwa państwa w integracji europejskiej jest chyba najbardziej znanym „osiągnięciem” orzecznictwa FTK i była poruszana już w pierwszych orzeczeniach FTK dotyczących integracji europejskiej, choć FTK nie był pierwszym trybunałem, który sformułował tego rodzaju warunek członkostwa państwa we WE. Prekursorem był włoski Trybunał Konstytucyjny, który w orzeczeniu *Frontini* sformułował doktrynę *controlimiti*, w świetle której pierwszeństwo prawa wspólnotowego zostaje wyłączone, jeśli jego norma narusza rdzeń włoskiej konstytucji – prawa człowieka¹⁰⁸⁰. Można wymienić co najmniej dwie przesłanki znajomości tego nurtu orzecznictwa FTK w nauce prawa. Po pierwsze, wpłynęło ono zasadniczo na ukształtowanie się doktryny ochrony praw podstawowych na poziomie wspólnotowym, a następnie unijnym – odkrycie przez TS WE zasad ogólnych prawa wspólnotowego w postaci właśnie praw podstawowych¹⁰⁸¹. Po drugie, nurt został recypowany przez sądy konstytucyjne wielu państw członkowskich, zarówno „starych”, jak i tych, które przystąpiły do UE w 2004 r. Recepja następowała zarówno poprzez przyjęcie przepisów konstytucyjnych¹⁰⁸², jak w orzecznictwie trybunałów konstytucyjnych¹⁰⁸³. Jak wskazuje W. Sadurski, miała ona przy tym dwójaki charakter; ogólny – poprzez recepcję funkcji sądu konstytucyjnego jako strażnika konstytucji, i w sposób bardziej szczegółowy – recepcję poszanowania praw człowieka jako warunku uczestnictwa państwa we WE, a później UE¹⁰⁸⁴. Wspomniana migracja idei konstytucyjnej objęła również Polskę.

¹⁰⁸⁰ Wyrok włoskiego Trybunału Konstytucyjnego z 18 grudnia 1973 r., 183/1973: F.C. Mayer, M. Wendel, *op. cit.*, nb. 220 i n.; A. Kustra, *Przepisy i normy integracyjne...*, s. 156 i n.; J. Barcz, *Stosowanie prawa Wspólnot Zachodnioeuropejskich...*, s. 35 i n.; C. Mik, *Powierzenie Unii Europejskiej władzy...*, s. 141 i n.

¹⁰⁸¹ Wpływ FTK oceniany jest w doktrynie różnie: A. v. Bogdandy mówi o „łagodnym” nacisku FTK i podaje także inne przesłanki wprowadzenia ochrony praw podstawowych na poziomie wspólnotowym m.in. konstytucjonalizację EWG, mając jednak charakter pragmatyczny – zapewnienie efektywności prawa wspólnotowego, *idem*, *Europäisierung der nationalstaatlichen Verfassung...*, s. 254; C. Van de Heyning, *op. cit.*, s. 183 i n.

¹⁰⁸² Rozdz. 10 § 5 ust. 1 szwedzkiego Aktu o formie rządu w brzmieniu wprowadzonym przez ustawę nr 1994:1375, z późn. zm.: Riksdag może przekazać Wspólnotom Europejskim prawo podejmowania decyzji w zakresie, w jakim Wspólnoty te zapewniają ochronę praw i wolności odpowiadającą ochronie gwarantowanej przez niniejszy Akt o Formie Rządu oraz Europejską Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. [...]

¹⁰⁸³ F.C. Mayer, M. Wendel wskazują przede wszystkim na orzecznictwo czeskiego Trybunału Konstytucyjnego rozpoczęte orzeczeniem z dnia 8 marca 2006 r., Pl. ÚS 50/4 (kwoty cukrowe II), a następnie kontynuowanym w orzeczeniach w sprawie ENA, a także Traktatu z Lizbony I i Traktatu z Lizbony II, *idem*, *op. cit.*, nb. 235.

¹⁰⁸⁴ W. Sadurski, *op. cit.*, s. 100 i n.

Niewątpliwie ze względów historycznych doktryna ochrony praw podstawowych miała fundamentalne znaczenie dla rozwoju doktryny orzeczniczej FTK w ogóle¹⁰⁸⁵, a zyskała ona zupełnie nowy wymiar, nie do końca przewidywalny przez twórców art. 79 ust. 3 UZ, w procesie integracji europejskiej. Stała się bowiem pierwszym obszernie omówionym elementem tożsamości konstytucyjnej w sposób szczególny i bezwzględnie chroniony przez FTK w związku z uczestnictwem RFN we WE, a następnie UE.

W Polsce konstytucyjne wolności i prawa człowieka posiadają również istotny kontekst historyczny. M. Wyrzykowski zauważa, iż wolności oraz prawa, które w latach 1944–1989 stanowiły źródło oraz kontekst walki o demokratyczne państwo prawa, bardzo szybko, a nawet niespodziewanie, uzyskały status oczywisty i niepodlegający właściwie dyskusji. Oznacza to również, iż zrozumienie poszczególnych wolności i praw jest daleko większe niż innych wartości demokratycznych. Jednocześnie polskie przepisy konstytucyjne wzorowane są na rozwiązaniach prawa międzynarodowego, ale również prawa konstytucyjnego państw Zachodniej Europy, w tym UZ – „[...] it is impossible not to mention the clear impression left by the first charter of the German Constitution, which *de facto* became a point of reference for all the countries following the way of thorns from totalitarianism to democracy”¹⁰⁸⁶.

1. Zasada poszanowania praw podstawowych w orzecznictwie FTK

Jak już wyżej wspomniano, problem zachowania konstytucyjnego standardu ochrony praw podstawowych w odniesieniu do działań podejmowanych na podstawie prawa wspólnotowego był przedmiotem spraw rozstrzyganych już na bardzo wczesnym etapie integracji RFN w ramach WE, w latach 60. XX w. W sprawie rozporządzeń EWG skarżące firmy podnosiły, iż rozporządzenia te naruszają bezpośrednio ich prawa podstawowe z art. 2 ust. 1, art. 3 ust. 1, art. 12 ust. 1 i art. 14 ust. 1 UZ, a wobec faktu, iż prawo wspólnotowe nie przewiduje możliwości adekwatnej ochrony prawnej ich praw podstawowych, właściwy w tym zakresie jest FTK¹⁰⁸⁷. FTK nie przychylił się jednak do tej argumentacji, stwierdził bowiem, iż akty wymienione przez podmioty skarżące nie są aktami niemieckiej władzy publicznej, a więc w świetle UZ i FTKu, które określają właściwość FTK, nie mogą być przedmiotem jego kontroli, nawet jeśli istnieje „pilna potrzeba zapewnienia ochrony konstytucyjnoprawnej praw podstawowych”. Nawet jeśli w systemie sądownictwa wspólnotowego brak jest instytucji procesowych odpowiadających rozwiązaniom niemieckim, to system ten nie może być ani uzupełniony, ani poprawiony poprzez działanie sądów niemieckich¹⁰⁸⁸. Mimo przyjaznych, z punktu widzenia prawa wspólnotowego, tez postanowienia, FTK pozostawił sobie otwartą furtkę w zakresie udzielenia ochrony obywatelom RFN w przypadku ewentualnego naruszania ich praw podstawowych przez

¹⁰⁸⁵ W.M. Góralski, *Konstytucyjne ujęcie praw zasadniczych RFN*, [w:] W.M. Góralski, *Polska–Niemcy 1945–2009...*, s. 108; J.W. Tkaczyński, *Prawo ustrojowe Niemiec*, Kraków 2015, s. 53 i n.; M. Bainczyk, *Ochrona przyrodzonej godności człowieka a ustawy „antyterrorystyczne” na przykładzie wyroków FTK i TK w sprawie zestrzelenia samolotów typu renegade*, „Państwo i Społeczeństwo” 2008, nr 3, s. 7 i n.

¹⁰⁸⁶ M. Wyrzykowski, *The Limits of Rights and Freedoms – the Limits of Power*, [w:] red. M. Wyrzykowski, *Constitutional Essays*, Warszawa 1999, s. 257 i n.

¹⁰⁸⁷ Postanowienie FTK w sprawie rozporządzeń EWG, tezy 1–5.

¹⁰⁸⁸ *Ibidem*, tezy 15–18.

instytucje EWG¹⁰⁸⁹. Stwierdził bowiem, iż orzeczenie dotyczy jedynie możliwości kontroli przez FTK rozporządzeń Rady i Komisji w związku z wniesioną skargą konstytucyjną. FTK nie orzekł jednak, czy i w jakim zakresie FTK może dokonywać kontroli prawa wspólnotowego pod kątem poszanowania praw podstawowych zawartych w UZ. Odpowiedź na powyższe pytanie zależy od decyzji, czy i w jakim zakresie można mówić o związaniu organów EWG porządkiem praw podstawowych RFN, a więc czy i w jakim stopniu RFN przy przenoszeniu praw władczych na podstawie art. 24 ust. 1 UZ może zwolnić organy wspólnotowe ze związania prawami podstawowymi¹⁰⁹⁰. E. Benda – przewodniczący FTK w latach 70. XX w. – użył w odniesieniu do omawianej tezy określenia „klauzuli salwatoryjnej”¹⁰⁹¹. H.P. Ipsen, komentując powyższą tezę, twierdził natomiast, że działania autonomicznej wspólnotowej władzy publicznej mogą być oceniane wyłącznie w świetle traktatów, a nie standardów wynikających z krajowych konstytucji¹⁰⁹². Biorąc jednak pod uwagę rozwój orzecznictwa FTK w następnych dziesięcioleciach, za trafną można uznać raczej opinię G. Nicolaysena, iż powyższe stwierdzenie mogło stanowić załączek późniejszej linii orzeczniczej, w ramach której FTK odszedł od przyjmowanej początkowo w odniesieniu do prawa wspólnotowego koncepcji ponadnarodowego porządku prawnego i dopuścił kontrolę jego zgodności z UZ¹⁰⁹³.

1.1. Orzeczenie *Solange I*

W postanowieniu *Solange I* FTK po raz pierwszy w sposób wyraźny sformułował ograniczenie przeniesienia praw władczych w postaci zapewnienia na poziomie wspólnotowym standardu ochrony praw podstawowych, porównywalnego do standardu ochrony na podstawie UZ. FTK stwierdził, iż do niepodlegających dyspozycji *essentiale*, zaliczanych do fundamentalnych struktur obowiązującej UZ, należą prawa podstawowe w niej zawarte. Art. 24 UZ nie zezwala na bezwarunkową relatywizację tej części postanowień UZ, przy czym podstawowe znaczenie ma obecny stan integracji europejskiej, w ramach której brak jest skodyfikowanego katalogu praw podstawowych, którego treść jednoznacznie byłaby ustalona na przyszłość tak, jak ma to miejsce w przypadku katalogu zawartego w UZ. Obecny stan integracji pozwala jednak na przeprowadzenie porównania i podjęcie decyzji, czy ogólnie obowiązujący we Wspólnocie standard ochrony praw podstawowych, abstrahując od możliwych modyfikacji, odpowiada standardowi ochrony praw podstawowych UZ, co implikuje, iż wynikająca z art. 24 UZ granica nie zostaje przekroczona. Jak długo (niem. *solange*) jednak w ramach dalszej integracji nie zostanie osiągnięta pewność prawa, która nie może być wyłącznie oparta na przyjaznym w stosunku do ochrony praw podstawowych orzecznictwie TS WE, obowiązywać będzie zastrzeżenie z art. 24 UZ. Chodzi przy tym o problem prawny, wynikający z procesu integracji europejskiej jako takiego, który wraz

¹⁰⁸⁹ R. Riegel, *Zum Verhältnis von EWG-Recht und staatlichem Verfassungsrecht*, „Bayerisches Verwaltungsblatt” 1973, nr 4, s. 97.

¹⁰⁹⁰ Postanowienie FTK w sprawie rozporządzeń EWG, tezy 20–21.

¹⁰⁹¹ E. Benda, E. Klein, *Das Spannungsverhältnis von Grundrechten und übernationalem Recht*, DVBl 1974, nr 10/11, s. 394.

¹⁰⁹² H.P. Ipsen, *Rechtsprechung. Verfassungsbeschwerde...*, s. 140 i n.

¹⁰⁹³ G. Nicolaysen, *Das Lissabon – Urteil...*, s. 13.

z zakończeniem fazy przejściowej zostanie rozwiązany¹⁰⁹⁴. Powyższe wywody doprowadziły FTK do sformułowania zasady *Solange I*, w świetle której wspomniany wyżej brak obowiązującego katalogu praw podstawowych, który odpowiada katalogowi praw podstawowych z UZ, uzasadnia możliwość kontroli przez FTK zgodności przepisu prawa wspólnotowego z prawami podstawowymi, zawartymi w UZ, po uprzednim uzyskaniu przez sąd krajowy orzeczenia wstępnego TS WE, jeśli sąd krajowy nadal stoi na stanowisku, iż przepis prawa wspólnotowego w wykładni sądu wspólnotowego jest niezgodny z krajowym prawem konstytucyjnym¹⁰⁹⁵.

Powyższe wywody nie zostały zaakceptowane przez trzech sędziów zgłaszających zdanie odrębne do postanowienia. Stwierdzili oni bowiem, iż co prawda, przeniesienie praw władczych na podstawie art. 24 ust. 1 UZ nie ma charakteru bezwarunkowego, ale ochrona praw podstawowych na poziomie Wspólnoty odpowiada standardowi zawartemu w UZ. W szczególności sędziowie wskazali na przepisy Traktatu, ale przede wszystkim na obszerne orzecznictwo TS WE, w ramach którego TS WE uznał prawa podstawowe za zasady ogólne prawa wspólnotowego, wywodzone m.in. ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich. Nie bez znaczenia dla określenia poziomu ochrony jest również fakt, iż wszystkie państwa członkowskie EWG są stronami EKPCz, która została uznana za źródło praw również przez TS WE. W tym kontekście zarzut o braku obowiązującego na poziomie wspólnotowym katalogu praw podstawowych nie jest właściwy¹⁰⁹⁶.

Należy więc zauważyć, iż zarówno większość, jak i mniejszość Senatu FTK uznały, iż otwarcie niemieckiego porządku prawnego na podstawie art. 24 ust. 1 UZ podlega ograniczeniom, z tym iż istnieją pewne różnice zarówno w sformułowaniu tychże ograniczeń, jak i ocenie, czy występują przesłanki do ich zastosowania. Mianowicie większość stwierdza, iż do niepodważalnych struktur konstytucyjnych należy *in toto* część UZ obejmująca prawa podstawowe, natomiast mniejszość wskazuje na konieczność ochrony rdzenia praw podstawowych. Różnica w ocenie przez obie grupy sędziów podlega jednak relatywizacji, gdyż zarówno w świetle uzasadniania, jak i zdania odrębnego standard ochrony na poziomie wspólnotowym musi odpowiadać standardowi UZ, przy czym zarówno większość, jak i mniejszość sędziów nie sprecyzowała, na czym ma polegać wspomniana wyżej odpowiedniość. Różnica pomiędzy uzasadnieniem i zdaniem odrębnym występuje również w zakresie oceny ogólnej spełnienia standardu ochrony: dla większości nie jest on spełniony – brak katalogu wspólnotowego katalogu praw podstawowych, brak spełnienia zasady demokracji we WE, dla mniejszości jest on spełniony – orzecznictwo TS WE, który czerpie ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, a także związanie wszystkich państw członkowskich EKPCz¹⁰⁹⁷. Na ciekawy i aktualny, również dzisiaj w związku z bardzo szerokim zakresem przedmiotowym KPP¹⁰⁹⁸, aspekt omawianej tezy wskazywał W. Hallstein. Mianowicie wa-

¹⁰⁹⁴ Postanowienie FTK *Solange I*, teza 44.

¹⁰⁹⁵ *Ibidem*, teza 56; zob. R. Scholz, *Gemeinschaftsrecht und nationaler Verfassungsschutz*..., s. 79 i n.

¹⁰⁹⁶ Postanowienie FTK *Solange I*, tezy 72–76, 83; podobnie M. Hilf, *Stellungnahmen. Sekundäres Gemeinschaftsrecht und deutsche Grundrechte. Zum Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Mai 1974. I. Auswirkungen auf die Gemeinschaftsordnung*, ZaöRV 1975, tom 35, s. 55 i n.

¹⁰⁹⁷ E. Klein, *op. cit.*, s. 70.

¹⁰⁹⁸ I.C. Kamiński, *Karta Praw Podstawowych jako połączenie praw i zasad – strukturalna wada czy szansa*, [w:] red. A. Wróbel, *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, Warszawa 2009, s. 37 i n.

runek zachowania *in toto* części UZ poświęconej prawom podstawowym nie może zostać spełniony, gdyż zakres przedmiotowy prawa wspólnotowego jest ograniczony, i część praw podstawowych zawartych w UZ nie ma w ogóle zastosowania na poziomie wspólnotowym. W. Hallstein wymieniał tu m.in. prawo do życia, prawo do nietykalności osobistej, prawa podstawowe związane z rodziną, małżeństwem czy szkolnictwem¹⁰⁹⁹.

Należy przy tym zwrócić uwagę, iż orzeczenie FTK zawiera pewną niekonsekwencję, ponieważ z jednej strony stawia bardzo konkretne wymogi Wspólnocie – przyjęcie, najlepiej przez parlament wybrany w powszechnych wyborach, katalogu praw podstawowych, bo samo orzecznictwo TS WE, łącznie z jego prawotwórczą działalnością w postaci zasad ogólnych prawa wspólnotowego, do których zostały zaliczone prawa podstawowe, nie wystarcza. Z drugiej jednak strony FTK uznaje standard ochrony praw podstawowych za adekwatny do stanu integracji europejskiej i wręcz zaprasza Wspólnotę do rozwijania tego standardu. Zaproszenie to jednak ma charakter zalecenia¹¹⁰⁰ czy nawet ultimatum. Pozostawienie żądań FTK bez odpowiedzi w postaci adekwatnych działań na poziomie wspólnotowym uruchomi zastrzeżenie z art. 24 UZ. Będzie to skutkowało kontrolą prawa wspólnotowego przez FTK pod kątem m.in. przestrzegania standardu ochrony praw podstawowych, co może prowadzić do odmowy obowiązywania i stosowania aktów prawa wspólnotowego na terytorium RFN.

W literaturze powyższe orzeczenie zostało bardzo mocno skrytykowane¹¹⁰¹. Wskazywano, iż FTK przenosi na poziom Wspólnoty krytykowaną przez doktrynę praktykę udzielania zaleceń ustawodawcy, do czego nie jest w żaden sposób uprawniony¹¹⁰². M. Hilf użył w tym kontekście porównania do miecza Damoklesa, przyznając jednocześnie, iż orzecznictwo FTK miało duży wpływ na wytworzenie przez TS WE doktryny ochrony praw podstawowych. W opinii M. Hilfa w połowie lat 70. XX w. bardziej korzystne dla jej rozwoju byłoby przyjęcie postawy wyczekującej na wzór wyroku z dnia 18 grudnia 1973 r. wydanego przez włoski Trybunał Konstytucyjny, w którym to uznał on kontrolę pochodnego prawa wspólnotowego za sprzeczną z logiką systemu prawa wspólnotowego, zachowując jednocześnie rezerwową kompetencję kontrolną na wypadek naruszenia przez to prawo niezbywalnych praw osoby ludzkiej¹¹⁰³. W. Hallstein wskazuje natomiast, iż FTK nikogo nie zobowiązuje do wykonania warunku zawartego w tezie *Solange*, dlatego opinie, iż Trybunał Konstytucyjny „uprawia politykę zagraniczną” czy „wywiera nacisk polityczny” nie są do końca usprawiedliwione. Jednakże i w jego opinii działalność sędziów wykazuje cechy działania organu egzekutywy. Co więcej, wypełnienie warunku nie leży w zakresie kompetencji stron postępowania, a w zakresie wspólnotowej władzy ustrojodawczej, która jest „ofiara” tego postępowania¹¹⁰⁴.

Jednakże nie wszyscy przedstawiciele doktryny odnieśli się do orzeczenia *Solange I* lub przynajmniej do powodów jego wydania – zapewnienia wystarczającej ochrony dla praw podstawowych obywatela RFN przed działaniami władzy wspólnotowej – krytycznie¹¹⁰⁵. H.H. Rupp m.in. wskazał, że wywoły FTK nie mają na celu związania organów wspólnotowych

¹⁰⁹⁹ W. Halberstam, *op. cit.*, s. 211 i n.

¹¹⁰⁰ H.H. Rupp, *Zur bundesverfassungsrechtlichen Kontrolle...*, s. 2156.

¹¹⁰¹ M. Hilf, *Stellungnahmen...*, s. 51.

¹¹⁰² U. Scheuner, *Der Grundrechtsschutz...*, s. 49.

¹¹⁰³ M. Hilf, *Stellungnahmen...*, s. 66.

¹¹⁰⁴ W. Hallstein, *op. cit.*, s. 218.

¹¹⁰⁵ R. Stettner, *op. cit.*, s. 556 i n.

prawami podstawowymi zawartymi w prawie krajowym, a jedynie pokazanie, iż w przypadku kolizji pomiędzy normami prawa wspólnotowego i krajowego niemieckie organy władzy związane są pierwszeństwem praw podstawowych zawartych w UZ. Ponadto wskazał, iż biorąc pod uwagę dotychczasowe orzecznictwo TS WE, m.in. wyroki z 12 listopada 1969 r., 17 grudnia 1970 r. i 14 maja 1974 r. określenia: system ochrony pod względem *struktury* i *istoty* nie odbiega od krajowego systemu konstytucyjnego, a także stosowanie ochrony krajowej nie będzie miało miejsca, o ile *rdzeń* praw podstawowych zostanie zachowany, są bardzo nieprecyzyjne i w konkretnych sytuacjach prowadzą jednak do znaczącego obniżenia standardu ochrony jednostki¹¹⁰⁶. Użyte powyżej określenia wraz z pojęciem standardu ochrony praw podstawowych odpowiadającemu standardowi ustanowionemu w UZ są także wyrazem praktycznego zastosowania doktryny odpowiedniości strukturalnej WE w stosunku do wymogów stawianych przez UZ funkcjonowaniu państwa¹¹⁰⁷.

Krytycznie do poziomu ochrony praw podstawowych we Wspólnocie odniósł się M. Hilf w artykule skądinąd negatywnie oceniającym postanowienie z dnia 29 maja 1974 r. Jednakże w przeciwieństwie do większości Senatu akceptował on możliwość podniesienia tego poziomu nie tylko w formie przyjęcia katalogu praw podstawowych, ale także w formie rozwoju orzecznictwa TS WE. Ponadto kontrola FTK jest wykluczona w przypadku dokonania uprzedniej kontroli TS WE pod kątem poszanowania praw podstawowych. Zgodnie z doktryną zgodności strukturalnej, tylko w przypadku gdyby treść tych praw podstawowych nie odpowiadała rdzeniowi gwarancji zawartych w UZ, kontrola przez FTK byłaby dopuszczalna¹¹⁰⁸.

W sposób nieco wymuszony, najprawdopodobniej pod presją zmasowanej krytyki doktryny prawa, FTK zrelatywizował nieco swoje podejście do warunków integracji ustalonych w postanowieniu *Solange I*¹¹⁰⁹. W ostatniej bowiem tezie postanowienia *Vielleicht*, wydanego 5 lat później, stwierdził, iż kwestia, czy i ewentualnie w jakim zakresie, wobec mającego miejsce w tym okresie rozwoju politycznego i prawnego integracji europejskiej, stosowane będą zasady ustanowione w postanowieniu *Solange I* w odniesieniu do przyszłych pytań prawnych sądów krajowych dotyczących norm prawa pierwotnego, pozostaje otwarta¹¹¹⁰. W świetle powyższej tezy zasady ustanowione w postanowieniu *Solange I* mają jednak dalej obowiązywać w zakresie kontroli konstytucyjności wspólnotowego prawa pierwotnego. Nie jest przy tym jasne, jakie elementy rozwoju politycznego i prawnego FTK miał na myśli: w zakresie rozwoju politycznego w grę wchodzi przede wszystkim pierwsze bezpośrednie wybory do Parlamentu Europejskiego w 1979 r., a w zakresie rozwoju prawnego wspólna deklaracja Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji dotycząca poszanowania praw podstawowych, a przede wszystkim orzecznictwo TS WE odnoszące się do tego zagadnienia. Nie został jednak spełniony główny postulat FTK z 1974 r. – przyjęcie przez wspólnotowy organ parlamentarny katalogu praw podstawowych, a więc powyżej wskazana teza może oznaczać, iż FTK wycofuje się po cichu z orzeczenia *Solange*¹¹¹¹.

¹¹⁰⁶ H.H. Rupp, *Zur bundesverfassungsrechtlichen Kontrolle...*, s. 2153 i n.

¹¹⁰⁷ A. Bleckmann, *op. cit.*, s. 82 i n.

¹¹⁰⁸ *Ibidem*, s. 83.

¹¹⁰⁹ S. Magiera, *op. cit.*, s. 1743; R.Ch. v. Ooyen, *op. cit.*, s. 20.

¹¹¹⁰ Postanowienie FTK *Vielleicht*, teza 38; R. Lhotta, J. Ketelhut, *op. cit.*, s. 471.

¹¹¹¹ R. Stettner, *op. cit.*, s. 566.

1.2. Orzeczenie *Solange II*

Zasada poszanowania praw podstawowych jako warunek członkostwa państwa we WE była ponownie przedmiotem rozważań FTK w postanowieniu *Solange II*. FTK stwierdził, iż proces przenoszenia praw władczych na instytucję międzyrządową napotyka na ograniczenia konstytucyjnoprawne mające na celu ochronę tożsamości konstytucji. Do niepodważalnych jej elementów należą prawa podstawowe, które nie mogą podlegać relatywizacji na podstawie art. 24 ust. 1 UZ. W zakresie, w jakim instytucji międzyrządowej została powierzona władza zwierzchnia, której wykonywanie może prowadzić do naruszenia rdzenia praw podstawowych zawartych w UZ, w przypadku gdy wyłączona ma być ochrona prawna na podstawie UZ, musi zostać zagwarantowane obowiązywanie praw podstawowych, które pod względem treści i skuteczności będzie w swej istocie odpowiadać koniecznej w świetle UZ ochronie praw podstawowych. Z reguły w przypadku indywidualnej ochrony prawnej oznacza to ochronę przez niezawisłe sądy, wyposażone w odpowiednią do wnioskowanej ochrony władzę kontrolną i orzeczniczą dotyczącą kwestii faktycznych i prawnych, sądy orzekające na podstawie należycie przeprowadzonego postępowania, w ramach którego zapewnione zostanie prawo do wysłuchania, a także odpowiadające przedmiotowi postępowania środki obrony i fachowa pomoc prawna oraz sądy, których orzeczenia sankcjonują odpowiednio i efektywnie ewentualne naruszenia praw podstawowych¹¹¹². Następnie FTK stwierdził, iż w opinii orzekającego Senatu ochrona praw podstawowych w zakresie władztwa WE uzyskała poziom porównywalny w zakresie koncepcji, zawartości materialnej i skuteczności do standardów ochrony praw podstawowych, zawartych w UZ. Od momentu wydania postanowienia *Solange I* wszystkie główne instytucje wspólnotowe uznały, iż w zakresie wykonywania swoich kompetencji i dążenia do realizacji celów Wspólnoty przestrzegają zasady poszanowania praw podstawowych, których źródłami są konstytucje państw członkowskich oraz EKPCz. Wspomniany standard ochrony został w szczególności ukształtowany, umocniony i zagwarantowany poprzez orzecznictwo TS WE. Następnie FTK dokonał obszernej analizy orzecznictwa tego trybunału, wychodząc od wyroku z dnia 4 lutego 1959 r. w sprawie *Stork*¹¹¹³, poprzez wyrok z 15 lipca 1960 r. w sprawie *Nold*¹¹¹⁴, czy wyrok z 17 grudnia 1970 r. w sprawie *Handelsgesellschaft*, aż po wyroki wydane tuż przed postanowieniem *Solange II*, m.in. wyrok z 15 maja 1986 r. w sprawie *Johnston v. The Chief Constable of the Royal Ulster*¹¹¹⁵. Odwołanie do orzecznictwa TS WE stanowiło niewątpliwie odpowiedź na krytykę doktryny w odniesieniu do orzeczenia *Solange I*, w którym brak było takiej analizy¹¹¹⁶. W ramach tejże analizy FTK podkreślił znaczenie wyroku w sprawie *Nold*, w którym w opinii FTK dokonany został z punktu widzenia UZ istotny przełom. Mianowicie TS WE stwierdził, iż chroniąc prawa podstawowe, wychodzi

¹¹¹² Postanowienie FTK *Solange II*, teza 104.

¹¹¹³ Wyrok TS WE z dnia 4 lutego 1959 r. w sprawie 1/58, *Friedrich Stork & Cie przeciwko Wysokiej Władzy EWWiS*, ECLI:EU:C:1959:4.

¹¹¹⁴ Wyrok TS WE z dnia 15 lipca 1960 r. w sprawie 36-38/59 i 40/59, *Nold przeciwko Wysokiej Władzy*, ECLI:EU:C:1960:36.

¹¹¹⁵ Wyrok TS WE z dnia 15 maja 1986 r. w sprawie 222/84, *Marguerite Johnston przeciwko Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, ECLI:EU:C:1986:206.

¹¹¹⁶ E. Klein, *op. cit.*, s. 71.

od wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich i nie może uznać żadnego środka za legalny, jeśli jest on niezgodny z prawami podstawowymi uznanymi i gwarantowanymi przez konstytucje państw członkowskich. Co prawda, ochrona praw podstawowych na poziomie wspólnotowym może wykazywać luki z tego względu, iż odbywa się w powiązaniu z konkretnymi sprawami kierowanymi do TS WE, a w związku z tym pewne prawa, czy też ich pewien aspekt, nie były w ogóle przedmiotem orzecznictwa TS WE, jednakże decydujące znaczenie ma podejście tego Trybunału do związania Wspólnoty prawami podstawowymi, ich zakotwiczenie w prawie wspólnotowym oraz ich normatywne powiązanie z konstytucjami państw członkowskich oraz EKPCz¹¹¹⁷.

Prócz wspomnianych powyżej elementów FTK wziął pod uwagę również Wspólną Deklarację Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Wspólnot Europejskich z 5 kwietnia 1977 r.¹¹¹⁸ oraz Deklarację Rady Europejskiej z maja 1978 r. w sprawie demokracji¹¹¹⁹. Oba dokumenty, zdaniem FTK, wyrażają wspólny pogląd prawny państw członkowskich oraz instytucji wspólnotowych o związaniu Wspólnoty gwarancjami praw podstawowych, wynikającymi z konstytucji państw członkowskich. Wspomniane deklaracje wzmacniają kompetencje, ale także zobowiązanie TS WE do ochrony praw podstawowych i powiązanych z nimi zasad prawa. Procedura przed TS WE, biorąc pod uwagę dostęp do Trybunału, rodzaje postępowań, kompetencje kontrolne i orzecznicze, a także skutki orzeczeń, jest ukształtowana w sposób, który gwarantuje skuteczną ochronę praw podstawowych na poziomie porównywalnym do standardu koniecznego w świetle UZ¹¹²⁰. Następnie FTK nawiązał do warunku uchwalenia przez Parlament Europejski wspólnego katalogu praw podstawowych, który to warunek został sformułowany w postanowieniu *Solange I*. W 1986 r. FTK stwierdził, iż wobec normatywnego powiązania konstytucji państw członkowskich oraz gwarancji praw podstawowych zawartych w EKPCz z zasadami ogólnymi prawa wspólnotowego warunek ten został spełniony. W szczególności wywodów sędziów FTK z połowy lat. 70. XX w. nie można interpretować jako sformułowanie konstytucyjnoprawnego wymogu uchwalenia takiego katalogu przed odstąpieniem przez FTK od kontroli prawa pochodnego w ramach postępowania przewidzianego przez art. 100 ust. 1 UZ¹¹²¹.

Powyżej przeprowadzona analiza rozwoju ochrony praw podstawowych we Wspólnocie doprowadziła do sformułowania słynnej formuły *Solange II*, która w praktyce oznaczała samoograniczenie sędziów z Karlsruhe co do zakresu kontroli sprawowanej w odniesieniu do prawa wspólnotowego: „Jak długo Wspólnoty Europejskie, a w szczególności orzecznictwo Trybunału Wspólnotowego gwarantują skuteczną ochronę praw podstawowych w stosunku do wspólnotowej władzy zwierzchniej, która odpowiada zasadniczo koniecznej z punktu widzenia UZ ochronie praw podstawowych, zwłaszcza w zakresie gwarancji rdzenia praw podstawowych, FTK nie będzie wykonywał swojej władzy sądowej w odniesieniu do stosowania pochodnego prawa wspólnotowego, które stanowi podstawę dla działania niemieckich sądów i organów administracji na terytorium RFN i nie będzie poddawał tego prawa kontroli

¹¹¹⁷ Postanowienie FTK *Solange II*, tezy 105–113, 128.

¹¹¹⁸ Dz. Urz. WE C 103 z 27.07.1977 r., s. 1.

¹¹¹⁹ Biuletyn WE 3-1978, s. 5.

¹¹²⁰ Postanowienie FTK *Solange II*, tezy 114–127, 128.

¹¹²¹ *Ibidem*, tezy 128–129.

w oparciu o wzorzec praw podstawowych zawartych w UZ. W związku z tym odpowiednie pytanie wnoszone na podstawie art. 100 ust. 1 UZ jest niedopuszczalne”¹¹²².

W opinii R. Scholza FTK w omawianym orzeczeniu FTK próbował uwzględnić rozwój ochrony praw podstawowych na poziomie wspólnotowym, ale jednocześnie był świadomy braków występujących na poziomie wspólnotowym, a więc uwzględnia ten rozwój niejako na kredyt, co znajduje wyraz właśnie w formule „Jak długo...”. Uzależnia ograniczenie swoich kompetencji orzeczniczych od gwarancji proceduralnych w zakresie ochrony praw podstawowych, bez których te prawa byłyby jedynie martwą literą prawa. Uznaje, co prawda, ochronę zapewnianą przez TS WE, ale cały czas zachowuje swoją kompetencję rezerwową, co znajduje wyraz w następującej tezie: „Ani z wywodów skarżącej, ani z orzeczenia prejudycjalnego nie wynika, by TS WE dokonując wykładni podnoszonych przez skarżącą praw podstawowych generalnie ich nie uznał albo nie był gotowy lub nie był w stanie tych praw chronić, co prowadziłoby do zasadniczego i oczywistego obniżenia standardu ochrony na poziomie Wspólnoty. Wobec powyższego, w związku z rozpatrywanym przypadkiem, kontrola zaskarżonego rozporządzenia Komisji w zakresie jego zgodności z prawami podstawowymi zawartymi w UZ nie może mieć miejsca, a pytanie prawne wniesione na podstawie art. 100 ust. 1 UZ przez FSA byłoby niedopuszczalne”¹¹²³.

Dla jednostki powyższa teza oznacza, iż w przypadku naruszenia jej praw podstawowych przez akt prawa wspólnotowego, w tym orzeczenie TS WE, nie tylko musi wyczerpać możliwości ochrony prawnej na poziomie krajowym, ale jeszcze udowodnić, iż to naruszenie ma charakter ogólny i oczywisty. O ile kryterium oczywistości naruszenia jest w kontekście ograniczania właściwości FTK zrozumiałe, to trudno uzasadnić kryterium „ogólności”, gdyż, jak wskazuje R. Scholz, stwierdzenie naruszenia prawa podstawowego nie zależy od tego, czy takie naruszenie ma charakter „ogólny” i dotyczy większej ilości podmiotów. W związku z tym FTK chciał raczej zaznaczyć, iż podejmie działalność orzeczniczą, o ile naruszenie będzie wskazywało na istotny błąd systemowy, a indywidualna sprawa będzie jednocześnie reprezentowała pewien typ naruszenia¹¹²⁴. Jednocześnie wąsko zakreślone przesłanki aktualizacji kompetencji kontrolnej FTK czynią taką kontrolę mało prawdopodobną, a w związku z tym wyrok FTK był określany jako „eleganckie” rozwiązanie konfliktu jurysdykcyjnego¹¹²⁵. Natomiast P.M. Huber uważa, iż użyte określenia mają na celu wskazanie, iż na poziomie Wspólnoty powinien być zapewniony standard minimalny ochrony¹¹²⁶.

1.3. Orzecznictwo post-Solange II

Zagadnienie ochrony praw podstawowych pojawiło się również w uzasadnieniu do postanowienia w sprawie wyrobów tytoniowych w powiązaniu z zagadnieniem dwustopniowej ochrony przed naruszeniami praw podstawowych. FTK stwierdził, iż o ile w odniesieniu do dyrektywy ze względu na jej ponadnarodowy charakter przysługuje ochrona na

¹¹²² *Ibidem*, teza 132.

¹¹²³ *Ibidem*, teza 133.

¹¹²⁴ R. Scholz, *Gemeinschaftsrecht und nationaler Verfassungsschutz...*, s. 82 i n.; podobnie R.Ch. v. Ooyen, *op. cit.*, s. 20.

¹¹²⁵ I. Winkelmann, *op. cit.*, s. 30.

¹¹²⁶ P. M. Huber, *BVerfG, EuGH...*, s. 244 i n.

poziomie wspólnotowym, to w odniesieniu do aktów prawa krajowego, w których dokonano transpozycji dyrektywy, ochrona może zostać udzielona na poziomie krajowym. Kontroli konstytucyjnoprawnej w pełnym zakresie podlega zagadnienie, czy ustawodawca krajowy w ramach pozostawionej mu przez dyrektywę swobody naruszył prawa podstawowe lub prawa podobne do praw podstawowych. Jeśli natomiast w ramach kontroli dyrektywy przeprowadzanej przez TS WE pod kątem poszanowania praw podstawowych nie zostanie zachowany konieczny w świetle UZ standard ochrony, to sprawa może zostać wniesiona do FTK¹¹²⁷. Wobec powyższego standard poszanowania praw podstawowych przewidziany przez UZ nadal stanowi istotne ograniczenie w zakresie wykonywania przez Wspólnotę przeniesionych na nią praw władczych. Ograniczenie to aktualizuje się jakby na dwóch etapach: 1) w przypadku niezapewnienia przez TS WE standardu poszanowania praw podstawowych, który w świetle UZ byłby konieczny oraz 2) w przypadku kontroli aktu prawa krajowego wydanego w celu transpozycji aktu prawa pochodnego, dokonywanej przez FTK, w zakresie wykorzystania swobody, jaką ustawodawcy krajowemu pozostawiły przepisy dyrektywy.

Przypadek drugi nie budzi większych kontrowersji, o ile kontrola zachowania standardu poszanowania praw podstawowych dotyczy wspomnianego powyżej zakresu swobody, w ramach której może poruszać się ustawodawca krajowy¹¹²⁸. Natomiast „zachowanie koniecznego w świetle UZ standardu” przez TS WE ocenianie jest różnie w literaturze. R. Scholz mówi o rozwinięciu i doprecyzowaniu klauzuli *Solange II* oraz aktualizacji kompetencji kontrolnej FTK w przypadku istotnych konfliktów lub różnic pomiędzy krajowym i wspólnotowym standardem ochrony praw podstawowych – gdy TS WE nie zrealizuje standardu poszanowania praw podstawowych koniecznego w świetle UZ¹¹²⁹. P.M. Huber w nawiązaniu zarówno do tez *Solange II*, jak i omawianego postanowienia wskazuje, iż w związku ze specyfiką funkcjonowania władzy sądowniczej trudno jednak mówić o generalno-abstrakcyjnym ograniczeniu kontroli przez FTK, gdyż rozstrzyga on przecież przypadki indywidualno-konkretne i wobec tego niepodjęcie kontroli zgodności aktu prawa wspólnotowego z prawami podstawowymi zawartymi w UZ nie może wynikać z zasady przyjętej *a priori*, lecz może być wynikiem jedynie analizy przypadku indywidualnego¹¹³⁰. G. Nicolaysen nie widzi natomiast w omawianym orzeczeniu ograniczenia klauzuli *Solange II*, a raczej jej wzmocnienie, gdyż FTK generalnie akceptuje kompetencję kontrolną TS WE, a obniżenie standardu ochrony praw podstawowych jest mało prawdopodobne¹¹³¹.

1.4. Zasada poszanowania praw podstawowych po utworzeniu UE

O ile warunków zapewnienia ochrony praw podstawowych na poziomie wspólnotowym w stopniu odpowiadającym generalnie standardowi ochrony ustanowionemu w UZ był zasadniczym warunkiem uczestnictwa RFN w integracji europejskiej do momentu wprowadzenia nowej klauzuli limitacyjnej, to po 1992 r. zagadnienie ochrony praw podstawowych nie było już tak silnie eksponowane w orzecznictwie FTK. Lata 1974–1992 można więc określić jako

¹¹²⁷ Rechtsprechung, Europarecht 1989, nr 3, s. 273.

¹¹²⁸ G. Nicolaysen, *Gemeinschaftsrecht und Grundgesetz*, EuR 1989, nr 3, s. 221.

¹¹²⁹ R. Scholz, *Gemeinschaftsrecht und nationaler Verfassungsschutz...*, s. 85 i n.

¹¹³⁰ P.M. Huber, *BVerfG, EuGH...*, s. 242 i n.

¹¹³¹ G. Nicolaysen, *Gemeinschaftsrecht und Grundgesetz...*, s. 223 i n.

„erę zasady poszanowania praw podstawowych”, a okres od 1993 r. do dziś jako „erę zasady demokracji”. Nie oznacza to jednak, iż prawa podstawowe nie są w ogóle obecne w orzecznictwie FTK od wyroku w sprawie Traktatu z Maastricht, choć właśnie to orzeczenie w dobitny sposób pokazuje wspomniane powyżej przesunięcie akcentów w orzecznictwie FTK. W kilkudziesięciostronicowym uzasadnieniu do tego wyroku znalazło się jedynie kilkanaście zdań dotyczących praw podstawowych. FTK stwierdził mianowicie, iż konsekwencją otwarcia UZ na integrację europejską jest możliwość naruszenia praw podstawowych przez instytucje europejskie. Jednakże z tym faktem nie wiąże się istotne obniżenie standardu ochrony praw podstawowych, gdyż FTK w zakresie swojej właściwości gwarantuje mieszkańcom RFN w sposób ogólny skuteczną ochronę praw podstawowych przed władzą wspólnotową, co zostało potwierdzone w orzeczeniach *Solange I* i *Solange II*. Ochrona ta gwarantowana jest na poziomie koniecznym w świetle UZ i obejmuje zasadniczą treść praw podstawowych. FTK zapewnia w ten sposób ochronę rdzenia praw podstawowych przed działaniami władzy wspólnotowej. Funkcję ochronną FTK sprawuje jednak w relacji współpracy z TS WE, przy czym to Trybunał luksemburski gwarantuje ochronę praw podstawowych w konkretnym przypadku w odniesieniu do całego zakresu działania WE. W związku z powyższym FTK może ograniczyć się do zagwarantowania w sposób ogólny koniecznego standardu ochrony, jak to zostało wyrażone w orzeczeniu *Solange II*¹¹³².

Ochrona praw podstawowych przez TS UE została uznana przez FTK za wystarczającą w sprawie *Alcan*. FTK stwierdził bowiem, iż skarga konstytucyjna na naruszenie praw podstawowych wniesiona przez przedsiębiorcę w związku z koniecznością zwrotu pomocy państwowej, uznanej następnie za niezgodną z prawem wspólnotowym, jest niedopuszczalna. Zaskarżony wyrok FSA opierał się bowiem na orzeczeniu wstępnym TS WE, które to w ocenie FTK nie naruszało w sposób generalny koniecznej ochrony praw podstawowych¹¹³³.

Istotne tezy dotyczące wielopoziomowego systemu ochrony praw podstawowych w UE zostały zawarte w postanowieniu, w którym FTK ponownie zajął się dopuszczalnością pytania prawnego sądu krajowego o zgodność aktu wspólnotowego prawa pochodnego z prawami podstawowymi zawartymi w UZ. Wspomniane orzeczenie zostało wydane w związku z negatywnymi skutkami reformy wspólnotowego rynku bananów dla niektórych przedsiębiorstw niemieckich handlujących tym towarem. W uzasadnieniu do tego postanowienia, w którym zgodnie z orzeczeniem *Solange II* uznano pytania prawne sądu krajowego za niedopuszczalne, FTK dokonał podsumowania swojego dotychczasowego orzecznictwa dotyczącego ochrony praw podstawowych przed aktami władzy wspólnotowej – od orzeczenia *Solange I* po wyrok w sprawie Traktatu z Maastricht. Ponadto zwrócił uwagę na zmieniony w 1992 r. stan prawny w związku z wprowadzeniem do UZ nowej klauzuli dotyczącej integracji RFN w ramach UE. Zdaniem FTK art. 23 ust. 1 zd. 1 UZ umocnił dotychczasowe orzecznictwo trybunału związane z integracją europejską, przy czym zdaniem FTK nie jest wymagana ani identyczna ochrona poszczególnych praw podstawowych zawartych w UZ, ani też identyczne w tym zakresie orzecznictwo TS WE. Do spełnienia wymogów konstytucyjnych wystarczy, by orzecznictwo TS WE gwarantowało efektywną ochronę praw podstawowych w stosunku do władzy wspólnotowej, która co

¹¹³² Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Maastricht, tezy 69–70.

¹¹³³ Postanowienie FTK *Alcan*, teza 17; R. Lhotta, J. Ketelhut, *op. cit.*, s. 474 i n.

do istoty odpowiada koniecznej w świetle UZ ochronie praw podstawowych, zwłaszcza gwarantuje ochronę rdzenia praw podstawowych¹¹³⁴.

W związku z powyższym również po wydaniu orzeczenia w sprawie Traktatu z Maastricht stosunek FTK do zagwarantowania ochrony praw na poziomie wspólnotowym nie uległ zmianie. W szczególności skargi konstytucyjne i pytania prawne sądów krajowych są z góry niedopuszczalne, gdy w uzasadnieniu nie zostanie dowiedzione, iż rozwój prawa na poziomie wspólnotowym, łącznie z orzecznictwem TS WE, powstałym po wydaniu orzeczenia *Solange II*, spowodował obniżenie poziomu ochrony praw podstawowych, poniżej standardu wymaganego w świetle UZ. Dlatego w uzasadnieniu pytania prawnego sądu krajowego lub w skardze konstytucyjnej musi zostać w sposób szczegółowy wywiedzione, iż konieczny poziom ochrony praw podstawowych w sposób zasadniczy (niem. *generell*) nie jest gwarantowany na poziomie wspólnotowym. Przeprowadzenie takiego wywodu prawnego wymaga przeciwstawienia ochrony na poziomie krajowym i wspólnotowym w taki sposób, jak dokonano tego w orzeczeniu *Solange II*¹¹³⁵.

Doprecyzowanie przesłanek dopuszczalności skargi konstytucyjnej w postaci konieczności wykazania, iż obligatoryjny w świetle UZ poziom ochrony praw podstawowych nie został w sposób zasadniczy zachowany, może prowadzić do tego, iż możliwość kontroli aktu prawa unijnego przez TK stanie się czysto teoretyczna¹¹³⁶. Takie niebezpieczeństwo wyklucza natomiast interpretacja przedstawiona przez P.M. Hubera oparta na stanowisku jakościowo-strukturalnym, w świetle którego kontrola przez FTK będzie miała na celu sprawdzenie, czy przedmiotowe prawo podstawowe jako prawo ochronne przed działaniami władzy publicznej spełnia jeszcze powyższą funkcję, czy też zostało w ten sposób osłabione, iż objęte nim dobro prawne strukturalnie nie jest już efektywnie chronione. Jednocześnie istotną uwagą sędziego FTK jest wskazanie, iż FTK gwarantuje poszanowanie praw podstawowych w konkretnym przypadku. Nie zmienia to jednak faktu, iż ten sam autor stwierdza, iż sprawowanie takiej kontroli w praktyce jest raczej mało prawdopodobne¹¹³⁷.

W wyroku dotyczącym ENA FTK nie zajął się bezpośrednio zagadnieniem standardu ochrony praw podstawowych na poziomie unijnym, ale dokonał wykładni prawa z art. 16 UZ do wolności od pozbawienia obywatelstwa (art. 16 ust. 1 UZ) oraz do wolności od wydania obywatela do innego państwa w celu przeprowadzenia przeciwko niemu postępowania karnego (art. 16 ust. 2 zd. 1 UZ) w kontekście rozwiązań przyjętych w prawie unijnym – mianowicie procedury mającej zastąpić tradycyjną, a w warunkach funkcjonowania PWBS, nieefektywną instytucję ekstradycji. Ekstensywna wykładnia prawa z art. 16 ust. 2 zd. 1 UZ, oparta na szczególnej więzi pomiędzy obywatelem, jako podmiotem legitymującym demokratyczną władzę, a państwem oraz prawem przez to państwo stanowionym, a także na argumentach historycznych¹¹³⁸, pozwoliła nie tylko na uznanie przedmiotowej skargi konstytucyjnej za uzasadnioną, ale także uchylenie całej ustawy dokonującej implementacji decyzji ramowej

¹¹³⁴ J.A. Frowein, *Die Europäisierung der Verfassungsrechts...*, s. 217.

¹¹³⁵ Wyrok FTK w sprawie rynku bananów, tezy 61–62; M. Balczyk, *Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego Niemiec w sprawie wspólnej organizacji rynku bananów*, EPS 2012, nr 9, s. 45 i n.

¹¹³⁶ I. Pernice, *Das Verhältnis europäischer zu nationalen Gerichten...*, s. 31; S. Oeter, *op. cit.*, s. 377.

¹¹³⁷ P.M. Huber, *Die EU als Herausforderung...*, s. 352 i n.

¹¹³⁸ Wyrok FTK w sprawie ENA, tezy 64–68.

o ENA. I w tym przypadku, choć w innym kontekście, prawa podstawowe posłużyły FTK do ochrony niemieckiego porządku prawnego przed „eurozją” powodowaną przez akty prawa unijnego. Jednocześnie FTK pominął cały kontekst powstania instytucji ENA. Mianowicie fakt, iż wprowadzenie uproszczonego – w porównaniu z procedurą ekstradycji – wydawania osób podejrzanych o popełnienie czynu zabronionego jest koniecznym środkiem kompensacyjnym dla negatywnych konsekwencji realizacji praw jednostki – obywatela UE do swobodnego poruszania się i przebywania w innych państwach członkowskich w postaci ułatwionej ucieczki przed wymiarem sprawiedliwości do innego państwa członkowskiego UE. FTK wyraził za to swój sceptycyzm tym razem nie wobec standardu ochrony praw podstawowych na poziomie unijnym, ale standardu ochrony w innych państwach członkowskich UE¹¹³⁹. Stwierdził mianowicie, iż pierwotne prawo unijne wskazuje w art. 6 TUE na homogeniczność struktur dotyczących ochrony praw podstawowych występującą pomiędzy państwami członkowskimi, jednakże samo istnienie tego przepisu, podobnie jak art. 7 TUE, a także istnienie wspólnych ogólnoeuropejskich standardów ochrony praw człowieka opartych na EKPCz nie usprawiedliwia założenia, iż struktury zapewniające realizację zasady państwa prawnego zostały zsynchronizowane pomiędzy państwami członkowskimi pod względem materialnym i dlatego analiza konkretnego przypadku jest zbędna. W związku z tym konstytucyjnoprawna gwarancja praw podstawowych nie może zostać ograniczona poprzez wprowadzenie w życie sztywniej zasady wzajemnego uznawania¹¹⁴⁰.

W wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony zagadnienie ochrony praw podstawowych nie należało do zasadniczych tematów poruszanych w uzasadnieniu. FTK, biorąc pod uwagę niesłychanie obszerne uzasadnienie do wyroku w przedmiotowej sprawie, wypowiedział się tym razem bardzo lapidarnie w sprawie ochrony praw podstawowych, odwołując się do swoich wcześniejszych orzeczeń *Solange I* i *Solange II*. Stwierdził bowiem, iż prawa podstawowe zawarte w UZ należą do jej elementów zasadniczych, które ograniczają zakres przenoszonych na podstawie art. 23 ust. 1 zd. 2 UZ praw władczych. FTK nie wykonuje jednak swojej władzy sądowniczej w odniesieniu do stosowania prawa pochodnego i innych działań UE, które stanowią podstawę prawną do działania niemieckich sądów i organów administracyjnych tak długo, jak długo UE gwarantuje obowiązywanie praw podstawowych, a ich skuteczność i treść są porównywalne w swej istocie do ochrony gwarantowanej na podstawie UZ¹¹⁴¹. Poszanowanie praw podstawowych zostało więc zakwalifikowane jako niezbędny warunek uczestnictwa RFN w UE, choć w świetle powyższej tezy FTK nie dostrzegął konieczności aktualizacji swoich kompetencji kontrolnych, które zawiesił prawie 20 lat przed wydaniem omawianego wyroku. Nie zmienia to jednak faktu, iż prawa podstawowe są w świetle art. 23 ust. 1 zd. 3 w związku z art. 79 ust. 3 UZ i art. 1 UZ niezmiennym elementem ustroju RFN jako część ich tożsamości konstytucyjnej w procesie integracji europejskiej¹¹⁴².

¹¹³⁹ I. Pernice, *Das Verhältnis europäischer zu nationalen Gerichten...*, s. 32; M. Bainczyk, *Konstytucyjno-prawne problemy otwarcia krajowego porządku prawnego...*, s. 49.

¹¹⁴⁰ Wyrok FTK w sprawie ENA, teza 118.

¹¹⁴¹ Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Lizbony, teza 191.

¹¹⁴² *Ibidem*, m.in. tezy 216, 230.

2. Zasada poszanowania wolności i praw człowieka w orzecznictwie TK

Zasada poszanowania konstytucyjnych wolności i praw człowieka jako warunek członkostwa Polski w UE pojawiła się już w jednym z pierwszych orzeczeń TK związanych z integracją europejską, mianowicie w wyroku z dnia 27 kwietnia 2005 r. w sprawie ENA. W tej sprawie sąd okręgowy wniósł pytanie prawne do TK o zgodność art. 607t k.p.k. zezwalającego na przekazanie obywatela polskiego do państwa członkowskiego UE z art. 55 ust. 1 Konstytucji, który zawierał zakaz ekstradycji obywatela Rzeczypospolitej Polskiej. TK stanął na stanowisku, iż we wspomnianym przepisie Konstytucji zostało wyrażone „prawo obywatela RP do odpowiedzialności karnej przed polskim sądem. Przekazanie go zaś na podstawie ENA innemu państwu członkowskiemu Unii Europejskiej miałoby charakter naruszenia [...] istoty [tego przepisu – uwaga aut.]”, ponadto „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”¹¹⁴³. W związku z tym, iż przedmiotem kontroli była ustawa krajowa, a nie akt prawa pochodnego, TK nie musiał się odwoływać ani do zasady nadrzędności Konstytucji, ani do zasady poszanowania wolności i praw człowieka jako warunku uczestnictwa państwa w UE. Jednakże dostrzegł kontekst unijny orzeczenia, wskazując m.in., iż przedmiotem kontroli w trybie art. 193 Konstytucji mogą być ustawy stanowiące wynik implementacji aktu unijnego prawa pochodnego do prawa krajowego. Prócz tego, analizując związek instytucji przekazania na podstawie ENA z prawem obywatela UE do swobodnego poruszania się i pobytu w innym państwie członkowskim, stwierdził, że instytucja obywatelstwa UE „nie może wpływać na obniżenie gwarancyjnej funkcji przepisów Konstytucji, dotyczących praw i wolności jednostki”¹¹⁴⁴. Powyżej przedstawione tezy uzasadniały stwierdzenie niezgodności przedmiotowego przepisu k.p.k. z art. 55 ust. 1 Konstytucji.

W wyroku dotyczącym Traktatu akcesyjnego, wydanym kilkanaście dni po wyroku w sprawie ENA, TK wskazał na preambułę do Konstytucji RP, w której zostały wymienione uniwersalne wartości konstytucyjne oraz podstawowe zasady organizujące życie wspólnoty państwowej. Należą do nich m.in. zasada poszanowania wolności i praw człowieka, która z jednej strony tworzy wspólną dla polskiego i unijnego porządku prawnego podstawę aksjologiczną, co znalazło wyraz w art. 6 TUE, z drugiej zaś strony konstytucyjne wolności i prawa człowieka stanowią nieprzekraczalną granicę dla integracji w ramach organizacji międzynarodowej. W przypadku bowiem nieusuwalnej w drodze wykładni przyjaznej prawu wspólnotowemu sprzeczności pomiędzy normą konstytucyjną a normą wspólnotową, zgodnie z zasadą nadrzędności Konstytucji, nie można uwzględnić normy wspólnotowej niezgodnej ze wspomnianymi prawami i wolnościami. TK wyraźnie stwierdza, iż „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”¹¹⁴⁵. W opinii W. Sadurskiego powyższe tezy świadczą o przejściu przez

¹¹⁴³ Wyrok TK w sprawie P 1/05, teza III.4.2.

¹¹⁴⁴ *Ibidem*, teza III.4.3.

¹¹⁴⁵ Wyrok TK w sprawie K 18/04, tezy III.6.2–III.6.4, III.8.3.

TK doktryny *Solange*, rozumianej jako zachowanie przez krajowy trybunał konstytucyjny kontroli nad relacją pomiędzy prawem UE a Konstytucją, a ochrona konstytucyjnych wolności i praw człowieka może stać się istotnym obszarem działania TK¹¹⁴⁶.

Zagadnienie zachowania poziomu ochrony praw człowieka, zagwarantowanego w Konstytucji, jako warunek uczestnictwa Polski w Unii Europejskiej, zostało również podjęte w wyroku dotyczącym Traktatu akcesyjnego w odniesieniu do kompetencji prawodawczych instytucji WE. Wnioskodawcy w tym postępowaniu podnieśli sprzeczności pomiędzy art. 249 TWE (obecnie art. 288 TFUE) a art. 31 ust. 3 Konstytucji. W ich opinii w świetle powyższego przepisu ograniczenie wolności i praw człowieka może nastąpić jedynie w ustawie, natomiast po przystąpieniu Polski do UE ograniczenie wolności i praw człowieka może mieć również miejsce w aktach unijnego prawa pochodnego. TK stwierdził, iż art. 31 ust. 3 Konstytucji jest adresowany do polskiego ustawodawcy i nie jest uzasadnione bezpośrednie przenoszenie przesłanek z art. 31 ust. 3 Konstytucji na akty prawa wspólnotowego. Jednakże, pomimo przyjętego powyższego założenia, TK uznał możliwość oceny zgodności wspomnianych aktów wydanych na podstawie art. 249 TWE (art. 288 TFUE) z Konstytucją, m.in. pod kątem respektowania reguł wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji, w tym zachowania zasady proporcjonalności ograniczeń¹¹⁴⁷. Powyższe stwierdzenie wydaje się bardzo istotne przynajmniej z dwóch powodów: po pierwsze, TK w ogóle dopuścił możliwość kontroli aktów prawa pochodnego (zagadnienie to zostało omówione w innym punkcie monografii), po drugie, TK potwierdził sformułowany już wcześniej nieprzekraczalny warunek integracji Polski w UE, mianowicie zachowanie konstytucyjnego statusu jednostki, który tworzony jest w pierwszej kolejności na podstawie przepisów rozdz. II Konstytucji.

Wnioskodawcy w sprawie Traktatu akcesyjnego zwrócili uwagę na jeszcze jeden aspekt związany z gwarancyjną rolą Konstytucji w zakresie ochrony praw człowieka. Podnieśli bowiem zarzut sprzeczności pomiędzy art. 308 TWE (art. 352 TFUE) a art. 79 ust. 1 Konstytucji, wskazując, że „regulacje wspólnotowe mogą [...] dotyczyć także praw obywatelskich. W tej sytuacji art. 79 ust. 1 Konstytucji może [...] «stać się przepisem pustym»”¹¹⁴⁸. W odpowiedzi na zarzuty wnioskodawców TK stwierdził, że określenie granic skargi konstytucyjnej należy wyłącznie do polskiego ustrojodawcy i jeśli uzna on, że skarga konstytucyjna w obecnym kształcie nie jest skuteczna, może przyjąć inne rozwiązania prawne. W doktrynie wskazuje się, iż powyższa teza mogła implikować podjęcie kontroli aktów prawa pochodnego na skutek wniesienia skargi konstytucyjnej¹¹⁴⁹.

Zagadnienie poszanowania wolności i praw człowieka w związku z integracją europejską zostało poruszone również w wyroku z dnia 18 lutego 2009 r. W tej sprawie Prezydent RP wnioskował o dokonanie kontroli prewencyjnej ustawy o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do złożenia oświadczenia o uznaniu właściwości TS WE na podstawie art. 35 ust. 2 TUE w związku z tym, iż implikuje kompetencje każdego polskiego sądu do

¹¹⁴⁶ W. Sadurski, *op. cit.*, s. 122 n.

¹¹⁴⁷ Podobnie S. Biernat, *Glosy do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11.5.2005 r.*..., s. 193; krytycznie J. Barcz, *Glosy do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11.5.2005 r.*..., s. 179.

¹¹⁴⁸ Wyrok TK w sprawie K 18/04, teza III.18.6.

¹¹⁴⁹ J. Barcz, *Glosy do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11.5.2005 r.*..., s. 182; krytycznie co do takiej możliwości M. Safjan, *Konstytucja a członkostwo*..., s. 11.

wystąpienia z wnioskiem o rozpatrzenie pytań prejudycjalnych w sprawach karnych, co narusza prawo jednostki z art. 45 ust. 1 Konstytucji do rozpatrzenia sprawy przez sąd bez nieuzasadnionej zwłoki. TK dokonał analizy znaczenia instytucji orzeczeń prejudycjalnych w świetle wspomnianego wyżej przepisu Konstytucji, w szczególności, czy skorzystanie przez sąd rozpoznający daną sprawę z procedury zadawania pytań prejudycjalnych może być traktowane jako nieuzasadniona zwłoka w postępowaniu, uwzględniając w tym zakresie orzecznictwo ETPCz w odniesieniu do art. 6 ust. 1 EKPCz¹¹⁵⁰. Kierunek prowadzonej w tym zakresie wykładni prawa, *de facto* art. 35 ust. 2 TUE w świetle art. 45 ust. 1 Konstytucji, został zasygnalizowany w tytule III.5. *Znaczenie procedury prejudycjalnej przewidzianej w art. 35 TUE dla przebiegu postępowania i ochrony praw jednostek*. Zdaniem TK przedmiotowa procedura nie powoduje negatywnych konsekwencji dla stron i uczestników postępowań karnych, a analiza wydanych do tej pory orzeczeń w zakresie III filaru wskazuje, że omawiana procedura przyczynia się do umacniania ochrony praw jednostek, m.in. poprzez interpretację zasady *ne bis in idem*. Orzeczenia prejudycjalnie stanowią przy tym nie tylko pomoc dla sądów krajowych, ale mogą być korzystne dla uczestników postępowania¹¹⁵¹. Ponadto TK wskazał, iż „jednolita i spójna interpretacja wskazanych aktów prawa pochodnego w trzecim filarze Unii ma [...] istotne znaczenie dla zapewnienia porównywalnego poziomu ochrony praw jednostek na obszarze całej Unii Europejskiej”¹¹⁵². W odniesieniu do określenia sądów, które mogą skorzystać z procedury, ustawodawca dysponował swobodą wyboru pomiędzy możliwością przewidzianą przez art. 35 ust. 3 lit. a TUE; każdy sąd tego państwa, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa krajowego, a opcją z art. 35 ust. 3 lit. b TUE; każdy sąd tego państwa. TK stwierdził, iż skorzystanie przez ustawodawcę z alternatywy przewidzianej w art. 35 ust. 3 lit. b TUE może być korzystne dla jednostki, gdyż wyjaśnienie wątpliwości co do ważności bądź wykładni aktu prawa unijnego wydanego w ramach III filaru może doprowadzić do zakończenia postępowania bez wykorzystywania środków odwoławczych. Natomiast przyjęcie rozwiązania, iż wnioski o wydanie orzeczenia prejudycjalnego może wnieść jedynie sąd, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu, mogłoby prowadzić do osłabienia ochrony sądowej oskarżonego lub pokrzywdzonego ze względu na przedłużenie postępowania, aż do czasu, gdy sąd ostatniej instancji będzie mógł zwrócić się o wydanie przez TS WE orzeczenia¹¹⁵³. TK nie przychylił się do stanowiska wnioskodawcy, iż wniesienie pytania przez sąd krajowy do TS WE spowoduje zawieszenie postępowań przed innymi sądami krajowymi w podobnych sprawach, gdyż w postępowaniu karnym obowiązuje zasada samodzielności jurysdykcyjnej sądu. Podobnie TK uznał zarzut, iż sądy niższych instancji będą w szerokim zakresie korzystać z procedury pytań prejudycjalnych, za nieuzasadniony. Jak pokazuje dotychczasowa praktyka innych państw członkowskich w sprawach karnych oraz praktyka sądów polskich do wnoszenia pytań na podstawie art. 264 TWE (art. 267 TFUE), o powszechnym stosowaniu tej procedury raczej

¹¹⁵⁰ Wyrok TK w sprawie Kp 3/08, teza III.3.3, w odniesieniu do procedury orzeczeń prejudycjalnych teza III.4.2.

¹¹⁵¹ *Ibidem*, teza III.5.1.

¹¹⁵² *Ibidem*, teza III.5.3; por. M. Szwarc-Kuczer, *Ochrona praw jednostek w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach karnych*, [w:] red. A. Wróbel, *Karta Praw Podstawowych...*, s. 341 i n.

¹¹⁵³ Wyrok TK w sprawie Kp 3/08, teza III.5.4; por. A. Grzelak, *Glosa do wyroku TK z 18 lutego 2009 r. (sygn. akt Kp 3/08)*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 4, s. 212 i n.

nie ma mowy¹¹⁵⁴. Podobnie TK nie podzielił zarzutu wnioskodawcy, iż postępowanie przed TS WE w sprawie wydania orzeczenia prejudycjalnego trwa zbyt długo, co może prowadzić do nieuzasadnionej zwłoki w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, wskazując, iż możliwe jest zastosowanie pilnego trybu prejudycjalnego¹¹⁵⁵.

W październiku 2010 r. TK wydał wyrok w sprawie skargi konstytucyjnej skierowanej przeciwko przepisom k.p.k. dotyczącym wydania obywatela RP na podstawie ENA do innego państwa w celu przeprowadzenia przeciwko niemu postępowania karnego¹¹⁵⁶. Należy przy tym przypomnieć, iż co prawda, przedmiotem kontroli był przepis ustawy, jednakże został on wydany w wyniku implementacji unijnego prawa pochodnego – decyzji ramowej nr 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi. TK istotnie ograniczył zakres kontroli w stosunku do zakresu skargi konstytucyjnej i w efekcie zbadał zgodność z Konstytucją tylko jednego przepisu – mianowicie art. 607p § 1 k.p.k. z art. 45 ust. 1 i art. 42 ust. 2 w związku z art. 55 ust. 4 Konstytucji. Powyższy wzorzec kontroli jest istotny z punktu widzenia zasady poszanowania wolności i praw człowieka jako warunku uczestniczenia Polski w UE. Co prawda, TK w tym orzeczeniu nie odwoływał się w sposób ogólny do tej zasady jako nieprzekraczalnej granicy w procesach integracyjnych, jednakże znalazła ona wyraz zarówno w treści wzorca kontroli, jak i następnie w treści orzeczenia. Wzorcem kontroli, zgodnie z przesłanką zawartą w art. 79 ust. 1 Konstytucji, były konstytucyjne prawa człowieka istotne dla przebiegu postępowania karnego – prawo do sądu oraz prawo do obrony w związku z przepisem Konstytucji, w którym zostały wymienione przesłanki niedopuszczalności ekstradycji – art. 55 ust. 4 Konstytucji. TK w omawianym orzeczeniu, co prawda, nawiązał do rozwoju zasady poszanowania wolności i praw człowieka na poziomie UE, a w szczególności do pkt 12 preambuły do decyzji ramowej o ENA i powołał się na zasadę prounijnej wykładni prawa krajowego, która powinna prowadzić do osiągnięcia celu przepisów unijnych. Stosowanie tej zasady podlega jednak ograniczeniom, wśród których TK, powołując się na wyrok TS WE w sprawie *Pupinio* C-105/03, wymienił: ograniczenia wynikające z ogólnych zasad prawa, w tym z zasady pewności prawa i zasady niedziałania prawa wstecz, zakaz ustalenia lub zaostrzenia odpowiedzialności karnej w wyniku prounijnej wykładni prawa krajowego czy zakaz dokonywania wykładni prawa krajowego *contra legem*¹¹⁵⁷.

De facto powołanie się na pkt 12 decyzji ramowej o ENA stanowiło uzasadnienie dla wprowadzenia dodatkowych przesłanek odmowy stosowania ENA. TK, odnosząc się do zarzutów skarżącego, dokonał interpretacji art. 607 § 1 pkt 5 k.p.k. w związku z konstytucyjnymi wzorcami kontroli, zauważając jednocześnie, iż zarówno wymieniony powyżej przepis k.p.k., jak i art. 55 ust. 4 Konstytucji mają „pojemną treść”, która pozwoliła na wyinterpretowanie dwóch szczegółowych przesłanek odmowy wykonania ENA. Sąd krajowy może odmówić wykonania ENA, gdy: 1) dla sądu orzekającego w przedmiocie jego wykonania oczywiste jest, że osoba ścigana nie dopuściła się czynu, w związku z którym

¹¹⁵⁴ Wyrok TK w sprawie Kp 3/08, tezy III.6.2 i III.6.4.

¹¹⁵⁵ *Ibidem*, tezy III.6.5 i III.6.6; por. A. Grzelak, *Glosa do wyroku TK z 18 lutego 2009 r.*, s. 210.

¹¹⁵⁶ Wyrok TK w sprawie SK 26/08.

¹¹⁵⁷ *Ibidem*, teza III.2.4; wyrok TS WE z dnia 16 czerwca 2005 r. w sprawie C-105/3, *postępowanie karne przeciwko Marii Pupino*, ECLI:EU:C:2005:386.

ENA został wydany, 2) opis czynu, którego dotyczy ENA, uniemożliwia jego kwalifikację prawną. TK zauważył, co prawda, iż w wypadku stosowania ENA „poziom zaufania do zasadności wystąpienia o przekazanie powinien być wyższy niż w wypadku wydania na podstawie «klasycznej» ekstradycji do innego państwa”, jednakże w świetle wzorców kontroli konstytucyjnych właściwych w przedmiotowej sprawie „niemożliwe do zaakceptowania byłoby bezkrytyczne przekazanie osoby ściganej we wskazanych powyżej sytuacjach”¹¹⁵⁸. Powyższe stwierdzenia trudno uważać za przykład prounijnej wykładni prawa krajowego, raczej za praktyczne i intensywne zastosowanie zasady poszanowania wolności i praw człowieka jako warunku uczestnictwa Polski we współpracy pomiędzy państwami członkowskimi w sprawach karnych. Jedynym prounijnym akcentem było stwierdzenie, iż przedstawione powyżej przesłanki nie powinny być utożsamiane z „otwarcie sądowi orzekającemu w przedmiocie wykonania ENA drogi do prowadzenia szczegółowego postępowania dowodowego w kwestii winy osoby ściganej”. Trzeba w tym miejscu zauważyć, że jeśli TK przyjął taką skrajną propozycję, zniweczyłby cel i sens ENA, a jednocześnie stanowiłoby to naruszenie obowiązku efektywnej implementacji aktów unijnego prawa pochodnego.

W wyroku TK w sprawie Traktatu z Lizbony wprowadzona została zasada poszanowania tożsamości konstytucyjnej, w związku z powyższym pojawia się, podobnie jak w RFN, zagadnienie ustalenia relacji pomiędzy zasadą poszanowania wolności i praw człowieka a zasadą tożsamości konstytucyjnej. TK w punkcie III.2.1 uzasadnienia do tego wyroku stwierdził, iż „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 [...]”. Tak więc w sposób wyraźny zasada poszanowania wolności i praw człowieka została w przedmiotowym orzeczeniu zaliczona do tożsamości konstytucyjnej, podlegającej bezwzględnej ochronie w procesie integracji europejskiej. Jednocześnie TK nie sprecyzował treści tej zasady, w szczególności w kontekście porównywalnej ochrony na poziomie unijnym, w ramach której gwarantowana jest ochrona rdzenia wolności i praw człowieka. Doktryna orzecznicza w tym zakresie została uzupełniona rok później w wyroku TK, w którym dopuścił on kontrolę aktu prawa pochodnego w drodze skargi konstytucyjnej.

2.1. Polska formuła *Solange I*?

Przełomowym orzeczeniem dla kształtowania się zasady poszanowania konstytucyjnych wolności i praw człowieka jako warunku uczestnictwa państwa w UE był wyrok, w którym TK dopuścił kontrolę zgodności aktu prawa unijnego z Konstytucją. TK, dokonując interpretacji art. 188 Konstytucji, wskazał, iż skarga konstytucyjna powinna służyć efektywnej ochronie wolności i praw jednostek, wobec czego należy przyjąć, iż jej przedmiotem może być każdy, w tym unijny, akt normatywny, który był podstawą orzeczenia organu władzy państwowej o wolnościach i prawa jednostki. Takie stanowisko znajduje, zdaniem TK, „silne uzasadnienie w wartościach konstytucyjnych”¹¹⁵⁹. Ponadto przepisy Konstytucji dotyczące

¹¹⁵⁸ Wyrok TK w sprawie SK 26/08, teza III.2.4.

¹¹⁵⁹ Wyrok TK w sprawie SK 45/09, teza III.1.2; M. Kawczyńska, *Kontrola zgodności z Konstytucją aktów unijnego prawa pochodnego w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym*, [w:] red. S. Dudzik, N. Półtorak, *Prawo Unii Europejskiej...*, s. 234 i n.

wolności i praw „wyznaczają próg, który nie może ulec obniżeniu ani zakwestionowaniu na skutek wprowadzenia regulacji unijnych” i stanowią one jednocześnie granicę dla wykładni „przyjaznej dla prawa europejskiego”. W związku z tym zachowanie konstytucyjnego standardu ochrony wolności i praw jest granicą wyznaczającą zakres powierzenia organizacji międzynarodowej kompetencji. Wspomniana organizacja musi bowiem „zagwarantować prawa człowieka w zakresie porównywalnym z polską Konstytucją”. TK dokonał również wykładni pojęcia „porównywalnej ochrony”. Mianowicie owa „porównywalność dotyczy z jednej strony katalogu tych praw, a z drugiej strony zakresu dopuszczalnej ingerencji w te prawa”. Jednocześnie owa porównywalność nie oznacza identyczności, a jedynie zapewnienie ogólnego standardu na poziomie unijnym¹¹⁶⁰. Analizując powyższe wywody, należy stwierdzić przede wszystkim, iż konstytucyjny standard ochrony wolności i praw człowieka został określony jako nieprzekraczalny warunek integracji Polski w ramach każdej organizacji międzynarodowej. TK, podobnie jak dużo wcześniej FTK, dostrzegł jednak pewną specyfikę w zakresie funkcjonowania organizacji międzynarodowej, która nie jest państwem i nie może też zapewnić identycznej jak państwo ochrony praw człowieka. TK wzorem niemieckiej doktryny konstytucyjnej wprowadził kryterium „porównywalnej ochrony”.

W świetle powyższych tez zasada poszanowania wolności i praw człowieka stanowi niewątpliwie warunek członkostwa Polski w UE, jednocześnie TK w następnym punkcie uzasadnienia III.2.10 omawia zasadnicze elementy kształtowania się systemu ochrony praw podstawowych w ramach UE, opartego obecnie na trzech filarach – KPP, EKPCz oraz konstytucyjnych tradycjach państw członkowskich. Takie ukształtowanie systemu powoduje, iż zasadniczo występuje zbieżność aksjologiczna pomiędzy oboma porządkami prawnymi. Jest to więc jedynie podobieństwo, ale nie identyczność, która byłaby trudna do osiągnięcia ze względu na sposób tworzenia prawa unijnego oraz charakter tego porządku prawnego¹¹⁶¹.

W omawianym orzeczeniu zasada poszanowania konstytucyjnych wolności i praw człowieka jako warunek uczestnictwa państwa w UE znalazła również praktyczne zastosowanie, bowiem TK, mimo wprowadzenia wielu przesłanek mających zawęzić dopuszczalność kontroli aktów prawa unijnego z Konstytucją w drodze skargi konstytucyjnej, dokonał takiej kontroli. Prawem, które stanowiło wzorzec kontroli konstytucyjności, było prawo do sądu zawarte w art. 45 ust. 1 Konstytucji, tym razem także w związku z art. 78 Konstytucji (prawo do zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji) oraz prawo z art. 176 ust. 1 Konstytucji (zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego). Kwestionowany przez skarżącą art. 41 rozporządzenia nr 44/2001/WE 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”. Jednakże zarzuty skarżącej sprowadzały się do zakwestionowania standardu postępowania na etapie rozpoznania sprawy przed sądem pierwszej instancji, a nie dotyczyły braku możliwości wniesienia środka prawnego w odniesieniu do orzeczenia zapadłego w pierwszej instancji. Wobec tego TK postanowił umorzyć postępowanie w zakresie

¹¹⁶⁰ Wyrok TK w sprawie SK 45/09, teza III.2.9.

¹¹⁶¹ *Ibidem*, teza III.2.10; M. Bainczyk, *Konstytucyjna zasada poszanowania praw człowieka w procesie integracji europejskiej – od wspólnoty do zbieżności aksjologicznej*, [w:] red. L. Leszczenko, J. Szablicka-Żak, *Wybrane problemy ochrony praw człowieka w Polsce*, Wrocław 2016, s. 65 i n.

kontroli zachowania wzorca z art. 78 oraz z art. 176 ust. 1 Konstytucji na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 TKu z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia¹¹⁶².

Zarzuty dotyczące niewłaściwego ukształtowania postępowania w pierwszej instancji zostały natomiast zbadane w zakresie kontroli zgodności przedmiotowego przepisu rozporządzenia z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Istota zarzutów podniesionych w skardze konstytucyjnej sprowadzała się do naruszenia prawa skarżącej do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji w sprawie stwierdzenia wykonalności na terenie RP orzeczenia sądu zagranicznego, które zapadło przeciwko skarżącej. Dwa podstawowe zarzuty sformułowane przez skarżącą dotyczyły naruszenia prawa do wysłuchania oraz prawa do jawnego postępowania sądowego rozumianego w kontekście uczestnictwa strony w czynnościach procesowych.

Konkludując, TK wskazał, iż wyłączenie możliwości składania oświadczeń przez dłużnika w postępowaniu w pierwszej instancji realizuje istotne cele – efektywne dla wierzycieli wykonywanie orzeczeń sądowych oraz swobodny przepływ orzeczeń na terenie UE, nie ma charakteru arbitralnego i nie narusza prawa do sądu z art. 45 ust. 1 Konstytucji¹¹⁶³. Na marginesie należałoby dodać, iż w doktrynie prawa unijnego stosowane jest pojęcie wzajemnego uznawania orzeczeń, a nie swobodnego ich przepływu – nawet omawiana tutaj sprawa wraz z przesłankami wykonywalności orzeczenia zawartymi w rozporządzeniu nr 44/2011/WE wskazuje, iż nie ma tutaj miejsca na „swobodny przepływ orzeczeń”. Podobnie ze względu na charakter prawny UE jako organizacji międzynarodowej poprawnym pojęciem jest terytorium państw członkowskich, a nie „teren UE”.

Skarżąca podnosiła również naruszenia przez art. 41 zd. 2 rozporządzenia nr 44/2001/WE art. 32 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji. W odniesieniu do tego zarzutu TK również nie stwierdził niezgodności przepisu prawa unijnego z Konstytucją, gdyż wobec powyżej przedstawionych argumentów zróżnicowanie praw proceduralnych stron w pierwszej instancji postępowania jest dopuszczalne¹¹⁶⁴.

Podsumowując, należy stwierdzić, iż przedstawiony powyżej wyrok miał istotne znaczenie dla rozwoju zasady poszanowania konstytucyjnych wolności i praw człowieka jako warunku integracji Polski w UE: 1) TK stwierdził zbieżność, ale nie identyczność podstaw ustrojowych Polski i UE, dostrzegł rozwój ochrony praw podstawowych na poziomie unijnym, a także sformułował doktrynę porównywalnej ochrony wolności i praw człowieka na poziomie unijnym; 2) TK nie zastosował jednak zasady przychylności wobec integracji europejskiej, która w połączeniu z rozwojem ustrojowym na poziomie unijnym oraz doktryną porównywalnego standardu ochrony pozwoliłaby na wyłączenie możliwości kontroli aktów prawa unijnego pod ich kątem zgodności z wolnościami i prawami człowieka zawartymi w rozdz. II Konstytucji, chyba że doszło do naruszenia rdzenia praw konstytucyjnych; 3) TK nie wystąpił z pytaniem prejudycjalnym o dokonanie wykładni, ewentualnie kontroli ważności przepisu rozporządzenia, mimo iż sam stwierdził, że kontrola konstytucyjności aktu unijnego prawa pochodnego powinna mieć charakter subsydiarny – „Przed orzeczeniem o niezgodności aktu prawa pochodnego z Konstytucją należy się upewnić co do treści norm unijnego prawa pochodnego,

¹¹⁶² Wyrok TK w sprawie SK 45/09, teza III.5.5.

¹¹⁶³ *Ibidem*, teza III.6.7.

¹¹⁶⁴ *Ibidem*, teza III.7.

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”¹¹⁶⁵, TK nie wykorzystał jednak procedury z art. 267 TFUE; 4) polski TK dokonał natomiast szczegółowej kontroli zakwestionowanego przez skarżącą przepisu rozporządzenia unijnego w oparciu o wzorzec konstytucyjny zawarty w art. 45 ust. 1 Konstytucji; 5) dopiero w końcowej części uzasadnienia TK sformułował szczególne przesłanki dokonywania kontroli w drodze skargi konstytucyjnej aktów prawa pochodnego ze względu na ich uprzywilejowaną pozycję w systemie prawa polskiego, opartą m.in. na zasadzie przychylności wobec integracji europejskiej, szczególnej randze praw podstawowych w prawie UE oraz zasadzie lojalności państw członkowskich wobec UE; 6) TK w związku z powyższym stwierdził, iż skarżący musi należycie uprawdopodobnić, „że kwestionowany akt pochodnego prawa unijnego istotnie obniża poziom ochrony praw i wolności w porównaniu z tym, który gwarantuje Konstytucja”¹¹⁶⁶.

Wszystkie te powyżej zaprezentowane elementy prowadzą do konkluzji, iż TK przyjął doktrynę o porównywalnym standardzie ochrony praw człowieka, ale w ujęciu TK nie prowadzi ona do wyłączenia kontroli konstytucyjności w sposób analogiczny, jak to miało miejsce w orzeczeniu FTK *Solange II*, a następnie w orzeczeniu dotyczącym rynku bananów. Takie podejście TK dziwi, ponieważ sam odnosił się do tych orzeczeń FTK¹¹⁶⁷ oraz twierdził, iż „istnieją przesłanki do przyjęcia analogicznego podejścia przy kontroli zgodności konstytucyjności prawa unijnego w Polsce”¹¹⁶⁸. Przeciwnie – TK potwierdził sygnalizowaną uprzednio w wyroku dotyczącym Traktatu akcesyjnego możliwość kontroli aktów unijnego prawa pochodnego w drodze skargi konstytucyjnej. Nie można więc mówić o przyjęciu porównywalnego do niemieckiego rozwiązania, które opiera się przecież na formule – kontrola konstytucyjności jest wyłączona tak długo, jak długo zachowany jest na poziomie UE porównywalny standard ochrony. TK nie uznał kontroli konstytucyjności generalnie za niedopuszczalną, ustanowił jedynie tylko dodatkową przesłankę dopuszczalności skargi konstytucyjnej – mianowicie uprawdopodobnienie przez skarżącego, że kwestionowany akt pochodnego prawa unijnego istotnie obniża poziom ochrony praw i wolności w porównaniu z tym, który gwarantuje Konstytucja¹¹⁶⁹. W odniesieniu do powyższych tez TK można jako komentarz przytoczyć stanowisko A. Watsona wyrażone w dziele pt. *Legal Transplants* z 1974 r., iż prawo obce może wywierać istotny wpływ, nawet kiedy nie jest rozumiane właściwie¹¹⁷⁰. W tym kontekście, stanowisko W. Sadurskiego, iż sądy konstytucyjne państw Europy Środkowo-Wschodniej kontynuują narrację orzeczenia *Solange II*, pomijając w istocie rozwój doktryny FTK mający miejsce po wydaniu Traktatu z Maastricht, jest tylko częściowo trafne¹¹⁷¹, bowiem polski TK nie przejął to końca limitacyjnego, jeśli chodzi o właściwość krajowego sądu konstytucyjnego, charakteru orzeczenia *Solange II*. Można wątpić, czy sformułowanie

¹¹⁶⁵ *Ibidem*, teza III.2.6.

¹¹⁶⁶ *Ibidem*, teza III.8.5.

¹¹⁶⁷ *Ibidem*, teza III.8.2.

¹¹⁶⁸ *Ibidem*, teza III.8.4.

¹¹⁶⁹ *Ibidem*, teza III.8.5; por. M. Kawczyńska, *op. cit.*, s. 237.

¹¹⁷⁰ Za V. Perju, *op. cit.*, s. 1318.

¹¹⁷¹ W. Sadurski, *op. cit.*, s. 105.

jedynie dodatkowej przesłanki dopuszczalności jest wystarczającym wymogiem do ograniczenia kontroli aktów prawa pochodnego do sytuacji konfliktu „poważnie zagrażającego tożsamości polskiego porządku konstytucyjnego”¹¹⁷².

Powyżej przedstawione orzeczenie zostało poddane krytyce w nauce prawa. Prócz zastrzeżeń o charakterze zasadniczym S. Majkowska-Szulc wskazała m.in., iż TK naruszył w omawianej sprawie art. 27 pkt 2 ustawy o TK, w świetle którego uczestnikiem postępowania jest organ, który wydał zaskarżony akt normatywny. W postępowaniu w sprawie rozporządzenia unijnego takiego uczestnika nie było¹¹⁷³.

W sposób do pewnego stopnia nowatorski TK powołał się na poszanowanie wolności i praw człowieka oraz obywatela w wyroku dotyczącym ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację decyzji Rady Europejskiej w sprawie zmiany art. 136 TFUE. Tym razem ta zasada nie stanowiła ograniczenia dla uczestnictwa państwa w integracji europejskiej, a przesłankę dla otwarcia polskiego porządku prawnego. TK stwierdził bowiem, iż efektywna realizacja zadań państwa, w szczególności zadań związanych z ochroną praw człowieka, wymaga otwarcia polskiego porządku prawnego na prawo międzynarodowe. Powyższa interpretacja została oparta na deklaracji współpracy międzynarodowej zawartej w preambule do Konstytucji, a także na art. 5 Konstytucji. Zapewnienie wolności oraz praw człowieka i obywatela w tym kontekście zostało zdefiniowane jako cel, któremu służyć ma otwarcie krajowego porządku prawnego, *ergo* członkostwo w UE¹¹⁷⁴.

3. Wnioski

Zarówno w orzecznictwie FTK, jak i TK zasada poszanowania praw podstawowych stanowi istotny warunek uczestnictwa państwa w integracji europejskiej, przy czym zasada ta w kontekście integracji europejskiej rozwijana jest w doktrynie FTK od 1974 r. i w związku z tym jest przedmiotem migracji idei konstytucyjnych do wielu państw członkowskich, w tym Polski. W latach 1974–1992 zagadnienie to stanowiło centralny problem konstytucyjnoprawny, ale również współcześnie przedstawiciele nawet zdecydowanie proeuropejskiej doktryny prawa dopuszczają, po wyczerpaniu procedury z art. 267 TFUE, orzeczenie krajowego sądu konstytucyjnego, iż akt prawa pochodnego nie będzie stosowany na terytorium RFN w przypadku oczywistego naruszenia przez ten akt koniecznego w świetle UZ standardu ochrony praw podstawowych. I. Pernice wskazuje przy tym, iż wspomniany standard nie może być konstruowany wyłącznie na podstawie norm krajowego prawa konstytucyjnego, lecz także art. 6 TUE. Owa współodpowiedzialność krajowego sądu konstytucyjnego za sądową ochronę praw podstawowych na poziomie unijnym została podkreślona przez FTK również w postanowieniu w sprawie rynku bananów i służy ogólnej stabilizacji europejskiego porządku prawnego¹¹⁷⁵.

Pomimo stosowania brzmienia formuły *Solange II*, która może implikować pewnego rodzaju stan przejściowy, wyrok w sprawie Traktatu z Maastricht potwierdził trwałość

¹¹⁷² L. Garlicki, *Pozycja prawa wspólnotowego...*, s. 121.

¹¹⁷³ S. Majkowska-Szulc, *op. cit.*, s. 177 i n.

¹¹⁷⁴ Wyrok TK w sprawie K 33/12, teza III.6.4.1.

¹¹⁷⁵ I. Pernice, *Europäisches und nationales Verfassungsrecht...*, s. 185 i n.; M. Bainezyk, *Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego Niemiec w sprawie wspólnej organizacji rynku bananów...*, s. 46.

kontroli FTK w omawianym zakresie¹¹⁷⁶. Jednocześnie jednak zakres tej kontroli został ograniczony, gdyż FTK sformułował tezę, iż będzie ona przeprowadzana, gdy dojdzie do zasadniczego obniżenia standardu ochrony praw podstawowych. Wspomniana powyżej przesłanka jest w sposób zróżnicowany interpretowana w doktrynie i będzie najprawdopodobniej przedmiotem dalszych wypowiedzi orzeczniczych FTK.

Tabela 10. Porównanie zasady poszanowania praw podstawowych w orzecznictwie FTK i TK

Rozwój doktryny orzeczniczej	FTK	TK
1. Wprowadzenie zasady jako warunku integracji europejskiej	1974 r.	2005 r.
2. Zasada poszanowania praw podstawowych jako element tożsamości konstytucyjnej	Tak, od 1974 r.	Tak, od 2010 r.
3. Konieczność zagwarantowania porównywalnej ochrony praw na poziomie UE	Tak	Tak
4. Konieczność zagwarantowania ochrony rdzenia prawa	Tak	Tak
5. Kontrola aktów prawa pochodnego pod kątem zachowania konstytucyjnego standardu ochrony praw człowieka	Zasadniczo niedopuszczalna	Dopuszczalna
6. Przesłanka dokonywania kontroli aktów prawa pochodnego pod kątem zachowania zasady poszanowania praw podstawowych	„W uzasadnieniu pytania prawnego sądu krajowego lub w skardze konstytucyjnej musi zostać w sposób szczegółowy wywiedzione, iż konieczny poziom ochrony praw podstawowych nie jest gwarantowany na poziomie wspólnotowym”, orzeczenie w sprawie rynku bananów	„Kwestionowany akt pochodnego prawa unijnego istotnie obniża poziom ochrony praw i wolności w porównaniu z tym, który gwarantuje Konstytucja”, wyrok w sprawie SK 45/09

Źródło: opracowanie własne.

Ad 1. Zasada poszanowania praw podstawowych była wiodącym zagadnieniem orzecznictwa FTK w latach 1974–1992, ale po wprowadzeniu nowej klauzuli limitacyjnej czy zmian w prawie UE na podstawie Traktatu z Lizbony również nie uległa dezaktualizacji. W Polsce zasada ta była eksponowana w o wiele mniejszym zakresie w porównaniu z zasadą nadrzędności Konstytucji i zasadą suwerenności, ale m.in. wyrok w sprawie SK 45/09 wskazuje, iż doktryna może ulec rozwojowi w tym zakresie.

Ad 2. W doktrynie nie jest przy tym jasne, czy kontrola poszanowania standardu praw podstawowych ma charakter samodzielny, czy też stanowi element kontroli zachowania tożsamości konstytucyjnej. Biorąc pod uwagę, iż w świetle art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ w związku z art. 79 ust. 3 UZ poszanowanie godności ludzkiej będącej źródłem wolności i praw podstawowych stanowi element tejże tożsamości, można uznać, iż zachowanie wspomnianego standardu praw podstawowych należy do tożsamości konstytucyjnej¹¹⁷⁷. Należy przy tym

¹¹⁷⁶ P.M. Huber, *Die EU als Herausforderung...*, s. 350 i n.

¹¹⁷⁷ *Ibidem*, s. 349.

pamiętać, iż zasada poszanowania praw podstawowych w procesie integracji europejskiej była kształtowana równocześnie z zasadą poszanowania tożsamości konstytucyjnej, a pomiędzy owymi zasadami istnieje trwale powiązanie nie tylko materialne, a obecnie systematyczne (art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ w związku z art. 79 ust. 3 UZ), ale właśnie historyczne. W Polsce również zasada poszanowania wolności i praw człowieka została zaliczona przez TK w wyroku w sprawie Traktatu Lizbony do tożsamości konstytucyjnej.

Ad 3. i 4. Doktryna polska przejęła z orzecznictwa niemieckiego przesłanki wystarczające z punktu widzenia Konstytucji ochrony praw człowieka na poziomie unijnym, do których należy: porównywalny standard ochrony oraz ochrona rdzenia wolności lub prawa.

Ad 5. Istnieje istotna różnica pomiędzy doktryną FTK a TK w zakresie dopuszczalności kontroli aktów prawa pochodnego pod kątem zachowania zasady poszanowania praw podstawowych. W niemieckiej doktrynie kontrola ta jest zasadniczo niedopuszczalna od momentu wydania orzeczenia *Solange II*, w którym FTK stwierdził: „Jak długo, WE, a w szczególności orzecznictwo TS WE gwarantują skuteczną ochronę praw [...], która odpowiada zasadniczo koniecznej z punktu widzenia UZ ochronie praw podstawowych [...], FTK nie będzie wykonywał swojej władzy sądowej w odniesieniu do stosowania pochodnego prawa wspólnotowego [...], pytanie wnoszone na podstawie art. 100 ust. 1 UZ jest niedopuszczalne”. W Polsce TK dokonał natomiast takiej kontroli, po czym ustanowił dodatkową przesłankę dopuszczalności skargi konstytucyjnej na akt unijnego prawa pochodnego.

Ad 6. Przesłanki dokonywania kontroli aktów prawa pochodnego pod kątem zachowania zasady poszanowania praw podstawowych, stosowane przez oba Trybunały Konstytucyjne, mają charakter ogólny i pozostawiają Trybunałom szeroki zakres uznania w zakresie ich interpretacji, a w związku z tym budzą wątpliwości nauki prawa.

Zarówno w odniesieniu do FTK, jak i TK należy zwrócić uwagę na pewien paradoks jej rozwoju. W związku ze zbrodniami dokonywanymi w III Rzeszy, art. 1 UZ z 1949 r. wprowadzał zasadę poszanowania nienaruszalnej godności człowieka, która jest źródłem wielu praw i wolności wymienionych w dalszych artykułach UZ¹¹⁷⁸. Również europejskie idee integracyjne, w tym utworzenie na podstawie EKPCz ponadnarodowego systemu gwarantującego poszanowanie wolności i praw człowieka, były reakcją na tragiczne doświadczenia Europy z lat I i II wojny światowej oraz funkcjonowanie reżimów totalitarnych w Europie. W orzecznictwie FTK prawa podstawowe stały się natomiast od połowy lat 70. XX w. instrumentem ograniczenia uczestnictwa państwa w procesach integracji europejskiej, a FTK za jedno ze swoich podstawowych zadań uważa ochronę swoich obywateli przed działaniami instytucji unijnych. O pewnym dystansie FTK i sądów niemieckich w ogóle można również mówić w odniesieniu do orzecznictwa ETPCz¹¹⁷⁹.

¹¹⁷⁸ J.W. Tkaczyński, *op. cit.*, s. 52 i n.

¹¹⁷⁹ M. Bainczyk, *Stosowanie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka...*, s. 25 i n.

Natomiast w preambule do Konstytucji RP znajduje się następujące stwierdzenie:

[...] świadomi potrzeby współpracy ze wszystkimi krajami dla dobra Rodziny Ludzkiej, pomni gorzkich doświadczeń z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane [...]¹¹⁸⁰.

W świetle powyższych rozważań fundamentem obu ustrojów jest poszanowanie godności ludzkiej, a członkostwo w organizacjach międzynarodowych miało umacniać i rozwijać prawa jednostki, co zostało wyrażone również w wyroku TK w sprawie K 33/12. Jednakże zarówno w orzecznictwie FTK, jak i TK uderza brak zaufania do tychże organizacji oraz do innych państw członkowskich, zwłaszcza w zakresie współpracy sądowej w sprawach karnych. Wydaje się, iż podejście takie jest wyrazem pewnej niekonsekwencji, gdyż to przecież same państwa decydują o zakresie przekazywanych przez nie praw władczych i kompetencji. Jeśli uważają, iż brak jest konsensusu europejskiego co do zakresu ochrony wolności i praw człowieka w zakresie kompetencji przekazanych, to nie powinny tych kompetencji w ogóle przekazywać na poziom ponadnarodowy. Prowadzi to do wniosku, iż trybunały, dokonując kontroli aktów prawa pochodnego, w istocie nie akceptują do końca decyzji politycznych organów władzy ustawodawczej i wykonawczej co do zakresu przekazywanych kompetencji. Zasada poszanowania trójpodziału władzy powinna prowadzić natomiast do innego rozwiązania tego zagadnienia: 1) decyzja ustrojodawcy dotycząca warunków uczestnictwa państwa w procesie integracji – np. wprowadzenie klauzuli limitacyjnej do konstytucji; 2) decyzja polityczna podejmowana przez organy władzy ustawodawczej we współdziałaniu z organami władzy wykonawczej o zakresie przekazywanych praw władczych i kompetencji z zachowaniem zasad zawartych w klauzuli limitacyjnej, po rozważeniu ewentualnego braku konsensusu na poziomie unijnym w zakresie ochrony praw człowieka w danej dziedzinie podlegającej przekazaniu; 3) decyzja polityczna organów władzy ustawodawczej i wykonawczej w procedurze współpracy w sprawach związanych z integracją europejską odnośnie do konkretnego aktu prawa pochodnego; 4) kontrola trybunału konstytucyjnego podejmowana w wyjątkowej sytuacji naruszenia wolności lub praw człowieka, które byłoby efektem strukturalnej wady systemu ochrony praw podstawowych na poziomie unijnym.

¹¹⁸⁰ Por. K. Wójtowicz, *...świadomi potrzeby współpracy...*, s. 83 i n.

VI

Zasada demokracji i zasada suwerenności Narodu

W. Sadurski zatytułował następująco jeden z rozdziałów swojej książki poświęconej konstytucjonalizmowi europejskiemu *The Supremacy of EU Law and the Democracy Paradox*, a więc *Pierwszeństwo prawa UE i paradoks demokracji*. Wspomniany paradoks demokracji miał polegać na tym, iż państwa Europy Środkowo-Wschodniej postrzegały członkostwo w UE jako element stabilizujący dla ustroju demokratycznego¹¹⁸¹, po czym sądy konstytucyjne uczyniły z zasady suwerenności Narodu warunek utrudniający uczestnictwo państwa w integracji europejskiej¹¹⁸². Do podobnych spostrzeżeń w odniesieniu do RFN doszedł C.O. Lenz, wskazując, iż w przypadku tego kraju członkostwo we WE miało być swoistą gwarancją dla demokratycznego porządku prawnego i jednocześnie barierą dla powrotu dyktatury, ale w świetle orzecznictwa FTK, zwłaszcza wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony, członkostwo w UE stanowi dla demokracji zagrożenie¹¹⁸³. W obu jednak przypadkach można postawić pytanie, czy zarówno RFN, jak i nowe państwa członkowskie zdawały sobie sprawę z diametralnej zmiany, jaką w zakresie kompetencji konstytucyjnych organów władzy, zwłaszcza parlamentów, postrzeganych jako serce demokracji¹¹⁸⁴, niesie za sobą członkostwo w UE.

J. Kranz już dwa lata po przystąpieniu Polski do UE stwierdził, iż „uwikłanie procesów decyzyjnych w sieć powiązań międzynarodowych i międzynarodowego zarządzania stanowi wyzwanie dla tradycyjnie rozumianej roli państwa i jego suwerenności oraz klasycznej demokracji”¹¹⁸⁵. Wydaje się, iż owe zmiany są widoczne właśnie przy okazji kontroli konstytucyjności czy to traktatów rewizyjnych, czy to akcesyjnych, kiedy trybunały analizują liczbę, zakres i rodzaj przenoszonych na UE kompetencji, czy też rozstrzygają sprawy dotyczące relacji pomiędzy konstytucyjnymi organami władzy w zakresie spraw UE, dostrzegając przesunięcia kompetencji władczych, zwłaszcza na rzecz organów wykonawczych. Poniżej zostaną przedstawione najważniejsze tezy orzeczeń wydawanych przez FTK i TK w sprawach związanych z integracją europejską w związku z realizacją zasady demokracji i zasady

¹¹⁸¹ Ciekawie o pozytywnym wpływie na jakość demokracji w państwach członkowskich w ogóle M. Po-iares Maduro, *Passion and Reason in European Integration*, [w:] red. I. Pernice, R. Schwarz, *Europa in der Welt...*, s. 95 i n.

¹¹⁸² W. Sadurski, *op. cit.*, s. 103.

¹¹⁸³ C.O. Lenz, *op. cit.*, s. 78.

¹¹⁸⁴ Porównania do serca użył prezydent B. Komorowski w związku ze swoim wystąpieniem w Parlamencie ukraińskim 9 kwietnia 2015 r.

¹¹⁸⁵ J. Kranz, *Suwerenność w dobie przemian...*, s. 17.

suwerenności Narodu przede wszystkim na poziomie krajowym. Wydaje się przy tym, iż nie zawsze można określić te tezy jako przeciwstawne ideom towarzyszącym przystąpieniu państwa do UE. Przynajmniej niektóre z nich są efektem prób znalezienia akceptowanej z punktu widzenia jednostki równowagi pomiędzy procesami decyzyjnymi na poziomie unijnym i krajowym. J. Barcz stwierdza, iż problemem zasadniczym dla umocnienia legitymacji demokratycznej procesu integracji europejskiej jest właśnie mocniejsze powiązanie między państwami a UE, co może nastąpić także poprzez włączenie parlamentu krajowego w proces podejmowania decyzji dotyczących członkostwa państwa w UE. W kontekście przeprowadzanej poniższej analizy istotne jest następujące spostrzeżenie autora: „Zgoda panuje również co do tego, że powinny one [parlamenty narodowe – uwaga aut.] przede wszystkim koncentrować się na kontrolowaniu na szczeblu krajowym działań własnych rządów w sprawach UE, nie ingerując bezpośrednio w proces decyzyjny na szczeblu unijnym”¹¹⁸⁶. W niniejszej monografii prawa parlamentu w przedmiotowym zakresie są więc analizowane nie z punktu widzenia prawa UE, ale prawa konstytucyjnego, jako stosowanie zasady demokracji bądź suwerenności Narodu w ujęciu wewnętrznym.

Drugim istotnym zagadnieniem związanym z zasadą demokracji w procesie integracji europejskiej jest realizacja tej zasady na poziomie unijnym, określana w monografii jako zewnętrzny wymiar tej zasady konstytucyjnej. Oba wspomniane aspekty znalazły swój wyraz w niemieckiej klauzuli limitacyjnej: w świetle art. 23 ust. 1 zd. 1 UZ zasada demokracji powinna być realizowana na poziomie UE, a art. 23 ust. 1 zd. 3 w związku z art. 79 ust. 3 UZ – zasada demokracji stanowi element tożsamości konstytucyjnej niepodlegającej zmianie w procesie integracji europejskiej.

1. Zasada demokracji w orzecznictwie FTK

1.1. Pierwsze orzeczenia FTK – wymiar zewnętrzny zasady demokracji

Zasada demokracji mogłaby być już przedmiotem pierwszego z omawianych w niniejszej pracy orzeczeń, mianowicie postanowienia w sprawie prawa EWG. Krajowy sąd finansowy skierował do FTK pytanie prawne o zgodność z UZ art. 1 ustawy wyrażającej zgodę na TEWG w związku z art. 189 TEWG (art. 288 TFUE), który upoważnia Radę do wydawania ogólnie wiążących rozporządzeń ze skutkiem bezpośrednim także dla RFN, z zakazem wydawania przez organy wykonawcze rozporządzeń zmieniających ustawy, zawartym w art. 20 i art. 129 UZ¹¹⁸⁷. Jednakże wobec uznania pytania prawnego za niedopuszczalne, powyższa kwestia nie została rozstrzygnięta przez FTK.

W orzeczeniu *Solange I* znalazło się bardzo krótkie, ale dobitne odniesienie do realizacji zasady demokracji na poziomie wspólnotowym. FTK wyróżnił *essentiale* UZ, fundamentalne struktury, które tworzą tożsamość konstytucyjną i nie mogą podlegać relatywizacji również poprzez stosowanie art. 24 UZ. Do tych fundamentalnych struktur należy zasada poszanowania praw podstawowych. Brak katalogu praw podstawowych we Wspólnocie został powiązany z zagadnieniem poziomu demokratyzacji Wspólnoty. Katalog praw podstawowych powinien bowiem zostać przyjęty w sposób demokratyczny, a więc przez

¹¹⁸⁶ J. Barcz, *Główne kierunki reformy ustrojowej...*, s. 224 i n.

¹¹⁸⁷ Postanowienie FTK w sprawie prawa EWG, teza 33.

parlament posiadający bezpośrednią legitymację demokratyczną, wyłoniony w wyborach powszechnych, który posiada zarówno kompetencje prawotwórcze, jak i kontrolne na wzór organów parlamentarnych w państwach członkowskich. Powyższe tezy odnosiły się do ówczesnego stanu integracji europejskiej, o ściśle międzyrządowym charakterze, z dominującą pozycją Rady. FTK, który co prawda, wprost nie nawiązuje do pojęcia międzyrządowości, wskazuje na pożądaną kierunek rozwoju integracji europejskiej, wyraźnie posługując się przy tym określeniem przejściowej fazy integracji¹¹⁸⁸. W innym miejscu uzasadnienia, definiując EWG, stwierdza, iż jest to wspólnota swoistego rodzaju, znajdująca się w procesie postępującej integracji¹¹⁸⁹. Zgodnie z wywodami FTK w orzeczeniu *Solange I* proces ten powinien postępować w kierunku demokratyzacji procesu decyzyjnego. Antycypując przyszły rozwój niemieckiego prawa konstytucyjnego, można stwierdzić, iż omawiana wypowiedź FTK tworzy podstawy dla klauzuli gwarancji ustrojowych z art. 23 ust. 1 zd. 1 UZ, w której umieszczona została zasada demokracji. Pomimo iż FTK w omawianym postanowieniu wskazał na istotne braki w zakresie realizacji zasady demokracji na poziomie wspólnotowym, stwierdził, że do ustroju Wspólnoty, złożonej z państw demokratycznych, można odnieść zasady obowiązujące w demokratycznym państwie związkowym: w szczególności wyższy konstytucyjny standard ochrony praw podstawowych nie może być postrzegany jako szkodliwy dla WE opartej na porządku wolnościowo-demokratycznym¹¹⁹⁰.

Postulat spełnienia przez WE standardów demokratycznych został skrytykowany przez sędziów zgłaszających zdanie odrębne do postanowienia *Solange I*. Wskazali oni, iż ochrona praw podstawowych na poziomie Wspólnoty odpowiada standardowi ochrony przewidzianemu przez UZ, zwłaszcza dzięki orzecznictwu TS WE, który uznał prawa podstawowe za zasady ogólne prawa. W związku z tym uchwalenie wspólnotowego katalogu praw podstawowych jest zbędne, podobnie jak powiązanie zasady demokracji z zasadą ochrony praw podstawowych. Obydwie zasady nie są wymienne, lecz nawzajem się uzupełniają. Co prawda, urzeczywistnienie zasady demokracji w EWG mogłoby przyczynić się do mocniejszego uwzględnienia praw podstawowych, ale przez to ich sądowa ochrona nie stałaby się przecież zbędna¹¹⁹¹. Do tej opinii przychylił się E. Klein, wskazując, iż istnieje istotny związek pomiędzy wypływającym z zasady państwa prawnego wymogiem rozbudowania relacji odpowiedzialności i kontroli przez organ posiadający demokratyczną legitymację a zagwarantowaniem ochrony praw jednostek. Jednakże spełnienie tego postulatu nie może być postrzegane jako warunek *sine qua non*, gdyż dla ochrony jednostki, jak pokazuje to również doświadczenie RFN, podstawowe znaczenie ma sądowa ochrona jego praw¹¹⁹². W komentarzach do postanowienia *Solange I* wskazywano, iż ustrój organizacji międzynarodowej nie może odpowiadać ustrojowi państwa, a pełna legitymacja demokratyczna tejże organizacji doprowadziłaby w efekcie do podważenia suwerenności państwa¹¹⁹³. Podobne stanowisko wyrażane było w doktrynie, w której wskazywano, iż art. 24 ust. 1 UZ nie sta-

¹¹⁸⁸ Postanowienie FTK *Solange I*, teza 44.

¹¹⁸⁹ *Ibidem*, teza 41.

¹¹⁹⁰ *Ibidem*, teza 50.

¹¹⁹¹ *Ibidem*, teza 83.

¹¹⁹² E. Klein, *op. cit.*, s. 72 i n.

¹¹⁹³ U. Scheuner, *Der Grundrechtsschutz...*, s. 45.

nowi podstawy dla postulatów wzmocnienia legitymacji demokratycznej WE¹¹⁹⁴. Powyższa teza została w pewnym sensie przypomniana w wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony. Mianowicie sędziowski rozwój doktryny demokracji zapoczątkowany w latach 70. XX w. doprowadził do stworzenia sytuacji bez wyjścia: obecny poziom legitymacji demokracji UE jest niezadowolający, właściwa realizacja demokracji możliwa jest w europejskim państwie związkowym, ale przystąpienie do takiego państwa na gruncie UZ jest niemożliwe.

Wymogi co do spełnienia zasady demokracji zostały zrelatywizowane w postanowieniu *Solange II*. Ze względu na powiązanie praw podstawowych – zasad ogólnych prawa wspólnotowego – z gwarancjami zawartymi w konstytucjach państw członkowskich i EKPCz warunek w postaci uchwalenia na poziomie wspólnotowym katalogu praw podstawowych został uznany za spełniony. W międzyczasie bowiem wszystkie państwa członkowskie przystąpiły do EKPCz, co było przedmiotem decyzji parlamentów krajowych, a Parlament Europejski uchwalił 5 maja 1977 r. wraz z Radą i Komisją Wspólną deklarację, która z punktu widzenia wyżej wspomnianego wymogu może zostać oceniona jako wystarczające uznanie ze strony Parlamentu dla obowiązującego katalogu praw podstawowych. W orzeczeniu *Solange II* FTK w następujący sposób zdystansował się do tez swojego orzeczenia z 29 maja 1974 r.: „[...] stanowi ono element opisu ówczesnego stanu integracji europejskiej. Powodem dla takiego stwierdzenia była w sposób oczywisty idea, iż ochrona praw podstawowych powinna rozpoczynać się już na etapie становienia prawa, a odpowiedzialność parlamentarna stanowi odpowiedni środek ochrony. Nie miało ono natomiast na celu ustanowienie konstytucyjnoprawnego wymogu, by zmienić ten stan rzeczy, zanim mogłoby dojść do ograniczenia władzy sądowej FTK w odniesieniu do pochodnego prawa, sprawowanej w ramach postępowania z art. 100 ust. 1 UZ”¹¹⁹⁵.

O ile z punktu widzenia uczestnictwa RFN w postępującej integracji europejskiej można pozytywnie ocenić relatywizację wymogu funkcjonowania na poziomie wspólnotowym parlamentu posiadającego bezpośrednią legitymację demokratyczną, to uzasadnienie owej relatywizacji jest bardzo słabe. Fakt, iż państwa członkowskie stały się stronami EKPCz jedynie pośrednio może wpływać na standard ochrony praw podstawowych we Wspólnocie, a zgoda na związanie się tą umową przez parlamenty krajowe w celu realizacji zasady demokracji na poziomie WE nie ma większego znaczenia. Podobnie jak przyjęcie niewiążącej prawnie deklaracji, która ma znaczenie jedynie polityczne, a której nie da się porównać z aktem normatywnym uchwalonym przez parlament, zawierającym katalog praw podstawowych. Nie przekonuje również argumentacja, iż wywody dotyczące braku demokratyzacji były jedynie opisem stanu faktycznego. Nasuwa się bowiem od razu pytanie, czy uzasadnienie orzeczenia ma na celu jedynie opis *status quo*? W praktyce część deskryptywna prowadzi do sformułowania wniosków, jakie kroki są konieczne w celu zmiany *status quo*.

1.1.1. Zewnętrzny wymiar zasady demokracji w orzeczeniach wydanych po 1992 r.

Pomimo wprowadzenia w 1992 r. klauzuli gwarancji ustrojowych, w świetle której RFN może uczestniczyć w UE realizującej zasadę demokracji, sposób realizacji tej zasady na poziomie UE nie był zasadniczo przedmiotem orzecznictwa FTK. Wynikało to niewątpliwie

¹¹⁹⁴ P.M. Huber, *BVerfG, EuGH...*, s. 229.

¹¹⁹⁵ Postanowienie FTK *Solange II*, teza 129.

z tego, iż po 1992 r. FTK podjął się interpretacji zasady demokracji na skutek wniesienia skarg konstytucyjnych o naruszenie art. 38 ust. 1 UZ – prawa wyborczego do Bundestagu, oraz z kierunku interpretacji tej zasady – to naród zamieszkujący państwo członkowskie jest podmiotem legitymizującym procesy decyzyjne na poziomie unijnym, wobec czego parlament krajowy musi zachować swoją pozycję ustrojową, m.in. wpływ na proces przekazywania praw władczych na poziom unijny. W świetle też zarówno wyroków dotyczących kolejnych traktatów rewizyjnych, jak i orzeczeń dotyczących środków przyjmowanych w związku ze stabilizacją strefy euro, zasada demokracji uzyskuje wymiar ochronny w stosunku do ustroju państwa członkowskiego, a fundamentalnym organem zapewniającym legitymację procesów demokratycznych jest Bundestag. Stąd realizacja zasady demokracji na poziomie unijnym ma jedynie charakter uzupełniający, a sposób jej realizacji nie jest zasadniczo przedmiotem zainteresowania FTK. W związku z powyższym w literaturze wskazuje się, iż zasada ta ma podobny potencjał do zasady poszanowania praw podstawowych, jeśli chodzi o oddziaływanie na system prawa unijnego¹¹⁹⁶.

Zdaniem FTK intensyfikacja procesu przekazywania zadań i kompetencji na poziom UE będzie wymagała uzupełnienia legitymacji demokratycznej wywodzonej od parlamentów krajowych o legitymację tworzoną przez Parlament Europejski. Dobór słownictwa wskazuje przy tym wyraźnie, iż Parlament Europejski jedynie uzupełnia legitymację demokratyczną wywodzoną zasadniczo od parlamentu krajowego (niem. *eine Repräsentation der Staatsvölker durch ein europäisches Parlament hinzutreten* [podkreślenie aut.] *zu lassen, von der ergänzend eine demokratische Abstützung* [podkreślenie aut.] *der Politik der Europäischen Union ausgeht*)¹¹⁹⁷. Parlament Europejski w świetle wywodów FTK odgrywa rolę wspierającą, która jednak w miarę postępu integracji europejskiej powinna wzrastać, a FTK uważa rozbudowę demokratycznych podstaw UE za konieczną. W miarę postępów integracji Parlament Europejski nie będzie jednak zastępował parlamentu krajowego, a oba organy będą kumulatywnymi źródłami legitymacji demokratycznej dla działań władczych na poziomie UE¹¹⁹⁸.

W kontekście rozbudowy „własnej” legitymacji demokratycznej Unii, FTK wspominał o wprowadzonej przez Traktat z Maastricht instytucji obywatelstwa UE. Jednakże znaczenie tworzonej legitymacji demokratycznej opartej na obywatelach UE uzależnił od istnienia faktycznych przesłanek dla życia demokratycznego na poziomie unijnym, polegających na ścieraniu się sprzecznych interesów, sił i idei społecznych, co prowadzi do krystalizacji celów politycznych. Wspomniane powyżej przesłanki europejskiego życia politycznego mogą zostać wytworzone dopiero w przyszłości, a przyczynić się mogą do tego partie, związki, media jako czynniki procesu przekazywania informacji, koniecznych do powstania europejskiej opinii publicznej¹¹⁹⁹. W literaturze zwraca się uwagę, iż FTK dużą wagę przywiązuje do przedstawionych powyżej pozaprawnych przesłanek funkcjonowania demokracji, jednocześnie wskazując w nawiązaniu do idei H. Hellera, iż ich zaistnienie jest możliwe zasadniczo, jeśli zachodzi homogeniczna świadomość i wspólna podstawa do dyskusji¹²⁰⁰.

¹¹⁹⁶ D. Thüerer, *op. cit.*, s. 129 i n.

¹¹⁹⁷ Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Maastricht, teza 97.

¹¹⁹⁸ I. Winkelmann, *op. cit.*, s. 46 i n.

¹¹⁹⁹ Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Maastricht, tezy 98–99.

¹²⁰⁰ H.P. Ipsen, *Zehn Glossen...*, s. 6.

Prócz więc przesłanek o charakterze organizacyjnym – stworzenie przestrzeni do dialogu społeczno-politycznego – konieczne jest zaistnienie przesłanki o charakterze emocjonalnym, tzw. *we-feeling* podmiotów władzy zwierzchniej, sprawowanej w omawianym przypadku przez instytucje unijne¹²⁰¹. Ze względu na brak wspólnej identyfikacji podmiotów, która przyjąłaby formę narodu europejskiego, a którego budowa jest kwestią nieokreślonej bliżej przyszłości, to właśnie parlamenty krajowe są podstawowymi źródłami legitymacji demokratycznej w ramach UE¹²⁰². W związku z powyższymi tezami można stwierdzić, iż już w wyroku w sprawie Traktatu z Maastricht doszło do zarysowania trudnego do przezwyciężenia konfliktu, który został skryształizowany w wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony, mianowicie legitymacja demokratyczna w UE jest niewystarczająca, bo brak jest narodu europejskiego. Powstanie narodu europejskiego przyczyniłoby się natomiast do zmiany charakteru demokracji w UE i mogłoby doprowadzić do stworzenia państwa europejskiego. Efekt tych procesów w postaci utworzenia państwa europejskiego nie mieści się jednak w obecnych ramach konstytucyjnych. Konieczny byłby w tym wypadku nowy akt ustrojodawczy podjęty w drodze art. 146 UZ.

W dwóch ostatnich tezach uzasadnienia wyroku w sprawie Traktatu z Maastricht FTK wskazał na konieczność powiązania efektywności UE z realizacją zasady demokracji na poziomie unijnym, co według niego znalazło wyraz w nowelizacji UZ poprzez wprowadzenie do niej art. 23, w którym to rozwój UE został powiązany z poszanowaniem zasad wymienionych w art. 23 ust. 1 zd. 1 UZ, w tym zasady demokracji. W związku z powyższym decydujące znaczenie dla FTK, zarówno z perspektywy traktatowej, jak i konstytucyjnej, ma rozbudowa demokratycznych podstaw Unii, która powinna towarzyszyć dalszej integracji, tak by w procesie tym została zachowana żywa demokracja w państwach członkowskich¹²⁰³. Zakończenie wywodów w uzasadnieniu mogło być do pewnego stopnia interpretowane jako otwarcie FTK na rozwój demokracji na poziomie unijnym, co jednak nie oznaczało porzucenia tezy o istnieniu zasadniczej legitymacji demokratycznej na poziomie krajowym. Parlament Europejski w świetle wywodów FTK odgrywa rolę wspierającą, która jednak w miarę postępu integracji europejskiej powinna wzrastać, gdyż FTK uważa przecież rozbudowę demokratycznych podstaw UE za konieczną. W miarę postępów integracji Parlament Europejski nie będzie jednak zastępował parlamentu krajowego, a oba organy będą kumulatywnie źródłami legitymacji demokratycznej dla działań władczych na poziomie UE¹²⁰⁴.

Rozwój wykładni zasady demokracji w tym kierunku jeszcze nie nastąpił, bowiem w uzasadnieniu wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony nadal centralną rolę odgrywa parlament krajowy – Bundestag, którego pozycja ustrojowa podlega daleko idącej ochronie przez FTK. Jednakże w porównaniu z wyrokiem w sprawie Traktatu z Maastricht, wywody dotyczące realizacji zasady demokracji na poziomie unijnym są o wiele bardziej obszerne, aczkolwiek praktycznie w każdej tezie FTK podkreśla, iż podmiotem legitymującym może być wyłącznie naród funkcjonujący w ramach państwa członkowskiego.

¹²⁰¹ I. Winkelmann, *op. cit.*, s. 42.

¹²⁰² D.H. Scheuing, *Deutsches Verfassungsrecht und europäische Integration*, [w:] red. P.-Ch. Müller-Graff, Ch. Ritzer, *op. cit.*, s. 187 i n.

¹²⁰³ Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Maastricht, tezy 164–165.

¹²⁰⁴ I. Winkelmann, *op. cit.*, s. 46 i n.

Konstytucyjnoprawne wymogi wypływające z zasady demokracji co do struktury organizacyjnej i procesów decyzyjnych w UE zależą od tego, w jakim zakresie zadania władcze zostają przeniesione na UE i jak wysoki jest stopień politycznego usamodzielnienia przy wykonywaniu tych praw władczych. Wzmocnienie integracji może być niekonstytucyjne, jeśli poziom legitymacji demokratycznej nie będzie odpowiadał zakresowi i znaczeniu ponadnarodowej władzy zwierzchniej. Jak długo zachowana zostaje zasada kompetencji powierzonych w ramach powiązania suwerennych państw współpracujących ze sobą na podstawie zasady międzyrządowości, tak długo wystarcza zasadniczo legitymacja poprzez parlamenty krajowe i rządy narodowe, uzupełniona i wsparta przez bezpośrednio wybrany Parlament Europejski¹²⁰⁵.

W świetle art. 23 ust. 1 zd. 1 UZ, jeśli chodzi o realizację przez UE zasad demokratycznych, nie jest wymagana strukturalna zgodność z zasadami ustrojowymi zawartymi w UZ. Konieczne jest jednak, by stopień spełnienia zasad demokracji odpowiadał statusowi i funkcji UE. Zasada demokracji jest bowiem zasadniczo otwarta na uwarunkowania organizacji ponadnarodowej, co nie oznacza jednak dopasowania jej treści normatywnej do faktycznych uwarunkowań, a raczej zapewnienie demokracji skuteczności także w zmienionych okolicznościach. UE może więc poszukiwać uzupełnienia legitymacji demokratycznej poprzez dodatkowe nowe formy procesów decyzyjnych, spełniające wymogi transparentności oraz udziału w nich podmiotów zainteresowanych. Co prawda, wyłącznie deliberatywny udział obywateli i ich organizacji w sprawowaniu władzy politycznej nie może zastąpić legitymacji demokratycznej pochodzącej z wyborów i głosowań. Jednakże elementy demokracji partycypacyjnej mogą w tym zakresie pełnić funkcję uzupełniającą¹²⁰⁶.

W wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony FTK, usprawiedliwiając niejako swoje sceptyczne podejście do możliwości wytworzenia przez Parlament Europejski legitymacji demokratycznej, wskazał na niedostateczne wykształcenie się ogólnoeuropejskiej opinii publicznej, która to opinia w państwie w sposób istotny wpływa na działanie organów władczych. W UE debata dotycząca zarówno zagadnień merytorycznych, jak i personalnych zamyka się w przestrzeni państwa narodowego, tego samego języka, kultury i historii. W związku z powyższym, a także zasadą pomocniczości z art. 23 ust. 1 zd. 1 UZ uzasadnione jest ograniczenie przekazywania i wykonywania praw władczych przez UE w obszarach istotnych zarówno dla rozwoju osobistego jednostki, jak i rozwoju społecznego¹²⁰⁷. K.F. Gräditz, Ch. Hillengruber zauważają w kontekście powyższej tezy, iż jest całkiem zrozumiałe, że obywatel jako aktor uczestniczący w publicznej debacie politycznej posiada również podmiotowe prawo do przeciwdziałania takim przesunięciom kompetencyjnym, które powodowałyby, iż debata ta straciłaby na swoim merytorycznym znaczeniu¹²⁰⁸.

Jednakże powyższa okoliczność nie była podstawową przesłanką uznania, iż Parlament Europejski nie może stanowić samodzielnie wystarczającego źródła legitymacji demokratycznej. Głównym argumentem FTK był brak zachowania zasady równości praw wyborczych. FTK uznał bowiem, iż demokrację charakteryzuje przede wszystkim równość praw wszyst-

¹²⁰⁵ Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Lizbony, teza 262.

¹²⁰⁶ *Ibidem*, tezy 266, 272.

¹²⁰⁷ Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Lizbony, teza 251; podobnie, pomimo swojego prounijnego nastawienia P.M. Huber, *Europäisches und nationales Verfassungsrecht...*, s. 207 n.

¹²⁰⁸ K.F. Gräditz, Ch. Hillengruber, *op. cit.*, s. 880.

kich obywateli – w tym wypadku obywateli UE – która musi zostać ściśle uwzględniona w składzie organu wyłanianego w drodze wyborów, czyli Parlamentu Europejskiego. Jak wiadomo, rozwiązania dotyczące składu Parlamentu Europejskiego, przyjęte w Traktacie z Lizbony, nie są oparte na wspomnianej powyżej zasadzie równości, a na zasadzie degresywnej proporcjonalności. Zasada ta jest wynikiem kompromisu zawartego przez państwa założycielskie już w odniesieniu do Zgromadzenia Parlamentarnego WE. W praktyce zasada degresywnej proporcjonalności skutkuje tym, iż moc głosu obywatela Malty jest o wiele większa niż obywatela Francji czy RFN. Tenże brak proporcjonalności, jeśli chodzi o siłę głosów wyborców odpowiednio z małych i dużych państw członkowskich, został uznany przez FTK za główną wadę porządku ustrojowego UE w zakresie zasady demokracji¹²⁰⁹.

Stanowisko FTK było przedmiotem krytyki doktryny prawa. Ch. Tomuschat stwierdza, iż podmioty posiadające strukturę federalną nie muszą uwzględniać postulowanej przez FTK równości głosów. W RFN Bundesrat na podstawie art. 51 UZ oparty jest na zasadzie degresywnej proporcjonalności, a w Stanach Zjednoczonych z każdego stanu, bez względu na jego wielkość, wybieranych jest dwóch senatorów. Prawdą jest, iż w obu przypadkach chodzi o tzw. drugie izby, ale przynajmniej w Stanach Zjednoczonych Senat posiada ogromny wpływ na politykę tego państwa. Ten sam autor wskazuje, iż stanowisko FTK nie tylko może być postrzegane jako wyraz imperializmu ustrojowego RFN, ale także jako przeszkoda w procesie demokratyzacji organizacji międzynarodowych, zyskujących tak czy inaczej coraz większe kompetencje¹²¹⁰.

Kolejną istotną, zdaniem FTK, wadą, która powoduje, iż zasada demokracji nie może być w pełni zrealizowana poprzez uczestnictwo Parlamentu Europejskiego w procesach decyzyjnych na poziomie unijnym, jest to, że nie posiada on wystarczającego wpływu na skład Komisji¹²¹¹. C.O. Lenz w odpowiedzi na te zarzuty wskazuje na prawo odrzucenia całego składu Komisji przez Parlament Europejski oraz na art. 17 ust. 7 TUE, w świetle którego Rada przy ustalaniu składu Komisji musi wziąć pod uwagę wyniki wyborów do Parlamentu Europejskiego – w ten sposób wyborcy europejscy uzyskują wpływ na skład unijnej instytucji wykonawczej. Ponadto posiadają oni również wpływ pośredni poprzez wybór swoich przedstawicieli do parlamentów krajowych na działanie przedstawicieli rządu w ramach Rady¹²¹².

Biorąc pod uwagę wskazane powyżej wady, FTK stwierdził, iż istniejący deficyt demokracji w UE nie może zostać uzupełniony na podstawie postanowień Traktatu z Lizbony¹²¹³. Zdanie to doskonale wyraża perspektywę przyjętą przez FTK. Jest to perspektywa

¹²⁰⁹ Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Lizbony, tezy 214, 279–282; M. Balczyk, *Zasada demokracji jako źródło warunków uczestnictwa Republiki Federalnej Niemiec w UE – wyrok niemieckiego Bundesverfassungsgericht w sprawie Traktatu z Lizbony (cz. II)*, EPS 2013, nr 9, s. 27; na wyraźnie polemiczny w tym zakresie charakter też wyroku czeskiego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2009 r., Pl. ÚS 29/09, wskazuje M. Wendel, *Lisbon Before the Courts...*, s. 117 i n.

¹²¹⁰ Ch. Tomuschat, *Lisbon – Terminal of the European Integration Process?*..., s. 275 i n.; C.D. Classen w tym kontekście wskazuje na rozwiązania w Wielkiej Brytanii oraz Hiszpanii, *idem, Legitime Stärkung...*, s. 881 i n., s. 883; podobnie C.O. Lenz, *op. cit.*, s. 79 i n.

¹²¹¹ Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Lizbony, teza 288.

¹²¹² C.O. Lenz, *op. cit.*, s. 80.

¹²¹³ Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Lizbony, teza 289.

państwowości niemieckiej, nieuwzględniająca specyfiki europejskich procesów integracyjnych. Takie podejście jest nie tylko niezgodne z ideą integracji, ale również zasadą równouprawnienia państw członkowskich¹²¹⁴. N. Lammert, wyliczając liczne rozwiązania wprowadzone przez Traktat z Lizbony, a mające na celu wzmocnienie realizacji zasady demokracji w UE zarówno poprzez wzmocnienie pozycji Parlamentu Europejskiego, jak i parlamentów krajowych, które, dzięki zmianom wprowadzonym przez traktat rewizyjny, przekształciły się z obserwatorów we współuczestników unijnych procesów decyzyjnych, zwrócił uwagę, iż niektóre rozwiązania wprost odpowiadają wymogom sformułowanym przez FTK we wcześniejszych orzeczeniach. Chodzi tutaj m.in. o wprowadzenie zasady demokracji przedstawicielskiej, postulowane w wyroku w sprawie Traktatu z Maastricht, czy umieszczenie przepisu dotyczącego parlamentów krajowych przed przepisem dotyczącym Parlamentu Europejskiego¹²¹⁵.

M. Wendel stwierdza, iż FTK nie uwzględnia form realizacji demokracji w podmiotach zarządzanych wielopoziomowo. Stanowisko FTK jest w tym zakresie oparte na dychotomii: albo integracja w ramach stowarzyszenia suwerennych i w pełni demokratycznych państw, w których narody pozostają jedynymi podmiotami demokracji, albo członkostwo w państwie federalnym, co wymagałoby zmiany podmiotu legitymacji demokratycznej i nie jest możliwe w ramach obowiązującej UZ¹²¹⁶.

1.2. Wyroki w sprawie Traktatu z Maastricht i w sprawie Traktatu z Lizbony – wymiar wewnętrzny zasady demokracji

W pierwszym okresie orzecznictwa FTK, tj. do momentu utworzenia UE, zasada demokracji nie odgrywała istotnej roli jako element współkształtujący warunki uczestnictwa RFN w integracji europejskiej. Do radykalnej zmiany w tym zakresie doszło w związku z Traktatem z Maastricht. Na ową zmianę wpłynęły co najmniej trzy czynniki. Po pierwsze kontrola konstytucyjności wspomnianego powyżej traktatu została uruchomiona wskutek skarg konstytucyjnych, w których podnoszono m.in. naruszenie prawa wyborczego skarżących z art. 38 ust. 1 UZ. Jeśli więc FTK uznał, iż skargi powyższe są w ogóle dopuszczalne, to zarzuty w nich sformułowane wymuszały kierunek kontroli dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny. Musiała ona zostać powiązana z ewentualnym naruszeniem prawa wyborczego skarżących, koniecznego do realizacji zasady demokracji. Natomiast konstytucyjna zasada demokracji wymaga zachowania przez Bundestag pozycji konstytucyjnego organu podejmującego zasadnicze dla warunków życia obywatela RFN decyzje w sferze politycznej i prawnej. Drugim czynnikiem prowadzącym do aktualizacji zasady demokracji w warunkach integracji europejskiej były przemiany w zakresie formy ustrojowej integracji europejskiej – próby przejścia od funkcjonalnej integracji gospodarczej do integracji politycznej, a zwłaszcza znacznego poszerzenia zakresu kompetencji realizowanych w sferze prawodawstwa, co automatycznie wpływało na wspomnianą powyżej pozycję Bundestagu. *Last but not least* wzrost zainteresowania zasadą demokracji jako elementem współkształ-

¹²¹⁴ C.O. Lenz, *op. cit.*, s. 80.

¹²¹⁵ N. Lammert, *op. cit.*, s. 47–48.

¹²¹⁶ M. Wendel, *Lisbon Before the Courts...*, s. 119; M. Balczyk, *Zasada demokracji jako źródło warunków uczestnictwa Republiki Federalnej Niemiec w UE (cz. II)...*, s. 31.

tującym warunki członkostwa państwa w UE uzasadniony jest w świetle nowej klauzuli integracyjnej wprowadzonej do UZ w 1992 r. Jak już wspomniano, zasada demokracji została umieszczona zarówno w tzw. klauzuli gwarancji ustrojowych z art. 23 ust. 1 zd. 1 UZ, jak i w klauzuli ochrony państwowości – art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ w związku z art. 79 ust. 3 UZ i art. 20 ust. 1 i 2 UZ. Należy przy tym również wskazać, iż sama nowelizacja konstytucji związana z ratyfikacją Traktatu z Maastricht wyprzedzała niejako te wywoły FTK, gdyż art. 23 UZ potwierdzał i rozwijał prawa Bundestagu do udziału w procesach decyzyjnych dotyczących członkostwa RFN w UE.

Pierwsze obszernie wywoły dotyczące realizacji zasady demokracji w warunkach integracji europejskiej zostały zawarte w wyroku dotyczącym Traktatu z Maastricht, który w związku z tym może zostać uznany za „kamień milowy” orzecznictwa w tym zakresie. Następnie ta linia orzecznicza została w sposób istotny rozbudowana w wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony, który *nota bene* został poddany kontroli również wskutek skarg konstytucyjnych, w których skarżący podnosili naruszenie ich praw wyborczych z art. 38 ust. 1 UZ.

Wywoły FTK w wyroku w sprawie Traktatu z Maastricht rozpoczynają się od stwierdzenia, iż prawo obywatela RFN zawarte w art. 38 ust. 1 UZ do udziału poprzez akt wyborczy w legitymowaniu władzy państwowej i wywieraniu wpływu na jej wykonywanie, w zakresie zastosowania art. 23 UZ wyklucza pozbawienie znaczenia tego prawa w takim stopniu, iż zostanie naruszona zasada demokracji, uznana na podstawie art. 79 ust. 3 w związku z art. 20 ust. 1 i 2 UZ za zasadę nienaruszalną. Do nienaruszalnego w świetle art. 79 ust. 3 UZ rdzenia zasady demokracji należy wykonywanie zadań i kompetencji państwa, oparte na woli narodu, które będzie przedmiotem odpowiedzialności przed tym narodem. Decydujące znaczenie ma przy tym osiągnięcie pewnego poziomu legitymacji. Powyżej przedstawioną relację przypisania pomiędzy wolą narodu a sprawowaną władzą publiczną można jednak wytworzyć poprzez zastosowanie różnych form legitymacji, przy czym w UE nie da się wytworzyć legitymacji demokratycznej w tej samej formie co w ramach konstytucji państwowej¹²¹⁷.

Na obecnym etapie integracji zasada demokracji tworzy ograniczenie dla rozszerzania zadań i kompetencji UE. W szczególności konieczna jest kontrola procesu przekazywania praw władczych na poziom unijny. Przewaga bowiem zadań i kompetencji po stronie europejskiego połączenia państw doprowadziłaby do trwałego osłabienia demokracji na poziomie państwowym, a w takiej sytuacji parlamenty krajowe nie mogłyby stanowić źródła wystarczającej legitymacji dla wykonywania przez UE praw władczych¹²¹⁸.

W świetle przedstawionych powyżej tez zawartych w wyroku dotyczącym Traktatu z Maastricht podstawowym źródłem legitymacji demokratycznej dla wykonywania władzy ponadnarodowej są narody funkcjonujące w ramach państwa i parlamenty krajowe, które czerpią swoją legitymację demokratyczną z aktu wyborczego dokonanego przez obywatela RFN.

R.Ch. van Ooyen zwraca uwagę, iż nawet jeśli akceptuje się pojmowanie demokracji w kategorii zakazu „pozbawienia znaczenia” parlamentu krajowego lub „odpaństwowienia”, to zarzuty deficytu demokracji powinny móc zostać odparte poprzez wskazanie na rosnące znaczenie własnych, unijnych źródeł legitymacji demokratycznej – w szczególności rozszerzenie kompetencji prawotwórczych Parlamentu Europejskiego. FTK tego argumentu

¹²¹⁷ Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Maastricht, tezy 91–92.

¹²¹⁸ *Ibidem*, teza 100.

w ogóle nie wziął pod uwagę, gdyż w wyroku tym konsekwentnie postrzega UE w kategoriach organizacji międzynarodowej, opartej na prawie międzynarodowym¹²¹⁹.

W związku z zasadniczą rolą parlamentu krajowego w realizacji zasady demokracji w procesie integracji europejskiej, FTK dokonał kontroli, czy transfer praw władczych na poziom unijny nie powoduje utraty tej roli przez Bundestag. W tym zakresie FTK posłużył się m.in. pojęciem zadań i kompetencji o istotnym znaczeniu.

FTK stwierdził, iż biorąc pod uwagę zakres zadań i kompetencji przekazanych na podstawie TUE organom europejskim, należy stwierdzić, iż Bundestagowi pozostawiono „jeszcze” wystarczające zadania i kompetencje o istotnym znaczeniu politycznym. Ponadto traktat wyznacza wystarczająco jasno granicę dynamicznego rozwoju integracji, która gwarantuje równowagę pomiędzy podejmowaniem decyzji w ramach powiązania państw opartego na metodzie międzyrządowej z zastrzeżeniem decyzji na rzecz Bundestagu, jak również jego prawami do współdecydowania w sprawach europejskich¹²²⁰. W nawiązaniu do powyższego stwierdzenia FTK zanalizował gwarancje zachowania wystarczających kompetencji przez Bundestag w odniesieniu do: 1) udziału RFN w unii walutowej¹²²¹, 2) zakresu przekazanych praw władczych w innych sprawach z uwzględnieniem specyfiki traktatowego prawa unijnego; zasady kompetencji powierzonych, zasady pomocniczości i zasady proporcjonalności.

W literaturze wskazuje się, iż FTK w wyroku w sprawie Traktatu z Maastricht, stosując formułę znaczenia – zadania i kompetencje o istotnym znaczeniu (niem. *Substanzformel*) – nie określił, jakie zadania i kompetencje powinny zostać pozostawione Bundestagowi. Wydaje się jednak, iż istotna jest jakość tych zadań i kompetencji, a nie ich liczba¹²²². Zakres kompetencji, które nie podlegają przekazaniu, został natomiast doprecyzowany w wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony.

Wyrok w sprawie Traktatu z Lizbony stanowi kontynuację i intensywne rozwinięcie doktryny orzeczniczej FTK w zakresie interpretacji zasady demokracji w procesie integracji europejskiej. Interpretacja owej zasady była drugim obok ochrony państwowości i tożsamości konstytucyjnej zasadniczym elementem konstrukcyjnym uzasadnienia¹²²³. Należy przy tym przypomnieć, iż kontrola traktatu rewizyjnego, podobnie jak w przypadku Traktatu z Maastricht, nastąpiła na skutek skarg konstytucyjnych, w których podnoszono naruszenie prawa wyborczego skarżących z art. 38 ust. 1 UZ ze względu na utratę przez Bundestag i Bundesrat ich praw władczych. FTK w uzasadnieniu następująco wyjaśnił wyżej przedstawioną relację. Art. 38 ust. 1 i 2 UZ gwarantuje podmiotowe prawo do udziału w wyborze członków Bundestagu. Akt wyborczy utraciłby swoje znaczenia, gdyby wybierany organ państwowy nie dysponował wystarczającym zakresem zadań i kompetencji, w ramach których mógłby realizować swoją władzę. Powyższa relacja legitymacyjna pomiędzy podmiotem posiadającym prawo wyborcze a władzą państwową została uznana w świetle art. 23 ust. 1 zd. 3 w związku z art. 79 ust. 3 i art. 20 ust. 1 i 2 UZ za nienaruszalną. Następnie FTK powtórzył tezę zawartą w wyroku dotyczącym Traktatu z Maastricht, iż art. 38 ust. 1 zd. 1

¹²¹⁹ R.Ch. v. Ooyen, *op. cit.*, s. 29 i n.

¹²²⁰ Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Maastricht, teza 152.

¹²²¹ Wątek ten zostanie zanalizowany w punkcie poświęconym udziałowi Niemiec w unii walutowej.

¹²²² I. Winkelman, *op. cit.*, s. 45; por. J. Kranz, *Pojęcie suwerenności...*, s. 42 i n.

¹²²³ Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Lizbony, teza 167.

UZ w zakresie stosowania art. 23 UZ wyklucza, by poprzez przesunięcie zadań i kompetencji Bundestagu na poziom unijny można było pozbawić znaczenia legitymację władzy państwowej oraz wywieranie wpływu na jej sprawowanie poprzez akt wyborczy¹²²⁴.

Zdaniem M. Wendela w wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony doszło do poszerzenia zakresu zaskarżenia na podstawie art. 38 ust. 1 UZ. Po pierwsze, przedmiotem skargi może być naruszenie wszystkich zasad zawartych w art. 79 ust. 3 UZ, jeśli występuje istotny związek pomiędzy tymi zasadami a zasadą demokracji. Ponadto art. 38 ust. 1 UZ stanowi również podstawę do ochrony władzy ustrojodawczej narodu rozumianej jako możliwość nadania nowej konstytucji w rozumieniu art. 146 UZ¹²²⁵. K.F. Gräditz i Ch. Hillengruber interpretują tezy FTK dotyczące prawa wyborczego jako „mobilizację obywatela w celu wymuszenia przestrzegania prawa” spowodowaną brakiem zaufania nie tyle do UE, co do organów władzy krajowej, w tym Bundestagu w zakresie realizacji jego praw związanych ze współdecydowaniem o sprawach europejskich. Zdaniem obu autorów FTK, wiążąc obiektywną zasadę demokracji z podmiotowym prawem do demokracji, opierając się przy tym na godności ludzkiej i idei wolności, przyjmuje postawę ochronną w stosunku do jednostki¹²²⁶.

Uznanie za dopuszczalne skarg konstytucyjnych opartych na zarzucie naruszenia prawa wyborczego spotkało się z również krytyką doktryny. Wskazywano, iż oznacza to *de facto* prawo każdego obywatela do poddania kontroli każdej decyzji o współpracy międzynarodowej, a FTK, kontynuując swoją linię orzecniczą, mógłby poddać kontroli przystąpienie RFN do ONZ. Ponadto dopuszczalność skargi konstytucyjnej wymaga, by naruszenie prawa podstawowego miało charakter indywidualny, bezpośredni i rzeczywisty. FTK dokonał natomiast kontroli abstrakcyjnej przepisów Traktatu z Lizbony ze względu na możliwe w przyszłości naruszenia praw podstawowych¹²²⁷.

W uzasadnieniu do wyroku FTK ponownie zdefiniował rolę Bundestagu w procesie integracji europejskiej, dokonał obszernej analizy przepisów traktatu pod kątem zachowania przez Bundestag kompetencji o istotnym znaczeniu, a także zdefiniował zakres kompetencji, których pozostanie na poziomie krajowym gwarantuje zachowanie państwowości, tożsamości konstytucyjnej i koniecznej z punktu widzenia tej ostatniej pozycji ustrojowej Bundestagu. Kontroli podlegała nie tylko ustawa wyrażająca zgodę na związanie się Traktatem z Lizbony, ale także inne ustawy związane z jego ratyfikacją. W związku z kontrolą ustawy o rozszerzeniu i wzmocnieniu praw Bundestagu i Bundesratu w sprawach UE pojawił się nowy istotny aspekt realizacji zasady demokracji na poziomie krajowym, mianowicie relacje pomiędzy Bundestagiem a rządem federalnym, którego członek reprezentuje RFN w Radzie Europejskiej i Radzie, podejmując decyzje, które wchodzą w zakres kompetencji Bundestagu. Z tego też względu FTK stwierdził, iż wspomniana ustawa narusza art. 38 ust. 1 w związku z art. 23 ust. 1 UZ.

Poniżej zostaną przedstawione najważniejsze tezy uzasadnienia dotyczące zasady demokracji w procesie integracji europejskiej. Wywody dotyczące tego zagadnienia zostały oparte

¹²²⁴ *Ibidem*, tezy 174–175, 210–211, 216.

¹²²⁵ M. Wendel, *Lisbon Before the Courts...*, s. 109 i n. W tym samym artykule M. Wendel wskazuje, iż austriacki Trybunał Konstytucyjny uznał skargi indywidualne oparte na naruszeniu prawa wyborczego za niedopuszczalne, *ibidem*, s. 112, 114.

¹²²⁶ K.F. Gräditz, Ch. Hillengruber, *op. cit.*, s. 872 i n.

¹²²⁷ Ch. Tomuschat, *Lisbon – Terminal of the European Integration Process?*..., s. 253, s. 264 i n.

na następujące struktury: 1) uznanie zasady demokracji (art. 38 ust. 1 zd. 1 w związku z art. 79 ust. 3 i z art. 20 ust. 1 i 2 UZ) za nienaruszalną – teza 216; 2) podkreślenie otwarcia UZ na integrację europejską, co wiąże się również z odpowiednim stosowaniem wymogów wypływających z krajowej zasady demokracji do procesów decyzyjnych na poziomie unijnym – tezy 220 i n.; 3) stwierdzenie, iż zasada demokratycznego samostanowienia oraz równoprawnego udziału w sprawowaniu władzy publicznej jest nienaruszalna i nie podlega rozważeniu z zasadą przychylności wobec prawa międzynarodowego oraz zleceniem konstytucyjnym do prowadzenia polityki mającej na celu zapewnienie pokoju oraz integrację – tezy 219 i n.; 4) sformułowanie wielu szczegółowych wymogów co do sposobu i zakresu przekazywania UE praw władczych – tezy 233, 236, 239; 5) określenie praw władczych, których zachowanie jest istotne z punktu widzenia zachowania żywotnej demokracji w państwie członkowskim, przy czym FTK dwukrotnie wyliczył dziedziny, które zakwalifikował jako kluczowe w tym kontekście. Należały do nich: przyznanie obywatelstwa, wykonywanie władzy cywilnej i wojskowej, przychody i wydatki łącznie z zaciąganiem kredytu, ograniczenia praw podstawowych, w szczególności pozbawienie wolności, a także zagadnienia kulturowe takie jak język, kształtowanie stosunków rodzinnych, oświata, określenie zakresu wolności myśli, prasy i zgromadzeń, jak również wolności religijnej i światopoglądowej¹²²⁸; 6) analiza konkretnych przepisów Traktatu z Lizbony pod kątem zachowania państwowości oraz zachowania przez Bundestag zadań i kompetencji o istotnym znaczeniu; 7) konieczne z punktu widzenia realizacji zasady demokracji w warunkach procesu integracji zmiany ustawy o rozszerzeniu i wzmocnieniu praw Bundestagu w sprawach UE.

Powyżej przedstawione tezy mogą być oceniane jako tezy na rzecz ochrony praw Bundestagu, ale w literaturze pojawiły się również diametralnie inne opinie – FTK ubezwłasnowolnia Bundestag, pozbawiając go możliwości podejmowania decyzji, czy i w jakim zakresie wykonywać swoją odpowiedzialność integracyjną, a przecież zarówno Bundestag, jak i Bundesrat jako najwyższe organy konstytucyjne RFN mogą samodzielnie regulować to zagadnienie, ponosząc w pierwszym rzędzie odpowiedzialność przed wyborcami, a nie przed FTK. W rezultacie „prodemokratyczne” orzeczenie osłabia demokrację parlamentarną, prowadzi do umocnienia pozycji FTK względem władzy politycznej, a wręcz do ustanowienia „rządów sędziów”. C.O. Lenz, analizując przepisy UZ, w tym art. 23 ust. 1 zd. 3 w związku z art. 79 ust. 3 UZ poprzez pryzmat postanowień preambuły, w świetle której RFN ma być równoprawnym członkiem zjednoczonej Europy, stwierdza, iż pojmowanie zjednoczonej Europy jako zagrożenia dla RFN jest kompletnie przeciwstawne wobec pierwotnej idei, którą kierowali się twórcy UZ, mianowicie zjednoczenia Europy jako gwarancji dla wewnętrznego demokratycznego porządku prawnego tego państwa. Natomiast art. 79 ust. 3 UZ miał stanowić ochronę przed wprowadzeniem dyktatury, a nie przed integracją europejską, która została wpisana jako konstytucyjny cel RFN¹²²⁹.

1.3. Odpowiedzialność integracyjna Bundestagu

W związku z pozycją ustrojową Bundestagu w procesie integracji europejskiej, FTK stosuje pojęcie odpowiedzialności integracyjnej (niem. *Integrationsverantwortung*), które zdaniem

¹²²⁸ Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Lizbony, tezy 249, 252.

¹²²⁹ C.O. Lenz, *op. cit.*, s. 78 i n.

U. Hufelda jest pojęciem kluczowym dla warunków uczestnictwa RFN w UE o wymiarze materialno-demokratycznym i formalno-parlamentarnym. Ten pierwszy ma na celu zachowanie zasad demokracji zarówno w systemie ustrojowym RFN, jak i UE. Wymiar formalno-parlamentarny ma na celu zachowanie prawa do podejmowania istotnych dla państwa decyzji przez parlament narodowy¹²³⁰. Trafnie więc zauważają F.C. Mayer i M. Wendel, iż w żadnym wypadku nie jest to odpowiedzialność za proces integracji europejskiej, a odpowiedzialność za zachowanie w procesie integracji fundamentalnych zasad konstytucyjnych¹²³¹.

Powyższe pojęcie stosowane jest w orzecznictwie FTK, który w wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony stwierdził, iż „w przypadku, gdy państwa członkowskie ukształtują prawo traktatowe w ten sposób, iż [...] zmiana ta może nastąpić z pominięciem procedur ratyfikacyjnych, prócz rządu federalnego szczególną odpowiedzialność ponoszą organy ustawodawcze, by zmiany te były zgodne z wymogami zawartymi w art. 23 ust. 1 UZ [...]”¹²³². FTK wywodzi pojęcie odpowiedzialności integracyjnej z art. 20 ust. 1 UZ, a gwarantowany przez realizację tejże odpowiedzialności udział organów parlamentarnych w unijnych procesach decyzyjnych ma prowadzić do złagodzenia napięcia pomiędzy realizacją celu w postaci integracji europejskiej a konstytucyjną zasadą demokracji. Należy przy tym pamiętać, iż zasada demokracji zarówno w wyroku w sprawie Traktatu z Maastricht, jak i wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony została zakwalifikowana jako element tożsamości konstytucyjnej¹²³³.

U. Hufeld wymienia m.in. następujące aspekty związane z pojęciem odpowiedzialności integracyjnej:

- adresatem pojęcia są wszystkie niemieckie organy konstytucyjne, ale szczególną odpowiedzialność spoczywa, obok rządu federalnego, na organach ustawodawczych – Bundestagu i Bundesracie. Przyjmuje formę zastrzeżenia ustawy, a także obejmuje zakaz delegacji, zarówno na rzecz rządu federalnego, jak i Komisji Bundestagu ds. UE;
- umacnia pozycję państw członkowskich jako władców traktatów, gdyż wyklucza podejmowanie decyzji o zmianach podstaw traktatowych UE przez samą UE, a także pozycję Bundestagu, bez zgody którego takie zmiany nie mogą zostać wprowadzone;
- umacnia również pozycję FTK, posiadającego uprawnienia kontrolne co do zachowania w procesie integracji zasady demokracji, w tym odpowiedzialności integracyjnej przez parlament¹²³⁴.

A. Spörer zwraca uwagę na to, iż zakres pojęcia odpowiedzialności integracyjnej nie jest do końca sprecyzowany, bowiem prócz wyżej wspomnianych praw i obowiązków organów ustawodawczych i powiązanych z tym uprawnień kontrolnych FTK, stosuje on to pojęcie do wszystkich organów konstytucyjnych RFN. Stwierdza mianowicie, iż „na konstytucyjnych organach RFN spoczywa trwała odpowiedzialność integracyjna. Ma ona na celu, by, w związku z przekazywaniem praw władczych, jak i kształtowaniem procesów decyzyjnych, zarówno system politycznym RFN, jak i UE odpowiadał zasadom demokracji w rozumieniu art. 20

¹²³⁰ U. Hufeld, *Erster Teil: Historisch – systematischer Kontext*..., s. 25 i n.

¹²³¹ F.C. Mayer, M. Wendel, *op. cit.*, nb. 146.

¹²³² Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Lizbony, teza 236.

¹²³³ M. Spörer, *op. cit.*, s. 163 i n.

¹²³⁴ U. Hufeld, *Erster Teil: Historisch – systematischer Kontext*..., s. 33 i n.

ust. 1 i 2 w związku z art. 79 ust. 3 UZ¹²³⁵. Adresatem tego pojęcia jest również samo państwo, a więc wszystkie jego organy: „Jeśli w trakcie procesu rozwoju integracji europejskiej dojdzie do zachwiania równowagi pomiędzy rodzajem i zakresem wykonywanych praw władczych a stopniem legitymacji demokratycznej, RFN w związku ze swoją odpowiedzialnością integracyjną jest zobowiązana do wprowadzenia zmian, a nawet do wypowiedzenia swojego członkostwa w UE”¹²³⁶. Jednakże tylko w odniesieniu do Bundestagu i Bundesratu odpowiedzialność integracyjna została sprecyzowana przez pryzmat praw i obowiązków organów konstytucyjnych. Miało to miejsce przede wszystkim w ustawie z 22 września 2009 r. o odpowiedzialności integracyjnej, która następnie została gruntownie znowelizowana w celu realizacji warunków ustanowionych przez FTK w wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony¹²³⁷.

Odpowiedzialność integracyjna związana jest niewątpliwie z pojęciem programu integracyjnego. Bundestag posiada bowiem prawo do wyrażania zgody, zasadniczo w formie ustawy, na zmiany programu integracyjnego. Program ten musi być zgodny z fundamentalnymi zasadami ustrojowymi wskazanymi w art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ w zw. z art. 79 ust. 3 UZ. Jeśli instytucje unijne działają w ramach programu integracyjnego zatwierdzonego przez Bundestag, działania te nie powinny budzić żadnych wątpliwości konstytucyjnoprawnych, natomiast odpowiedzialność integracyjna powinna aktywizować krajowe organy władzy w przypadku, gdy działania podejmowane przez instytucje unijne nie mieszczą się w ramach przedmiotowego programu. Należy przy tym pamiętać, iż FTK definiuje zmianę programu integracyjnego stosunkowo szeroko. Zmiany przyjmowane w procedurze uproszczonej, procedurach kładki, a nawet akty przyjmowane na podstawie klauzuli elastyczności z art. 352 TFUE są definiowane przez FTK właśnie jako zmiany programu integracyjnego.

1.4. Relacje pomiędzy Bundestagiem a rządem federalnym w sprawach UE

Dla określenia relacji pomiędzy Bundestagiem a rządem federalnym zasadnicze znaczenie miała wykładnia zasady demokracji dokonana w wyroku FTK dotyczącym Traktatu z Maastricht, a następnie rozwinięta w wyroku FTK dotyczącym Traktatu z Lizbony. W obu wyrokach podkreślano znaczenie legitymacji demokratycznej dla procesów decyzyjnych dotyczących członkostwa państwa w UE, która w opinii FTK może pochodzić zasadniczo tylko od narodu funkcjonującego w ramach państwa, który poprzez akt wyborczy legitymuje sprawowanie władzy publicznej oraz wpływa na jej wykonywanie. W związku z powyższym transfer kompetencji na poziom unijny nie może pozbawić Bundestagu kompetencji o zasadniczym znaczeniu. W Traktacie z Maastricht FTK nie zajął się natomiast bliżej zagadnieniem relacji Bundestagu i rządu federalnego w zakresie podejmowania decyzji w sprawach związanych z członkostwem RFN w UE. Jednakże zagadnienie to stosunkowo szybko pojawiło się w związku ze zmianami wprowadzonymi przez ten traktat – utworzeniem unii gospodarczej i walutowej, której elementem była wspólna waluta – euro, co również spotkało się z wątpliwościami konstytucyjnoprawnymi podnoszonymi w skargach konstytucyjnych. Zostały one uznane przez FTK za oczywiście bezzasadne, gdyż podstawą

¹²³⁵ Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Lizbony, teza 245.

¹²³⁶ *Ibidem*, teza 264.

¹²³⁷ Ustawa z 1 grudnia 2009 r., BGBl. I, s. 3822.

udziału RFN w unii walutowej był Traktat z Maastricht, który był już przedmiotem kontroli konstytucyjnoprawnej, a członkostwo w unii walutowej zostało uznane za zgodne z art. 23 ust. 1 UZ i art. 88 zd. 2 UZ. Natomiast podjęcie decyzji o przystąpieniu do unii walutowej, po uwzględnieniu aktualnej sytuacji polityczno-gospodarczej, zostało uznane przez FTK za przynależne do sfery uznania rządu i parlamentu, która nie podlega kontroli konstytucyjnoprawnej¹²³⁸. Jednocześnie FTK określił kompetencje decyzyjne i wzajemne relacje pomiędzy konstytucyjnymi organami odpowiedzialnymi za podjęcie powyżej wspomnianej decyzji. W świetle art. 23 ust. 1 UZ to ustawodawca podejmuje decyzję o przeniesieniu władztwa nad walutą na WE. Natomiast za realizację traktatu odpowiada rząd federalny. Jeśli wykonuje on prawa członkowskie w instytucjach UE, Bundestag współuczestniczy w kształtowaniu woli RFN w tych sprawach zgodnie z art. 23 ust. 2 i 3 UZ oraz na podstawie ustawy wydanej w celu wykonania tych przepisów konstytucyjnych – ustawy z 12 marca 1993 r. o współpracy rządu federalnego i Bundestagu w sprawie UE¹²³⁹. Kompetencje te powinny być realizowane zgodnie z zasadą lojalności instytucjonalnej. Decyzja Rady, w składzie szefów państw i szefów rządów, na podstawie art. 109j ust. 4 TWE (w brzmieniu nadanym przez Traktat z Maastricht) dotycząca państw biorących udział w unii walutowej jest aktem prawotwórczym w rozumieniu art. 23 ust. 3 UZ, który kształtuje traktat w sposób prawnie wiążący i dotyczy RFN jako państwa członkowskiego. Dlatego też przy podejmowaniu tej decyzji rząd federalny musi uwzględnić zgodnie z art. 23 ust. 3 zd. 2 UZ stanowisko Bundestagu i zgodnie z art. 23 ust. 5 zd. 1 UZ stanowisko Bundesratu. Wspomniane powyżej organy ponoszą odpowiedzialność za ukształtowanie unii walutowej jako wspólnoty opartej na stabilności, co pozwoli na spełnienie wymogów z art. 88 zd. 2 UZ, a także zagwarantowanie w sposób obiektywno-prawny prawa własności w odniesieniu do pieniądza, a co za tym idzie prawa z art. 14 ust. 1 UZ¹²⁴⁰.

O ile w wyroku dotyczącym Traktatu z Maastricht kontroli podlegało przede wszystkim zachowanie kompetencji o istotnym znaczeniu, to w wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony, w którym nie stwierdzono niezgodności ustawy wyrażającej zgodę na jego ratyfikację, zasada demokracji została naruszona w zakresie rozdziału kompetencji decyzyjnych pomiędzy Bundestag, Bundesrat i rząd federalny przede wszystkim w sprawie zmiany traktatowych podstaw UE. FTK nie odniósł się w sposób generalny to zagadnienia realizacji zasady demokracji w zakresie podejmowania istotnych decyzji związanych z członkostwem państwa w UE, w szczególności w zakresie relacji rząd federalny–Bundestag. W sposób wyraźny stwierdził natomiast, iż na obu organach spoczywa szczególna odpowiedzialność integracyjna za podejmowanie działań związanych z członkostwem RFN w zgodzie z UZ¹²⁴¹. FTK wskazał ponadto, iż doszło do naruszenia art. 38 ust. 1 UZ w związku z art. 23 ust. 1 UZ przez przepisy ustawy o rozszerzeniu i wzmocnieniu praw Bundestagu i Bundesratu w sprawach UE ze względu na niedostateczne ukształtowanie praw tych organów konstytucyjnych. W tym sensie orzeczenie FTK można interpretować jako próbę ograniczenia dominacji organu wykonawczego, który posiada kompetencję do reprezentowania RFN w Radzie Europejskiej i Radzie. FTK sformułował bowiem wiele szczegółowych przesła-

¹²³⁸ Wyrok FTK w sprawie euro, tezy 75, 97.

¹²³⁹ BGBl. I, s. 311.

¹²⁴⁰ Wyrok FTK w sprawie euro, tezy 94–95.

¹²⁴¹ Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Lizbony, teza 236.

nek dotyczących dopuszczalnej z punktu widzenia UZ procedury zajmowania stanowiska przez przedstawiciela RFN we wspomnianych powyżej instytucjach unijnych. Możliwość zajęcia takiego stanowiska co do zmian traktatowych podstaw UE została uzależniona od zgody Bundestagu udzielonej w większości przypadków w formie ustawy w rozumieniu art. 23 ust. 1 zd. 2 UZ¹²⁴².

Sformułowanie szczegółowych zasad wykonywania przez Bundestag odpowiedzialności integracyjnej zostało w literaturze ocenione w sposób zróżnicowany. Przewodniczący Bundestagu N. Lammert stwierdził, iż zasadniczo treść wzajemnych relacji pomiędzy rządem a Bundestagiem nie została zmieniona, ale dzięki wyrokowi w sprawie Traktatu z Lizbony zmieniło się ich prawne znaczenie¹²⁴³.

Powyższe tezy zostały poddane krytyce nie tylko ze względu na osłabienie efektywności rozwiązań traktatowych, ale jako osłabienie demokracji parlamentarnej w RFN. Bundestag bowiem o sposobie wykonywania odpowiedzialności integracyjnej może i powinien decydować samodzielnie. W szczególności C.O. Lenz uważa wymóg uchwalania ustawy jako „wymuszenie” ze strony FTK i zadaje retoryczne pytanie: dlaczego Bundestag, który posiada zaufanie do polityki rządu, nie może w sposób milczący akceptować tej polityki? Dlaczego w takiej sytuacji nie wystarczy prawo do wyrażenia sprzeciwu? Wymogi wprowadzone przez FTK w związku z tym nie są powiązane z zasadą demokracji, ale raczej z dążeniem do unormowania każdego aspektu demokratycznych procesów decyzyjnych. W efekcie dochodzi do osłabienia konstytucyjnych organów odpowiedzialnych za prowadzenie polityki, wyłonionych w wyborach demokratycznych, oraz do wzmocnienia FTK, który nie jest powołany do prowadzenia polityki państwa i nie jest odpowiedzialny przed wyborcami¹²⁴⁴.

1.5. Realizacja zasady demokracji w związku z uczestnictwem RFN w unii walutowej

Po upływie ponad 20 lat od wydania wyroku w sprawie Traktatu z Maastricht można stwierdzić, iż do najsilniej rozbudowanego wątku orzecznictwa FTK w tym okresie należy realizacja zasady demokracji w związku z uczestnictwem RFN w unii walutowej. Zagadnienie to pojawiło się już wyroku FTK z dnia 12 października 1993 r., ale w latach 90. XX w. nie było jeszcze jasne, że zdominuje ono orzecznictwo FTK, gdyż w tym okresie zapadł w związku z tym zagadnienia tylko jeden istotny wyrok – w sprawie przystąpienia RFN do strefy euro. Dopiero kryzys finansów publicznych niektórych państw członkowskich unii walutowej i podjęte w związku z tym działania pomocy na poziomie UE, budzące wątpliwości społeczeństwa oraz polityków i naukowców niemieckich, doprowadziły do wydania przez FTK całej serii orzeczeń w tej sprawie – w literaturze mówi się wręcz o trwałym miejscu „robót” dla FTK¹²⁴⁵.

Wypowiedzi orzecznicze FTK nie odnoszą się do funkcjonowania unii walutowej jako takiej, ale do jej funkcjonowania w nadzwyczajnych okolicznościach, które wymusiły stworzenie systemu

¹²⁴² *Ibidem*, teza 406 i n., szczegółowo co do wymogów sformułowanych przez FTK zob. pkt Zmiana podstaw traktatowych UE.

¹²⁴³ N. Lammert, *op. cit.*, s. 49 i n.

¹²⁴⁴ C.O. Lenz, *op. cit.*, s. 82, 87 i n.

¹²⁴⁵ S. Graf Kielmansegg, *Parlamentarische Informationsrechte in der Euro-Rettung – Anmerkung zum ersten ESM-Urteil des BVerfG vom 19.06.2012*, EuR 2012, s. 655.

stabilizacji finansowej dla niektórych państw strefy, koniecznego do utrzymania unii walutowej w obecnym kształcie. Wiązało się do z przyjęciem przez RFN olbrzymich zobowiązań finansowych. Ze względu na fakt, iż podmioty wnoszące skargi konstytucyjne, ewentualnie wnioszek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego, podnosiły naruszenie ich praw wynikających z art. 38 ust. 1 UZ, warunki uczestnictwa RFN w unii walutowej zostały zasadniczo powiązane z zasadą demokracji, a w jej ramach z doktryną odpowiedzialności integracyjnej Bundestagu i całościową odpowiedzialnością polityczną Bundestagu za budżet. Ze względu na zakres orzecznictwa, jego spójność i wzajemne powiązania występujące pomiędzy orzeczeniami w aspekcie formalnym, ale przede wszystkim merytorycznym, warunki uczestnictwa w unii walutowej wywodzone z zasady demokracji zostaną omówione odrębnie¹²⁴⁶.

Należy przy tym zwrócić uwagę, iż linia orzecznicza dotycząca zachowania zasad demokracji wynikających z UZ w warunkach zarządzania unią walutową należy do bardzo spójnych¹²⁴⁷. Struktura orzeczeń dotyczących aktów przyjętych w związku ze stabilizacją strefy euro jest przykładem konsekwentnego budowania linii orzeczniczej. Część uzasadnienia poświęcona zasadności zarzutów skarżących dzieli się zazwyczaj na część ogólną i szczególną. W tej pierwszej FTK obszernie cytuje tezy zawarte w poprzednich orzeczeniach, poczynając od wyroku w sprawie pomocy finansowej dla Grecji. Konstrukcja taka widoczna jest wyraźnie w wyroku FTK z dnia 18 marca 2014 r. w sprawie traktatów stabilizujących strefę euro. O trwałości linii orzeczniczej świadczy również pkt II pt. *Przepisy i orzecznictwo*, zamieszczony w postanowieniu z 14 stycznia 2014 r. o wniesieniu pytania prejudycjalnego do TS UE, w którym to FTK przedstawia najważniejsze tezy swoich dotychczasowych orzeczeń.

1.5.1. Utworzenie i funkcjonowanie strefy euro

Jak już wspomniano, w związku z tym, iż TEWG zawarty w 1957 r. nie przewidywał integracji walutowej, zagadnienie to było po raz pierwszy przedmiotem rozważań FTK w wyroku w sprawie Traktatu z Maastricht. Biorąc pod uwagę zmiany dotyczące zasad funkcjonowania unii walutowej wprowadzone w ciągu ostatnich lat, należy przede wszystkim przypomnieć tezę FTK, iż w świetle przepisów TEWG unia walutowa jest wspólnotą stabilności (niem. *Stabilitätsgemeinschaft*), a ta jest podstawą i przedmiotem ustawy wyrażającej zgodę na związanie się przez RFN Traktatem z Maastricht¹²⁴⁸. Po dokonaniu szczegółowej analizy przepisów traktatowych odnoszących się do unii gospodarczej i walutowej FTK stwierdził, iż ze względu na wzajemne powiązanie unii walutowej z przejściem do unii gospodarczej, unia walutowa może zostać urzeczywistniona tylko przy stałym zaangażowaniu państw członkowskich w to przedsięwzięcie. Jednocześnie RFN, ratyfikując Traktat z Maastricht, nie poddaje się nieprzejrzytemu i pozostającemu poza kontrolą „automatyzmowi” przejścia do unii walutowej. Traktat otwiera bowiem drogę do dalszej, stopniowej integracji europejskiej wspólnoty prawnej, której każdy następny etap

¹²⁴⁶ Por. J. Barcz, *Główne kierunki reformy ustrojowej...*, s. 156.

¹²⁴⁷ Ch. Tomuschat, *Anmerkung zum Urteil des BVerfG vom 12.09.2012 – BvR 1390/122- u. a. – Verhinderung der Ratifikation von ESM Vertrag und Fiskalpakt überwiegend erfolglos*, DVBl 2012 nr 22, s. 1431.

¹²⁴⁸ Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Maastricht, tezy 147–148; A. Lorz, H. Sauer, *Verfassungsändernde Mehrheiten für Stabilisierung des Euro? Mehrheitserfordernisse bei der Zustimmung zum Fiskalpakt, zum ESM-Vertrag und zur Änderung der AUEV*, EuR 2012, nr 6, s. 689.

realizacji zależy od spełnienia przesłanek przewidywalnych dla parlamentu, który wyraził zgodę na związanie się RFN przedmiotowym traktatem albo od zgody rządu federalnego, na której udzielenie również będzie miał wpływ parlament. FTK stwierdził również, iż powiązanie unii walutowej z unią polityczną nie jest bezwzględnie konieczne, a powołane do tego organy podejmą ewentualnie decyzję polityczną o uruchomieniu unii walutowej bez jednoczesnego urzeczywistnienia unii politycznej¹²⁴⁹.

W powyższej tezie widoczne są stałe elementy orzecznictwa FTK: 1) doktryna władców traktatów – to państwa członkowskie UE decydują o przejściu do kolejnego etapu integracji, nawet jeśli został on przewidziany w traktatach stanowiących podstawę UE, 2) udział w unii walutowej jako unii opartej na stabilności waluty, 3) udział Bundestagu w stanowieniu o sprawach UE, 4) problematyczne zagadnienie funkcjonowania unii walutowej bez unii politycznej. Rozwinięciu podlegał przede wszystkim element nr 3, natomiast zagadnienie nr 4 – przejście do unii walutowej bez unii politycznej – niosło za sobą dalekosiężne skutki ekonomiczne, odczuwalne w UE do dziś.

Kolejną kwestią poruszoną w wyroku w sprawie Traktatu z Maastricht było zagadnienie instytucji wspólnotowych zaangażowanych w realizację unii. W związku z przewidzianym w Traktacie z Maastricht utworzeniem Europejskiego Banku Centralnego i ustanowieniem w art. 107 TWE (art. 129 TFUE) jego niezależności zarówno wobec państw członkowskich, jak i WE, FTK stwierdził, iż możliwość wywierania wpływu przez Bundestag, a tym samym przez wyborców niemieckich, na politykę pieniężną zostaje ograniczona. Modyfikacja w tym zakresie zasady demokracji jest w świetle art. 79 ust. 3 UZ dopuszczalna, ponieważ uwzględnia pewne specyficzne rozwiązanie, mające zastosowanie w niemieckim porządku prawnym, uzasadnione również z naukowego punktu widzenia. Niezależny bank lepiej chroni wartość pieniądza niż organy polityczne, a co za tym idzie ogólne podstawy gospodarczej polityki budżetowej oraz przedsięwzięć prywatnych, podejmowanych w ramach wolności gospodarczej¹²⁵⁰.

Postanowienie FTK w sprawie euro było drugim z kolei orzeczeniem, w którym FTK wypowiedział się co do zgodności unii walutowej z UZ, tym razem jednak było to orzeczenie w całości poświęcone temu zagadnieniu. Postanowienie dotyczyło decyzji konstytucyjnych organów RFN w związku z przejściem do trzeciego etapu unii walutowej na podstawie przepisów Traktatu z Maastricht, który uznany został uprzednio za zgodny z konstytucją. FTK wskazał więc, iż decyzje te posiadają wystarczającą legitymację demokratyczną, gdyż na podstawie art. 23 ust. 1 UZ została uchwalona ustawa wyrażająca zgodę na związanie się tym traktatem, a sama decyzja co do przejścia do ostatniej fazy tworzenia unii walutowej nie wiąże się z dalszym, nieprzewidzianym w traktacie, ograniczaniem kompetencji Bundestagu. Wywody FTK, zgodnie z treścią zarzutów zawartych w skargach konstytucyjnych, koncentrowały się wokół dwóch zasadniczych wątków: mianowicie naruszenia praw skarżących z art. 38 ust. 1 UZ oraz z art. 14 ust. 1 UZ, a więc odpowiednio udziału obywateli w sprawowaniu władzy państwowej oraz gwarancji prawa własności w odniesieniu do pieniądza – marki niemieckiej. FTK rozwinął doktrynę dotyczącą zasady demokracji, natomiast wykluczył zasadniczo naruszenie prawa własności przez wprowadzenie wspólnej waluty i funkcjonowanie unii walutowej.

¹²⁴⁹ Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Maastricht, tezy 140, 146.

¹²⁵⁰ *Ibidem*, teza 154.

W odniesieniu do zachowania wymogów demokracji FTK, kontynuując linię orzecznictwa rozpoczętą w wyroku w sprawie Traktatu z Maastricht, stwierdził, iż utworzenie europejskiej unii walutowej mieści się w zakresie tego traktatu, który RFN zawarła w oparciu o podstawę konstytucyjnoprawną z art. 23 ust. 1 UZ i który jest stosowany w tym państwie na podstawie ustawy wyrażającej zgodę na związanie się traktatem w rozumieniu art. 23 ust. 1 zd. 2 i 3 UZ. Wykonywanie praw członkowskich przez RFN w związku z tworzeniem i funkcjonowaniem unii walutowej podlega art. 23 ust. 2 i 3 UZ i objęte jest również zakresem odpowiedzialności politycznej Bundestagu. Tym samym przejście do trzeciego etapu unii walutowej posiada wystarczającą legitymację demokratyczną.

Powyższe wywody odnoszą się również do decyzji o konkretnym kształcie unii walutowej na podstawie Traktatu z Maastricht, w świetle którego unia ta została utworzona bez jednoczesnego stworzenia unii politycznej. O ile okaże się, iż w rzeczywistości unia walutowa nie może zostać urzeczywistniona bez unii politycznej, konieczne będzie podjęcie nowej decyzji politycznej. Będzie wiązało się to z koniecznością zmiany traktatu, która możliwa jest jedynie po wyrażeniu zgody przez krajowe organy państwowe w zakresie ich odpowiedzialności politycznej¹²⁵¹.

FTK w powyższych tezach stwierdził, iż przepisy dotyczące unii walutowej, które zostały wprowadzone w uznanym za zgodny z UZ Traktacie z Maastricht, opierają się na kryterium stabilności waluty europejskiej, które w związku z art. 88 zd. 2 UZ gwarantują również w sposób wystarczający własność pieniądza. Jednocześnie, kierując się w tym zakresie sędziowską wstrzeźliwością, FTK stwierdził, iż prognozy i oceny w związku z przechodzeniem do unii walutowej są formułowane przez krajowe organy wykonawcze w ramach ich odpowiedzialności politycznej i nie podlegają kontroli na podstawie zindywidualizowanego kryterium prawa podstawowego.

W związku z kryzysem finansowym niektórych państw członkowskich strefy euro podjęto środki, które w sposób pośredni i bezpośredni wpływały na zasady funkcjonowania unii walutowej. W sprawie środków tymczasowych dotyczących traktatów stabilizujących strefę euro przedmiotem analizy FTK, w związku ze zmianą art. 136 TFUE, było zagadnienie dopuszczalności w świetle UZ zmiany dotychczasowych zasad funkcjonowania strefy euro, która na podstawie TWE, a następnie TFUE została ukształtowana jako wspólnota oparta na stabilności. FTK stwierdził, iż doktryna wspólnoty opartej na stabilności nie wyklucza zmian w funkcjonowaniu unii walutowej. Art. 20 ust. 1 i ust. 2 UZ w związku z art. 79 ust. 3 UZ nie gwarantuje bowiem konkretnej formy tejże wspólnoty stabilności, a raczej wskazuje na konieczność istnienia struktur i postępowania, które przyczyniają się do otwartości procesów demokratycznych i gwarantują całościową odpowiedzialność budżetowo-polityczną parlamentu. W przypadku gdy unia walutowa nie może już być realizowana w swojej pierwotnej strukturze, konieczne jest podjęcie decyzji politycznej o dalszym działaniu. Decyzja ta należy do ustawodawcy, który musi zdecydować, jak poprzez zmianę prawa UE przeciwdziałać wadom unii walutowej. Co prawda, trwałe ograniczenie autonomii budżetowej przez przeniesienie istotnych praw władczych o charakterze budżetowo-politycznym na instytucje organizacji ponadnarodowej albo na inne państwa czy też przejście

¹²⁵¹ Wyrok FTK w sprawie euro, tezy 79–80.

odpowiednich zobowiązań prawnomiędzynarodowych może naruszać zasadę demokracji z art. 20 ust. 1 i 2 UZ, jednakże zobowiązanie ustawodawcy budżetowego do prowadzenia określonej polityki budżetowej i finansowej nie jest z góry niezgodne z zasadą demokracji. Zobowiązanie takie może wynikać zarówno z prawa krajowego – m.in. art. 109 ust. 3 i ust. 5, art. 109a, art. 115 UZ, art. 143d ust. 1 UZ, jak i prawa międzynarodowego czy prawa unijnego¹²⁵². W tym kontekście należy dokonać oceny ustawy dotyczącej zmiany art. 136 TFUE. Co prawda, utworzenie trwałego mechanizmu w celu udzielania sobie wzajemnej pomocy przez państwa członkowskie strefy euro poza ramami UE zrywa, chociaż niecałkowicie, z zasadą samodzielności budżetowej tych państw, dotychczas charakteryzującą unię walutową. Relatywizuje bowiem powiązaną z zasadą samodzielności budżetowej zależność od rynku finansowego w zakresie refinansowania wydatków państwa, poprzez dopuszczenie środków pomocowych udzielanych przez państwa, gdy jest to konieczne dla stabilności strefy euro. Jednakże wprowadzenie art. 136 ust. 3 TFUE nie likwiduje stabilności jako kryterium funkcjonowania unii walutowej, gdyż istotne jej elementy zostają zachowane. Co więcej, art. 136 ust. 3 TFUE zachowuje cel zawartego w nim upoważnienia oraz charakter wyjątku, poprzez to, iż pomoc finansowana ma służyć stabilności waluty i może zostać aktywowana, jeśli jest to konieczne dla stabilizacji strefy euro. Art. 136 ust. 3 TFUE nie prowadzi również do utraty autonomii budżetowej przez Bundestag, gdyż na podstawie ustawy dotyczącej zmiany TFUE nie zostają przeniesione żadne kompetencje budżetowo-polityczne na inne podmioty¹²⁵³.

W kontekście powyższych tez Ch. Calliess podkreśla, iż FTK określił wprowadzenie art. 136 ust. 3 TFUE jako zasadnicze przekształcenie unii walutowej, co nie do końca koresponduje z wykładnią tego przepisu dokonaną przez TS UE w wyroku *Pringle*, w świetle której to wykładni przepis ten posiada jedynie charakter deklaratoryjny. Różnice w postrzeganiu tej normy prawnej przez oba trybunały do pewnego stopnia niweluje wykładnia art. 125 ust. 1 TFUE dokonana przez TS UE, w ramach której Trybunał luksemburski formułuje wiele przesłanek prawnych udzielania pomocy finansowej¹²⁵⁴. Należy przy tym nadmienić, iż w literaturze niemieckiej pojawiły się opinie i to już w związku z udzieleniem pomocy finansowej Grecji, iż tego rodzaju pomoc jest zarówno niezgodna z prawem unijnym, w szczególności właśnie z art. 125 TFUE, jak i z UZ. Zdaniem K. Fassbendera w przypadku udzielania pomocy finansowej w tak wysokiej kwocie innemu państwu członkowskiemu i to nie w związku z jakąś nieprzewidywalną katastrofą, a nieodpowiedzialnym dysponowaniem przez to państwo budżetem, FTK powinien zastosować zarówno schemat kontroli *ultra vires*, jak i kontroli zachowania tożsamości konstytucyjnej. Jednocześnie autor ten wyraził zarówno wątpliwości co do obiektywności kontroli tego typu środków przez TS UE. W związku z tym zdaniem tego autora już w związku z przyjętymi w 2010 r. ustawami

¹²⁵² Wyrok FTK w sprawie środków tymczasowych dotyczących traktatów stabilizujących euro, tezy 117–121.

¹²⁵³ *Ibidem*, tezy 128–132.

¹²⁵⁴ Ch. Calliess, *Die Reform der Wirtschafts- und Währungsunion als Herausforderung für die Integrationsarchitektur der EU – Europa- und verfassungsrechtliche Überlegungen*, [w:] H. Hill, K.-P. Sommermann, J. Wieland, J. Ziekow, *Brauchen wir eine neue Verfassung? – Zur Zukunftsfähigkeit des Grundgesetzes*, Berlin 2014, s. 155 i n.

w celu pomocy Grecji FTK powinien przeszkodzić powstawaniu coraz większego rozziwu pomiędzy obowiązującym prawem unijnym a polityką unijną¹²⁵⁵.

W wyroku z dnia 14 marca 2014 r. FTK dokonał ponownej oceny zgodności postanowień umownych wprowadzonych w związku z kontynuacją stabilizacji strefy euro. Owa ocena dokonywana była pośrednio poprzez kontrolę zgodności ustaw wyrażających zgodę na związanie się przez RFN wspomnianymi wyżej aktami oraz ustawy towarzyszącej, która umożliwiała uczestnictwo RFN w EMS w świetle prawa krajowego. FTK nie stwierdził sprzeczności pomiędzy tymi aktami a UZ, dokonał jednak istotnej z punktu widzenia rozwoju konstytucyjnoprawnej doktryny warunków uczestnictwa RFN w UE wykładni zarówno traktatów, jak i przepisów ustawy towarzyszącej. W szczególności stwierdził, iż art. 136 ust. 3 TFUE nie prowadzi do utraty autonomii budżetowej przez Bundestag. Przepis ten umożliwia jedynie ustanowienie opartego na prawie międzynarodowym mechanizmu stabilności i w ten sposób potwierdza władztwo państw członkowskich nad traktatami. Co prawda, przyjęcie tej regulacji oraz utworzenie EMS oznacza zasadnicze przekształcenie pierwotnej koncepcji unii gospodarczej i walutowej, ponieważ oznacza odejście od dotychczas obowiązującej zasady odrębności budżetów krajowych, jednakże nie podważa kryterium stabilności jako zasadniczego elementu strukturalnego unii, a pozostałe, istotne z punktu widzenia UZ elementy unii walutowej z art. 123, 127 i 130 TFUE nie zostają naruszone. W szczególności państwa członkowskie nie zostają zwolnione z obowiązku utrzymania dyscypliny budżetowej, a art. 136 ust. 3 TFUE ma charakter wyjątku. Wspomniany przepis jest także w sposób wystarczający określony, a na jego podstawie nie dochodzi do przeniesienia praw władczych, gdyż reguluje jedynie zastosowanie EMS, poddając je restrykcyjnym wymogom¹²⁵⁶.

1.5.2. Odpowiedzialność Bundestagu za budżet państwa w kontekście środków pomocowych przyjmowanych w celu stabilizacji strefy euro

Kryzys finansowy w stosunkowo niewielkim stopniu dotknął samą RFN, ale zmusił ją do przyjęcia olbrzymich zobowiązań finansowych w celu pomocy innym członkom unii walutowej, a tym samym jej ratowania. Jednocześnie decyzje te podejmowane były zasadniczo przez przedstawicieli rządu federalnego w instytucjach międzyrządowych. W kontekście zaciąganych zobowiązań finansowych pojawił się problem realizacji przez Bundestag odpowiedzialności za budżet państwa. Należy przy tym wskazać, iż znacząca część środków pomocowych tworzona była poza zakresem prawa unijnego, na płaszczyźnie prawnomiędzynarodowej¹²⁵⁷. M. Ruffert jest nawet zdania, iż wybór prawnomiędzynarodowej formy tychże środków był motywowany m.in. chęcią ominięcia kontroli FTK odnoszącej się do odpowiedzialności integracyjnej¹²⁵⁸. Jeśli nawet takie były intencje przywódców państw Eurogrupy, to manewr ten się nie udał, gdyż FTK w sposób wyraźny dopuścił kontrolę

¹²⁵⁵ K. Fassbender, *Der europäische „Stabilisierungsmechanismus“ im Lichte von Unionsrecht und Deutschem Verfassungsrecht*, NVwZ 2010, nr 13, s. 800 i n.

¹²⁵⁶ Wyrok FTK w sprawie traktatów stabilizujących strefę euro, tezy 177–182.

¹²⁵⁷ J. Barcz, *Główne kierunki reformy ustrojowej...*, s. 131 i n.

¹²⁵⁸ M. Ruffert, *Die europäische Schuldenkrise vor dem Bundesverfassungsgericht – Anmerkung zum Urteil vom 7. September 2011*, EuR 2011, nr 6, s. 844.

zobowiązań prawnomiędzynarodowych powiązanych z funkcjonowaniem ponadnarodowej UE¹²⁵⁹. W związku z działaniami podejmowanymi w celu uzdrowienia finansów publicznych niektórych państw członkowskich FTK sformułował doktrynę odpowiedzialności budżetowej Bundestagu, a pierwszym fundamentalnym w tym zakresie orzeczeniem był wyrok w sprawie pomocy finansowej dla Grecji.

1.5.2.1. Wyrok w sprawie pomocy dla Grecji¹²⁶⁰

W wyroku w sprawie pomocy finansowej dla Grecji FTK, ustosunkowując się do zagadnienia dopuszczalności skargi konstytucyjnej na naruszenie prawa do udziału w wyborach z art. 38 ust. 1 UZ, stanął na stanowisku, iż znaczenie aktu wyborczego nie wyczerpuje się poprzez nadanie formalnej legitymacji władzy państwowej na poziomie Federacji zgodnie z art. 20 ust. 1 i 2 UZ, ale obejmuje również zasadniczą, demokratyczną treść prawa wyborczego, a mianowicie gwarancję skutecznego władztwa narodu. Skuteczne władztwo narodu może zostać zapewnione tylko, jeśli Bundestag zachowa kompetencje o zasadniczym znaczeniu. Art. 38 UZ chroni bowiem obywateli uprawnionych do udziału w wyborach przed utratą zasadniczej treści ich konstytucyjnie ustanowionej władzy zwierzchniej poprzez daleko idące albo całkowite przeniesienie zadań i kompetencji Bundestagu na instytucje ponadnarodowe. Ochronny wymiar art. 38 ust. 1 UZ ma zastosowanie w sytuacjach, kiedy istnieje jednoznaczne zagrożenie, iż kompetencje Bundestagu, obecnie lub w przyszłości, zostaną pozbawione treści w ten sposób, że w sensie prawnym bądź praktycznym uniemożliwiona zostanie reprezentacja woli narodu, skierowana na urzeczywistnienie politycznej woli obywateli. Ograniczenie kompetencji Bundestagu może mieć miejsce w przypadku przyjmowania przez RFN istotnych dla budżetu państwa zobowiązań finansowych. Wobec powyższego wniesienie skargi na podstawie art. 38 ust. 1 UZ jest dopuszczalne, gdy upoważnienie do przejęcia gwarancji finansowych na podstawie art. 115 ust. 1 UZ w wyniku wykonania porozumienia prawnomiędzynarodowego może prowadzić, ze względu na ich rodzaj i zakres, do istotnych naruszeń autonomii budżetowej. Fundamentalne decyzje o przychodach i wydatkach sektora publicznego stanowią bowiem rdzeń praw parlamentu w ustroju demokratycznym. W świetle art. 38 ust. 1 zd. 1 UZ wykluczone jest takie związanie ustawodawcy budżetowego, które pozbawiłoby znaczenia legitymację władzy państwowej, powstałą poprzez akt wyborczy, oraz uniemożliwiło wywieranie wpływu przez demokratycznie wybrany parlament na sprawy związane z budżetem państwa¹²⁶¹.

Powyższe wywody dotyczące dopuszczalności skargi były przedmiotem licznych komentarzy w literaturze. Wskazywano, iż u podstawy decyzji o dopuszczalności skargi leżały przede wszystkim przesłanki polityczne, a nie prawne. Według M. Nettesheima proces integracji jako bezalternatywny projekt elit politycznych nie zostaje poddany kontroli na skutek środków wnoszonych przez podmioty pochodzące z tych środowisk, wobec czego dopuszczenie skargi konstytucyjnej, przyjmującej w rzeczywistości funkcję *actio popularis*, pozostaje jedyną możliwością weryfikacji tego procesu na podstawie kryteriów konstytu-

¹²⁵⁹ Wyrok FTK w sprawie pomocy dla Grecji, teza 98.

¹²⁶⁰ Obszernie na temat środków pomocowych dla Grecji, J. Barcz, *Główne kierunki reformy ustrojowej...*, s. 132 i n.; M. Bainczyk, *Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 7.09.2011 r.*, s. 51 i n.

¹²⁶¹ Wyrok FTK w sprawie pomocy dla Grecji, tezy 98–104.

cyjnoprawnych¹²⁶². FTK sformułował warunki szczegółowe odnoszące się do zachowania przez Bundestag odpowiedzialności za budżet, która należy w świetle art. 38 ust. 1 UZ, art. 20 ust. 1 i 2 UZ w związku z art. 79 ust. 3 UZ do elementów koniecznych do zachowania zasady demokracji¹²⁶³. Można je podsumować następująco: 1) poszanowanie praw wyborczych z art. 38 ust. 1 UZ wymaga, by Bundestag zachował swoją odpowiedzialność polityczną za budżet państwa, co wiąże się z zachowaniem swobody w zakresie podejmowania decyzji o przychodach i wydatkach; 2) w związku z powyższym każde istotne dla budżetu zobowiązanie finansowe, także w ramach funkcjonowania RFN w organizacji ponadnarodowej, musi podlegać uprzedniej zgodzie Bundestagu; 3) wspomniane zobowiązania muszą być określone, nie mogą przyjmować postaci mechanizmu, w ramach którego wypłaty byłyby dokonywane bez zgody Bundestagu; 4) udzielanie środków pomocowych musi być powiązane z restrykcyjnymi warunkami, które musi spełnić beneficjent, a ich spełnienie będzie podlegać kontroli ze strony Bundestagu¹²⁶⁴; 5) decyzja o zaciąganiu tego typu zobowiązań jest podejmowana w ramach odpowiedzialności integracyjnej, a jej znaczenie dla funkcjonowania państwa jest podobne jak przy przeniesieniu praw władczych; 6) FTK nie określa kwotowo górnej granicy dla zaciągania zobowiązań finansowych, generalnie tę górną granicę stanowi zachowanie autonomii budżetowej państwa¹²⁶⁵.

Po określeniu ogólnych warunków zaciągania przez RFN istotnych zobowiązań finansowych w ramach organizacji ponadnarodowej FTK dokonał na ich podstawie oceny ustaw krajowych, koniecznych do udzielenia pomocy finansowej Grecji, pod kątem ewentualnego naruszenia przez nie prawa skarżących z art. 38 ust. 1 UZ¹²⁶⁶. FTK stwierdził, iż ustawy te nie zawierają przepisów prawnych, które prowadziłyby do podważenia zasady trwałej autonomii budżetowej¹²⁶⁷. Ustawa o przejęciu gwarancji w celu zachowania wypłacalności Republiki Grecji koniecznej dla stabilności finansowej unii walutowej ogranicza upoważnienie do udzielenia gwarancji co do ich wysokości, określa cel gwarancji, a w pewnym zakresie także szczegóły wypłat, i wskazuje, iż podstawą do przejęcia gwarancji jest do-

¹²⁶² Podobnie w odniesieniu do Traktatu z Lizbony, Ch. Tomuschat, *Lisbon – Terminal of the European Integration Process?*..., s. 265.

¹²⁶³ Wyrok FTK w sprawie pomocy dla Grecji, tezy 124–128; M. Nettesheim, „Euro-Rettung” und Grundgesetz. Verfassungsrechtliche Vorgaben für den Umbau der Währungsunion, EurR 2011, nr 6, s. 768 i n.; podobnie M. Ruffert, *op. cit.*, s. 842.

¹²⁶⁴ Ch. Calliess w tym kontekście wskazuje na istnienie dylematu demokratycznego, gdyż z punktu widzenia beneficjenta konkretne warunki konieczne do otrzymania pomocy mogą być postrzegane także jako naruszenia zasady demokracji, *idem*, *Die Reform der Wirtschafts- und...*, s. 161 i n.

¹²⁶⁵ Podobnie M. Nettesheim wyróżnia następujące kryteria zachowania odpowiedzialności budżetowej: 1) zakaz podejmowania decyzji w sprawach budżetowych przez obcy podmiot, 2) określoność, 3) ograniczenie i przewidywalność skutków decyzji, 4) sterowalność/odwracalność decyzji, 5) proporcjonalność obciążenia w stosunku do całego budżetu, *idem*, „Euro-Rettung” und Grundgesetz..., s. 773 i n.

¹²⁶⁶ M. Nettesheim krytycznie odnosi się do zawężenia zakresu kontroli tylko do ustaw krajowych, stwierdzając, iż kontroli takiej powinien zostać poddany każdy środek mający wpływ na odpowiedzialność za budżet, także akty podejmowane przez instytucje UE czy przez rząd federalny, *idem*, „Euro-Rettung” und Grundgesetz..., s. 770; podobnie M. Ruffert, który wskazuje na możliwości kontroli aktów podejmowanych na poziomie UE m.in. z perspektywy doktryny *ultra vires*, *idem*, *op. cit.*, s. 842.

¹²⁶⁷ K. Fassbender zwraca uwagę na niesamowite tempo przyjmowania ustaw. Spotkanie Rady Europejskiej w sprawie ustanowienia EFSM odbyło się 11 maja 2010 r., a ustawa o przejęciu udziałów przez RFN w wysokości 148 mld została uchwalona w ciągu jednego dnia (22 maja 2010 r.) i zatwierdzona w tym samym dniu przez Bundesrat, *idem*, *op. cit.*, s. 800.

konanie pewnych ustaleń z Grecją. Tym samym upoważnienie do przejęcia gwarancji jest wystarczająco skonkretyzowane. W związku z powyższym można zaakceptować fakt, iż Bundestag będzie brał udział w wykonywaniu ustawy wyłącznie poprzez komisję budżetową, której będą udzielane odpowiednie informacje¹²⁶⁸.

Druga z ustaw – ustawa o przejęciu gwarancji w ramach EFSM ustala nie tylko cel i podstawowe warunki, lecz także wysokość możliwych gwarancji. Wysokość gwarancji nie podlega zmianie, bez zgody Bundestagu, ani przez rząd federalny, ani przez spółkę celową. Przejęcie gwarancji jest możliwe tylko w określonym czasie i jest uzależnione od przyjęcia gospodarczo-finansowego programu naprawczego przez państwo-beneficjenta. Program ten wymaga jednomyślnej akceptacji ze strony państw strefy euro, co zapewnia decydujący wpływ rządu federalnego. „[...] by uniknąć sprzeczności z konstytucją § 1 ust. 4 ustawy o przejęciu gwarancji w ramach europejskiego mechanizmu stabilizacji finansowej konieczna jest jednak taka jego wykładnia, iż rząd federalny jest zobowiązany do uzyskania uprzedniej zgody komisji budżetowej Bundestagu, z zastrzeżeniem wyjątków ze zdania 3”¹²⁶⁹.

W świetle powyższych wywodów można stwierdzić, iż FTK, stosując przedstawione powyżej warunki ogólne, szczególną wagę przywiązywał do gwarancji, iż Bundestag będzie uczestniczył w procesie decyzyjnym dotyczącym udzielania środków pomocowych poprzez wyrażanie zgody na zaciąganie przez RFN zobowiązań finansowych, które muszą zostać w sposób wystarczający określone pod kątem wysokości, celu i zasad ich wypłacania.

1.5.2.2. Wyrok dotyczący zastosowania środków tymczasowych w sprawie traktatów stabilizujących strefę euro

W wyroku dotyczącym zastosowania środków tymczasowych w sprawie traktatów stabilizujących strefę euro FTK nawiązał przede wszystkim do tegoż orzeczenia w sprawie pomocy finansowej dla Grecji odnoszących się do konieczności zachowania trwałej odpowiedzialności politycznej Bundestagu za budżet i podobnie jak w powyższej sprawie uznał za dopuszczalne skargi konstytucyjne na naruszenie prawa skarżących z art. 38 ust. 1 UZ. W związku z tym w doktrynie ponownie zwrócono uwagę na fakt, iż skargi kierowane w powyższych sprawach przybierają charakter *actio popularis*. Ch. Tomuschat wskazuje również na praktyczne problemy, które mogą pojawić się w związku z uznaniem skarg dotyczących zasadniczych decyzji o polityce zagranicznej za dopuszczalne. W omawianym postępowaniu wystąpiły dwie bardzo liczne, jak na postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, grupy skarżących, jedna licząca 11 718 skarżących, druga 75. W związku z tym pojawia się pytanie, czy w przyszłości FTK będzie w ogóle w stanie rozpatrzyć skargi, których przedmiotem mogą być przecież bardzo różne działania organów konstytucyjnych w sferze polityki zagranicznej¹²⁷⁰.

O ile w omawianej sprawie wprowadzony na podstawie decyzji Rady Europejskiej art. 136 ust. 3 TFUE nie budził zastrzeżeń FTK, to wybrane przepisy przyjętego na jego podstawie traktatu ustanawiającego EMS, w szczególności te odnoszące się do wezwania do wpłaty podwyższonego kapitału oraz zachowania poufności dokumentów i zachowania tajemnicy

¹²⁶⁸ P.M. Huber, *Die EU als Herausforderung...*, s. 341 i n.

¹²⁶⁹ Wyrok FTK w sprawie pomocy dla Grecji, tezy 138–141.

¹²⁷⁰ Ch. Tomuschat, *Anmerkung zum Urteil des BVerfG vom 12.09.2012...*, s. 1431.

służbowej wymagają, zdaniem FTK, wykładni zgodnej z UZ, ze względu na zachowanie przez Bundestag całościowej odpowiedzialności politycznej za budżet. W świetle też sformułowanych w wyroku dotyczącym pomocy finansowej dla Grecji konieczne jest ustalenie górnej granicy zaangażowania finansowego RFN, a jej podwyższenie musi podlegać każdorazowej, uprzedniej zgodzie Bundestagu. Należy przy tym przypomnieć, iż w świetle wyroku dotyczącego obowiązków informacyjnych rządu federalnego wobec Bundestagu również działania podejmowane na podstawie umowy międzynarodowej w związku z funkcjonowaniem unii walutowej zostały zaliczone do spraw UE, które są objęte odpowiedzialnością integracyjną Bundestagu. W związku z powyższym FTK doszedł do następujących wniosków. Ze względu to, iż całościowa odpowiedzialność polityczna Bundestagu za budżet, chroniona przez art. 20 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 79 ust. 3 UZ, wymaga, by odpowiedzialność finansowa RFN w ramach EMS nie mogła zostać podwyższona ponad 190.024.800.000 euro bez zgody Bundestagu, ratyfikacja TEMS jest dopuszczalna tylko wówczas, gdy zostanie zapewnione, iż art. 8 ust. 5 zd. 1 TEMS z zastrzeżeniem decyzji na podstawie art. 10 ust. 1 i art. 8 ust. 2 zd. 4 TEMS ogranicza wszystkie zobowiązania płatnicze do wysokości określonej w załączniku nr II do TEMS, a przepisy traktatu, w szczególności art. 9 ust. 2 i 3 zd. 1 w związku z art. 25 ust. 2 zd. 1 TEMS będą wykładane i stosowane tylko w ten sposób, iż na RFN nie zostaną nałożone żadne wyższe zobowiązania finansowe. Państwo to nie może związać się TEMS, w przypadku gdy to zastrzeżenie okazałoby się nieskuteczne. Podobnie w świetle wyżej wymienionych przepisów UZ należy zagwarantować, iż przepisy TEMS nie stają na przeszkodzie uzyskaniu przez Bundestag i Bundesrat informacji koniecznych do sprawowania całościowej odpowiedzialności konstytucyjnej¹²⁷¹.

W związku z warunkiem, iż zastrzeżenie ma być skuteczne, przyjęto dwie deklaracje interpretacyjne do przedmiotowego traktatu: jednostronną RFN oraz wspólną deklarację wszystkich państw – stron TEMS¹²⁷².

1.5.2.3. Wyrok w sprawie traktatów stabilizujących strefę euro

W przedmiotowej sprawie FTK dokonał ponownej oceny zgodności postanowień umownych wprowadzonych w związku z kontynuacją stabilizacji strefy euro. Owa ocena dokonywana była pośrednio poprzez kontrolę zgodności ustaw wyrażających zgodę na związanie się przez RFN wspomnianymi wyżej aktami oraz ustawy towarzyszącej, która umożliwiała uczestnictwo RFN w EMS w świetle prawa krajowego. Podobnie, jak w orzeczeniu dotyczącym środków tymczasowych, FTK uznał, iż art. 136 ust. 3 TFUE nie jest niezgodny z UZ¹²⁷³.

¹²⁷¹ Wyrok FTK w sprawie środków tymczasowych dotyczących traktatów stabilizujących euro, tezy 149, 155; M. Ruffert wskazywał już w połowie 2011 r. na konieczność zagwarantowania legitymacji demokratycznej EMS poprzez parlamenty narodowe wobec braku kontroli tego podmiotu przez Parlament Europejski, *idem*, *op. cit.*, s. 852; M. Bainczyk, *Wyrok niemieckiego Bundesverfassungsgericht z 12.09.2012 r. w sprawie zastosowania środka tymczasowego w odniesieniu do traktatów mających na celu stabilizację sytuacji finansowej w państwach strefy euro*, EPS 2012, nr 12, s. 38 i n.

¹²⁷² J. Barcz, *Wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 marca 2014 r. Końiec sporu o konstytucyjność reformy strefy euro*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 5, s. 95.

¹²⁷³ Szerzej J. Barcz, *Wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 marca 2014 r.*, s. 102 i n.

Przedmiotem kontroli FTK były również przepisy TEMS. O ile w poprzednim orzeczeniu FTK wyraził wątpliwości co do możliwości interpretacji przepisów dotyczących wysokości zobowiązań finansowych RFN oraz zasady poufności, to tym razem podjął wątek zachowania odpowiedzialności Bundestagu za budżet *pro futuro*. FTK stwierdził, iż obecnie posiadana przez RFN w radzie gubernatorów liczba głosów gwarantuje, iż decyzje EMS, mające znaczenie dla wykonywania przez Bundestag całościowej odpowiedzialności politycznej za budżet, nie mogą zapaść, jeśli przedstawiciel RFN w organach EMS wyrazi swój sprzeciw. W ten sposób legitymizacja decyzji EMS przez parlament krajowy nie zostaje przerwana. FTK zastrzegł jednak, iż prawo weta ze strony RFN musi zostać zachowane również w przypadku przystąpienia nowych państw do EMS, co wiąże się ze zmianą liczby głosów posiadanych przez dotychczasowych członków w radzie gubernatorów. W związku z tym, przepisy dotyczące podejmowania decyzji w ramach EMS muszą zostać zmienione w ten sposób, by zachować obecnie istniejące, a konieczne w świetle konstytucji, prawo weta RFN także w tych zmienionych okolicznościach. Zgodnie z art. 44 TEMS przystąpienia do EMS wymaga jednomyślnej decyzji rady gubernatorów. Zatem rząd federalny ma możliwość, ale i obowiązek, by uzależnić zgodę na przystąpienie nowego członka do EMS od zmiany art. 4 ust. 4 zd. 2 i art. 5 TEMS w celu zachowania prawa weta przez RFN. Utrzymanie prawa weta gwarantuje bowiem zachowanie całościowej odpowiedzialności politycznej Bundestagu za budżet¹²⁷⁴.

Z punktu widzenia zachowania przez Bundestag odpowiedzialności za budżet istotna jest również sama możliwość współuczestniczenia przedstawiciela RFN w podejmowaniu decyzji w ramach EMS. W świetle TEMS prawo głosu państwa-strony przedmiotowego traktatu może zostać zawieszone w przypadku braku wpłaty przez to państwo środków, koniecznych do pokrycia kapitału EMS. Dlatego w opinii FTK należy w sposób trwały zagwarantować na poziomie budżetu krajowego, iż RFN terminowo i w pełnym zakresie spełni wezwania do wpłaty kapitału na podstawie z art. 9 TEMS, ewentualnie w związku z art. 25 ust. 2 TEMS. W odniesieniu do przewidywalnych zobowiązań płatniczych RFN na podstawie art. 8 ust. 2 zd. 2 w związku z art. 9 TEMS należy przewidzieć odpowiednie pozycje w ustawie budżetowej. Wynika to z zasady kompletności i prawdziwości budżetu¹²⁷⁵. Wykonywanie prawa głosu jest również istotne ze względu na powstanie strat finansowych wynikających z działalności EMS. W odniesieniu do tych ostatnich należy wskazać, iż Bundestag ma możliwość współdecydowania o wysokości, warunkach i okresie pomocy finansowej dla państw wnioskujących o nią, i w ten sposób wpływać na prawdopodobieństwo oraz wysokość późniejszych wezwań do wpłaty kapitału na podstawie art. 9 ust. 2 TEMS¹²⁷⁶. FTK podjął również wątek wysokości zobowiązań płatniczych, podkreślając przy tym autonomię RFN w tym zakresie, a także umowny sposób ustanowienia przepisów, co pozwala na ich rozwiązanie. Zwiększenie obecnych zobowiązań płatniczych RFN

¹²⁷⁴ Wyrok FTK w sprawie traktatów stabilizujących strefę euro, tezy 183, 193; M. Bainczyk, *Wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 18.03.2014 r. w sprawie zgodności aktów prawnych, związanych ze stabilizacją strefy euro, z Ustawą Zasadniczą RFN*, EPS 2014, nr 7, s. 41.

¹²⁷⁵ Wyrok FTK w sprawie traktatów stabilizujących strefę euro, tezy 183, 210.

¹²⁷⁶ *Ibidem*, teza 217; M. Bainczyk, *Wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 18.03.2014 r.*, s. 41.

poprzez podwyższenie kapitału jest, co prawda, możliwe, ale wymaga zgody organów parlamentarnych, natomiast zdaniem FTK przedmiotowa umowa nie zawiera zobowiązania do dokonania takiego podwyższenia¹²⁷⁷.

1.5.3. Relacje pomiędzy Bundestagiem a rządem federalnym w orzeczeniach FTK związanych z kryzysem niektórych państw strefy euro

Kluczowe decyzje o środkach pomocowych dla państw znajdujących się w kryzysie finansowym podejmowane są przez instytucje międzyrządowe – Radę ECOFIN, Radę Eurogrupy oraz Radę Europejską, w których członkami są przedstawiciele krajowych organów władzy wykonawczej, w przypadku RFN – kanclerz i ministrowie federalni, w zamkniętym, wąskim gronie, z reguły po długotrwałych żmudnych negocjacjach. Ch. Calliess wskazuje, iż jest to konsekwencja decyzji politycznej z 1992 r. o ustanowieniu unii walutowej bez jednoczesnego ustanowienia pełnej wspólnotowej kompetencji w odniesieniu do gospodarki i wspólnej waluty – Rada na podstawie art. 121 TFUE posiada jedynie kompetencję koordynacyjną. Niezależnie od tego środki podejmowane w celu ograniczenia skutków kryzysu finansowego doprowadziły do stworzenia czysto międzyrządowej formy koordynacji w sprawach finansowych, który obecnie pozostaje poza systemem traktatowym UE. Ze względu na dominującą pozycję instytucji międzyrządowych w zakresie stanowienia o sprawach unii walutowej, również rząd federalny uzyskuje w tym zakresie przewagę nad Bundestagiem, który bezpośrednio nie uczestniczy w negocjacjach pomiędzy przedstawicielami rządów państw członkowskich. W związku z tym utrudniona jest realizacja przez Bundestag odpowiedzialności integracyjnej oraz odpowiedzialności za budżet. W tym kontekście podstawowe znaczenie zyskuje prawo Bundestagu do uzyskiwania informacji od rządu federalnego. Rządy państw członkowskich, w tym RFN, po trudnym nieraz procesie osiągania kompromisu w negocjacjach międzyrządowych nie chcą go poddawać ponownie pod dyskusję tym razem w parlamencie krajowym. Brak debaty politycznej w parlamencie uzasadniają wymogami poufności, koniecznej w sprawach rynku finansowego, a także wymogiem podejmowania szybkich działań na rynkach finansowych. Kontrola ze strony parlamentu przyjmuje wówczas typową dla polityki zagranicznej formę kontroli następczej¹²⁷⁸. Ukształtowanie relacji pomiędzy rządem federalnym a Bundestagiem stało się więc kluczowym zagadnieniem związanym z realizacją zasady demokracji w związku ze środkami podejmowanymi w celu stabilizacji strefy euro.

Wątpliwości konstytucyjne pod kątem zachowania zasady demokracji wzbudziła nowelizacja ustawy o przejęciu gwarancji w ramach EFSM. Brak diametralnej poprawy kondycji finansowej niektórych państw strefy euro spowodował konieczność podjęcia dalszych kroków przez państwa członkowskie, polegające na realizacji maksymalnej zdolności kredytowej EISF w wysokości 440 mld euro. Realizacja środków przyjętych na poziomie międzyrządowym spowodowała konieczność zmiany ustawy niemieckiej mającej na celu wykonanie

¹²⁷⁷ Wyrok FTK w sprawie traktatów stabilizujących strefę euro, tezy 219–220.

¹²⁷⁸ Ch. Calliess, *Die Reform der Wirtschafts- und...*, s. 176 i n.; H.H. Klein stwierdza wyraźnie, iż w tym zakresie metoda wspólnotowa ustępuje metodzie unijnej, *idem, op. cit.*, s. 190; M. Bainczyk, *Aspekty polityczno-prawne prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej. Między metodą wspólnotową a międzyrządową. W kierunku metody unijnej?* „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2012, nr 2, s. 20 i n.

zobowiązań finansowych RFN. W świetle § 3 ust. 1 wspomnianej ustawy przedstawiciel rządu niemieckiego mógł zająć stanowisko aprobowane w sprawach związanych z EISF, jeśli dotyczyły one całościowej odpowiedzialności politycznej Bundestagu za budżet, tylko po wydaniu zgody przez Bundestag. § 3 ust. 3 ustawy w przypadkach szczególnie pilnych lub wymagających zachowania poufności zezwalał jednak na wykonywanie praw Bundestagu przez członków komisji budżetowej, wybranych przez Bundestag do tzw. gremium specjalnego. Powołanie gremium miało pozwolić na szybkie podejmowanie decyzji oraz na zachowanie poufności. Przepis ten zdaniem dwóch posłów do Bundestagu naruszał ich prawo z art. 38 ust. 1 zd. 2 UZ polegające na udziale w sprawowaniu przez Bundestag całościowej odpowiedzialności politycznej za budżet. W przypadku zastosowania wyżej wspomnianego przepisu odpowiedzialność za budżet byłaby sprawowana jedynie przez bardzo wąskie grono osób. FTK podzielił te wątpliwości konstytucyjnoprawne. Stwierdził bowiem, iż Bundestag realizuje swoją funkcję przedstawicielską jako całość, poprzez współdziałanie wszystkich swoich członków, a konieczną przesłanką jej realizacji są równe prawa uczestnictwa dla wszystkich parlamentarzystów. Wspomniane powyżej zasady stosuje się do sprawowania całościowej odpowiedzialności za budżet również w ramach instytucji międzyrządowej, w odniesieniu do zaciąganych zobowiązań na podstawie prawa europejskiego¹²⁷⁹. FTK dopuścił, co prawda, delegację uprawnień Bundestagu na komisję lub inne gremium, ale przy zachowaniu rygorystycznych wymogów konstytucyjnoprawnych. Mianowicie tylko w celu ochrony dóbr prawnych o randze konstytucyjnej przy bezwzględnym poszanowaniu zasady proporcjonalności. Jednocześnie realizacja prawa do samoorganizacji w postaci utworzenia komisji lub gremiów specjalnych nie może prowadzić do całkowitego pozbawienia parlamentarzystów ich praw, a wprowadzona w ten sposób nierówność w statusie posła jest dopuszczalna tylko w absolutnie koniecznym zakresie. Ponadto w świetle zasady proporcjonalności konieczne jest, by skład powołanego gremium odzwierciedlał skład Bundestagu jako całości, a prawo do informacji i zadawania pytań parlamentarzystów nieuczestniczących w gremium zostało ograniczone tylko w niezbędnym zakresie. Wspomniana delegacja uprawnień decyzyjnych Bundestagu na gremium stoi w relacji napięcia do zasady jawności, która stanowi istotny element demokracji i posiada rangę zasady konstytucyjnej. Ograniczenie tej zasady może zostać uzasadnione tylko szczególnie ważnymi przesłankami. Jeśli przesłankami tymi są pilność i poufność, to delegacja uprawnień może mieć zastosowanie tylko do bardzo ograniczonego zakresu przedmiotowego i tylko w koniecznych przypadkach. § 3 ust. 3 zd. 3 i 4 zaskarżonej ustawy nie spełniają tych wymogów. Jeśli chodzi o pilność uruchomienia środków, to należy zauważyć, iż uruchomienie środków pomocowych na poziomie unijnym wymaga wielu czynności przygotowawczych zarówno po stronie mechanizmu, jak i państwa-beneficjenta. Komisja budżetowa licząca 41 członków, której kworum wynosi 21 członków, może zostać zwołana tak szybko, jak tego wymaga sytuacja unii walutowej. Natomiast wymóg poufności usprawiedliwiony jest tylko w odniesieniu do części nadzwyczajnych środków pomocowych – przede wszystkim do zakupu przez EISF obligacji państwowych na rynku wtórnym. Jeśli natomiast chodzi o prawo do informacji plenum Bundestagu, to § 5 ust. 7 przedmiotowej ustawy należy wyklądać

¹²⁷⁹ Wyrok FTK w sprawie gremium specjalnego, tezy 102–103, 109.

w ten sposób, iż pozostają one zawieszone jedynie tak długo, jak długo istnieją przesłanki szczególnej poufności. Po ich ustaniu rząd federalny niezwłocznie z własnej inicjatywy informuje o decyzjach specjalnego gremium i ich uzasadnieniu¹²⁸⁰.

W 2012 r. FTK rozstrzygnął istotny z punktu widzenia relacji pomiędzy Bundestagiem a rządem federalnym spór o zakres praw organów federalnych najwyższego szczebla. W tym wypadku frakcja Bundestagu BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN podnosiła naruszenie obowiązku rządu federalnego z art. 23 ust. 2 zd. 2 UZ, polegającego na udzieleniu Bundestagowi informacji o sprawach UE, w związku z negocjowaniem i przyjęciem Europejskiego Mechanizmu Stabilności oraz Paktu Euro-Plus¹²⁸¹. W uzasadnieniu do wyroku, w którym FTK uznał wnioszek frakcji za uzasadniony, odniósł się on obszernie do specyfiki relacji pomiędzy rządem federalnym a Bundestagiem w sprawach UE, kontynuując swoją dotychczasową linię orzeczniczą dotyczącą praw Bundestagu związanych z rozwojem integracji europejskiej¹²⁸². W omawianym orzeczeniu zostały poruszone trzy zasadnicze problemy: 1) czy umowy międzynarodowe zawierane w celu stabilizacji strefy euro można zaliczyć do spraw UE w rozumieniu art. 23 ust. 2 UZ, 2) jeśli tak, to jaki jest zakres obowiązków informacyjnych rządu federalnego w stosunku do Bundestagu oraz 3) jaki jest zakres swobody rządu federalnego w podejmowaniu decyzji politycznych związanych z członkostwem RFN w UE. Kluczowe znaczenie miała przy tym odpowiedź twierdząca na pierwsze pytanie, bowiem pozwalała ona na zastosowanie szczególnych przepisów odnoszących się do relacji rząd federalny – Bundestag w zakresie spraw UE. FTK stwierdził, iż forma umowy międzynarodowej nie wyklucza zastosowania art. 23 ust. 2 UZ. Kluczowe znaczenie ma to, czy umowa międzynarodowa, przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności jej zawarcia, uzupełnia prawo unijne lub też jest z tym prawem blisko związana. Ważnym, ale nie jedynym kryterium zaliczenia takich umów do spraw UE, jest ich oparcie na prawie pierwotnym, wykonanie umowy za pomocą aktów prawa pochodnego i instytucji UE, a także powiązanie umowy z jedną z polityk unijnych. Jednocześnie FTK za objęte art. 23 ust. 2 UZ uznał nie tylko akty o charakterze prawotwórczym, ale też akty kształtujące współpracę państw członkowskich w ramach UE. Powyższe wywoływały na uznanie przedmiotowych umów międzynarodowych za sprawy UE¹²⁸³.

FTK wskazał na odrębność w sposobie uregulowania relacji pomiędzy Bundestagiem a rządem w zakresie spraw zagranicznych w ogóle i w zakresie spraw związanych z członkostwem RFN w UE. Ustawodawca, wprowadzając art. 23 UZ, zmodyfikował tradycyjny podział zadań pomiędzy egzekutywą i legislatywę w sprawach zewnętrznych i przyznał Bundestagowi daleko idące prawa do współudziału w podejmowaniu decyzji w sprawach związanych z członkostwem RFN w UE. Obowiązki informacyjne rządu federalnego zawarte w art. 23 ust. 2 zd. 2 UZ są przesłanką i wyrazem tychże praw do współudziału w sprawach UE i muszą odpowiadać potrzebom informacyjnym Bundestagu pod wzglę-

¹²⁸⁰ *Ibidem*, tezy 119, 125, 144, 147–148, 158.

¹²⁸¹ Zwięźle co do treści i charakteru prawnego Paktu J. Barcz, *Główne kierunki reformy ustrojowej...*, s. 139 i n.

¹²⁸² S. Graf Kielmansegg, *op. cit.*, s. 655.

¹²⁸³ Wyrok FTK w sprawie udzielenia informacji Bundestagowi, tezy 100, 104 i n. i 110; S. Graf Kielmansegg, *op. cit.*, s. 658 i n.; P.M. Huber, *Die EU als Herausforderung...*, s. 346.

demerytorycznym, czasowym i formalnym, przy jednoczesnym zachowaniu przez rząd federalny rdzenia własnej odpowiedzialności wykonawczej¹²⁸⁴.

W systemie instytucjonalnym UE to Rada Europejska ustala cele polityczne ustawodawstwa, a Rada jest odpowiedzialna za ustalanie polityki i wraz z Parlamentem Europejskim jest centralnym organem ustawodawczym, a w obu instytucjach zasiadają przedstawiciele władzy wykonawczej. Stwarza to szczególne wyzwania przed demokracją na poziomie krajowym. Mocne włączenie parlamentów krajowych w proces integracji może zrównoważyć utratę przez nie kompetencji na rzecz rządu krajowego. Ponadto mocniejsze niż w przypadku spraw zagranicznych zaangażowanie Bundestagu w sprawy UE poprzez daleko idące prawa do informacji i współdziałania stanowi część unijnej architektury instytucjonalnej, w ramach której parlamentom krajowym przypisana jest funkcja wykraczająca poza ramy krajowe, jako sposób na wykorzystanie ich potencjału w tworzeniu legitymacji demokratycznej dla UE. W tym zakresie art. 23 ust. 2 UZ koresponduje z art. 12 TUE, który przyznaje parlamentom narodowym mocniejszą rolę w strukturze instytucjonalnej RFN.

W dalszej części omawianego wyroku FTK precyzuje pod względem merytorycznym, formalnym i czasowym zakres obowiązku udzielenia informacji Bundestagowi przez rząd federalny w sprawach UE, poświęcając temu zagadnieniu kilkadziesiąt tez uzasadnienia. W świetle art. 23 ust. 2 zd. 2 UZ informacja udzielona Bundestagowi musi być wyczerpująca, w najwcześniejszym możliwym terminie, sformułowana w sposób odpowiadający jej celowi. Udzielenie informacji umożliwia Bundestagowi wczesne i efektywne wywarcie wpływu na proces decyzyjny w ramach rządu federalnego. Tylko na podstawie wystarczających informacji Bundestag jest w stanie śledzić przebieg europejskiego procesu integracyjnego, wpływać na ten proces, przedyskutować argumenty za i przeciw oraz wypracowywać wspólne stanowiska.

Wymóg udzielania wyczerpujących informacji umożliwi Bundestagowi wykonywanie jego prawa do współdziałania w sprawach UE. Odpowiednio więc obowiązek ten jest tym intensywniejszy, im bardziej skomplikowany jest dany proces i im głębiej sięga on w zakres właściwości legislacji, a także im bardziej zbliża się ku formalnemu podejmowaniu decyzji lub przyjmowaniu porozumień. Wspomniany obowiązek udzielania wyczerpujących informacji obejmuje po pierwsze wszelkie inicjatywy i stanowiska rządu federalnego, ponadto obejmuje przekazywanie dokumentów urzędowych organów i gremiów UE oraz państw członkowskich w sprawach UE, jednakże nie ogranicza się do tego. Obejmuje on również informacje dostępne rządowi federalnemu o nieformalnych i nieudokumentowanych (jeszcze) procesach, jeśli są one przedmiotem zainteresowania rządu federalnego. Obowiązek informowania dotyczy również, niezależnie od dokumentacji formalnej, także przedmiotu, przebiegu i wyników posiedzeń oraz obrad organów i gremiów UE, w których reprezentowany jest rząd federalny. Nie ma przy tym znaczenia, czy rząd otrzymał te informacje drogą oficjalną, czy w innym sposób, podobnie jak to, czy dokumenty i informacje pochodzą od instytucji czy innych jednostek organizacyjnych Unii, czy też od państw członkowskich. Także ewentualna poufność informacji nie stoi na przeszkodzie ich przekazania Bundestagowi. W przypadkach, gdy interes państwa mógłby zostać naruszony poprzez upublicznienie informacji, udzielenie informacji może odbyć się z zachowaniem poufności. Obowiązek z art. 23 ust. 2 zd. 2 UZ

¹²⁸⁴ Wyrok FTK w sprawie udzielenia informacji Bundestagowi, tezy 90–100.

jest obowiązkiem trwałym, który ulega aktualizacji, gdy w wyniku załatwiania danej sprawy pojawią się nowe kwestie polityczne lub prawne, co do których Bundestag nie wypracował jeszcze swojej opinii. Granice obowiązku informowania wynikają z zasady trójpodziału władzy. W ramach porządku kompetencyjnego UZ rządowi przysługuje trzon odpowiedzialności wykonawczej, który obejmuje zasadniczo niepodlegający badaniu zakres inicjatywy, obradowania i działania. O ile nie został zakończony proces decyzyjny w ramach rządu federalnego, nie może być podnoszone żadne roszczenie ze strony parlamentu¹²⁸⁵.

Zawartą w art. 23 ust. 2 zd. 2 UZ przesłankę czasową w postaci udzielenia przez rząd federalny informacji w najwcześniejszym możliwym terminie należy wyklądać w ten sposób, że Bundestag musi je otrzymać najpóźniej w momencie, który umożliwia mu dokładne zapoznanie się z procesem oraz wypracowanie stanowiska przed złożeniem przez rząd federalny skutecznego w stosunkach zewnętrznych oświadczenia, w szczególności wiążących oświadczeń co do unijnych aktów prawotwórczych i porozumień międzyrządowych. Wyłącza to możliwość wystąpienia przez rząd federalny z konkretnymi inicjatywami lub udział w podejmowaniu decyzji bez wcześniejszego udziału Bundestagu i nakazuje przekazanie wszystkich dokumentów, gdy tylko staną się one przedmiotem obrad na poziomie unijnym. W odniesieniu do powyższego terminu rządowi federalnemu nie przysługuje swobodne uznanie. Bundestag musi zostać poinformowany o posiedzeniach instytucji i nieformalnych obradach, w których uczestniczy rząd federalny, także wówczas, gdy nie ma jeszcze ani oficjalnych propozycji, ani programu obrad, z wyprzedzeniem, by Bundestag mógł wypracować stanowisko w przedmiocie obrad oraz wpłynąć na kierunek negocjacji i sposób głosowania przez rząd federalny. Niezwłocznie po zakończeniu obrad Bundestag musi zostać poinformowany o ich przebiegu i osiągniętych rezultatach. Z celu art. 23 ust. 2 zd. 2 UZ realizowanego poprzez dzielenie Bundestagowi informacji można również wywieść wymogi co do postępowania i formy udzielenia informacji. Jej adresatem jest zasadniczo Bundestag jako całość, a poinformowanie powinno mieć formę pisemną. Szczegóły winny zostać ustalone w konstytucyjnych ramach w ustawie lub porozumieniu pomiędzy Bundestagiem a rządem federalnym¹²⁸⁶. W wyroku dotyczącym prawa do informacji FTK określił również obszar leżący wyłącznie w zakresie odpowiedzialności organu wykonawczego i zaliczył do niego proces podejmowania decyzji politycznej. Jeśli nie jest on jeszcze zakończony, to rząd federalny nie jest zobowiązany do udzielania Bundestagowi informacji w tym zakresie¹²⁸⁷.

P.M. Huber wskazuje, iż wyrok ten ma istotne znaczenie nie tylko dla realizacji przez Bundestag jego funkcji europejskiej, ale jest to zasadnicza decyzja dla organizacji wewnętrznej Bundestagu w ogóle. Kwintesencją tego wyroku jest bowiem stwierdzenie, iż istotne decyzje muszą zapadać na posiedzeniach plenarnych, pod kontrolą opozycji i opinii publicznej, co oczywiście obciążone jest ryzykiem, iż zamierzenie rządu federalnego się nie powiedzie. To ryzyko jest jednak rdzeniem funkcjonującego parlamentaryzmu. Bowiem powierzenie parlamentowi odpowiedzialności integracyjnej sens ma tylko wtedy, jeśli będzie on mógł powiedzieć „nie”¹²⁸⁸.

¹²⁸⁵ *Ibidem*, tezy 106, 115–119.

¹²⁸⁶ *Ibidem*, tezy 128–129.

¹²⁸⁷ *Ibidem*, tezy 124, 163 n.; S. Graf Kielmansegg, *op. cit.*, s. 664.

¹²⁸⁸ P.M. Huber, *Die EU als Herausforderung...*, s. 344 i n.

1.6. Podsumowanie

Zasada demokracji stała się obok zasady poszanowania tożsamości konstytucyjnej, której jest zresztą elementem, najważniejszą zasadą kształtującą warunki członkostwa RFN w UE.

Rozwój doktryny orzeczniczej w tym zakresie ma miejsce zasadniczo od wyroku w sprawie Traktatu z Maastricht. Wcześniejsze wypowiedzi orzecznicze FTK były powiązane z zasadą poszanowania praw podstawowych, a w szczególności koniecznością uchwalenia przez organ parlamentarny na poziomie wspólnotowym katalogu praw podstawowych. Osobny niejako rozdział tworzą orzeczenia FTK w sprawie środków stabilizujących strefę euro.

Zasadę demokracji w procesie integracji europejskiej można scharakteryzować w następujący sposób:

1. Zasada demokracji w orzecznictwie FTK ma zasadniczo wymiar wewnętrznych i odnosi się do zachowania pozycji Bundestagu i Bundesratu.
2. Rozwój doktryny orzeczniczej został umożliwiony dzięki uznaniu przez FTK skarg konstytucyjnych, w których skarżących podnosili naruszenie ich prawa wyborczego z art. 38 ust. 1 UZ przez ustawy krajowe uchwalone w związku z integracją europejską, za dopuszczalne. FTK ustalił następująco relację pomiędzy przepisami UZ: Akt wyborczy utraciłby swoje znaczenie, gdyby wybierany organ państwowy nie dysponował wystarczającym zakresem zadań i kompetencji, w ramach których mógłby realizować swoją władzę. Powyższa relacja legitymacyjna pomiędzy podmiotem posiadającym prawo wyborcze a władzą państwową została uznana w świetle art. 23 ust. 1 zd. 3 w związku z art. 79 ust. 3 i art. 20 ust. 1 i 2 UZ za nienaruszalną. Prawo z art. 38 ust. 1 zd. 1 UZ w zakresie stosowania art. 23 UZ wyklucza, by poprzez przesunięcie zadań i kompetencji Bundestagu na poziom unijny można było pozbawić znaczenia legitymację władzy państwowej, a przez to wpływu na jej sprawowanie poprzez akty wyborczy.

Powyższy tok wyводу spotkał się z zasadniczą krytyką doktryny, która wskazywała, iż skargi dotyczące aktów normatywnych przyjmowanych w związku z integracją europejską, mają w istocie charakter *actio popularis*.

3. Do najbardziej istotnych skutków zastosowania zasady demokracji w procesie integracji europejskiej należy:
 - zakaz pozbawienia Bundestagu istotnych do określenia warunków życia obywateli kompetencji decyzyjnych, szeroko zdefiniowanych przez FTK,
 - ponoszenie przez Bundestag i Bundesrat odpowiedzialności integracyjnej, rozumianej jako odpowiedzialność za zachowanie fundamentalnych zasad ustrojowych w procesie integracji europejskiej,
 - współudział Bundestagu i Bundesratu w podejmowaniu decyzji w sprawach UE, szczególnie określony przez FTK, jeśli chodzi o zmiany w traktatowych podstawach UE oraz zaciąganie zobowiązań finansowych istotnych dla budżetu państwa,
 - prawo do otrzymywania przez Bundestag wyczerpujących informacji o sprawach UE od rządu federalnego,
 - sprawowanie całościowej odpowiedzialności za budżet w kontekście zobowiązań finansowych podejmowanych w ramach UE, a także w powiązaniu z UE.

Doktryna FTK oceniana jest w nauce prawa w sposób zróżnicowany. Abstrahując od kontrowersyjnego zagadnienia dopuszczalności skarg konstytucyjnych na naruszenia art. 38 ust. 1 UZ, wskazywano, iż szczegółowe tezy dotyczących zarówno praw władczych niepodlegających przekazaniu, jak i zakresu i sposobu współdecydowania przez Bundestag o sprawach UE prowadzą w istocie do ograniczenia zakresu swobody podejmowania przez niego decyzji. Innymi słowy FTK wkracza w zakres kompetencji władzy ustawodawczej.

Natomiast orzecznictwo FTK, zwłaszcza odnoszące się do relacji pomiędzy Bundestagiem i Bundesratem a rządem federalnym, można oceniać w pewnym stopniu pozytywnie. Ewolucja procesów decyzyjnych w ramach UE doprowadziła, szczególnie w zakresie polityki finansowej, do wzmocnienia instytucji międzyrządowych, a tym samym organów władzy wykonawczej, co przy wciąż nierozwiązanym na poziomie UE problemie legitymacji demokratycznej może być postrzegane jako rzeczywiste zagrożenie dla demokracji w procesie integracji europejskiej. Stąd też realizacja prawa do informacji, a następnie rzeczywiste współdecydowanie przez Bundestag o sprawach UE, a nie tylko następcza akceptacja dla decyzji podjętych przez Radę Europejską, Radę ECOFIN czy Radę Eurogrupy ministrów finansów państw strefy euro, może być postrzegana jako próba kompensacji niekorzystnych z punktu widzenia parlamentaryzmu krajowego przesunięć w procesach decyzyjnych.

Last but not least europejska scena polityczna i europejska opinia publiczna znajduje się z punktu widzenia obywatela państwa członkowskiego *in statu nascendi*, natomiast w ramach UE państwo funkcjonuje jako całość, co powoduje istotne trudności dla realizacji uprawnień opozycji krajowej. Gwarantowane są one jednak przez przesłankę większości 2/3 głosów z art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ. W tym kontekście zakres zastosowania tego przepisu ma również istotne znaczenie dla realizacji demokracji w ogóle. Jednocześnie może to utrudniać proces decyzyjny na poziomie unijnym, wobec czego dążyć trzeba do utrzymania trudnej równowagi pomiędzy rządem federalnym a Bundestagiem¹²⁸⁹.

4. Pomimo wprowadzenia klauzuli gwarancji ustrojowych w art. 23 ust. 1 zd. 1 UZ FTK nie sprecyzował warunków realizacji zasady demokracji na poziomie unijnym. U podstaw przyjęcia takiego kierunku orzecznictwa leżał niewątpliwie fakt, iż FTK przyjął, że parlament narodowy ma podstawowe znaczenie jako źródło legitymacji demokratycznej dla procesów decyzyjnych w ramach integracji europejskiej. Zdaniem FTK, ze względu m.in. na brak realizacji zasady równości praw wyborczych obywateli UE, Parlament Europejski może stanowić jedynie uzupełniające źródło legitymacji demokratycznej.

2. Zasada suwerenności Narodu w orzecznictwie TK

Jeszcze przed przystąpieniem Polski do UE J. Barcz zwracał uwagę na konieczność uzupełnienia Konstytucji RP o przepisy dotyczące udziału Sejmu i Senatu w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach UE. Przepisy te z jednej strony na poziomie krajowym pozwoliłyby na kompensację kompetencji prawodawczych parlamentu, utraconych w związku

¹²⁸⁹ S. Graf Kielmansegg, *op. cit.*, s. 665.

z ich przekazaniem na poziom unijny, z drugiej strony – efektywne uczestnictwo parlamentu krajowego w sprawach UE miałyby znaczenie dla ograniczenia problemu deficytu demokracji w samej UE¹²⁹⁰.

Postulaty konstytucjonalizacji wyżej wymienionego zagadnienia do dzisiaj nie zostały spełnione, w związku z czym na znaczeniu zyskuje orzecznictwo TK dotyczące realizacji zasady suwerenności Narodu i zasady trójpodziału władzy w procesie integracji europejskiej. Na wstępie należy zaznaczyć, iż przyjęto wąskie rozumienie tej zasady w procesie integracji europejskiej, tzn. jako realizację praw suwerena – narodu w sposób pośredni, przez Sejm i Senat. M. Granat trafnie natomiast wskazuje na możliwość szerokiego ujęcia tej zasady jako podstawy do przyjęcia zasady nadrzędności Konstytucji czy też określenia charakteru prawnego WE i UE oraz dopuszczalnego zakresu przekazania kompetencji na rzecz UE, które mają na celu zagwarantowanie praw suwerenna¹²⁹¹. W tym kontekście można przytoczyć stanowisko K. Działocha, który wskazuje na aspekt zewnętrzny i wewnętrzny suwerenności. W aspekcie zewnętrznym suwerenność oznacza niezależność władzy suwerennej w stosunku do innych podmiotów, w szczególności innych państw. Natomiast aspekt wewnętrzny suwerenności oznacza powierzenie władzy zwierzchniej narodowi oraz definiowanie Rzeczypospolitej jako dobra wspólnego obywateli¹²⁹², przy czym, jak trafnie wskazuje M. Granat, istnieje relacja kształtująca pomiędzy integracją europejską, suwerennością i suwerennością narodu¹²⁹³. Relacja ta będzie przedmiotem analizy w poniższym rozdziale.

2.1. Demokratyczna legitymizacja członkostwa w UE

Trwałym i rozwiniętym elementem orzecznictwa TK związanego z realizacją zasady suwerenności Narodu w procesie integracji europejskiej jest zagadnienie legitymizacji demokratycznej decyzji o przystąpieniu Polski do UE, a także decyzji o zmianie jej podstaw traktatowych. W wyroku w sprawie K 11/03 TK szczegółowo rozważył tryb wyrażania zgody na przekazanie kompetencji na rzecz organizacji międzynarodowej przez suwerena w sposób bezpośredni – w referendum, oraz w sposób pośredni – w formie ustawy uchwalanej większością kwalifikowaną przez Sejm i Senat, podkreślając, iż „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”¹²⁹⁴. W wyroku dotyczącym praw wyborczych obywateli innych państw członkowskich do Parlamentu Europejskiego TK stwierdził natomiast, iż to „wola Narodu, wyrażona zgodnie z art. 90 ust. 3 Konstytucji w decyzji o przystąpieniu do Unii Europejskiej [...] zadecydowała o przyjęciu przez Polskę nie tylko zawartych w tym traktacie norm prawnomaterialnych stanowiących treść procesu

¹²⁹⁰ J. Barcz, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej...*, s. 29 i n.

¹²⁹¹ M. Granat, *Suwerenność narodu a proces integracji europejskiej*, [w:] red. J. Połuszny, J. Buczkowski, K. Eckhardt, *Studia z prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr hab. Wiesławowi Skrzydle, Przemyśl–Rzeszów 2009*, s. 134 i n.

¹²⁹² K. Działocha, *Poszukiwanie formuły suwerenności...*, s. 49 i n.

¹²⁹³ M. Granat, *Konstytucja RP na tle...*, s. 21 i n.

¹²⁹⁴ Wyrok TK w sprawie K 11/03, teza III.11.3.

integracji, ale również obowiązujących w ramach Unii Europejskiej mechanizmów decyzyjnych i odpowiadającej im struktury organów Unii Europejskiej”¹²⁹⁵.

W sposób wyczerpujący zagadnienie legitymacji demokratycznej zostało omówione w wyroku w sprawie Traktatu akcesyjnego oraz w wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony. W wyroku w sprawie Traktatu akcesyjnego TK stwierdził, iż ratyfikacja umowy międzynarodowej, na podstawie której następuje przekazanie kompetencji organów władzy państwowej na rzecz organizacji międzynarodowej zachodzi „w trybie o wyrażnie zaostrożonych wymogach”, które polegają na podniesieniu 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 na upoważnieniu do ratyfikacji, udzielonego w trybie ogólnokrajowego referendum. Powyższe tryby stanowią wynik świadomej działalności polskiego ustrojodawcy w celu zabezpieczenia „przed zbyt łatwym bądź niewystarczająco legitymowanym przekazaniem kompetencji poza system organów władzy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej”¹²⁹⁶. W wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony wymóg kwalifikowanej większości głosów w Sejmie i Senacie, ze względu na to, iż przewyższa większość konieczną do zmiany Konstytucji, stał się podstawą do sformułowania tezy o istnieniu domniemania konstytucyjności przedmiotowego traktatu¹²⁹⁷. Tym samym wyrok TK potwierdził, iż proces integracji europejskiej został oparty na Konstytucji, jak i bezpośrednio wyrażonej woli narodu i z tych względów odpowiada on „standardom konstytucyjności, jak i wymaganiom związanym z demokratyczną legitymacją tego rodzaju działań”¹²⁹⁸.

W świetle powyższych tez warunkiem zasadniczym członkostwa Polski w UE jest legitymizacja decyzji o członkostwie w UE, jak i o zmianach jej podstaw traktatowych przez naród – suwerena, w związku z czym procedura wyrażania takiej zgody postrzegana jest jako „kotwica normatywna” chroniąca suwerenność państwa zarówno w wymiarze zewnętrznym, jak i wewnętrznym¹²⁹⁹.

Stosowanie zasady suwerenności Narodu w procesie integracji europejskiej nie wyczerpuje się jedynie na etapie podejmowania wyżej wymienionych decyzji. Można wyróżnić co najmniej dwa aspekty zastosowania tej zasady: wewnętrzny – uczestnictwo krajowych organów przedstawicielskich w decyzjach podejmowanych w ramach zaakceptowanego uprzednio na podstawie art. 90 ust. 2–4 Konstytucji programu integracyjnego, a także zewnętrzny – jako zasada kształtująca sposób działania instytucji unijnych. TK wypowiedział się co do obu tych aspektów.

2.2. Zasada suwerenności Narodu w wymiarze wewnętrznym

2.2.1. Refleksowe oddziaływanie zasady suwerenności Narodu

W pierwszym roku członkostwa Polski w UE TK musiał zmierzyć się z ustrojowymi konsekwencjami przystąpienia Polski do UE, a w szczególności ze związaną z tym zmianą zakresu kompetencji Rady Ministrów oraz Sejmu i Senatu.

¹²⁹⁵ Wyrok TK w sprawie K 15/04, teza III.2.

¹²⁹⁶ Wyrok TK w sprawie K 18/04, tezy III.3.2–III.3.3.

¹²⁹⁷ Wyrok TK w sprawie K 32/09, teza III.1.1.2.

¹²⁹⁸ Wyrok TK w sprawie K 33/09, teza III.2.2.

¹²⁹⁹ J. Kuciński, W.J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Warszawa 2012, s. 179.

Pierwsza bardzo istotna wypowiedź orzecznicza TK co do zasady suwerenności Narodu oraz zasady trójpodziału jako istotnych warunków współkształtujących uczestnictwo Polski w UE miała miejsce w niespełna rok od wstąpienia Polski. Należy przy tym dodać, iż orzeczenie to zasługuje na szczególną uwagę na tle późniejszych orzeczeń TK, gdyż cechuje je wyjątkowo szczegółowa analiza sposobów realizacji tej zasady konstytucyjnej w warunkach integracji europejskiej. TK, wydając wyrok w dniu 12 stycznia 2005 r., dotyczący uprawnień Senatu związanych z zajmowaniem stanowiska przez Radę Ministrów co do projektów aktów prawa pochodnego, był w pełni świadomy doniosłości poruszonego w tym orzeczeniu zagadnienia ustrojowego, stwierdził bowiem na samym początku uzasadnienia, iż „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”¹³⁰⁰. Kończąc uzasadnienie, wskazał natomiast, iż „sprawa niniejsza ma zasadnicze znaczenie dla kształtowania na przyszłość zakresu partycypacji polskich organów prawodawczych w procesie tworzenia prawa UE”¹³⁰¹. W tym kontekście należy bardzo pozytywnie ocenić spójność wywodów zawartych w uzasadnieniu, choć aż w 3 zdaniach odrębnych sędziowie wskazali na pewne ich wady, a także samą strukturę orzeczenia, która obejmowała zarówno analizę rozwiązań prawa krajowego w kontekście prawa unijnego, a także przepisów obowiązujących w przedmiotowym zakresie w innych państwach członkowskich. Choć na pierwszy rzut oka podejście takie wydaje się oczywiste, nie jest ono jednak stosowane w każdej sprawie dotyczącej uczestnictwa Polski w UE, dlatego konstrukcję uzasadnienia do wyroku w sprawie K 24/04 można traktować w pewnym stopniu jako modelową. Zagadnienie udziału parlamentu krajowego w procedurze stanowienia prawa pochodnego zostało bowiem osadzone w perspektywie unijnej, następnie TK przedstawił rozwiązania prawne z innych państw członkowskich i, „bogatszy” o te ustalenia, przystąpił do kontroli ustawy w oparciu o wzorce konstytucyjne wskazane przez wnioskodawcę. Analiza „europejska” miała przy tym charakter bardzo syntetyczny, ograniczała się do najważniejszych elementów i nie przesłaniała przepisów Konstytucji RP jako podstawowych wzorców kontroli. TK w odniesieniu do prawa unijnego stwierdził, iż od momentu zasadniczego rozszerzenia zakresu materialnego prawodawstwa unijnego rola i pozycja parlamentów narodowych w procesie stanowienia tego prawa nabrała szczególnego znaczenia, co znalazło odzwierciedlenie w aktach prawa unijnego: Deklaracji w sprawie roli parlamentów krajowych w UE dołączonej do Traktatu o UE z 1992 r., Protokole w sprawie roli parlamentów państw członkowskich w UE dołączonym przez Traktat z Amsterdamu oraz rozwiązaniach instytucjonalnych, w szczególności Konferencji Komisji Wspecjalizowanych w Sprawach Wspólnotowych. Przedmiotem szerszej analizy były również przepisy Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy odnoszące się do praw parlamentów krajowych, gdyż na początku roku 2005 r. wydawało się, iż to ten traktat będzie stanowił podstawę funkcjonowania UE w przyszłości. TK omówił również istotne dla wykładni demokracji w procesie integracji europejskiej pojęcie

¹³⁰⁰ Wyrok TK w sprawie K 24/04, teza III.1; por. C. Mik, B. Pawłowski, *Glosa do wyroku TK z dnia 12 I 2005 r. (sygn. akt K 24/04)*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3, s. 131 i n.

¹³⁰¹ Wyrok TK w sprawie K 24/04, teza III.11.

deficytu demokracji¹³⁰². W podsumowaniu tej części uzasadnienia TK stwierdził, iż celem przyjmowanych rozwiązań jest zapewnienie parlamentom możliwie szerokiego uczestnictwa w przygotowywaniu i opiniowaniu prawa, które ma obowiązywać we wszystkich państwach członkowskich¹³⁰³. Jednocześnie decyzja, w jaki sposób parlamenty narodowe będą brały udział w tym procesie, należy do państw członkowskich i w związku z tym udział ten jest ukształtowany w sposób zróżnicowany. TK dokonał syntetycznej analizy rozwiązań przyjmowanych przez poszczególne państwa, wskazując na istnienie trzech zasadniczych modeli: 1) podejmowanie przez parlament decyzji politycznych, 2) wpływ na decyzje podejmowane przez organy władzy wykonawczej, 3) uprawnienia słabe parlamentu, przy czym w każdym wypadku organy władzy wykonawczej dysponują i tak pewnym zakresem swobody koniecznym do efektywnego przeprowadzania negocjacji na szczeblu unijnym¹³⁰⁴. Omawiany wyrok w tym kontekście stanowi przykład praktycznej realizacji dialogu konstytucyjnego prowadzonego w ramach europejskiego prawa konstytucyjnego, a TK niewątpliwie staje się częścią wspólnoty sądów konstytucyjnych opartej na wzajemnym uczeniu się (niem. *Lernverbund*).

Jeszcze raz należy jednak podkreślić, iż perspektywa unijna nie przesłoniła perspektywy krajowej, gdyż kwestia deficytu demokracji na poziomie unijnym ma ważne, ale jednak drugorzędne znaczenie dla oceny rozwiązań prawa krajowego w zakresie udziału parlamentu w stanowieniu aktów prawa UE. W omawianej sprawie chodziło o prawidłowe z punktu widzenia krajowych rozwiązań ustrojowych ukształtowanie relacji pomiędzy organami władzy ustawodawczej i wykonawczej – o realizację zasady z art. 4, 10 i art. 95 ust. 2 Konstytucji w warunkach integracji europejskiej, a nie o usunięcie lub choćby ograniczenie deficytu demokracji w UE za pomocą krajowych rozwiązań prawnych. To ostatnie zagadnienie tworzy kontekst dla orzeczenia TK i tak też, prawidłowo, zostało ujęte w omawianym uzasadnieniu. W związku z tym TK nie rozwijał także refleksji dotyczącej miejsca Parlamentu Europejskiego w architekturze ustrojowej UE, a zasadnicze znaczenie dla określenia treści zasady suwerenności Narodu jako warunku uczestniczenia państwa w UE ma interpretacja przepisów Konstytucji dotyczących funkcji ustrojowej parlamentu w warunkach integracji europejskiej.

TK stwierdził, iż przed przystąpieniem Polski to UE parlament „panował praktycznie nad całokształtem prawa powszechnie obowiązującego w Polsce”, co było zgodne 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). Jednakże pozycja ustrojowa parlamentu uległa zasadniczej zmianie po 1 maja 2004 r., gdyż z tym dniem parlament polski utracił w znaczącym stopniu wpływ na kształt prawa powszechnie obowiązującego w Polsce. Dlatego też zdaniem TK, „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 wpły-

¹³⁰² R. Grzeszczak, *Legitymacja demokratyczna Unii Europejskiej (Ewolucja procesu legislacyjnego i rola parlamentów narodowych)*, [w:] red. J. Kranz, *Suwerenność i ponadnarodowość...*, s. 227 i n.

¹³⁰³ Wyrok TK w sprawie K 24/04, tezy III.3 i III.4.

¹³⁰⁴ *Ibidem*, teza III.5.

waniem – choćby w ograniczonym stopniu – na treść zajmowanego na forum Rady Unii Europejskiej stanowiska Polski w kwestiach unijnych aktów prawnych¹³⁰⁵.

Powyższa teza stanowi przykład praktycznego zastosowania zasady prounijnej wykładni Konstytucji, na którą TK zresztą się powoływał i definiował ją w omawianym orzeczeniu – „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”¹³⁰⁶. Rzeczywiście, w omawianej tezie TK „wkomponowywał” nową rzeczywistość – procedury stanowienia prawa pochodnego z udziałem przedstawiciela rządu polskiego – w istniejące ramy ustrojowe – dotychczasowy monopol parlamentu w zakresie stanowienia prawa powszechnie obowiązującego. Znalazło to wyraz w następującej tezie: „wykonywanie władzy ustawodawczej objęło swym zakresem również możliwość wywierania choćby nawet tylko pośredniego wpływu na treść aktów prawa unijnego”¹³⁰⁷.

Dla TK pozostały jednak do rozstrzygnięcia następujące kwestie: po pierwsze, czy opinia w sprawie stanowiska Rady Ministrów dotyczącego projektu aktu prawa pochodnego jest sprawowaniem władzy ustawodawczej, czy raczej kontroli nad działaniami rządu sprawowanej przez Sejm na podstawie art. 95 ust. 2 Konstytucji, jak utrzymywali uczestnicy postępowania – m.in. Prokurator Generalny czy marszałek Sejmu. Przyjęcie takiej interpretacji usprawiedliwiłoby pominięcie Senatu, który takiej funkcji kontrolnej wobec rządu nie sprawuje. Po drugie, czy w razie stwierdzenia, iż wydanie opinii mieści się w zakresie wykonywania władzy ustawodawczej, pominięcie Senatu prowadzi do naruszenia art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1 Konstytucji. W odniesieniu do pierwszej kwestii TK stwierdził, iż wydanie opinii nie stanowi środka kontroli, a wobec tego brak jest uzasadnienia dla pominięcia Senatu w art. 9 ustawy kooperacyjnej. Według TK przesłanką decydującą dla określenia charakteru takiego działania jest to, iż opinia jest niewiążąca¹³⁰⁸. Wydaje się jednak, iż w pierwszym rzędzie należałoby się odnieść do funkcji Rady UE, w skład której wchodzi przedstawiciel Rady Ministrów. Rada, uchwalając akt prawa pochodnego, nie sprawuje przecież funkcji wykonawczej, a funkcję prawodawczą, i tak też należy postrzegać działanie przedstawiciela Rady Ministrów RP w instytucji unijnej. W odniesieniu do drugiego zagadnienia TK przedstawił ciekawe i istotne tezy dotyczące pozycji ustrojowej Senatu po przystąpieniu Polski do UE: 1) nie ma w świetle Konstytucji obowiązku przeniesienia zasad stanowienia prawa krajowego na procedurę wypracowywania stanowiska rządu polskiego w procesie stanowienia prawa unijnego¹³⁰⁹; 2) przeniesienie kompetencji na rzecz WE i UE nie podważa ustrojowej pozycji Senatu jako reprezentanta woli Narodu, gdyż nie może ono być rozumiane „jako wyzbycie się przez konstytucyjnie określone organy państwa ich prerogatyw prawotwórczych”; 3) w przypadku przeniesienia kompetencji WE/UE kompetencje organów krajowych ulegają modyfikacji i mogą być

¹³⁰⁵ *Ibidem*, teza III.6; krytycznie M. Kruk, *Tryb przystąpienia Polski do Unii Europejskiej...*, s. 159 i n.; C. Mik, B. Pawłowski, *Glosa do wyroku TK...*, s. 138 i n.

¹³⁰⁶ Wyrok TK w sprawie K 24/04, teza III.6.

¹³⁰⁷ *Ibidem*.

¹³⁰⁸ *Ibidem*, teza III.8.

¹³⁰⁹ *Ibidem*.

sprawowane w innej formie, jednakże należy uwzględnić zasadę podziału władzy oraz pozycję ustrojową organów władzy (*sic*)¹³¹⁰; 4) modyfikacja uprawnień prawodawczych będąca skutkiem przekazania kompetencji prawotwórczych na podstawie art. 90 Konstytucji powinna zapewniać możliwość współkształtowania polskiego stanowiska wobec projektów aktów prawnych Unii Europejskiej¹³¹¹.

Podsumowując powyżej przedstawione tezy, można stwierdzić, iż brzmiały one bardzo obiecująco z punktu widzenia realizacji zasady suwerenności Narodu w warunkach integracji europejskiej. TK dostrzegł bowiem, iż przekazanie kompetencji władczych na podstawie art. 90 Konstytucji prowadzi do istotnych zmian w ustroju Polski, jednocześnie nie ma możliwości, by generalnie zastosować krajowe zasady konstytucyjne w odniesieniu do działania WE i UE, a w szczególności w odniesieniu do współdziału organów władzy państwowej w procesach decyzyjnych na szczeblu UE. Jednocześnie członkostwo w UE nie może prowadzić do naruszenia zasad Konstytucji, w tym zasady trójpodziału władzy. Wobec tego w zakresie kompetencji organów władzy krajowej należy ukształtować zasady działania w sprawach wspólnotowych i unijnych, tak by w sposób maksymalny wykorzystać istniejące możliwości działania, podejmowanego zgodnie z zasadą współpracy w szczególności między rządem a parlamentem, i w ten sposób zapewnić realizację zasady zwierzchności Narodu i zasadę trójpodziału władzy. Ten sposób wnioskowania, trafny do dziś, budzi podziw swoją dojrzałością na bardzo wczesnym etapie członkostwa Polski w UE. Dowodzi również merytorycznego przygotowania sędziów TK do rozwiązywania spraw o charakterze ustrojowym, związanych z członkostwem w UE, przy uwzględnieniu dorobku europejskiego prawa konstytucyjnego.

Powyżej zaprezentowane stanowisko TK pozwalało oczekiwać, iż zasada demokracji stanie się istotnym warunkiem konstytucyjnoprawnym uczestnictwa Polski w UE. Kolejne dziesięciolecie nie przyniosło jednak orzeczeń porównywalnych z tezami z początku 2005 r., skutkiem czego zasada suwerenności Narodu pozostaje nadal rezerwą orzeczniczą TK.

W wyroku dotyczącym Traktatu akcesyjnego TK zdefiniował konstytucyjne podstawy integracji europejskiej, a także warunki uczestnictwa Polski we WE i UE. Zasada suwerenności Narodu nie była, podobnie jak w następnych orzeczeniach TK dotyczących integracji europejskiej, centralnym zagadnieniem poruszonym w uzasadnieniu do tego wyroku i występowała w dwóch kontekstach: jako element tworzący wspólne dla Polski i UE aksjologiczne podstawy funkcjonowania obu podmiotów¹³¹² i marginalnie jako zasada konstytucyjna, która winna w sposób „refleksowy” kształtować zasady funkcjonowania organów władzy polskiej w procesie integracji.

Dokonując analizy zarzutu sprzeczności art. 202 i 203 TWE (uchylone, treść art. 202 TWE zastąpiona art. 16 ust. 1 TUE oraz art. 290 i 291 TFUE, treść art. 203 TWE zastąpiona art. 16 ust. 2 i 9 TUE) z art. 4 Konstytucji, TK stwierdził, iż „uregulowanie art. 4 Konstytucji kształtuje [...] system wykonywania władzy, w tym: stanowienia prawa, w obrębie i na wewnętrzny użytek Rzeczypospolitej Polskiej”. Jednocześnie jednak wola Narodu jako suwerena jest uwzględniana zarówno w procesie wyrażania zgody na ratyfikację

¹³¹⁰ *Ibidem*.

¹³¹¹ *Ibidem*, teza III.1; S. Biernat, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej...*, s. 91 i n.

¹³¹² Wyrok TK w sprawie K 18/04, teza III.8.3.

umów stanowiących podstawę integracji europejskiej, jak i poprzez „oddziaływanie 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”¹³¹³. W następnym punkcie uzasadnienia, którego przedmiotem analizy była zgodność art. 202 i 203 TWE z art. 10 ust. 2 Konstytucji, stwierdził, iż przepis ten zawiera zasadę ustroju wewnętrznego RP i nie znajduje ona „bezpośredniego zastosowania do relacji pomiędzy władzami (organami) Wspólnot i Unii Europejskiej”. Jednakże w pkt III.15.2 TK *expressis verbis* posługuje się pojęciem refleksowego oddziaływania zasad konstytucyjnych, które ogranicza się jednak do wymiaru wewnętrznego zasady suwerenności Narodu, bowiem obejmuje relacje między krajowymi konstytucyjnymi organami władzy w sprawach związanych z członkostwem w UE: „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. akt K 24/04, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 3)”¹³¹⁴.

Należy ponadto zauważyć, iż pojęcie stosowane przez TK odnosi się do relacji wewnętrznych, a więc do zagadnienia realizacji zasady suwerenności Narodu w procesie integracji europejskiej, ale na poziomie państwa, a nie UE. TK, podobnie więc jak FTK, nie ustosunkowuje się do sposobu realizacji tej zasady przez UE.

Pojęcie refleksowego oddziaływania zasad konstytucyjnych nie zostało zastosowane w odniesieniu to kolejnego zarzutu wnioskodawców, iż art. 308 TWE (art. 352 TFUE) jest sprzeczny z art. 95 ust. 1 Konstytucji. Wnioskodawcy podnosili bowiem, że „w następstwie wskazanego przepisu około 70% ustawodawstwa obowiązującego w Polsce kreować będą organy UE. 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”. W odpowiedzi na te zarzuty TK stwierdził, iż przedmiotowy zakres zastosowania art. 308 TWE (art. 352 TFUE) jest ograniczony do „funkcjonowania wspólnego rynku” i polityk wskazanych w art. 3 i 3a (4) TWE (treść zastąpiona art. 3–6 TFUE), ponadto wymóg jednomyślności gwarantuje, że akty prawa pochodnego uchwalane przez Radę nie zostaną uchwalone bez zgody przedstawiciela RP¹³¹⁵. Tylko pierwszy z przytoczonych argumentów pośrednio odnosi się do zarzutu pozbawienia Sejmu i Senatu władzy ustawodawczej na terytorium RP. Należy przy tym jednak zauważyć, iż abstrahując nawet od art. 308 TWE, w zakresie prawa gospodarczego 80%

¹³¹³ *Ibidem*, tezy III.14.1–III.14.2.

¹³¹⁴ *Ibidem*, teza III.15.2.

¹³¹⁵ *Ibidem*, teza III.18.6.

przepisów ma pochodzenie unijne, więc utrata kompetencji ustawodawczych przez Sejm i Senat ma charakter rzeczywisty i prowadzi niewątpliwie do istotnych przemian ustrojowych¹³¹⁶, na które jednak TK nie daje, przynajmniej w omawianym orzeczeniu, adekwatnej odpowiedzi. Natomiast argument o tym, iż akt nie może być uchwalony bez zgody przedstawiciela Polski nie odnosi się do kwestii zakresu kompetencji ustawodawczych Sejmu i Senatu, dopiero bowiem powiązanie przez TK zgody przedstawiciela Polski w Radzie ze stanowiskiem parlamentu mogłoby kompensować ewentualnie ograniczenie kompetencji parlamentu. Zagadnienie to, choć w zakresie marginalnym pojawia się w uzasadnieniu – „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”¹³¹⁷. TK nie wypowiada się jednak szerzej co do zakresu udziału Sejmu i Senatu w zakresie kształtowania stanowiska Rady Ministrów prezentowanego w Radzie.

TK nie nawiązał również w tym punkcie uzasadnienia do wyroku z dnia 12 stycznia 2005 r., K 24/04, konsekwentnie unikając rozwinięcia zasady suwerenności Narodu i zasady trójpodziału władzy jako warunków uczestniczenia Polski w UE. Użył natomiast argumentu, krytykowanego już w monografii, iż przepisy Konstytucji nie odnoszą się do sposobu funkcjonowania UE. W podobny do powyżej przedstawionego sposobu, TK orzekł w sprawie zarzutu wnioskodawców, iż art. 249 TWE (art. 288 TFUE) jest niezgodny z art. 83 i art. 87 ust. 1 Konstytucji, ze względu na to, iż akty wspólnotowego prawa pochodnego są stanowione w sposób niezgodny z wymogami formalnymi Konstytucji. TK stwierdził, iż wspomniane wymogi nie odnoszą się do trybu i zasad stanowienia prawa wspólnotowego i ze względu na „rozmiękanie się płaszczyzn i pól regulacji, art. 249 TWE nie jest niezgodny z art. 83 i art. 87 ust. 1 Konstytucji”¹³¹⁸.

Należy zauważyć, że Konstytucja z oczywistych względów nie może modyfikować sposobu funkcjonowania instytucji unijnych, ale naczelne zasady konstytucyjne powinny co najmniej oddziaływać na sposób działania konstytucyjnych organów władzy w procesach decyzyjnych na poziomie unijnym. Fakt, iż przepisy Konstytucji w żadnym punkcie nie odnoszą się wprost do UE, czy polityki Polski w sprawach unijnych, nie wyłącza stosowania konstytucyjnych zasad z rozdz. I Konstytucji, w tym art. 4 i art. 10 Konstytucji do działania konstytucyjnych organów władzy w tych sprawach. Owa „luka” w przepisach Konstytucji, zrozumiała skądinąd, biorąc pod uwagę okres jej tworzenia, nie powinna być traktowana przez TK jako argument umożliwiający ucieczkę od formułowania warunków uczestnictwa Polski w UE. Wręcz przeciwnie, zasada prounijnej wykładni Konstytucji pozwala na sprecyzowanie tych warunków w przedmiotowym zakresie m.in. poprzez „refleksowe oddziaływanie” istniejących zasad konstytucyjnych na zasady uczestniczenia konstytucyjnych organów władzy w procesach decyzyjnych na poziomie UE¹³¹⁹.

¹³¹⁶ J. Barcz, *Wyzwania stojące przed Sejmem RP w związku z członkostwem Polski w UE*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2, s. 61 i n.

¹³¹⁷ Wyrok TK w sprawie K 18/04, teza III.18.6.

¹³¹⁸ *Ibidem*, teza III.18.5.

¹³¹⁹ D. Lis-Staranowicz, M. Dobrowolski, *Podstawowe zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej w europejskich orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2007 nr 1, s. 12.

Zastrzeżenie budzi również stanowisko TK w odniesieniu do zewnętrznego wymiaru realizacji zasady suwerenności Narodu, iż takie zasady konstytucyjne, jak zasada demokratycznego państwa prawa czy zasada trójpodziału władzy, jako „unormowania ustrojowe w jednym z państw członkowskich”, nie mogą stanowić adekwatnego wzorca do oceny rozwiązań ustrojowych WE i UE. Jak powszechnie przyjmuje się w doktrynie europejskiego prawa konstytucyjnego, wspomniane zasady stanowią niewątpliwie jego część jako efekt migracji idei konstytucyjnych z poziomu państwa na poziom unijny i przez to powinny współtworzyć ustrój organizacji ponadnarodowej¹³²⁰. O ile orzecznictwo TK może mieć rzeczywiście bardzo ograniczony wpływ na funkcjonowanie instytucji unijnych, to niewątpliwie może kształtować warunki uczestnictwa w instytucjach unijnych przedstawicieli Polski w taki sposób, by zostały zagwarantowane minimalne standardy wpływające z zasad ustrojowych mających ogólnoeuropejski charakter.

Zagadnienia kompetencji konstytucyjnych organów władzy państwowej w sprawach UE były główną osią, wokół której zostało skonstruowane postanowienie rozstrzygające spór kompetencyjny pomiędzy Prezydentem a Prezesem Rady Ministrów co do udziału i reprezentowania stanowiska Polski na posiedzeniach Rady Europejskiej. W postanowieniu tym TK również zastosował doktrynę refleksowego oddziaływania, podkreślił bowiem, iż wobec braku zmiany lub uzupełnienia Konstytucji RP po przystąpieniu Polski do UE w odniesienia do zakresów działania i kompetencji organów państwowych, wszelkie problemy dotyczące funkcji i kompetencji organów władzy państwowej należy rozwiązywać, uwzględniając w pierwszej kolejności zasadę przychylności wobec prawa międzynarodowego oraz w drodze wykładni założeń systemu ustrojowego, w szczególności odwołując się do genezy i ewolucji kompetencji oraz do zasad naczelnych Konstytucji¹³²¹. Teza ta pozwala stwierdzić, iż z jednej strony podstawowe założenia systemu ustrojowego, wobec braku nowelizacji Konstytucji, pozostają niezmienione, ale należy je stosować w taki sposób, by Polska maksymalnie wypełniała zobowiązania międzynarodowe, w tym wypadku wpływające z TUE i TFUE. W tym zakresie jest to teza zbieżna z przedstawioną powyżej tezą zawartą w wyroku K 24/04, w którym to TK stanął na stanowisku, iż brak przedmiotowych regulacji nie może być uznany za lukę, wobec czego trzeba dokonać odpowiedniej interpretacji Konstytucji uwzględniającej zmienione przez przystąpienie Polski do UE warunki funkcjonowania polskich organów władzy. Ich funkcje, zadania i kompetencje unijne powinny zostać wkomponowane w do tej pory istniejące na gruncie Konstytucji z 1997 r. funkcje, zadania i kompetencje.

2.2.2. Wyrok w sprawie Traktatu z Lizbony – stracona szansa na rozwój zasady suwerenności Narodu

Wnioski o zbadanie zgodności przepisów Traktatu z Lizbony m.in. z art. 2 i 4 Konstytucji, które dotyczyły procedury zmiany traktatowych podstaw UE oraz stanowienia prawa pochodnego, stwarzały okazję do rozwinięcia zasady suwerenności Narodu jako warunku uczestnictwa Polski w UE. TK nie wykorzystał tej możliwości. Stwierdził bowiem, iż to do ustawodawcy należy „wyznaczenie – w konstytucyjnych granicach – zasad, stosownie

¹³²⁰ Ch. Calliess, *EUV Art. 2 [Die Werte der Union]*, [w:] red. Ch. Calliess, M. Ruffert, *EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtcharter*, Monachium 2011, nb. 7–15.

¹³²¹ Postanowienie TK w sprawie Kpt 2/08, teza V.1.5.; M. Balczyk, U. Ernst, *op. cit.*, s. 421.

do których rząd polski będzie kształtował swoje stanowisko w sprawach europejskich we współpracy z Sejmem i Senatem”, przy czym jest bardzo ważne, by w każdym przypadku, jeśli jest to możliwe, stanowisko organów władzy państwowej było efektem współpracy władzy ustawodawczej i wykonawczej¹³²². Zdaniem TK Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w UE dołączony do TUE i TFUE stwarza ustawodawcy przestrzeń dla przyjęcia rozwiązań prawnych, pozwalających na zmniejszenie zakresu „zewnętrzności” prawa unijnego w stosunku do państwa polskiego. TK jednakże jeszcze raz stwierdził, iż to nie do niego należy proponowanie możliwych rozwiązań prawnych w tym zakresie. Nie doprecyzował również wspomnianych przez siebie granic konstytucyjnych, w ramach których ma się poruszać ustawodawca krajowy, co wymagałoby m.in. interpretacji zasady suwerenności Narodu czy zasady podziału władzy w warunkach integracji europejskiej, tak, jak tego dokonał w omawianym wyroku w odniesieniu do zasady suwerenności, ustanawiając przesłanki zachowania suwerenności w warunkach integracji europejskiej¹³²³. Należy przy tym zauważyć, iż w części wstępnej uzasadnienia TK powtarza tezę zawartą już w wyroku dotyczącym Traktatu akcesyjnego, iż niedopuszczalne w świetle Konstytucji jest przekazanie kompetencji w zakresie, który powodowałby, iż RP nie może funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne¹³²⁴. O ile zasadniczym przedmiotem wypowiedzi TK są warunki zachowania suwerenności i tożsamości konstytucyjnej w procesie integracji europejskiej, to TK, pomimo tak jasno zdefiniowanej granicy przekazania kompetencji, nie definiuje przesłanek zachowania zasady suwerenności Narodu w warunkach integracji europejskiej. J. Barcz stwierdza, iż Trybunał Konstytucyjny „mógł sprecyzować konstytucyjne warunki ramowe, jakim musiałyby odpowiadać postanowienia ustawy kooperacyjnej odnoszące się do procedur kładek i klauzulo elastyczności”, oraz, że „TK nie wykorzystał szansy, by sprecyzować wzorzec konstytucyjny dla umocnienia legitymacji demokratycznej (na szczeblu krajowym)”¹³²⁵.

TK był świadom oczekiwań wnioskodawców w zakresie wykładni powyższej zasady, o czym świadczy nawiązanie do wyroku FTK w sprawie Traktatu z Lizbony, a także podobieństwa zarzutów polskich wnioskodawców do zarzutów skarżących w postępowaniu w Karlsruhe. Wnioskodawcy, zdaniem TK, chcieli uzyskać orzeczenie podobne do wyroku niemieckiego – a więc orzeczenie o braku zgodności przepisów dotyczących praw parlamentu związanych ze sprawami europejskimi, w którym TK sprecyzowałby jednocześnie, jaka powinna być treść tych przepisów. TK stwierdził jednak, iż nie należy do niego ani 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. Ponadto powyższe oczekiwanie polskich wnioskodawców nie uwzględnia „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

¹³²² Wyrok TK w sprawie K 32/09, teza III.2.3.

¹³²³ Por. *ibidem*, teza III.2.2 zatytułowana *Członkostwo w Unii Europejskiej a suwerenność Polski. Zasada zachowania suwerenności w procesie integracji europejskiej*.

¹³²⁴ Wyrok TK w sprawie K 32/09, teza III.2.6.

¹³²⁵ J. Barcz, *Traktat z Lizbony...*, s. 447.

problemu demokratycznej legitymacji rozstrzygnięć przewidzianych w traktacie podejmowanych przez właściwe organy Unii”¹³²⁶.

Powyżej przedstawione tezy należy ocenić krytycznie. Prawdą jest, iż istnieją istotne różnice pomiędzy art. 90 Konstytucji a art. 23 ust. 1 UZ, aspektami proceduralnymi postępowań w sprawie Traktatu z Lizbony – w RFN skarga konstytucyjna na naruszenie art. 38 ust. 1 UZ, w Polsce wniosek o zbadanie zgodności umowy międzynarodowej z Konstytucją, a także zakresem przedmiotowym kontroli konstytucyjności – w RFN ustawy okołoratyfikacyjne, w Polsce wybrane przepisy umowy międzynarodowej. Nie jest natomiast prawdą, iż w postępowaniu w Polsce, nawet jeśli przyjmie się tezę TK, iż nie należy do niego precyzowanie treści ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację i ustawy dotyczącej współpracy parlamentu i rządu w sprawach europejskich, TK nie mógł w pewnym choć stopniu „odpowiedzieć” na oczekiwania wnioskodawców. W uzasadnieniu wielokrotnie bowiem pojawia się stwierdzenie, cytowane również powyżej, iż organy polskiej władzy państwowej muszą zachować możliwość decydowania w sposób suwerenny i demokratyczny o losie Polski. TK w sposób niesłychanie intensywny, niemalże drobiazgowy, dokonał interpretacji przesłanki zachowania suwerenności, natomiast nie wypowiedział się, w jaki sposób zorganizować proces decyzyjny na poziomie krajowym, by Polska pozostała państwem suwerennym i demokratycznym w warunkach integracji europejskiej. Nawet jeśli TK nie chciał zastępować ustawodawcy i formułować przepisów wspomnianych ustaw, to rozwiniecie zasady suwerenności Narodu na gruncie omawianej sprawy wydaje się możliwe i pożądane również z perspektywy treści wniosków skierowanych w tej sprawie – należy przy tym przypomnieć, iż wnioskodawcy jako wzór kontroli konstytucyjnej wskazali zarówno art. 2, jak i art. 4 Konstytucji. O takim możliwym kierunku interpretacji świadczy przecież przyjęta uprzednio przez TK doktryna refleksowego oddziaływania tych zasad.

Wspomniane powyżej zagadnienie powróciło w części uzasadnienia poświęconej analizie zarzutów wnioskodawców, iż niektóre z przewidzianych w Traktacie z Lizbony procedur podejmowania decyzji, w tym zwłaszcza w zakresie możliwości zmiany postanowień traktatowych, pozbawione są właściwej legitymacji demokratycznej. W opinii TK zmiany w prawie krajowym związane z członkostwem w UE są konieczne, jednakże zdaniem TK tylko ustrojodawca i ustawodawca mogą poprzez wydanie odpowiednich przepisów prawa krajowego ograniczyć deficyt demokracji na poziomie unijnym. TK przytoczył art. 12 TUE, zamieszczony w tytule II TUE *Postanowienia o zasadach demokratycznych*, w świetle którego parlamenty narodowe aktywnie przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania Unii. Po raz kolejny stwierdził jednak, iż od parlamentu polskiego zależy, w jakim stopniu będzie wykorzystywał środki przewidziane w prawie unijnym. Ze względu na to, iż w opinii TK określenie roli polskich organów władzy, a zwłaszcza parlamentu, w sprawach unijnych, należy do prawodawcy, stwierdził on, iż umowa międzynarodowa nie może zostać uznana za niezgodną z Konstytucją, ze względu na zaniechania lub pominięcie w ustawodawstwie krajowym, jeśli sama umowa nie zawiera takiego zobowiązania¹³²⁷. Powyższe wywody można uznać za trafne tylko częściowo. Rzeczywiście, to do prawodawcy krajowego należy dostosowanie prawa krajowego, czy to na poziomie Konstytucji, czy to na poziomie ustawy

¹³²⁶ Wyrok TK w sprawie K 32/09, teza III.2.6.

¹³²⁷ *Ibidem*, teza III.4.1.

zwykłej do przemian ustrojowych w UE, a od decyzji samego parlamentu należy stopień wykorzystania środków przewidzianych zarówno w prawie krajowym, jak i prawie unijnym, które pozwalają mu na wpływanie na sprawy unijne. Jednakże wbrew twierdzeniom TK konieczność zmiany zarówno Konstytucji, jak i ustawodawstwa krajowego nie musi wynikać wyłącznie z umowy międzynarodowej – w omawianym wypadku traktatu rewizyjnego. Taka konieczność może wynikać z konstytucyjnych zasad uznanych w danym państwie za naczelne w zakresie kształtowania ustroju państwa. Zasady te w wykładni TK dokonanej w związku ze zmianami warunków uczestnictwa państwa w UE na poziomie unijnym, poprzez przyjęcie wspomnianego traktatu rewizyjnego, mogą implikować konieczność wprowadzania zmian zarówno w ustawodawstwie, jak i samej Konstytucji. TK nie dostrzegł lub nie chciał dostrzec tego faktu, stąd też brak w jego wyroku rozwinięcia zasady suwerenności w warunkach integracji europejskiej.

Ustawa z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej¹³²⁸ nie była przedmiotem kontroli TK w omawianej sprawie, jednakże TK wziął ją pod uwagę ze względu na fakt, iż będzie ona elementem stanu prawnego kilka tygodni po wydaniu wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony. Choć TK kilkakrotnie dystansował się do możliwości oceny tejże ustawy, to jednak dokonał pobieżnego jej omówienia, podkreślając umocnienie pozycji Sejmu i Senatu. Owo wzmocnienie związane jest niewątpliwie z realizacją zasady suwerenności Narodu w warunkach integracji europejskiej, choć nie zostało to wyrażone *expressis verbis* przez TK. Art. 16 ustawy kooperacyjnej z 2010 r. był powoływany jako argument za zgodnością z Konstytucją RP zarówno zwykłej procedury zmian podstaw traktatowych UE, jak i procedur uproszczonych¹³²⁹, a także klauzuli elastyczności z art. 352 TFUE¹³³⁰.

2.2.3. Zasada współdziałania organów władzy publicznej w sprawach UE

Obowiązek współdziałania organów władzy ma wymiar szerszy niż wyłącznie sprawy UE, dotyczy bowiem prowadzenia całej polityki państwa i wynika z postanowień preambuły do Konstytucji¹³³¹, art. 1 Konstytucji, a także przepisów szczególnych – art. 133 ust. 3 Konstytucji¹³³². W odniesieniu do członkostwa Polski w UE ów obowiązek posiada jednak co najmniej dwa dodatkowe aspekty. Po pierwsze realizacja interesu narodowego wymaga jednolitości działań podejmowanych przez organy władzy państwowej na arenie międzynarodowej, dlatego współdziałanie między tymi organami nabiera znaczenia strategicznego – umożliwia bowiem osiągnięcie optymalnego, z punktu widzenia interesu narodowego, efektu na poziomie międzynarodowym. Po drugie, jak już wspomniano powyżej, przekazanie kompetencji UE powoduje, iż dochodzi do istotnych przemian ustrojowych. Z jednej strony polegają one na utracie kompetencji przez organy władzy krajowej – przede wszystkim przez Sejm i Senat,

¹³²⁸ Dz. U. Nr 213, poz. 1395.

¹³²⁹ Wyrok TK w sprawie 32/09, teza III.4.2.4 i n.

¹³³⁰ *Ibidem*, teza III.4.2.13.

¹³³¹ K. Działocha, „ustanawiamy [...] prawa podstawowe dla państwa oparte na [...] współdziałaniu władz, dialogu społecznym...” [w:] *Preambula Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, s. 71 n.

¹³³² Z. Witkowski, *Dyrektywa „współdziałania władz” jako element organizujący życie wspólnoty państwowej w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, *op. cit.*, s. 139 i n.

a z drugiej na uzyskaniu nowych kompetencji powiązanych z udziałem organów krajowych w procesach decyzyjnych na poziomie UE przede wszystkim przez rząd. Zasada współdziałania może łagodzić skutki owych zmian dla ustroju państwa. TK wypowiadał się niejednokrotnie, iż granicą tych przekształceń ustrojowych są zasady naczelne Konstytucji, do których należy zasada suwerenności Narodu i zasada trójpodziału władzy. W związku z powyższym współdziałanie pomiędzy organami władzy państwowej zapewnia nie tylko efektywną realizację interesu narodowego w UE i skuteczne wykorzystanie nowych kompetencji konstytucyjnych organów władzy, ale jednocześnie pozwala na dostosowanie treści zasad naczelnych Konstytucji do uwarunkowań procesów decyzyjnych na poziomie UE.

Zagadnienie relacji pomiędzy konstytucyjnymi organami władzy – Radą Ministrów i Senatem – było przedmiotem wyroku TK z dnia 12 stycznia 2005 r., w którym TK orzekł, iż art. 9 ustawy z 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej 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. TK stwierdził, iż w zakresie ustalania stanowiska co do projektów aktu prawa pochodnego „rząd i parlament są partnerami, nie zaś oponentami – ich wspólnym zadaniem jest wypracowanie stanowiska, które w najwyższym stopniu odpowiadałoby racji stanu, czyli dobru Rzeczypospolitej”. Teza ta jest trafna co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, pomijając kwestie ustrojowe związane z przekazaniem szerokich kompetencji prawodawczych na rzecz UE, obie izby parlamentu będą musiały się zmierzyć z „efektem” zajęcia stanowiska przez przedstawiciela Rady Ministrów w Radzie UE i podjąć działania związane z uchwaleniem aktu prawa pochodnego, polegające np. na implementacji dyrektywy, uchyleniu ustawy sprzecznej z aktem unijnego prawa pochodnego, ewentualnie powstrzymaniem się przed wydaniem ustawy sprzecznej z aktem prawa pochodnego. Współpraca pomiędzy rządem i oboma izbami parlamentu jest również ważna z innych względów. Jak wskazuje TK, z punktu widzenia pozycji Polski w UE ważne jest, by stanowisko przedstawiciela Polski w Radzie było „mocne”, poparte także przez organ władzy ustawodawczej¹³³³.

Zasada współdziałania została zastosowana w omawianym orzeczeniu jeszcze w innym kontekście. Wyrok wszedł w życie w momencie jego ogłoszenia, jednakże dla jego pełnej skuteczności konieczna była odpowiednia zmiana brzmienia art. 9 ustawy kooperacyjnej. TK stwierdził, iż Rada Ministrów powinna stosować się do orzeczenia i jeszcze przed dokonaniem przedmiotowej nowelizacji, co oznacza, iż powinna przedstawiać informacje o swym stanowisku również właściwemu organowi Senatu, a także zasięgać w tej sprawie jego opinii, gdyż zapewni to „stan zgodny z Konstytucją bezpośrednio po wejściu wyroku Trybunału Konstytucyjnego w życie”¹³³⁴. Niewątpliwie taka praktyka odpowiada zasadzie współdziałania organów władzy publicznej w sprawach UE.

W sposób do tej pory najpełniejszy zasada współdziałania organów władzy publicznej w sprawach UE została omówiona w postanowieniu TK rozstrzygającym spór kompetencyjny pomiędzy Prezydentem a Prezesem Rady Ministrów dotyczący udziału tych organów w posiedzeniach Rady Europejskiej. Współdziałanie pomiędzy wyżej wymienionymi

¹³³³ Wyrok TK w sprawie K 24/04, teza III.8.

¹³³⁴ *Ibidem*, teza III.12.

organami konstytucyjnymi stało się zresztą podstawą rozstrzygnięcia¹³³⁵, a brak takiego współdziałania został *expressis verbis* tym organom wytknięty¹³³⁶. Dla rozstrzygnięcia omawianej sprawy kluczowe znaczenie miała wykładnia art. 133 ust. 3 Konstytucji. Na podstawie wspomnianego przepisu TK stwierdził, iż obowiązek współdziałania w zakresie polityki zagranicznej ciąży przede wszystkim na Prezydencie, co oznacza obowiązek poszukiwania kompromisów oraz niepodejmowanie działań niezgodzonych wcześniej z Prezesem Rady Ministrów. Takie zawężenie sfery działania Prezydenta ma na celu spełnienie konstytucyjnego nakazu dążenia do jednolitości działania w zakresie polityki zagranicznej oraz unijnej, który implikuje zakaz formowania dwóch równoległych, niezależnych ośrodków kierowania polityką zagraniczną. W odniesieniu do przedmiotu sporu TK „Prezydent nie może w organizacjach i organach międzynarodowych zajmować stanowiska sprzecznego ze stanowiskiem rządu, ze względu na znaczenie jednolitej polityki zagranicznej jako wyznacznika racji stanu¹³³⁷”. Niewątpliwie dzięki takiemu rozstrzygnięciu łatwiejsze jest formułowanie stanowiska Polski w Radzie Europejskiej, ale jednocześnie w sferze polityki unijnej umocniona zostaje pozycja Rady Ministrów, posiadającej już i tak zasadnicze znaczenie, jeśli chodzi o działania Polski w UE.

Zasada współdziałania organów władzy państwowej m.in. w odniesieniu do stanowienia prawa unijnego została potwierdzona w wyroku TK w sprawie Traktatu z Lizbony. W związku z tym jednak, że TK nie rozwinął warunków członkostwa Polski w zakresie realizacji zasady suwerenności Narodu w ujęciu wewnętrznym, pozostawiając to zagadnienie ustawodawcy, nie dokonał również konkretyzacji zasady współdziałania pomiędzy konstytucyjnymi organami władzy w sprawach UE¹³³⁸.

2.2.4. Prawo do informacji parlamentu w sprawach UE

Jeszcze przed wejściem Polski do UE J. Barcz wskazywał na konieczność wprowadzenia do Konstytucji przepisów umożliwiających efektywne uczestnictwo parlamentu w podejmowaniu decyzji w sprawach związanych z UE, które gwarantowałyby odpowiedni stopień poinformowania parlamentu przez rząd o sprawach UE, przy czym nie chodzi tutaj o realizację prawa do informacji tylko w zakresie formalnym, tj. przekazania bardzo obszernej nieraz dokumentacji, ale o udzielenie przez rząd informacji o *meritum* sprawy oraz o stanowisku, jakie zamierza rząd zająć w danej sprawie. Realizacja tak rozumianego prawa do informacji jest konieczna, by parlament mógł określić stanowisko w tej sprawie. Następnie konieczna jest kontrola, w jakim stopniu zostało ono uwzględnione przez rząd przy jednoczesnym poszanowaniu pewnego zakresu swobody działania rządu¹³³⁹. Konstytucja RP w powyżej przedstawionym zakresie nie została znowelizowana. Zasady współdecydowania parlamentu w sprawach UE nie zostały również doprecyzowane w orzecznictwie TK. Dotychczas

¹³³⁵ Postanowienie TK w sprawie Kpt 2/08, teza V.6 oraz sentencja postanowienia.

¹³³⁶ *Ibidem*, teza V.6.11.

¹³³⁷ *Ibidem*, teza V.6.3.

¹³³⁸ Wyrok TK w sprawie K 32/09, teza III.2.3.

¹³³⁹ J. Barcz, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej...*, s. 33 i n.; podobnie K. Wójtowicz, *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, [w:] red. K. Działocha, *Podstawowe problemy...*, s. 318 i n.; w kontekście zapewnienia efektywności prawa wspólnotowego C. Mik, *Zasady ustrojowe...*, s. 35 i n.

Trybunał wydał tylko jedno orzeczenie pośrednio związane z prawem do informacji, przy czym nie dotyczyło ono przypadku zajmowania stanowiska przez przedstawiciela rządu RP w instytucjach unijnych, a krajowego postępowania ustawodawczego, w którym powinna zostać uwzględniona opinia EBC.

W wyroku dotyczącym pozycji ustrojowej NBP TK rozpatrywał istotne z punktu widzenia realizacji zasady suwerenności Narodu zagadnienie, mianowicie obowiązek przekazywania Sejmowi przez rząd informacji uzyskanych od instytucji unijnych. W omawianym przypadku TK skupił się jednak wyłącznie na znaczeniu opinii wydanej przez EBC w procedurze ustawodawczej, natomiast nie powiązał braku przekazania tejże opinii z szerszym zagadnieniem wzajemnych relacji pomiędzy rządem a organem ustawodawczym w zakresie spraw związanych z członkostwem Polski w UE oraz nie wykorzystał tej sprawy w celu dokonania interpretacji zasady suwerenności Narodu w warunkach integracji europejskiej. TK przeprowadził mianowicie analizę art. 105 ust. 4 TWE (art. 127 TFUE) oraz decyzji Rady nr 98/415/WE z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie konsultacji EBC udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych¹³⁴⁰, a zwłaszcza art. 4 decyzji nr 98/415/WE, zgodnie z którym „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”. W świetle ustaleń prawnych i faktycznych TK stwierdził, iż Rada Ministrów miała prawny obowiązek zasięgnięcia opinii EBC w sprawie autopoprawki do projektu ustawy o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw oraz przekazania tej opinii do wiadomości władzy stanowiącej przedmiotowy akt normatywny. Wspomniany obowiązek został dopełniony tylko częściowo, gdyż Rada Ministrów zasięgnęła opinii, ale już nie dopełniła obowiązku przekazania tej opinii Sejmowi i Senatowi w momencie zgłaszania autopoprawki. Prawdopodobnie przesłanką dla tego zaniechania był fakt, iż opinia EBC w sprawie rozwiązania forsowanego przez Radę Ministrów była negatywna. Jednakże wiedza o istnieniu opinii i jej treści dotarła do posłów, z tym że nieoficjalnie i w czasie trwania prac parlamentarnych nad tekstem z autopoprawką. Ponadto TK stwierdził, iż wspomniany obowiązek zasięgnięcia opinii instytucji unijnej stanowi jeden z elementów procedury ustawodawczej, wiąże się bowiem z dostępem parlamentu i jego członków do informacji niezbędnych w celu rzetelnej realizacji funkcji ustawodawczej. Powyższe tezy nie prowadziły jednak do stwierdzenia niezgodności ustawy z Konstytucją, gdyż naruszenie to nie uniemożliwiło posłom i senatorom zapoznanie się z treścią opinii EBC i wzięcia jej pod uwagę podczas głosowania nad ustawą¹³⁴¹. W omawianym fragmencie uzasadnienia znalazły się również dwie uwagi o charakterze ogólnym, mającym znaczenie dla realizacji zasady suwerenności Narodu w warunkach integracji europejskiej. Mianowicie TK stwierdził, iż to na parlamencie spoczywa obowiązek dbałości o realizację swoich praw

¹³⁴⁰ Dz. Urz. UE L 189 z 3.07.1998, s. 446.

¹³⁴¹ Wyrok TK w sprawie Kp 4/08, tezy III.3.3–III.3.4, III.3.6.

w relacjach z organem władzy wykonawczej, a w omawianej sprawie Sejm nie skorzystał z uprawnień względem organu składającego projekt ustawy¹³⁴².

Stwierdzenie powyższe budzi pewne wątpliwości w zakresie spraw związanych z integracją europejską. Rządy państw członkowskich, co dobitnie pokazuje praktyka niemiecka, nieraz celowo i świadomie utrudniają przepływ informacji pomiędzy instytucjami unijnymi a organami ustawodawczymi, zwłaszcza informacji niekorzystnych z punktu widzenia celów, które chce osiągnąć organ władzy wykonawczej, tak, jak to miało zresztą miejsce w omawianym przypadku. Trudno wymagać od organu ustawodawczego, by sam dbał o wykonanie swoich praw, zwłaszcza w sytuacji, gdy w ogóle może nie wiedzieć o dokumentach przekazanych przez instytucję unijną krajowemu organowi władzy wykonawczej. W świetle powyższej tezy członkowie parlamentu powinni wyszukiwać wiadomości, np. na stronie EBC, iż wydał opinię w sprawie planowanej nowelizacji polskiej ustawy dotyczącej uprawnień NBP, po czym domagać się jej przekazania od rządu, który o taką opinię się zwrócił. W praktyce tak rozumiany obowiązek dbałości o prawa parlamentu spoczywałby na opozycji, bo większość parlamentarna nie będzie przecież sypała piasku w rządowe tryby. Trudno w takiej sytuacji mówić o współdziałaniu organów polskiej władzy na rzecz prawidłowej realizacji zasad konstytucyjnych w warunkach integracji europejskiej. Przenoszenie ciężaru odpowiedzialności za realizację zasady suwerenności Narodu na parlament nie wydaje się właściwe, zwłaszcza iż skutki braku współdziałania pomiędzy organami władzy państwowej mogą okazać się niekorzystne z punktu widzenia ogólnego interesu państwa. Brak współdziałania pomiędzy rządem a parlamentem może bowiem prowadzić do niezgodności prawa stanowionego przez parlament z prawem unijnym.

Powyższą tezę, niekorzystną z punktu widzenia realizacji zasady suwerenności Narodu w warunkach integracji europejskiej, równoważy do pewnego stopnia dalsze stwierdzenie TK, iż konieczna jest zmiana wspomnianej praktyki, a „nagminność tego rodzaju naruszeń norm regulujących procedurę prawodawczą może w przyszłości przemawiać za przyjęciem odmiennej oceny konstytucyjnych skutków podobnych zaniechań, jeśli się one powtarzały”¹³⁴³. Powyższe stwierdzenie sygnalizuje możliwość dokonania dalszej wykładni przepisów Konstytucji odnoszących się do stosunków pomiędzy krajowymi organami władzy. Wykładnia taka, zwłaszcza zasady suwerenności Narodu i zasady współdziałania nie została dokonana, jak już wspomniano w omawianej sprawie, a przedstawiony powyżej fragment uzasadnienia jest przykładem istnienia pewnych „rezerw” orzecznich związanych z tą zasadą konstytucyjną.

2.3. Zasada suwerenności Narodu w ujęciu zewnętrznym

TK wyraził swój pogląd co do możliwości zastosowania zasady suwerenności Narodu z art. 4 Konstytucji w wymiarze zewnętrznym zaledwie w niecały miesiąc od przystąpienia Polski do UE. W sprawie zgodności z Konstytucją ustawy Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego musiał się bowiem ustosunkować do zarzutu wnioskodawcy, iż przepisy tej ustawy przyznające czynne i bierne prawo wyborcze do Parlamentu Europej-

¹³⁴² *Ibidem*, teza III.3.5.

¹³⁴³ *Ibidem*, teza III.3.6.

skiego obywatelom innych państw członkowskich są niezgodne z art. 4 ust. 1 Konstytucji, gdyż do Narodu w rozumieniu tego przepisu należą wyłącznie obywatele RP. W odpowiedzi na ten zarzut TK stwierdził, iż Konstytucja odnosi się do sprawowania władzy w RP, a jej zasad nie można przenosić wprost na funkcjonowanie innych, poza państwem, struktur, za pośrednictwem których Rzeczpospolita realizuje swoje interesy. Ponadto Parlament Europejski nie jest organem sprawującym władzę w RP, Konstytucja nie wypowiedza się na temat wyboru posłów do Parlamentu Europejskiego, lecz sposobu legitymizowania organów Unii Europejskiej, który jest przedmiotem prawa UE. Co istotne, UE nie jest państwem i wobec tego wszelkie analogie do systemu ustrojowego państwa nie są uzasadnione¹³⁴⁴.

TK dokonał również krótkiej charakterystyki Parlamentu Europejskiego: 1) jak już powyżej wspomniano, nie sprawuje on, zdaniem TK, władzy na terytorium RP; 2) jego charakter i pozycja prawna nie mogą być utożsamiane z charakterem i pozycją ustrojową parlamentów krajowych; 3) w szczególności nie jest on „najwyższym organem ustawodawczym Unii korzystającym z domniemania kompetencji prawodawczej”, a jego rola prawotwórcza jest ograniczona. Szersze uprawnienia posiada w zakresie decydowania o budżecie; 4) różnica pomiędzy Parlamentem Europejskim a parlamentami krajowymi polega również na innej konstrukcji reprezentacji. Parlament Europejski nie działa z umocowania i w imieniu jednego i jednolitego suwerena¹³⁴⁵.

Powyżej przedstawione tezy świadczą o wykluczeniu przez TK możliwości stosowania zasady suwerenności Narodu w wymiarze zewnętrznym, a więc na podstawie art. 4 ust. 1 Konstytucji TK nie będzie formułował warunków uczestnictwa w UE, jeśli chodzi o sposób funkcjonowania instytucji unijnych, w szczególności legitymizację demokratyczną decyzji podejmowanych przez te instytucje. Argumentacja TK może zostać uznana tylko częściowo za trafną w zakresie, w którym podnosi on, iż Konstytucja RP zawiera zasady sprawowania władzy w państwie oraz iż zasady ustroju państwowego nie mogą być stosowane do UE, która państwem nie jest. Na krytykę zasługuje przede wszystkim teza, iż Parlament Europejski nie jest organem „sprawującym władzę w Polsce”. Teza ta jest błędna, gdyż Parlament Europejski współuczestniczy, zarówno na podstawie stanu prawnego sprzed, jak i po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, w stanowieniu aktów normatywnych bezpośrednio stosowanych w RP. Może stanowić o prawach i obowiązkach obywateli RP i dlatego też zagadnienie legitymacji demokratycznej do stanowienia takich aktów z punktu widzenia art. 4 ust. 1 Konstytucji nie jest bez znaczenia. Również analiza pozycji ustrojowej i kompetencji Parlamentu Europejskiego jest więcej niż lapidarna i nie odzwierciedla jego rzeczywistej roli w systemie instytucjonalnym UE.

Dostrzeżenie zarówno władczego charakteru jego działań w stosunku do obywateli RP, jak rzeczywistej pozycji ustrojowej Parlamentu Europejskiego mogłoby prowadzić do sformułowania tezy o refleksowym oddziaływaniu zasady suwerenności Narodu w wymiarze zewnętrznym. Zmiana stanowiska TK w tym zakresie wydaje się szczególnie pożądana w związku z zasadniczym rozszerzeniem kompetencji Parlamentu Europejskiego na podstawie Traktatu z Lizbony.

¹³⁴⁴ Wyrok TK w sprawie K 15/04, tezy III.1–III.3.

¹³⁴⁵ *Ibidem*, teza III.3.

2.4. Podsumowanie

Pomimo obiecującego w zakresie wykładni zasady suwerenności Narodu w procesie integracji europejskiej wyroku w sprawie K 24/04 i ustanowionej w nim zasady refleksowego oddziaływania naczelnych zasad Konstytucji na zasady uczestniczenia konstytucyjnych organów władzy w unijnych procesach decyzyjnych, kolejne dziesięć lat orzecnictwa TK nie doprowadziło do sprecyzowania przesłanek realizacji tej zasady w zmienionych przez akcesję warunkach ustrojowych. TK argumentował bowiem, iż zasady z art. 2, 4, 10, czy z art. 95 Konstytucji mają wymiar wewnętrzny i nie stanowią wzorca dla oceny przepisów unijnych. Stwierdzenie to jest trafne, ale nie jest to argument pozwalający na usprawiedliwienie zaniechania TK w tym zakresie, zwłaszcza iż sformułował on konstytucyjną granicę dla uczestnictwa Polski w UE – zachowania suwerennej i demokratycznej państwowości. O ile pierwszy człon podlegał intensywniej i ekstensywniej wykładni przez TK, to nie dokonał on rozwoju prawa w odniesieniu do zasady suwerenności Narodu w procesie integracji europejskiej, choć mógł on na podstawie wskazanych wyżej wzorców konstytucyjnych sformułować zasady uczestnictwa konstytucyjnych organów władzy w procesach decyzyjnych, a *propos* kontroli konstytucyjności przepisów prawa wspólnotowego czy unijnego, budzących wątpliwości konstytucyjnoprawne wnioskodawców¹³⁴⁶.

Oczywiście pojawia się w tym miejscu pytanie, czy taka wykładnia jest w ogóle potrzebna. Wydaje się, że tak, z następujących powodów: 1) Konstytucja nie zawiera do tej pory żadnych przepisów odnoszących się do funkcji unijnej konstytucyjnych organów władzy; 2) członkostwo w UE doprowadziło do istotnych przesunień w zakresie kompetencji tych organów, osłabiając organy ustawodawcze, a wzmacniając organy wykonawcze, w szczególności Radę Ministrów; 3) jednolite stanowisko polskich organów konstytucyjnych w sprawach UE wzmacnia pozycję państwa w tej organizacji; 4) prawo unijne przewiduje aktywny udział parlamentów krajowych w stanowieniu prawa unijnego; 5) *last but not least* również TK dostrzega ową konieczność, stosując pojęcie refleksowego oddziaływania zasady suwerenności Narodu na udział konstytucyjnych organów władzy w stanowieniu prawa UE. Wypowiedzi TK odnośnie do tej ostatniej kwestii nie są jednak tak jednoznaczne, bowiem w wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony stwierdził, iż zagadnienie współdziału Sejmu i Senatu w sprawach UE pozostawia ustrojodawcy i ustawodawcy. TK nie uznał za stosowne, by ustalić przynajmniej mapę drogową dla ustrojodawcy w zakresie wykładni zasady suwerenności Narodu w procesie integracji europejskiej. Jednocześnie pozbawił tego ustrojodawcę swobody decyzji o wprowadzeniu zasady tożsamości konstytucyjnej czy kontroli konstytucyjności aktów unijnego prawa pochodnego.

Natomiast jako pozytywny wkład TK w interpretację zasady suwerenności Narodu i trójpodziału władzy należy niewątpliwie wskazać sformułowanie zasady współdziałania konstytucyjnych organów władzy w sprawach UE, a także dostrzeżenie problemu prawa parlamentu do informacji w sprawach UE. Jednakże w zakresie obu zagadnień doktryna orzecznicza ma charakter *in statu nascendi*, zwłaszcza jeśli chodzi o pozycję parlamentu w stosunku do organów wykonawczych w sprawach UE.

Podobnie jak w przypadku orzecnictwa FTK, w dotychczasowym orzecnictwie TK brak jest też odnoszących się do wymiaru zewnętrznego zasady suwerenności Narodu, a więc

¹³⁴⁶ Podobnie D. Lis-Staranowicz, M. Dobrowolski, *op. cit.*, s. 10.

sposobu realizacji tej zasady przez instytucje unijne. TK, opierając się bowiem na mylnym przekonaniu, iż Parlament Europejski nie sprawuje władzy w RP, wykluczył możliwość refleksowego oddziaływania przedmiotowej zasady na funkcjonowanie instytucji unijnych.

3. Wnioski

Orzecznictwo FTK i TK w zakresie odpowiednio zasady demokracji i zasady suwerenności Narodu wykazuje daleko idące różnice. FTK sformułował szczegółowe prawa Bundestagu, których realizacja pozwala na jego współuczestnictwo w podejmowaniu decyzji o sprawach UE. Przesłanki wykonywania tych praw zostały sformułowane przez FTK w sposób bardzo drobiazgowy, co zresztą spotkało się z krytyką doktryny. Niewątpliwie jednak FTK dostrzegł problem przesunięć kompetencyjnych implikowanych przez przekazanie praw władczych na poziom unijny, w szczególności pomiędzy rządem federalnym a Bundestagiem, i w związku z tym konieczność wzmocnienia tego ostatniego.

TK, pomimo wprowadzenia już w 2005 r. pojęcia refleksowego oddziaływania zasad konstytucyjnych „na relacje między poszczególnymi władzami Rzeczypospolitej Polskiej i 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”, nie sprecyzował treści zasad, no których owe relacje winny zostać oparte. TK w wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony wyraźnie stwierdza, iż „Do polskiego ustrojodawcy i ustawodawcy należy konstruowanie rozwiązań problemu demokratycznej legitymacji rozstrzygnięć przewidzianych w traktacie podejmowanych przez właściwe organy Unii”, uchylając się tym samym przed sformulowaniem przesłanek realizacji zasady suwerenności Narodu w procesie integracji europejskiej, choć w tym samym orzeczeniu TK wskazał, że „niedopuszczalne w świetle Konstytucji jest przekazanie kompetencji w zakresie, który powodowałby, iż RP nie może funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne”. O ile w omawianym orzeczeniu sformułował w sposób bardzo precyzyjny warunki zachowania suwerenności, to w ogóle nie odniósł się do poszanowania demokracji w procesie integracji europejskiej. W związku z powyższym, biorąc pod uwagę dorobek orzecznictwa FTK, wykładnia zasady suwerenności Narodu stanowi niewątpliwie rezerwę orzecznictwa TK.

Tabela 11. Porównanie zasady demokracji i zasady suwerenności Narodu w orzecznictwie FTK i TK

	FTK	TK	Uwagi
Zasada zawarta w UZ lub Konstytucji RP jako warunek członkostwa państwa w integracji europejskiej	Tak, od 1992 r.	Nie	Art. 23 ust. 1 zd. 1 zawiera klauzulę gwarancji ustrojowych – wymiar zewnętrzny zasady demokracji, art. 23 ust. 1 zd. 3 w związku z art. 79 ust. 2 i art. 20 ust. 1 i 2 UZ – wymiar wewnętrzny zasady demokracji. W art. 23 ust. 2–7 UZ precyzuje prawa Bundestagu i Bundesratu do współdecydowania o sprawach UE

	FTK	TK	Uwagi
Wprowadzenie do orzecznictwa zasady demokracji i zasady suwerenności Narodu jako zasady współkształtującej warunki członkostwa państwa w UE	1993 r., przed przyjęciem nowej klauzuli w art. 23 UZ nieliczne tezy FTK dotyczyły aspektu zewnętrznego zasady demokracji	2005 r.	
Wymiar wewnętrzny zasady demokracji i zasada suwerenności Narodu	Tak	Tak	
Wymiar zewnętrznych zasady demokracji i zasada suwerenności Narodu	Tak, ale w bardzo ograniczonym zakresie, Parlament Europejski pełni jedynie funkcję uzupełniającą w stosunku do Bundestagu	Nie	
Wymiar wewnętrzny – zachowanie przez parlament pozycji ustrojowej poprzez zakaz przenoszenia określonych praw władczych i kompetencji na UE	Tak, zachowanie kompetencji decyzyjnych w obszarze precyzyjnie określonym przez FTK	Tak, zachowanie kompetencji decyzyjnych w obszarze precyzyjnie określonym przez TK	Zakres praw władczych lub kompetencji został omówiony w rozdz. III.7.
Prawo parlamentu do współdecydowania o sprawach UE	Tak, prawo zawarte w UZ i szczegółowo dookreślone w orzecznictwie FTK	Nie, prawo to nie zostało sformułowane <i>expressis verbis</i> w orzecznictwie TK	TK posługuje się w tym zakresie bardzo ogólnymi sformułowaniami: w wyroku w sprawie K 18/04 stwierdza „niezbędny wpływ obywateli lub ich przedstawicieli na rozstrzygnięcia dotyczące relacji ze Wspólnotami”; w wyroku w sprawie K 32/09 stwierdza: „rząd polski będzie kształtował swoje stanowisko w sprawach europejskich we współpracy z Sejmem i Senatem”
Sprawy UE – specyficzny rodzaj polityki państwa	Tak, ujmowana szeroko, także zmiany działania powiązane z działaniami UE, np. EMS	Tak, ale zakres polityki unijnej nie został doprecyzowany	

	FTK	TK	Uwagi
Prawo parlamentu do informacji o sprawach UE	Tak, zawarte w UZ i szczegółowo dookreślone w orzecznictwie FTK	Nie zostało sformułowane <i>expressis verbis</i> w orzecznictwie	TK nie formułował w sposób ogólny prawa do informacji, które jest warunkiem <i>sine qua non</i> dla współdecydowania w sprawach UE, ewentualne obowiązki rządu wobec parlamentu wynikały z ukształtowania krajowej procedury ustawodawczej
Odpowiedzialność parlamentu za budżet i za zobowiązanie finansowe zaciągane na poziomie unijnym	Tak, szczegółowo dookreślone w orzecznictwie FTK	Nie, zagadnienie to nie było poruszane w ogóle przez TK	
Zasada współdziałania organów władzy w sprawach UE	Nie została sformułowana <i>expressis verbis</i> w orzecznictwie FTK	Tak	Zasada ta stanowi istotny pozytywny wkład TK w formułowanie warunków uczestnictwa państwa w UE
Stosowanie zasady demokracji lub suwerenności Narodu w wymiarze zewnętrznym	Tak, choć w bardzo ograniczonym zakresie	Nie	

Źródło: opracowanie własne.

Powyższe zestawienie wskazuje na istnienie „rezerwy orzecniczej” TK w postaci wykładni zasady suwerenności Narodu w procesie integracji europejskiej, a w szczególności umocnienie pozycji Sejmu i Senatu w sprawach UE w stosunku do organów władzy wykonawczej w postaci prawa do współudziału w podejmowaniu decyzji w sprawach UE oraz koniecznego do realizacji tego prawa, prawa do informacji o sprawach UE. Należałoby również rozważyć konieczność nowelizacji Konstytucji w przedmiotowym zakresie.

VII

Zasada państwa prawnego

Choć przyjmuje się powszechnie, iż zasada państwa prawnego stanowi podstawę ustrojową każdego demokratycznego państwa¹³⁴⁷, a ponadto została ona wprowadzona do prawa unijnego, obecnie jako wartość wymieniona w art. 2 TUE¹³⁴⁸, na której opiera się UE, to nie odgrywała ona do tej pory znaczącej roli jako zasada współkształtująca warunki członkostwa państwa w UE. Dlatego też zostanie ona omówiona w monografii jako ostatnia. W prawie polskim pełne jej brzmienie to zasada demokratycznego państwa prawnego, nazwana w doktrynie zasadą trójjedyną, gdyż zawiera zasadę państwa demokratycznego, państwa prawnego oraz państwa sprawiedliwego, a jej treść ujmowana jest szeroko i obejmuje zarówno elementy formalne, jak i materialne¹³⁴⁹.

Jednakże na tytuł niniejszego rozdziału wybrano zasadę państwa prawnego, gdyż w monografii, zgodnie z orzecznictwem Trybunałów Konstytucyjnych, owa zasada ograniczona zostaje do aspektów formalnych, a jej istotne elementy materialne: zasada poszanowania praw podstawowych oraz zasada demokracji i zasada suwerenności Narodu w procesie integracji europejskiej zostały omówione w rozdziałach poprzednich. Nauka o elementach formalnych zasady państwa prawnego została rozwinięta w doktrynie prawa niemieckiego już w XIX w. i zaliczono do nich: zasadę związania władzy ustawodawczej porządkiem konstytucyjnym, zasadę pewności prawa i ochrony zaufania do prawa, zasadę legalizmu oraz związania władzy sądowniczej prawem i ustawą oraz zasadę ochrony wolności i praw jednostki¹³⁵⁰. Dla celów systematyzacji orzecznictwa FTK i TK w sprawach związanych z integracją, a dotyczącą zasady państwa prawnego użyteczna wydaje się również definicja państwa prawnego S. Wronkowskiej jako nazwy dla nieokreślonego *a priori* zbioru reguł odnoszących się do władzy publicznej i zasad ich działania, wymagających, by podstawą struktur i funkcjono-

¹³⁴⁷ M. Wyrzykowski, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] red. W. Sokolewicz, *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, Warszawa 1998, s. 65 i n.; co do znaczenia tej zasady w polskim prawie konstytucyjnym zob. red. S. Wronkowska, *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2006; co do znaczenia zasady w niemieckim prawie konstytucyjnym J.W. Tkaczyński, *op. cit.*, s. 165 i n.; Z. Maciąg, *Kształtowanie zasad państwa demokratycznego, prawnego i socjalnego w Niemczech (do 1949 r.)*, Białystok 1998, s. 216 i n.

¹³⁴⁸ Ch. Calliess, *EUV Art. 2...*, nb. 25–26.

¹³⁴⁹ W. Sokolewicz, *Rozdział I, artykuł 2 Konstytucji RP*, [w:] red. L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom V, Warszawa 2007, s. 10 i n.

¹³⁵⁰ K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Monachium 2012, s. 363 i n.

wania władzy publicznej było prawo, ujęte w koherentnym systemie, stanowione zgodnie z demokratycznymi procedurami oraz respektujące wartości demokratyczne¹³⁵¹.

1. Zasada państwa prawnego w orzecznictwie FTK

Do wejścia w życie rozbudowanej klauzuli integracyjnej, FTK w bardzo ograniczonym zakresie stosował zasadę państwa prawnego¹³⁵². W postanowieniu *EUROCONTROL I* stwierdził, iż granice przenoszenia praw władczych, wyznaczone przez fundamentalne zasady Konstytucji, mogłyby zostać przekroczone, gdyby przy okazji tworzenia instytucji międzyrządowej została naruszona fundamentalna zasada efektywnej ochrony prawnej, wywodząca się z zasady państwa prawnego¹³⁵³. Jednakże nie oznacza to, iż system ochrony prawnej stworzony w ramach instytucji międzyrządowej musi w pełni odpowiadać, jeśli chodzi o jego zakres i skuteczność, systemowi obowiązującemu w RFN. Tak daleko idące ukierunkowanie sposobu funkcjonowania instytucji międzyrządowej byłoby bowiem sprzeczne z wyrażoną w art. 24 ust. 1 UZ „konstytucyjną decyzją o współpracy międzynarodowej” i prowadziłoby faktycznie do uniemożliwienia zawierania umów międzynarodowych z art. 24 ust. 1 UZ¹³⁵⁴.

Należy zwrócić uwagę, iż w omawianym orzeczeniu FTK nie tylko odniósł się wprost do jednego z aspektów zasady państwa prawnego, mianowicie do zasady skutecznej ochrony prawnej przed naruszeniami ze strony władzy publicznej, ale także wyraźnie stwierdził, iż konstytucyjne standardy spełnienia owych zasad nie mogą być automatycznie przenoszone na instytucję międzyrządową. Tym samym FTK odrzucił tezę o konieczności zapewnienia pełnej homogeniczności ustrojowej i strukturalnej instytucji międzyrządowej pod względem spełnienia wymogów stawianych demokratycznemu państwu prawa. Egzekwowanie takiego wymogu byłoby bowiem sprzeczne z zasadą otwarcia na współpracę międzynarodową, wyrażoną w preambule do UZ oraz w art. 24 ust. 1 UZ. Tak więc fundamentalne zasady ustroju niemieckiego muszą być stosowane odpowiednio do instytucji międzyrządowej.

Powyższe wywody dotyczące zapewnienia skutecznej ochrony prawnej, koniecznej w świetle zasady państwa prawnego, zostały powtórzone i uzupełnione w postanowieniu *EUROCONTROL II*. W orzeczeniu tym FTK oceniał przez pryzmat zachowania zasady państwa prawnego ochronę prawną gwarantowaną przez sąd międzynarodowy. Statut i zasady postępowania przed tym sądem w opinii FTK odpowiadały minimalnemu standardowi zachowania elementarnej sprawiedliwości procesowej, wynikającemu z porządków prawnych opartych na zasadzie państwa prawnego oraz z prawa procesowego sądów międzynarodowych, a także nie naruszały minimalnych wymogów wynikających z zasady państwa prawnego w rozumieniu UZ. Sąd administracyjny Międzynarodowej Organizacji Pracy spełniał wymogi stawiane organowi pełniącemu funkcje sądownicze. Został bowiem utworzony na podstawie aktu prawa międzynarodowego, orzeka, opierając się na określo-

¹³⁵¹ S. Wronkowska, *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej*, [w:] red. S. Wronkowska, *Polskie dyskusje o państwie prawa*, Warszawa 1995, s. 65 i n.

¹³⁵² M. Bainczyk, *Zasada państwa prawnego jako ograniczenie w przenoszeniu uprawnień władczych Republiki Federalnej Niemiec w ramach integracji europejskiej*, [w:] red. M. Grzybowski, P. Tuleja, *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne. Studia konstytucyjne*, tom 1, Kraków 2014, s. 401 i n.

¹³⁵³ Postanowienie FTK *EUROCONTROL I*, teza 92.

¹³⁵⁴ *Ibidem*, teza 114.

nych w prawie kompetencjach i w ramach sformalizowanego postępowania. Sędziowie tego sądu są zobowiązani do zachowania niezawisłości i niezależności, a dostęp do sądu nie jest utrudniony w niedopuszczalny sposób; utrudnienia wynikające z języka postępowania lub miejsca siedziby sądu należy zaakceptować. Procedura gwarantuje prawo do wysłuchania oraz zachowanie zasady równości procesowej uczestników postępowania¹³⁵⁵.

W podobny sposób, jak w uzasadnieniu do postanowienia *EUROCONTROL I* i *EUROCONTROL II*, FTK zastosował zasadę państwa prawnego, tym razem do analizy pozycji ustrojowej TS WE, a także ochrony prawnej gwarantowanej przez ten Trybunał, w postanowieniu *Solange II*. TS WE został uznany przez niemiecki Trybunał Konstytucyjny za ustawowego sędziego w rozumieniu art. 101 ust. 1 zd. 2 UZ. FTK stwierdził, iż TS WE jest organem sądowym posiadającym prawa władcze, ustanowionym na podstawie traktatów wspólnotowych. Funkcjonuje na podstawie i w ramach określonych normatywnie kompetencji i postępowania, rozstrzyga zasadniczo ostatecznie zagadnienia prawne, opierając się na normach prawnych, przy zachowaniu niezawisłości sędziowskiej. Procedura przed TS WE odpowiada wymogom państwa prawnego co do należytego postępowania. W szczególności zagwarantowane jest prawo do wysłuchania, a także odpowiadająca przedmiotowi postępowania możliwość obrony¹³⁵⁶. FTK potwierdził również, iż zasada państwa prawnego musi zostać uwzględniona w procesie przenoszenia praw władczych, a więc jest również wzorcem dla oceny zgodności z konstytucją ustawy wyrażającej zgodę na związanie się TEWG. Następnie FTK zajął się kwestią standardu ochrony prawnej gwarantowanej przez TS WE, a w szczególności braku środka prawnego na orzeczenie wstępne. W omawianym przypadku nie doszło jednak w opinii FTK do naruszenia zasady państwa prawnego, a co za tym idzie art. 24 ust. 1 UZ, gdyż w świetle utrwalonego orzecznictwa FTK ani art. 19 ust. 4 UZ, art. 103 ust. 1 UZ, ani zasada państwa prawnego *sensu largo* nie gwarantują przed sądami krajowymi dalszego toku instancji. Wobec powyższego postępowanie o wydanie orzeczenia wstępnego w obecnym kształcie nie narusza ograniczeń obowiązujących przy przenoszeniu praw władczych¹³⁵⁷.

W postanowieniu *Kloppenburger* FTK, odnosząc się do orzeczeń TS WE wydawanych w ramach procedury prejudycjalnej, w których przyjął on możliwość wywierania przez przepisy dyrektywy bezpośredniego skutku, stwierdza, iż ustawa wyrażająca zgodę na TEWG, a tym samym na art. 177 TEWG (obecnie art. 267 TFUE), nie przekracza granic wyznaczonych przez zasadę państwa prawnego, które na podstawie art. 24 ust. 1 UZ obowiązują z mocy Konstytucji (niem. *die rechtsstaatlichen Grenzen, die einer Übertragung von Hoheitsrechten nach art. 24 Abs. 1 GG von Verfassungs wegen gesetzt sind*)¹³⁵⁸. FTK nie precyzuje przy tym wymogów przy przenoszeniu praw władczych, wpływających z zasady państwa prawnego. Stwierdza jedynie, iż w świetle owej zasady rozwijanie prawa przez TS WE jest dozwolone, gdyż owa metoda mieści się w ramach europejskiej kultury prawnej, jednakże musi ono odbywać się z poszanowaniem zasady kompetencji powierzonych¹³⁵⁹.

¹³⁵⁵ Postanowienie FTK *EUROCONTROL II*, tezy 90–91.

¹³⁵⁶ Postanowienie FTK *Solange II*, teza 76.

¹³⁵⁷ *Ibidem*, tezy 99–100.

¹³⁵⁸ Postanowienie FTK *Kloppenburger*, teza 54.

¹³⁵⁹ *Ibidem*, teza 58.

Powyższa analiza orzecznictwa prowadzi do wniosku, iż FTK, zgodnie z poglądami przedstawicieli doktryny prawa, zaliczył zasadę państwa prawnego do elementów tożsamości konstytucyjnej, ale do 1993 r. nie wiązał jej z art. 79 ust. 3 UZ. W omawianym okresie zasada państwa prawnego stosowana była przede wszystkim w celu zagwarantowania ochrony prawnej jednostce przed działaniami ze strony instytucji międzyrządowej.

Wydaje się, iż z perspektywy szerszej rozumianej zasady państwa prawnego istotne znaczenie miało uznanie w orzeczeniu *Solange II* TS WE za ustawowego sędziego w rozumieniu art. 101 ust. 1 zd. 2 UZ¹³⁶⁰. Kwalifikacja ta nie została powiązana przez FTK z zasadą państwa prawnego, a raczej z otwarciem UZ na współpracę międzynarodową. Jednakże nawiązanie współpracy pomiędzy sądami krajowymi a sądem wspólnotowym powinno wpłynąć na lepszą realizację prawa jednostki do ochrony prawnej. Od strony merytorycznej przyjęcie takiego rozwiązania nie budzi zastrzeżeń, problemem może być jednak jego praktyczne wykonanie, gdyż uczestnictwo w postępowaniu jeszcze jednego sądu może powodować znaczne wydłużenie czasu trwania postępowania.

Również po wprowadzeniu nowej klauzuli limitacyjnej, w której *expressis verbis* znalazło się odwołanie do zasady państwa prawnego i to dwukrotnie, w klauzuli gwarancji ustrojowych z art. 23 ust. 1 zd. 1 UZ oraz w klauzuli gwarantującej zachowanie ustroju RFN z art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ w związku z art. 79 ust. 3 UZ w zw. z art. 20 ust. 3 UZ, stanowiła nadal „rezerwę” orzecznictwa FTK. Potwierdza to ostatnia teza z uzasadnienia wyroku FTK w sprawie Traktatu z Maastricht, w której Trybunał wskazał na konieczność zachowania zasad zawartych w art. 23 ust. 1 zd. 1 UZ, a więc i zasady państwa prawnego, w trakcie dalszego rozwijania UE¹³⁶¹.

Na tle orzecznictwa dotyczącego warunków członkostwa państwa w UE, w związku z zasadą państwa prawnego, wyróżnia się wyrok FTK w sprawie ENA. Jednakże zasada państwa prawnego zastosowana w tym przypadku nie została zaczerpnięta z art. 23 ust. 1 UZ, a z art. 16 ust. 2 UZ, w świetle którego

obywatel Niemiec nie może zostać wydany zagranicę. Na mocy ustawy może zostać przyjęta inna regulacja przewidująca wydanie do państwa członkowskiego UE albo trybunałowi międzynarodowemu, o ile są zagwarantowane zasady wywodzące się z zasady państwa prawnego.

Na podstawie przytoczonego wyżej wzorca FTK orzekł, iż ustawa dokonująca implementacji decyzji ramowej o ENA narusza art. 2 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3, art. 16 ust. 2 i art. 19 ust. 4 UZ. Analiza ustawy implementującej decyzję o ENA pod kątem zachowaniem zasady państwa prawnego doprowadziła FTK do sformułowania dwojakiego rodzaju wymogów stosowania ENA w niemieckim porządku prawnym. Pierwszy wymóg miał charakter ogólny – organy władzy niemieckiej, stosujące tę instytucję prawa, są każdorazowo zobowiązane do rozważania, czy podmiot występujący z prośbą o wydanie zachowuje w postępowaniu karnym zasady wywodzące się z zasady państwa prawnego. FTK wskazał, iż odesłanie w art. 16 ust. 2 UZ do zasad wywodzących się z zasady państwa prawnego nie jest tylko powtórzeniem przesłanek związanych z niezmienną zasadą państwa prawnego, w szczególności z zasadą proporcjonalności, które i tak obowiązują w przypadku każdego ograniczania praw

¹³⁶⁰ Postanowienie FTK *Solange II*, teza 75 i n.

¹³⁶¹ Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Maastricht, teza 165.

podstawowych przez ustawodawcę. Art. 16 ust. 2 zd. 2 UZ powinien być interpretowany jako pewnego rodzaju gwarancja ustrojowa w rozumieniu art. 23 ust. 1 UZ w stosunku do państwa członkowskiego lub trybunału międzynarodowego występującego o wydanie, by podmioty te spełniały zasady wywodzące się z zasady państwa prawnego¹³⁶².

Drugi rodzaj wymogów wiązał się z analizą konkretnych przepisów ustawy o pomocy międzynarodowej w sprawach karnych, po zmianach wprowadzonych przez ustawę o ENA, i z brakiem wykorzystania przez ustawodawcę niemieckiego możliwości przewidzianych przez decyzję ramową, jeśli chodzi o odmowę wykonania ENA. FTK stwierdził, iż art. 16 ust. 2 UZ w związku z zasadą państwa prawnego chroni w szczególności sposób zaufanie podejrzanego do własnego porządku prawnego, gdy czyn stanowiący podstawę dla prośby o wydanie w całości lub w części został popełniony na terytorium RFN, na niemieckim statku lub samolocie, lub w innym miejscu podlegającym jurysdykcji tego państwa. W związku z tym zarzuty o popełnienie czynu mającego istotny związek z państwem pochodzenia w przypadku obywatela RFN powinny zostać wyjaśnione w kraju przez niemieckie organy ścigania¹³⁶³. W każdym razie ustawodawca musi stworzyć obowiązek prawny odmowy wydania obywatela RFN w przypadku, gdy czyn wykazuje istotny związek z terytorium tego państwa. Taka możliwość została przewidziana w art. 4 pkt 7 lit. a i b decyzji ramowej. Ponadto ustawodawca niemiecki nie wykorzystał możliwości stwarzanych przez decyzję ramową w zakresie odmowy stwarzanych przez art. 4 pkt 2 i 3 decyzji ramowej¹³⁶⁴.

Do najczęściej dyskutowanych w doktrynie prawa orzeczeń FTK należy wyrok w sprawie Traktatu z Lizbony. Uzasadnienie tego wyroku zostało skonstruowane wokół zachowania zasady demokracji w warunkach integracji europejskiej, natomiast zagadnienie zachowania państwa prawnego w procesie integracji europejskiej odegrało marginalną rolę. FTK, omawiając znaczenie zasady demokracji dla współczesnego państwa, stwierdził, iż porządek ustanowiony na podstawie UZ opiera się na założeniu indywidualnej wartości i godności człowieka, którego powołaniem jest realizacja swojej wolności. Tenże porządek ma charakter praworządnego władztwa opartego na samostanowieniu narodu zgodnie z wolą większości. W związku z powyższym obywatele nie mogą zostać poddani żadnej władzy politycznej, której nie mogliby zmienić, które nie byłaby przez nich określana pod kątem osobowym i merytorycznym¹³⁶⁵.

FTK odwołał się do zasady państwa prawnego, dokonując analizy zgodności UZ zakresu przeniesionych na podstawie Traktatu z Lizbony praw władczych na UE. Analizując przepisy dotyczące PWBS, a w szczególności art. 81 ust. 2 TFUE stwierdził, iż wspomniane powyżej rozwiązania prawne nie naruszają właściwości państwa członkowskiego w zakresie organizacji sądownictwa pod kątem personalnym i finansowym. Ponadto zobowiązanie do rozwoju alternatywnych metod rozstrzygania sporów nie ogranicza gwarancji efektywnej ochrony prawnej z art. 19 ust. 4 UZ i zawartego w zasadzie państwa prawnego prawa do sądu, które uznane jest również w prawie unijnym. Dostęp obywatela do sądu nie może zasadniczo zostać ograniczony ani przez prawo pierwotne ani prawo pochodne, a jego

¹³⁶² Wyrok FTK w sprawie ENA, tezy 77–78.

¹³⁶³ *Ibidem*, teza 84.

¹³⁶⁴ *Ibidem*, tezy 94–96.

¹³⁶⁵ Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Lizbony, teza 212.

realizacja nie może być utrudniona przez wprowadzenie postępowania wstępnego o charakterze pozasądowym¹³⁶⁶.

Postanowienie FTK *Honeywell* zawiera istotne wypowiedzi w odniesieniu do zachowania w procesie integracji europejskiej zaufania do prawa, który stanowi istotny element zasady państwa prawa. W wyniku wydania orzeczenia prejudycjalnego przepisy ustawy mogą zostać uznane za sprzeczne z prawem UE, także z mocą wsteczną. Wyroki wydane na podstawie art. 267 TFUE wywierają bowiem zasadniczo skutek *ex tunc*, a wykładnię prawa unijnego, dokonaną przez TS UE, stosuje się również do stosunków prawnych powstałych przed wydaniem wyroku przez sąd unijny. TS UE ogranicza tylko wyjątkowo moc wsteczną swoich orzeczeń ze względu na istotne trudności, które mogłyby powstać w odniesieniu do ustanowionych w dobrej wierze stosunków prawnych¹³⁶⁷. Wobec powyższego ochrona zaufania do prawa przez sądy krajowe nie może nastąpić przez ograniczenie w czasie skutków wyroku wydanego przez TS UE w ramach postępowania prejudycjalnego. FTK w takim wypadku przewidział inny sposób ochrony zaufania jednostki do prawa krajowego. Może to nastąpić poprzez przyznanie jednostce przez sąd krajowy odszkodowania, jeśli dokonane zostały pewne czynności w oparciu o przedmiotową ustawę, której przepisy z mocą wsteczną zostały uznane za niezgodne z prawem UE¹³⁶⁸.

2. Zasada państwa prawnego w orzecznictwie TK

Zasada demokratycznego państwa prawnego była jedną z najważniejszych zasad konstytucyjnych, której interpretacja pozwoliła na rozwiązanie bardzo różnych, ale istotnych sporów konstytucyjnoprawnych powstałych m.in. w związku z transformacją ustrojową i gospodarczą Polski¹³⁶⁹. Poniżej zostanie podjęta próba oceny wkładu tej zasady w kształtowanie warunków członkostwa Polski w UE.

TK odwołał się do zasady państwa prawnego już w jednym z pierwszych orzeczeń w sprawie związanej z integracją europejską, mianowicie w wyroku w sprawie ENA, uzasadniając odroczenie terminu utraty mocy przez przepis k.p.k. uznany w omawianym orzeczeniu za sprzeczny z art. 55 ust. 1 Konstytucji. TK stwierdził, iż „każdy akt normatywny niezgodny z aktem wyższej rangi, narusza [...] jedną z podstawowych cech formalnych systemu źródeł prawa demokratycznego państwa prawnego – jego spójność”. Jednakże czasowe utrzymanie obowiązywania takiego aktu jest wyjątkiem dopuszczonym przez ustrojodawcę. Decyzję o zastosowaniu takiego wyjątku podejmuje *in concreto* TK po rozważeniu kolidujących ze sobą dóbr prawnych. W omawianej sprawie za odroczeniem utraty mocy przez art. 607t k.p.k. przemawia „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 pra-

¹³⁶⁶ *Ibidem*, teza 368.

¹³⁶⁷ Wyrok TS WE z dnia 27 marca 1980 r. w sprawie 61/79, *Amministrazione delle finanze dello Stato przeciwko Denkavit italiana Srl.*, ECLI:EU:C:1980:100.

¹³⁶⁸ Postanowienie FTK *Honeywell*, teza 80 i n.; M. Bainczyk, *Pomiędzy otwartością a kontrolą...*, s. 38.

¹³⁶⁹ W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 2 i n.

widłowy wymiar sprawiedliwości i proces przed niezawisłym sądem”¹³⁷⁰. W omawianej sprawie został więc zmodyfikowany, w związku z odroczeniem utraty mocy przez przepis uznany uprzednio przez TK za niezgodny z Konstytucją, istotny element zasady państwa prawnego – spójność i niesprzeczności systemu prawa wraz z poszanowaniem wolności i praw jednostek, ze względu na konieczność realizacji współpracy międzynarodowej mającej na celu zapewnienie porządku publicznego.

W wyroku dotyczącym Traktatu akcesyjnego TK nawiązał w kontekście zasady państwa prawnego do wspólnoty aksjologicznej i wskazał, iż Konstytucja oraz prawo unijne opierają się na tym samym zespole wartości wyznaczających naturę demokratycznego państwa prawnego. Ta wspólna przestrzeń aksjologiczna ma ułatwiać współstosowanie i obopólnie przyjazną wykładnię prawa krajowego i unijnego¹³⁷¹.

W omawianym wyroku zasada demokratycznego państwa prawa z art. 2 Konstytucji została jeszcze kilkakrotnie przywołana, przede wszystkim jako wzorzec kontroli w odniesieniu do koncentracji kompetencji prawodawczych Rady oraz do działalności prawotwórczej Trybunału Sprawiedliwości UE. Oba zagadnienia związane są w pierwszym rzędzie z zasadą suwerenności Narodu oraz zasadą trójpodziału władzy i zostały omówione w rozdz. VI.

Zasada państwa prawnego stała się przesłanką do dokonania istotnej modyfikacji wykonywania ENA. TK, rozpatrując skargę konstytucyjną na zgodność art. 607p k.p.k. z art. 45 ust. 1, art. 42 ust. 2 w związku z art. 55 ust. 4 Konstytucji, stwierdził, że każda rzetelna procedura w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego wymaga prawa do obrony. Również w przypadku wykonania ENA zakres kognicji sądu wyznacza Konstytucja, w tym gwarancje zawarte w wyżej wymienionych przepisach, co doprowadziło TK do stwierdzenia, iż „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”. Z powyższą przesłanką została powiązana druga przesłanka odmowy wykonania ENA – opis czynu, którego dotyczy europejski nakaz aresztowania, który uniemożliwia jego kwalifikację prawną. Bowiem i w takiej sytuacji prawo do obrony nie może być skutecznie wykonane¹³⁷².

W wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony TK kilkakrotnie przywołał zasadę państwa prawnego, wskazując, iż zasada ta stanowi element tożsamości konstytucyjnej i zostaje zachowana w procesie integracji europejskiej „ze względu na zasadniczą jednorodność ustrojowej roli prawa w Państwach Członkowskich oraz w organizacji, którą one tworzą”¹³⁷³.

¹³⁷⁰ Wyrok TK w sprawie ENA, tezy III.5.1–III.5.2; por. A. Wyrozumska, *Glosa nr 4. Umowy międzynarodowe w wyrokach...*, s. 240.

¹³⁷¹ Wyrok TK w sprawie K 18/04, teza III.8.3.

¹³⁷² Wyrok TK w sprawie SK 26/08, teza III.2.4.

¹³⁷³ Wyrok TK w sprawie K 32/09, teza III.2.6.

3. Wnioski

W okresie obowiązywania art. 24 ust. 1 UZ jako podstawy członkostwa RFN we WE zasada państwa prawnego nie była zasadą konstytucyjną współkształtującą warunki tego członkostwa. Dlatego do pewnego stopnia może dziwić fakt, iż na początku lat 90. XX w. przyjęto bardzo rozbudowaną klauzulę limitacyjną, zawierającą podwójne gwarancje zachowania przedmiotowej zasady – w art. 23 ust. 1 zd. 1 i art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ w związku z art. 79 ust. 3 UZ, w zw. z art. 20 ust. 1 UZ. Pomimo wprowadzenia tej zasady w tak szerokim zakresie, FTK ani w wyroku dotyczącym Traktatu z Maastricht, ani w następnych orzeczeniach dotyczących integracji europejskiej nie sprecyzował treści tej zasady, zarówno jeśli chodzi o realizację tej zasady w ujęciu zewnętrznym przez instytucje unijne, jak i przez organy państwa niemieckiego w procesie integracji europejskiej. Wypowiedzi FTK dotyczyły przede wszystkim powiązanego z zasadą państwa prawnego prawa do sądu w rozumieniu art. 19 ust. 4 UZ. W kontekście sądowej ochrony praw jednostek niebagatelne znaczenie miało uznanie przez FTK w orzeczeniu *Solange II* TS WE za ustawowego sędziego, a obowiązek wnoszenia pytań prawnych przez sądy niemieckie konsekwentnie był rozwijany w kolejnych orzeczeniach, również po przyjęciu nowej klauzuli w art. 23 ust. 1 UZ.

Zasada państwa prawnego w procesie integracji europejskiej nie podlegała dotąd intensywnej wykładni ani w nauce prawa niemieckiego, ani przez FTK i należy ona do „rezerw”, do których nawiązał FTK w wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony¹³⁷⁴. Wspomniane rezerwy to fundamentalne dla państwowości RFN zasady ustrojowe, do których FTK może sięgnąć w każdym momencie w celu dokonania kontroli aktów prawa unijnego. W świetle powyższego nie jest więc wykluczone, iż treść zasady państwa prawnego w procesie integracji europejskiej zostanie w przyszłości doprecyzowana w orzecznictwie tego Trybunału.

Analiza orzeczeń TK w sprawach związanych z integracją europejską pozwala stwierdzić, iż nie można obecnie zdefiniować jej treści jako zasady kształtującej warunki członkostwa państwa w UE. Wnioskodawcy podejmowali próby wykorzystania tej zasady do ukształtowania warunków uczestnictwa polskich organów władzy w unijnych procesach decyzyjnych, ale ani w wyroku w sprawie Traktatu akcesyjnego, ani w wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony zasada ta nie została rozwinięta przez TK. Trudno również prognozować rozwój doktryny na przyszłość, biorąc pod uwagę dwa zupełnie różne sposoby jej wykorzystania. W wyroku TK w sprawie ENA zasada państwa prawnego, w szczególności spójności i niesprzeczności hierarchicznego porządku prawnego nie została wykorzystana jako argument uniemożliwiający odroczenie utraty mocy przepisu uznanego przez TK za niezgodny z art. 55 ust. 1 Konstytucji. Już po nowelizacji wspomnianego powyżej przepisu Konstytucji, która zresztą była zalecana przez TK, odwołał się on w wyroku w 2010 r. ponownie do zasady państwa prawnego, tym razem jednak, by wprowadzić nowe w stosunku do zakresu przedmiotowego decyzji ramowej, przesłanki odmowy wykonania ENA. Zasada ta w przedmiotowej sprawie powiązana została z prawami człowieka: prawem do obrony z art. 42 ust. 2 Konstytucji oraz prawem do sądu z art. 45 Konstytucji. Powyżej omówione sprawy pozwalają natomiast na określenie prawdopodobnego zakresu zastosowania zasady państwa prawnego w przyszłości. Mogą być to sprawy związane właśnie z realizacją PWBS.

¹³⁷⁴ Wyrok FTK w sprawie Traktatu z Lizbony, teza 341.

Analiza orzecznictwa pod kątem zastosowania zasady państwa prawnego jako zasady współkształtującej warunki członkostwa państwa w UE, zarówno w przypadku FTK, jak i TK prowadzi do wniosku, iż zasada ta była najrzadziej wykorzystywaną zasadą w sprawach związanych z członkostwem państwa w UE. Oczywiście w przypadku RFN ma ona dłuższą historię, ale również niemiecka doktryna państwa prawnego w procesie integracji europejskiej nie jest rozbudowana, pomimo faktu, iż nauka prawa niemieckiego miała znaczący wkład w formułowanie treści wspomnianej zasady w ogóle¹³⁷⁵, a od 1993 r. zasada ta została wprowadzona do klauzuli limitacyjnej z art. 23 ust. 1 UZ. Zarówno FTK, jak i TK nie wykorzystwały zasady do formułowania prawnoustrojowych warunków uczestnictwa państwa w UE, w szczególności zasad uczestnictwa organów krajowych w procesach decyzyjnych na poziomie UE. FTK natomiast już w latach 80. XX w. wiązał zasadę państwa prawnego w warunkach integracji europejskiej z szeroko rozumianą ochroną jednostki przed bezpośrednio ją dotyczącymi działaniami organizacji międzynarodowej. W podobny sposób zasada ta została zinterpretowana w wyroku TK z 5 października 2010 r. W związku z rozwojem polityki PWBS można oczekiwać, iż zasada państwa prawnego w warunkach integracji europejskiej może podlegać dalszej interpretacji przez trybunały konstytucyjne.

¹³⁷⁵ Z. Maciąg, *Kształtowanie zasad państwa...*, s. 65 i n., 173 i n., 346 i n.; J.W. Tkaczyński, *op. cit.*, s. 165 i n.; w odniesieniu do Austrii A. Dziadzio, *Monarchia konstytucyjna w Austrii 1867–1914. Władza – obywatel – prawo*, Kraków 2001, s. 251 i n.

VIII

Propozycje *de lege ferenda* zmiany Konstytucji RP w związku z członkostwem Polski w UE

Zagadnienie konieczności nowelizacji konstytucyjnoprawnych podstaw członkostwa Polski w UE było przedmiotem dyskusji w doktrynie prawa jeszcze przed przystąpieniem Polski do UE¹³⁷⁶. Ze względu na ograniczoną treść art. 90 Konstytucji, który nie zawierał zasadniczo żadnych przesłanek materialnych przekazania kompetencji, prócz wskazania, iż może ono nastąpić tylko w niektórych sprawach, wyrażano już kilkanaście lat temu trafny, jak się okazało, pogląd, iż TK w wielu wypadkach będzie musiał samodzielnie ustalić konstytucyjnoprawne ramy procesu przystąpienia, a następnie współuczestniczenia Polski w UE¹³⁷⁷. Problem ten nie ogranicza się zresztą wyłącznie do zagadnienia przekazywania kompetencji władczych, ale do szeregu zagadnień o znaczeniu ustrojowym związanych z funkcjonowaniem Polski w UE. M. Zubik w kontekście konieczności uzupełnienia Konstytucji RP o przepisy stanowiące podstawę członkostwa Polski w UE, posługuje się pojęciem „długu ustrojowego» wynikającego z «kosztów» integracji europejskiej”¹³⁷⁸, a J. Barcz stwierdza, iż „wejście w życie Traktatu z Lizbony sprawiło, iż nowelizacja Konstytucji RP stała się sprawą pilną”¹³⁷⁹.

1. Potrzeba nowelizacji Konstytucji RP w świetle orzecznictwa TK

Zagadnienie potrzeby nowelizacji Konstytucji w związku z członkostwem Polski w UE została dostrzeżona bardzo szybko przez TK i to w istotnym kontekście, mianowicie w związku z realizacją zasady suwerenności Narodu, a w szczególności prawidłowego z punktu widzenia Konstytucji ukształtowania relacji pomiędzy parlamentem i rządem w sprawach podejmowania decyzji w związku z integracją europejską. W wyroku z dnia 12 stycznia 2005 r. dotyczącym uprawnień Senatu w postępowaniu związanym z zajmowaniem przez przedstawiciela rządu stanowiska w Radzie UE co do projektów aktów prawa pochodnego,

¹³⁷⁶ Red. J. Barcz, *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2002; J. Barcz, *Konstytucja RP a przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Zakres pożądanых zmian*, Warszawa 2002; J. Glaster, *op. cit.*, s. 75; red. E. Popławska, *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000.

¹³⁷⁷ K. Wójtowicz, *Skutki przystąpienia Polski do Unii Europejskiej dla sądów i Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] red. Z. Witkowski, *Wejście w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 1998, s. 90; C. Mik, *Zasady ustrojowe...*, s. 38.

¹³⁷⁸ M. Zubik, *Projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP posłów klubu parlamentarnego Platformy Obywatelskiej*, (druk nr 2989, Sejm VII Kadencji), „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 3, s. 14.

¹³⁷⁹ J. Barcz, *Traktat z Lizbony...*, s. 454.

TK zauważył, iż Konstytucja nie zawiera przepisów bezpośrednio regulujących rolę Sejmu i Senatu w procesie stanowienia prawa Unii Europejskiej, „a ustrojodawca powinien rozważyć celowość wprowadzenia regulacji tej materii”¹³⁸⁰.

W tym samym 2005 r. TK zajął stanowisko w odniesieniu do nowelizacji Konstytucji w związku z członkostwem Polski w UE. W wyroku dotyczącym ENA TK, w związku z uznaniem art. 607t § 1 k.p.k. za niezgodny z art. 55 ust. 1 Konstytucji, stwierdził, iż w świetle art. 9 Konstytucji oraz obowiązków wypływających z członkostwa w UE konieczna jest taka zmiana prawa polskiego, która umożliwi pełną i zgodną z Konstytucją implementację decyzji ramowej Rady nr 2002/584/WSiSW. W szczególności zmiana prawa polskiego może oznaczać nowelizację 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”¹³⁸¹. Do konieczności nowelizacji Konstytucji TK nawiązał również w części końcowej uzasadnienia omawianego wyroku, stwierdzając, iż nowelizacja Konstytucji jest „niezbędnym środkiem zapewniającym skuteczność prawu UE w krajowych porządkach prawnych państw członkowskich”, TK powołał się w tym kontekście na zmiany Konstytucji we Francji, Hiszpanii i RFN¹³⁸².

W wyroku dotyczącym Traktatu akcesyjnego wypowiedzi TK w odniesieniu do nowelizacji Konstytucji RP miały dwojaki charakter. Po pierwsze, TK wskazał na nowelizację jako sposób usunięcia sprzeczności pomiędzy normą prawa wspólnotowego lub unijnego z Konstytucją, sprzeczności, która nie da się usunąć poprzez zastosowanie obopólnie przyjaznej wykładni¹³⁸³. W tym kontekście nowelizacja Konstytucji staje się *de facto* sposobem realizacji zasady przychylności wobec integracji europejskiej. Po drugie, TK wskazał wiele przepisów, które potencjalnie mogą być przedmiotem nowelizacji Konstytucji w związku z funkcjonowaniem państwa w warunkach członkostwa w UE. W związku z zarzutem wnioskodawców, iż art. 101 ust. 1 Konstytucji nie przewiduje stwierdzenia przez Sąd Najwyższy ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego, TK przyjął, iż nic nie stoi na przeszkodzie, by przebieg wyborów do tej instytucji uregulować w ustawie zwykłej, natomiast „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”¹³⁸⁴. Jako potencjalny przedmiot nowelizacji Konstytucji w związku z członkostwem Polski w UE TK wskazał także zakres zastosowania skargi konstytucyjnej do kontroli aktów prawa pochodnego. Trybunał stwierdził, iż określenie zakresu przedmiotowego skargi należy wyłącznie do ustrojodawcy polskiego. Może on w wyniku postępującego procesu integracji uznać dotychczasowy środek ochrony praw człowieka za niewystarczający i nadać mu w przyszłości inny kształt prawny¹³⁸⁵. W tym samym wyroku TK wskazał *pro futuro*, iż w przypadku przyjęcia przez Polskę euro konieczna będzie zmiana przepisów Konstytucji odnoszących się do NBP oraz Rady Polityki Pieniężnej¹³⁸⁶.

¹³⁸⁰ Wyrok TK w sprawie K 24/04, teza III.6.

¹³⁸¹ Wyrok TK w sprawie P 1/05, teza III.5.

¹³⁸² *Ibidem*, tezy III.5.7–III.5.8.

¹³⁸³ Wyrok TK w sprawie K 18/04, teza III.6.4.

¹³⁸⁴ *Ibidem*, teza III.13.1.

¹³⁸⁵ *Ibidem*, teza III.18.6.

¹³⁸⁶ *Ibidem*, teza III.18.7.

Zagadnienie nowelizacji Konstytucji w związku z przystąpieniem Polski do UE pojawiło się ponownie przy okazji rozstrzygania o kompetencjach organów władzy państwowej w sprawach UE. W postanowieniu dotyczącym uczestnictwa Prezydenta w posiedzeniach Rady Europejskiej TK, wobec braku rozdziału Konstytucji odnoszącego się do kompetencji organów władzy państwowej w sprawach unijnych, napotkał na problem w postaci konieczności zakwalifikowania aktywności polskich organów władzy państwowej w instytucji unijnej – Radzie Europejskiej. TK skonstatował po pierwsze pewne zaniechanie ustrojodawcy, stwierdzając, iż „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”. Podobnie jak w wyroku K 24/04 TK nie stwierdził, iż w związku z powyższym istnieje luka prawna, w opinii Trybunału bowiem „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)”¹³⁸⁷.

Zagadnienie nowelizacji Konstytucji, tym razem w związku z przewidzianymi w Traktacie z Lizbony procedurami zmian traktatowych podstaw UE, pojawiło się w wyroku TK dotyczącym tego traktatu. Należy przy tym przypomnieć, iż TK, uchylając się od sformułowania zasad współuczestniczenia Sejmu i Senatu w podejmowaniu decyzji o wspomnianych zmianach, stwierdził, iż „do polskiego ustrojodawcy i ustawodawcy należy konstruowanie rozwiązań problemu demokratycznej legitymacji rozstrzygnięć przewidzianych w traktacie podejmowanych przez właściwe organy Unii”¹³⁸⁸.

Biorąc pod uwagę typologię zmian treści Konstytucji w związku z członkostwem państwa w UE opracowaną przez A. v. Bogdandy’ego, który wyróżnia zmiany heteronomiczne, wynikające bezpośrednio z przepisów prawa unijnego, oraz autonomiczne, powiązane oczywiście z faktem członkostwa państwa w UE, ale stanowiące dostosowanie zasad funkcjonowania organów władzy państwowej do wyzwań wpływających z członkostwa w UE¹³⁸⁹, powyżej przedstawione tezy orzeczeń TK można uporządkować w następujący sposób.

Tabela 12. Zmiany heteronomiczne i autonomiczne Konstytucji sygnalizowane przez TK

Zakres sygnalizowanej zmiany przez TK	Typ zmiany – heteronomiczny	Typ zmiany – autonomiczny
Pozycja ustrojowa Senatu w procedurze opiniowania stanowiska rządu dotyczącego projektu prawa pochodnego		Tak
Zmiana art. 55 ust. 1 Konstytucji w związku z ENA	Tak	
Zasady przeprowadzania wyborów do Parlamentu Europejskiego	Tak	
Zakres przedmiotowy skargi konstytucyjnej		Tak

¹³⁸⁷ Postanowienie TK w sprawie Kpt 2/08, teza V.1.5.

¹³⁸⁸ Wyrok TK w sprawie K 32/09, teza III.2.4.

¹³⁸⁹ A. v. Bogdandy, *Europäisierung der nationalstaatlichen Verfassung...*, s. 244 i n.

Zakres sygnalizowanej zmiany przez TK	Typ zmiany – heteronomiczny	Typ zmiany – autonomiczny
Zmiany przepisów dotyczących NBP i Rady Polityki Pieniężnej w związku z członkostwem w strefie euro	Tak	
Udział Prezydenta i Prezesa Rady Ministrów w posiedzeniach Rady Europejskiej		Tak
Współuczestniczenie Sejmu i Senatu w decyzjach o zmianie prawa pierwotnego		Tak

Źródło: opracowanie własne.

Wskazane potencjalne zakresy zmian Konstytucji RP, zarówno o charakterze autonomicznym, jak i heteronomicznym, prowadzą do istotnych zmian w ustroju RP. Na pierwszy rzut oka zmiany heteronomiczne, bezpośrednio związane z brzmieniem prawa unijnego, mogą wydawać się bardziej inwazyjne. Zazwyczaj mają one jednak charakter punktowy, a przez to nie muszą prowadzić do przesunięć strukturalnych w układzie kompetencji organów krajowych. Paradoksalnie rzecz biorąc, większe wyzwanie przed ustrojodawcą stawiają zmiany autonomiczne, prowadzące często do istotnego przekształcenia w układzie kompetencji konstytucyjnych organów władzy, koniecznego jednak z punktu widzenia efektywnego udziału organów władzy krajowej w procesach integracyjnych. Ustrojodawca bowiem nie dokonuje szeroko rozumianej implementacji przepisu prawa unijnego, ale sam w sposób twórczy musi zmienić przepisy w taki sposób, by z jednej strony pozwalały na efektywne uczestnictwo w procesach integracyjnych, a z drugiej strony, by został zachowany rdzeń rozwiązań ustrojowych, charakterystycznych dla każdego państwa europejskiego.

2. Potrzeba nowelizacji Konstytucji RP ze względu na charakter działalności orzeczniczej TK

Postanowienia preambuły oraz art. 9, 90 i 91 ust. 2 i 3 Konstytucji, a zwłaszcza brak ograniczeń materialnych do przekazywania kompetencji, należy, jak to już wielokrotnie podkreślano w literaturze, interpretować w ten sposób, iż Konstytucja RP jest otwarta na członkostwo Polski w procesach integracyjnych. Powyżej przeprowadzona analiza orzecznictwa TK, a zwłaszcza rozwój zasady poszanowania tożsamości konstytucyjnej *sensu largo* jako warunku uczestnictwa państwa w UE, prowadzi do wniosku, iż polski TK doprecyzował warunki uczestnictwa państwa w UE, zasadniczo jednak było to działanie o charakterze defensywnym i w tym sensie negatywne, iż skupił się on prawie wyłącznie na rozwijaniu warunków negatywnych tego członkostwa¹³⁹⁰. Orzeczenia TK nie dają natomiast odpowiedzi pozytywnej, w jaki sposób organy władzy krajowej powinny uczestniczyć w procesach decyzyjnych, by z jednej strony zapewnić poszanowanie konstytucyjnych zasad ustrojowych w procesach integracyjnych, a z drugiej strony zwiększyć efektywność działania państwa w sprawach UE, a także swobód i praw jednostki wynikających z prawa unijnego.

¹³⁹⁰ J. Kranz, *Przekazanie kompetencji...*, s. 39.

Wobec tego możliwe są następujące scenariusze rozwoju sytuacji:

- 1) brak nowelizacji Konstytucji RP – wobec ograniczonej treści art. 90 Konstytucji TK kontynuuje doktrynę orzecniczą mającą na celu ochronę suwerenności i tożsamości konstytucyjnej;
- 2) brak nowelizacji Konstytucji RP – wobec ograniczonej treści art. 90 Konstytucji TK doprecyzowuje warunki członkostwa państwa w procesach integracyjnych w zakresie realizacji zasad suwerenności Narodu, trójpodziału władzy, przyczyniając się jednocześnie do zwiększenia efektywności organów władzy państwowej w sprawach UE;
- 3) nowelizacja Konstytucji RP polegająca na wprowadzeniu klauzuli limitacyjnej, która ograniczałaby do pewnego stopnia zakres swobody TK, jeśli chodzi o kształtowanie warunków członkostwa państwa w UE, przy czym możliwe są dwa warianty nowelizacji Konstytucji:
 - 3.1) wprowadzenie przepisów umacniających otwartość Konstytucji na procesy integracyjne, m.in. zasadę przychylności wobec integracji europejskiej;
 - 3.2) wprowadzenie klauzuli limitacyjnej wymieniającej w sposób enumeratywny warunki uczestnictwa państwa w procesach integracyjnych, łącznie z zasadą przychylności wobec integracji europejskiej.

Z punktu widzenia interesu państwa polskiego należałoby dążyć do realizacji scenariusza mającego na celu umocnienie państwa jako efektywnego podmiotu polityki unijnej. Umożliwia to scenariusz nr 2 i 3. Biorąc pod uwagę zarówno dotychczasowe orzecznictwo TK, jak i pewną przypadkowość w rozpatrywaniu spraw, która utrudnia „planowy” rozwój doktryny orzecniczej, należałoby rozważyć realizację scenariusza nr 3, przy czym wprowadzenie jedynie przypisów umacniających otwartość Konstytucji na prawo unijne nie wydaje się możliwe. Po pierwsze, nie ma obecnie takiej potrzeby, biorąc pod uwagę obecny stan integracji europejskiej. UE jest i chyba na razie pozostanie organizacją międzynarodową o charakterze ponadnarodowym, a stosunki pomiędzy nią a jej państwami członkowskimi będą oparte na dotychczasowym modelu przekazywania kompetencji na podstawie umowy międzynarodowej i ich wykonywaniu przez instytucje unijne przy współudziale przedstawicieli państw członkowskich. Po drugie, nie ma w Polsce ugrupowania politycznego, które byłoby w stanie taką prounijną nowelizację przeprowadzić.

W związku z powyższym należy rozważyć realizację scenariusza 3.2, a więc wprowadzenie klauzuli limitacyjnej wymieniającej w sposób enumeratywny warunki uczestnictwa państwa w procesach integracyjnych.

Wprowadzenie nowej klauzuli limitacyjnej, uwzględniającej w pewnym stopniu dotychczasowe orzecznictwo TK w sprawach związanych z integracją europejską, pozwoliłoby na efektywną realizację zasady suwerenności Narodu: 1) Naród – ustrojodawca podejmuje decyzje o konieczności zmiany warunków członkostwa państwa w procesie integracji – np. wprowadzenie klauzuli limitacyjnej do Konstytucji; 2) Naród – ustrojodawca podejmuje decyzje o treści warunków członkostwa państwa w procesach integracji europejskiej; 3) TK orzeka w sprawach związanych z integracją europejską na podstawie warunków członkostwa

państwa w UE przyjętych decyzją ustrojodawcy, a niebędących jedynie efektem twórczej wykładni prawa. W związku z powyższym szczególnego znaczenia nabiera treść klauzuli limitacyjnej jako ważnego instrumentu realizacji zasady suwerenności Narodu.

3. Dotychczasowe projekty nowelizacji Konstytucji RP

Stabilizacja członkostwa Polski w UE sprzyjała podjęciu zagadnienia nowelizacji Konstytucji RP w zakresie odpowiadającym potrzebom procesu integracji europejskiej. Przesłanki ponownej aktualizacji tego zagadnienia można upatrywać zarówno w uwarunkowaniach wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Do przesłanek wewnętrznych należy zaliczyć konieczność budowania sprawnego i silnego państwa, tylko takie bowiem może sprostać wyzwaniom integracji europejskiej I poł. XX w.¹³⁹¹ Nowelizacja Konstytucji w kontekście budowania efektywnego państwa warunkuje skuteczność wykonywania prawa UE, ewentualne przystąpienie Polski do unii walutowej, aktywne współuczestnictwo konstytucyjnych organów władzy polskiej w sprawach unijnych oraz korzystanie przez obywateli z innych państw członkowskich z uprawnień związanych z posiadaniem obywatelstwa UE¹³⁹². Do przesłanek wewnętrznych należy zaliczyć również coraz bogatsze orzecznictwo TK w sprawach unijnych. Do przesłanek zewnętrznych należy zaliczyć głębokie przekształcenie UE na podstawie Traktatu z Lizbony – w tym wprowadzenie możliwości uproszczonego dokonywania zmian w traktatach założycielskich, m.in. na podstawie art. 48 ust. 6 TUE – jak również rozwój doktryny konstytucyjnoprawnej i przemiany ustrojowe w innych państwach członkowskich w związku z postępującą integracją europejską. K. Wójtowicz – przewodniczący zespołu ekspertów powołanych przez Marszałka Sejmu RP w 2009 r. w celu przygotowania projektu zmiany Konstytucji – zauważał: „Jesteśmy dziś bogatsi nie tylko o doświadczenia sześciu lat własnego członkostwa, ale też o dorobek ustrojowy innych państw, wyrażony w odpowiednich modyfikacjach konstytucji, oraz, co wydaje się mieć niezwykle istotne znaczenie, w orzecznictwie krajowych sądów konstytucyjnych”¹³⁹³.

Konieczność rozbudowy podstaw konstytucyjnoprawnych członkostwa Polski w UE została dostrzeżona nie tylko przez środowisko naukowe, ale również przez partie polityczne. Pod koniec 2009 r. Marszałek Sejmu B. Komorowski powołał zespół ekspertów, który w czerwcu 2010 r. przedłożył projekt ustawy o zmianie Konstytucji wraz z uzasadnieniem (dalej jako projekt ekspercki)¹³⁹⁴. W listopadzie 2010 r. nowo wybrany Prezydent RP B. Komorowski przedłożył Marszałkowi Sejmu projekt ekspercki transponowany do ustawy o zmianie Konstytucji RP, który to projekt został skierowany do powołanej w tej sprawie Komisji Nadzwyczajnej¹³⁹⁵. Do tej samej Komisji Marszałek skierował również projekt poselski klubu parlamentarnego Prawa i Sprawiedliwości¹³⁹⁶. Komisja Nadzwyczajna

¹³⁹¹ J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach...*, s. 69.

¹³⁹² M. Zubik, *Dokonywanie zmian w Konstytucji RP...*, s. 420.

¹³⁹³ K. Wójtowicz, *Wprowadzenie*, [w:] red. P. Radziejewicz, *Zmiany Konstytucji RP dotyczące członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 6.

¹³⁹⁴ Tekst projektu w: red. P. Radziejewicz, *Zmiany Konstytucji RP...*

¹³⁹⁵ Sejm VI Kadencji, druk 3598. Treść projektu prezydenckiego odpowiada treści projektu eksperckiego. W toku dalszej analizy przywoływany będzie tekst projektu opublikowany wraz z uzasadnieniem w druku Sejmu VI Kadencji.

¹³⁹⁶ Sejm VI Kadencji, druk 3687.

dokonała daleko idących modyfikacji projektu eksperckiego i w lipcu 2011 r. przyjęła projekt „Ustawy o zmianie Konstytucji RP”¹³⁹⁷ (dalej jako projekt sejmowy). Ze względu na te istotne modyfikacje poniżej zostaną omówione odrębnie obydwa projekty: ekspercki i sejmowy Komisji Nadzwyczajnej. Przypomniane zostaną tylko te przepisy zawarte w projektach, które związane są z przedmiotem analizy w monografii, a więc: klauzula limitacyjna, przepisy dotyczące przekazywania kompetencji i dokonywania innych zmian w traktatowym prawie pierwotnym oraz przepisy dotyczące organów wykonawczych oraz Sejmu i Senatu w sprawach UE.

3.1. Klauzula limitacyjna w projekcie eksperckim

Projekt ustawy o zmianie Konstytucji przygotowany przez ekspertów, chronologicznie starszy, bo z 2010 r., przewiduje bardzo istotną modyfikację o charakterze materialnym – wprowadzenie w art. 227a klauzuli limitacyjnej, zawierającej szczegółowe warunki, które musi spełnić UE, jeśli chodzi o jej funkcjonowanie. Za doktryną prawa niemieckiego można więc określić art. 227a jako klauzulę gwarancji ustrojowej¹³⁹⁸ – mianowicie UE ma w zakresie swojego funkcjonowania odpowiadać warunkom określonym w omawianym przepisie – szanować suwerenność i tożsamość narodową państw członkowskich, respektować zasady pomocniczości, demokracji, państwa prawnego, poszanowania przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka, wolności i równości oraz zapewniać ochronę praw człowieka porównywalną z ochroną tych praw w Konstytucji¹³⁹⁹. Znaczenie tej klauzuli zostało wyjaśnione w uzasadnieniu do projektu Prezydenta RP, który opierał się na projekcie eksperckim. W zamyśle projektodawcy wspomniana powyżej klauzula powinna mieć bardzo szerokie zastosowanie, ponieważ: 1) stanowi jednoznaczną podstawę członkostwa Polski w UE, 2) wyznacza zasadnicze kierunki działania polskich organów władzy państwowej, 3) wyznacza konstytucyjne granice dla członkostwa Polski w UE w tym sensie, iż Polska nie ma ani konstytucyjnego obowiązku uczestniczyć w UE, która nie respektowałaby wartości wymienionych w klauzuli, ani też nie ma konstytucyjnego obowiązku wykonywania prawa unijnego, które te wartości narusza¹⁴⁰⁰. L. Morawski trafnie wskazuje, iż konstytucyjne granice członkostwa mają również zastosowanie w odniesieniu do przekazywania kompetencji, przy czym postuluje on jeszcze doprecyzowanie przepisów konstytucyjnych w tym zakresie¹⁴⁰¹. W związku z powyższym również zmiany dokonywane w podstawach traktatowych UE nie mogą prowadzić do naruszenia tychże wartości, a wręcz przeciwnie – powinny prowadzić do ich umocnienia. Ustawa krajowa wyrażająca zgodę na te zmiany mogłaby być więc przedmiotem kontroli pod kątem zachowania zasad wymienionych w przedmiotowym przepisie. Tak sformułowana klauzula limitacyjna stwarzałaby TK szerokie możliwości interpretacji wymienionych w tym przepisie zasad w związku z rozwojem UE, zwłaszcza zasady demokracji, która do tej

¹³⁹⁷ Sejm VI Kadencji, druk 4450.

¹³⁹⁸ A. Schmitt Glaeser, *op. cit.*, s. 74 i n.; podobnie K. Schmalenbach, *op. cit.*, s. 58 i n.

¹³⁹⁹ Krytycznie co do takiego ukształtowania klauzuli limitacyjnej, L. Morawski, *Opinia z dnia 8.03.2011 r. dotycząca Art. 227a projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP przedstawionego Sejmowi przez Prezydenta RP dla Biura Analiz Sejmowych*, Sejm VI Kadencji, s. 6; uwagi co do zagadnień systematyki umieszczenia przepisu, P. Czarny, *Opinia z 28.12.2010 r. prawna w sprawie przedłożonego przez Prezydenta RP projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP*, Sejm VI Kadencji, s. 4 i n.

¹⁴⁰⁰ Uzasadnienie do ustawy o zmianie Konstytucji, Sejm VI Kadencji, druk 3598, s. 7.

¹⁴⁰¹ L. Morawski, *op. cit.*, s. 3, 5.

pory w orzecznictwie TK nie odgrywała znaczącej roli. Należy jednak przy tym pamiętać, iż tego rodzaju klauzula adresowana jest do organów polskiej władzy państwowej, a nie do UE lub jej instytucji, gdyż te ostatnie nie mogą być przecież związane przepisami konstytucji państw członkowskich, wobec czego to krajowe organy konstytucyjne muszą wypełnić obowiązki wynikające z klauzuli gwarancji ustrojowych przede wszystkim na etapie prac unijnych, współdziałając z przedstawicielami innych państw członkowskich UE w ramach Rady i Rady Europejskiej, w celu urzeczywistnienia tych zasad konstytucyjnych¹⁴⁰².

3.2. Klauzula limitacyjna w projekcie sejmowym

Projekt sejmowy, będący rezultatem daleko idących modyfikacji projektu eksperckiego, przewiduje istotne zmiany w konstytucyjnoprawnych podstawach członkostwa Polski w UE. Po pierwsze, wprowadza szeroko określone warunki materialne dla uczestnictwa Polski w UE. Przesłanki te, podobnie jak w projekcie eksperckim, zostały ujęte w formie klauzuli gwarancji ustrojowych odnoszącej się do UE. W klauzuli tej UE zostaje zobowiązana do poszanowania suwerenności i tożsamości narodowej, a także zasad zawartych w preambule, rozdz. I Konstytucji RP oraz konstytucyjnych wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela. Podobnie jak w przypadku projektu eksperckiego należy wskazać na wady klauzuli gwarancji ustrojowych: adresowana jest ona do UE, która nie jest związana i nie może przestrzegać przepisów konstytucji 28 państw członkowskich, zwłaszcza tak szeroko określonych. Odesłanie do preambuły, a przede wszystkim do całego rozdz. I i II stwarza podstawy do bardzo szerokiej kontroli zarówno aktów podejmowanych przez polskie organy władzy państwowej w związku z członkostwem Polski w UE, jak i aktów prawa unijnego i sprawia, iż klauzula limitacyjna pozostaje *de facto* otwarta, przy czym przede wszystkim na rozwijanie warunków ograniczających członkostwo Polski w UE.

3.3. Zasady przekazywania kompetencji organów władzy państwowej – projekt ekspercki

Projekt ekspercki przewiduje trzy tryby wyrażania zgody na zmiany w podstawach prawnych funkcjonowania UE.

1. Zmiany, które polegają na przekazaniu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach – wówczas zgoda musi zostać wyrażona w ustawie lub w referendum, przy czym w art. 227c wprowadzono kilka istotnych zmian w stosunku do obecnie obowiązującego art. 90 Konstytucji, który *nota bene* w projekcie eksperckim zostaje uchylony. Do najważniejszych z nich należy obniżenie większości koniecznej w Senacie do uchwalenia ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej z dotychczasowych 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów do bezwzględniej większości, a także uchylenie wymogu ważności referendum w postaci udziału więcej niż połowy uprawnionych do głosowania. To ostatnie rozwiązanie jest o tyle istotne, iż pozwala na uzyskanie

¹⁴⁰² Uzasadnienie do ustawy o zmianie Konstytucji, Sejm VI Kadencji, druk 3598, s. 6 n.; podobnie A. Kuśtra, „Euronowelizacja” w *projektach ustaw o zmianie Konstytucji RP. Próba oceny*, „Przegląd Sejmowy” 2011 nr 3, s. 41.

decydującego rozstrzygnięcia poprzez decyzję narodu, bez konieczności powrotu do trybu ustawowego w przypadku braku frekwencji na referendum¹⁴⁰³.

2. Zmiany postanowień traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej dokonywane w sposób inny niż w drodze umowy międzynarodowej, o ile ta zmiana pociąga za sobą przekazanie kompetencji na rzecz Unii Europejskiej. Wówczas na podstawie art. 227d ust. 1 znowelizowanej Konstytucji, przepisy art. 227c stosuje się odpowiednio, przy czym szczegółowe zasady postępowania mają zostać określone w ustawie.
3. Inne niż określone w art. 227c ust. 1 zmiany postanowień traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej. Zasady i tryb wyrażania przez Rzeczpospolitą Polską zgody w tym przypadku ma także określać ustawa.

Biorąc pod uwagę trzy wymienione powyżej tryby, w projekcie eksperckim występuje rozróżnienie oparte na kryterium przekazania kompetencji, które zostało już utrwalone w orzecznictwie TK, jednocześnie ustrojodawca pozostawia stosunkowo szeroki zakres swobody regulacyjnej ustawodawcy zwykłemu¹⁴⁰⁴.

3.4. Zasady przekazywania kompetencji organów władzy państwowej – projekt sejmowy

Projekt sejmowy przewiduje również trzy tryby wyrażania zgody na zmiany w traktatowych podstawach funkcjonowania UE.

1. Tryb właściwy dla przekazywania kompetencji władczych. Podstawowa zmiana wprowadzona przez projekt sejmowy polega na odejściu od pojęcia przekazywania kompetencji, w zamian zaś zostaje wprowadzone pojęcie „upoważnienia do wykonywania kompetencji przez UE”. Ujęcie powyższe odpowiada doktrynie TK, który w wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony stwierdził, iż m.in.: „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 [...]”¹⁴⁰⁵.
2. Tryb właściwy dla zmiany podstaw traktatowych UE dokonywanej w drodze decyzji organu UE stanowiącego jednomyślnie, która podlega zatwierdzeniu przez Rzeczpospolitą Polską. W świetle projektu sejmowego zmianę taką zatwierdza Prezydent RP, na wniosek Rady Ministrów, za zgodą wyrażoną w ustawie.
3. Zmiana podstaw traktatowych UE w drodze decyzji organu UE stanowiącego jednomyślnie, niepodlegająca zatwierdzeniu przez Rzeczpospolitą Polską. Wówczas zmiana wymaga uprzedniej zgody Prezydenta RP, na wniosek Rady Ministrów. W wypadku gdy zmiana ta dotyczy: trybu stanowienia aktów prawnych przez instytucje UE, składu instytucji UE, spraw uregulowanych w ustawie lub w których

¹⁴⁰³ Por. A. Kuśtra, „Euronowelizacja”..., s. 44.

¹⁴⁰⁴ Krytycznie M. Bainczyk, *Wybrane aspekty nowelizacji prawnych podstaw członkostwa Polski w Unii Europejskiej*..., s. 184 i n.

¹⁴⁰⁵ Wyrok TK w sprawie K 32/09, teza III.2.1.

wymagane jest uchwalenie ustawy, przy czym tryb uchwalania ustawy w przypadku 2 i 3 reguluje odrębna ustawa.

Proponowane powyżej rozwiązania odchodzą od kryterium przeniesienia kompetencji, a opierają się na rozróżnieniu stosowanym w art. 48 ust. 6 i 7 TUE, a więc na rozróżnieniu decyzji instytucji UE, które wymagają zatwierdzenia przez państwa członkowskie zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi – art. 48 ust. 6 TUE zd. przedostatnie, oraz decyzji, które nie wymagają takiego zatwierdzenia – art. 48 ust. 7 TUE. Wprowadzenie powyższego rozwiązania zaskakuje na tle innych proponowanych przepisów, mających raczej charakter zachowawczy, natomiast przejście tych dwóch trybów – odpowiednio do art. 48 ust. 6 i ust. 7 TUE – można ocenić niemal jako „euroentuzjastyczne”. W tym przypadku o wyborze trybu przesądza kryterium formalne zawarte w pierwotnym prawie unijnym; czy dana zmiana podlega zatwierdzeniu przez państwo członkowskie, czy też nie. Wprowadzenie tak ukształtowanej przesłanki minimalizuje ryzyko wystąpienia sporów konstytucyjnoprawnych, czy wprowadzane zmiany oznaczają przeniesienie kompetencji władczych, czy też nie. Rozwiązanie przyjęte w projekcie sejmowym stanowi również wyraz zaufania do ustrojodawcy unijnego, ustrojodawca bowiem przyjmuje, iż rzeczywiście w przypadku decyzji podejmowanych zarówno na podstawie art. 48 ust. 6 oraz ust. 7 TUE nie będzie miało miejsca przekazanie kompetencji władczych. Przyjęcie wyżej wspomnianego kryterium formalnego odbiega jednak od utrwalonego zarówno w doktrynie polskiej, jak i niemieckiej kryterium przekazania kompetencji, które do tej pory było stosowane niezależnie od przyjętego na poziomie unijnym trybu wprowadzania zmian, choć z uwzględnieniem opinii instytucji unijnych, co miało miejsce zarówno w wyroku polskiego, jak i niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie decyzji o zmianie art. 136 TFUE. Oba Trybunały odwoływały się bowiem do wyroku TS UE w sprawie *Pringle*. Rozwiązanie proponowane przez Sejm VI kadencji zmniejsza więc prawdopodobieństwo sporów o procedurę, która powinna być zachowana w przypadku dokonywania zmian w podstawach traktatowych UE, ale równocześnie może być postrzegana jako niewystarczająca w świetle zachowania tożsamości konstytucyjnej.

Przyjęcie przedstawionego powyżej projektu nie prowadzi również do wyeliminowania wszelkich trudności w procedurze wyrażania zgody na poziomie krajowym, gdyż, jak wspomniano, decyzja taka musi być zgodna z bardzo szeroko zakreślonymi przesłankami aksjologicznymi zawartymi w rozdz. I i II Konstytucji RP, co otwiera drogę do intensywnej kontroli ze strony TK. Należy również uwzględnić, iż trudności te mogą wynikać z procedury wyrażania zgody na te zmiany, która ma zostać uregulowana w ustawie.

3.5. Kompetencje Rady Ministrów, Sejmu i Senatu w sprawach UE – projekt ekspercki

Kompetencje Rady Ministrów, Sejmu i Senatu w sprawach UE zostały w projekcie eksperckim ujęte w sposób bardzo lapidarny. Proponowany art. 227h zawiera trzy ustępy: ust. 1 ustanawia zasadę prowadzenia polityki RP w UE przez Radę Ministrów, ust. 2 deklaruje wykonywanie przez Sejm i Senat kompetencji powierzonych im przez traktaty w zakresach i formach przewidzianych przez akty normatywne, ust. 3 wprowadza zasadę współdziałania organów władzy publicznej w sprawach UE.

Powyżej przedstawione rozwiązania nie wprowadzają istotnych zmian ustrojowych w zakresie funkcjonowania krajowych organów konstytucyjnych w sprawach UE, zwłaszcza jeśli

chodzi o Sejm i Senat. Odwołanie do traktatowego prawa unijnego nie powoduje wzmocnienia pozycji tych organów w konstytucyjnym systemie zadań i kompetencji organów krajowych z jednym wyjątkiem, mianowicie proponowany przepis wzmacnia pozycję Senatu, co stanowi wyjątek od konstytucyjnej zasady bikameralizmu nierównoprawnego¹⁴⁰⁶. Pozytywnie należy ocenić natomiast wprowadzenie zasady współdziałania organów władzy publicznej.

3.6. Kompetencje Rady Ministrów, Sejmu i Senatu w sprawach UE – projekt sejmowy

Projekt sejmowy zawiera istotne modyfikacje w stosunku do rozwiązań proponowanych w projekcie eksperckim, mianowicie kodyfikuje kompetencje Sejmu i Senatu w sprawach UE, wynikające z traktatowego prawa unijnego. W proponowanym art. 227d szczegółowo uregulowano zagadnienie wnoszenia przez Sejm lub Senat skargi do TS UE w sprawie naruszenia przez akt prawna UE zasady pomocniczości. Natomiast proponowany art. 227e przewiduje prawo Sejmu i Senatu do sprzeciwu wobec projektu aktu prawa UE, a także do wyrażenia uzasadnionej opinii w sprawie niezgodności projektu aktu prawnego UE z zasadą pomocniczości. Proponowane rozwiązania nie zmieniają zasadniczo pozycji ustrojowej obu organów w sprawach UE, gdyż odnoszą się do kompetencji wynikających z prawa UE i wywierających skutki na poziomie UE. Projekt sejmowy nie zawiera natomiast żadnych rozwiązań prawnych odnoszących się do praw Sejmu i Senatu w sprawach UE w krajowym procesie decyzyjnym.

W proponowanym art. 227h zawarto zarówno zasadę prowadzenia polityki RP w sprawach UE przez Radę Ministrów, a także zasadę współdziałania organów władzy publicznej w sprawach związanych z członkostwem UE, dodatkowo uszczegółowioną poprzez wprowadzenie obowiązku współdziałania Prezydenta z Prezesem Rady Ministrów w tym zakresie.

3.7. Podsumowanie

Projekty nowelizacji konstytucyjnych podstaw członkostwa Polski w UE opracowywane w okresie VI kadencji Sejmu stanowią dobry punkt wyjścia dla dalszych prac nad nowymi przepisami Konstytucji, gdyż analiza, a w szczególności porównanie obu propozycji pozwalają na identyfikację zalet i wad oraz sformułowanie nowej propozycji *de lege ferenda*.

Tabela 13. Porównanie wybranych elementów klauzuli limitacyjnej oraz przepisów dotyczących funkcjonowania organów władzy publicznej w procesie integracji europejskiej: w projekcie eksperckim oraz projekcie sejmowym nowelizacji Konstytucji RP.

	Projekt ekspercki	Projekt sejmowy
1. Przepisy dotyczące członkostwa Polski w UE w nowym rozdziale Konstytucji	Tak	Tak
2. Art. 90 Konstytucji	Uchylony	Zmieniony
3. Klauzula gwarancji ustrojowych	Tak	Tak
4. Klauzula wewnętrzna	Tak	Nie

¹⁴⁰⁶ Red. P. Radziejewicz, *Zmiany Konstytucji RP...*, s. 22.

	Projekt ekspercki	Projekt sejmowy
5. Zasada pomocniczości	Tak	Nie
6. Zasada suwerenności	Tak	Tak
7. Zasada poszanowania tożsamości narodowej	Tak	Tak
8. Zasada demokracji	Tak	Tak, poprzez odesłanie do rozdz. I Konstytucji (art. 4 i 10)
9. Zasada państwa prawnego	Tak	Tak, poprzez odesłanie do rozdz. I Konstytucji (art. 2)
10. Zasada poszanowania przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka	Tak	Tak, poprzez odesłanie do konstytucyjnych wolności i praw człowieka
11. Zasada wolności i równości	Tak,	Tak, poprzez odesłanie do konstytucyjnych wolności i praw człowieka
12. Zasada zapewnienia ochrony praw człowieka porównywalnej z ochroną tych praw w Konstytucji	Nie	Tak, poprzez odesłanie do konstytucyjnych wolności i praw człowieka
13. Zasada przychylności wobec integracji europejskiej	Nie	Nie, natomiast niektóre przepisy można traktować jako wyraz tej zasady – m.in. dotyczące zasad stosowania prawa UE w krajowym porządku prawnym
14. Zasady przekazywanie kompetencji na rzecz UE	Tak	Tak
15. Zasady zmiany podstaw traktatowych UE	Tak	Tak
16. Zasady wystąpienia z UE	Tak	Tak
17. Kompetencje organów władzy wykonawczej w sprawach UE	Tak	Tak
18. Zasada współdziałania organów władzy państwowej w sprawach UE	Tak	Tak
19. Kompetencje Sejmu i Senatu w sprawach UE wynikające z prawa UE	Tak, ogólnie poprzez odesłanie do prawa traktatowego	Tak, szczegółowo, wprowadzenie przepisów dotyczących skargi do TS UE oraz sprzeciwu wobec projektów aktów prawa UE
20. Prawo Sejmu i Senatu do współdecydowania w sprawach UE	Nie	Nie

Źródło: opracowanie własne.

Ad 1. W obu projektach przepisy dotyczące członkostwa Polski w UE zostały ujęte w osobnym rozdziale Konstytucji – Xa. *Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii*

Europejskiej. Rozwiązanie to jest uzasadnione, jeśli przyjmiemy scenariusz dogłębnej nowelizacji Konstytucji w przedmiotowym zakresie, a więc jeśli mają zostać wprowadzone przepisy dotyczące różnych aspektów członkostwa Polski w UE. Wątpliwości może budzić natomiast przyjęta w obu projektach systematyka – umieszczenie przepisów dotyczących członkostwa RP w UE pomiędzy rozdziałem poświęconym finansom publicznym a rozdziałem dotyczącym stanów nadzwyczajnych.

Ad 2. W projekcie eksperckim art. 90 Konstytucji został uchylony, a w projekcie sejmowym został on znowelizowany – uchylono przepisy dotyczące przeprowadzenia referendum w celu uzyskania zgody na ratyfikację przedmiotowej umowy. Autorzy projektu eksperckiego wskazywali, iż powierzenie kompetencji organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu będzie możliwe na podstawie art. 89 ust. 1 Konstytucji¹⁴⁰⁷, biorąc jednak pod uwagę kontrowersje występujące w nauce prawa, dotyczące podstawy prawnej do przekazywania kompetencji władczych¹⁴⁰⁸, należałoby rozważyć pozostawienie art. 90 Konstytucji.

Ad 3–4. W obu projektach zastosowano klauzulę gwarancji ustrojowych. Biorąc pod uwagę jej jedynie pośrednią skuteczność, takie rozwiązanie nie wydaje się właściwe. UE nie jest bowiem związana przepisami konstytucji państw członkowskich. Oczywiście TS UE może wziąć pod uwagę rozwiązania konstytucyjnoprawne danego państwa członkowskiego, ale trudno sobie wyobrazić, by co do zasady chronił suwerenność i tożsamość narodową bądź konstytucyjną danego państwa członkowskiego. A. v. Bogdandy stwierdza, iż art. 4 ust. 2 TUE nie stanowi podstawy do przyznania pierwszeństwa rozwiązaniom krajowego prawa konstytucyjnego, a ma je raczej chronić przed nieproporcjonalnymi ograniczeniami¹⁴⁰⁹. Realizacja oczekiwań, by instytucje unijne stosowały zasady konstytucyjne państw członkowskich, np. w procesie stanowienia prawa, wydaje się jeszcze mniej prawdopodobna. Dlatego też skuteczność klauzuli gwarancji ustrojowych ma charakter jedynie pośredni – to od organów władzy państwowej, biorących udział w procesach decyzyjnych związanych z członkostwem Polski w UE, można wymagać, by ich decyzje były podejmowane zgodnie z zasadami zawartymi w klauzuli gwarancji ustrojowych. Za wyborem tego rodzaju klauzuli limitacyjnej mogą przemawiać właściwie tylko względy polityczne, gdyż nie ma ona tak jednoznacznie ochronnego charakteru. Jak pokazuje praktyka RFN, daleko większe znaczenie ma jednak stosowanie tego rodzaju przepisów, a w szczególności ich interpretacja i to nie przez instytucje unijne, ale przez organy krajowe, przede wszystkim trybunały konstytucyjne. W przypadku RFN klauzula gwarancji strukturalnych jest martwa i nie powstrzymała FTK przez rozwojem doktryny ochrony tożsamości konstytucyjnej. *Last but not least* TK wielokrotnie w swoim orzecznictwie podkreślał, iż przepisy Konstytucji odnoszą się do ustroju RP, a nie UE.

Klauzula gwarancji ustrojowych nie zawiera natomiast dyrektyw, jak państwo powinno funkcjonować w warunkach członkostwa w UE. Względy powyższe powodują, iż

¹⁴⁰⁷ Projekt w: red. P. Radzewicz, *Zmiany Konstytucji RP...*, s. 15 i n.

¹⁴⁰⁸ Por. A. Wyrozumska, J. Kranz, *Kilka uwag o umowie*, s. 37 i n.; *eidem*, *Ratyfikacja Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego...*, s. 15 i n.; A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe i prawo Unii Europejskiej...*, s. 78; K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji organów władzy sądowniczej...*, s. 430.

¹⁴⁰⁹ A. v. Bogdandy, S. Schill, *Die Achtung...*, s. 725 i n.

pozytywnie można ocenić projekt sejmowy, który prócz klauzuli gwarancji ustrojowych zawiera również klauzulę skierowaną bezpośrednio do organów władzy państwowej, która w sposób jednoznaczny określa warunki członkostwa Polski w UE – dalej zwana klauzulą wewnętrzną. Klauzula wewnętrzna w projekcie sejmowym ma jednak zdecydowanie zbyt szeroki zakres przedmiotowy i w związku z tym pozwala niemal na nieograniczoną kontrolę działań związanych z członkostwem Polski w UE przez TK.

Ad 5. Z powodów wymienionych *a propos* klauzuli gwarancji ustrojowych za zbędne można uznać umieszczenie w klauzuli limitacyjnej zasady pomocniczości. Jej realizacja zależy wyłącznie od instytucji unijnych. Stosowanie tej zasady monitorowane jest przez parlamenty narodowe, które mogą skierować w tej sprawie skargę do TS UE¹⁴¹⁰. Nie wydaje się, by konieczne było wprowadzanie tej zasady do klauzuli limitacyjnej.

Ad 6. W obu projektach została zawarta zasada suwerenności. Biorąc pod uwagę ochronę interesu państwowego, dotychczasowe orzecznictwo TK, a także obecny stan integracji europejskiej, wprowadzenie tej zasady nie budzi wątpliwości. Natomiast ze względu na generalnie małą efektywność gwarancji ustrojowych, zasada ta powinna zostać umieszczona w klauzuli limitacyjnej o charakterze wewnętrznym.

Ad 7. W obu projektach została zawarta zasada poszanowania tożsamości narodowej. Budzi to zastrzeżenia z kilku powodów. Po pierwsze, zasada ta nie została zawarta w Konstytucji, a jedynie w prawie unijnym. W doktrynie orzeczniczej TK została wprowadzona natomiast zasada poszanowania tożsamości konstytucyjnej. Po drugie, abstrahując od jej nazwy, zasada ta, ze względu na brak jej zdefiniowania w Konstytucji, daje praktycznie nieograniczone możliwości interpretacji przez TK. Po trzecie, trudno będzie zdefiniować jej treść, bo klauzula limitacyjna zarówno w projekcie eksperckim, jak i sejmowym zawiera prócz zasady tożsamości narodowej całą listę zasad istotnych z punktu widzenia tejże tożsamości, np. zasadę poszanowania niezbywalnej i przyrodzonej godności człowieka czy zasadę państwa prawnego. Również w świetle art. 4 ust. 2 TUE tożsamość narodowa jest „nierozdzielnie związana z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi”. W związku z tym pojawia się pytanie, jakie elementy mieszczą się w zakresie przedmiotowym tej zasady.

Ad 8. W projekcie eksperckim w ramach klauzuli gwarancji ustrojowych została zawarta zasada demokracji. Ustrojodawca warunkuje więc uczestnictwo Polski w UE demokratycznym ustrojem tej ostatniej. Kto i na podstawie jakich kryteriów będzie oceniał realizację tej zasady przez UE? Wydaje się, iż o wiele bardziej istotnym zagadnieniem jest zapewnienie realizacji zasady suwerenności Narodu i zasady trójpodziału władzy w związku z procesami decyzyjnymi w ramach UE, ale na poziomie państwa członkowskiego. Umieszczenie tej zasady w klauzuli wewnętrznej pozwala na stworzenie standardów realizacji wspomnianych zasad przez organy władzy państwowej w związku z członkostwem Polski w UE. Pojawia się również pytanie o same nazewnictwo, gdyż w polskim prawie konstytucyjnym stosuje się zasadniczo zasadę suwerenności Narodu, ewentualnie zasadę demokratycznego państwa prawnego, a nie zasadę demokracji jako taką.

Ad 9. Biorąc pod uwagę dorobek orzeczniczy zarówno FTK, jak i TK, zasada państwa prawnego nie odegrała do tej pory istotnej roli jako zasada kształtująca członkostwo pań-

¹⁴¹⁰ A. Pudło, *op. cit.*, s. 71 i n.

stwa w UE. Umieszczenie tej zasady w klauzuli gwarancji ustrojowych generuje podobne pytania, jak w przypadku zasady demokracji. Kto i na podstawie jakich kryteriów będzie oceniał realizację tej zasady przez UE i w jaki sposób efektywnie będzie można wprowadzać krajowe standardy jej realizacji na poziom unijny?

Ad 10–12. W obu projektach bardzo szeroko uwzględniono zagadnienie ochrony praw człowieka jako warunek uczestnictwa państwa w UE. W projekcie eksperckim zawarto warunek poszanowania przez UE przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka, wolności i równości oraz zapewnienia przez UE ochrony wolności oraz praw człowieka porównywalnej z ochroną tych praw w Konstytucji. Natomiast w projekcie sejmowym stwierdzono, iż członkostwo w UE nie narusza konstytucyjnych wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela. Powyższe sformułowanie zawarte w klauzuli wewnętrznej wydaje się bardziej skuteczne, zwłaszcza w powiązaniu z kontrolą aktów prawa unijnego, dokonywaną przez TK. Ten ostatni przyjął już zresztą doktrynę porównywalnej ochrony.

Ad 13. W obu projektach brak jest zasady przychylności wobec integracji europejskiej. W projekcie eksperckim znajdują się natomiast przepisy, które stanowią wyraz tej zasady – przepisy dotyczące zasad stosowania prawa UE w krajowym porządku prawnym, które określać ma nie Konstytucja RP, a traktaty stanowiące podstawę UE. Przedmiotowa zasada została rozwinięta w orzecznictwie TK, ale jej dotychczasowe stosowanie nie równoważy stosowania zasady nadrzędności Konstytucji, zasady suwerenności i zasady poszanowania tożsamości konstytucyjnej jako zasad współkształtujących członkostwo Polski w UE.

Ad 14–15. W obu projektach zostały uregulowane zagadnienia związane ze zmianą prawa pierwotnego w procedurach przewidzianych w art. 48 TUE. Projekt ekspercki wprowadzał trzy tryby wyrażania zgody na te zmiany, przy czym kryterium determinującym wybór trybu było przeniesienie kompetencji na UE; projektodawca pozostawił ustawodawcy szeroki zakres swobody w zakresie ukształtowania procedury wyrażania zgody przez organy konstytucyjne. Natomiast projekt sejmowy wybór trybu uzależniał *de facto* od wyboru trybu wprowadzenia zmian dokonanego za poziomie unijnym.

Ad 16. W obu projektach uregulowano tryb podejmowania decyzji o wystąpieniu z UE. W obu projektach trafnie przyjęto odesłanie w tym względzie do trybu wyrażania zgody na przekazanie kompetencji. Wprowadzenie przedmiotowych przepisów wydaje się niezbędne w świetle kontrowersyjnej tezy wyroku TK w sprawie K 33/12, iż taka decyzja mogłaby być podjęta w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji.

Ad 17–18. Oba projekty zawierają przepisy dotyczące kompetencji organów władzy wykonawczej, z tym że inna jest ich systematyka, bowiem w projekcie eksperckim przedmiotowe przepisy znajdują się przed przepisami odnoszącymi się do kompetencji Sejmu i Senatu, a w projekcie sejmowym są one umieszczone po obszernych przepisach dotyczących kompetencji organów ustawodawczych w sprawach UE. W obu projektach znajduje się przepis o następującym brzmieniu: „Rada Ministrów prowadzi politykę Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej”. Powyższy przepis jest z jednej strony uzasadniony w świetle zasad ustrojowych RP, zwłaszcza art. 146 ust. 1 Konstytucji, z drugiej strony potwierdza jednak dominację tego organu w zakresie podejmowania decyzji w sprawach UE. Nie został bowiem uzupełniony ani w projekcie eksperckim, ani w projekcie sejmowym prawem Sejmu i Senatu do współdecydowania o sprawach UE, choć w tym ostatnim projekcie wymieniono pewne

szczegółowe uprawnienia obu organów. W projekcie sejmowym znalazł się dodatkowo przepis zobowiązujący Prezydenta RP do współdziałania z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem w zakresie polityki Rzeczypospolitej w UE, co stanowi kodyfikację orzecznictwa TK, ale wydaje się, iż przepis ten jest zbędny, bowiem w tym samym przepisie zawarto ogólną zasadę współdziałania organów władzy publicznej w sprawach związanych z członkostwem RP w UE. Zasada ta ma zostać dookreślona w ustawie. W projekcie eksperckim umieszczona została również zasada współdziałania organów władzy publicznej.

Ad 19–20. W obu projektach brak jest ogólnego prawa organów ustawodawczych do współudziału w decydowaniu o sprawach UE. Problem realizacji zasady suwerenności Narodu w warunkach integracji europejskiej nie został dostrzeżony ani przez TK, ani przez autorów obu projektów, choć ich podejście do tego zagadnienia jest odmienne. W projekcie eksperckim znajduje się odesłanie do traktatów stanowiących podstawę UE, ale przecież traktaty te nie regulują stosunków pomiędzy organami władzy w państwie członkowskim. Sejm i Senat oczywiście powinny wykonywać „kompetencje w zakresach i formach określonych w tych traktatach”, ale na tym nie powinna kończyć się ich rola. Z punktu widzenia zasady suwerenności Narodu istotne jest wprowadzenie rozwiązań prawnych gwarantujących zachowanie przez te organy pozycji ustrojowej w procesach integracyjnych. Tylko pozornie lepiej pozycja Sejmu i Senatu wygląda w świetle projektu sejmowego. Kodyfikuje on jedynie pewne uprawnienia tych organów wypływające z prawa unijnego, ale nie określa ich pozycji ustrojowej w sprawach związanych z UE w krajowym systemie organów konstytucyjnych.

4. Propozycja klauzuli limitacyjnej *de lege ferenda*

Tworzenie projektów przepisów konstytucyjnych jest procesem skomplikowanym, który wymaga współdziałania całego zespołu specjalistów. Dlatego też na podstawie analizy konstytucyjnoprawnych podstaw członkostwa Polski w UE, orzecznictwa TK w sprawach związanych z integracją europejską, dotychczasowych projektów nowelizacji Konstytucji, a także przy uwzględnieniu rozwiązań prawa niemieckiego zostaną przedstawione poniżej propozycje tylko niektórych przepisów Konstytucji związanych z członkostwem Polski w UE. Istotną rolę w formułowaniu warunków członkostwa Polski w UE, a w szczególności treści klauzuli limitacyjnej, miały wnioski z przeprowadzonej powyżej analizy orzecznictwa, bo jak stwierdził C. Mik, w zakresie ustalenia granic dozwolonego konstytucyjnie przekazania kompetencji konieczne jest odwołanie się do orzecznictwa TK¹⁴¹¹.

Proponowane przepisy zawierają: a) warunki członkostwa Polski w UE *sensu stricto* – konstytucyjne zasady, które podlegają szczególnej ochronie w procesie integracji europejskiej; b) warunki członkostwa Polski w UE *sensu largo* – wybrane rozwiązania prawne związane z członkostwem Polski w UE: tryby wyrażania zgody na zmianę traktatowych podstaw UE oraz na wystąpienie Polski z UE, zasadę współpracy organów władzy krajowej w sprawach związanych z UE oraz prawo do współdecydowania Sejmu i Senatu o sprawach UE. Propozycja ta nie obejmuje wszystkich zagadnień związanych z członkostwem Polski

¹⁴¹¹ C. Mik, *Przekazanie kompetencji przez Rzeczypospolitą Polską na rzecz Unii Europejskiej i jego następstwa prawne (uwagi na tle art. 90 ust. 1 Konstytucji)*, [w:] red. C. Mik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Toruń 1999, s. 155–156.

w UE, gdyż analiza przeprowadzona w poprzednich rozdziałach pozwala na sformułowanie propozycji tylko co do kodyfikacji omówionych zasad.

Rozdział IIa Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej

- Art. 86a. 1. Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej nie narusza zasady suwerenności, konstytucyjnych wolności i praw człowieka oraz zasady suwerenności Narodu.
2. Zgoda na przekazanie Unii Europejskiej kompetencji organów władzy publicznej w niektórych sprawach wyrażana jest w ustawie. Ustawę uchwała Sejm większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz Senat większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.
3. Zgoda na przekazanie kompetencji może zostać uchwalona w referendum ogólnokrajowym zgodnie z przepisem art. 125.
4. Uchwałę w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na przekazanie kompetencji, podejmuje Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.
5. Zgoda na zamiany w funkcjonowaniu Unii Europejskiej, mające istotny wpływ na stosowanie zasad wymienionych w ust. 1, a nie polegające na przekazaniu Unii Europejskiej kompetencji, wyrażana jest w ustawie, uchwalanej przez Sejm i Senat bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.
6. Zgoda na zmiany w funkcjonowaniu Unii Europejskiej, inne niż te wymienione w ust. 2 i 5, wyrażana jest w ustawie uchwalanej przez Sejm i Senat zwykłą większością głosów.
7. Zgoda na wystąpienie z UE wyrażona zostaje w procedurze określonej w ust. 2 lub ust. 3.

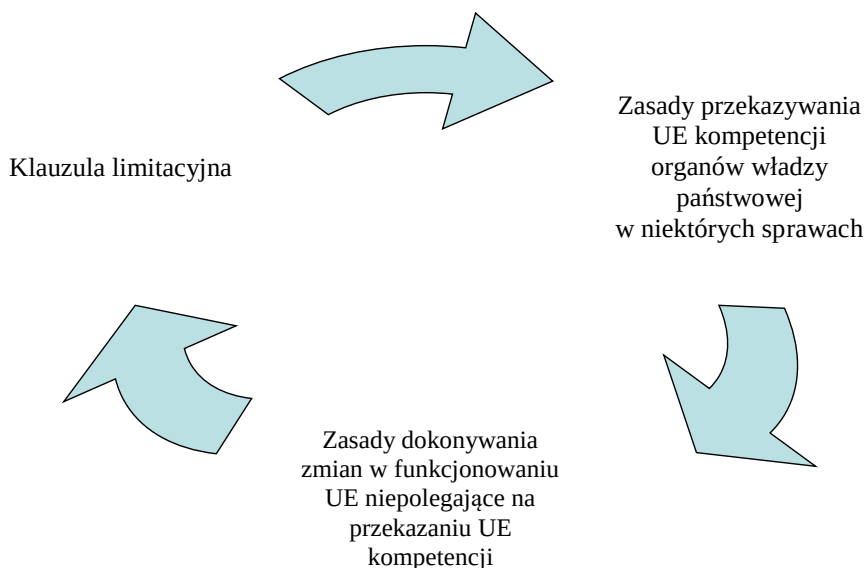
- Art. 86b. 1. Organy władzy publicznej współdziałają w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, stosując zasadę przychylności wobec integracji europejskiej.
2. Rada Ministrów prowadzi politykę w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.
3. Sejm i Senat uczestniczą w podejmowaniu decyzji w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Rada Ministrów ma obowiązek niezwłocznego i wyczerpującego informowania Sejmu i Senatu o sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.
4. Rada Ministrów umożliwia Sejmowi i Senatowi zajęcie stanowiska w sprawie aktów normatywnych związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej przed przedstawieniem stanowiska Rady Ministrów w Unii Europejskiej. Stanowisko Sejmu i Senatu zostaje uwzględnione w negocjacjach prowadzonych przez Radę Ministrów.
5. Zasady i tryb wykonywania prawa Sejmu i Senatu do uczestniczenia w podejmowaniu decyzji w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej określa ustawa.

4.1. Uzasadnienie art. 86a Konstytucji

Poniżej zostanie przedstawione uzasadnienie propozycji *de lege ferenda* oparte na analizie dotychczas obowiązujących przepisów Konstytucji, orzecznictwa TK w sprawach związanych z UE, a także prawa niemieckiego. Jako pierwszy zostanie omówiony przepis zawierający klauzulę limitacyjną, powiązany z przepisami dotyczącymi wyrażania zgody na zmiany w podstawach funkcjonowania UE oraz wystąpienie z UE. Przyjęcie powyższej struktury uzasadnione jest faktem, iż członkostwo w UE jest immanentnie związane z przekazywaniem kompetencji na rzecz tej organizacji. Jednocześnie, jak pokazuje sprawa zmiany art. 136 TFUE, istotne zmiany w funkcjonowaniu UE wcale nie muszą oznaczać

przekazywania jej kompetencji, a mogą być dokonywane w innej formie. Stąd umieszczenie w jednym przepisie triady wyżej wymienionych zagadnień.

Schemat 4. Powiązania treściowe w ramach proponowanej klauzuli limitacyjnej



Źródło: opracowanie własne.

1. Za zasadne uważa się wprowadzenie nowego rozdziału Konstytucji, w którym zostaną zawarte przepisy dotyczące członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej¹⁴¹². Nowelizacja art. 90 Konstytucji wydaje się niewystarczająca, gdyż z perspektywy przeprowadzonej w tym opracowaniu analizy niezbędne jest wprowadzenie do Konstytucji RP co najmniej dwóch rozbudowanych artykułów. Należy jednak zaznaczyć, iż konieczne jest również wprowadzenie innych przepisów związanych z członkostwem w UE, np. dotyczących praw politycznych obywateli UE czy członkostwa w unii walutowej – zagadnienia te nie były jednak przedmiotem rozważań w monografii.

Wprowadzenie nowych przepisów pozwala na wydzielenie osobnego rozdziału w Konstytucji. Biorąc pod uwagę rozwiązania innych państw członkowskich, zaobserwować można specjalizację przepisów dotyczących członkostwa w UE, w szczególności po wejściu w życie Traktatu z Maastricht. Ze względu na specyfikę członkostwa w UE jako organizacji ponadnarodowej oraz ze względu na dalekosiężne skutki tego członkostwa, przepisy odnoszące się ogólnie do organizacji lub organu międzynarodowego wydają się nieadekwatne¹⁴¹³.

¹⁴¹² Podobnie M. Kruk, *Tryb przystąpienia Polski do Unii Europejskiej...*, s. 150; A. Pudło, *op. cit.*, s. 44.

¹⁴¹³ F.C. Mayer, M. Wendel, *op. cit.*, nb. 63 i n.

2. Wychodząc z założenia, iż zachowanie podstawowych zasad ustrojowych jest warunkiem członkostwa Polski w UE, proponuję, by nowy rozdział Konstytucji został umieszczony po rozdz. I i II Konstytucji. Członkostwo w UE jest obecnie najważniejszym determinantem współkształtującym treść zasad, wolności i praw zawartych w rozdz. I i II, system źródeł prawa, a także zasady funkcjonowania organów konstytucyjnych. Dlatego też przedmiotowe przepisy zostały umieszczone wysoko w systematyce tekstu Konstytucji, po rozdz. I i II, a nie w rozdziałach końcowych, jak to miało miejsce w dotychczasowych projektach nowelizacji Konstytucji.

Co prawda K. Wojtyczek zauważa, iż „zamieszczenie przepisu upoważniającego do przekazywania kompetencji w dalszych rozdziałach koresponduje z nowoczesnym rozumieniem państwa jako struktury otwartej na różne formy współpracy i integracji międzynarodowej. Wykładnia ogólnej zasady państwowości i suwerenności powinna wówczas uwzględniać treść szczegółowych przepisów konstytucyjnych. Przekazywanie kompetencji jawi się wówczas nie jako wyjątek od tych zasad konstytucyjnych, ale jako jeden z instrumentów ich urzeczywistnienia”¹⁴¹⁴. Biorąc pod uwagę jednak dotychczasową interpretację klauzuli integracyjnej przez TK, wydaje się zasadne, by umieścić nowy rozdział dotyczący członkostwa w UE w powiązaniu z rozdziałami zawierającymi fundamentalne zasady ustrojowe.

W tym kontekście należy przypomnieć, iż w trakcie prac nad Konstytucją zagadnienie systematyki konstytucji w kontekście klauzuli integracyjnej było przedmiotem istotnych sporów. W ostatecznym projekcie Komisji Konstytucyjnej proponowano umieszczenie klauzuli integracyjnej w art. 9 ust. 2, przy czym przepisy proceduralne miały zostać umieszczone w rozdz. III Konstytucji.

3. Proponuje się, by nie uchylać art. 90 Konstytucji¹⁴¹⁵. W doktrynie toczy się ożywiona dyskusja nad zakresem zastosowania art. 90 Konstytucji. Zasadniczo wyróżnić można dwie opcje. Przedstawiciele opcji wąskiego zastosowania, do których należy A. Wyrozumska, wskazują, iż obecnie przekazanie kompetencji może mieć miejsce jedynie na rzecz UE i przepis ten nie powinien mieć zastosowania w przypadkach analogicznych do przystąpienia Polski do EKPCz czy statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego. W odniesieniu do tego pierwszego przypadku A. Wyrozumska twierdzi, iż „Polska jedynie ograniczyła wykonywanie swoich kompetencji, po pierwsze zobowiązując się do przestrzegania standardów określonych w Konwencji, po drugie, poddając ich wykonywanie kontroli międzynarodowego organu”¹⁴¹⁶. Opcja szeroka to taka, w świetle której przystąpienie do umów międzynarodowych, stanowiących podstawę funkcjonowania międzynarodowych organów sądowych, również powinno się odbywać na gruncie art. 90 Konstytucji. K. Wojtyczek doprecyzowuje opcję szeroką, wskazując, iż przekazanie kompetencji w rozumieniu art. 90 ust. 1 Konstytucji ma miejsce wówczas, gdy organ międzynarodowy rozstrzyga spór

¹⁴¹⁴ K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym...*, s. 24.

¹⁴¹⁵ Podobnie A. Kustra, *Przepisy i normy integracyjne...*, s. 240; J. Barcz, *Traktat z Lizbony...*, s. 472.

¹⁴¹⁶ A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe i prawo Unii Europejskiej...*, s. 78.

dotyczący praw i obowiązków podmiotów podlegających władzy tego państwa¹⁴¹⁷. Nie przesądzając powyższego sporu, zgodzić się należy z A. Kustrą, iż nie można wykluczyć w przyszłości uczestnictwa w innych procesach integracyjnych o szerokim zakresie przedmiotowym, polegającym na przekazaniu kompetencji, a art. 90 ust. 1 Konstytucji nie jest przepisem jednorazowym¹⁴¹⁸.

Niewątpliwie w tym kontekście może pojawić się zarzut, iż Konstytucja RP zawiera zbyt wiele przepisów odnoszących się do członkostwa państwa w organizacji międzynarodowej: art. 89 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, art. 90 ust. 1 Konstytucji oraz proponowany art. 86a Konstytucji, co powoduje, iż jej rozwiązania w przedmiotowym zakresie nie są jasne. Wielość przepisów można jednak uzasadnić faktem coraz większej różnorodności form współpracy międzynarodowej, która implikuje elastyczność i dostosowanie w tym zakresie Konstytucji. Art. 89 ust. 1 pkt 3 Konstytucji umożliwia udział w zwykłych organizacjach międzynarodowych, które co do zasady nie wykonują władzy publicznej. Art. 90 ust. 1 Konstytucji jest podstawą do członkostwa w organizacjach międzynarodowych o charakterze ponadnarodowym, a art. 86a Konstytucji stanowi *lex specialis* i dotyczy wyłącznie członkostwa w UE.

4. Proponuję, by nie uchylać ani nie nowelizować art. 91 Konstytucji i by przepis ten – łącznie z art. 8 i art. 87 ust. 1 Konstytucji – stanowił nadal podstawę do określenia miejsca prawa UE w krajowym systemie źródeł prawa. Powyższe przepisy stanowią spójną i logiczną podstawę dla zdefiniowania relacji pomiędzy prawem krajowym a prawem UE, orzecznictwo TK w tym zakresie jest ustalone i nie budzi większych kontrowersji.

4.1.1. Klauzula limitacyjna

Art. 86a. 1. Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej nie narusza zasady suwerenności, konstytucyjnych wolności i praw człowieka oraz zasady suwerenności Narodu.

W rozdz. II monografii dokonano rozróżnienia pomiędzy klauzulą integracyjną – przepisem stanowiącym podstawę członkostwa państwa w UE, który nie zawiera rozbudowanych warunków tego członkostwa – oraz klauzulą limitacyjną, która takie warunki zawiera. W świetle rozwiązań niemieckich klauzula limitacyjna może mieć charakter wewnętrzny – wówczas adresowana jest do organów władzy krajowej, bądź też formę klauzuli gwarancji ustrojowych, wówczas zawiera warunki, jakie powinna spełniać UE.

Wielokrotnie już wskazywano, iż klauzula gwarancji ustrojowych, zawierająca warunki, które powinna spełnić UE, jest skuteczna tylko w bardzo ograniczonym zakresie. Po pierwsze, UE nie jest związana przepisami 28 konstytucji państw członkowskich, a Polska ma ograniczony wpływ na realizację w ramach UE zasad zawartych w klauzuli gwarancji ustrojowych¹⁴¹⁹. Po drugie, co może jest nawet bardziej istotne, klauzula ta nie odpowiada wprost na zasadnicze obecnie pytanie – **Jak ma funkcjonować państwo w warunkach integracji europejskiej?** Odpowiedzi na to pytanie powinna udzielać właśnie Konstytucja. *Last but not least* analiza orzecznictwa FTK wykazała, iż po prawie 25 latach od wprowadzenia klauzuli gwarancji ustrojowych do UZ,

¹⁴¹⁷ K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji organów władzy sądowniczej...*, s. 430; podobnie K. Działocha, *Rozdział III, „Źródła prawa”, artykuł 91 Konstytucji...*, s. 4.

¹⁴¹⁸ A. Kustra, *Przepisy i normy integracyjne...*, s. 245 i n.

¹⁴¹⁹ Por. K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwu organizacjom międzynarodowym...*, s. 269 i n.

nie odegrała ona istotnej roli w kształtowaniu warunków uczestnictwa państwa w UE. Ponadto w innych państwach europejskich przedmiotowa klauzula stosowana jest rzadko¹⁴²⁰. Prócz art. 23 ust. 1 UZ podobne rozwiązanie zostało zawarte w rozdz. 10 § 6 Konstytucji Szwecji, art. 7 ust. 5 Konstytucji Portugalii i art. 3a ust. 1 Konstytucji Słowenii.

Powyżej zaproponowany przepis to klauzula limitacyjna o charakterze wewnętrznym. Limitacyjna, gdyż zawiera materialne warunki dla członkostwa Polski w UE, o charakterze wewnętrznym, bo skierowana jest do organów polskiej władzy publicznej, biorących udział w procesach decyzyjnych związanych z członkostwem Polski w UE. Powyżej zaznaczono, iż istnieją różne scenariusze w zakresie kształtowania konstytucyjnych podstaw członkostwa Polski w UE, w tym przyjęcia klauzuli o charakterze integracyjnym, nie stwarzającej istotnych ograniczeń dla tego członkostwa. Jednakże analiza materiału badawczego, jak również okoliczności faktyczne implikują przyjęcie klauzuli limitacyjnej. Jak zauważa J. Barcz, sprecyzowanie klauzuli limitacyjnej stało się szczególnie zasadne po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, w którym został zdefiniowany charakter UE oraz zakres kompetencji, a także „wychodzi też naprzeciw dotychczasowemu orzecznictwu Trybunału Konstytucyjnego”¹⁴²¹.

Uzasadniając konieczność wprowadzenia klauzuli limitacyjnej, można odwołać się do koncepcji przenikalności (niem. *Permeabilität*) M. Wendela. Pojęcie to zostało zaczerpnięte z nauk biologicznych i odnosi się do obiektu, w ramach którego, dzięki jego cechom własnym, może dochodzić do procesu wymiany pomiędzy środowiskiem wewnętrznym a środowiskiem zewnętrznym. Autor ten stosuje pojęcie przenikalności do określenia cechy porządku prawnego, która polega na możliwości przenikania do niego norm i zasad pochodzących z innego porządku prawnego¹⁴²². Jednocześnie owa przenikalność nie ma najczęściej charakteru nieograniczonego, gdyż porządek prawny przyjmujący „obce” zasady i normy zawiera zazwyczaj materialno-prawne warunki lub ograniczenia dla procesu przenikania, służące realizacji określonych celów i zasad ogólnych tego porządku. Owe warunki mogą pełnić dwie funkcje: defensywno-ochronną dla porządku prawnego przyjmującego oraz funkcję kształtującą w stosunku do prawa obcego, przy czym ta pierwsza funkcja znajduje się w relacji napięcia w stosunku do integracyjnego celu przenikalności – przenikalność bowiem jako taka jest jedynie instrumentem realizacji otwartej państwowości. Jednocześnie jednak w przypadku przenikalności porządku konstytucyjnego wspomniane przesłanki materialno-prawne, a także formalne stanowią konieczne przesłanki dla zaistnienia owej przenikalności¹⁴²³.

P.M. Huber zauważa, iż przeważająca liczba konstytucji krajowych zawiera nie tylko podstawy dla otwarcia państwowości, ale także w sposób wyraźny lub *implicite* – wykształcone przez orzecznictwo i naukę prawa postanowienia, które określają granice otwarcia państwowości. Jak te granice faktycznie przebiegają, w żadnym z państw nie zostało to do końca ustalone, jednakże istnienie owych granic jest cechą wspólną dla państw europejskich¹⁴²⁴.

Proponowana klauzula limitacyjna wpisuje się więc w rozwiązania europejskiego prawa konstytucyjnego i będzie pełniła cztery zasadnicze funkcje. Po pierwsze, potwierdza

¹⁴²⁰ F.C. Mayer, M. Wendel, *op. cit.*, nb. 75 i n.

¹⁴²¹ J. Barcz, *Traktat z Lizbony...*, s. 483.

¹⁴²² M. Wendel, *Permeabilität...*, s. 1, 7.

¹⁴²³ *Ibidem*, s. 9 i n., s. 32.

¹⁴²⁴ P.M. Huber, *Die EU als Herausforderung...*, s. 333.

członkostwo Polski w UE, co prowadzi do wzmocnienia konstytucyjnoprawnej podstawy członkostwa Polski w tej organizacji. Druga funkcja to ochrona zasad w niej wymienionych, która jest istotnym warunkiem przekazania kompetencji na rzecz UE lub dokonania innych zmian w funkcjonowaniu UE. Po trzecie, powyższe zasady powinny być uwzględniane przy podejmowaniu decyzji dotyczących projektów aktów unijnego prawa pochodnego oraz stosowaniu przez polskie organy władzy publicznej tychże aktów. Po czwarte, zasady te powinny współkształtować treść norm prawa krajowego, odnoszących się do zadań i kompetencji organów władzy krajowej w sprawach związanych z członkostwem w UE. Jeśli chodzi o funkcję drugą, trzecią i czwartą, trzeba nadmienić, iż zasady wymienione w klauzuli limitacyjnej należy stosować łącznie z zasadą przychylności wobec integracji europejskiej, zawartą w art. 86b ust. 1.

K. Wojtyczek stwierdza, iż w Konstytucji RP brak jest norm o charakterze niezmiennym, ale normy te różnią się wagą wartości, które poddają pod ochronę. W związku z tym można wyróżnić zasady, które określają najbardziej fundamentalne założenia ustroju państwa: zasadę państwowości, obowiązek poszanowania i ochrony godności człowieka oraz minimalnych standardów praw człowieka, zasadę państwa demokratycznego, zasadę państwa prawnego oraz zasadę sprawiedliwości. Zdaniem autora wyznaczają one konstytucyjną tożsamość państwa, która nie może zostać naruszona w wyniku przystąpienia do organizacji międzynarodowych¹⁴²⁵. Analiza orzecznictwa TK oraz FTK potwierdziła trafność tego wyboru, a wskazane powyżej zasady zostały uwzględnione również w treści klauzuli limitacyjnej, przy czym przepis sformułowany jest na tyle ogólnie, iż pozostawia TK dużą swobodę w zakresie wykładni tych zasad w związku z członkostwem Polski w UE.

Co prawda, powyżej została przedstawiona propozycja klauzuli limitacyjnej, jednakże konieczność jej wprowadzenia, ze względu na zasadę nadrzędności Konstytucji zawartą w art. 8 ust. 1 Konstytucji, może w ogóle budzić wątpliwości. Czy należy bowiem w ogóle wyróżniać konstytucyjne zasady mające szczególne znaczenie w procesie integracji europejskiej, jeśli Konstytucja RP w całości jest nadrzędna w stosunku do przepisów prawa unijnego? Jeśli przyjmie się pogląd K. Wojtyczka o względnej nadrzędności Konstytucji RP, to akty prawa UE muszą być zgodne z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi określającymi tożsamość konstytucyjną¹⁴²⁶. Wówczas wymienienie tych zasad w klauzuli limitacyjnej ma sens.

4.1.1.1. Zasada suwerenności

Zarówno orzecznictwo TK¹⁴²⁷, jak i doktryna prawa wskazują, iż członkostwo w UE nie wyklucza suwerenności państwa. Wręcz przeciwnie, obecny charakter prawny UE – organizacji międzynarodowej opartej na traktatach, których stronami są państwa członkowskie – a przede wszystkim sytuacja polityczna w UE wskazują na konieczność zachowania suwerenności i efektywnej ochrony interesów narodowych w ramach wspólnoty państw przy jednoczesnym poszukiwaniu kompromisu pomiędzy państwami europejskimi. W orzecznictwie TK zasada suwerenności stanowiła od samego początku podstawowy warunek członkostwa Polski w UE i nie utraciła swego znaczenia wraz z upływem lat, a wręcz przeciwnie, została ona rozbudowana

¹⁴²⁵ K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym...*, s. 271 i n.

¹⁴²⁶ *Idem*, *Trybunał Konstytucyjny w europejskim systemie...*, s. 180 i n.

¹⁴²⁷ Szczególnie obszernie w wyroku TK w sprawie K 32/09, teza III.2.1.

i utrwalona w procesie integracji europejskiej. Jak przedstawiono powyżej, w orzecznictwie FTK i TK ukształtowano szereg instytucji prawa, mających na celu wspieranie zasady suwerenności, np. kontrolę aktów *ultra vires* czy doktrynę władców traktatów.

Na obecnym etapie rozwoju integracji europejskiej można stwierdzić, iż członkostwo Polski w UE oparte jest na zachowaniu przez państwo suwerenności i państwowości, czego gwarantem jest Konstytucja RP¹⁴²⁸. W orzecznictwie TK zasada suwerenności powiązana została z zasadą nadrzędności Konstytucji RP. W związku z powyższym art. 86a ust. 1 Konstytucji powinien być interpretowany łącznie z art. 8 ust. 1 Konstytucji. Należy jednak pamiętać, iż zarówno w doktrynie prawa, jak i w orzecznictwie TK wskazuje się na ewolucję rozumienia tej zasady i zdecydowane odejście od doktryny tradycyjnej¹⁴²⁹, a TK w wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony stwierdził: „pojęcie suwerenności jako władzy najwyższej i nieograniczonej, zarówno w stosunkach wewnętrznych państwa, jak i jego stosunkach zewnętrznych [...], podlega zmianom odpowiadającym przeobrażeniom, które dokonują się w świecie w ostatnich stuleciach [...]. 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”¹⁴³⁰. W związku z powyższym zasada suwerenności powinna być interpretowana w świetle zasady przychylności wobec integracji europejskiej zawartej w proponowanym art. 86b ust. 1.

4.1.1.2. Zasada poszanowania wolności i praw człowieka

Drugim warunkiem materialnym członkostwa Polski w UE jest zachowanie konstytucyjnych wolności i praw człowieka. Jak wskazuje się w doktrynie, poszanowanie konstytucyjnie zagwarantowanych praw człowieka jest najbardziej rozpowszechnionym wśród państw członkowskich ograniczeniem dla procesu integracji europejskiej, które w europejskim prawie konstytucyjnym opiera się zarówno na orzecznictwie FTK – doktryna *Solange* – jak i orzecznictwie włoskiego Trybunału Konstytucyjnego – model *Frontini-Fragd*¹⁴³¹.

Zasada ta w polskim prawie konstytucyjnym może mieć dwojakie znaczenie w procesie integracji europejskiej: ustrojowe i kulturowe. Ustrojowe, gdyż jest wyrazem fundamentalnej zasady ustroju RP – ochrony przetrzonej i niezbywalnej godności człowieka¹⁴³². Kulturowe, gdyż pozwoli na zachowanie odrębności w zakresie wykładni wolności i praw człowieka, istotnych z punktu widzenia, tradycji, historii i religii Polaków. Należy przy tym pamiętać, iż występują istotne różnice pomiędzy Polską a innymi państwami członkowskimi oraz tworzonymi obecnie standardami europejskimi w zakresie wykładni niektórych wolności i praw człowieka, np. prawa do życia czy prawa do życia prywatnego i rodzinnego. M. Claes stwierdza, iż obecnie ochrona praw człowieka *per se* nie jest przedmiotem dialogu konstytucyjnego, podobnego do tego z lat 70. XX w. Natomiast różnice w podejściu pomiędzy TS UE a sądami krajowymi mogą dotyczyć zagadnienia, jakie działania są zabronione w świetle

¹⁴²⁸ Por. K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym...*, s. 287 i n.

¹⁴²⁹ K. Działocha, *Poszukiwanie formuły suwerenności...*, s. 45 i n.

¹⁴³⁰ Wyrok TK w sprawie K 32/09, teza III.2.1.

¹⁴³¹ F.C. Mayer, M. Wendel, *op. cit.*, nb. 220 i n.

¹⁴³² K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym...*, s. 284 i n.

koncepcji krajowej danego prawa człowieka¹⁴³³. Jednocześnie zgodnie z dotychczasowym orzecnictwem TK w świetle Konstytucji RP konieczne jest zapewnienie w UE porównywalnego standardu poszanowania wolności i praw człowieka.

Powyższa zasada powinna być interpretowana właśnie jako gwarancja o charakterze ustrojowo-kulturowym.

4.1.1.3. Zasada suwerenności Narodu

Trzecim warunkiem członkostwa Polski w UE jest poszanowanie zasady suwerenności Narodu. Analiza orzecnictwa TK doprowadziła do wniosku, iż jest to zasada słaba – niewspółkształtująca do tej pory członkostwa Polski w UE, a przecież jest ona niezaprzeczalnie fundamentalną zasadą konstytucyjnego ustroju RP, ważną również w perspektywie historycznej. Także w orzecnictwie FTK jest to przynajmniej od początku lat 90. XX w. zasada mocna, determinująca w sposób zasadniczy warunki uczestnictwa tego państwa w UE. Z członkostwem w UE wiążą się bowiem istotne problemy ustrojowe związane z dominacją krajowych organów wykonawczych w procesach decyzyjnych związanych z członkostwem państwa w UE. K. Wojtyczek wskazuje, iż obywatele państw członkowskich nie dysponują żadnymi środkami pozwalającymi na egzekwowanie odpowiedzialności politycznej osób wchodzących w skład organu międzyrządowego. Ponadto kompetencje wykonywane uprzednio przez parlament są wykonywane na poziomie unijnym przez przedstawicieli rządu państwa członkowskiego¹⁴³⁴. Na podstawie proponowanych przepisów zasada suwerenności Narodu będzie realizowana w związku z członkostwem Polski w UE w następujący sposób:

- 5) podjęcie decyzji o konieczności opracowania nowej klauzuli limitacyjnej oraz treści tej klauzuli, a także uchwalenie nowej klauzuli limitacyjnej;
- 6) na podstawie art. 86a:
 - dokonanie wyboru trybu wyrażenia zgody na przekazanie UE kompetencji organów władzy państwowej,
 - wyrażenie zgody na przekazanie kompetencji UE: w ustawie lub referendum,
 - wyrażenie zgody w ustawie na zmianę zasad funkcjonowania UE innych niż przekazanie kompetencji;
- 7) na podstawie art. 86b Konstytucji:
 - prawo Sejmu i Senatu do współudziału w podejmowaniu decyzji związanych z członkostwem RP w Unii Europejskiej,
 - prawo Sejmu i Senatu do informacji w sprawach związanych z członkostwem RP w Unii Europejskiej,
 - prawo Sejmu i Senatu do zajęcia stanowiska w sprawie aktów normatywnych związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej przed przedstawieniem stanowiska Rady Ministrów w UE,
 - obowiązek uwzględnienia stanowiska Sejmu i Senatu w negocjacjach prowadzonych przez Radę Ministrów w ramach instytucji unijnych.

¹⁴³³ M. Claes, *op. cit.*, s. 212.

¹⁴³⁴ K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym...*, s. 291 i n.

4.1.1.4. Brak zasady poszanowania tożsamości konstytucyjnej

Projektowana klauzula limitacyjna nie zawiera zasady tożsamości konstytucyjnej, która została umieszczona zarówno w projekcie eksperckim, jak i sejmowym. Jak już wspomniano, treść zasady tożsamości konstytucyjnej nie została sprecyzowana ani w samej Konstytucji RP, ani w doktrynie orzeczniczej TK, ani w nauce prawa. F.C. Mayer i M. Wendel stwierdzają, iż z tą zasadą wiąże się więcej pytań niż odpowiedzi, które na jej podstawie mogą zostać udzielone¹⁴³⁵.

Zarówno w projekcie eksperckim, jak i w projekcie sejmowym zastosowano pojęcie zasady tożsamości narodowej, przenosząc je prawdopodobnie z art. 4 ust. 2 TUE. Należy jednak przypomnieć, iż w wyroku TK w sprawie Traktatu z Lizbony zastosowano pojęcie tożsamości konstytucyjnej, która ma na celu ochronę fundamentalnych elementów państwowości i ustroju. Wobec braku zdefiniowania zakresu przedmiotowego tożsamości konstytucyjnej w samej Konstytucji RP, wprowadzenie tej zasady, a tym bardziej zasady tożsamości narodowej, o jeszcze szerszym i mniej zdefiniowanym zakresie przedmiotowym może spowodować, iż dany akt związany z członkostwem Polski w UE będzie kontrolowany pod kątem zachowania dowolnej liczby zasad, które *ad casum* zostaną uznane przez TK za objęte ochroną na podstawie przedmiotowej zasady¹⁴³⁶.

W projektach zasada poszanowania tożsamości narodowej została umieszczona obok zasady suwerenności, a także innych fundamentalnych dla ustroju Polski zasad, np. poszanowania konstytucyjnych wolności i praw człowieka. W tym kontekście pojawia się pytanie, czy wymienione zasady nie należą do tożsamości konstytucyjnej bądź narodowej?¹⁴³⁷. A jeśli należą, trudno sobie wyobrazić, iż poszanowanie wolności i praw człowieka nie należy do tożsamości konstytucyjnej państwa europejskiego, wobec tego po co wymieniać tę zasadę obok zasady poszanowania tożsamości konstytucyjnej?

W związku z powyższym można uwzględnić rozwiązania w prawie niemieckim. FTK już w połowie lat 70. XX w. sformułował zasadę ochrony tożsamości konstytucyjnej w procesie integracji europejskiej, jednakże zasada ta nie występuje *expressis verbis* w UZ. Natomiast w art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ w związku z art. 79 ust. 3 UZ odsyła do art. 1 UZ i art. 20 UZ, zawierających zasady niezmiennialne w ramach obowiązującej konstytucji. Pojęcie tożsamości konstytucyjnej funkcjonuje więc w orzecznictwie FTK i nauce prawa, a w UZ wymienia się zasady konstytucyjne tzw. niezmiennialne, podlegające bezwzględnej ochronie przez wszystkie organy władzy państwowej, w tym FTK¹⁴³⁸.

Konstytucja RP nie zawiera zasad niezmiennialnych, a więc model odesłania do tych zasad, zawarty w klauzuli limitacyjnej, nie może być zastosowany, można natomiast w polskiej klauzuli limitacyjnej wymienić zasady uznane przez ustrojodawcę za fundamentalne dla ustroju państwa w procesie integracji europejskiej.

Na inny interesujący, a być może nawet decydujący aspekt stosowania zasady poszanowania tożsamości konstytucyjnej zwrócił uwagę C.D. Classen. Mianowicie może mieć ona zastosowanie przede wszystkim w państwach, w których w ogóle dopuszcza się pierwszeństwo stosowania

¹⁴³⁵ F.C. Mayer, M. Wendel, *op. cit.*, nb. 249.

¹⁴³⁶ Podobnie K. Kowalik-Bańczyk, *Tożsamość narodowa...*, s. 47 i n.

¹⁴³⁷ Por. F.C. Mayer, M. Wendel, *op. cit.*, nb. 250.

¹⁴³⁸ Podobnie A. Kustra, *Sądy konstytucyjne a ochrona tożsamości...*, s. 71.

prawa unijnego przed konstytucją. W takim stanie prawnym uzasadnione jest bowiem określenie tych elementów konstytucji, które podlegają szczególnej ochronie i co do których zasada pierwszeństwa prawa unijnego nie ma zastosowania¹⁴³⁹. W przypadku Polski na podstawie art. 8 Konstytucji RP została rozwinięta zasada nadrzędności Konstytucji również w odniesieniu do prawa unijnego. W związku z tym pojawia się pytanie, czy wprowadzenie zasady poszanowania tożsamości konstytucyjnej miałyby relatywizować tę zasadę nadrzędności? Jeśli nie, to jej wprowadzanie wydaje się zbędne. Oczywiście można wobec tego argumentować, iż ze względu na art. 8 Konstytucji zbędne jest w ogóle określenie zasad, których poszanowanie wymagane jest w procesie integracji europejskiej. Jak już jednak wspomniano, klauzula limitacyjna ma pełnić również funkcję dydaktyczno-instrukcyjną, wskazywać, jakie konstytucyjne zasady w sposób szczególny powinny współkształtować członkostwo Polski w UE, a w szczególności wpływać na działania podejmowane przez krajowe organy władzy.

Pomimo zaprezentowanych powyżej argumentów przeciwko wprowadzeniu do klauzuli limitacyjnej zasady poszanowania tożsamości konstytucyjnej należy przytoczyć co najmniej jeden bardzo ważny argument za jej umieszczeniem w tym przepisie, który należałoby rozważyć w trakcie prac legislacyjnych. Mianowicie, wprowadzenie zasady poszanowania tożsamości konstytucyjnej, stanowiącej element tożsamości narodowej w rozumieniu art. 4 ust. 2 TUE, stwarza przestrzeń do podjęcia dialogu konstytucyjnego pomiędzy krajowym trybunałem konstytucyjnym a TS UE¹⁴⁴⁰, co nie jest bez znaczenia z punktu widzenia rozwoju europejskiego prawa konstytucyjnego. M. Claes trafnie jednak zauważa, iż definiowanie owej tożsamości należy do państwa członkowskiego, a więc w efekcie wzmacnia pozycję krajowego trybunału konstytucyjnego w stosunku o TS UE¹⁴⁴¹.

4.1.1.5. Brak zasady państwa prawnego

Zarówno w projekcie eksperckim, jak i sejmowym jako warunek uczestnictwa państwa w UE została wymieniona zasada państwa prawnego. Została ona również umieszczona w niemieckiej klauzuli gwarancji ustrojowych z art. 23 ust. 1 zd. 1 UZ oraz w klauzuli limitacyjnej o charakterze wewnętrznym z art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ w związku z art. 79 ust. 3 UZ, który odsyła do art. 20 UZ. Jednakże analiza orzecznictwa zarówno FTK, jak i TK wskazuje, iż zasada ta nie współkształtuje członkostwa państwa w UE. W pracach nad nową klauzulą należałoby ewentualnie rozważyć wprowadzenie tej zasady do klauzuli limitacyjnej w kontekście likwidacji struktury filarowej UE i podziału na metodę wspólnotową i międzyrządową, co doprowadziło do uwspólnotowienia współpracy policji i sądów w sprawach karnych. Rozwój tak szeroko ujętej PWBS może prowadzić do problemów związanych z jej realizacją, również o charakterze konstytucyjnoprawnym¹⁴⁴².

4.1.2. Zgoda na przekazanie kompetencji i inne zmiany w funkcjonowaniu UE

Art. 86a 2. Zgoda na przekazanie Unii Europejskiej kompetencji organów władzy publicznej w niektórych sprawach wyrażana jest w ustawie. Ustawę uchwała Sejm większością co

¹⁴³⁹ C.D. Classen, *Nationales Verfassungsrecht...*, nb. 772.

¹⁴⁴⁰ C. Van de Heyning, *op. cit.*, s. 201; K. Kowalik-Bańczyk, *Sending smoke ...*, s. 282.

¹⁴⁴¹ M. Claes, *op. cit.*, s. 230.

¹⁴⁴² C. Van de Heyning, *op. cit.*, s. 195.

najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz Senat większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

3. Zgoda na przekazanie kompetencji może zostać uchwalona w referendum ogólnokrajowym zgodnie z przepisem art. 125.

4. Uchwałę w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na przekazanie kompetencji, podejmuje Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

5. Zgoda na zmiany w funkcjonowaniu Unii Europejskiej, mające istotny wpływ na stosowanie zasad wymienionych w ust. 1, a niepolegające na przekazaniu Unii Europejskiej kompetencji, wyrażane są w ustawie, uchwalanej przez Sejm i Senat bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

6. Zgoda na zmiany w funkcjonowaniu Unii Europejskiej, inne niż te wymienione w ust. 2 i 5, wyrażana jest w ustawie uchwalanej przez Sejm i Senat zwykłą większością głosów.

7. Zgoda na wystąpienie z UE wyrażona zostaje w procedurze określonej w ust. 2 lub ust. 3.

Jak już wspomniano, klauzula limitacyjna została powiązana z instytucją przekazywania kompetencji, która immanentnie wiąże się z członkostwem w organizacji międzynarodowej o charakterze ponadnarodowym. Proponowane przepisy zawierają dwie istotne modyfikacje w stosunku do art. 90 Konstytucji. Po pierwsze, wyekspozowana została ustawa jako akt normatywny o podstawowym w świetle Konstytucji znaczeniu dla przekazywania kompetencji. Po drugie, biorąc po uwagę wątpliwości prawne związane z nowelizacją art. 136 TFUE¹⁴⁴³, wyróżniono inne niż przekazanie kompetencji zmiany w funkcjonowaniu UE, istotne dla członkostwa Polski w UE.

Poócz tych dwóch zmian o zasadniczym znaczeniu, proponuję również, by zastąpić stosowane w art. 90 ust. 1 Konstytucji RP pojęcie organów władzy państwowej pojęciem organów władzy publicznej. Art. 146 Konstytucji rozróżnia bowiem organy władzy państwowej i organy samorządu terytorialnego oraz organy innych rodzajów samorządów. Członkostwo w UE powoduje istotne zmiany w zakresie kompetencji organów władzy samorządowej, a uwzględnienie tego poziomu zarządzania sprawami państwa, również w perspektywie zasady pomocniczości wydaje się konieczne¹⁴⁴⁴. W doktrynie, co prawda, postuluje się, by pojęcie organów władzy państwowej interpretować w sposób szeroki i objąć nim również organy samorządu¹⁴⁴⁵. Wydaje się jednak, iż przy okazji nowelizacji Konstytucji należałoby tę niejasność usunąć, tym bardziej iż pojęcie organu władz publicznych jest również pojęciem prawa konstytucyjnego z art. 163 Konstytucji¹⁴⁴⁶.

Biorąc pod uwagę projekty nowelizacji Konstytucji, przychyliam się również do stanowiska J. Kranza, iż państwo przekazuje kompetencje podmiotowi międzynarodowemu do wykonania, jednocześnie samemu ograniczając zakres swojego władztwa¹⁴⁴⁷. Dlatego też w przepisie Konstytucji mogłoby się znaleźć stwierdzenie: „przekazanie w celu wykonania

¹⁴⁴³ Wyrok TS UE z dnia 27 listopada 2012 r. w sprawie C-370/12, *Thomas Pringle przeciwko Government of Ireland i in.*, ECLI:EU:C:2012:756; Sz. Pawłowski, *Kontrola decyzji Rady Europejskiej zmieniającej TFUE przez TS (w trybie art. 48 ust. 6 TUE) – glosa do wyroku TS z 27.11.2012 r. w sprawie C-370/12 Thomas Pringle przeciwko Irlandii*, EPS 2013, nr 6, s. 43; J. Barcz, J. Kranz, *Powierzenie kompetencji na rzecz Unii Europejskiej...*, s. 23.

¹⁴⁴⁴ Podobnie A. Kuśtra, *Przepisy i normy integracyjne...*, s. 253.

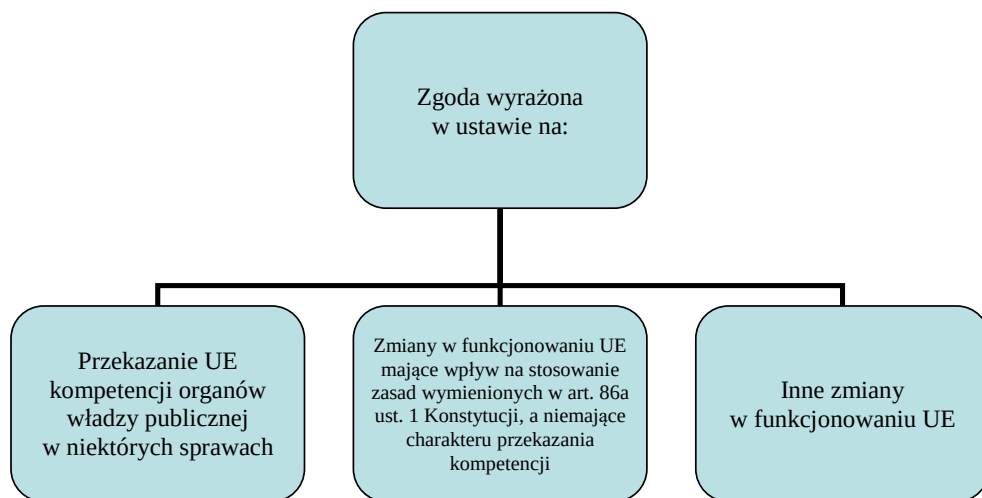
¹⁴⁴⁵ K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym...*, s. 112.

¹⁴⁴⁶ Podobnie J. Barcz, *Traktat z Lizbony...*, s. 488.

¹⁴⁴⁷ J. Kranz, *Suwerenność państwa...*, s. 134 i n.

kompetencji”, jednakże pojawia się w tym kontekście problem jasności, zwięzłości i zrozumiałości przepisu. Wprowadzenie tego wyrażenia musiałoby więc zostać poprzedzone staranną redakcją stylistyczną całego przepisu.

Schemat 5. Tryby wyrażania zgody na zmiany w podstawach traktatowych UE w proponowanej klauzuli limitacyjnej



Źródło: opracowanie własne.

4.1.2.1. Zgoda wyrażona w ustawie lub referendum

Wyeksponowanie ustawy jako aktu normatywnego, w którym wyrażona zostaje zgoda na przekazanie kompetencji czy też na inną zmianę zasad funkcjonowania UE, ma na celu realizację zasady suwerenności Narodu. Sejm i Senat nie posiadają zasadniczo żadnych istotnych instrumentów wpływania na treść umowy międzynarodowej, na podstawie której w płaszczyźnie stosunków międzynarodowych mają miejsce wspomniane powyżej zmiany¹⁴⁴⁸. O ile jednak umowy międzynarodowe, o których stanowi art. 89 ust. 1 Konstytucji, nie wpływają zasadniczo na ustroj państwa, a w szczególności na zakres kompetencji organów ustawodawczych, to przekazanie kompetencji UE lub inne zmiany zasad funkcjonowania UE mogą wpływać na te organy bezpośrednio i to w znaczeniu negatywnym, pozbawiając organy krajowe ich dotychczasowych konstytucyjnych kompetencji. Wydaje się, iż realizacja zasady suwerenności Narodu oraz zasady trójpodziału władzy wymaga, by decyzja w tym zakresie była podejmowana właśnie przez podmioty najbardziej zainteresowane, a zarazem dotknięte tym procesem. Jest to rozwiązanie wzorowane na prawie niemieckim, a w szczególności na instytucji nakazu stosowania prawa unijnego zawartego właśnie w ustawie, a także na orzecznictwie FTK dotyczącym zasady demokracji.

¹⁴⁴⁸ Podobnie, jeśli chodzi o Bundestag, w prawie niemieckim, A. v. Arnould, *Erster Teil: Historisch – systematischer Kontext...*, s. 57 n.

Jest ono spójne z krajowymi konstytucyjnymi założeniami ustrojowymi¹⁴⁴⁹, a wraz z klauzulą limitacyjną, a zwłaszcza z wyrażoną w niej zasadą suwerenności i zasadą suwerenności Narodu przyczynia się do ich pełnej realizacji w procesie integracji europejskiej.

K. Wojtyczek zauważa, iż proces przekazywania kompetencji obejmuje umowę międzynarodową, a także akty prawa wewnętrznego, które warunkują zawarcie umowy, jej wejście w życie i realizację: akt upoważniający do przekazania kompetencji, akt wyrażający zgodę na związanie się daną umową – ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację lub odpowiednie rozstrzygnięcie w referendum oraz akt ratyfikacji, akt nakazujący realizację zawartych umów międzynarodowych¹⁴⁵⁰. Proponowana zmiana polega na wyeksponowaniu właśnie aktu wewnętrznego – ustawy, ewentualnie rozstrzygnięcia w referendum.

Bez zmiany pozostawiono przepisy dotyczące przesłanek formalnych wyrażenia zgody w ustawie – w Sejmie większość co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz w Senacie większość co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Zarówno w orzecznictwie TK, jak i nauce prawa trafnie wskazywano na konieczność uzyskania dla tego typu decyzji mocnej legitymacji demokratycznej. Ponadto, w porównaniu z rozwiązaniami przyjętymi w innych państwach członkowskich wymagana w Konstytucji RP większość nie należy do szczególnie wysokiej¹⁴⁵¹. Tytułem przykładu można przypomnieć § 20 ust. 2 Konstytucji Danii, w świetle którego konieczne jest uzyskanie większości 5/6 członków parlamentu, a w RFN zgodnie z art. 79 ust. 2 UZ 2/3 członków Bundestagu i Bundesratu.

Pozostawiono również bez zmian możliwość wyboru alternatywnego sposobu wyrażenia zgody na przekazanie kompetencji w referendum, przy czym nie dokonano modyfikacji polegającej na uchyleniu wymogu udziału w tym referendum co najmniej połowy liczby osób uprawnionych¹⁴⁵². Wydaje się, iż w Polsce powinno umacniać się społeczeństwo obywatelskie. Jeśli w połowie lat 90. XX w. przewidywano, iż możliwa i konieczna jest mobilizacja co najmniej połowy uprawnionych do podjęcia tego typu decyzji, to po 20 latach trwania i rozwoju systemu demokratycznego taka mobilizacja dalej powinna być możliwa i pożądana. Jeśli istnieją natomiast mimo to obawy, czy przesłanka ta może zostać w ogóle spełniona, to pojawiają się pytania o funkcjonowanie demokracji w Polsce w ogóle. Na pewno rozwiązanie tego problemu nie powinno polegać na powierzaniu istotnych decyzji dotyczących państwa coraz mniejszej grupie „oświeconych” obywateli. Należy przy tym dodać, iż przeprowadzenie referendum jest alternatywną, i to wymienioną w przepisie jako druga, a o jej wyborze decyduje Sejm.

Zgoda na dokonanie zmian innych niż przekazanie kompetencji wyrażona jest w ustawie. Przesłanki do wprowadzenia trzech trybów wyrażania zgody zostaną przedstawione poniżej. Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż większość konieczna do uchwalenia ustawy została powiązana ze znaczeniem przedmiotu ustawy dla państwa w ogóle:

- przekazanie UE kompetencji organów władzy publicznej: w Sejmie większość co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz w Senacie większość co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawo-

¹⁴⁴⁹ M. Mayer, *op. cit.*, s. 30 i n.

¹⁴⁵⁰ K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym...*, s. 214.

¹⁴⁵¹ F.C. Mayer, M. Wendel, *op. cit.*, nb. 42.

¹⁴⁵² Inaczej J. Barcz, *Traktat z Lizbony...*, s. 485 i n.

- wej liczby senatorów; albo w referendum udział co najmniej połowy uprawnionych, zgoda musi być wyrażona przez większość biorącą udział w referendum;
- zmiany w funkcjonowaniu Unii Europejskiej mające istotny wpływ na stosowanie zasad wymienionych w ust. 1, a niepolegające na przekazaniu Unii Europejskiej kompetencji: bezwzględną większością głosów Sejmu i Senatu w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów i senatorów,
- zmiany w funkcjonowaniu Unii Europejskiej, inne niż te wymienione w ust. 2 i 4: zwykłą większością głosów w Sejmie i Senacie.

4.1.2.2. Zmiany w prawie pierwotnym a stosowanie Konstytucji

Do tej pory członkostwo Polski w UE oparte było na instytucji przekazania kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Została ona wyczerpująco omówiona zarówno w orzecznictwie TK, jak i nauce prawa, podobnie zresztą jak w prawie niemieckim. Ze względu na brak zasadniczych zmian w tym względzie w prawie unijnym – art. 48 ust. 1 TUE przewiduje przekazanie kompetencji jako podstawowy sposób rewizji traktatów stanowiących podstawę funkcjonowania UE, proponowany przepis opiera się na podziale na zmiany polegające na przekazaniu kompetencji i inne zmiany. Dlatego też w proponowanym przepisie przekazanie kompetencji wymienione zostało jako pierwszy zasadniczy sposób uczestniczenia RP w UE. Należy przy tym nadmienić, iż zachowany zostaje warunek przekazania kompetencji w niektórych sprawach. Dodatkowo obowiązuje klauzula limitacyjna, a więc przekazanie kompetencji na rzecz UE jest możliwe, o ile zostaną zachowane: zasada suwerenności, konstytucyjne wolności i prawa człowieka oraz zasada suwerenności Narodu, a także jeśli przekazanie obejmie tylko niektóre kompetencje organu władzy publicznej.

W związku ze zmianami pierwotnego prawa unijnego, które nie muszą polegać na przekazaniu kompetencji, a także coraz powszechniejszym zastosowaniem tzw. metody schengenńskiej¹⁴⁵³ jeśli chodzi o wprowadzanie zmian w zakresie funkcjonowania UE, i związanymi z tym kontrowersjami w ocenie tychże zmian przez pryzmat kryterium przekazania kompetencji¹⁴⁵⁴, obok przekazania kompetencji w proponowanym przepisie zawarto właśnie możliwość dokonywania innych zmian w funkcjonowaniu UE. J. Kranz trafnie podsumowuje stan rzeczy, stwierdzając: „Należy też przypomnieć, iż nie każda kompetencja organizacji międzynarodowej ma charakter władczy oraz że nie każde zwiększenie jej kompetencji oznacza przekazanie kompetencji w rozumieniu art. 90 Konstytucji RP. Gdyby tak było, to art. 89 ust. 1 okazałby się w części zbędny. Innymi słowy zwiększenie (rozszerzenie) zakresu kompetencji organizacji międzynarodowej i przekazanie jej kompetencji w rozumieniu art. 90 to dwie różne sprawy. Jeśli zatem art. 90 znalazł zastosowanie w momencie przystąpienia Polski do UE, nie znaczy to, że każda zmiana traktatów założycielskich UE musi podlegać tej samej procedurze, ponieważ nie w każdym przypadku dochodzi do przekazania kompetencji”¹⁴⁵⁵.

¹⁴⁵³ J. Barcz, *W sprawie niektórych przesłanek stosowania art. 90 Konstytucji*..., s. 434 i n.

¹⁴⁵⁴ M. Balczyk, *Wybrane aspekty nowelizacji prawnych podstaw członkostwa Polski w Unii Europejskiej*..., s. 161 i n.; J. Kranz, *Przekazanie kompetencji*..., s. 43 i n., s. 49 i n.; J. Barcz, *W sprawie niektórych przesłanek stosowania art. 90 Konstytucji*..., s. 429 i n.

¹⁴⁵⁵ J. Kranz, *Przekazanie kompetencji*..., s. 50 n.

Sposób wyrażania zgody na wspomniane powyżej zmiany w podstawach funkcjonowania UE został uzależniony od znaczenia tych zmian z punktu widzenia Konstytucji, a nie systematyki przyjętej w art. 48 TUE. Oba akty normatywne wypełniają bowiem zupełnie inną funkcję – art. 48 ust. 6 i 7 TUE ma na celu ułatwienie we wprowadzaniu zmian w prawie pierwotnym, natomiast Konstytucja tworzy i jednocześnie chroni podstawy ustroju państwa. Dlatego też zmiany mające istotny wpływ na stosowanie zasady suwerenności, konstytucyjnych wolności i praw człowieka i zasady suwerenności Narodu mogą zostać wprowadzone za zgodą wyrażoną w ustawie uchwalonej bezwzględną większością głosów w Sejmie i Senacie. Kryterium istotnego wpływu na zasady konstytucyjne uznane za fundamentalne w procesie integracji europejskiej może wydawać się nieostre. Jednakże zasady zawarte w klauzuli limitacyjnej zostały uznane na podstawie analizy orzecznictwa TK i dorobku doktryny, a także analizy prawnoporównawczej za fundamentalne dla procesu integracji europejskiej. Ponadto wprowadza się kryterium istotnego wpływu na te zasady. Powyższe kryterium powinno zostać doprecyzowane w debacie parlamentarnej przy okazji uchwalania przedmiotowej ustawy, a w przypadku wątpliwości przez TK.

Last but not least podobne kryterium zostało przyjęte w art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ, który stanowi, iż do

zmian jej [UE – uwaga aut.] podstaw traktatowych i porównywalnych regulacji, w wyniku których Ustawa Zasadnicza zostaje zmieniona lub uzupełniona lub takie zmiany lub uzupełnienia stają się możliwe, stosuje się artykuł 79 ust. 2 i 3.

Jeśli chodzi o zmiany niepolegające na przekazaniu kompetencji oraz niemające istotnego wpływu na stosowanie zasad zawartych w klauzuli limitacyjnej, to zgoda na te zmiany wyrażana jest w ustawie uchwalanej przez Sejm i Senat zwykłą większością głosów.

Biorąc pod uwagę sprawę nowelizacji art. 136 TFUE oraz TEMS i związane z nimi orzecznictwo FTK, pojęcie funkcjonowania UE należy rozumieć szeroko, w jego zakres powinny wchodzić także umowy międzynarodowe zawierane przez państwa członkowskie w związku z realizacją polityki unijnej, np. fiskalnej czy PWBS.

4.1.3. Wystąpienie z UE

Obecnie brak jest przepisu konstytucyjnego odnoszącego się do tej sytuacji, a przyjęcie w tym zakresie domniemania *actus contrarius* wydaje się rozwiązaniem zbyt słabym, zwłaszcza wobec niejasnego w tym zakresie stanowiska TK oraz brzmienia art. 22 ust. 2 ustawy o umowach międzynarodowych, które przewiduje, iż wypowiedzenie m.in. umowy zawartej w trybie art. 90 ust. 1 wymaga „zgody wyrażonej w ustawie” uchwalonej w trybie zwykłym. J. Barcz stwierdza natomiast, iż decyzja o wystąpieniu z UE powinna być legitymowana w sposób analogiczny jak decyzja o przystąpieniu do tej organizacji¹⁴⁵⁶. Ze względu na znaczenie powyższej decyzji dla całego Narodu, musi ona posiadać mocną legitymację demokratyczną, taką samą, jak decyzja o przystąpieniu do UE.

¹⁴⁵⁶ J. Barcz, *Traktat z Lizbony...*, s. 459; A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe i prawo Unii Europejskiej...*, s. 77; podobnie K. Działocha, *Rozdział III, „Źródła prawa”, artykuł 90 Konstytucji...*, s. 6 i n.

4.2. Uzasadnienie art. 86b Konstytucji

Proponowany art. 86b Konstytucji stanowi *novum* w stosunku do obowiązującego stanu prawnego i zawiera zarówno normy, które znalazły w projektach nowelizacji Konstytucji, jak i całkiem nowe rozwiązania. Celem proponowanego przepisu jest przede wszystkim realizacja zasady suwerenności Narodu oraz zasady trójpodziału władzy w procesie integracji europejskiej, a także zrównoważenie do pewnego stopnia ochronnego i defensywnego charakteru art. 86a ust. 1 Konstytucji. Jak już wspomniano, Konstytucja powinna zawierać odpowiedź na pytanie, jak państwo ma funkcjonować w warunkach integracji europejskiej. Próba udzielenia odpowiedzi na powyższe pytanie została przedstawiona w proponowanym przepisie. J. Barcz stwierdza, iż to właśnie zasady współpracy rządu z Sejmem i Senatem oraz organami samorządu terytorialnego należą do zasadniczych problemów strukturalnych, które powinny zostać rozwiązane w związku z nowelizacją Konstytucji RP¹⁴⁵⁷.

Najważniejsze rozwiązania zawarte w proponowanym przepisie to:

- zasada współdziałania organów władzy publicznej w sprawach związanych z członkostwem RP w UE: zasada zawarta w projektach nowelizacji Konstytucji, a także orzecznictwie TK;
- zasada przychylności wobec integracji europejskiej: nie była dotychczas zawarta w projektach nowelizacji Konstytucji, ale rozwijana w orzecznictwie TK;
- kompetencja Rady Ministrów do prowadzenia polityki w UE: norma zawarta w projektach nowelizacji Konstytucji oraz potwierdzona w orzecznictwie TK;
- prawo Sejmu i Senatu do współdecydowania o sprawach związanych z członkostwem Polski w UE: nie było dotychczas zawarte w projektach nowelizacji Konstytucji, również w orzecznictwie TK o nie zostało sformułowane *expressis verbis*.

4.2.1. Zasada współdziałania organów władzy publicznej

Art. 86b 1. Organy władzy publicznej współdziałają w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, stosując zasadę przychylności wobec integracji europejskiej.

Wprowadzenie powyższej zasady uzasadnione jest koniecznością podniesienia efektywności działania polskich organów władzy w sprawach związanych z członkostwem Polski w UE. Sprawy te nie powinny być przedmiotem doraźnych rozgrywek politycznych, gdyż w organizacji międzynarodowej o tak skomplikowanej strukturze, w której efekt procesów decyzyjnych determinowany jest przez wiele różnorodnych podmiotów – instytucje unijne, państwa członkowskie, organizacje lobbystyczne, a czasami również państwa trzecie – rozstrzygnięcia korzystne dla polskich interesów narodowych można uzyskać jedynie przy pełnym i zgodnym zaangażowaniu wszystkich zainteresowanych organów krajowych. Obowiązek współpracy ma szeroki zakres podmiotowy, gdyż adresowany jest do wszystkich organów władzy publicznej. W praktyce jednak owa współpraca realizowana jest przede wszystkim przez organy władzy wykonawczej – także pomiędzy tymi organami, np. Prezydentem a Prezesem Rady Ministrów – oraz organy władzy ustawodawczej. Owo współdziałanie konieczne

¹⁴⁵⁷ J. Barcz, *Traktat z Lizbony...*, s. 457; por. M. Kruk, *Tryb przystąpienia Polski do Unii Europejskiej...*, s. 157; A. Pudło, *op. cit.*, s. 44.

jest również pomiędzy organami władzy państwowej i samorządowej, zwłaszcza w obszarze realizacji programów unijnych. Jak już wspomniano, powyższa zasada była przedmiotem orzecznictwa TK, a także została recypowana w projektach nowelizacji Konstytucji.

Podobnie jak w przypadku pojęcia „funkcjonowania UE” z art. 86a ust. 5 i 6 Konstytucji, również „sprawy związane z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej” należy rozumieć szeroko jako wszystkie sprawy, które mają związek z daną polityką UE, realizowane również poza ramami traktatowymi, np. przy zastosowaniu metody schengenskiej.

4.2.2. Zasada przychylności wobec integracji europejskiej

Zasada ta stanowi *novum* zarówno w stosunku do obowiązującej Konstytucji, jak i dotychczasowych projektów jej nowelizacji. Wydaje się jednak, iż wobec wyraźnego zalecenia preambuły co do rozwoju współpracy międzynarodowej, brzmienia art. 9 i art. 91 Konstytucji, a także propozycji wprowadzenia rozdz. IIa, zasada ta jest logicznym uzupełnieniem dotychczas obowiązujących przepisów. Konstytucja z 1997 r. jest niewątpliwie otwarta na współpracę międzynarodową i zawiera zasadę przychylności wobec prawa międzynarodowego, stosowaną w orzecznictwie TK w sprawach związanych z integracją europejską. Rozwój integracji europejskiej i jej specyfika, a także jej dalekosiężne dla państwa skutki, również w postaci modyfikacji konstytucyjnych zadań i kompetencji organów władzy publicznej uzasadniają wprowadzenie zasady szczegółowej w stosunku do zasady przychylności wobec prawa międzynarodowego. Owa konieczność została dostrzeżona przez TK, który stosuje przedmiotową zasadę w swoim orzecznictwie, wyprowadzając z niej szereg szczegółowych obowiązków organów władzy publicznej. W ramach tej zasady realizowany powinien być m.in. obowiązek prounijnej wykładni prawa krajowego czy obowiązek zapewnienia skuteczności prawa unijnego w krajowym porządku prawnym poprzez uznanie jego pierwszeństwa przed ustawą krajową. Konstytucjonalizacja zasady przychylności wobec integracji europejskiej pozwoli na rozwój tej zasady i jej twórczą interpretację przez TK, odpowiednio do aktualnych potrzeb związanych z ewolucją samej integracji europejskiej.

Wprowadzenie przedmiotowej zasady ma również na celu równoważenie ochronnego charakteru klauzuli limitacyjnej z art. 86a ust. 1 Konstytucji. Należy pamiętać, iż jest to wewnętrzna klauzula limitacyjna, a więc klauzula adresowana właśnie do krajowych organów władzy publicznej, które realizując swoje zadania i kompetencje w związku z członkostwem Polski w UE, muszą realizować zasady suwerenności, konstytucyjnych wolności i praw człowieka oraz zasady suwerenności Narodu w procesie integracji europejskiej. Efektywne członkostwo Polski w UE wymaga jednak, by zasady te były realizowane z poszanowaniem zasady przychylności wobec integracji europejskiej. W praktyce musi dojść do wyważenia z jednej strony zasady suwerenności, która w warunkach integracji europejskiej nie może być już realizowana formie z początków XX w., właśnie z konstytucyjnym obowiązkiem przychylności wobec integracji europejskiej. Uczestnictwo w integracji europejskiej powinno być przy tym postrzegane nie w kategoriach idealistycznych, ale pragmatycznie – jako możliwość lepszej realizacji interesów państwa polskiego. Wyważenie owej przychylności z innymi zasadami konstytucyjnymi będzie przedmiotem decyzji politycznej.

W wymiarze ustrojowym wprowadzenie zasady przychylności wobec integracji europejskiej ma na celu potwierdzenie roli integracji europejskiej w funkcjonowaniu państwa. Członkostwo w UE i wypływające z niego prawa i obowiązki państwa członkowskiego są elementami stale i powszechnie determinującymi działania organów władzy publicznej w wymiarze politycznym, prawnym, ekonomicznym, społecznym i kulturowym. Związanie organów władzy publicznej przedmiotową zasadą stanowi konstytucyjne usankcjonowanie tego *status quo*.

Co prawda, zasada przychylności wobec integracji europejskiej została powiązana w proponowanym przepisie z UE, ale wydaje się, iż możliwe, a nawet pożądane jest również jej „refleksowe” oddziaływanie na sprawy związane ze współpracą międzynarodową, realizowaną przez polskie organy władzy w innych organizacjach i organach międzynarodowych o zasięgu regionalnym.

4.2.3. Zasada suwerenności Narodu

W 2001 r. J. Kranz stwierdził, iż „stosunki międzynarodowe charakteryzuje też pewne napięcie między suwerennością państwową a suwerennością narodową [...]. Zobowiązania międzynarodowoprawne (np. traktat) ograniczają wykonywanie niektórych kompetencji i tym samym nie pozostają bez wpływu na swobodę podejmowania decyzji przez parlamenty, rząd lub sądy. Czy stanowi to ograniczenie suwerenności narodowej? Wydaje się, że nie, ale odpowiedź na to pytanie zależy od pojmowania suwerenności narodowej w prawie konstytucyjnym”¹⁴⁵⁸. Powyżej przeprowadzona analiza orzecznictwa i doktryny wskazuje, iż na to pytanie należy chyba jednak odpowiedzieć twierdząco, a więc Konstytucja powinna zawierać normy określające działania organów władzy państwowej w sprawach związanych z członkostwem Polski w UE, zgodnie z jej fundamentalnymi założeniami ustrojowymi: zasadą suwerenności Narodu oraz zasadą trójpodziału władzy, zwłaszcza że, jak zauważa K. Wojtyczek, konstytucja kompetencji organów władzy państwowej związanych z członkostwem państwa w UE jest konstytucją orzeczniczą¹⁴⁵⁹.

Zasada suwerenności Narodu została wprowadzona do klauzuli limitacyjnej o charakterze wewnętrznym – proponowany art. 86b ust. 2–5 Konstytucji w całości został poświęcony zagadnieniu jej realizacji w procesie integracji europejskiej. Przedmiotowa zasada konstytucyjna w kontekście integracyjnym nie była do tej pory przedmiotem obszerniejszych wypowiedzi TK. Natomiast w doktrynie orzeczniczej FTK zyskała pierwszorzędne znaczenie jako czynnik kształtujący warunki członkostwa tego państwa w UE.

Prezentowany poniżej przepis opiera się na próbie wyważenia dwóch istotnych determinantów polityki państwa w UE: efektywności i demokracji przedstawicielskiej. R. Grzeszczak trafnie opisuje to zagadnienie, stwierdzając, iż dominująca w sprawach UE rola rządu tłumaczona jest potrzebą efektywności, rząd posiada bowiem zaplecze eksperckie, jest ciałem mniej licznym i sprawniejszym. Parlament działa natomiast wolniej, często też poddaje się presji społecznej i politycznej, ale jest to organ, który legitymizuje działania prawodawcze rządu w UE¹⁴⁶⁰.

¹⁴⁵⁸ J. Kranz, *Suwerenność państwa...*, s. 137.

¹⁴⁵⁹ K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne...*, s. 256.

¹⁴⁶⁰ R. Grzeszczak, *Rola parlamentu i rządu w kształtowaniu polityki integracyjnej – efektywność a zasada demokracji przedstawicielskiej*, [w:] red. S. Biernat, S. Dudzik, *op. cit.*, s. 18 i n.; por. J. Barcz, *Wyzwania*

4.2.3.1. Rada Ministrów

Art. 86b ust. 2. Rada Ministrów prowadzi politykę w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

Wzorem przepisów umieszczonych w projektach nowelizacji Konstytucji w proponowanym przepisie zawarto normę dotyczącą prowadzenia polityki unijnej przez Radę Ministrów. Zgodnie z art. 146 ust. 1 Konstytucji Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej, a art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji powierza Radzie Ministrów ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi¹⁴⁶¹. W świetle tego przepisu wydawać by się mogło, iż art. 86b ust. 2 Konstytucji jest zbędny. Jednakże, jak wskazuje analiza orzecznictwa TK, występują pewne trudności w zakresie przyporządkowania polityki unijnej do polityki wewnętrznej lub do polityki zagranicznej¹⁴⁶². Należy przy tym pamiętać, iż w odniesieniu do tej ostatniej pewne zadania i kompetencje posiada Prezydent RP, który w świetle art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej oraz stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium¹⁴⁶³. W tym kontekście wyróżnienie polityki związanej ze sprawami członkostwa Polski w UE, a także powierzenie Radzie Ministrów jej prowadzenia wydaje się zasadne. Jest to zgodne z założeniami ustrojowymi Konstytucji, a także UE, w świetle bowiem art. 15 i 16 TUE istotną rolę w określaniu i realizacji polityk UE posiadają unijne instytucje o charakterze międzyrządowym, złożone z przedstawicieli krajowych organów wykonawczych państw członkowskich¹⁴⁶⁴.

Sprawy związane z członkostwem RP w UE należy rozumieć szeroko, obejmują one także sprawy związane pośrednio z funkcjonowaniem UE i realizowane na podstawie umów międzynarodowych innych niż traktaty, zawieranych przez państwa członkowskie w związku z politykami unijnymi.

4.2.3.2. Prawo Sejmu i Senatu do uczestniczenia w podejmowaniu decyzji w sprawach związanych z członkostwem w UE

Art. 86b ust. 3. Sejm i Senat uczestniczą w podejmowaniu decyzji w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Rada Ministrów ma obowiązek niezwłocznego i wyczerpującego informowania Sejmu i Senatu o sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

4. Rada Ministrów umożliwia Sejmowi i Senatowi zajęcie stanowiska w sprawie aktów normatywnych związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej

stojące przed Sejmem RP..., s. 68.

¹⁴⁶¹ M. Masternak-Kubiak, A. Preisner, *op. cit.*, s. 110 i n.

¹⁴⁶² A. Szymt, *Opinia prawna z 14.04.2011 r. w sprawie skutków prawnych art. 227h ust. 1 oraz ust. 3–4 projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP*, Sejm VI Kadencji, druk 3598; na gruncie prawa niemieckiego na podobne trudności w przyporządkowaniu polityki w sprawach UE wskazuje I. Pernice, który stosuje pojęcie europejskiej polityki wewnętrznej, *idem*, *Art. 23 GG, III. Rechtsvergleichende Aspekte...*, s. 485.

¹⁴⁶³ M. Grzybowski, *Rola ustrojowa Prezydenta RP w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej*, PiP 2004, nr 7.

¹⁴⁶⁴ Ch. Calliess, *EUV Art. 15 [Europäischer Rat und der Präsident der Europäischen Rates]*, nb. 6–11 oraz *EUV Art. 16 [Der Ministerrat und seine Zusammensetzung]*, nb. 1–5, [w:] red. Ch. Calliess, M. Ruffert, *EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtcharter*, Monachium 2011.

przed przedstawieniem stanowiska Rady Ministrów w Unii Europejskiej. Stanowisko Sejmu i Senatu zostaje uwzględnione w negocjacjach prowadzonych przez Radę Ministrów.

5. Zasady i tryb wykonywania prawa Sejmu i Senatu do uczestniczenia w podejmowaniu decyzji w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej określa ustawa.

Proponowany art. 86b ust. 2 Konstytucji potwierdza dominację Rady Ministrów w sprawach UE, wynikającą zarówno z przepisów Konstytucji – art. 146 ust. 1, jak i przepisów pierwotnego prawa unijnego. Dominacja ta może budzić jednak pewne wątpliwości konstytucyjnoprawne, gdyż polityki unijne realizowane są nie tylko poprzez działania o charakterze wykonawczym, ale przede wszystkim poprzez stanowienie aktów unijnego prawa pochodnego, w których biorą udział przedstawiciele organów władzy wykonawczej jako członkowie Rady. Członkostwo w UE zmienia więc w sposób zasadniczy, a zarazem wieloaspektowy pozycję ustrojową zarówno Rady Ministrów, jak i Sejmu oraz Senatu¹⁴⁶⁵. Organy ustawodawcze tracą swoje kompetencje w zakresie stanowienia prawa na rzecz UE, a pośrednio również na rzecz przedstawiciela Rady Ministrów w Radzie UE. Sejm dodatkowo napotyka na trudności w zakresie realizacji swojej funkcji kontrolnej w stosunku do Rady Ministrów, gdyż jedynie członkowie Rady Ministrów posiadają pełną wiedzę o procesach decyzyjnych zachodzących w zarówno w Radzie Europejskiej, odpowiedzialnej za decyzje polityczne UE, jak i w Radzie UE, prowadzącej polityki UE.

W związku z powyższym wydaje się niezbędne, by zrównoważyć dominację Rady Ministrów w sprawach związanych z członkostwem RP w UE poprzez wprowadzenie prawa Sejmu i Senatu do uczestniczenia w podejmowaniu decyzji w sprawach związanych z członkostwem RP w UE, co pozwoli na pełną realizację zasady suwerenności Narodu i zasady trójpodziału w procesach integracji europejskiej. R. Grzeszczak stosuje w tym kontekście pojęcie „parlamentaryzacji systemu decyzyjnego”, który jego zdaniem powinien odbywać się właśnie poprzez odgrywanie ważniejszej roli przez parlamenty narodowe we wstępnej fazie opracowywania decyzji unijnych, poprzez monitoring prac rządu w odniesieniu do przygotowywanych stanowisk na posiedzenia instytucji UE. Byłaby to więc „rola zamknięta i regulowana w systemie prawa wewnętrznego danego państwa, nie wpływająca jednak już na sam tok stanowienia prawa w Brukseli”¹⁴⁶⁶.

Już w 2002 r. J. Barcz stwierdzał, iż konieczne jest uzupełnienie przepisów Konstytucji w zakresie kompetencji Sejmu i Senatu, wskazując na konieczność uregulowania następujących zagadnień: ustanowienie w Sejmie i Senacie odpowiednich, efektywnie działających struktur, określenie zakresu obowiązku rządu w zakresie informowania Sejmu i Senatu o sprawach integracyjnych, określenie sposobu współdziałania Sejmu i Senatu z rządem przy podejmowaniu decyzji w sprawach integracyjnych, w szczególności zaś możliwości formułowania przez parlament stanowisk wiążących dla rządu¹⁴⁶⁷.

Proponowane przepisy są wyjątkiem od zasady bikameralizmu nierównoprawnego, stanowią bowiem takie same prawa dla Sejmu i Senatu w sprawach związanych z członkostwem Polski w UE. Takie rozwiązanie uzasadnione jest następującymi względami: po pierwsze,

¹⁴⁶⁵ J. Kuciński, W.J. Wołpiuk, *op. cit.*, s. 333 i n.

¹⁴⁶⁶ R. Grzeszczak, *Legitymacja demokratyczna Unii...*, s. 240 i n.

¹⁴⁶⁷ J. Barcz, *Konstytucja RP a przystąpienie Polski do Unii Europejskiej...*, s. 21 i n.

UE wykonuje przekazane jej kompetencje przede wszystkim w formie stanowienia prawa, a w systemie krajowych organów konstytucyjnych funkcję tę pełnią zarówno Sejm, jak i Senat. W związku z powyższym prawo do zajęcia stanowiska w sprawie projektów aktów prawa pochodnego przez oba te organy konstytucyjne będzie kompensowało do pewnego stopnia utratę przez Sejm i Senat kompetencji prawodawczych na rzecz UE. Natomiast prawo do informacji pozwala na rzetelne przygotowanie stanowiska w sprawach UE. Po drugie, zrozumienie procesów decyzyjnych na poziomie UE i ich skutków dla państwa członkowskiego wymaga wiedzy fachowej. Do efektywnego wykonywania proponowanych praw Sejmu i Senatu niezbędna jest profesjonalizacja zarówno po stronie administracyjno-organizacyjnej, jak i merytorycznej. Podział zadań pomiędzy regulaminowe organy Sejmu i Senatu niewątpliwie przyczyni się do takiej profesjonalizacji¹⁴⁶⁸.

Wpływ członkostwa państwa w UE jest tak znaczący zarówno w wymiarze ustrojowym, jak i w zakresie funkcjonowania państwa na co dzień, iż uregulowanie relacji pomiędzy Sejmem i Senatem a Radą Ministrów jedynie w ustawie wydaje się niewystarczające. Z punktu widzenia Konstytucji przemiany ustrojowe w tym zakresie są jedną z najbardziej istotnych konsekwencji członkostwa państwa w UE, co wymaga udzielenia adekwatnej odpowiedzi właśnie na poziomie Konstytucji¹⁴⁶⁹. W ustawie natomiast należałoby uregulować zagadnienie wykonywania przez Sejm i Senat praw zawartych w podstawach traktatowych UE.

Udział parlamentów krajowych w procesie decyzyjnym dotyczącym spraw UE został w sposób wyczerpujący uregulowany w UZ, ale także w Konstytucjach Austrii, Belgii, Bułgarii, Czech, Finlandii, Grecji, Holandii Irlandii, Portugalii, Rumunii, Szwecji, Słowenii, Węgier¹⁴⁷⁰. W państwach tych zmianę obowiązującej konstytucji uzasadniano koniecznością kompensacji kompetencji prawotwórczych utraconych przez parlament krajowy na rzecz UE. Ch. Grabenwarter stwierdza, iż choć przepisy konstytucji krajowych różnią się między sobą, to można określić wspólne dla wszystkich rozwiązania: prawo parlamentu do informacji oraz prawa do udziału w sprawach UE, przybierające najczęściej formę stanowiska parlamentu¹⁴⁷¹, przy czym kluczową sprawą jest tutaj zakres związania rządu przedmiotowym stanowiskiem¹⁴⁷².

(1) Prawo Sejmu i Senatu do informacji

Prawo zawarte w art. 86b ust. 3 zd. 1 Konstytucji zostało skonkretyzowane w art. 86b ust. 3 zd. 2 Konstytucji jako prawo Sejmu i Senatu do informacji. Na podstawie tego przepisu Rada Ministrów została zobowiązana do niezwłocznego i wyczerpującego informowania Sejmu i Senatu o sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Jak już wspomniano powyżej, ze względu na zasady funkcjonowania instytucji unijnych to członkowie Rady Ministrów dysponują najpełniejszymi informacjami o bieżących sprawach UE. Powinny być one przekazywane niezwłocznie i w sposób wyczerpujący Sejmowi i Senatowi, by organy te mogły także zajmować stanowisko w sprawie aktów normatywnych przyjmowanych w ramach UE, dysponując pełną wiedzą o okolicznościach,

¹⁴⁶⁸ Por. J. Barcz, *Wyzwania stojące przed Sejmem RP...*, s. 70 i n.

¹⁴⁶⁹ Podobnie J. Barcz, *Konstytucja RP a przystąpienie Polski do Unii Europejskiej...*, s. 22.

¹⁴⁷⁰ C.D. Classen, *Nationales Verfassungsrecht*, nb. 742; F.C. Mayer, M. Wendel, *op. cit.*, nb. 156.

¹⁴⁷¹ Ch. Grabenwarter, *National constitutional law...*, s. 109.

¹⁴⁷² C.D. Classen, *Nationales Verfassungsrecht*, nb. 743.

a także skutkach proponowanych aktów normatywnych. Informacje uzyskane od rządu pozwolą również Sejmowi na skuteczne wykonywanie kontroli w stosunku do niego.

W zakresie realizacji prawa do informacji można wykorzystać bogatą w tym zakresie doktrynę prawa niemieckiego. FTK zwrócił uwagę w szczególności na skuteczność przekazywania informacji. Nie chodzi bowiem o to, by prawo do informacji było realizowane wyłącznie w sposób formalny i sprowadzało się do kierowania strumienia dokumentów produkowanych przez instytucje unijne do krajowego organu ustawodawczego. Przedstawiciel Rady Ministrów powinien natomiast rzeczowo i konkretnie informować Sejm i Senat lub jego regulaminowe organy o istotnych sprawach związanych z członkostwem RP w UE, przy czym zakres przedmiotowy tych spraw należy rozumieć szeroko, tak by objęły również ustalenia prowadzone przy zastosowaniu metody schengenskiej¹⁴⁷³.

Udzielenie niezwłocznej i wyczerpującej informacji pozwoli na przeprowadzenie debaty politycznej w Sejmie i Senacie w przedmiotowej sprawie, a także będzie skutkować wprowadzeniem zagadnień polityki unijnej do krajowej debaty politycznej. Rzetelnie przeprowadzona debata umożliwi wybór najlepszego z punktu widzenia interesu państwa stanowiska Polski. Nie można w tym kontekście pominąć aspektu polegającego na urzeczywistnianiu w ten sposób zasady suwerenności Narodu.

Należy przy tym jednak pamiętać, iż zgodnie art. 86b ust. 2 Konstytucji to Rada Ministrów prowadzi politykę w sprawach związanych z członkostwem RP w UE i podejmuje decyzje polityczne, za które ponosi odpowiedzialność przed Sejmem, a w dalszej perspektywie przed wyborcami. Wobec tego prawa Sejmu i Senatu do uczestniczenia w decydowaniu o sprawach UE nie można rozumieć jako bieżącego prowadzenia polityki państwa w UE. Prawo to realizowanie jest właśnie poprzez prawo do informacji o sprawach UE, prowadzenia debat w tym zakresie, a także zajmowania stanowiska co do aktów normatywnych przyjmowanych w ramach UE.

(2) Prawo Sejmu i Senatu do zajęcia stanowiska dotyczącego aktów normatywnych UE

Prawo Sejmu i Senatu do uczestniczenia w podejmowaniu decyzji w sprawach związanych z członkostwem w UE jest realizowane w najszerszym zakresie przez zajęcie stanowiska przez Sejm i Senat co do aktów normatywnych przyjmowanych w ramach UE, a także przez konieczność uwzględnienia tego stanowiska przez Radę Ministrów przy formułowaniu stanowiska Polski prezentowanego później w ramach Rady UE, ewentualnie Rady Europejskiej. Przedmiotowe prawo ma na celu kompensację utraty przez Sejm i Senat kompetencji w zakresie stanowienia prawa na rzecz UE i pośrednio na rzecz Rady Ministrów. Konstytucyjne prawo Sejmu i Senatu do udziału w procesie stanowienia prawa unijnego pozwala na urzeczywistnienie zasady suwerenności Narodu oraz zasady trójpodziału władzy w procesie integracji europejskiej. Wprowadzenie przedmiotowego przepisu do Konstytucji potwierdza ustrojową pozycję Sejmu i Senatu, ustanowioną w Konstytucji z 1997 r., która z oczywistych względów nie mogła uwzględniać przemian ustrojowych związanych z akcesją Polski do UE. Wydaje się, iż konkretyzacja tego prawa w ustawie jest niewystarczająca, jedynie wprowadzenie odpowiedniego przepisu do Konstytucji odpowiada w pełni wadze wspomnianych przemian.

¹⁴⁷³ Por. J. Barcz, *Wyzwania stojące przed Sejmem RP...*, s. 70.

W świetle proponowanych przepisów stanowisko organów ustawodawczych w tym zakresie musi zostać uwzględnione, a prawo Rady Ministrów do prowadzenia polityki w sprawach związanych z członkostwem RP w UE zostaje ograniczone. Jednocześnie w ustawie należy precyzyjnie określić tryb wyrażania tego stanowiska oraz sposób jego uwzględnienia przez Radę Ministrów. Biorąc pod uwagę rozwiązanie prawa niemieckiego, a także innych państw członkowskich¹⁴⁷⁴, należałoby rozważyć taką możliwość interpretacji proponowanych przepisów, iż stanowisko parlamentu krajowego jest dla rządu wiążące. Wprowadzenie takiego rozwiązania spowodowałoby zmianę klasyfikacji udziału Sejmu i Senatu w sprawach UE ze słabej na mocną, tzn. taką, kiedy parlament miałby bezpośredni wpływ na stanowisko reprezentowane przez rząd w Radzie UE wraz z możliwością udzielania wiążącego mandatu przedstawicielowi rządu¹⁴⁷⁵. Jednocześnie ten wiążący charakter stanowiska można ograniczyć do najważniejszych dla funkcjonowania państwa dziedzin ustawodawstwa¹⁴⁷⁶.

Należy również pamiętać, iż w art. 86a Konstytucji znajdują się normy szczegółowe odnoszące się do aktów normatywnych stanowiących w ramach UE, a mających wpływ na stosowanie Konstytucji. W takim przypadku konieczne jest uchwalenie przez Sejm i Senat ustawy przy zastosowaniu kwalifikowanej większości głosów. W tym aspekcie art. 86a ust. 2–6 oraz art. 86b ust. 3–4 Konstytucji tworzą kompleks przepisów utrwalających ustrojową pozycję Sejmu i Senatu.

Pojęcie aktu normatywnego należy rozumieć szeroko, nie ogranicza się ono wyłącznie do projektów aktów unijnego prawa pochodnego. Sejm i Senat zajmują stanowisko również w odniesieniu do umów międzynarodowych zawieranych przez UE, a także umów międzynarodowych zawieranych przez państwa członkowskie w związku z realizacją polityki unijnej.

Tabela 14. Porównanie wybranych elementów klauzuli limitacyjnej oraz przepisów dotyczących funkcjonowania organów władzy publicznej w procesie integracji europejskiej: w projekcie eksperckim, projekcie sejmowym i projekcie de lege ferenda

	Projekt ekspercki	Projekt sejmowy	Projekt <i>de lege ferenda</i>
Art. 90 Konstytucji	Uchylony	Zmieniony	Bez zmian
Przepisy dotyczące członkostwa Polski w UE w nowym rozdziale Konstytucji	Tak	Tak	Tak
Klauzula gwarancji ustrojowych	Tak	Tak	Nie
Klauzula wewnętrzna	Tak	Nie	Tak
Zasada suwerenności	Tak	Tak	Tak
Zasada poszanowania tożsamości narodowej	Tak	Tak	Nie
Zasada pomocniczości	Tak	Nie	Nie

¹⁴⁷⁴ Ch. Grabenwarter, *National constitutional law...*, s. 110; C.D. Classen, *Nationales Verfassungsrecht*, nb. 747–749.

¹⁴⁷⁵ J. Barcz, *Wyzwania stojące przed Sejmem RP...*, s. 67.

¹⁴⁷⁶ M. Mayer rozważa nowelizację prawa niemieckiego pod tym kątem przy zastosowaniu teorii istotności, *eadem*, *op. cit.*, s. 293.

	Projekt ekspercki	Projekt sejmowy	Projekt <i>de lege ferenda</i>
Zasada demokracji	Tak	Tak, poprzez odesłanie do rozdz. I Konstytucji (art. 4 i 10)	Tak, jako zasada suwerenności Narodu
Zasada państwa prawnego	Tak,	Tak, poprzez odesłanie do rozdz. I Konstytucji (art. 2)	Nie
Zasada poszanowania przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka	Tak	Tak, poprzez odesłanie do konstytucyjnych wolności i prawa człowieka	Tak, poprzez odesłanie do konstytucyjnych wolności i prawa człowieka
Zasada wolności i równości	Tak	Tak	Tak, poprzez odesłanie do konstytucyjnych wolności i praw człowieka
Zasada zapewnienia ochrony praw człowieka porównywalnej z ochroną tych praw w Konstytucji	Nie	Tak, kontynuacja wykładni TK	Tak, kontynuacja wykładni TK
Zasada przychylności wobec integracji europejskiej	Nie	Nie, natomiast niektóre przepisy można traktować jako wyraz tej zasady – m.in. dotyczące zasad stosowania prawa UE w krajowym porządku prawnym	Tak
Zasady stosowania prawa UE	Tak	Pozostawiono art. 91 Konstytucji bez zmian	Pozostawiono art. 91 Konstytucji bez zmian
Zasady wyrażania zgody na przekazanie kompetencji UE	Tak	Tak	Tak
Zasady wyrażania zgody na inne zmiany w funkcjonowaniu UE	Tak	Tak	Tak
Zasady wyrażania zgody na wystąpienie z UE	Tak	Tak	Tak
Kompetencje organów władzy wykonawczej w sprawach UE	Tak	Tak	Tak
Kompetencje Sejmu i Senatu w sprawach UE	Tak, w oparciu o prawo traktatowe	Tak, w oparciu o prawo traktatowe	Tak, w wymiarze wewnętrznym
Zasada współdziałania organów władzy państwowej w sprawach UE	Tak	Tak	Tak
Prawo Sejmu i Senatu do współdecydowania w sprawach UE	Nie	Nie	Tak

Źródło: opracowanie własne.

IX

Wnioski

1. Rola FTK i TK w kształtowaniu warunków uczestnictwa państwa w UE

Na podstawie powyżej przeprowadzonej analizy można dokonać następującej parafrazy tytułu książki Z. Brodeckiego *Europa sędziów*¹⁴⁷⁷ – mianowicie Europa jest Europą trybunałów konstytucyjnych, które w sposób bardzo aktywny kształtowały i kształtują warunki członkostwa państwa w WE, a obecnie w UE, czyniąc to w dużej mierze w sposób autonomiczny w stosunku do władzy politycznej. Jednocześnie za trafny należy uznać pogląd W.M. Góralskiego, wyrażony w odniesieniu do FTK już w latach 70. XX w., iż „dociekania, w jakim stopniu Trybunał jest ciałem sądowym, a w jakim politycznym, są skazane z góry na niepowodzenie, ponieważ merytorycznych kompetencji Trybunału nie da się rozłożyć na elementy sądowe i polityczne. [...] Trybunał jest równorzędnym, organizacyjnie i funkcjonalnie powiązanym z innymi organami władzy, najwyższym konstytucyjnym organem władzy państwowej. Jego równorzędność w stosunku do innych organów władzy należy traktować relatywnie i funkcjonalnie zarazem w ramach teorii «hamowania i równowagi»»¹⁴⁷⁸.

Zarówno treść art. 24 ust. 1 UZ, jak i art. 90 ust. 1 Konstytucji, które nie zawierają warunków materialnych udziału odpowiednio RFN i RP w procesach integracji europejskiej umożliwiały FTK do 1993 r., a polskiemu TK umożliwiają do dziś kształtowanie przedmiotowych warunków. Należy jednocześnie mieć na uwadze istotne różnice pomiędzy okolicznościami stanowienia i początkowego stosowania klauzul integracyjnych w obu państwach, szczegółowo przedstawione w rozdz. I. Mianowicie art. 24 ust. 1 UZ powstał w konstytucyjnym *vacuum*, jeśli chodzi o europejskie prawo konstytucyjne, a okoliczności polityczno-historyczne wymuszały na RFN daleko idącą otwartość na współpracę międzynarodową. Pomimo tejże otwartości, której wyrazem była zarówno preambuła, jak i wiele przepisów UZ, omówionych w rozdz. IV, FTK, po okresie niepewności co do prawnej kwalifikacji procesu integracji, a także stopnia otwarcia UZ na ten proces, stworzył wiele instytucji chroniących tożsamość konstytucyjną państwa.

W pierwszym okresie orzecznictwa, tj. pod koniec lat 60. i w latach 70. XX w., FTK skupił się na określeniu relacji pomiędzy prawem wspólnotowym a prawem krajowym. W świetle pierwszych orzeczeń zagadnienie to mogło się rozwijać dynamicznie, również w kierunku przyjęcia zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed prawem krajo-

¹⁴⁷⁷ Red. Z. Brodecki, *Europa sędziów*, Warszawa 2007; zob. także Z. Brodecki, *op. cit.*, s. 633.

¹⁴⁷⁸ W.M. Góralski, *Wykładnia ustaw...*, s. 49.

wym, w brzmieniu kształtowanym wówczas przez TS WE w historycznych orzeczeniach *Costa v. ENEL*, *Van Gend*, czy *Internationale Handelsgesellschaft*. Szala na korzyść ochrony suwerenności i państwowości przechyliła się jednak dość szybko w orzeczeniu *Solange I*. Rozwijając doktrynę warunkowego pierwszeństwa prawa wspólnotowego przez prawem krajowym, FTK powoływał się na przepisy UZ, które pierwotnie miały być stosowane przede wszystkim w sferze wewnętrznej jako konstytucyjne gwarancje zabezpieczające przed powrotem systemu totalitarnego. FTK powoływał się mianowicie na niezmienną, podlegającą bezwzględniej ochronie tożsamość konstytucyjną, na którą składają się zasady zawarte w tzw. klauzuli wieczystej – art. 79 ust. 3 UZ w związku z art. 1 i art. 20 UZ. W orzecznictwie dotyczącym członkostwa Niemiec w EWG wyeksponowana została przede wszystkim zasada poszanowania praw podstawowych, której ochrona uległa w procesie integracji europejskiej ewolucji, co było przedmiotem analizy w rozdz. V.1. Na dodatek doktryna orzecznicza FTK stała się niemieckim towarem eksportowym zarówno na poziom wspólnotowy – recepcja zasady poszanowania praw podstawowych w orzecznictwie TS WE, jak i do państw członkowskich, zarówno starych, jak i nowych, w tym do Polski (por. V.2.1).

Doktryna orzecznicza FTK w zakresie kształtowania warunków członkostwa państwa we WE uległa następnie normatywizacji, bowiem częściowo została wprowadzona do UZ w postaci nowej klauzuli dotyczącej uczestnictwa państwa w integracji europejskiej – art. 23 UZ. Nowelizacja doprowadziła do istotnej zmiany charakteru przepisu stanowiącego podstawę uczestnictwa RFN w integracji europejskiej. Art. 24 ust. 1 UZ, określany jako klauzula integracyjna ze względu na brak warunków członkostwa, został zastąpiony przez rozbudowaną klauzulę limitacyjną, zawierającą w art. 23 ust. 1 zd. 1 UZ zarówno klauzulę gwarancji ustrojowych, jak i w art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ odesłanie do niezmiennych zasad konstytucyjnego ustroju RFN, zawartych w art. 79 ust. 3 UZ. Klauzula limitacyjna, nazwana ze względu na okoliczności jej uchwalenia również klauzulą Maastricht, zastąpiła, co znamienne z historycznego i politycznego punktu widzenia, przepis, który pierwotnie dotyczył zakresu obowiązywania UZ wobec istnienia dwóch państw niemieckich: RFN i NRD.

Nowelizacja UZ polegająca na sprecyzowaniu warunków członkostwa państwa w UE w art. 23 ust. 1 UZ nie doprowadziła jednak do istotnego osłabienia znaczenia FTK, który nadal wykonuje ustanowioną przez siebie kompetencję do wyrażania „ostatniego słowa” w sprawach integracji europejskiej. Jak pokazuje sprawa Traktatu z Lizbony czy aktów mających na celu stabilizację strefy euro, orzeczenia FTK są nie tylko wyczekiwane przez organy krajowe i instytucje unijne, ale także są przedmiotem zarówno recepcji, jak i krytyki o wymiarze ogólnoeuropejskim. Zwłaszcza orzecznictwo dotyczące aktów mających na celu stabilizację strefy euro pokazuje potencjał rozwojowy Trybunału niemieckiego, który twórczo interpretuje w tym kontekście zasadę demokracji, ale podejmuje próbę współpracy z TS UE, wnosząc pierwszy wniosek o wydanie orzeczenia prejudycjalnego.

Pomimo różnic w pozycji ustrojowej obu Trybunałów, omówionych krótko w rozdz. II, polegającej przede wszystkim na kwalifikacji FTK jako sądu, orzecznictwo FTK w sprawach związanych z integracją europejską potwierdza niezależną i kształtującą rolę tego organu jako samodzielnego organu władzy państwowej *de facto* współkształtującego warunki członkostwa państwa w UE. Działalność orzecznicza FTK w powyżej analizowanym zakresie potwierdza jego kwalifikację z art. 1 FTKu jako organu konstytucyjnego, niezależnego

w stosunku do innych organów władzy i odpowiada samookreśleniu się FTK z pierwszych lat jego funkcjonowania, gdy eksponował swoją odrębność w stosunku do najwyższych sądów federalnych: FTK jest sądem, ale zarazem najwyższym organem konstytucyjnym. W literaturze wskazuje się, iż zachowaniu równowagi w ramach tej podwójnej kwalifikacji służy *judicial self-restraint*¹⁴⁷⁹. FTK w określaniu warunków członkostwa RFN w UE wstrzemięźliwy nie był i nie jest.

Okoliczności ustanowienia art. 90 Konstytucji były inne, ale praktyka jego wykładni przez TK okazała się podobna. TK, podobnie jak FTK, przyjął opcję aktywnej ochrony suwerenności na podstawie art. 8 ust. 1 Konstytucji, jednocześnie rozwijając w orzecznictwie całą gamę instytucji, częściowo przejętych z orzecznictwa FTK, mających na celu wspieranie tejże zasady. Wychodząc od Konstytucji otwartej na współpracę międzynarodową RP, zawierającej klauzulę integracyjną, a więc klauzulę, która nie ma rozbudowanych materialnych warunków członkostwa Polski w UE, TK rozwinął warunki ograniczające udział Polski w tych procesach integracyjnych, a kulminacją tego procesu był wyrok w sprawie Traktatu z Lizbony, w którym TK rozwinął niezawartą w Konstytucji zasadę poszanowania tożsamości konstytucyjnej.

K. Wojtyczek trafnie wskazał, iż rozstrzygnięcie o relacji pomiędzy normą badaną a normą-wzorcem jest aktem samookreślenia przez sąd konstytucyjny swojej pozycji w relacjach z innymi organami władzy publicznej. Sąd konstytucyjny, świadomy specyfiki orzekania w sporach konstytucyjnych, w szczególności skutków politycznych swoich orzeczeń, celowo realizuje swoje funkcje w sposób mniej lub bardziej asertywny, mniej lub bardziej rozszerzając swoje kompetencje lub ingerując w treść rozstrzygnięć podejmowanych przez inne organy¹⁴⁸⁰. Analiza orzecznictwa TK w sprawach związanych z integracją europejską prowadzi do wniosku, iż TK w przedmiotowym zakresie realizował swoją funkcję w sposób daleki nieraz od *judicial self-restraint*. Dobrym przykładem w tym zakresie jest wspomniany powyżej wyrok w sprawie Traktatu z Lizbony, ale także wyrok w sprawie SK 45/09, w której TK dopuścił kontrolę konstytucyjności rozporządzenia unijnego w drodze skargi konstytucyjnej, dokonując twórczego rozwinięcia art. 188 oraz art. 79 ust. 1 Konstytucji.

K. Wojtyczek w 2009 r. wyróżnił nowe funkcje prawnokonstytucyjne TK po przystąpieniu Polski do UE: 1) oddziaływanie na tempo procesu integracji poprzez wybór między wykładnią prounijną Konstytucji a stwierdzeniem niekonstytucyjności badanego aktu normatywnego lub stwierdzeniem jego konstytucyjności przy formułowaniu istotnych zastrzeżeń dotyczących procesu integracji, które mogą utrudnić te procesy w przyszłości; 2) dostosowywanie, w drodze mniej lub bardziej twórczej wykładni, polskiej Konstytucji do potrzeb integracji europejskiej; 3) stwierdzanie w wyjątkowych sytuacjach zagrożenia lub naruszenia podstawowych wartości konstytucyjnych¹⁴⁸¹. Przeprowadzona powyżej analiza wskazuje, iż do tej pory TK wykonywał przede wszystkim funkcję nr 1 i 2, przy czym zdecydowanie dominowało formułowanie warunków, które powinien spełniać proces integracji europejskiej. Działalność orzecznicza TK przyjmowała zazwyczaj formułę „tak, ale”, a więc orzeczenie o zgodności aktu normatywnego związanego z członkostwem Polski z Konstytucją, przy jednoczesnym rozwinięciu szczegółowych warunków tego członkostwa.

¹⁴⁷⁹ Por. P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji...*, s. 183 i n.

¹⁴⁸⁰ K. Wojtyczek, *Sądownictwo konstytucyjne...*, s. 243; por. M. Zubik, *Status prawny sędziego*, s. 43 i n.

¹⁴⁸¹ K. Wojtyczek, *Trybunał Konstytucyjny w europejskim systemie...*, s. 191 i n.

W związku z powyżej wymienionymi funkcjami TK, a zwłaszcza funkcją nr 3 nasuwają się pytania: po pierwsze o konieczność zmiany dotychczasowej klauzuli integracyjnej, która uległa istotnej transformacji, jeśli nie deformacji, w procesie wykładni przez TK, a po drugie – o treść nowej klauzuli, która pozwoli na wyważenie funkcji ochronnej z funkcją integracyjną.

Trafnie bowiem wskazuje T.T. Koncewicz, iż jesteśmy świadkami ewolucji zasady trójpodziału władz, którą cechuje obecnie przenikalność, gdyż coraz częściej zdarza się, iż sędzia prowadzi dialog z prawodawcą. Ewolucja ta jest problematyczna, m.in. dlatego że sędzia może wkroczyć na terytorium zagwarantowane dla ustawodawcy, a do dzisiaj nie wskazano jednoznacznie i wyczerpująco okoliczności, w których to następuje, ani też ewentualnych ograniczeń, które wyznaczałyby kierunek postępowania sędziego¹⁴⁸². Podobnie M. Zubik stwierdzał, iż redefiniowanie pojęć zawartych w konstytucji umożliwia jej stałą aktualizację, ale owa aktualizacja posiada granicę, jej przekroczenie będzie oznaczało dowolność i arbitralność organów władzy państwowej, przy czym zagrożenie to jest większe w przypadku konstytucji niż w przypadku ustaw i innych aktów normatywnych ze względu na ogólność jej przepisów. Jednocześnie taka praktyka orzecznicza może prowadzić nawet do odwrócenia woli ustrojodawcy i zaprzeczenia tożsamości konstytucji¹⁴⁸³.

Minimalizowaniu powyżej zasygnalizowanych zagrożeń służy z jednej strony realizacja zasady sędziowskiej powściągliwości, wymagająca samoograniczenia się sędziów sądu konstytucyjnego w procesie orzekania, a z drugiej debata publiczna nad orzeczeniami, która – jak zauważa P. Tuleja – może doprowadzić do zmiany pozycji ustrojowej sądu konstytucyjnego, a przynajmniej zmienić postrzeganie jego roli w zakresie ochrony konstytucji, a także zmusić sąd konstytucyjny do zaprezentowania w kolejnych orzeczeniach nowych argumentów uzasadniających jego stanowisko albo do zamiany tego stanowiska¹⁴⁸⁴. W sposób najbardziej efektywny dowolność w formułowaniu przez sędziów Trybunału Konstytucyjnego warunków członkostwa państw w UE może jednak zostać ograniczona poprzez normatywizację tychże warunków, a więc *de facto* poprzez przekształcenie klauzuli integracyjnej w klauzulę limitacyjną. Należy jednak przy tym pamiętać, iż ze względu na specyfikę przepisów konstytucji i samych warunków, które w istocie są zasadami konstytucyjnymi, Trybunał Konstytucyjny i tak zachowa dużą swobodę w ich wykładni. Przedmiotowa teza znajduje potwierdzenie w orzecnictwie FTK, który od 1993 r. twórczo interpretuje klauzulę imitacyjną z art. 23 ust. 1 UZ.

2. Zasady mocne i słabe w orzecnictwie FTK i TK

FTK i TK to podmioty aktywnie współkształtujące warunki członkostwa państwa w UE, a analiza ich orzecnictwa pozwoliła na identyfikację tychże warunków, zarówno w przepisach stanowiących podstawę członkostwa, jak i w orzecnictwie tych Trybunałów. W odniesieniu do tego ostatniego: zasadę tożsamości konstytucyjnej *sensu largo* (rozdz. III), która obejmuje zarówno ochronę tożsamości konstytucyjnej *sensu stricto* (rozdz. III.2), jak i wszystkie instytucje ukształtowanie w orzecnictwie Trybunałów, a mające na celu

¹⁴⁸² T.T. Koncewicz, *Aksjologia...*, s. 309; por. P. Tuleja, *Czy ewolucja ustrojowa Trybunału...*, s. 352.

¹⁴⁸³ M. Zubik, *Projekt ustawy o zmianie Konstytucji*, s. 9 i n.

¹⁴⁸⁴ P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji...*, s. 183 i n.

ochronę tejże tożsamości: (rozdz. III.4–III.7) zasadę suwerenności państwa (rozdz. III.3), zasadę przychylności wobec integracji europejskiej (rozdz. IV), zasadę poszanowania praw podstawowych (rozdz. V), zasadę demokracji i zasadę suwerenności Narodu (rozdz. VI) oraz zasadę państwa prawnego (rozdz. VII). Analiza orzecznictwa wskazuje przy tym, iż wymienione powyżej zasady nie odgrywają takiej samej roli w doktrynie Trybunałów Konstytucyjnych. Można bowiem wyróżnić zasady o znaczeniu fundamentalnym, tzw. mocne, stanowiące zazwyczaj oś konstrukcyjną uzasadnień, i zasady słabe, odgrywające w orzecznictwie raczej drugorzędną rolę.

Tabela 15. Porównanie warunków członkostwa w UE – zasady słabe i mocne w orzecznictwie FTK i TK

	FTK	TK	Uwagi
1. Zasada tożsamości konstytucyjnej	Mocna	Mocna	Rozwój zasady na obecnym etapie integracji europejskiej nie jest konieczny
2. Zasada przychylności wobec integracji europejskiej	Słaba	Słaba	Rozwój zasady może przyczynić się do efektywnego działania krajowych organów władzy w sprawach UE. Rezerwa orzecznicza istnieje zarówno po stronie FTK, jak i TK
3. Zasada poszanowania praw podstawowych/wolności i praw człowieka	Mocna	?	Wydaje się, iż w przypadku TK rozpoczyna się dopiero rozwój tej zasady
4. Zasada demokracji i zasada suwerenności Narodu	Mocna od 1993 r., na podstawie art. 23 UZ FTK sformułował szereg szczegółowych praw Bundestagu w sprawach UE	Słaba, wstrzeмиѐliwość TK w zakresie formułowania zasad udziału krajowych organów władzy w unijnych procesach decyzyjnych	Istotne różnice w orzecznictwie FTK i TK, po stronie TK istnieje rezerwa orzecznicza w tym zakresie
5. Zasada państwa prawnego	Słaba	Słaba	Rezerwa orzecznicza, możliwy rozwój w przyszłości, w związku z funkcjonowaniem PWBS

Źródło: opracowanie własne.

Ad 1. Zasada tożsamości konstytucyjnej została w poniższej monografii (rozdz. III) ujęta w sposób szeroki jako zasada obejmująca swym zakresem przedmiotowym wszystkie elementy orzecznictwa FTK i TK mające na celu ochronę tożsamości konstytucji i suwerenności państwa w UE. W świetle analizy orzecznictwa obu Trybunałów zasada ta ma fundamentalne znaczenie dla doktryny orzeczniczej i jest zasadą o najszerszym zakresie przedmiotowym, zawierającym bardzo nieraz szczegółowe rozwiązania prawne, przy czym, jak wykazano, istnieją znaczące różnice w tym zakresie pomiędzy oboma Trybunałami. Przede wszystkim FTK rozwija zasadę ochrony tożsamości konstytucyjnej praktycznie od początków swojej działalności orzeczniczej dotyczącej uczestnictwa państwa w procesie

integracji europejskiej, na podstawie klauzuli wieczystej i doktryny prawa, zapoczątkowanej jeszcze w okresie republiki weimarskiej. Natomiast w orzecznictwie TK przedmiotowa zasada wprowadzona została w 2010 r. i nie znajduje takiego mocnego oparcia zarówno w rozwiązaniach normatywnych, jak i w doktrynie.

W przypadku orzecznictwa polskiego TK dominującą rolę pełni zasada nadrzędności Konstytucji i zasada suwerenności. Ta ostatnia w przypadku Niemiec pojawiła się dopiero w wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony.

Jak już wspomniano, FTK rozwinął w ramach działalności orzeczniczej wiele dodatkowych instytucji mających na celu ochronę tożsamości konstytucyjnej, do której należała m.in. doktryna władców traktatów, aktów UE o charakterze *ultra vires*, kwalifikacja prawna UE jako połączenia państw. Na podstawie analizy orzecznictwa TK stwierdzono, iż instytucje rozwinięte przez FTK były przedmiotem migracji i znalazły zastosowanie, choć ze zróżnicowaną intensywnością, w sprawach rozstrzyganych przez polski TK.

Niewątpliwie wspólną cechą orzecznictwa obu Trybunałów jest zbyt intensywna ochrona tożsamości konstytucyjnej i suwerenności zasadniczo nieadekwatna w stosunku do ewentualnych „zagrożeń”, których źródłem może być proces integracji europejskiej. Dlatego też wspomniana zasada została zakwalifikowana jako zasada mocna, ale niewymagająca dalszego rozwoju.

Ad 2. Zasada przychylności wobec integracji europejskiej w przypadku obu Trybunałów znajduje się *in statu nascendi*, przy czym należy zaznaczyć, iż dorobek TK w tym zakresie jest większy w porównaniu z orzecznictwem FTK. Wydaje się, że rozwój tej zasady należy do rezerw orzeczniczych obu Trybunałów. Wypełnienie ich przez działalność odpowiednio FTK i TK pozwoliłoby z jednej strony na zrównoważenie zbyt intensywnej, jak na potrzeby integracji europejskiej, ochrony suwerenności państwa, a z drugiej strony – na efektywne wykorzystanie możliwości stwarzanych przez członkostwo w UE. Zwłaszcza przed prawem polskim stoi nadal zadanie polegające na udzieleniu w wymiarze zarówno teoretycznym, jak i praktycznym odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób efektywnie współstosować prawo unijne i prawo krajowe, a przede wszystkim jak powinny funkcjonować organy państwa w tym złożonym, multicentrycznym porządku prawnym. Jednocześnie zasada przychylności wobec integracji europejskiej nie musi być rozumiana jako bezwarunkowa akceptacja rozwiązań prawa unijnego, a przede wszystkim jako zasada pozwalająca na dostosowanie zasad funkcjonowania organów polskiej władzy publicznej w ramach UE tak, by były one w stanie realizować zarówno interesy narodowe RP, jak i efektywnie współdziałać z partnerami w ramach UE.

Ad 3. Zasada poszanowania praw podstawowych należy niewątpliwie do zasad mocnych w orzecznictwie FTK, można wręcz powiedzieć, że ze względu na jej recepcję w europejskim prawie konstytucyjnym, zarówno w wymiarze wertykalnym – orzecznictwo TS UE oraz traktatowe prawo unijne, jak i horyzontalnym – państwa członkowskie, jest to zasada o znaczeniu historycznym. Biorąc jednak po uwagę treść orzeczeń FTK, posiada ona znaczenie głównie polityczne, jako zasada stanowiąca niejako pretekst dla wywierania wpływu przez FTK na przebieg procesów integracyjnych, przynajmniej jeśli chodzi o zakres udziału RFN w tych procesach. W związku z rozwojem prawa UE w przedmiotowym zakresie zasada ta traci na znaczeniu i zastępowana jest przez zasadę demokracji.

Orzecznictwo TK w tym zakresie jest nieporównywalnie skromniejsze, aczkolwiek sprawa SK 45/09 może stanowić otwarcie nowego rozdziału w orzecznictwie TK. Pojawia się jednak pytanie, czy rozwój tej zasady jako zasady ograniczającej uczestnictwo państwa w procesie integracji jest pożądany, zwłaszcza w sprawach, w których konstytucyjny standard ochrony praw człowieka i wolności nie jest zagrożony. Nie warto chyba powtarzać historii orzecznictwa FTK w tym zakresie, gdyż w zmienionych okolicznościach politycznych i historycznych, a przede wszystkim w zmienionym stanie prawnym nie ma to sensu. Co innego realia lat 70. i 80. XX w., a co innego drugie dziesięciolecie XXI w. Wydaje się raczej, iż zasada ta jako rezerwa orzecznicza TK powinna zostać wykorzystana w przypadku pojawienia się istotnych różnic aksjologicznych pomiędzy Polską a państwami członkowskimi UE i instytucjami unijnymi, np. w zakresie poszanowania prawa do życia.

Ad 4. W związku z powyżej wspomnianymi zmianami stanu prawnego na poziomie UE zasada poszanowania praw podstawowych w orzecznictwie FTK została zastąpiona przez zasadę demokracji. Zasada ta od wyroku FTK w sprawie Traktatu z Maastricht stanowi podstawowe źródło warunków uczestnictwa RFN w UE. Licznych orzeczeń FTK dotyczących aktów mających na celu stabilizację strefy euro wobec kryzysu finansów publicznych w niektórych państwach tej strefy, w których wspomniana zasada była przedmiotem interpretacji, nie należy postrzegać wyłącznie jako „utrudnień” dla procesu integracji europejskiej. FTK, który zajmuje się prawie wyłącznie wewnętrznym wymiarem zasady demokracji, wskazał na istotne dla demokracji krajowej konsekwencje tych procesów – ograniczenie praw parlamentu w zakresie odpowiedzialności budżetowej na rzecz organów władzy wykonawczej. FTK w swoim orzecznictwie aktywnie chroni te prawa, nie tylko o charakterze decyzyjnym, ale również informacyjnym. Ze względu na strukturę instytucjonalną UE organy władzy wykonawczej, reprezentowane w Radzie i Radzie Europejskiej, dysponują wiedzą o procesach decyzyjnych w ramach tej organizacji, a nie zawsze tą wiedzą chcą się dzielić z przedstawicielami narodu. Jednocześnie te procesy decyzyjne w wielu wypadkach nie podlegają kontroli ze strony Parlamentu Europejskiego, co prowadzi do zjawiska deficytu demokratycznego, nie tylko w UE, ale również w państwach członkowskich.

Jak już wielokrotnie w przedmiotowej monografii podkreślano, zasada suwerenności Narodu, biorąc po uwagę rozwój zasady demokracji w orzecznictwie FTK, stanowi najbardziej istotną rezerwę orzeczniczą dla TK. Polski TK unika podjęcia zagadnienia realizacja zasady suwerenności Narodu w zakresie stanowienia aktów prawa UE, czego przykładem jest wyrok w sprawie Traktatu z Lizbony. Rozwój wspomnianej zasady mógłby przyczynić się do istotnych zmian ustrojowych polegających na dostosowaniu zasad funkcjonowania krajowych organów władzy do wyzwań wynikających z procesów integracyjnych.

Ad 5. Zasada państwa prawnego nie odgrywała istotnej roli w orzecznictwie obu Trybunałów jako warunek uczestnictwa państwa w UE. Trudno również przewidzieć ewentualny rozwój tej zasady w przyszłości, choć biorąc pod uwagę rozwój polityki PWBS, a także problemy faktyczne wiążące się z jej realizacją, można przypuszczać, iż należy ona do rezerw orzeczniczych trybunałów krajowych.

Biorąc pod uwagę kierunek procesów integracyjnych w ostatnich 15 latach, trzeba zauważyć, iż nie prowadzi one zasadniczo do osłabienia państwa narodowego, a wręcz

przeciwnie, tylko sprawne i efektywne państwo narodowe może skutecznie brać udział w procesach integracji europejskiej¹⁴⁸⁵.

W związku z powyższym obecnie nie występuje znaczące zagrożenie dla zasady suwerenności państwa czy jego tożsamości konstytucyjnej w procesie integracji europejskiej, z wyjątkiem ewentualnych kolizji w sferze aksjologicznej. Idea europejskiego państwa federalnego, obecna na początku XXI w., uległa dezaktualizacji. Natomiast wobec pewnego „renesansu” metody międzyrządowej istotną sprawą jest efektywne funkcjonowanie krajowych organów władzy państwowej w sprawach UE, a także aktywna rola w tym zakresie parlamentu krajowego.

Natomiast w orzecznictwie TK od początku członkostwa Polski w UE zdecydowanie dominuje zasada ochrony suwerenności i tożsamości konstytucyjnej jako warunek uczestnictwa państwa w procesach integracyjnych. O ile taka dominacja była zrozumiała w okresie okołakcesyjnym, zwłaszcza w wyroku w sprawie Traktatu akcesyjnego, który był wyrokiem historycznym w tym sensie, iż doprecyzowywał warunki uczestnictwa Polski w UE właśnie z perspektywy funkcjonowania państwa opartego na zasadzie nadrzędności Konstytucji, to wydaje się, iż pogłębianie tego zakresu przedmiotowego orzecznictwa na tym etapie integracji europejskiej nie jest konieczne. Powyższe uwagi można zresztą odnieść również do FTK, który właściwe od 1974 r. zajmuje się zagadnieniem ochrony tożsamości konstytucyjnej RFN, a ostatnio również dosyć abstrakcyjnym, z punktu widzenia sytuacji politycznej w Europie, zagadnieniem przystąpienia RFN do europejskiego państwa federalnego.

Istnieje jednakże zasadnicza różnica między orzecznictwem TK i FTK. Mianowicie FTK prócz bardzo intensywnej ochrony tożsamości konstytucyjnej dostrzega problem efektywnego, odpowiadającego standardom demokracji, uczestnictwa krajowych organów władzy, ze szczególnym uwzględnieniem parlamentu, w unijnych procesach decyzyjnych, kwalifikując współuczestnictwo Bundestagu w decydowaniu o sprawach UE właśnie jako element tożsamości konstytucyjnej.

Już w 2008 r. J. Barcz trafnie wskazywał, iż członkostwo w UE wymaga od państwa efektywności w korzystaniu z możliwości współdecydowania w sprawach UE, a to implikuje konieczność wewnętrznych przemian ustrojowych, które dotyczyłyby m.in.: podnoszenia sprawności zarządzania sprawami UE na szczeblu rządowym, umocnienia roli parlamentu narodowego oraz jego efektywności w procesach unijnych, umacniania systemu monitorowania procesu decyzyjnego w Unii przez parlamenty narodowe na linii: proces decyzyjny w UE – parlament narodowy – rząd państwa członkowskiego, *last but not least* także umożliwienie pełnego wykorzystania przez jednostki prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu oraz swobód rynkowych¹⁴⁸⁶.

Wydaje się, iż zagadnienia te nie są przedmiotem wystarczającej uwagi ze strony TK, w związku z czym zasada suwerenności Narodu, zasada trójpodziału władzy czy zasada współpracy pomiędzy krajowymi organami władzy w sprawach UE należą niewątpliwie do rezerw orzeczniczych TK. Innymi słowy w doktrynie orzeczniczej TK brakuje odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób, zachowując fundamentalne zasady ustrojowe Konstytucji RP, Polska powinna uczestniczyć w UE, by efektywnie realizować interes narodowy w organizacji

¹⁴⁸⁵ J. Barcz, *Pojęcie suwerenności...*, s. 67 i n.

¹⁴⁸⁶ J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach...*, s. 66 i n.

międzynarodowej o charakterze ponadnarodowym. Zasada suwerenności Narodu stwarza taką rezerwę orzeczniczą, która pozwala na sformułowanie przez TK zasad efektywnego, skutecznego – również z perspektywy obywatela, uczestnictwa Polski w UE.

W przypadku ewentualnych prac nad nowelizacją Konstytucji w związku z członkostwem Polski w UE należałoby również wziąć pod uwagę powyżej przedstawione okoliczności.

3. Propozycja *de lege ferenda* klauzuli limitacyjnej w Konstytucji RP

W związku z aktywną rolą TK w zakresie kształtowania warunków członkostwa państwa w UE oraz wykładnią art. 90 ust. 1 Konstytucji RP, która przekształciła klauzulę integracyjną w klauzulę limitacyjną, wydaje się, iż pożądana jest nowelizacja Konstytucji, mająca na celu określenie warunków członkostwa Polski w UE. Propozycję nowelizacji Konstytucji należy jednak traktować jako propozycję na przyszłość. Zmiany w prawie muszą bowiem odpowiadać potrzebom wynikającym ze stanu faktycznego, w przypadku klauzuli limitacyjnej – ze stanu integracji europejskiej. Przyszłość tej ostatniej, zarówno wobec kryzysu strefy euro, kryzysu imigracyjnego oraz wyjścia Wielkiej Brytanii z UE, jest niejasna¹⁴⁸⁷.

Nowelizacja Konstytucji RP w związku z członkostwem w UE, zgodnie z postulatami nauki prawa oraz opracowanymi już projektami, powinna mieć zakres szerszy, jednakże ze względu na zakres analizy przeprowadzonej w monografii, w rozdz. VIII przedstawiono propozycję *de lege ferenda* klauzuli limitacyjnej oraz przepisu dotyczącego realizacji zasady suwerenności Narodu w związku z członkostwem w UE. Należy w tym miejscu wskazać na paralelność postulowanej zmiany do procesów ustrojowych, które miały miejsce w RFN: 1) obowiązywanie klauzuli integracyjnej z art. 24 ust. 1 UZ; 2) intensywny rozwój warunków członkostwa państwa w EWG w orzecznictwie FTK, przede wszystkim poprzez wykładnię zasadę tożsamości konstytucyjnej, w tym zasadę poszanowania praw podstawowych; 3) normatywizacja tych warunków poprzez wprowadzenie klauzuli limitacyjnej z art. 23 ust. 1 UZ, zawierającej gwarancje ustrojowe w wymiarze zewnętrznym – klauzula gwarancji ustrojowych oraz w wymiarze wewnętrznym odesłanie do art. 79 ust. 3 UZ; 4) intensywna wykładnia zasady demokracji w procesie integracji przez FTK; 5) umocnienie praw Bundestagu i Bundesratu do współuczestniczenia w sprawach UE.

Systematyka oraz rozwiązania formalne i materialne proponowanych przepisów zostały obszernie uzasadnione w rozdz. VIII.4. Poniżej wskazane zostaną jedynie niektóre najważniejsze rozwiązania przyjęte w proponowanych przepisach: 1) przepisy zostały umieszczone w nowym rozdz. IIa Konstytucji RP; 2) przepis stanowiący podstawę konstytucyjnoprawną członkostwa Polski w UE zawiera warunki tego członkostwa będące częściowo wynikiem normatywizacji warunków rozwiniętych w orzecznictwie TK, dokonano więc przekształcenia klauzuli integracyjnej w klauzulę limitacyjną; 3) klauzula limitacyjna nie zawiera klauzuli gwarancji ustrojowych, a jedynie klauzulę mającą na celu ochronę fundamentalnych dla ustroju RP zasad konstytucyjnych; 4) do wspomnianych zasad zaliczono: zasadę suwerenności, zasadę poszanowania konstytucyjnych wolności i praw człowieka oraz zasadę suwerenności Narodu. Do klauzuli nie wprowadzono zasady poszanowania tożsamości konstytucyjnej; 5)

¹⁴⁸⁷ Wyczerpująco co do kierunków reformy ustrojowej UE J. Barcz, *Główne kierunki reformy ustrojowej...*, s. 109 i n.

wymiar ochronny klauzuli limitacyjnej został do pewnego stopnia zrównoważony poprzez konstytucjonalizację zasady przychylności wobec integracji europejskiej; 6) w osobnym przepisie sprecyzowano zasadę suwerenności Narodu w procesie integracji europejskiej, a najważniejszym jej elementem jest prawo Sejmu i Senatu do uczestniczenia w podejmowaniu decyzji o sprawach UE; 7) jednocześnie w sposób wyraźny powierzono Radzie Ministrów prowadzenie polityki w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

Przedstawione powyżej rozwiązania inspirowane orzecznictwem TK, dorobkiem doktryny polskiego prawa konstytucyjnego oraz projektami nowelizacji Konstytucji są również wynikiem kreatywnej recepcji rozwiązań prawa niemieckiego i w tym sensie stanowią część europejskiego prawa konstytucyjnego w wymiarze horyzontalnym. Zgodnie bowiem z tezami przedstawionymi we Wprowadzeniu w ramach europejskiej wspólnoty konstytucyjnej o wymiarze horyzontalnym rozwiązania prawne dotyczące uczestnictwa państwa w procesach integracyjnych przyjmowane w jednych państwach są analizowane, porównywane i stosowane, ale także odrzucane w innych państwach. Propozycja *de lege ferenda* nowelizacji Konstytucji RP jest inspirowana prawem niemieckim i doświadczeniami w rozwiązywaniu przez FTK sporów powstałych w związku z członkostwem tego państwa we WE i UE, ale jednocześnie dostosowana do uwarunkowań ustrojowych Polski.

Kurzfassung

1. Thesen, Zielsetzung und Methoden

In der Monographie werden sowohl die Rolle der Verfassungsgerichte bei der Gestaltung der EU-Mitgliedschaft als auch die Beziehungen zwischen deutschem und polnischem *acquis constitutionnel* untersucht. Die Analyse soll dazu beizutragen, eine neue verfassungsrechtliche Grundlage *de lege ferenda* der Mitgliedschaft Polens in der EU vorzubereiten.

Die Rechtsprechung des BVerfG wurde als Referenzpunkt aus einigen wichtigen Gründen für die Analyse gewählt: u.a. werden Entscheidungen des BVerfG am häufigsten vom polnischen Verfassungsgerichtshof (weiter als VerfGH) in Urteilen zu Fragen der europäischen Integration zitiert¹⁴⁸⁸. Es geht dabei nicht nur um eine reine Bezugnahme, sondern auch um einen tatsächlichen Ideentransfer von Karlsruhe nach Warschau. Daneben ähnelt die polnische Integrationsklausel aus Art. 90 Abs. 1 der polnischen Verfassung dem Art. 24 Abs. 1 GG. Seit einigen Jahren überlegt man sich jedoch, ob diese Vorschrift im Sinne einer Limitationsklausel nicht geändert werden sollte. In verschiedenen Änderungsvorschlägen tauchen solche Rechtskonzepte auf wie z.B. die Struktursicherungsklausel oder die Verfassungsidentität, die auch in der deutschen Maastrichtklausel zu finden sind. Deshalb ist eine Entwicklung des polnischen Verfassungsrechts nach deutschem Vorbild möglich; von einer Integrationsklausel, die *expressis verbis* keine Einschränkungen für die EU-Mitgliedschaft enthält, bis zu einer Limitationsklausel, die eine Reihe von Schutzmaßnahmen für die Staatlichkeit beinhaltet. Andererseits ist es jedoch vielen in Polen wahrscheinlich nicht bewusst, welche Konsequenzen eine solche Änderung nach sich ziehen würde. Im diesem Zusammenhang scheint die Darstellung der wichtigsten Rechtsprechungslinien des BVerfG nützlich zu sein. Überdies entscheiden, wie im Verfassungsgerichtsverbund üblich, beide Verfassungsgerichte in ähnlichen Rechtssachen (z.B. über den europäischen Haftbefehl¹⁴⁸⁹, den Lissabon-Vertrag oder die Änderung des Art. 136 AEUV¹⁴⁹⁰).

Die Forschungsannahmen für die Monographie können wie folgt zusammengefasst werden: 1) das GG und die polnische Verfassung sind Bestandteile des europäischen Ver-

¹⁴⁸⁸ M. Bainczyk, *Odwolania do prawa obcego...*, s. 519 i n.

¹⁴⁸⁹ M. Bainczyk, *Wybrane aspekty nowelizacji prawnych podstaw członkostwa Polski w Unii Europejskiej...*, s. 155 n.

¹⁴⁹⁰ M. Bainczyk, *Folgen einer mangelnden Anpassung der polnischen Verfassung nach dem Vertrag vom Lissabon im Lichte des Urteils des polnischen Verfassungsgerichtshofes zum Beschluss des Europäischen Rates zur Änderung von Art. 136*, EuR 2017, nr 2, s. 306 i n.

fassungsrechts, beide Verfassungsgerichte nehmen am europäischen Verfassungsverbund teil; 2) das europäische Verfassungsrecht wird von Verfassungsgerichten aktiv mitgestaltet; 3) es kommt zwischen den Verfassungsgerichten zum Ideenaustausch; 4) die Verfestigung der EU-Mitgliedschaft erfordert Änderungen der verfassungsrechtlichen Grundlagen dieser Mitgliedschaft; 5) die Verfassungsänderungen sollten sowohl die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtes als auch Lösungen des Fremdrechts berücksichtigen.

Angesichts der oben formulierten Thesen werden folgende Ziele gesteckt: 1) die Feststellung der Modalitäten der EU-Mitgliedschaft anhand einer verfassungsrechtlichen Integrations- oder Limitationsklausel; 2) die Feststellung der Modalitäten anhand der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte; 3) die Untersuchung des Transfers verfassungsrechtlicher Ideen; 4) die Bestimmung von Rechtsprechungsreserven bei beiden Verfassungsgerichten (Diese Reserven werden als potentielle Entwicklungslinie verstanden, die von der Rechtsprechung des jeweilig anderen Verfassungsgerichts inspiriert werden können.); 5) der Vorschlag *de lege ferenda* für eine neue verfassungsrechtliche Grundlage der Mitgliedschaft Polens in der EU; 6) die kritische Beurteilung der Rolle der Verfassungsgerichte bei der Gestaltung der EU-Mitgliedschaft.

Die Forschungsannahmen und -ziele führten zur Annahme der positivrechtlichen Methode, welche die Analyse der Normativakte, die Ausarbeitung einer Konzeption zur Strukturalisierung des Normativen und die Formulierung des *de-lege-ferenda*-Vorschlags umfasst. Entsprechend werden einerseits Verfassungsvorschriften über die EWG-/EU-Mitgliedschaft und andererseits die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte zu dieser Frage analysiert. Diese Analyse ermöglicht sowohl die Feststellung von Modalitäten der EWG-/EU-Mitgliedschaft anhand der Verfassung, der Rechtsprechung und der Lehre, als auch die Definition der Verfassungsgerichtsrolle als Subjekte, die diese Modalitäten entwickeln. Folgerungen aus der Analyse werden bei der Ausarbeitung des *de-lege-ferenda*-Vorschlages berücksichtigt.

Die Methode spiegelt sich in der Struktur. Die Monographie umfasst folgende Kapiteln: I. Verfassungsrechtliche Grundlagen der EU-Mitgliedschaft der BRD und der Republik Polen, II. Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichts und des polnischen Verfassungsgerichtshofes zu Fragen der europäischen Integration, III. Der Grundsatz der Verfassungsidentität *sensu largo*, IV. Der Grundsatz der Integrationsfreundlichkeit, V. Der Schutz der Grundrechte, VI. Der Demokratie- und Volkssouveränitätsgrundsatz, VII. Der Rechtsstaatsgrundsatz, VIII. *De-lege-ferenda*-Vorschläge zur Änderung der Verfassung der Republik Polen in Bezug auf die EU-Mitgliedschaft, IX. Schlussfolgerungen, Tabellen- und Schemensverzeichnis, Literaturverzeichnis, Anhang. Ausgewählte Entscheidungen des BVerfG zu Fragen der europäischen Integration 1967–2014.

Die Monographie ist rechtsvergleichend. Daher gliedern sich die Kapitel wie folgt: 1) Analyse deutscher Vorschriften und der BVerfG-Rechtsprechung; 2) Analyse polnischer Vorschriften und der Rechtsprechung des polnischen Verfassungsgerichtshofes; 3) Zusammenfassung; 4) rechtsvergleichende Schlussfolgerungen. Das oben genannte Modell wird im III. und VII. Kapitel nicht beibehalten. Der III. Kapitel bezieht sich auf den sehr umfassenden Grundsatz der Verfassungsidentität, die nach der in der Monographie angenommenen Konzeption mehrere Rechtsfragen umfasst, u.a. das Verhältnis zwischen der Verfassung und dem Unionsrecht, die *ultra-vires*-Kontrolle oder die „Herren-der-Verträge“-Doktrin. In diesem Kapitel werden diese einzelnen Fragen separat verglichen und zusammengefasst. Demnach

werden am Ende des Kapitels eine verallgemeinerte Zusammenfassung dargestellt und allgemeine Schlussfolgerungen gezogen. Das oben genannte Modell konnte auch nicht im VIII. Kapitel beibehalten werden, weil dieses keinen rechtsvergleichenden Charakter hat.

Das I. Kapitel hat einen deskriptiven Charakter. Da die Rechtsgrundlagen der polnischen Mitgliedschaft in der EU schon eingehend in der polnischen Literatur analysiert wurden, werden sie nur synthetisch dargestellt. Demgegenüber werden die deutschen Verfassungsvorschriften umfassend besprochen. Da die verfassungsrechtliche Evolution von der Integrationsklausel aus Art. 24 Abs. 1 GG zur Limitationsklausel aus Art. 23 Abs. 1 GG aus der Perspektive eventueller Änderung der polnischen Verfassung wichtig und interessant ist, werden sowohl Art. 24 Abs. 1 GG als auch Art. 23 Abs. 1 GG besprochen.

Im II. Kapitel werden sowohl die verfassungsrechtliche Stellung der beiden Verfassungsgerichte als auch ihre ausgewählte Rechtsprechung zu Fragen der europäischen Integration (samt den ersten Vorabentscheidungsfragen) dargestellt.

Die Kapiteln III–VII bilden den Hauptteil der Monographie, in dem die Modalitäten der EU-Mitgliedschaft in der Rechtsprechung der beiden Verfassungsgerichte bestimmt werden. In den oben genannten Kapiteln werden sowohl die Modalitäten und die Migration von verfassungsrechtlichen Ideen analysiert als auch die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte verglichen, um die Rechtsprechungsreserven zu erörtern. Die Reihenfolge der besprochenen Grundsätze ergibt sich aus der Rechtsprechungsanalyse. Nur der Integrationsfreundlichkeitsgrundsatz bildet eine Ausnahme, weil der Grundsatz sich ganz am Ende, nach dem Rechtsstaatsprinzip, befinden sollte. Aus rechtspolitischen Gründen wird er jedoch nach dem Verfassungsidentitätsprinzip positioniert.

Im VIII. Kapitel wird der *de-lege-ferenda*-Vorschlag für eine Limitationsklausel in der polnischen Verfassung formuliert und im IX. Kapitel werden Schlussfolgerungen in Bezug auf die Rolle der Verfassungsgerichte in der Entwicklung der Modalitäten der EU-Mitgliedschaft gezogen. Es wird auch auf jene Grundsätze hingewiesen, die am stärksten bzw. wenigsten die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte zu Fragen der europäischen Integration beeinflusst haben.

2. Schlussfolgerungen. Die Rolle der Verfassungsgerichte bei der Entwicklung der Modalitäten der EU-Mitgliedschaft

Aufgrund der in der Monographie durchgeführten Analyse kann man den Titel des Buches von Z. Brodecki „Das Europa der Richter“¹⁴⁹¹ als „Das Europa der Verfassungsgerichte“ paraphrasieren, weil diese, zumindest das BVerfG und der polnische Verfassungsgerichtshof, aktiv die Modalitäten der Mitgliedschaft (weiter-)entwickeln. Diese Entwicklung verläuft nicht nur seitens der jeweiligen politischen Macht, sondern teilweise auch vom Verfassungstext autonom. Die Meinung von W.M. Góralski über die Rechtsprechungspraxis des BVerfG in den 70iger Jahren scheint weiterhin zuzutreffen. Seiner Meinung nach, sind die Überlegungen, in welchem Grad das BVerfG ein Rechtsprechungs- und inwiefern ein politisches Organ sei, zwecklos, weil dessen Befugnisse sich nicht eindeutig als judikativ oder politisch einordnen lassen. Das BVerfG ist ein Verfassungsorgan, das gleichrangig mit anderen Verfassungsorga-

¹⁴⁹¹ Z. Brodecki (Hrsg.), *Europa...*; Ts. auch Z. Brodecki, *Postscriptum...*, S. 633.

nen, organisatorisch und funktionell mit diesen verbunden ist. Die Gleichrangigkeit ist jedoch relativ und funktionell im Sinne „checks and balances“ zu verstehen¹⁴⁹².

Der Inhalt von Art. 24 Abs. 1 GG sowie des Art. 90 der polnischen Verfassung erlaubt den Verfassungsgerichten, autonom die Modalitäten der EU-Mitgliedschaft zu entwickeln. Die Einführung einer umfassenden Limitationsklausel ins GG, die teilweise die bisherige BVerfG-Rechtsprechung zu Fragen der europäischen Integration kodifizierte, änderte daran nichts. Das BVerfG, ähnlich wie das polnische Verfassungsgericht, begreift sich weiterhin als jene Instanz, die sich das letzte Wort in Fragen der europäischen Integration vorbehält. P. Tuleja, polnischer Verfassungsrichter, weist darauf hin, wie wichtig es sei, zwischen Gericht und Verfassungsorgan zu balancieren. Dazu gehöre die adäquate Anwendung von *judicial self-restraint*¹⁴⁹³. Die beiden Gerichte übten jedoch *judicial self-restraint* in Fragen der europäischen Integration eher ungern und erfolglos aus. Die beiden Verfassungsgerichte entschieden sich für den aktiven Schutz der staatlichen Souveränität – das BVerfG mittels der ausgedehnten Verfassungsidentität, der polnische Verfassungsgerichtshof primär durch das Überordnungsprinzip der Verfassung (Art. 8 Abs. 1 der polnischen Verfassung) bzw., seit der Lissabon-Entscheidung, auch mittels der Verfassungsidentität. Die beiden Verfassungsgerichte entwickelten diverse Maßnahmen zur Unterstützung der Souveränität, die vom polnischen Verfassungsgerichtshof teilweise vom BVerfG „geliehen“ wurden, was das Beispiel der Verfassungsidentität zeigt.

2009 beschrieb K. Wojtyczek die neuen Funktionen des Verfassungsgerichtshofes nach dem Beitritt Polens zur EU: 1) Den Einfluss auf das Integrationstempo durch eine Entscheidung für die unionsfreundliche Verfassungskonstruktion, eine Entscheidung über die Verfassungswidrigkeit eines Rechtsaktes oder durch die Feststellung der Verfassungsmäßigkeit unter solchen Bedingungen, die in der Zukunft den Integrationsprozess erschweren können; 2) Die Anpassung der polnischen Verfassung an Bedingungen des Integrationsprozesses mittels einer – mehr oder weniger – kreativen Verfassungskonstruktion; 3) die Feststellung der Gefährdung oder der Verletzung eines grundlegenden Verfassungswertes¹⁴⁹⁴. Die Analyse der Rechtsprechung weist darauf hin, dass der Verfassungsgerichtshof vorrangig die 1. und 2. Funktion ausübe. Dabei entwickelte er vor allem die Modalitäten der EU-Mitgliedschaft in Form von „ja, aber“-Entscheidungen. Der polnische Verfassungsgerichtshof entschied über die Verfassungsmäßigkeit eines Rechtsaktes, der mit der EU-Mitgliedschaft verbunden war, aber gleichzeitig stellte er Voraussetzungen fest, denen diese Mitgliedschaft entsprechen sollte. Bezüglich dieser Entwicklung und den oben genannten (insbesondere der 3.) Funktionen des Verfassungsgerichtshofes stellen sich folgende Fragen: Wäre die Änderung der Integrationsklausel, die eine Transformation, wenn eben eine Deformation in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes erfuhr, notwendig und was für einen Inhalt sollte diese Klausel haben, um die Integrations- mit der Abwehrfunktion der Verfassungsgerichte auszugleichen?

Zu Recht weist T.T. Konciewicz darauf hin, dass derzeit eine Evolution des Machtteilungsprinzips stattfindet, das immer häufiger permeabil wird, weil Richter ebenso oft einen Dialog mit dem Gesetzgeber führen. Diese Evolution ist u.a. deswegen problematisch, weil

¹⁴⁹² W.M. Góralski, *Wykładnia ustaw...*, S. 49.

¹⁴⁹³ Vgl. P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji...*, S. 183 f.

¹⁴⁹⁴ K. Wojtyczek, *Trybunał Konstytucyjny w europejskim systemie...*, S. 191 f.

Richter ein Gebiet betreten, das vorher für den politischen Gesetzgeber reserviert war. Dabei wurden die Grenzen dieses Gebiets nie eindeutig definiert¹⁴⁹⁵. M. Zubik, ein Verfassungsrichter, wies zwar darauf hin, dass eine Redefinition der Verfassungsbegriffe ein „Update“ der Verfassung ermögliche, aber diese Aktualisierung eine Grenze habe. Wenn diese Grenze überschritten werden sollte, dann kommt es zur Willkür der Verfassungsorgane. Eine solche Gefahr ist wegen des Generalcharakters ihrer Vorschriften größer bei der Verfassungsauslegung als bei anderen Rechtsakten¹⁴⁹⁶.

Mit Sicherheit wird die Interpretationsfreiheit durch die Festlegung der Modalitäten der EU-Mitgliedschaft in einer Verfassungsvorschrift eingegrenzt. Im Fall einer solchen Novellierung behält das polnische Verfassungsgericht, genauso wie das BVerfG, jedoch die Interpretationsfreiheit, weil diese Modalitäten als verfassungsrechtliche Grundsätze gefasst werden, die flexibel ausgelegt werden können.

3. Starke und schwache verfassungsrechtliche Grundsätze in der Rechtsprechung des BVerfG und des VerfGH zu Fragen der europäischen Integration

Das BVerfG und der VerfGH spielen eine aktive Rolle bei der Entwicklung von Modalitäten der EU-Mitgliedschaft. Anhand der Rechtsprechungsanalyse kann man folgende verfassungsrechtliche Voraussetzungen für den Integrationsprozess unterscheiden: den Verfassungsidentitätsgrundsatz *sensu largo*, der sowohl die Verfassungsidentität *sensu stricto* als auch andere Rechtsinstitute zum Schutz der Souveränität umfasst; den Integrationsfreundlichkeitsgrundsatz; den Schutz der Grundrechte; den Demokratiegrundsatz und den Rechtsstaatsgrundsatz. Die oben genannten Grundsätze beeinflussen jedoch die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte nicht im gleichen Maß. Sie unterscheiden sich in starke Grundsätze, auf denen Entscheidungen aufgebaut werden, und in schwache Grundsätze, die nur in Begründungen erwähnt werden.

Tabela 16. Der Vergleich von Modalitäten der EU-Mitgliedschaft – die starken und schwachen Grundsätzen in der Rechtsprechung des BVerfG und des VerfGH

	BVerfG	VerfGH	Bemerkungen
1. Der Verfassungsidentitätsgrundsatz	Stark	Stark	Eine Weiterentwicklung dieses Grundsatzes ist auf der jetzigen Integrationsstufe nicht erforderlich.
2. Der Integrationsfreundlichkeitsgrundsatz	Schwach	Schwach	Bisher war dieser Grundsatz intensiver in der Rechtsprechung des VerfGH anwesend. Aber sowohl für das BVerfG als auch für den VerfGH gehört er zu Rechtsprechungsreserven.
3. Der Schutz der Grundrechte	Stark	?	Es scheint, dass der VerfGH eine Rechtsprechungslinie in Bezug auf die EU-Mitgliedschaft erst beginnt, deren Entwicklung aber nur im Fall der Gefährdung der fundamentalen Verfassungswerte, z.B. des Rechts auf Leben erforderlich ist.

¹⁴⁹⁵ T.T. Koncewicz, *Aksjologia...*, S. 309; vgl. P. Tuleja, *Czy ewolucja ustrojowa Trybunatu...*, S. 352.

¹⁴⁹⁶ M. Zubik, *Projekt ustawy o zmianie Konstytucji...*, S. 9 ff.

	BVerfG	VerfGH	Bemerkungen
4. Der Demokratiegrundsatz und der Volkssouveränitätsgrundsatz	Stark	Schwach. Der VerfGH hat bisher keine verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Teilnahme der polnischen Verfassungsorganen an EU-Entscheidungsprozessen formuliert.	Es gibt einen gravierenden Unterschied zwischen der Rechtsprechung des BVerfG und des VerfGH. Der letzte verfügt über eine wesentliche Reserve in der Entwicklung des Volkssouveränitätsgrundsatzes in Bezug auf die EU-Mitgliedschaft.
5. Der Rechtsstaatsgrundsatz	Schwach	Schwach	Bei beiden Verfassungsgerichten besteht eine Reserve, die zukünftig in Bezug auf den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ausgeschöpft werden könnte.

Źródło: Quelle: eigene Anfertigung.

Ad 1. Der Grundsatz der Verfassungsidentität ist in der Monographie bewusst weit gefasst, um alle Bestandteile der Rechtsprechung des BVerfG und des VerfGH zum Schutz der Verfassung und der Souveränität einzuschließen. Anhand der durchgeführten Analyse hat dieses Prinzip eine grundsätzliche Bedeutung in der Rechtsprechung der beiden Verfassungsgerichte und umfasst sehr präzise gefasste Voraussetzungen für den Integrationsprozess beider Staaten. Es bestehen jedoch gravierende Unterschiede in der Rechtsprechung des BVerfG und des VerfGH. Das BVerfG entwickelt diesen Grundsatz seit den 70iger Jahren in Anlehnung an der umgedeuteten Ewigkeitsgarantie aus Art. 79 Abs. 3 GG und an der seit der Weimarer Verfassung bestehenden Lehre. Dagegen wurde dieser Grundsatz erst im Jahre 2010 in die Rechtsprechung des VerfGH eingeführt. In der polnischen Verfassung gibt es keine Vorschrift, auf der dieser Grundsatz direkt aufgebaut werden könnte. In der Lehre weist man auf Art. 4 Abs. 2 EUV, die Rechtsprechung des EuGH oder auf das Fremdenrecht, u.a. deutsches Recht hin.

In der Rechtsprechung des VerfGH spielten der Grundsatz der Überordnung der Verfassung aus Art. 8 Abs. 1 der polnischen Verfassung und der Souveränitätsgrundsatz bisher jene Rolle, die man mit der Verfassungsidentität im deutschen Verfassungsrecht vergleichen könnte. Der Überordnungsgrundsatz prägte die verfassungsrechtlichen Beziehungen zwischen der Republik Polen und der EU schon in der Entscheidung von 2005 zum Beitrittsvertrag. Diese Rechtsprechungslinie wurde in weiteren Entscheidungen zu Fragen der europäischen Integration entwickelt und gefestigt. Im Vergleich zur Rechtsprechung des BVerfG wurde auch der Souveränitätsbegriff in Entscheidungen des VerfGH präsenter. Es scheint aber, dass die Souveränitätsfrage seit der Lissabon-Entscheidung auch kein Tabu in der Rechtsprechung des BVerfG mehr ist.

Das BVerfG entwickelte eine Reihe von ergänzenden Rechtsinstituten zum Schutz der Verfassungsidentität, u.a.: die „Herren-der-Verträge“-Doktrin, die *ultra-vires*-Kontrolle, die Qualifizierung der EU als Staatenverbund. Anhand der Analyse wurde festgestellt, dass diese Rechtsinstitute auch in der Rechtsprechung des VerfGH Anwendung fanden; jedoch

mit verschiedener Intensität, z.B. gibt es die *ultra-vires*-Kontrolle erst in Ansätzen und der Begriff des Staatenverbundes wurde gar nicht angewandt.

Zweifellos ist der zu intensive Schutz der Verfassungsidentität und der Souveränität, der den eventuellen Gefahren des Integrationsprozesses nicht entspricht, ein gemeinsames Merkmal der Rechtsprechung beider Verfassungsgerichte.

Ad 2. Der Grundsatz der Integrationsfreundlichkeit befindet sich sowohl in der Rechtsprechung des BVerfG als auch des VerfGH *in statu nascendi* und gehört zu deren Rechtsprechungsreserven. Im Fall des VerfGH fand dieser Grundsatz jedoch noch vor dem formellen Beitritt zur EU, als Gebot der gemeinschaftsrechtsfreundlichen Auslegung, Anwendung und wird im Allgemeinen besser entwickelt, als in der deutschen Rechtsprechung. In der Beitrittsvertrag-Entscheidung entschied sich der VerfGH zwar für den Grundsatz der Überordnung der Verfassung (Art. 8 Abs. 1 der polnischen Verfassung), betonte aber die Öffnung des polnischen Rechtssystems für das Gemeinschafts- und Unionsrecht auf Basis des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Völkerrechtsfreundlichkeit (Art. 9 der polnischen Verfassung). In weiteren Entscheidungen wurde der Grundsatz vor allem als verfassungsrechtliches Gebot der unionsrechtsfreundlichen Auslegung entwickelt. Er diene aber auch dazu, das Inkrafttreten eines Urteils erst nach 18 Monaten, in dem der VerfGH die Implementation des europäischen Haftbefehls für nicht verfassungsmäßig erkannte, zu begründen. Hier ist jedoch darauf hinzuweisen, dass dieses Gebot einerseits durch den Überordnungsgrundsatz der Verfassung beschränkt ist und andererseits die gegenseitig freundliche Auslegung, nach der Meinung des VerfGH, auch vom EuGH betrieben werden sollte.

Die Nutzung der Integrationsfreundlichkeitsreserven von beiden Verfassungsgerichten würde dazu dienen, einerseits den zum heutigen Integrationsstand inadäquaten Souveränitätsschutz auszubalancieren, vor allem aber Polen zu ermöglichen, die verfassungsrechtlich gebotene Arbeitsweise der Verfassungsorgane an unionsrechtliche Entscheidungsprozesse anzupassen. Im Fall Polens sollte der Grundsatz aber nicht als bedingungslose Zustimmung für das Unionsrecht verstanden werden, sondern als ein Grundsatz, der ermöglicht, die Verfassung von 1997 an die gegenwärtigen Herausforderungen der europäischen Kooperation anzupassen, um sowohl das Staatsinteresse effektiv durchzusetzen, als auch mit europäischen Partnern ein gemeineuropäisches Interesse auszuarbeiten.

Bereits 2008 wies J. Barcz treffend darauf hin, die EU-Mitgliedschaft erfordere, dass Mitentscheidungsrechte aus dem primären Unionsrecht effektiv ausgeübt werden. Dies führt aber zu gewissen Korrekturen des politischen Staatssystems im Rahmen der geltenden polnischen Verfassung, die bisher in Bezug auf die EU-Mitgliedschaft nicht geändert wurde. Die Effektivität in EU-Angelegenheiten sollte sowohl auf der Regierungsebene als auch im Parlament gesteigert bzw. die Kontrolle des Entscheidungsprozesses im Verhältnis zwischen der Regierung und dem Sejm verstärkt werden. Dabei sollten beide Verfassungsorgane nach der vollen Verwirklichung der Marktfreiheiten, des Bewegungs- und Aufenthaltsrechts streben¹⁴⁹⁷.

Es scheint aber, dass die oben genannten Fragen nicht ausreichend vom VerfGH berücksichtigt wurden. Der Volkssouveränitätsgrundsatz, der Machtteilungsgrundsatz und der Grundsatz der Kooperation zwischen den Verfassungsorganen in EU-Angelegenheiten

¹⁴⁹⁷ J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach...* S. 66 ff.

wurden nur ansatzweise angesprochen. Anders gesagt gab der VerfGH bisher keine umfassende Antwort auf die Frage, wie Polen in der EU mitwirken sollte, um, bei Beibehaltung der verfassungsrechtlichen Grundsätze, seine Staatsinteressen effektiv zu verwirklichen. In Arbeiten an einer neuen Integrationsklausel sollte dies berücksichtigt werden.

Ad 3. Der Schutz der Grundrechte zählt zu starken Grundsätzen in der Rechtsprechung des BVerfG. Wenn man seine Rezeption, sowohl im vertikalen Aspekt (die Rechtsprechung des EuGH), als auch im horizontalen Aspekt (jene der anderen Verfassungsgerichte), im europäischen Verfassungsrecht berücksichtigt, hat der Grundsatz eine historische Bedeutung.

Die Rechtsprechung des VerfGH ist im Vergleich bescheiden, jedoch kann das Urteil, in dem der VerfGH die Kontrolle der EU-Verordnung aufgrund einer Verfassungsbeschwerde zuließ, ein neues Kapitel öffnen¹⁴⁹⁸. Es ist jedoch fraglich, ob eine solche Entwicklung überhaupt geboten ist. Der VerfGH beruft sich dabei auf die BVerfG-Rechtsprechung, u.a. auf die *Solange-II*- und *Bananenmarkt*-Entscheidung. Es scheint aber, dass eine solche Bezugnahme, wegen der Entwicklung des Unionsrechts, keinen rechtlichen, sondern nur einen politischen Sinn hat. Die Rechtsprechungsreserven könnten eventuell genutzt werden, wenn es zu gravierenden axiologischen Unterschieden zwischen dem Unions- und dem polnischen Verfassungsrecht käme.

Ad 4. Der Demokratiegrundsatz ist seit der Maastricht-Entscheidung des BVerfG eine Hauptquelle für die Modalitäten der EU-Mitgliedschaft. Zahlreiche Entscheidungen über die Maßnahmen zur Stabilisation der Eurozone dürfen jedoch nicht nur als Hindernisse für diese Mitgliedschaft eingestuft werden. Zwar beschäftigt sich das BVerfG ausschließlich mit dem inneren Aspekt des Demokratieprinzips, aber es wies auf wichtige Konsequenzen der Verstärkung der intergouvernementalen Methode bei der Krisenbewältigung hin – nämlich die weitere Beschränkung der Parlamentsrechte zugunsten der vollziehenden Gewalt. Diese Frage wurde im VerfGH nicht in Erwägung gezogen, obwohl die Entscheidung zum Vertrag von Lissabon schon die Chance schuf, eine Stellung zum Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative in EU-Angelegenheiten einzunehmen. Demnach bleibt allerdings der Demokratiegrundsatz weiterhin die wichtigste Rechtsprechungsreserve des polnischen Verfassungsgerichtshofes.

Ad 5. Bisher spielte der Grundsatz der Rechtstaatlichkeit, obwohl dieser eine grundlegende Bedeutung sowohl für den modernen Staat, als auch für eine supranationale Organisation hat, nur eine sehr beschränkte Rolle als Quelle für Modalitäten der EU-Mitgliedschaft. Die EU-Aktivität im Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts könnte ein Anknüpfungspunkt für so eine Grundsatzentwicklung sein.

4. Der *de-lege-ferenda*-Vorschlag für die Limitationsklausel

Angesichts der gestaltenden Rolle des VerfGH und seiner Verfassungsauslegung, infolge deren die Integrationsklausel in eine Limitationsklausel transformiert wurde, scheint es geboten, die Modalitäten der EU-Mitgliedschaft in der Verfassung von 1997 präziser festzulegen. Dies bedeutet jedoch keine Kodifizierung der vom VerfGH geschaffenen Integrationsvoraussetzungen. Dabei sollte auf gewisse Parallelen zur Rechtslage in der BRD

¹⁴⁹⁸ M. Bainczyk, *Konstytucyjna zasada poszanowania praw człowieka...*, s. 77 i n.

hingewiesen werden: 1) die Einführung einer Integrationsklausel in Art. 24 Abs. 1 GG; 2) die Festlegung von Modalitäten der EWG-Mitgliedschaft vom BVerfG; 3) die Kodifizierung der Modalitäten in der Limitationsklausel aus dem Art. 23 Abs. 1 GG; 4) die *judicial activism* des BVerfG, das weiterhin die Modalitäten der EU-Mitgliedschaft entwickelt. Man sollte bei der Vorbereitung der neuen Klausel auch diese Rolle des VerfGH berücksichtigen.

Nach der Analyse der deutschen Klauseln, der Rechtsprechung des BVerfG und des VerfGH, der Lehre in beiden Staaten und der bisherigen Änderungsvorschläge, wird folgender Vorschlag für die neue Limitationsklausel in der polnischen Verfassung von 1997 unterbreitet.

Kapitel IIa Die Mitgliedschaft der Republik Polen in der Europäischen Union

Art. 86a. 1. Die Mitgliedschaft der Republik Polen in der Europäischen Union verletzt weder den Souveränitätsgrundsatz, noch den Schutz von verfassungsrechtlichen Freiheiten und Menschenrechten oder den Volkssouveränitätsgrundsatz.

2. Die Kompetenzen der Organe der öffentlichen Gewalt dürfen an die Europäischen Union in bestimmten Angelegenheiten übertragen werden. Die Zustimmung für die Übertragung erfolgt in einem Gesetz. Das Gesetz wird vom Sejm mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Abgeordnetenzahl und vom Senat mit der Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Zahl der Senatoren angenommen.

3. Die Zustimmung für die Übertragung von Kompetenzen kann auch in einer Volksabstimmung gemäß Art. 125 beschlossen werden.

4. Ein Beschluss über jene Form, in welcher die Zustimmung geäußert wird, wird vom Sejm mit absoluter Mehrheit der Stimmen in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Abgeordnetenzahl angenommen.

5. Die Zustimmung für eine Änderung der Funktionsweise der Europäischen Union, welche die Anwendung der in Absatz 1 genannten Grundsätze wesentlich beeinflusst, jedoch keine Übertragung von Kompetenzen darstellt, erfolgt in einem Gesetz. Das Gesetz wird vom Sejm und vom Senat mit absoluter Mehrheit in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Abgeordnetenzahl beschlossen.

6. Die Zustimmung für eine andere als in Absatz 2 und 4 genannte Änderung erfolgt in einem Gesetz, das vom Sejm und Senat mit einfacher Mehrheit beschlossen wird.

7. Die Zustimmung für den Austritt aus der Europäischen Union erfolgt in einem Verfahren nach Absatz 2 oder Absatz 3.

Art. 86b. 1. Die Organe der öffentlichen Gewalt wirken unter der Beachtung des Grundsatzes der Integrationsfreundlichkeit in den mit der Mitgliedschaft der Republik Polen in der Europäischen Union verbundenen Angelegenheiten zusammen.

2. Der Ministerrat ist zuständig für die mit der Mitgliedschaft der Republik Polen in der Europäischen Union verbundenen Angelegenheiten.

3. Der Sejm und der Senat wirken in der Beschlussfassung über die mit der Mitgliedschaft der Republik Polen in der Europäischen Union verbundenen Angelegenheiten mit. Der Ministerrat ist verpflichtet den Sejm und den Senat unverzüglich und umfassend über die mit der Mitgliedschaft der Republik Polen in der Europäischen Union verbundenen Angelegenheiten zu unterrichten.

4. Der Ministerrat ermöglicht dem Sejm und dem Senat eine Stellungnahme zu den mit der Mitgliedschaft der Republik Polen in der Europäischen Union verbundenen Rechtsakten, bevor eine Stellungnahme der Republik Polen in der Europäischen Union erfolgt. Die Stellungnahmen des Sejms und des Senats werden in Verhandlungen vom Ministerrat berücksichtigt.

5. Die Grundsätze und das Verfahren, in dem Mitwirkungsrechte des Sejms und des Senats in den mit der Mitgliedschaft der Republik Polen in der Europäischen Union verbundenen Angelegenheiten verwirklicht werden, werden in einem Gesetz bestimmt.

Die wichtigsten Merkmalen der Klauseln können wie folgt zusammengefasst werden: 1) die Vorschrift befindet sich im neuen Verfassungskapitel IIa unter dem Titel „Die Mitgliedschaft in der Europäischen Union“ und sollte Bestandteil einer umfassenden Verfassungsänderung sein, im Rahmen derer auch andere Integrationsaspekte z.B. das Wahlrechte der EU-Bürger mitberücksichtigt würde; 2) die bisherige Integrationsklausel wird in eine Limitationsklausel umgestaltet; 3) die Limitationsklausel umfasst keine Struktursicherungsklausel, welche – nach Erwägung der BVerfG-Rechtsprechung – unwirksam zu sein scheint. Geschützt werden die anhand der Rechtsprechungsanalyse ausgewählten Verfassungsgrundsätze: der Souveränitätsgrundsatz, der Schutz der verfassungsrechtlichen Freiheiten, die Menschenrechte sowie der Grundsatz der Volkssouveränität. Die Klausel umfasst nicht der Verfassungsidentität, weil dieses Rechtsinstitut aufgrund der geltenden polnischen Verfassung nur schwer zu begründen ist; 4) Der Schutzaspekt der neuen Limitationsklausel wird durch die Einführung des Integrationsfreundlichkeitsgrundsatzes ausgeglichen; 5) In einer separaten Vorschrift wird der Volkssouveränitätsgrundsatz entwickelt, dessen wichtigster Bestandteil das Mitentscheidungsrecht des Sejms und des Senats in EU-Angelegenheiten ist; 6) Gleichzeitig wird der Regierung die Führung der EU-Politik *expressis verbis* anvertraut.

Spis tabel i schematów

Tabela 1. Zestawienie treści klauzuli gwarancji ustrojowych i klauzuli wieczystej	81
Tabela 2. Zestawienie przepisów UZ i Konstytucji RP dotyczących warunków członkostwa państwa w UE	101
Tabela 3. Zestawienie liczby spraw wpływających do FTK w poszczególnych typach postępowań, w latach 2000–2011	107
Tabela 4. Zestawienie orzeczeń FTK w sprawach związanych z integracją europejską, omówionych w monografii	115
Tabela 5. Zestawienie orzeczeń TK w sprawach związanych z integracją europejską, omówionych w monografii	127
Tabela 6. Ramy czasowe stosowania przez FTK i TK zasady poszanowania tożsamości konstytucyjnej i zasady suwerenności.....	183
Tabela 7. Porównanie zasady poszanowania tożsamości konstytucyjnej w orzecznictwie FTK i TK.....	259
Tabela 8. Porównanie zasady przychylności wobec integracji europejskiej w orzecznictwie FTK i TK.....	289
Tabela 9. Przykłady zastosowania zasady przychylności wobec integracji europejskiej przez TK i FTK.....	290
Tabela 10. Porównanie zasady poszanowania praw podstawowych w orzecznictwie FTK i TK	315
Tabela 11. Porównanie zasady demokracji i zasady suwerenności Narodu w orzecznictwie FTK i TK.....	371
Tabela 12. Zmiany heteronomiczne i autonomiczne Konstytucji sygnalizowane przez TK.....	387
Tabela 13. Porównanie wybranych elementów klauzuli limitacyjnej oraz przepisów dotyczących funkcjonowania organów władzy publicznej w procesie integracji europejskiej: w projekcie eksperckim oraz projekcie sejmowym nowelizacji Konstytucji RP.	395
Tabela 14. Porównanie wybranych elementów klauzuli limitacyjnej oraz przepisów dotyczących funkcjonowania organów władzy publicznej w procesie integracji europejskiej: w projekcie eksperckim, projekcie sejmowym i projekcie de lege ferenda.....	423
Tabela 15. Porównanie warunków członkostwa w UE – zasady słabe i mocne w orzecznictwie FTK i TK.....	429
Tabela 16. Der Vergleich von Modalitäten der EU-Mitgliedschaft – die starken und schwachen Grundsätzen in der Rechtsprechung des BVerfG und des VerfG	439

Schemat 1. Zakres zasady poszanowania tożsamości konstytucyjnej przyjęty w monografii	140
Schemat 2. Kryteria kontroli zgodności z UZ ustawy wyrażającej zgode na związanie się Traktatem z Lizbony, zastosowane przez FTK	184
Schemat 3. Kryteria kontroli zgodności z UZ ustawy wyrażającej zgode na związanie się przez RFN Traktatem z Lizbony pod kątem zachowania przez to państwo suwerenności	185
Schemat 4. Powiązania treściowe w ramach proponowanej klauzuli limitacyjnej	402
Schemat 5. Tryby wyrażania zgody na zmiany w podstawach traktatowych UE w proponowanej klauzuli limitacyjnej	412

Bibliografia

- Adamski D., *Dialog konstytucyjny buntem podszyty: komentarz do postanowienia Bundesverfassungsgericht*, EPS 2014, nr 8
- Arnauld v. A., *Erster Teil: Historisch – systematischer Kontext. 2. Abschnitt: Parlamentarismus und Föderalismus in der EU*, [w:] red. A. v. Arnauld, U. Hufeld, *Systematischer Kommentar zu den Lissabon Begleitgesetzen*, Baden-Baden 2011
- Arnold R., *Begriff und Entwicklung des Europäischen Verfassungsrechts*, [w:] red. M.-E. Geis, D. Lorenz, *Staat, Kirche, Verwaltung: Festschrift für Hartmut Maurer zum 70. Geburtstag*, Monachium 2001
- Aust A., *Handbook of international law*, Cambridge 2010
- Badura P., *Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur in den internationalen Gemeinschaften*, VVDStRL 1966, nr 23
- Badura P., *Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*, Monachium 1986
- Badura P., *Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*, Monachium 2012
- Baer S., *Verfassungsvergleichung und reflexive Methode: Interkulturelle und intersubjektive Kompetenz*, ZaöRV 2004, tom 64
- Bainczyk M., *Aspekty polityczno-prawne prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej. Między metodą wspólnotową a międzyrządową. W kierunku metody unijnej?* „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2012, nr 2
- Bainczyk M., *Das Ratifizierungsverfahren des Vertrages von Lissabon in Polen*, EuR 2009, nr 1
- Bainczyk M., *Die erste Vorabentscheidungsfrage des polnischen Verfassungsgerichtshofs an den EuGH*, EuR 2017, nr 1
- Bainczyk M., *Die Öffnung der Verfassung der Republik Polen für den Europäischen Haftbefehl*, EuR 2008, nr 2
- Bainczyk M., *Folgen einer mangelnden Anpassung der polnischen Verfassung nach dem Vertrag vom Lissabon im Lichte des Urteils des polnischen Verfassungsgerichtshofes zum Beschluss des Europäischen Rates zur Änderung von Art. 136*, EuR 2017, nr 2
- Bainczyk M., Ernst U., *Kompetenzstreit zwischen Staats- und Regierungschef über die Vertretung im Europäischen Rat – Anmerkung zum Beschluss des polnischen Verfassungsgerichtshofs vom 20. Mai 2009*, Kpt 2/08, EuR 2010, nr 3
- Bainczyk M., *Konstytucyjna zasada poszanowania praw człowieka w procesie integracji europejskiej – od wspólnoty do zbieżności aksjologicznej*, [w:] red. L. Leszczenko, J. Szablicka-Żak, *Wybrane problemy ochrony praw człowieka w Polsce*, Wrocław 2016

- Bainczyk M., *Konstytucyjno-prawne problemy otwarcia krajowego porządku prawnego na prawo unijne na przykładzie wyroku Trybunału Konstytucyjnego i Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w Karlsruhe w sprawie europejskiego nakazu aresztowania*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2008, nr 2
- Bainczyk M., *Ochrona przyrodzonej godności człowieka a ustawy „antyterrorystyczne” na przykładzie wyroków FTK i TK w sprawie zestrzelenia samolotów typu renegade*, „Państwo i Społeczeństwo” 2008, nr 3
- Bainczyk M., *Odwolania do prawa obcego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w sprawach związanych z integracją europejską*, [w:] red. A. Wudarski, *Polska komparatystyka prawa. Prawo obce w doktrynie prawa polskiego*, Warszawa 2016
- Bainczyk M., *Pomiędzy otwartością a kontrolą ultra vires – orzeczenie niemieckiego Bundesverfassungsgericht dotyczące skutków wyroku TS w sprawie Mangold II*, EPS 2013 nr 5
- Bainczyk M., *Problemy hybrydowej oceny aktów unijnego prawa pochodnego w świetle wyroku niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 21.06.2016 r. w sprawie decyzji OMT*, EPS 2017, nr 11
- Bainczyk M., *Standard ochrony praw podstawowych w orzecznictwie sądów europejskich*, [w:] red. B. Bednarczyk, M. Lasoń, *Społeczne, gospodarcze i polityczne relacje we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, Kraków 2007
- Bainczyk M., *Stosowanie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności przez organy władzy publicznej Republiki Federalnej Niemiec. Studium przypadku*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2013, nr 2
- Bainczyk M., *Wybrane aspekty nowelizacji prawnych podstaw członkostwa Polski w Unii Europejskiej – uwagi na tle wyroków polskiego i niemieckiego trybunału konstytucyjnego w sprawie aktów normatywnych stabilizujących strefę euro*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2014, nr 1
- Bainczyk M., *Wybrane aspekty prawno-konstytucyjne procedury ratyfikacji Traktatu z Lizbony*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2009, nr 2
- Bainczyk M., *Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego Niemiec w sprawie wspólnej organizacji rynku bananów*, EPS 2012, nr 9
- Bainczyk M., *Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 7.09.2011 r. w sprawie pomocy dla Grecji*, EPS 2011, nr 12
- Bainczyk M., *Wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 18.03.2014 r. w sprawie zgodności aktów prawnych, związanych ze stabilizacją strefy euro, z Ustawą Zasadniczą RFN*, EPS 2014, nr 7
- Bainczyk M., *Wyrok niemieckiego Bundesverfassungsgericht z 12.09.2012 r. w sprawie zastosowania środka tymczasowego w odniesieniu do traktatów mających na celu stabilizację sytuacji finansowej w państwach strefy euro*, EPS 2012, nr 12
- Bainczyk M., *Verfahren der gegenseitigen Anerkennung im gemeinschaftlichen Genehmigungssystem für Arzneimittel*, Heidelberg 2004
- Bainczyk M., *Zasada demokracji jako źródło warunków uczestnictwa Republiki Federalnej Niemiec w sprawie Traktatu z Lizbony (cz. I)*, EPS 2013, nr 8
- Bainczyk M., *Zasada demokracji jako źródło warunków uczestnictwa Republiki Federalnej Niemiec w sprawie Traktatu z Lizbony (cz. II)*, EPS 2013, nr 9
- Bainczyk M., *Zasada państwa prawnego jako ograniczenie w przenoszeniu uprawnień władczych Republiki Federalnej Niemiec w ramach integracji europejskiej*, [w:] red. M. Grzybowski, P. Tułaja, *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne. Studia konstytucyjne*, tom 1, Kraków 2014

- Balicki R., *Rozdział europejski w polskiej Konstytucji – rzecz o niezrealizowanym kompromisie konstytucyjnym z 2011 r.*, [w:] red. S. Dudzik, N. Półtorak, *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, Warszawa 2013
- Banaszkiewicz B., *Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, EPS 2005, nr 12
- Barcz J., *Akt integracyjny Polski z Unią Europejską w świetle Konstytucji RP*, PiP 1998, nr 4
- Barcz J., *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a Konstytucja z 1997 r.*, [w:] red. J. Barcz, *Czy zmieniać Konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2002
- Barcz J., *Glosy do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11.5.2005 r. (zgodność Traktatu akcesyjnego z Konstytucją RP) K 18/04. Glosa nr 1*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 4
- Barcz J., *Główne kierunki reformy ustrojowej post-lizbońskiej Unii Europejskiej*, Piaseczno 2015, książka dostępna w internecie na stronie: www.janbarcz.republika.pl
- Barcz J., *Konstytucja RP a przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Zakres pożądanych zmian*, Warszawa 2002
- Barcz J., *Konstytucyjnoprawne problemy stosowania prawa Unii Europejskiej w Polsce w świetle dotychczasowych doświadczeń państw członkowskich*, [w:] red. M. Kruk, *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, Warszawa 1997
- Barcz J., *Między konstytucją a ponadnarodowością: opcja integracyjna konstytucji RFN*, Warszawa 1990
- Barcz J., *Opcja integracyjna RFN. Wybrane problemy interpretacji artykułu 24 ust. 1 UZ RFN*, Warszawa 1989
- Barcz J., *Orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego wobec reformy strefy euro. Studium prawnoporównawcze*, Warszawa 2014
- Barcz J., *Pojęcie suwerenności w świetle współzależności między sferą ponadnarodową i państwową*, [w:] red. J. Kranz, *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Warszawa 2006
- Barcz J., *Stosowanie prawa Wspólnot Zachodnioeuropejskich w państwach członkowskich. Problemy konstytucyjno-prawne*, Warszawa 1991
- Barcz J., *System prawny RFN wobec norm prawa międzynarodowego*, Warszawa 1986
- Barcz J., *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012
- Barcz J., *Udział Polski w konferencji 2+4. Aspekty prawne i proceduralne*, Warszawa 1994
- Barcz J., *Unia Europejska na rozstajach. Dynamika i główne kierunki rozwoju reformy ustrojowej*, Warszawa 2008
- Barcz J., *W sprawie niektórych przesłanek stosowania art. 90 Konstytucji w świetle procedury ratyfikacji Traktatu o Unii Fiskalnej*, [w:] red. M. Grzybowski, P. Tuleja, *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne. Studia konstytucyjne*, tom 1, Kraków 2014
- Barcz J., *Wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 marca 2014 r. Koniec sporu o konstytucyjność reformy strefy euro*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 5
- Barcz J., *Wybrane problemy związane z wyrokiem niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 30.06.2009 r. na temat zgodności Traktatu z Lizbony z Ustawą Zasadniczą*, EPS 2009, nr 9
- Barcz J., *Wyzwania stojące przed Sejmem RP w związku z członkostwem Polski w UE*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2
- Barcz J., *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w świetle postanowień Konstytucji RP z 1997 r.*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 2

- Barcz J., Kranz J., *Powierzenie kompetencji na rzecz Unii Europejskiej a traktat o europejskim mechanizmie stabilności i traktat o unii fiskalnej. Uwagi w świetle orzecznictwa Federalnego Trybunału Konstytucyjnego i wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie C-370/12*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 4
- Becker A.C., *Vereinbarkeit des Vertrages über eine Verfassung für Europa mit der spanischen Verfassung*, EuR 2005, nr 3
- Becker A.C., *Vorrang versus Vorherrschaft – Anmerkung zum Urteil des spanischen Tribunal Constitucional DTC 1/2004*, EuR 2005, nr 3
- Bellomo M., *Europäische Rechtseinheit. Grundlagen und System des Ius Commune*, Monachium 2005
- Benda E., Klein E., *Das Spannungsverhältnis von Grundrechten und übernationalem Recht*, DVBl 1974, nr 10/11
- Bermanseder M., *Die europäische Idee im Parlamentarischen Rat*, Berlin 1998
- Bethge H., § 1 BVerfGG, [w:] red. T. Maunz, B. Schmidt-Bleibtreu, F. Klein, H. Bethge, *Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Kommentar*, tom 1, Monachium 2015
- Bickenbach Ch., *Das Subsidiaritätsprinzip in Art. 5 EUV und seine Kontrolle*, EuR 2013, nr 5
- Biernat S., *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] red. S. Biernat, S. Dudzik, *Doświadczenia prawne pierwszych lat członkostwa Polski w UE*, Warszawa 2011
- Biernat S., *Czy konieczne są zmiany w Konstytucji przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej*, [w:] red. J. Barcz, *Czy zmieniać Konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2002
- Biernat S., *Glosy do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11.5.2005 r. (zgodność Traktatu akcesyjnego z Konstytucją RP) K 18/04. Glosa nr 2*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 4
- Biernat S., *Miejsce prawa pochodnego Wspólnoty Europejskiej w systemie konstytucyjnym RP*, [w:] red. E. Popławska, *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000
- Biernat S., *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, [w:] red. J. Barcz, *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2003
- Biernat S., *Wykładnia prawa krajowego zgodnie z prawem Wspólnot Europejskich*, [w:] red. C. Mik, *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, Toruń 1998
- Bleckmann A., *Stellungnahmen. Sekundäres Gemeinschaftsrecht und deutsche Grundrechte. Zum Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Mai 1974 r. III. Zur Funktion des Art. 24 Abs. 1 Grundgesetz*, ZaöRV 1975, tom 35
- v. Bogdandy A., *Comparative constitutional law a contested domain*, [w:] red. M. Rosenfeld, A. Sajó, *Comparative constitutional law*, Oxford 2012
- v. Bogdandy A., *Europäisierung der nationalstaatlichen Verfassung: Erosion des gesellschaftlichen Grundkonsenses?*, [w:] red. G.F. Schuppert, Ch. Bumke, *Bundesverfassungsgericht und gesellschaftlicher Grundkonsens*, Baden-Baden 2000
- v. Bogdandy A., Bast J. (red.), *Principles of European Constitutional Law*, Oxford 2010
- v. Bogdandy A., Hinghofer-Szalkay S., *Das etwas unheimliche Ius Publicum Europeum*, ZaöRV 2013, tom 73
- v. Bogdandy A., Schill S., *Die Achtung der nationalen Identität unter dem reformierten Union-vertrag*, ZaöRV 2010, tom 70
- Brodecki Z. (red.), *Europa sędziów*, Warszawa 2007
- Brodecki Z., *Postscriptum. Trybunał Sprawiedliwości i europejskie ius commune*, [w:] T.T. Konciewicz, *Wspólnotowy kodeks proceduralny*, Warszawa 2008

- Brodecki Z., Hołub-Śniadach O., *Prawo państw członkowskich en bloc*, [w:] red. S. Dudzik, N. Półtorak, *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, Warszawa 2013
- Brodecki Z., Koncewicz T.T., *Karta Praw Podstawowych i zasady ogólne prawa wspólnotowego*, [w:] red. A. Wróbel, *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, Warszawa 2009
- Calliess Ch., *EUV Art. 2 [Die Werte der Union]*, [w:] red. Ch. Calliess, M. Ruffert, *EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtcharter*, Monachium 2011
- Calliess Ch., *EUV Art. 15 [Europäischer Rat und der Präsident der Europäischen Rates]*, [w:] red. Ch. Calliess, M. Ruffert, *EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtcharter*, Monachium 2011
- Calliess Ch., *EUV Art. 16 [Der Ministerrat und seine Zusammensetzung]*, nb. 1–5, [w:] red. Ch. Calliess, M. Ruffert, *EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtcharter*, Monachium 2011
- Calliess Ch., *Die Reform der Wirtschaftsund Währungsunion als Herausforderung für die Integrationsarchitektur der EU – Europa- und verfassungsrechtliche Überlegungen*, [w:] H. Hill, K.-P. Sommermann, J. Wieland, J. Ziekow, *Brauchen wir eine neue Verfassung? – Zur Zukunftsfähigkeit des Grundgesetzes*, Berlin 2014
- Choudhry S., *Migration as a New Metaphor in Comparative Constitutional Law*, [w:] red. S. Choudhry, *The Migration of Constitutional Ideas*, Cambridge 2006
- Cieśliński A., *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, tom 1, Warszawa 2009
- Claes M., de Visser M., Popelier P., Van de Heyning C., *Introduction: On constitutional conversations*, [w:] red. M. Claes, M. de Visser, P. Popelier, C. Van de Heyning, *Constitutional Conversations in Europe*, Cambridge 2012
- Claes M., *Negotiating Constitutional identity or whose identity is it anyway?*, [w:] red. M. Claes, M. de Visser, P. Popelier, C. Van de Heyning, *Constitutional Conversations in Europe*, Cambridge 2012
- Classen C.D., *Art. 23 Abs. 1 GG, Grundlagen*, [w:] red. H. v. Mangoldt, F. Klein, Ch. Strack, *Kommentar zum Grundgesetz*, Monachium 2010
- Classen C.D., *Legitime Stärkung des Bundestages oder verfassungsrechtliches Prokurstesbett?*, JZ 2009, nr 18
- Classen C.D., *Nationales Verfassungsrecht in der Europäischen Union*, Baden-Baden 2013
- Czapliński W., *Glosy do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11.5.2005 r. (zgodność Traktatu akcesyjnego z Konstytucją RP) K 18/04. Glosa nr 3*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 4
- Czapliński W., *Prawo wspólnotowe a prawo wewnętrzne w praktyce sądów konstytucyjnych państw członkowskich*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 2
- Czapliński W., Galos A., Korta W., *Historia Niemiec*, Wrocław 1990
- Czarny P., *Bonner Grundgesetz und die polnische Verfassung – Probe einer Rechtsvergleichung*, [w:] red. P. Czarny, P. Tuleja, K. Wojtyczek, *Verfassung im Zeitalter der Europäisierung und Globalisierung*, Kraków 2011
- Czarny P., *Opinia prawna z 28.12.2010 r. w sprawie przedłożonego przez Prezydenta RP projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP*, Sejm VI Kadencji, Biuro Analiz Sejmowych
- Czeszejko-Sochacki Z., *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003

- Czeszejko-Sochacki Z., *Zarys modelu polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] red. E. Zwierchowski, *Prawo i kontrola jego zgodności z Konstytucją*, Warszawa 1997
- Derlatka M., *Skarga konstytucyjna w Niemczech*, Warszawa 2009
- Dreier H., *Art. 79 III GG*, [w:] red. H. Dreier, *Grundgesetz. Kommentar*, tom II, Tybinga 2006
- Durner W., *Verfassungsbindung deutscher Europapolitik*, [w:] red. J. Isensee, P. Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts*, tom X, *Deutschland in der Staatsgemeinschaft*, Heidelberg 2012
- Dürig G., Rudolf W., *Texte zur deutschen Verfassungsgeschichte*, Monachium 1996
- Dworkin R., *Biorąc prawa poważnie*, tłum. T. Kowalski, Warszawa 1998
- Dyevre A., *European Integration and National Courts: Defending Sovereignty under Constitutional Constraints?*, „European Constitutional Law Review” 2013, nr 9
- Dziadzio A., *Monarchia konstytucyjna w Austrii 1867–1914. Władza – obywatel – prawo*, Kraków 2001
- Działocha K., *Podstawy prawne integracji Polski z Unią Europejską*, PiP 1996, nr 4–5
- Działocha K., *Podstawy prounijnej wykładni Konstytucji RP*, PiP 2004, nr 11
- Działocha K., *Poszukiwanie formuły suwerenności państwa – członka UE w polskiej nauce prawa*, [w:] red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, Warszawa 2009
- Działocha K., *Rozdział I „Rzeczpospolita”*, artykuł 9 Konstytucji RP, [w:] red. L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom V, Warszawa 2007
- Działocha K., *Rozdział III „Źródła prawa”*, artykuł 90 Konstytucji RP, [w:] red. L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom I, Warszawa 1999
- Działocha K., *Rozdział III „Źródła prawa”*, artykuł 91 Konstytucji, [w:] red. L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom I, Warszawa 1999
- Działocha K., *„ustanawiamy [...] prawa podstawowe dla państwa oparte na [...] współdziałaniu władz, dialogu społecznym...”*, [w:] *Preambula Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009
- Erler G., *Das Grundgesetz und die öffentliche Gewalt internationaler Staatengemeinschaften*, VVDStRL 1960, nr 18
- Everling U., *Sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften noch Herren der Verträge?*, [w:] red. R. Bernard, W.K. Geck, G. Jaenicke, H. Steinberger, *Völkerrecht als Rechtsordnung Internationale Gerichtsbarkeit Menschenrechte: Festschrift für Hermann Mosler*, Berlin, Heidelberg 1983
- Fassbender K., *Der europäische „Stabilisierungsmechanismus” im Lichte von Unionsrecht und Deutschem Verfassungsrecht*, NVwZ 2010, nr 13
- Friauf K.H., *Die Bindung deutscher Verfassungsorgane an das Grundgesetz bei Mitwirkung an europäischen Organakten*, [w:] red. K.H. Friauf, R. Schulz, *Europarecht und Grundgesetz*, Berlin 1990
- Friesenhahn E., *Parlament und Regierung im modernen Staat (Bericht)*, VVDStRL 1958, nr 16
- Frowein J.A., *Die Europäisierung des Verfassungsrechts*, [w:] red. P. Badura, H. Dreier, *Festschrift. 50. Jahre Bundesverfassungsgericht*, tom 1, Tybinga 2001
- Frowein J.A., *Europäisches Gemeinschaftsrecht und Bundesverfassungsgericht*, [w:] red. Ch. Starck, M. Drath, *Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz*, tom 2, Tybinga 1976
- Garlicki L., *Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2010

- Garlicki L., *Federalny Trybunał Konstytucyjny w Republice Federalnej Niemiec*, [w:] red. J. Trzcіński, *Sądy konstytucyjne w Europie*, tom 1, Warszawa 1996
- Garlicki L., *Kilka uwag o konstytucyjnych aspektach przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, [w:] red. L. Garlicki, *Konstytucja Wybory Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2000
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014
- Garlicki L., *Pozycja prawa wspólnotowego wobec krajowego porządku prawnego*, [w:] W. Czapliński, I. Lipowicz, T. Skoczny, M. Wyrzykowski, *Suwerenności i integracja*, Warszawa 1999
- Garlicki L., *Rozdział VIII „Sądy i trybunały”*, Trybunał Konstytucyjny, [w:] red. L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom V, Warszawa 2007
- Garlicki L., *Wstęp*, [w:] red. L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom V, Warszawa 2007
- Gas T., *Die unmittelbare Anwendbarkeit von Richtlinien zu Lasten Privater im Urteil „Mangold”*, EuZW 2005, s. 737
- Giese F., Schnuck E., *Grundgesetz der Republik Deutschland*, Frankfurt nad Menem 1965
- Glaster J., *Konstytucyjnoprawne aspekty przystąpienia RP do Unii Europejskiej*, [w:] red. Z. Witkowski, *Wejście w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 1998
- Góralski W.M., *1. Integracja europejska. Pojęcia, istota, doktryna*, [w:] red. W.M. Góralski, *Unia Europejska, Tom II. Gospodarka–Polityka–Współpraca*, Warszawa 2007
- Góralski W.M., *Introduction to European integration*, [w:] red. W.M. Góralski, Sz. Kardaś, *The European Union. Orgins–Structure–Aquis*, Warszawa 2008
- Góralski W.M., *Konstytucyjne ujęcie praw zasadniczych RFN*, [w:] W.M. Góralski, *Polska–Niemcy 1945–2009. Prawo i polityka*, Warszawa 2009
- Góralski W.M., *Miejsce Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w ustroju państwowym RFN*, [w:] W.M. Góralski, *Polska–Niemcy 1945–2009. Prawo i polityka*, Warszawa 2009
- Góralski W.M., *Polsko-niemiecka wspólnota interesów*, [w:] W.M. Góralski, *Polska–Niemcy 1945–2009*, Warszawa 2009
- Góralski W.M., *Wpływ Federalnego Trybunału Konstytucyjnego na wykonywanie międzynarodowych zobowiązań RFN*, [w:] W.M. Góralski, *Polska–Niemcy 1945–2009. Prawo i polityka*, Warszawa 2009
- Góralski W.M., *Wykładowia ustaw w działalności Związkowego Trybunału Konstytucyjnego RFN*, Wrocław 1976
- Góralski W.M., Kardaś Sz., *Institutional concept of the European Union*, [w:] red. W.M. Góralski, Sz. Kardaś, *The European Union. Orgins–Structure–Aquis*, Warszawa 2008
- Grabenwarter Ch., *National constitutional law relating to the European Union*, [w:] red. A. v. Bogdandy, J. Bast, *Principles of European Constitutional Law*, Oxford 2010
- Grabenwarter Ch., *Offene Staatlichkeit. Österreich*, [w:] red. A. v. Bogdandy, P.M. Huber, *Handbuch Ius Publicum Europeum*, tom II, Heidelberg 2008
- Gräditz K.F., Hillengruber Ch., *Volkssouveränität und Demokratie ernst genommen – Zum Lissabon–Urteil des BVerfG*, JZ 2009, nr 18
- Granat M., *Konstytucja RP na tle rozwoju i osiągnięć konstytucjonalizmu polskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4
- Granat M., *O pojęciu tożsamości konstytucyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego w sprawie traktatu z Lizbony (K 32/09)*, [w:] red. R. Balicki, M. Master-

- nak-Kubiak, *W służbie dobru wspólnemu, Księga Jubileuszowa dedykowana Prof. Januszowi Trzcíńskiemu*, Warszawa 2012
- Granat M., *Pojmowanie konstytucyjnych zasad prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] red. A. Bałaban, P. Mijał, *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, Szczecin 2011
- Granat M., *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2003
- Granat M., *Suwerenność narodu a proces integracji europejskiej*, [w:] red. J. Połuszny, J. Buczkowski, K. Eckhardt, *Studia z prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr hab. Wiesławowi Skrzydle*, Przemyśl – Rzeszów 2009
- Grawert R., *Homogenität, Identität, Souveränität*, „Der Staat” 2012, nr 51
- Grzelak A., *Aspekty prawne jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości WE do orzekania w trybie prejudycjalnym w III filarze UE*, [w:] red. J. Barcz, *Postępowanie prejudycjalne w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2007
- Grzelak A., *Glosa do wyroku TK z 18 lutego 2009 r. (sygn. akt Kp 3/08)*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 4
- Grzeszczak R., *Federalizm wykonawczy w Unii Europejskiej – o dwóch rządach na jednym terytorium i pluralizmie konstytucyjnym*, [w:] red. S. Dudzik, N. Półtorak, *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, Warszawa 2013
- Grzeszczak R., *Legitymacja demokratyczna Unii Europejskiej (Ewolucja procesu legislacyjnego i rola parlamentów narodowych)*, [w:] red. J. Kranz, *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Warszawa 2006
- Grzeszczak R., *Rola parlamentu i rządu w kształtowaniu polityki integracyjnej – efektywność a zasada demokracji przedstawicielskiej*, [w:] red. S. Biernat, S. Dudzik, *Doświadczenia prawne pierwszych lat członkostwa Polski w UE*, Warszawa 2011
- Grzybowski M., *Rola ustrojowa Prezydenta RP w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej*, PiP 2004, nr 7
- Hailbronner K., *Hat der EuGH eine Normenverwerfungskompetenz ?*, „Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht” 2006, s. 811
- Hajn Z., *Pojęcie i podstawy prawne swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii Europejskiej*, [w:] red. J. Barcz, *Prawo gospodarcze UE*, Warszawa 2011
- Halberstam D., *Local, global and plural constitutionalism*, [w:] G. de Búrca, J.H.H. Weiler, *Worlds of European Constitutionalism*, Cambridge 2012
- Hallstein W., *Europapolitik durch Rechtsprechung*, [w:] red. H. Sauermann, E.J. Mestmächer, *Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung. Festschrift für Franz Böhm zum 80. Geburtstag*, Tybinga 1975
- Halmi G., *The Use of Foreign Law in Constitutional Interpretation*, [w:] red. M. Rosenfeld, A. Sajó, *Comparative constitutional law*, Oxford 2012
- Hamenstädt K., *Anmerkung zum Entschädigung im Honeywell-Beschluss aus unionsrechtlicher Perspektive*, EuR 2011, nr 2
- v. Hatje A., *Demokratische Kosten souveräner Staatlichkeit im europäischen Verfassungsverbund*, EuR 2010, zeszyt dodatkowy nr 1
- Häberle P., *Europäische Verfassungslehre*, Baden-Baden 2006
- Häberle P., *Europäische Verfassungslehre – ein Projekt*, [w:] red. P. Häberle, *Europäische Verfassungslehre in Einzelstudien*, Baden-Baden 1999

- Häberle P., *Verfassungspolitische Maximen für die Ausgestaltung der „Europafähigkeit“* Polens, [w:] red. P. Häberle, *Europäische Verfassungslehre in Einzelstudien*, Baden-Baden 1999
- Hain K-E., *Grundsätzliche Bedeutung der Revisionsperrklausel*, [w:] red. H. v. Mangoldt, F. Klein, Ch. Starck, *Kommentar zum Grundgesetz*, tom 2, Monachium 2010
- Helios J., *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej a multicentryczność w porządku prawnym Unii Europejskiej*, [w:] J. Helios, W. Jedlecka, *Zasady stosowania prawa Unii Europejskiej*, Toruń 2013
- Herdegen M., *Die Verfassungsänderungen im Einigungsvertrag*, Heidelberg 1991
- Herma C., *Aspekty proceduralne i prawne negocjacji w sprawie Traktatu o unii fiskalnej*, [w:] red. J. Barcz, *Rewizja Traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2012
- Hesse K., *Deutsche Verfassungsgerichtsbarkeit an der Schwelle zum neuen Jahrhundert*, [w:] red. J. Schwarze, *Verfassungsrecht und Verfassungsgerichtsbarkeit im Zeichen Europas*, Baden-Baden 1998
- van de Heyning C., *The European Perspective: from Lingua Franca to a common language*, [w:] red. M. Claes, M. de Visser, P. Popelier, C. Van de Heyning, *Constitutional Conversations in Europe*, Cambridge 2012
- Hilf M., *Der Justizkonflikt um EG-Richtlinien: gelöst*, EuR 1988, nr 1
- Hilf M., *Stellungnahmen. Sekundäres Gemeinschaftsrecht und deutsche Grundrechte. Zum Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Mai 1974. I. Auswirkungen auf die Gemeinschaftsordnung*, ZäöRV 1975, tom 35
- Hillengruber Ch., *Art. 92 GG*, [w:] red. T. Maunz, G. Dürig, *Grundgesetz – Kommentar*, online Beck, stan prawny maj 2015
- Hillengruber Ch., *Der Nationalstaat in der überstaatlichen Verflechtung*, [w:] red. J. Isensee, P. Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts*, tom II, *Verfassungsstaat*, Heidelberg 2003
- Hofmann H., *Die Entwicklung des Grundgesetzes von 1949 bis 1990*, [w:] red. J. Isensee, P. Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts*, tom I, *Historische Grundlagen*, Heidelberg 2003
- Hofmann J., *Grundrechtsschutz durch BVerfG, EuGH und EGMR*, [w:] red. S. Emmenegger, A. Wiedemann, *Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, Berlin 2011
- Huber P.M., *BVerfG, EuGH und die Kompetenzen der EG*, AöR 1991, tom 116
- Huber P.M., *Die EU als Herausforderung für das Bundesverfassungsgericht*, [w:] red. I. Pernice, R. Schwarz, *Europa in der Welt. Von der Finanzkrise zur Reform der Union*, Baden-Baden 2013
- Huber P.M., *Europäisches und nationales Verfassungsrecht*, VVDStRL 2000, nr 60
- Huber P.M., *Präambel*, [w:] red. M. Sachs, *Grundgesetz. Kommentar*, Monachium 2003
- Hufeld U., *Anwendung des europäischen Rechts in Grenzen des Verfassungsrechts*, [w:] red. J. Isensee, P. Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts*, tom X, *Deutschland und Staatgemeinschaft*, Heidelberg 2012
- Hufeld U., *Die Verfassungsdurchbrechung. Rechtsproblem der deutschen Einheit und der europäischen Einigung*, Berlin 1997
- Hufeld U., *Erster Teil: Historisch – systematischer Kontext. 1. Abschnitt: Europäische Integration und Verfassungsgänderung*, [w:] red. A. v. Arnould, U. Hufeld, *Systematischer Kommentar zu den Lissabon Begleitgesetzen*, Baden-Baden 2011
- Hwang Shu-Perng, *Der Europäische Verwaltungsbund im Spannungsverhältnis zwischen nationaler Identität und europäischer Integration*, DÖV 2014, s. 681
- Ipsen H.P., *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tybinga 1972

- Ipsen H.P., *Rechtsprechung. Anmerkung zu BVerfG Entscheidung vom 9.6.1971*, EuR 1972, nr 1
- Ipsen H.P., *Rechtsprechung. Anmerkung*, EuR 1980, nr 1
- Ipsen H.P., *Rechtsprechung. Verfassungsbeschwerde gegen Verordnungen der EWG. Anmerkung*, EuR 1968, nr 1
- Ipsen H.P., *Zehn Glossen zum Maastricht-Urteil*, EuR 1994, nr 1
- Jackson V.C., *Comparative constitutional law: methodologies*, [w:] red. M. Rosenfeld, A. Sajó, *Comparative constitutional law*, Oxford 2012
- Jarass H.D., Art. 24 GG. *Übertragung von Hoheitsrechten*, [w:] red. H. D. Jarass, B. Pieroth, *Grundgesetz für die Republik Deutschland. Kommentar*, Monachium 1992
- Jarosz M., *Pierwszeństwo kontroli konstytucyjności a prawo UE – uwagi na tle wyroku TS w sprawie Melki i Adeli*, EPS 2011, nr 8
- Jedlecka W., *Teoretyczne ujęcie zasad prawa*, [w:] J. Helios, W. Jedlecka, *Zasady stosowania prawa Unii Europejskiej*, Toruń 2013
- Jekewitz J., *Verfassungsbeschwerden wegen Verstoßes auch gegen Gemeinschaftsrecht?*, EuR 1978, nr 1
- Jestaedt M., *Warum in die Ferne schweifen, wenn der Maßstab liegt so nah?*, Der Staat 2009, tom 48
- Kaiser J.H., *Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur in den internationalen Gemeinschaften*, VVDStRL 1966, nr 23
- Kaiser K., Schübel-Pfister I., *Der ungeschriebene Verfassungsgrundsatz der Europafreundlichkeit: Trick oder Treat*, [w:] red. S. Emmenegger, A. Wiedemann, *Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, tom 2, Berlin 2011
- Kalisz A., *Multicentryczność systemu prawa polskiego a działalność orzecznicza Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, nr 4
- Kamiński I.C., *Karta Praw Podstawowych jako połączenie praw i zasad – strukturalna wada czy szansa*, [w:] red. A. Wróbel, *Karta Praw Podstawowych*, Warszawa 2009
- Kawczyńska M., *Kontrola zgodności z Konstytucją aktów unijnego prawa pochodnego w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym*, [w:] red. S. Dudzik, N. Półtorak, *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, Warszawa 2013
- Kędzia Z., *Einwirkungen des Bundesdeutschen Verfassungsrechts und der Verfassungslehre – Polnische Perspektive*, [w:] red. U. Battis, E.G. Mahrenholz, D. Tsatsos, *Das Grundgesetz im internationalen Wirkungszusammenhang der Verfassungen*, Berlin 1990
- Kielmansegg Graf S., *Parlamentarische Informationsrechte in der Euro-Rettung – Anmerkung zum ersten ESM-Urteil des BVerfG vom 19.06.2012*, EuR 2012, nr 6
- Kirchhof P., *Die rechtliche Struktur der EU als Staatenverbund*, [w:] red. A. v. Bogdandy, *Europäisches Verfassungsrecht*, Berlin – Heidelberg 2003
- Kirchhof P., *Der deutsche Staat in der europäischen Integration*, [w:] red. J. Isensee, P. Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts*, tom X, *Deutschland und Staatsgemeinschaft*, Heidelberg 2012
- Kirchhof P., *Rechtsschutz durch Bundesverfassungsgericht und Europäischen Gerichtshof*, [w:] red. D. Merten, *Föderalismus und die Europäischen Gemeinschaften*, Berlin 1990
- Klein E., *Der Verfassungsstaat als Glied einer europäischen Gemeinschaft*, VVDStRL 1991, nr 50
- Klein H.H., *Integration und Verfassung*, AöR 2014, nr 139
- Klein K., *Stellungnahmen. Sekundäres Gemeinschaftsrecht und deutsche Grundrechte. Zum Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Mai 1974. II. Stellungnahme aus der Sicht des deutschen Verfassungsrechts*, ZaöRV 1975, tom 35

- Kloepfer M., *Verfassungsänderung statt Verfassungsreform. Zur Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission*, Berlin 1995
- Komárek J., *Czech Constitutional Court Playing with Matches*, „European Constitutional Law Review” 2012, nr 8
- Koncewicz T.T., *Aksjologia unijnego kodeksu proceduralnego*, Warszawa 2010
- Koncewicz T.T., *Forum Europeum*, [w:] red. Z. Brodecki, *Europa sędziów*, Warszawa 2007
- Koncewicz T.T., *Trybunał Konstytucyjny wobec prawa europejskiego (część I)*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 2
- Koncewicz T.T., *Trybunał Konstytucyjny wobec prawa europejskiego (część II)*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 3
- Koncewicz T.T., *Zasada jurysdykcji powierzonej Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2009
- König D., *Die Übertragung von Hoheitsrechten im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses – Anwendungsbereich und Schranken des Art. 23 des Grundgesetzes*, Berlin 2000
- Kottmann M., Wohlfahrt Ch., *Der gespaltene Wächter? Demokratie, Verfassungsidentität und Integrationsverantwortung im Lissabon-Urteil*, ZaöRV 2009, tom 69
- Kowalik-Bańczyk K., *Prowspółnotowa wykładnia prawa polskiego*, EPS 2005, nr 12
- Kowalik-Bańczyk K., *Sending smoke signals to Luxemburg – the Polish Constitutional Tribunal in dialogue with the ECJ*, [w:] red. M. Claes, M. de Visser, P. Popelier, C. Van de Heyning, *Constitutional Conversations in Europe*, Cambridge 2012
- Kowalik-Bańczyk K., *Tożsamość narodowa – dopuszczalny wyjątek od zasady prymatu*, [w:] red. S. Dudzik, N. Półtorak, *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, Warszawa 2013
- Kranz J., *Pojęcie suwerenności we współczesnym prawie międzynarodowym*, Warszawa 2015
- Kranz J., *Przekazanie kompetencji na rzecz organizacji międzynarodowej w świetle praktyki Polski, Niemiec i Francji*, Łódź 2013
- Kranz J., *Suwerenność państwa i prawo międzynarodowe*, [w:] red. W.J. Wołpiuk, *Spór o suwerenność*, Warszawa 2001
- Kranz J., *Suwerenność w dobie przemian*, [w:] red. J. Kranz, *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Warszawa 2006
- Kranz J., A. Wyrozumska, *Powierzenie Unii Europejskiej niektórych kompetencji a traktat fiskalny*, PiP 2012, nr 7
- Kraus H., *Der Kampf um den Wehrbeitrag*, tom II, Monachium 1953
- Kruk M., *Konstytucja narodowa a prawo europejskie: czy Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wymaga zmiany*, [w:] red. E. Popławska, *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000
- Kruk M., *Tryb przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i konsekwencje członkostwa dla funkcjonowania organów władzy państwowej*, [w:] red. K. Wójtowicz, *Otwarcie konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006
- Kruse H., *Strukturelle Kongruenz und Homogenität*, [w:] red. H. Kruse, H.-G. Seraphine, *Mensch und Staat in Recht und Geschichte. Festschrift für Herbert Kraus zur Vollendung seines 70 Lebensjahres*, Kitzingen 1954
- Kuciński J., Wołpiuk W.J., *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Warszawa 2012

- Küchenhoff E., *Grundrechte und europäisches Staatengemeinschaftsrecht*, DÖV 1963, s. 161
- Kunig P., *Präambel*, [w:] red. I. v. Münch, P. Kunig, *Grundgesetz – Kommentar*, tom 1, Monachium 2012
- Kustra A., „Euronowelizacja” w projektach ustaw o zmianie Konstytucji RP. Próba oceny, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 3
- Kustra A., *Glosa do postanowienia niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 stycznia 2014 r. (sygn. 2BvR 2728/13)*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 4
- Kustra A., *Model skargi konstytucyjnej jako czynnik kształtujący orzecznictwo sądów konstytucyjnych w sprawach związanych z członkostwem państwa w UE*, PiP 2015, nr 3
- Kustra A., *Przepisy i normy integracyjne w konstytucjach wybranych państw członkowskich UE*, Toruń 2009
- Kustra A., *Sądy konstytucyjne a ochrona tożsamości narodowej i konstytucyjnej państw członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] red. S. Dudzik, N. Półtorak, *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, Warszawa 2013
- Kustra A., *Wokół problemu multicentryczności systemu prawa*, PiP 2006, nr 6
- Kwiecień R., *Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa polskiego*, Warszawa 2000
- Lammert N., *Europa der Bürger – Europäische Perspektive der Union nach dem Lissabon-Vertrag*, [w:] red. I. Pernice, R. Schwarz, *Europa in der Welt. Von der Finanzkrise zur Reform der Union*, Baden-Baden 2013
- Lang W., *Wokół „Multicentryczności prawa”*, PiP 2005, nr 7
- Laskowska M., Taborowski M., *Obowiązek wykładni przyjaznej prawu Unii Europejskiej – między otwartością na proces integracji a ochroną tożsamości konstytucyjnej*, [w:] red. S. Dudzik, N. Półtorak, *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, Warszawa 2013
- Legrand P., *What Legal Transplants*, [w:] red. D. Nelken, J. Feest, *Adapting Legal Cultures*, Oxford 2001
- Leibholz G., *Status-Denkschrift*, „Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart” 1957, nr 6
- Lenz C.O., *Zum Verhältnis des BVerfG zu Europa und seinen Gerichten nach seinem Lissabon-Urteil*, [w:] red. I. Pernice, R. Schwarz, *Europa in der Welt. Von der Finanzkrise zur Reform der Union*, Baden-Baden 2013
- Lenz Ch., Hansel R., *Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Handkommentar*, Baden-Baden 2013
- Lhotta R., Ketelhut J., *Bundesverfassungsgericht und Europäische Integration*, [w:] red. R.Ch. v. Ooyen, M.H.W. Möllers, *Das Bundesverfassungsgericht im politischen System*, Wiesbaden 2006
- Lis-Staranowicz D., Dobrowolski M., *Podstawowe zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskie w europejskich orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 1
- López Castillo A., *Offene Staatlichkeit. Spanien*, [w:] red. A. v. Bogdandy, P.M. Huber, *Handbuch Ius Publicum Europeum*, tom II, Heidelberg 2008
- Lorz A., Sauer H., *Verfassungsändernde Mehrheiten für Stabilisierung des Euro? Mehrheitserfordernisse bei der Zustimmung zum Fiskalpakt, zum ESM-Vertrag und zur Änderung der AUEV*, EuR 2012, nr 6
- Luchterhandt O., *Die staatliche Teilung Deutschlands*, [w:] red. J. Isensee, P. Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts*, tom I, *Historische Grundlagen*, Heidelberg 2003
- Lücke J., *Präambel*, [w:] M. Sachs, *Grundgesetz. Kommentar*, Monachium 2003

- Łętowska E., *Między Scyllą a Charybdą – polski sędzia między Strasburgiem i Luksemburgiem*, EPS 2005, nr 1
- Łętowska E., *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, PiP 2005, nr 4
- Maciąg Z., *Funktionen der Verfassung*, [w:] red. P. Czarny, P. Tuleja, K. Wojtyczek, *Verfassung im Zeitalter der Europäisierung und Globalisierung*, Kraków 2011
- Maciąg Z., *Kształtowanie zasad państwa demokratycznego, prawnego i socjalnego w Niemczech (do 1949 r.)*, Białystok 1998
- Maduro M.P., *Passion and Reason in European Integration*, [w:] red. I. Pernice, R. Schwarz, *Europa in der Welt. Von der Finanzkrise zur Reform der Union*, Baden-Baden 2013
- Magiera S., *Das internationale Recht in der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, NJW 1985, s. 1739
- Majkowska-Szulc S., *Polskie acquis constitutionnel wobec acquis communautaire*, [w:] red. S. Dudzik, N. Półtorak, *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, Warszawa 2013
- v. Mangoldt H., *Das Bonner Grundgesetz*, Berlin, Frankfurt 1953
- Masternak-Kubiak M., Preisner A., *Realizacja konstytucyjnego podziału kompetencji organów państwa w stosunkach zewnętrznych*, [w:] red. K. Wójtowicz, *Otwarcie konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006
- Maunz T., *Art. 93 GG*, [w:] red. T. Maunz, G. Dürig, *Grundgesetz. Kommentar*, online Beck, stan prawny maj 2015
- Mayer F.C., *Rashomon in Karlsruhe*, NJW 2010, s. 714
- Mayer F.C., Wendel M., § 4 *Die Verfassungsrechtlichen Grundlagen des Europarechts*, [w:] A. Hatje, P.-Ch. Müller-Graff, *Enzyklopädie Europarecht. Tom 1. Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht*, Baden-Baden 2014
- Mayer M., *Die Europafunktion der nationalen Parlamenten in der Europäischen Union*, Tybinga 2012
- Meier G., *Entscheidungen – Bundesverfassungsgericht (Anmerkung)*, NJW 1967, s. 2109
- Meier G., *Entscheidungen – Bundesverfassungsgericht (Anmerkung)*, NJW 1971, s. 2122
- Miąsik D., *Zasada efektywności prawa wspólnotowego*, [w:] red. A. Wróbel, *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, tom I, Warszawa 2005
- Mik C., Pawłowski B., *Glosa do wyroku TK z dnia 12 I 2005 r. (sygn. akt K 24/04)*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3
- Mik C., *Powierzenie Unii Europejskiej władzy przez państwa członkowskie i jej podstawowe konsekwencje prawne*, [w:] red. J. Kranz, *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Warszawa 2006
- Mik C., *Przekazanie kompetencji przez Rzeczypospolitą Polską na rzecz Unii Europejskiej i jego następstwa prawne (uwagi na tle art. 90 ust. 1 Konstytucji)*, [w:] red. C. Mik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Toruń 1999
- Mik C., *Wykładnia zgodna prawa krajowego z prawem Unii Europejskiej*, [w:] red. S. Wronkowska, *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, Kraków 2005
- Mik C., *Zasady ustrojowe europejskiego prawa wspólnotowego a polski porządek konstytucyjny*, PiP 1998, nr 1
- Mojak R., *Konstytucyjne podstawy integracji Polski z Unią Europejską (zarys problematyki)*, [w:] red. T. Bojarski, E. Gdulewicz, J. Szreniawski, *Konstytucyjny ustrój państwa. Księga jubileuszowa Prof. Wiesława Skrzydły*, Lublin 2000

- Möllers Ch., *Constitutional Ultra Vires Review of the European Act Only Under Exceptional Circumstances: Decision of 6 July 2010*, 2 BvR 2661/06, Honeywell, „European Constitutional Law Review” 2011, nr 7
- Morawski L., *Opinia z dnia 8.03.2011 r. dotycząca Art. 227a projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP przedstawionego Sejmowi przez Prezydenta RP dla Biura Analiz Sejmowych*, Sejm VI Kadencji
- Murswiek D., *Die verfassungsgebende Gewalt nach dem Grundgesetz für die Republik Deutschland*, Berlin 1978
- Mußnug R., *Zustandekommen des Grundgesetzes und Entstehen der Bundesrepublik Deutschland*, [w:] red. J. Isensee, P. Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts*, tom 1, *Historische Grundlagen*, Heidelberg 2003
- Nergelius J., *Offene Staatlichkeit. Schweden*, [w:] red. A. v. Bogdandy, P. Cruz Villalón, P.M. Huber, *Ius publicum Europeum*, tom II, Heidelberg 2008
- Nettesheim M., *Ein Individualrecht auf Staatlichkeit? Die Lissabon-Entscheidung des BVerfG*, NJW 2009, s. 2867
- Nettesheim M., „Euro-Rettung” und Grundgesetz. Verfassungsrechtliche Vorgaben für den Umbau der Währungsunion, EuR 2011, nr 6
- Nettesheim M., *Wo „endet” das Grundgesetz – Verfassungsgebung als grenzüberschreitender Prozess*, „Der Staat” 2012, tom 51
- Nicolaysen G., *Das Lissabon – Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Kontext der Europarechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, EuR 2010, zeszyt dodatkowy nr 1
- Nicolaysen G., *Gemeinschaftsrecht und Grundgesetz*, EuR 1989, nr 3
- Oeter S., *Rechtsprechungskonkurrenz zwischen nationalen Verfassungsgerichten, Europäischem Gerichtshof und Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte*, VVDStRL 2007, nr 66
- v. Ooyen R.CH., *Die Staatstheorie des Bundesverfassungsgerichts und Europa*, Baden-Baden 2011
- Pawłowski Sz., *Kontrola decyzji Rady Europejskiej zmieniającej TFUE przez TS (w trybie art. 48 ust. 6 TUE) – glosa do wyroku TS z 27.11.2012 r. w sprawie C-370/12 Thomas Pringle przeciwko Irlandii*, EPS 2013, nr 6
- Perju V., *Constitutional transplants, borrowings, and migrations*, [w:] red. M. Rosenfeld, A. Sajó, *Comparative constitutional law*, Oxford 2012
- Pernice I., *Art. 23 GG, III. Rechtsvergleichende Aspekte*, [w:] red. H. Dreier, *Grundgesetz. Kommentar*, tom II, Tybinga 2006
- Pernice I., *Art. 24 GG, Entstehung und Veränderung der Norm*, [w:] red. H. Dreier, *Grundgesetz. Kommentar*, tom II, Tybinga 2006
- Pernice I., *Art. 24 GG Erläuterungen*, [w:] red. H. Dreier, *Grundgesetz. Kommentar*, tom II, Tybinga 2006
- Pernice I., *Das Verhältnis europäischer zu nationalen Gerichten im europäischen Verbund*, WHI-Paper 2007, nr 5
- Pernice I., *Die horizontale Dimension des Europäischen Verbundes. Europäische Justizpolitik im Lichte von Pupin und Darkanzali*, [w:] red. H. J. Derra, *Freiheit, Sicherheit und Recht, Festschrift für J. Meyer*, Baden-Baden 2006
- Pernice I., *Europäisches und nationales Verfassungsrecht*, VVDStRL 2000, nr 60
- Pernice I., *Karlsruhe wagt den Schritt nach Luxemburg*, WHI-Paper 2014, nr 3
- Pernice I., *La Rete di Constitutionalità – Der Europäische Verfassungsverbund und die Netzwerktheorie*, ZaöRV 2010, tom 70

- Pernice I., *The Treaty of Lisbon, Multilevel Constitutionalism in Action*, „Columbia Journal of European Law” 2009
- Polzin M., *Irrungen und Wirrungen um den pouvoir constituant*, „Der Staat” 2014, nr 53
- Popławska E. (red.), *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000
- Proelss A., *Zu verfassungsgerichtlichen Kontrolle der Kompetenzmäßigkeit der Europäischen Union: Der „ausbrechende Akt” in der Praxis des BVerfG*, EuR 2011, nr 2
- Przybojewska I., *Konstytucyjna zasada przychylności procesowi integracji europejskiej w świetle ewolucji unijnego modelu ustrojowego*, [w:] red. S. Dudzik, N. Półtorak, *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, Warszawa 2013
- Pudło A., *Rola parlamentu narodowego w sprawach UE po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2014
- Radziejewicz P., *Glosa do wyroku TK z dnia 27 maja 2003 r. (sygn. akt K 11/03)*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2
- Radziejewicz P. (red.), *Zmiany Konstytucji RP dotyczące członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2010
- Rensmann T., *Die Genese des „offenen Verfassungsstaates” 1948/49*, [w:] red. T. Giegerich, *Der „offene Verfassungsstaat” des Grundgesetzes nach 60 Jahren*, Berlin 2010
- Resnik J., *Law’s Migration: American Exceptionalism, Silent Dialogues, and Federalism’s Multiple Ports of Entry*, „Yale Law Journal” 2005, nr 115
- Riedel E.H., *Multilevel constitutionalism and Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited*, „Common Market Law Review” 1999, nr 36
- Riegel R., *Zum Verhältnis von EWG-Recht und staatlichem Verfassungsrecht*, „Bayerisches Verwaltungsblatt” 1973, nr 4
- Risse H., *Haben sich die Beteiligungsverfahren nach Art. 23 GG bewährt?*, [w:] H. Hill, K.-P. Sommermann, J. Wieland, J. Ziekow, *Brauchen wir eine neue Verfassung? – Zur Zukunftsfähigkeit des Grundgesetzes*, Berlin 2014
- Ritterspach T., *Das supranationale Recht und die nationale Verfassungsgerichte*, [w:] red. T. Ritterspach, W. Geiger, *Festschrift für Gerhard Müller*, Tybinga 1970
- Röben V., *Die Genese des „offenen Verfassungsstaates” – Rückblick aus 1919 und 1871*, [w:] red. T. Giegerich, *Der „offene Verfassungsstaat” des Grundgesetzes nach 60 Jahren*, Berlin 2010
- Rosenfeld M., *Constitutional identity*, [w:] red. M. Rosenfeld, A. Sajó, *Comparative constitutional law*, Oxford 2012
- Ruffert M., *Die europäische Schuldenkrise vor dem Bundesverfassungsgericht – Anmerkung zum Urteil vom 7. September 2011*, EuR 2011, nr 6
- Rupp H.H., *Die Grundrechte und das Europäische Gemeinschaftsrecht*, NJW 1970, s. 353
- Rupp H.H., *Zur bundesverfassungsrechtlichen Kontrolle des Gemeinschaftsrechts am Maßstab der Grundrechte*, NJW 1974, s. 2153
- Sachs M., *Normenkontrollverfahren bei primärem Gemeinschaftsrecht?*, NJW 1982, s. 465
- Sadurski W., *Constitutionalism and the Enlargement of Europe*, Oxford 2012
- Saganek P., *Orzecznictwo sądów krajowych państw członkowskich dotyczące Wspólnot Europejskich*, [w:] red. C. Mik, *Wymiar sprawiedliwości w Unii Europejskiej*, Toruń 2001
- Saganek P., *Podział kompetencji pomiędzy Wspólnoty Europejskie a państwa członkowskie*, Warszawa 2002

- Safjan M., *Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – próba spojrzenia w przyszłość*, [w:] *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2010
- Safjan M., *Konstytucja a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, PiP 2001, nr 3
- Sannwald R., *Art. 79 GG Änderung des Grundgesetzes*, [w:] red. B. Schmidt-Bleibtreu, F. Klein, H. Hofmann, A. Hopfau, *GG. Kommentar zum Grundgesetz*, Monachium 2011
- Schätzel W., Schlochauer H.-J. (red.), *Rechtsfragen der internationalen Organisation. Festschrift für Hans Wehberg zu seinem 70. Geburtstag*, Frankfurt nad Menem 1956
- Scheuing D.H., *Deutsches Verfassungsrecht und europäische Integration*, [w:] red. J. Schwarze, *Verfassungsrecht und Verfassungsgerichtsbarkeit im Zeichen Europas*, Baden-Baden 1998
- Scheuing D.H., *Deutsches Verfassungsrecht und europäische Integration*, [w:] red. P.-Ch. Müller-Graff, Ch. Ritzer, *Europäisches öffentliches Recht. Ausgewählte Beiträge*, Baden-Baden 2006
- Scheuner U., *Der Grundrechtsschutz in der Europäischen Gemeinschaft und die Verfassungsrechtsprechung*, AöR 1975, tom 100
- Scheuner U., *Die Überlieferung der Deutschen Staatgerichtsbarkeit im 19. und 20. Jahrhundert*, [w:] red. Ch. Starck, M. Drath, *Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz*, tom 1, Tybinga 1976
- Schilling T., *Artikel 24 Absatz 1 des Grundgesetzes, Artikel 177 des EWG-Vertrags und die Einheit der Rechtsordnung*, „Der Staat” 1990, nr 29
- Schleich K., Koriath S., *Das Bundesverfassungsgericht. Stellung, Verfahren, Entscheidungen*, Monachium 2012
- Schmalenbach K., *Der neue Europaartikel 23 des Grundgesetzes im Lichte der Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission – Motive einer Verfassungsänderung*, Berlin 1996
- Schmidt-Aßmann E., *Einleitung: Der Europäische Verwaltungsverbund und die Rolle des Europäischen Verwaltungsrechts*, [w:] E. Schmidt-Aßmann, B. Schöndorf-Haubold, *Der Europäische Verwaltungsverbund*, Tybinga 2005
- Schmidt-Bleibtreu B., *Der Einigungsvertrag in seiner rechtlichen Gestaltung und Umsetzung* [w:] red. K. Stern, B. Schmidt-Bleibtreu, *Einigungsvertrag und Wahlvertrag*, tom 2, Monachium 1990
- Schmitt C., *Verfassungslehre*, Monachium–Lipsk 1928
- Schmitt Glaeser A., *Grundgesetz und Europarecht als Elemente des Europäischen Verfassungsrechts*, Berlin 1996
- Schneider K., *Der Ultra-vires Maßstab im Außenverfassungsrecht*, AöR 2014, tom 139
- Scholz R., *Art. 23 GG*, [w:] red. T. Maunz, G. Dürig, *Grundgesetz – Kommentar*, online Beck, stan prawny maj 2015
- Scholz R., *Art. 23 GG Grundlagen*, stan październik 2009, [w:] T. Maunz, G. Dürig, *Grundgesetz. Kommentar*, Monachium 2012
- Scholz R., *Europäische Einigung und deutsche Frage*, [w:] red. D. Merten, *Föderalismus und die Europäischen Gemeinschaften*, Berlin 1990
- Scholz R., *Gemeinschaftsrecht und nationaler Verfassungsschutz*, [w:] K.H. Friauf, R. Scholz, *Europarecht und Grundgesetz*, Berlin 1990
- Scholz R., *Grundgesetz und europäische Einigung*, NJW 1992, s. 2593
- Schorkopf F., *Art. 23 GG, stan prawny sierpień 2011*, [w:] red. W. Kahl, Ch. Waldhoff, Ch. Walter, *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Heidelberg 2013
- Schorkopf F., *Die Europäische Union im Lot*, EuZW 2009, s. 723

- Schroeder K.-P., *Carlo Schmid (1896–1979) – Ein deutscher Europäer*, [w:] red. K. Beckmann, J. Dieringer, U. Hufeld, *Eine Verfassung für Europa*, Tybinga 2005
- Schutte C.B., *Spain – Tribunal Constitucional on the European Constitution – Declaration of 13 December 2004*, „European Constitutional Law Review” 2005
- Schwarze J., *Das „Kooperationsverhältnis” des BVerfG mit dem Europäischen Gerichtshof*, [w:] red. P. Badura, H. Dreier, *Festschrift. 50. Jahre Bundesverfassungsgericht*, tom 1, Tybinga 2001
- Smits J.M., *Comparative Law and its influence on national legal system*, [w:] red. M. Reimann, R. Zimmermann, *The Oxford Handbook of Comparative Law*, Oxford 2006
- Socha A., *Procedura kładki: aspekty proceduralne*, [w:] J. Barcz, *Rewizja Traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2012
- Sokolewicz W., *Rozdział I, artykuł 2 Konstytucji RP*, [w:] red. L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom V, Warszawa 2007
- Sołtys A., *Obowiązek wykładni prawa krajowego z prawem unijnym jako instrument zapewnienia efektywności prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2015
- Sommermann K.P., *Integrationsgrenzen des Grundgesetzes und europäischer Verfassungsverbund: Brauchen wir eine neue Verfassung*, [w:] H. Hill, K.-P. Sommermann, J. Wieland, J. Ziekow, *Brauchen wir eine neue Verfassung? – Zur Zukunftsfähigkeit des Grundgesetzes*, Berlin 2014
- Sommermann K.P., *Offene Staatlichkeit. Deutschland*, [w:] red. A. v. Bogdandy, P. Cruz Villalón, P.M. Huber, *Handbuch Ius Publicum Europeum*, tom II, Heidelberg 2008
- Spanner H., *Zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum EWG – Recht*, [w:] red. D. Blumenwitz, A. Randelzhofer, *Festschrift für Friedrich Bieber zum 75. Geburtstag*, Monachium 1973
- Spörer M., *Zweiter Teil: IntVG, 5. Abschnitt: Das Konzept der Integrationsverantwortung*, [w:] red. A. v. Arnould, U. Hufeld, *Systematischer Kommentar zu den Lissabon Begleitgesetzen*, Baden-Baden 2011
- Starck Ch., *Überschrift, Verkündungsformel und Präambel*, [w:] red. H. v. Mangoldt, F. Klein, Ch. Starck, *Kommentar zum Grundgesetz*, Monachium 2010
- Stein T., *Europäische Integration und nationale Reserve*, [w:] red. D. Merten, *Föderalismus und die Europäischen Gemeinschaften*, Berlin 1990
- Steinberger H., *Der Verfassungsstaat als Glied einer europäischen Gemeinschaft*, VVDStRL 1991, nr 50
- Stern K., *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, tom I, Monachium 1984
- Stern K., *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Monachium 2012
- Stettner R., *Europäisches Gemeinschaftsrecht als Quelle der Rechtsfindung deutscher Gerichte 1974–1984*, AöR 1986, tom 111
- Stolleis M., *Besatzungsherrschaft und Wiederaufbau deutscher Staatlichkeit 1945–1949*, [w:] J. Isensee, P. Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts*, tom 1, *Historische Grundlagen*, Heidelberg 2003
- Stone Sweet A., *Constitutional courts*, [w:] red. M. Rosenfeld, A. Sajó, *Comparative constitutional law*, Oxford 2012
- Streinz R., *Das „Kooperationsverhältnis” zwischen Bundesverfassungsgericht und Europäischem Gerichtshof nach dem Maastricht-Urteil*, [w:] red. J. Ipsen, H.-W. Rengeling, J.M. Mössner, A. Weber, *Verfassungsrecht im Wandel. Festschrift zum 180jährigen Bestehen der Carl Heymanns Verlag KG*, Kolonia 1995

- Szafarz R., *Międzynarodowy porządek prawny i jego odbicie w polskim prawie konstytucyjnym*, [w:] red. M. Kruk, *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, Warszawa 1997
- Szmulik B., *Skarga konstytucyjna. Polski model na tle porównawczym*, Warszawa 2006
- Szmyt A., *Opinia prawna z dnia 14.04.2011 r. w sprawie skutków prawnych art. 227h ust. 1 oraz ust. 3–4 projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP*, Sejm VI Kadencji, druk sejmowy nr 3598
- Szwarc-Kuczer M., *Ochrona praw jednostek w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach karnych*, [w:] red. A. Wróbel, *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, Warszawa 2009
- Tatham A.F., *Central European Constitutional Courts in the Face of EU Membership*, Lejda, Boston 2013
- Thieme W., *Das Grundgesetz und die öffentliche Gewalt internationaler Gemeinschaften*, VVDStRL 1960, nr 18
- Thürer D., *Der Verfassungsstaat als Glied einer europäischen Gemeinschaft*, VVDStRL 1991, nr 50
- Thym D., *Attack or retreat? Evolving themes and strategies of the judicial dialogue between the German Constitutional Court and the European Court of Justice*, [w:] red. M. Claes, M. de Visser, P. Popelier, C. Van de Heyning, *Constitutional Conversations in Europe*, Cambridge 2012
- J.W. Tkaczyński, *Prawo ustrojowe Niemiec*, Kraków 2015
- Tomuschat Ch., *Anmerkung zum Urteil des BVerfG vom 12.09.2012 – BvR 1390/122-u.a.-Verhinderung der Ratifikation von ESM Vertrag und Fiskalpakt überwiegend erfolglos*, DVBl 2012, nr 22
- Tomuschat Ch., *Art. 24 GG, stan prawny kwiecień 1981*, [w:] red. W. Kahl, Ch. Waldhoff, Ch. Walter, *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Heidelberg 2013
- Tomuschat Ch., *Lisbon – Terminal of the European Integration Process? The Judgment of the German Constitutional Court of 30 June 2009*, ZaöRV 2010, tom 70
- Trzcíński J., *Rozdział II „Wolności, prawa i obowiązki...”, art. 79 Konstytucji RP*, [w:] red. L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom I, Warszawa 1999
- Tuleja P., *Czy ewolucja ustrojowa Trybunału Konstytucyjnego powoduje konieczność zmiany podstaw prawnych jego działania?*, [w:] *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2010
- Tuleja P., *Normatywna treść praw jednostki w ustawach konstytucyjnych RP*, Warszawa 1997
- Tuleja P., *Stosowanie Konstytucji w świetle zasady jej nadrzędności*, Kraków 2003
- Uerpmann-Witzack R., Edenharter A., *Subsidiaritätsklage als parlamentarisches Minderheitsrecht*, EuR 2009, nr 3
- Uhrig U., *Die Schranken des Grundgesetzes für die europäische Integration*, Berlin 2000
- Wahl R., *Das Bundesverfassungsgericht im europäischen und internationalen Umfeld*, [w:] red. R.Ch. v. Ooyen, M.H.W. Möllers, *Das Bundesverfassungsgericht im politischen System*, Wiesbaden 2006
- Wasilewski A., *Przestrzeganie prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP)*, [w:] red. K. Wójtowicz, *Otwarcie konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006
- Wasilewski A., *Uczestnictwo w strukturach europejskich a suwerenność państwowa*, PiP 1996, nr 4–5
- Weber A., *Europäische Verfassungsvergleichung*, Monachium 2010

- Weiler J.H.H., *Prologue: global and pluralist constitutionalism – some doubts*, [w:] G. de Búrca, J.H.H. Weiler, *The Constitution of Europe. „Does the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration*, Cambridge 1999
- Wendel M., *Lisbon Before the Courts: Comparative Perspectives*, „European Constitutional Law Review” 2011, nr 7
- Wendel M., *Permeabilität im europäischen Verfassungsrecht*, Tybinga 2011
- Wendel M., *Richterliche Rechtsvergleichung als Dialogform: Die Integrationsrechtsprechung nationaler Verfassungsgerichte in gemeineuropäischer Perspektive*, „Der Staat” 2013, tom 52
- Wilms H., *Dokumente zur neuesten deutschen Verfassungsgeschichte*, tom III/2, Stuttgart 2000
- Winczorek P., *Konstytucja RP a prawo wspólnotowe*, PiP 2004, nr 11
- Winkelmann I., *Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 2. Oktober 1993*, Berlin 1994
- Witkowski Z., *Dyrektywa „współdziałania władz” jako element organizujący życie wspólnoty państwowej w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, Warszawa 2009
- de Witte B., *The European Union as an international legal experiment*, [w:] G. de Búrca, J.H.H. Weiler, *Worlds of European Constitutionalism*, Cambridge 2012
- Wojtyczek K., *Przekazywanie kompetencji organów władzy sądowniczej podmiotom międzynarodowym*, [w:] red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, Warszawa 2009
- Wojtyczek K., *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007
- Wojtyczek K., *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013
- Wojtyczek K., *Trybunał Konstytucyjny w europejskim systemie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 4
- Wójtowicz K., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r.*, (sygn. akt K 18/04), „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 6
- Wójtowicz K., *Kontrola konstytucyjności aktów Unii Europejskiej podjętych ultra vires – między pryncypiami a lojalną współpracą*, [w:] red. R. Balicki, M. Masternak-Kubiak, *W służbie dobru wspólnemu*, Warszawa 2012
- Wójtowicz K., *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, [w:] red. K. Działocha, *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji RP. Raport wstępny*, Warszawa 2004
- Wójtowicz K. (red.), *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006
- Wójtowicz K., *Sądy konstytucyjne wobec prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2012
- Wójtowicz K., *Skutki przystąpienia Polski do Unii Europejskiej dla sądów i Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] red. Z. Witkowski, *Wejście w życie nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 1998
- Wójtowicz K., *...świadomości potrzeby współpracy ze wszystkimi krajami dla dobra Rodziny Ludzkiej...*, [w:] *Preambula Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009
- Wójtowicz K., *Wprowadzenie*, [w:] red. P. Radziejewicz, *Zmiany Konstytucji RP dotyczące członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2010
- Wronkowska S., *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej*, [w:] red. S. Wronkowska, *Polskie dyskusje o państwie prawa*, Warszawa 1995

- Wronkowska S. (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2006
- Wróbel A., *Pytania prawne sądów państw członkowskich do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, [w:] red. A. Wróbel, *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, tom I, Warszawa 2005
- Wróbel A., *Stosowanie prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej przez sądy RP*, [w:] red. K. Wójtowicz, *Otwarcie konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006
- Wróbel A., *Zasada bezpośredniego skutku prawa wspólnotowego*, [w:] red. A. Wróbel, *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, tom I, Warszawa 2005
- Wróbel A., *Zasady ogólne (podstawowe) prawa UE*, [w:] red. A. Wróbel, *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, tom I, Kraków 2005
- Würtenberger T., *Verfassungsänderungen und Verfassungswandel des Grundgesetzes*, „Der Staat” 2012, zeszyt dodatkowy nr 20
- Wyrozumska A., *Glosa nr 4. Umowy międzynarodowe w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego dotyczących traktatu o przystąpieniu do UE oraz ENA*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 4
- Wyrozumska A., *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej – problemy pluralizmu porządków prawnych*, [w:] red. J. Kranz, *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Warszawa 2006
- Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe i prawo Unii Europejskiej a konstytucyjny system źródeł prawa*, [w:] red. K. Wójtowicz, *Otwarcie konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006
- Wyrozumska A., Kranz J., *Kilka uwag o umowie polsko-amerykańskiej w sprawie tarczy antyrakietowej*, PiP 2009 nr 7
- Wyrozumska A., Kranz J., *Ratyfikacja Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego a interpretacja Konstytucji z 1997 r.: art. 90 – czy tylko klauzula europejska?*, „Studia Prawno-Europejskie” 2001, tom V
- Wyrzykowski M., *The Limits of Rights and Freedoms – the Limits of Power*, [w:] red. M. Wyrzykowski, *Constitutional Essays*, Warszawa 1999
- Wyrzykowski M., *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] red. W. Sokolewicz, *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, Warszawa 1998
- Vogel K., *Die Verfassungsentscheidung des Grundgesetzes für eine internationale Zusammenarbeit*, Tybinga 1964
- Voskuhle A., *Der europäische Verfassungsgerichtsverbund*, NVwZ 2010, s. 1
- Voskuhle A., *Multilevel Cooperation of the European Constitutional Courts*, „European Constitutional Law Review” 2010, nr 6
- Zubik M., *Dokonywanie zmian w Konstytucji RP jako proces polityczny*, [w:] *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2010
- Zubik M., *Projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP posłów klubu parlamentarnego Platformy Obywatelskiej*, (druk nr 2989, Sejm VII Kadencji), „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 3
- Zubik M., *Status prawny sędziów Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011

Załącznik

Wybrane orzeczenia FTK w sprawach związanych z integracją europejską z lat 1967–2014

1. Postanowienie Drugiego Senatu FTK z dnia 5 lipca 1967 r. – postanowienie FTK w sprawie prawa EWG¹⁴⁹⁹

Stan faktyczny

Skarżącą w postępowaniu wyjściowym była firma niemiecka, która przywiozła z Francji do RFN w trzech dostawach około 500 ton jęczmienia piwowarskiego. Urząd Celny Speyer na podstawie rozporządzenia Rady nr 19/1962/EWG¹⁵⁰⁰ z dnia 4 kwietnia 1962 r. oraz ustawy o dodatkowych obciążeniach finansowych w celu ochrony towarów rolnych ze WE¹⁵⁰¹ nałożył na skarżącą obciążenie w wysokości 45 172, 40 DM, a na podstawie § 1 pkt 3 ustawy o podatku obrotowym¹⁵⁰² podatek w wysokości 1873,30 DM. Skarżąca złożyła sprzeciw wobec nałożenia wyrównawczego podatku obrotowego, wskazując, iż jego pobranie jest niezgodne z rozporządzeniem nr 19/1962/EWG. Główny Urząd Celny w Ludwigshafen oddalił sprzeciw firmy jako bezzasadny. Od tej decyzji skarżąca odwołała się do sądu finansowego Nadrenii-Palatynatu, wskazując, iż stosowany bezpośrednio art. 18 rozporządzenia nr 19/1962/EWG zakazuje organom RFN pobierania ceł i opłat o skutku równoważnym do ceł od zbóż przywożonych z innych państw członkowskich. W przypadku zbóż wyrównawczy podatek obrotowy jest właśnie taką opłatą o skutku równoważnym do cła. Skarżąca wskazywała przy tym, iż rozstrzygnięcie sporu zależy od wykładni pojęcia opłaty o skutku równoważnym do cła, zastosowanym w rozporządzeniu nr 19/1962/EWG i w związku z tym wskazywała na konieczność wniesienia pytania prejudycjalnego na podstawie art. 177 TEWG (art. 267 TFUE).

Sąd finansowy zawiesił postępowanie i na podstawie art. 100 ust. 1 UZ przedstawił FTK m.in. pytanie prawne dotyczące zgodności art. 1 ustawy z dnia 27 lipca 1957 r. dotyczącej traktatów z 25 marca 1957 r. o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej¹⁵⁰³ w związku z udzielonym w art. 189 TEWG (art. 288 TFUE) upoważnieniem dla Rady do

¹⁴⁹⁹ 2 BvL 29/63, BVerfGE 22, s. 134.

¹⁵⁰⁰ Rozporządzenie Rady nr 19/1962/EWG z dnia 4 kwietnia 1962 r. o stopniowym tworzeniu wspólnego rynku zbóż, Dz. Urz. WE 62 z 20.04.1962 r., s. 933.

¹⁵⁰¹ Abschöpfungserhebungsgesetz z 25 lipca 1962 r., BGBl. I, s. 453.

¹⁵⁰² Umsatzsteuergesetz – UStG w brzmieniu z 1 września 1951, BGBl. I, s. 791.

¹⁵⁰³ BGBl. II, s. 753.

wydawania wiążących w sposób ogólny i stosowanych bezpośrednio rozporządzeń z zakazem upoważniania organów wykonawczych do wydania rozporządzeń zmieniających ustawy, który wynika z art. 20 i z art. 129 ust. 3 UZ. Rozstrzygnięcie powyższego pytania było istotne z punktu widzenia zawisłego przez sąd finansowy sporu, gdyż według opinii tego sądu art. 18 rozporządzenia nr 19/1962/EWG zabrania poboru wyrównawczego podatku obrotowego. Funkcja tego podatku ma polegać na wyrównaniu konkurencyjności towarów krajowych i towarów z innych państw członkowskich, jednakże w przypadku, gdy towary krajowe nie są obciążone podatkiem obrotowym, wyrównawczy podatek obrotowy pełni taką funkcję jak cło, a więc może zostać zakwalifikowany jako opłata o skutku równoważnym do cła w rozumieniu art. 18 rozporządzenia nr 19/1962/EWG. Jednakże w opinii sądu finansowego wspomniane wyżej rozporządzenie nie wywołuje żadnych skutków prawnych w RFN, gdyż art. 1 ustawy dotyczącej TEWG, w zakresie odnoszącym się do art. 189 TEWG (art. 288 TFUE), jest niezgodny z UZ. Rada EWG jest bowiem organem wykonawczym, któremu nie przysługuje pierwotna władza prawodawcza, a rozporządzenia przez nią wydawane na podstawie art. 189 TEWG są rozporządzeniami wykonawczymi w rozumieniu UZ. Rozporządzenia wykonawcze w świetle art. 20 ust. 2 i art. 129 ust. 3 UZ nie mogą prowadzić do zmiany ustaw. Ponadto art. 1 ustawy wyrażającej zgodę na związanie się traktatami wspólnotowymi w związku z art. 189 TEWG, który zezwala na wydawanie przez organ wykonawczy „ustaw posiadających bezpośrednią skuteczność dla obywateli RFN”, nie jest zgodny z nienaruszalną w świetle art. 79 ust. 3 UZ zasadą podziału władz. Również art. 24 UZ nie zezwala na powierzenie międzyrządowym organom wykonawczym władzy wykonawczej i prawodawczej. Zgoda na brzmienie art. 189 TEWG wyrażona we wspomnianej wyżej ustawie doprowadziła do stanu prawnego niezgodnego z zasadą państwa prawnego, a spowodowane tym naruszenie art. 79 ust. 3 UZ nie jest dopuszczalne także w fazie przejściowej integracji europejskiej.

Sąd finansowy zawiesił postępowanie na podstawie postanowienia z 14 listopada 1963 r. i na podstawie art. 100 ust. 1 UZ wniósł następujące pytania:

1. Czy udzielone Radzie na podstawie art. 1 ustawy z dnia 27 lipca 1957 r. wyrażającej zgodę na związanie się traktatami stanowiącymi podstawę EWG i Euratom w związku z art. 189 TEWG upoważnienie do wydania rozporządzeń obowiązujących ogólnie i stosowanych bezpośrednio, jest zgodne z zawartym w art. 20 UZ i art. 129 ust. 3 UZ zakazem upoważniania organów wykonawczych do wydawania rozporządzeń zmieniających ustawy?
2. Czy ustawa o dodatkowych obciążeniach finansowych w celu ochrony towarów rolnych ze WE jest zgodna z art. 105 ust. 1 i 2 UZ, art. 106 ust. 1 UZ i art. 108 ust. 1 UZ?
3. Czy ustawa wykonawcza do rozporządzenia Rady nr 19/1962/EWG z dnia 26 lipca 1962 r. jest zgodna z zasadą wynikającą z zasady podziału władz oraz z zasady państwa prawnego (art. 20 i art. 80 UZ), iż obywatel musi być w stanie zrozumieć i przewidzieć, jakie daniny zostaną na niego nałożone na podstawie ustawy podatkowej?

FTK wskazał, iż zdaniem sądu finansowego w przedmiotowej sprawie norma prawa krajowego – przepisy ustawy o podatku obrotowym kolidują z art. 18 rozporządzenia nr 19/1962/EWG. Zdaniem FTK art. 18 przedmiotowego rozporządzenia nie ma zastosowania, a dopuszczalność poboru podatku obrotowego powinna zostać oceniona w świetle art. 95 TEWG (art. 110 TFUE). FTK przytoczył m.in.

wyrok TS WE w sprawie 57/65. Dlatego też zagadnienie obowiązywania art. 18 rozporządzenia nr 19/1962/EWG oraz zgodności art. 1 ustawy wyrażającej zgodę na związanie się TEWG w związku z art. 189 TEWG (art. 288 TFUE) nie jest istotne dla wydania orzeczenia przez sąd finansowy, a w związku z tym pytanie prawne jest niedopuszczalne.

Sentencja postanowienia FTK:

Pytanie prawne jest niedopuszczalne.

Urzędowe tezy uzasadnienia¹⁵⁰⁴:

Orzeczenie odnosi się do dopuszczalności pytania prawnego na podstawie art. 100 ust. 1 UZ w przypadku, gdy znaczenie ustawy krajowej dla wydania orzeczenia w postępowaniu wyjściowym zależy od wykładni prawa EWG.

2. Postanowienie Pierwszego Senatu FTK z 18 października z 1967 r. – postanowienie FTK w sprawie rozporządzeń EWG¹⁵⁰⁵

Stan faktyczny

Skarżącymi były dwie niemieckie firmy handlowe, który wniosły skargi do FTK bezpośrednio przeciwko aktom Rady i Komisji EWG, mianowicie przeciwko art. 1 rozporządzenia Komisji nr 135/1962/EWG z dnia 7 listopada 1962 r.¹⁵⁰⁶ oraz art. 1 w związku z art. 2, 3 i 12 ust. 3 rozporządzenia Rady nr 159/66/EWG z dnia 25 października 1966 r.¹⁵⁰⁷ Skarżące podnosiły, iż wymienione wyżej rozporządzenia naruszają ich prawa podstawowe z art. 2 ust. 1, art. 3 ust. 1, art. 12 ust. 1 i art. 14 UZ. Ponadto skarżące podnosiły naruszenie innych, częściowo niepisanych zasad prawa konstytucyjnego i pewnych norm prawa europejskiego. W odniesieniu do dopuszczalności skargi konstytucyjnej wywodziły, iż akty prawotwórcze instytucji EWG muszą być traktowane jak akty niemieckiej władzy publicznej, ponieważ instytucje wspólnotowe opierają swoją właściwość w zakresie czynności prawodawczych na art. 24 ust. 1 UZ. Ponadto brak jest innego niż skarga konstytucyjna do FTK środka prawnego przeciwko rozporządzeniom wspólnotowym, skarżące bowiem nie mogą podważyć rozporządzenia bezpośrednio za pomocą skargi wniesionej do TS WE.

Skargi zostały uznane za niedopuszczalne, gdyż FTK na podstawie skargi konstytucyjnej może w świetle § 90 FTKu, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, dokonywać kontroli tylko aktów niemieckiej państwowej władzy publicznej, związanej postanowieniami UZ, a rozporządzenia Rady i Komisji EWG nie są aktami niemieckiej władzy publicznej.

Sentencja wyroku:

Skargi zostają odrzucone.

¹⁵⁰⁴ W oficjalnym zbiorze orzeczeń FTK wyróżniane są najważniejsze tezy uzasadnienia – tzw. tezy urzędowe.

¹⁵⁰⁵ 1 BvR 248/63 i 216/67, BVerfGE 22, s. 293.

¹⁵⁰⁶ Rozporządzenie Komisji nr 135/1962/EWG z dnia 7 listopada 1962 r. o ustaleniu dodatkowej opłaty za wwiezienie ubitych kurczaków z państw trzecich, Dz. Urz. WE 112 z 7.11.1962 r., s. 2621.

¹⁵⁰⁷ Rozporządzenie Rady nr 159/66/EWG z dnia 25 października 1966 r. w sprawie dodatkowych reguł dotyczących wspólnej organizacji rynku owoców i warzyw, Dz. Urz. WE 192 z 27.10.1966 r., s. 3286.

Urzędowe tezy uzasadnienia:

Rozporządzenia Rady i Komisji Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (art. 189 ust. 2 TEWG) nie mogą zostać bezpośrednio zaskarżone w drodze skargi konstytucyjnej.

3. Postanowienie Drugiego Senatu FTK z 9 lipca 1971 r. – postanowienie FTK *Milchpulver* (pol. mleko w proszku)¹⁵⁰⁸

Stan faktyczny

Skarżąca, firma Alfons Lütticke GmbH, Kolonia–Deutz, sprowadziła z Luksemburga w 1963 r. mleko w proszku, od którego miał zostać opłacony wyrównawczy podatek obrotowy. Podatek ten został wprowadzony, dlatego iż towary krajowe obciążone były podatkiem obrotowym. Dodatkową trudność sprawiała dokładne wyliczenie obciążenia podatkiem określonego rodzaju towarów, gdyż takie same towary krajowe różnych wytwórców podlegały ze względu na zróżnicowany proces produkcyjny oraz sposoby sprzedaży różnym fazom opodatkowania, a ponadto przy produkcji stosowane były różnego rodzaju środki produkcji i składniki, podlegające zróżnicowanemu opodatkowaniu. Stawka wyrównawczego podatku obrotowego na sprowadzane z innego państwa członkowskiego mleko w proszku na podstawie § 7 ust. 4 ustawy o podatku obrotowym z dnia 1 września 1951 r.¹⁵⁰⁹ wynosiła 4% wartości celnej sprowadzonego produktu, a od 1 kwietnia 1965 r. została obniżona do 3% w związku z tym, iż Komisja EWG w grudniu 1963 r. zakwestionowała wysokość tego podatku ze względu na fakt, iż krajowe produkty mleczne oraz produkcja mleka w proszku były zwolnione z podatków, co prowadziło do dyskryminacji podatkowej towarów sprowadzanych z innych państw członkowskich, niezgodnej z art. 95 TEWG (obecnie art. 110 TFUE).

Urząd Celny Nenning pobrał od firmy Lütticke prócz cła również wspomniany powyżej wyrównawczy podatek obrotowy w wysokości 4%. Firma wniosła sprzeciw, podnosząc, że wyrównawczy podatek obrotowy narusza jej prawa wynikające z ustanowionego w art. 95 TEWG (art. 110 TFUE) zakazu dyskryminacji podatkowej, gdyż mleko w proszku od 1 lutego 1956 r. oraz mleko jako składnik żywności od 1 lipca 1961 r. są w RFN zwolnione z podatku obrotowego. Główny Urząd Celny w Saarlouis oddalił sprzeciw jako nieuzasadniony. Skarżąca wniosła odwołanie do sądu finansowego kraju Saary, który, po uzyskaniu orzeczenia wstępnego wydanego przez TS WE¹⁵¹⁰, uchylił zaskarżoną decyzję w zakresie wyrównawczego podatku obrotowego i zwrócił sprawę do ponownego rozpatrzenia przez Urząd Celny Nenning. Główny Urząd Celny w Saarlouis wniósł w tej sprawie rewizję do FSF. FSF uchylił wyrok sądu finansowego kraju Saary oraz obniżył wysokość wyrównawczego podatku obrotowego. Firma Lütticke wniosła skargę konstytucyjną przeciwko wyrokowi FSF, podnosząc m.in. wielokrotne naruszenie przez ten Sąd obowiązku wniesienia pytania prawnego do TS WE na podstawie art. 177 ust. 1 i 3 TEWG (art. 267 ust. 1 i 3 TFUE), co skutkowało naruszeniem jej prawa do ustawowo określonego sędziogo.

¹⁵⁰⁸ 2 BvR 225/69, BVerfGE 31, s. 145.

¹⁵⁰⁹ BGBl. I, s. 791.

¹⁵¹⁰ Wyrok TS WE z dnia 16 czerwca 1966 r. w sprawie 57/65, *Firma Alfons Lütticke GmbH przeciwko Hauptzollamt von Saarlouis*, ECLI:EU:C:1966:34.

FTK stwierdził, iż na razie kwestia, czy TS WE jest ustawowym sędzią w rozumieniu art. 101 ust. 1 zd. 2 UZ ze względu na obowiązek sądów niemieckich do wnoszenia pytań prawnych na podstawie art. 177 ust. 3 TEWG (art. 267 ust. 3 TFUE), pozostaje nierozstrzygnięta. W każdym razie FSF, nie wnosząc ponownie pytania prawnego do TS WE, nie dopuścił się rażącego zaniechania. W wyrokach z 3 i 4 kwietnia 1968 r. (w sprawie 28 i 34/67)¹⁵¹¹ TS WE stwierdził, iż do sądów krajowych należy orzeczenie, czy podatek, który tylko w części jest niezgodny z art. 95 ust. 1 TEWG (art. 110 TFUE), jest niezgodny z prawem w całości czy tylko w części. W związku z powyższym FSF był uprawniony samodzielnie orzec o skutkach częściowej niezgodności z prawem 4% stawki podatku. Sądy niemieckie mają bowiem samodzielnie stosować postanowienia TEWG, a w szczególności wykładnię przepisów zawartą w orzeczeniach prejudycjalnych TS WE w celu wydania indywidualnego i konkretnego orzeczenia.

Sentencja postanowienia:

Skarga zostaje oddalona.

Urzędowe tezy uzasadnienia:

Sądy krajowe, właściwe do rozstrzygnięcia sprawy, są również powołane do rozstrzygnięcia kwestii wypadkowej, czy norma prawa krajowego jest niezgodna z mającym pierwszeństwo postanowieniem europejskiego prawa wspólnotowego i dlatego w konkretnym przypadku norma prawa krajowego w całości lub w części nie może zostać zastosowana.

4. Postanowienie Drugiego Senatu FTK z 29 maja 1974 r. – postanowienie FTK *Solange I* (pol. jak długo)¹⁵¹²

Stan faktyczny

Przedsiębiorstwo handlowe zajmujące się importem i eksportem wniosło do sądu administracyjnego we Frankfurcie nad Menem skargę na decyzję organu władzy państwowej zajmującego się przywozem zbóż i pasz o przepadku kaucji w wysokości 17 026,47 DM z powodu tylko częściowego wykorzystania licencji na wywóz 20 000 ton mączki kukurydzianej. Decyzja została wydana na podstawie art. 12 ust. 1 zd. 3 rozporządzenia Rady nr 120/67/EWG z dnia 13 czerwca 1967 r.¹⁵¹³ i art. 9 rozporządzenia Komisji nr 473/67/EWG z dnia 21 sierpnia 1967 r.¹⁵¹⁴

Niemiecki sąd administracyjny na podstawie art. 177 TEWG (art. 267 TEWG) przedłożył TS WE pytanie prawne o legalność przepisów, na podstawie których

¹⁵¹¹ Wyrok TS WE z dnia 3 kwietnia 1968 r. w sprawie 28/67, *Molkerei-Zentrale Westfalen/Lippe GmbH przeciwko Hauptzollamt Paderborn*, ECLI:EU:C:1968:17; wyrok TS WE z dnia 4 kwietnia 1968 r. w sprawie 34/67, *Gebrüder Lück przeciwko Hauptzollamt Köln-Rheinau*, ECLI:EU:C:1968:24.

¹⁵¹² 2 BvL 52/71, BVerfGE 37, s. 271.

¹⁵¹³ Rozporządzenie Rady nr 120/67/EWG z dnia 13 czerwca 1967 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku zbóż, Dz. Urz. EWG z 19.06.1967 r., nr 117, s. 2269.

¹⁵¹⁴ Rozporządzenie Komisji nr 473/67/EWG z dnia 21 sierpnia 1967 r. o licencjach wywozowych i wwozowych dla zbóż, produktów przetwórstwa zbożowego, ryżu, mączki ryżowej i produktów przetwórstwa ryżu, Dz. Urz. EWG z 24.08.1967 r., nr 204, s. 16.

wydano decyzję krajową. TS WE potwierdził legalność wymienionych wyżej przepisów wyrokiem z dnia 17 grudnia 1970 r.¹⁵¹⁵

Sąd administracyjny wydał na podstawie art. 100 ust. 1 UZ postanowienie o zawieszeniu postępowania i wniósł pytanie prawne do FTK, czy zobowiązanie wynikające z prawa wspólnotowego do wywozu i powiązany z tym obowiązek złożenia kaucji jest zgodny z UZ. W przypadku potwierdzenia zgodności tych rozwiązań prawnych sąd administracyjny wniósł pytanie o zgodność z UZ przepisu, który zezwala na zwolnienie z kaucji tylko w przypadku zaistnienia siły wyższej, która uniemożliwiła realizację obowiązku wywozu. Zdaniem sądu administracyjnego również w świetle wykładni dokonanej przez TS WE przepisy wspólnotowe nie są zgodne z UZ.

FTK stwierdził natomiast, iż zaskarżone przepisy prawa wspólnotowego w wykładni TS WE nie kolidują z gwarancją praw podstawowych zawartą w Ustawie Zasadniczej, ani z art. 12 UZ, ani z art. 2 ust. 1 UZ. W przypadku wywozu i przywozu towarów, które są przedmiotem zaskarżonej regulacji prawa wspólnotowego, zainteresowany handlowiec zdaje sobie sprawę z ryzyka, które podejmuje. Dysponuje on swobodą w zakresie podjęcia decyzji, czy chce zawrzeć umowę, na warunkach co prawda nie przez niego ustalonych, ale określonych ustawowo, przy czym nie mają tu zastosowania zastrzeżenia wynikające z porównania kaucji z grzywną lub porównywalną z sankcją karną. System wynikający z zaskarżonych przepisów w obecnym stadium rozwoju Wspólnoty Europejskiej, w którym obrót gospodarczy nie może funkcjonować bez planowania i skutecznej kontroli, jest nie tylko adekwatny, ale konieczny i nie może zostać zastąpiony przez inny system, podobnie skuteczny i prosty, zgodny z zasadami funkcjonowania rynku.

Sentencja postanowienia¹⁵¹⁶:

Stosowanie przez organy administracyjne i sądy RFN art. 12 ust. 1 zd. 3 rozporządzenia nr 120/67/EWG i art. 9 rozporządzenia nr 473/67/EWG w wykładni Trybunału Europejskiego nie jest sprzeczne z prawem podstawowym zawartym w Ustawie Zasadniczej.

Urzędowe tezy uzasadnienia:

Jak długo (niem. solange) proces integracji europejskiej w ramach Wspólnoty nie jest na tyle zaawansowany, by prawo wspólnotowe zawierało uchwalony przez parlament i obowiązujący katalog praw podstawowych, odpowiadający katalogowi praw podstawowych zawartemu w Ustawie Zasadniczej, dopuszczalne i zalecane jest, by po uzyskaniu orzeczenia Trybunału Europejskiego na podstawie art. 177 TEWG (art. 267 TFUE) sąd RFN w ramach postępowania dotyczącego zgodności normy prawnej z Ustawą Zasadniczą wniósł do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego pytanie prawne, jeśli uważa, iż przepis istotny dla wydania

¹⁵¹⁵ Wyrok TS WE z dnia 17 grudnia 1970 r. w sprawie 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH przeciwko Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ECLI:EU:C:1970:114. Legalność rozporządzenia została również potwierdzona wyrokiem TS WE z dnia 10 marca 1971 r. w sprawie 38/70, *Deutsche Tradax GmbH przeciwko Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ECLI:EU:C:1971:24.

¹⁵¹⁶ Postanowienie tylko w odniesieniu do części uzasadnienia stwierdzającego zgodność przepisów prawa wspólnotowego z prawami podstawowymi zawartymi w UZ zostało przyjęte jednogłośnie, w pozostałym zakresie głosami 5 do 3.

orzeczenia w wykładni Trybunału Europejskiego nie może zostać przez niego zastosowany, gdyż nie jest zgodny z prawem podstawowym zawartym w UZ.

5. Postanowienie Drugiego Senatu z 25 lipca 1979 r. – postanowienie FTK *Viel-leicht* (pol. być może)¹⁵¹⁷

Stan faktyczny

Skarżąca w postanowieniu wyjściowym sprowadzała z Włoch, a także z państw trzecich, koncentrat soku cytrynowego, nienadający się do spożycia przez ludzi, a następnie przerabiała go na składnik produktów żywnościowych używany przez producentów napojów. W związku z tym procesem produkcyjnym otrzymała decyzję wydaną przez Federalny Urząd Żywności i Gospodarki Leśnej nakazującą zapłacenie za okres od 1 stycznia 1970 r. do 30 września 1971 r. 20 000 DM na podstawie § 10 ust. 8e ustawy z 26 czerwca 1969 r. o utworzeniu Centralnego Funduszu Popierania Zbytu Niemieckiej Gospodarki Rolnej, Leśnej i Żywnościowej¹⁵¹⁸, na rzecz tego funduszu. Sprzeciw wobec decyzji został odrzucony i w tej sytuacji skarżąca wniosła na wspomnianą wyżej decyzję skargę do sądu administracyjnego, podnosząc, iż decyzja jest sprzeczna z prawem, gdyż żądany od niej wkład ma na celu finansowanie pomocy państwowej, która niezgodna jest z art. 92 TEWG (art. 107 TFUE). Sąd administracyjny zwiesił postępowanie i na podstawie art. 177 TEWG (art. 267 TFUE) skierował do TS WE m.in. następujące pytanie: czy zasady proceduralne przewidziane w art. 93 TEWG (art. 108 TFUE) wykluczają możliwość uzyskania przez sąd krajowy orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie art. 92 TEWG (art. 107 TFUE) i w konsekwencji wydanie przez TS WE orzeczenia w sprawie zastosowania tego przepisu. TS WE rozstrzygnął wątpliwości sądu niemieckiego w sprawie stosowania wspólnotowego prawa konkurencji wyrokiem z 22 marca 1977 r.¹⁵¹⁹, stwierdzając m.in. „Postanowienia art. 93 TEWG (art. 108 TFUE) nie wykluczają możliwości skierowania przez sąd krajowy do TS WE pytania o wykładnię art. 92 Traktatu (art. 107 TFUE), jeżeli sąd krajowy uzna, iż orzeczenie wstępne jest niezbędne dla wydania przez niego orzeczenia w sprawie; niemniej w przypadku braku przepisów wykonawczych w rozumieniu art. 94 TEWG (art. 109 TFUE), sąd krajowy nie jest właściwy do orzekania w kwestii, czy istniejąca pomoc, co do której Komisja nie wydała decyzji nakazującej Państwu Członkowskiemu jej zniesienie lub zmianę, lub też nowa pomoc udzielona zgodnie z art. 93 ust. 3 (art. 108 TFUE), jest niezgodna z Traktatem”.

Na podstawie postanowienia z 28 lipca 1977 r. sąd administracyjny ponownie zawiesił postępowanie. Wniósł bowiem pytanie prawne do FTK na podstawie art. 100 ust. 1 UZ, czy w RFN mogą być stosowane art. 92–94 TEWG (art. 107–109 TFUE) w wykładni dokonanej przez TS WE w wyroku z 22 marca 1977 r., zgodnie z którą sąd krajowy nie może stwierdzić niezgodności ustawy krajowej z art. 92 TEWG (art. 107 TFUE).

¹⁵¹⁷ 2 BvL 6/77, BVerfGE 52, s. 187.

¹⁵¹⁸ Gesetz über die Errichtung eines zentralen Fonds zur Absatzförderung der deutschen Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Ernährungswirtschaft (Absatzfondsgesetz), BGBl. I, s. 635.

¹⁵¹⁹ Wyrok TS WE z dnia 22 marca 1977 r. w sprawie 78/76, *Steinike & Weinlig przeciwko RFN*, ECLI: EU:C:1977:52.

Sentencja postanowienia:

Pytanie prawne jest niedopuszczalne.

Urzędowe tezy uzasadnienia:

W ramach postępowania na podstawie art. 100 ust. 1 UZ dopuszczalna jest kontrola, czy stosowanie przepisów TEWG jest sprzeczne z normami i zasadami zawartymi w Ustawie Zasadniczej, o ile przedmiotem kontroli jest niemiecka ustawa wyrażająca zgodę na związanie się Traktatem.

Art. 100 ust. 1 UZ, §§ 80 nn. FTKu nie stanowią podstawy dla działalności orzeczniczej Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, w ramach której stwierdzi on, iż na terytorium władztwa RFN stosuje się normy pierwotnego prawa wspólnotowego o treści sprzecznej z treścią nadaną im w orzeczeniu prejudycjalnym TS WE, wydanym w postępowaniu wyjściowym.

6. Postanowienie Drugiego Senatu FTK z 23 czerwca 1981 r. – postanowienie FTK *EUROCONTROL I*¹⁵²⁰

Stan faktyczny

Skarżącymi były przedsiębiorstwa zajmujące się usługami turystycznymi w formie organizowania przelotów lotniczych, które wniosły sprzeciw wobec opłat pobieranych przez EUROCONTROL za usługi związane z zapewnieniem bezpieczeństwa ruchu lotniczego.

EUROCONTROL powstała na podstawie umowy międzynarodowej o współpracy w zakresie bezpieczeństwa żeglugi powietrznej z 13 grudnia 1960 r. (dalej jako umowa o współpracy). W świetle umowy o współpracy EUROCONTROL jest organizacją międzynarodową z siedzibą w Brukseli, posiadającą własne organy: Stałą Komisję złożoną z przedstawicieli państw członkowskich oraz Agencję Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej, której powierzone zostało praktyczne wykonywanie zadań z zakresu organizacji żeglugi powietrznej, za które EUROCONTROL może pobierać opłaty. Komisja posiada kompetencje do określenia postępowania Agencji w zakresie pobierania opłat oraz do zatwierdzenia taryf i warunków poboru opłat ustalonych przez Agencję.

Skarżące nr 1 EUROCONTROL wystawił za okres od 1 listopada 1971 r. do 31 października 1972 r. dwanaście rachunków na łączną sumę 116 265,12 \$. Skarżące nr 2 EUROCONTROL wystawił za okres od 1 listopada 1971 do 31 października 1972 r. dwanaście rachunków na łączną sumę 154 291,37 \$. Skarżące zaskarżyły wymierzone opłaty przed niemieckimi sądami administracyjnymi, łącznie z Federalnym Sądem Administracyjnym. FSA w wyroku z 16 września 1977 r.¹⁵²¹ odrzucił rewizję wniesioną przez skarżącą, stwierdzając, iż rozstrzygnięcie sporu prawnego nie leży w zakresie właściwości niemieckich sądów administracyjnych, gdyż rozstrzyganie w sprawie roszczeń o zapłatę wysuwanych przez EUROCONTROL z siedzibą w Brukseli należy do wyłącznej właściwości sądów belgijskich. EUROCONTROL jest instytucją międzyrządową w rozumieniu art. 24 ust. 1 UZ, na którą mocą ustawy wyrażającej zgodę na związanie się umową międzynarodo-

¹⁵²⁰ 2 BvR 1107, 1124/77 i 195/79, BVerfGE 58, s. 1.

¹⁵²¹ BVerfGE 54, s. 291.

wą zostały przeniesione prawa władcze, w tym prawo do pobierania opłat. Owo przeniesienie odpowiada wymogom z art. 24 ust. 1 UZ i jest skuteczne na terytorium państwa. Wyłączna właściwość sądów belgijskich w opinii FSA nie narusza również przepisów UZ. Regulacja ta nie narusza zasadniczych struktur konstytucyjnych, które muszą być chronione również w zakresie stosowania art. 24 ust. 1 UZ, a do których należy zawarta w art. 19 ust. 4 UZ zasada zapewnienia indywidualnej ochrony sędziowskiej¹⁵²².

Przedsiębiorstwa turystyczne wniosły na orzeczenia sądów administracyjnych skargi konstytucyjne, podnosząc naruszenia art. 19 ust. 4 UZ, polegające na odmowie ochrony prawnej przez sądy niemieckie, jedna ze skarżących podnosiła również naruszenie art. 101 ust. 1 zd. 2 oraz art. 103 ust. 1 UZ.

Jednocześnie EUROCONTROL skierował przeciwko przedsiębiorstwom pozew z powodu niezapłacenia opłat za korzystanie z usług zapewnienia bezpieczeństwa lotów do sądu handlowego w Brukseli, który potwierdził swoją właściwość do rozstrzygnięcia sprawy oraz nakazał przedsiębiorstwom w wyrokach z 7 marca 1974 r.¹⁵²³ zapłacenie opłat. Wyroki te stały się prawomocne, a EUROCONTROL przystąpił do ich egzekucji na podstawie umowy o wzajemnym uznaniu i wykonywaniu orzeczeń sądów, sądów polubownych i aktów władzy publicznej w sprawach cywilnych i handlowych z 30 czerwca 1958 r.¹⁵²⁴

Sentencja postanowienia:

Skargi konstytucyjne zostają oddalone.

Urzędowe tezy uzasadnienia:

a) Art. 19 ust. 4 UZ dotyczy niemieckiej władzy publicznej podległej konstytucji.

Przepisów, odnoszących się do ochrony prawnej przed działaniami instytucji międzyrządowej w rozumieniu art. 24 ust. 1 UZ nie można oceniać bezpośrednio na podstawie art. 19 ust. 4 UZ, gdyż nie odnoszą się one do ochrony prawnej przed niemiecką władzą publiczną. W takim przypadku można by ewentualnie rozważać naruszenie art. 24 ust. 1 UZ.

b) Art. 19 ust. 4 UZ nie gwarantuje subsydiarnego wymiaru sprawiedliwości przez sądy niemieckie w przypadku, gdy przeniesienie praw władczych w świetle prawa krajowego było wadliwe pod względem formalnym lub materialnym.

c) W szczególności na podstawie art. 19 ust. 4 UZ nie jest zagwarantowana generalna właściwość sądów niemieckich w sprawach opartych na prawie międzynarodowym, w przypadku gdy w świetle standardów krajowych ochrona prawna przed działaniami instytucji międzyrządowych byłaby niewystarczająca.

2. a) Art. 24 ust. 1 UZ nie otwiera drogi do naruszenia zasadniczej struktury konstytucji. Do niepodlegających dyspozycji części składowych struktury konstytucyjnej należą fundamentalne zasady prawa, który zostały uznane i zawarte w konstytucyjnych prawach podstawowych.

¹⁵²² Postanowienie FTK *EUROCONTROL I*, tezy 42, 45.

¹⁵²³ R.G./7909/72 i R.G./7908/72.

¹⁵²⁴ BGBl. 1958 II, s. 766.

b) Art. 24 ust. 1 UZ pozostawia ustawodawcy szeroki zakres uznania, czy i w jakim stopniu przenieść prawa władcze na instytucję międzyrządową i w jaki sposób pod względem prawnym i organizacyjnym instytucja ta powinna zostać ukształtowana. Uznanie to obejmuje zasadniczo kompetencję do ustanowienia szczególnych regulacji dotyczących ochrony prawnej przed działaniami instytucji międzyrządowej.

3. a) W świetle konstytucji zasadniczo nie istnieją żadne wątpliwości co do ustanowienia właściwości (międzynarodowej) sądu jednego z państw członkowskich w celu zapewnienia ochrony przed aktami EUROCONTROL-u.

b) Możliwość uzyskania ochrony prawnej przez zainteresowanego użytkownika w odniesieniu do opłat pobieranych przez EUROCONTROL odpowiada wymogom całościowej i skutecznej ochrony.

4. W ramach swojej właściwości FTK musi w szczególności dbać o to, by w miarę możliwości zapobiegać lub usuwać naruszenia prawa międzynarodowego, polegające na jego wadliwym stosowaniu lub nieuwzględnieniu norm prawa międzynarodowego przez sąd krajowy, a które mogą prowadzić do odpowiedzialności RFN na gruncie prawa międzynarodowego. W związku z powyższym w konkretnym przypadku może być w tym zakresie wymagana szczegółowa kontrola następująca.

7. Postanowienie Drugiego Senatu FTK z 10 października 1981 r. – postanowienie FTK *EUROCONTROL II*¹⁵²⁵

Stan faktyczny

EUROCONTROL został ustanowiony na podstawie umowy międzynarodowej z 13 grudnia 1960 r. o współpracy w zakresie bezpieczeństwa żeglugi powietrznej (dalej jako umowa o współpracy)¹⁵²⁶. Do praktycznego wykonywania kompetencji powierzonych organizacji została powołana Agencja, która może zatrudniać odpowiedni personel. Działanie Agencji reguluje statut stanowiący załącznik do umowy o współpracy. Na podstawie art. 14 wspomnianego statutu został wydany statut administracyjny dla zatrudnionego na stałe personelu oraz ogólne warunki zatrudnienia dla personelu zatrudnionego w centrali w Maastricht. W świetle wspomnianych wyżej aktów wszystkie spory pomiędzy Agencją a osobą przez nią zatrudnioną dotyczące naruszenia postanowień tychże aktów pod względem materialnym lub formalnym w przypadku braku właściwości sądu krajowego są przekazywane Trybunałowi Administracyjnemu przy Międzynarodowej Organizacji Pracy. Do umowy międzynarodowej stanowiącej podstawę funkcjonowania EUROCONTROL-u został dołączony protokół, w którym państwa przyjęły m.in. następującą deklarację nr 5. Właściwość sądów krajowych w zakresie sporów pomiędzy organizacją a personelem Agencji nie zostaje ograniczona ani przez niniejszą umowę, ani przez statut stanowiący załącznik do tej umowy.

¹⁵²⁵ 2 BvR 1058/79, BVerfGE 59, s. 63.

¹⁵²⁶ Co do celu, kompetencji i zasad funkcjonowania EUROCONTROL, zob. także postanowienie FTK *EUROCONTROL I*.

Podmiot wnoszący skargę konstytucyjną został zatrudniony od 1 września 1974 r. jako programista w oddziale EUROCONTROL-u w Karlsruhe. 31 marca 1976 r. został mianowany przez dyrektora generalnego stojącego na czele Agencji na urzędnika stałego, jednakże na czas określony – 5 lat, liczony od 1 września 1974 r. Dnia 21 stycznia 1979 r. programista wniósł skargę przeciwko EUROCONTROL-owi do sądu administracyjnego w Karlsruhe celem stwierdzenia, iż umowa o pracę między nim a EUROCONTROL-em nie wygasa z dniem 31 sierpnia 1979 r. i pozwany jest zobowiązany do zatrudnienia skarżącego na tym samym lub podobnym stanowisku. 15 czerwca 1979 r. programista wniósł wniosek o zastosowanie środka tymczasowego do momentu uzyskania prawomocnego orzeczenia w sprawie w postaci dalszego jego zatrudnienia po 31 sierpnia 1979 r. lub wypłacania mu poborów w wysokości co najmniej 2/3 do tej pory otrzymywanej pensji. Wniosek o zastosowanie środka tymczasowego został odrzucony przez sąd administracyjny, gdyż spór nie podlega niemieckiemu sądownictwu. Programista przeciwko temu orzeczeniu wniósł skargę do Trybunału Administracyjnego Badenii-Wirtembergii, która została również odrzucona, ze względu na to, iż spór prawny nie podlega sądownictwu niemieckiemu. Na orzeczenia Trybunału Administracyjnego programista wniósł skargę konstytucyjną, podnosząc naruszenia art. 3 ust. 1 i art. 19 ust. 4 UZ, gdyż z mocy konstytucji przysługuje mu możliwość wejścia na drogę sądową przed sądami niemieckimi.

Sentencja postanowienia:

Skarga konstytucyjna zostaje oddalona.

Urzędowe tezy uzasadnienia:

Ukształtowanie ochrony prawnej dla pracowników EUROCONTROL-u w związku z ogólnymi warunkami zatrudnienia oraz ustanowienia sądownictwa sądu administracyjnego Międzynarodowej Organizacji Pracy nie są sprzeczne z minimalnymi wymogami zasady państwa prawnego w rozumieniu UZ.

Brak jest w każdym razie ogólnej zasady prawa międzynarodowego publicznego, która sprzeciwiałaby się ukształtowaniu ochrony prawnej pracowników EUROCONTROL-u, zwłaszcza iż ochrona prawna przez sąd administracyjny Międzynarodowej Organizacji Pracy odpowiada minimalnemu standardowi międzynarodowemu w zakresie zapewnienia podstawowej sprawiedliwości procesowej.

8. Postanowienie Drugiego Senatu FTK z 22 października 1986 r. – postanowienie FTK *Solange II* (pol. jak długo)¹⁵²⁷

Stan faktyczny

Podmiotem, który wniósł skargę konstytucyjną, było przedsiębiorstwo importujące z państw trzecich do RFN m.in. konserwowane pieczarki. Import taki podlega przepisom wspólnotowym mającym na celu ochronę rynku wewnętrznego produktów rolnych. W omawianym czasie podstawowym aktem w tym zakresie było rozporządzenie nr 2107/74/EWG o środkach ochronnych dotyczących grzybów

¹⁵²⁷ 2 BvR 197/83, BVerfGE 73, s. 339.

konserwowanych¹⁵²⁸. W 1976 r. import grzybów konserwowanych wymagał uzyskania uprzedniego zezwolenia, o które należało wnosić przed rozpoczęciem każdego kwartału. Ponadto Komisja zastrzegła, iż odpowiednio do rozwoju sytuacji na rynku możliwe są dalsze ograniczenia w przywozie tego towaru do EWG. Wspomniane powyżej przedsiębiorstwo wniosło 9 lipca 1976 r. do Federalnego Urzędu Żywności i Gospodarki Leśnej wniosek o zezwolenie na przywóz 1000 ton konserw z pieczarkami z Tajwanu. Wniosek został odrzucony na podstawie przepisów rozporządzenia nr 2107/74/EWG. Odwołanie wniesione przez przedsiębiorstwo nie odniosło skutków, a więc przedsiębiorstwo złożyło skargę do sądu administracyjnego, podnosząc, iż stosowanie rozporządzenia nr 2107/74/EWG po 1 lipca 1976 r. jest nieuzasadnione, gdyż w omawianym okresie na rynku grzybów hodowlanych występowały braki, a jednocześnie nie można było sprowadzać tego towaru z państw trzecich. Z tego względu nie wchodziło w grę poważne zakłócenie rynku.

W trakcie trwania sporu prawnego wspomniane powyżej rozporządzenie zostało uchylone ze skutkiem od 1 stycznia 1977 r., a przedsiębiorstwo otrzymało zezwolenie na przywóz pieczarek. Podmiot gospodarczy stwierdził jednakże, że nie uważa sporu za załatwiony i wniósł o ustalenie, czy Urząd Federalny był zobowiązany do pozytywnego rozstrzygnięcia jego wniosku z 9 lipca 1976 r. Interes prawny w uzyskaniu takiego orzeczenia miał polegać na zapobieżeniu w przyszłości stosowania środków ochronnych w sposób niezgodny z prawem. Powyższa skarga została oddalona przez sąd administracyjny, który stwierdził m.in., że Komisja nie naruszyła zakresu uznania, a w związku z tym sąd nie widzi potrzeby wniesienia pytania prawnego do ETS. Przeciwnie temu wyrokowi przedsiębiorstwo wniosło rewizję do FSA, który zawiesił postępowanie, i przedłożyło pytanie prawne do ETS, czy stosowanie rozporządzenia nr 2107/74/EWG po 30 czerwca 1976 r. nie narusza przepisów aktów prawa pochodnego o charakterze ogólnym w zakresie stosowania środków ochronnych – art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 1927/75/EWG w związku z art. 2 ust. 2 rozporządzenia nr 1928/75/EWG. TS WE wydał wyrok 6 maja 1982 r.¹⁵²⁹, stwierdzając, iż biorąc pod uwagę sytuację na przedmiotowym rynku, Komisja nie przekroczyła zakresu uznania, podejmując decyzję, iż w 1976 r. nie należy uchylać środków ochronnych wprowadzonych w 1974 r. W dalszym toku postępowania przed FSA przedsiębiorstwo wskazywało na naruszenie różnych przepisów UZ oraz domagało się przedłożenia przez FSA pytania prawnego Federalnemu Trybunałowi Konstytucyjnemu, czy rozporządzenia wspólnotowe w interpretacji dokonanej przez TS WE w wyroku z 6 maja 1982 r. mogą być stosowane w RFN lub też by FSA wniósł ponownie wniosek o wydanie orzeczenia prejudycjalnego przez TS WE. 1 stycznia 1982 r. FSA rozstrzygnął sprawę, uznając rewizję za nieuzasadnioną¹⁵³⁰. Przeciwnie wyrokowi FSA przedsiębiorstwo wniosło skargę konstytucyjną, podnosząc naruszenie szeregu praw podstawowych o charakterze materialnym i formalnym, w szczególności: art. 19 ust. 4, art. 103 ust. 1 i art. 101 ust. 1 zd. 2 UZ w związku z art. 177 ust. 3 TEWG (art. 267 ust. 3 TFUE) poprzez zaniechanie wniesienia ponownego wniosku o wydanie orzeczenia prejudycjalnego oraz zaniechanie przedłożenia

¹⁵²⁸ Rozporządzenie Komisji nr 2107/74/EWG z dnia 8 sierpnia 1974 r. o środkach ochronnych dotyczących grzybów konserwowanych, Dz. Urz. WE L 218 z 9.08.1974 r., s. 54 i n.

¹⁵²⁹ Wyrok TS WE z dnia 6 maja 1982 r. w sprawie 126/81, *Wünsche Handelsgesellschaft przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, ECLI:EU:C:1982:144.

¹⁵³⁰ 7 C 87.78.

pytania prawnego do FTK, który to miałby również możliwość wniesienia wniosku o wydanie orzeczenia prejudycjalnego przez TS WE. Ponadto skarżący podnosił naruszenie swoich praw z art. 2, 12 i 20 ust. 3 UZ poprzez utrzymanie w mocy decyzji Federalnego Urzędu ds. Żywności i Gospodarki Leśnej.

Sentencja postanowienia:

Skarga konstytucyjna zostaje oddalona.

Urzędowe tezy uzasadnienia:

1. a) Trybunał Wspólnot Europejskich jest ustawowym sędzią w rozumieniu art. 101 ust. 1 zd. 2 UZ. Jest ustanowionym na podstawie traktatów wspólnotowych organem sądowym, posiadającym prawa władcze, działającym na podstawie i w ramach normatywnie ustalonych kompetencji i postępowania, rozstrzyga zasadniczo w sposób prawomocny i niezależny zagadnienia prawne w oparciu o kryteria prawne.

b) Prawo procesowe przed sądem odpowiada wymogom zasady państwa prawnego oraz należytego postępowania: w szczególności gwarantuje prawo do wysłuchania, odpowiednie do przedmiotu postępowania możliwości przedstawiania zarzutów, a także obrony oraz profesjonalną, ustanowioną w sposób swobodny pomoc prawną.

2. Jak długo Wspólnoty Europejskie, a w szczególności orzecznictwo Trybunału Wspólnotowego, gwarantują w sposób generalny skuteczną ochronę praw podstawowych przed wspólnotową władzą zwierzchnią, a ochrona ta odpowiada zasadniczo niezbędnej z punktu widzenia UZ ochronie praw podstawowych, zwłaszcza w zakresie gwarancji rdzenia praw podstawowych, FTK nie będzie wykonywał swojej władzy sądowej w odniesieniu do stosowania pochodnego prawa wspólnotowego, które stanowi podstawę działania niemieckich sądów i organów administracji na terytorium RFN, i nie będzie poddawał tego prawa kontroli w oparciu o wzorzec praw podstawowych zawartych w UZ. W związku z tym pytanie wnoszone na podstawie art. 100 ust. 1 UZ jest niedopuszczalne.

9. Postanowienie Drugiego Senatu FTK z 8 kwietnia 1987 r. – postanowienie FTK *Kloppenburg*¹⁵³¹

Stan faktyczny

Podmiot wnoszący skargę konstytucyjną prowadził agencję pośrednictwa kredytowego oraz pożyczek hipotecznych. Skarżąca jako mały przedsiębiorca nie ujęła podatku obrotowego w rachunkach wystawianych klientom w pierwszym półroczu 1978 r. za pośrednictwo kredytowe, a w swoim zeznaniu dotyczącym podatku obrotowego uznała te obroty za wolne od podatku na podstawie § 4 pkt 8 lit. a ustawy o podatku obrotowym z 1980 r. w związku z art. 1 i art. 13 część B lit. d pkt 1 szóstej dyrektywy Rady EWG nr 77/388/EWG z dnia 17 maja 1977 r. o harmonizacji przepisów prawnych państw członkowskich o podatku dochodowym – wspólny system podatku od wartości dodanej: jednolita podstawa opodatkowa-

¹⁵³¹ 2 BvR 687/85, BVerfGE 75, s. 223.

nia¹⁵³². Dyrektywa ta została transponowana przez RFN dopiero ze skutkiem od 1 stycznia 1980 r., choć art. 1 ust. 2 dyrektywy nr 77/388/EWG ustanawiał termin implementacji do 1 stycznia 1978 r., a po zmianie wprowadzonej na podstawie dziewiątej dyrektywy w sprawie podatku obrotowego termin ten został przesunięty do 1 stycznia 1979 r. Ze względu na to opóźnienie Komisja wszczęła na podstawie art. 169 TEWG (art. 258 TFUE) przeciwko RFN postępowanie w sprawie naruszenia Traktatu, skarga została jednak później wycofana przez Komisję. Właściwy urząd podatkowy odmówił zwolnienia obrotu od podatku i w decyzji z 3 lipca 1980 r. wymierzył podatek na zasadach ogólnych zawartych w niemieckiej ustawie o podatku obrotowym 1967/1973¹⁵³³. Przeciwko tej decyzji wniesiono skargę, a wywoły dotyczące zwolnienia z podatku obrotowego za pierwsze półrocze 1978 r. oparto m.in. na wyrokach wydanych w podobnych sprawach przez TS WE z 19 stycznia 1982 r.¹⁵³⁴ oraz z 10 czerwca 1982 r.¹⁵³⁵ W wyrokach tych uznano, iż w przypadku braku terminowej implementacji dyrektywy, pośrednicy kredytowi od 1 stycznia 1979 r. mogą powoływać się na przepisy dotyczące zwolnienia z podatku obrotowego obrotu z pośrednictwa kredytowego – art. 13 część B lit. d pkt 1 szóstej dyrektywy w sprawie podatku obrotowego, jeśli podatek nie został przerzucony na ich klientów. Sąd finansowy przedłożył TS WE zgodnie z art. 177 zd. 2 TEWG (art. 267 zd. 2 TFUE) następujące pytanie: czy pośrednik kredytowy mógł powoływać się w okresie od 1 stycznia 1978 r. do 30 czerwca 1978 r. na art. 13 część B lit. d pkt 1 dyrektywy nr 77/388/EWG, przy braku transpozycji tej dyrektywy, mimo iż termin jej transpozycji został przesunięty w dyrektywie nr 78/583/EWG do 1 stycznia 1979 r.? TS WE, nawiązując do swoich poprzednich orzeczeń, wydał wyrok 22 lutego 1984 r.¹⁵³⁶, w świetle którego tak długo, jak państwo nie dokonało transpozycji dyrektywy nr 77/388, pośrednik kredytowy w odniesieniu do obrotu od 1 stycznia 1978 r. do 30 czerwca 1978 r. mógł powoływać się na art. 13 część B lit. d pkt 1 tej dyrektywy, o ile podatek nie został przerzucony na jego klientów. Na podstawie tego sąd finansowy w wyroku wydanym 11 maja 1984 r. uznał stanowisko skarżącej i obniżył podatek obrotowy za rok 1978 r. Na skutek rewizji wniesionej przez urząd podatkowy FSF uchylił wyrok sądu finansowego z powodu naruszenia art. 20 ust. 3 i art. 24 ust. 1 UZ i oddalił skargę przedsiębiorcy, uzasadniając swoje orzeczenie m.in. faktem, iż na EWG nie zostały przeniesione prawa władcze w zakresie stanowienia przepisów prawa podatkowego o skutku bezpośrednim w ramach harmonizacji prawa na podstawie art. 99, 100, 189 TEWG. Dlatego też w świetle art. 20 ust. 3 UZ w odniesieniu do roku 1978 należy stosować ustawę o podatku obrotowym 1967/1973, czemu nie stoi na przeszkodzie związanie wyrokiem TS WE z 22 lutego 1984 r. W omawianym przypadku niemiecka ustawa wyrażająca zgodę na TEWG nie

¹⁵³² Szósta dyrektywa Rady EWG nr 77/388/EWG z dnia 17 maja 1977 r. o harmonizacji przepisów prawnych państw członkowskich o podatku dochodowym – wspólny system podatku od wartości dodanej: jednolita podstawa opodatkowania, Dz. Urz. WE L 145 z 13.06.1977 r., s. 1, pol. wyd. spec., Dz. Urz. UE rozdz. 9, t. 1, s. 23–62.

¹⁵³³ BGBl. 1973 I, s. 1682.

¹⁵³⁴ Wyrok TS WE z dnia 19 stycznia 1982 r. w sprawie 8/81, *Ursula Becker przeciwko Finanzamt Münster-Innenstadt*, ECLI:EU:C:1982:7.

¹⁵³⁵ Wyrok TS WE z dnia 10 czerwca 1982 r. w sprawie 255/81, *R.A. Grendel GmbH przeciwko Finanzamt für Körperschaften Hamburg*, ECLI:EU:C:1982:225.

¹⁵³⁶ Wyrok TS WE z dnia 22 lutego 1984 r. w sprawie 70/83, *Gerda Kloppenburg przeciwko Finanzamt Leer*, ECLI:EU:C:1984:71.

przeniosła na EWG praw władczych do stanowienia prawa bezpośrednio obowiązującego w państwie członkowskim w odniesieniu do podatku obrotowego. Wyrażając zgodę na harmonizację prawa w dziedzinie prawa podatkowego i na art. 189 zd. 3 TEWG (art. 288 zd. 3 TFUE) nie przeniesiono kompetencji do przyznania dyrektywom, także w ramach rozwijania prawa (niem. *Rechtsfortbildung*), skutków podobnych jak rozporządzeniom.

Skarżąca w postępowaniu wyjściowym wniosła przeciwko wyżej omówionemu wyrokowi FSF skargę konstytucyjną, mającą na celu uchylenie tego wyroku, ewentualnie po wniesieniu pytania prawnego do TS WE. Skarżąca podnosiła naruszenie swojego prawa do ustawowego sądziego z art. 101 ust. 1 zd. 1 UZ oraz prawa z art. 2 ust. 1 UZ, które obejmuje również wolność działalności gospodarczej. Naruszenie art. 101 ust. 1 zd. 2 UZ miało m.in. polegać na tym, iż FSF nie wziął pod uwagę wyroku TS WE z 22 lutego 1984 r. wydanego w tej samej sprawie, a także nie przedłożył nowych wątpliwości w odniesieniu do stosowania postanowień szóstej dyrektywy ani TS WE, ani FTK na podstawie art. 100 ust. 1 UZ.

Sentencja postanowienia:

Wyrok Federalnego Trybunału Finansowego z 25 kwietnia 1985 r. – V R 123/84 – narusza art. 101 ust. 2 Ustawy Zasadniczej i zostaje uchylony. Sprawa zostaje przekazana do Federalnego Sądu Finansowego. RFN zwróci skarżącej koszty postępowania.

Urzędowe tezy uzasadnienia:

Postanowienie dotyczy mocy wiążącej wyroków prejudycjalnych wydanych przez TS WE (art. 101 ust. 1 zd. 2 UZ).

10. Postanowienie Drugiego Senatu FTK z 12 maja 1989 r. – postanowienie FTK w sprawie dyrektywy dotyczącej wyrobów tytoniowych¹⁵³⁷

Stan faktyczny

Przedmiotem sporu był projekt dyrektywy wspólnotowej o harmonizacji przepisów prawa i przepisów administracyjnych państw członkowskich dotyczących etykietowania wyrobów tytoniowych w brzmieniu z 12 maja 1989 r.¹⁵³⁸ oraz projekt dyrektywy o reklamie wyrobów tytoniowych w prasie oraz reklamie zewnętrznej w brzmieniu z 18 kwietnia 1989 r.¹⁵³⁹ Podstawą prawną dyrektywy był art. 100 a TEWG (art. 114 TFUE), a jej wydanie uzasadniane było tym, że zróżnicowane przepisy państw członkowskich w zakresie etykietowania i reklamy wyrobów tytoniowych utrudniają przepływ towarów pomiędzy państwami członkowskimi. Ponadto przepisy wspólnotowe miały przyczynić się do zmniejszenia konsumpcji tytoniu, która jest przyczyną wielu poważnych chorób. Najważniejsze i najbardziej kontrowersyjne przepisy dyrek-

¹⁵³⁷ 2 BvQ 3/89. Ze względu na to, iż omawiane orzeczenie nie zostało opublikowane w oficjalnym zbiorze orzeczeń, w niniejszym opracowaniu opieram się na streszczeniach dostępnych w literaturze, m.in. EuR 1989, nr 3, s. 270.

¹⁵³⁸ Projekt Komisji dotyczący dyrektywy wspólnotowej o harmonizacji przepisów prawa i przepisów administracyjnych państw członkowskich dotyczących etykietowania wyrobów tytoniowych, Dz. Urz. WE C 48 z 20.02.1988 r., s. 8.

¹⁵³⁹ Dok. 5684/89 i 7833/89.

tywy przewidywały, zarówno w odniesieniu do etykietowania, jak i reklamowania tych wyrobów, obowiązek producenta lub podmiotu wprowadzającego te wyroby do obrotu umieszczenia odpowiednich ostrzeżeń: 1) palenie powoduje raka, 2) palenie powoduje choroby układu krążenia¹⁵⁴⁰.

Kilka przedsiębiorstw produkujących wyroby tytoniowe, w tym papierosy, posiadających uznane znaki towarowe i marki, pod którymi wprowadzają te wyroby, zwróciło się do przedstawicieli ministerstwa zdrowia z prośbą, by rząd federalny zgłosił przeciwko przyjęciu przedmiotowej dyrektywy. Rząd federalny pomimo pewnych wątpliwości co do przepisów wspólnotowych stanął na stanowisku, iż na posiedzeniu Rady EWG w dniu 16 maja 1989 r. będzie głosował za przyjęciem dyrektywy. W związku z powyższym przedsiębiorstwa branży tytoniowej wniosły do FTK wniosek o zastosowanie środków tymczasowych, na podstawie których rząd federalny zostałby zobowiązany do głosowania na posiedzeniu Rady w dniu 16 maja 1989 r. przeciwko przyjęciu projektu dyrektywy dotyczącej etykietowania wyrobów tytoniowych oraz do przekonania innych państw członkowskich do nieprzyjmowania dyrektywy. Wnioskujące przedsiębiorstwa wskazywały na naruszenie przez projekt dyrektywy ich prawa do wyrażania poglądów z art. 5 ust. 1 UZ, gdyż dyrektywa zobowiązywała te podmioty do umieszczenia na opakowaniach papierosów informacji, które były sprzeczne z ich przekonaniem. Ponadto przedmiotowa dyrektywa miała naruszać ich prawa z art. 2 ust. 1 UZ w związku z art. 1 ust. 1 UZ, gdyż zobowiązanie do umieszczania fałszywych, zdaniem wnioskodawczyń, informacji narusza dobra prawne ich przedsiębiorstw. Ponadto naruszone jest ich prawo z art. 2 ust. 1 UZ, gdyż EWG nie posiada kompetencji do wydania dyrektywy o tej treści, ponieważ ostrzeżenia nie są związane z funkcjonowaniem rynku wewnętrznego, a jedynie z polityką zdrowotną. Ponadto umieszczenie ostrzeżeń narusza ich prawa z zakresu własności przemysłowej, co stanowi naruszenie praw podstawowych z art. 14 ust. 1 UZ.

FTK nie przychylił się do tego wniosku, gdyż skarga konstytucyjna w tej sprawie byłaby niedopuszczalna, bowiem zgoda rządu federalnego na podstawie art. 149 ust. 2 lit. a TEWG nie stanowi aktu władczego, który może być przedmiotem skargi konstytucyjnej, a współdziałanie rządu federalnego w ramach wspólnotowego procesu prawodawczego nie stanowi aktu władzy publicznej skierowanego do podmiotów wnoszących w tej sprawie o zastosowanie środka tymczasowego, a jedynie przyczynia się do wydania dyrektywy, która dopiero po wejściu w życie i transpozycji do prawa krajowego, może naruszać prawa wnioskodawczyń.

Nieoficjalne tezy uzasadnienia¹⁵⁴¹:

Wniosek o zastosowanie środka tymczasowego na podstawie § 32 FTKu zostaje oddalony, gdyż skarga konstytucyjna w tej sprawie byłaby niedopuszczalna.

Skarga konstytucyjna przeciwko współdziałaniu rządu federalnego w wydaniu dyrektywy jako aktu wspólnotowego prawa wtórnego jest niedopuszczalna.

¹⁵⁴⁰ Na podstawie R. Scholz, *Gemeinschaftsrecht und nationaler Verfassungsschutz...*, s. 58 i n.

¹⁵⁴¹ Poniższe tezy uzasadnienia nie zostały wyróżnione w sposób urzędowy, gdyż postanowienie nie zostało aplikowane w zbiorze orzeczeń FTK, z tego względu brak jest również sentencji postanowienia.

Kontroli konstytucyjnoprawnej w pełnym zakresie podlega zagadnienie, czy ustawodawca krajowy w ramach pozostawionej mu przez dyrektywę swobody naruszył prawa podstawowe lub prawa podobne do praw podstawowych.

Jeśli w zakresie kontroli dyrektywy przeprowadzanej przez ETS pod kątem poszanowania praw podstawowych nie zostanie zachowany konieczny w świetle Ustawy Zasadniczej standard ochrony, to sprawa może zostać wniesiona do FTK.

11. Wyrok Pierwszego Senatu FTK z 28 stycznia 1992 r. – wyrok FTK dotyczący zakazu pracy nocnej kobiet¹⁵⁴²

Stan faktyczny

Skarga konstytucyjna dotyczy zasądzenia od skarżącej grzywny w wysokości 500 DM z powodu naruszenia zakazu pracy nocnej. Skarżąca jest prokurentką piekarni. Zgodnie z ustaleniami sądu rejonowego w zakładzie pracy 16 października 1981 r. około godz. 0.35 pracowały cztery pracownice przy pakowaniu ciast. Skarżąca potwierdziła ten stan faktyczny, ale stała na stanowisku, iż § 19 ust. 1 zd. 1 regulacji czasu pracy z 30 kwietnia 1938 r.¹⁵⁴³ (dalej jako RCZP), w świetle którego pracownice nie mogą pracować w nocy, tj. od godz. 20 do 6, a w niedziele i święta po godz. 17, jest niezgodny z zasadą równości płci zawartą w art. 3 ust. 1 i 3 UZ. Sąd rejonowy nie przychylił się do tego stanowiska, podobnie wyższy sąd krajowy, który oddalił zażalenie z powodu naruszenia prawa przez sąd w sprawach dotyczących wykroczeń jako oczywiście bezzasadne. Skarżąca w skardze konstytucyjnej wywodzi, iż § 19 ust. 1 RCZP narusza art. 3 ust. 1 UZ, gdyż różnicuje pracownice umysłowe i pracownice fizyczne. Ponadto narusza art. 3 ust. 3 UZ, gdyż praca nocna nie jest bardziej szkodliwa dla kobiet niż dla mężczyzn.

Skarżąca jest również stroną w postępowaniu wyjściowym, w ramach którego sąd rejonowy wniósł pytanie prawne 1 BvL 16/83. W 1982 r. na hali zakładu produkcyjnego zastano w nocy kilka pracownic pakujących spody do tortu. Wskutek tego została wymierzona grzywna w wysokości 1000 DM z powodu naruszenia § 25 ust. 1 pkt 5 w związku z § 19 ust. 1 RCZP. Sąd rejonowy rozpoznający sprawę na skutek wniesienia sprzeciwu przez skarżącą zawiesił postępowanie i przedłożył FTK pytanie prawne o zgodność § 25 ust. 1 pkt 5 w związku z § 19 ust. 1 RCZP z art. 3 UZ. Pytanie prawne zostało uznane za niedopuszczalne, gdyż sąd nie uzasadnił w wystarczający sposób, iż norma prawna, co do której konstytucyjności powziął wątpliwości, jest istotna dla rozstrzygnięcia sprawy. Istotność normy dla rozstrzygnięcia sprawy musi być wystarczająco uzasadniona w postanowieniu o przedłożeniu FTK pytania prawnego i musi istnieć w momencie rozpatrywania tego pytania przez FTK. Możliwość zastosowania wspomnianej normy wymaga jednak wyjaśnienia z powodu istotnych faktów prawnych mających miejsce w międzyczasie. TS WE w wyroku z 25 lipca 1991 r.¹⁵⁴⁴ orzekł, iż art. 5 dyrektywy Rady nr 76/207/EWG z dnia 9 lutego 1976 r.¹⁵⁴⁵ jest wystarczająco

¹⁵⁴² 1 BvR 1025/82, 1 BvL 16/83 i 10/91, BVerfGE 85, s. 191.

¹⁵⁴³ Reichsgesetzbl. I, s. 447.

¹⁵⁴⁴ Wyrok TS WE z dnia 25 lipca 1991 r. w sprawie C-345/89, *Postępowanie karne przeciwko Alfredowi Stoeckelowi*, ECLI:EU:C:1991:324.

¹⁵⁴⁵ Dyrektywa Rady nr 76/207/EWG z dnia 9 lutego 1976 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz

precyzyjny, by stanowił podstawę zobowiązania państw członkowskich do nie-ustanawiania ustawowego zakazu pracy dla kobiet, gdy taki zakaz nie został przyjęty w stosunku do mężczyzn. W nawiązaniu do swojego wyroku z 26 stycznia 1986 r.¹⁵⁴⁶ TS WE wywołał, iż przepisy wspomnianej dyrektywy są wystarczająco precyzyjne i mogą stanowić podstawę roszczenia jednostki przed sądami krajowymi o niestosowanie normy prawa krajowego sprzecznej z art. 5 wspomnianej dyrektywy. W związku z powyższym oczywiste jest, że zachodzi kolizja pomiędzy § 25 ust. 1 pkt 5 w związku z § 19 ust. 1 RCZP a pochodnym prawem wspólnotowym. Wobec możliwości bezpośredniego zastosowania wyżej wspomnianego przepisu dyrektywy, wszelkie okoliczności przemawiają za tym, iż przepisy RCZP nie mogą być stosowane przez sądy niemieckie. W takiej sytuacji sądy muszą jeszcze raz dokonać analizy stosowania normy prawa krajowego, jeśli chcą dalej podtrzymać swoje pytanie prawne.

Skarga konstytucyjna została uznana za dopuszczalną i uzasadnioną. FTK stwierdził, iż zakaz pracy kobiet w nocy narusza art. 3 ust. 3 UZ, gdyż w przeciwieństwie do pracowników płci męskiej kobiety nie mogą świadczyć pracy w nocy, co stanowi w świetle prawa nierówne traktowanie wynikające z przynależności do określonej płci. Zakaz pracy kobiet w nocy nie jest przy tym konieczny w świetle celów wymienionych w art. 3 ust. 2 UZ. Chroni on co prawda kobiety, które prócz prowadzenia gospodarstwa domowego i opieki nad dziećmi są aktywne zawodowo, przed szkodliwymi dla zdrowia skutkami pracy nocnej, jednakże ochrona ta wywołuje również niekorzystne skutki, gdyż kobiety są dyskryminowane przy poszukiwaniu pracy. Ponadto § 19 ust. 1 RCZP narusza art. 3 ust. 1 UZ, gdyż przepis ten bez wystarczającego powodu traktuje w sposób odmienny pracownice umysłowe i fizyczne.

Sentencja wyroku:

Pytania prawne są niedopuszczalne.

§ 19 ust. 1 zd. 1 regulacji w sprawie czasu pracy z 30 kwietnia 1938 r. (Reichsgesetzbl. I, s. 447), zmieniony ostatnio przez ustawę z 10 marca 1975 r. (BGBl. I, s. 685) jest niezgodny z art. 3 ust. 1 i ust. 3 Ustawy Zasadniczej.

Postanowienie wyższego sądu krajowego w Hamm z 14 lipca 1982 r. – 4 Ss OWi 1135/82 – i wyrok sądu rejonowego w Paderborn z 29 marca 1982 r. – 23 OWi 11 Js 861/81 (1439/81) – naruszają prawo podstawowe skarżącej z art. 2 ust. 1 Ustawy Zasadniczej i zostają uchylone. Sprawa zostaje przekazana do wyższego sądu krajowego.

Kraj związkowy Nadrenia–Westfalia zwróci skarżącej koszty postępowania.

Urzędowe tezy uzasadnienia:

1. Ustawa nie jest istotna dla wydania orzeczenia w rozumieniu art. 100 ust. 1 UZ, jeśli zostało stwierdzone, iż ze względu na kolidujące z nią prawo wspólnotowe, ustawa nie może być stosowana.

warunków pracy, Dz. Urz. WE L 39 z 14.02.1976 r., s. 40; pol. wyd. spec. Dz. Urz. UE rozdz. 5, t. 1, s. 187.

¹⁵⁴⁶ Wyrok TS WE z dnia 26 lutego 1986 r. w sprawie 152/84, *M.H. Marshall przeciwko Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching)*, ECLI:EU:C:1986:84.

2. Nierówne traktowanie płci jest zgodne z art. 3 ust. 3 UZ jedynie wtedy, jeśli jest konieczne do rozwiązania problemów, które ze swojej natury występują tylko w przypadku mężczyzn albo kobiet.
3. Treść normatywna art. 3 ust. 2 UZ wykraczająca ponad zakaz dyskryminacji z art. 3 ust. 3 UZ ustanawia nakaz równego traktowania również w rzeczywistych warunkach społecznych.
4. Zakaz pracy nocnej z § 19 regulacji czasu pracy stawia pracownice w gorszej sytuacji w porównaniu z pracownikami oraz urzędniczkami i tym samym narusza art. 3 ust. 1 i ust. 2 UZ.

12. Wyrok Drugiego Senatu FTK z 12 października 1993 r. – wyrok FTK w sprawie Traktatu z Maastricht¹⁵⁴⁷

Stan faktyczny

Skargi konstytucyjne dotyczą współudziału RFN w ustanowieniu Unii Europejskiej poprzez uchwalenie ustawy dotyczącej zmiany Ustawy Zasadniczej z 21 grudnia 1992 r.¹⁵⁴⁸ i ustawy z 28 grudnia 1992 r. wyrażającej zgodę na związanie się Traktatem z 7 lutego 1992 r. o Unii Europejskiej¹⁵⁴⁹. Skarżący nr 1 podnosił naruszenie praw podstawowych oraz praw odpowiadających prawom podstawowym, m.in. z art. 38 ust. 1, art. 20 ust. 4 UZ w związku z art. 93 ust. 1 nr 4a UZ, natomiast skarżący nr 2 wywodził, iż ustawa wyrażająca zgodę na TUE narusza fundamentalne zasady UZ, które w świetle art. 79 ust. 3 UZ nie podlegają żadnym zmianom, co z kolei na podstawie art. 20 ust. 4 UZ w związku z art. 93 ust. 1 nr 4a UZ otwiera możliwość wniesienia skargi konstytucyjnej.

FTK stwierdził, iż dopuszczalna jest jedynie skarga przeciwko ustawie wyrażającej zgodę na TUE w zakresie, w którym podnoszone jest naruszenie przez tę ustawę prawa skarżącego z art. 38 ust. 1 UZ. Skarga jest bowiem wtedy dopuszczalna, gdy skarżący dochodzi bezpośredniego i aktualnego naruszenia prawa, mogącego być przedmiotem skargi konstytucyjnej przez zaskarżony akt władzy publicznej. Skarżący musi w sposób wystarczający uprawdopodobnić możliwość takiego naruszenia. Powyższe wymogi, według FTK, spełnił jedynie skarżący nr 1 w zakresie naruszenia jego prawa z art. 38 ust. 1 UZ. Art. 38 ust. 1 UZ gwarantuje obywatelowi RFN prawo podmiotowe do udziału w wyborach do Bundestagu. Przedmiotem tej gwarancji jest także zasadnicza demokratyczna treść tego prawa, m.in. do współudziału w legitymowaniu władzy państwowej przez naród oraz do wywierania wpływu na wykonywanie tej władzy. W przypadku, w którym Bundestag rezygnuje ze swoich zadań i kompetencji, w szczególności w zakresie ustawodawstwa i kontroli innych podmiotów sprawujących władzę, narusza to zakres przedmiotowy, do którego odnosi się również gwarancja demokratyczna zawarta w art. 38 ust. 1 UZ. Przepis ten w zakresie zastosowania art. 23 UZ wyklucza, by poprzez przemieszczenie zadań i kompetencji Bundestagu pozbawić znaczenia legitymację władzy państwowej i wpływu na jej wykonywanie, wywodzonych z aktu wyborczego do tego stopnia, iż zostanie naruszona zasada demokracji, uznana na

¹⁵⁴⁷ 2 BvR 2134, 2159/92, BVerfGE 89, s. 155.

¹⁵⁴⁸ BGBl. I, s. 2086.

¹⁵⁴⁹ BGBl. II, s. 1251.

podstawie art. 79 ust. 3 w związku z art. 20 ust. 1 i 2 UZ za nienaruszalną. Prawo skarżącego z art. 38 UZ może zatem zostać naruszone, jeśli kompetencje Bundestagu zostaną przeniesione na stworzoną przez państwa członkowskie instytucję Unii lub WE w takim zakresie, iż minimalne w świetle art. 20 ust. 1 i 2 w zw. z art. 79 ust. 3 UZ wymogi legitymacji demokratycznej w stosunku do władzy zwierzchniej sprawowanej wobec obywatela nie będą spełnione. Skarżący, opierając się na ocenie ówczesnego przewodniczącego Komisji Europejskiej J. Delorsa, twierdzi, iż prawie 80% wszystkich przepisów prawa gospodarczego wywodzi się z prawa wspólnotowego, a 50% wszystkich ustaw niemieckich w ogóle posiada genozę wspólnotową. TUE dodatkowo jeszcze rozszerza kompetencje Rady jako organu wykonawczego posiadającego kompetencje legislacyjne i odbiera tym samym te kompetencje Bundestagowi, w szczególności w ramach przyszłej unii walutowej, która będzie faktycznie skutkowałą unią gospodarczą i socjalną, jak również w dziedzinach edukacji i edukacji zawodowej, kultury, polityki zdrowotnej, ochrony konsumenta, polityki wizowej, rozbudowy sieci transeuropejskich w zakresie transportu, telekomunikacji, energetyki oraz w polityce przemysłowej. Ponadto traktat ustanawia zasadę podejmowania decyzji większością głosów w Radzie w odniesieniu do całego szeregu kompetencji i przez to dopuszcza do stanowienia prawa dla RFN także wbrew woli biorących udział w tym procesie organów władzy niemieckiej. Zdaniem skarżącego zadania i kompetencje Bundestagu tracą zupełnie na znaczeniu w świetle art. F ust. 3 TUE, który przyznaje Unii kompetencje – kompetencje. Ponadto skarżący wskazuje, iż w TUE wpisana jest dynamika ciągłego i nieodwracalnego rozszerzania kompetencji, wynika to w szczególności z art. B ust. 1 pkt 5 i art. C TUE oraz z protokołu dotyczącego przejścia do trzeciej fazy unii gospodarczej i walutowej. W świetle powyższych wywodów wydaje się możliwe, iż ustawa wyrażająca zgodę na TUE narusza prawa skarżącego z art. 38 UZ.

FTK stwierdził jednak, iż w zakresie, w którym skarga konstytucyjna wniesiona przez skarżącego nr 1 jest dopuszczalna, jest ona nieuzasadniona, gdyż treść gwarancyjna art. 38 UZ nie zostaje naruszona przez ustawę wyrażającą zgodę na TUE. TUE ustanawia europejskie połączenie państw, opierające się na państwach członkowskich i chroniące ich tożsamość narodową; dotyczy członkostwa RFN w organizacji ponadnarodowej, a nie przynależności do państwa europejskiego. Zadania UE i kompetencje przekazane jej do sprawowania zostają unormowane w sposób wystarczająco przewidywalny poprzez wymóg zachowania zasady kompetencji powierzonych, brak ustanowienia kompetencji – kompetencji na rzecz UE oraz poprzez to, iż sprawowanie dalszych kompetencji przez UE i WE możliwe jest jedynie w drodze uzupełnienia lub zmiany traktatów, które mogą mieć miejsce dopiero po wyrażeniu zgody przez parlamenty krajowe. Zakres zadań i kompetencji, a także uregulowana w traktacie forma podejmowania decyzji w UE i w ramach organów WE nie prowadzą do takiego ograniczenia właściwości Bundestagu w zakresie podejmowania decyzji oraz kontroli, iż zostałyby naruszone art. 79 ust. 3 UZ, który ma charakter niepodważalny.

Sentencja wyroku:

Skarga konstytucyjna skarżącego nr 1 przeciwko ustawie z 28 grudnia 1992 r. wyrażającej zgodę na związanie się Traktatem z 7 lutego 1992 r. o Unii Europejskiej zostaje oddalona. Skarga przeciwko ustawie o zmianie Ustawy Zasadniczej z 21 grudnia 1992 r. zostaje odrzucona.

Skargi konstytucyjne skarżącego nr 2 zostają odrzucone.

Urzędowe tezy uzasadnienia:

W zakresie zastosowania art. 23 UZ art. 38 UZ nie dopuszcza do utraty, w wyniku przemieszczenia zadań i kompetencji Bundestagu, znaczenia legitymacji demokratycznej wytworzonej przez akt wyborczy i jej wpływu na sprawowanie władzy państwowej w takim stopniu, iż zostanie naruszona zasada demokracji, uznana na podstawie art. 79 ust. 3 w związku z art. 20 ust. 1 i 2 UZ za nienaruszalną.

Zasada demokracji nie stanowi dla RFN przeszkody w członkostwie w instytucji międzyrządowej o charakterze ponadnarodowym. Warunkiem członkostwa jest jednak zagwarantowanie legitymacji i wywierania wpływu przez naród na to połączenie państw.

a) W przypadku gdy połączenie demokratycznych państw wypełnia zadania władcze i przy tym wykonuje kompetencje władcze, to w pierwszym rzędzie narody państw członkowskich poprzez parlamenty krajowe tworzą legitymację demokratyczną dla tego połączenia. Wytworzenie legitymacji demokratycznej następuje poprzez sprzężenie działania organów europejskich z parlamentami państw członkowskich; ma to miejsce w ramach struktury instytucjonalnej Unii Europejskiej – w stopniu odpowiadającym coraz mocniejszemu zbliżaniu się narodów europejskich – przekazywanie legitymacji demokratycznej przez Parlament Europejski, wybrany przez obywateli państw członkowskich.

b) Decydujące znaczenie ma rozbudowa demokratycznych podstaw Unii odpowiadająca stopniowi integracji i zachowanie w procesie rozwoju Unii żywej demokracji w państwach członkowskich.

4. W przypadku kiedy, jak to ma miejsce obecnie, narody państw członkowskich poprzez parlamenty krajowe przekazują legitymację demokratyczną dla procesu integracji europejskiej, rozszerzanie zadań i kompetencji Wspólnot Europejskich napotyka na granicę w postaci zasady demokracji. Mianowicie Bundestag musi zachować zadania i kompetencje o istotnym znaczeniu.

5. Art. 38 UZ zostanie naruszony, w przypadku gdy ustawa, która otwiera niemiecki porządek prawny na bezpośrednie obowiązywanie i stosowanie prawa organizacji ponadnarodowych – Wspólnot Europejskich, nie określa w sposób wystarczająco precyzyjny przenoszonych praw oraz programu integracyjnego, który ma zostać zrealizowany. Oznacza to równocześnie, iż późniejsze istotne zmiany programu integracyjnego i upoważnień do działania, zawartych w TUE, nie są objęte ustawą wyrażającą zgodę na związanie się tym traktatem. FTK dokonuje kontroli, czy akty instytucji i organów europejskich zostały wydane w granicach przekazanych im praw władczych, czy też te granice naruszają.

6. Przy dokonywaniu wykładni norm kompetencyjnych przez instytucje i organy Wspólnoty należy uwzględnić, iż w TUE dokonano zasadniczego rozróżnienia pomiędzy korzystaniem z przekazanych w sposób ograniczony praw władczych i zmianą traktatu, dlatego też wykładnia nie może prowadzić do zmiany traktatu. Gdyby jednak miała ona miejsce, to taka wykładnia nie wywołałaby żadnych wiążących skutków wobec RFN.

7. Akty szczególnej, oddzielnej od władzy państwowej państw członkowskich, władzy publicznej organizacji ponadnarodowej dotyczą podmiotów praw podstawowych w RFN. Dotyczą w związku z tym gwarancji zawartych w UZ i zadań FTK, których przedmiotem jest ochrona praw podstawowych w Niemczech nie

tylko wobec niemieckich organów władzy. Jednakże FTK orzeka o stosowaniu aktów prawa pochodnego w RFN w relacji współpracy z Trybunałem Europejskim.

8. TUE tworzy połączenie państw w celu urzeczywistniania coraz ściślejszej Unii pomiędzy narodami Europy, funkcjonującymi w ramach państw (art. A TUE), a nie państwo oparte na narodzie europejskim.

9. a) Art. F ust. 3 TUE nie upoważnia Unii do pozyskiwania na własną rękę środków finansowych i innych środków umożliwiających działanie, które uważa za konieczne do wypełniania jej celów.

b) Art. L TUE wyłącza jurysdykcję Trybunału Europejskiego w odniesieniu do przepisów TUE, nie upoważnia Unii do podejmowania środków przez Unię skutecznych dla podmiotów praw podstawowych w państwach członkowskich.

c) RFN, ratyfikując TUE, nie poddaje się nieprzejrzystemu i pozostającemu poza kontrolą „automatyzmowi” przejścia do unii walutowej. Traktat otwiera mianowicie drogę do dalszej, stopniowej integracji europejskiej wspólnoty prawnej, której każdy następny etap realizacji zależy od spełnienia przesłanek przewidywalnych dla parlamentu albo od zgody rządu federalnego, na której udzielenie również będzie miał wpływ parlament.

13. Postanowienie Drugiego Senatu FTK z 31 marca 1998 r. – postanowienie FTK w sprawie euro¹⁵⁵⁰

Stan faktyczny

Art. 109j ust. 4 TWE, który przewiduje, że Rada w składzie szefów państw i szefów rządów na podstawie zalecenia Rady w składzie ministrów gospodarki i ministrów finansów, uwzględniając zarówno raporty Komisji i Europejskiego Instytutu Walutowego, jak i stanowisko Parlamentu Europejskiego, potwierdza, które państwa członkowskie spełniają obligatoryjne przesłanki do wprowadzenia jednolitej waluty. Wspomniane powyżej zalecenie Rady w składzie ministrów gospodarki i finansów miało zostać wydane 1 maja 1998 r., a stanowisko Parlamentu Europejskiego 2 maja 1998 r., potwierdzenie przez Radę w składzie szefów państw i szefów rządów, które z państw będą uczestniczyły w unii walutowej, miało mieć zaś miejsce 2–3 maja 1998 r. Na podstawie art. 109j ust. 4 TWE trzeci etap unii walutowej miał się rozpocząć 1 stycznia 1999 r. 27 marca 1998 r. rząd federalny podjął decyzję, iż w procesie decyzyjnym zarówno w Radzie w składzie ministrów finansów i gospodarki na podstawie art. 109j ust. 2 TWE, jak i w Radzie w składzie szefów państw i szefów rządów na podstawie art. 109j ust. 4 TWE, uwzględniając raport EIW oraz Niemieckiego Banku Narodowego, przychyli się do zalecenia Komisji Europejskiej z 25 marca 1998 r. w sprawie państw uczestniczących w trzecim etapie unii walutowej. Jednocześnie rząd federalny będzie nadal podejmował działania na rzecz wymaganej przez Traktat z Maastricht trwałości osiągniętej już konwergencji. Rząd federalny zwrócił się do Bundestagu i Bundesratu o zgodę na zajęcie powyższego stanowisko w Radzie. Podjęcie uchwały dotyczącej udziału RFN w unii walutowej przez Bundestag zostało przewidziane na 23 kwietnia 1998 r., a przez Bundesrat na 24 kwietnia 1998 r.

¹⁵⁵⁰ 2 BvR 1877/97 i 50/98, BVerfGE 97, s. 350.

Przeciwko udziałowi RFN w unii walutowej od 1 stycznia 1999 r. zostały skierowane dwie skargi konstytucyjne. Skarżący nr 1 skierował skargę przeciwko zaniechaniu niemieckich organów konstytucyjnych w zakresie uwzględnienia i zajęcia zgodnego z wyrokiem FTK z 12 października 1993 r. stanowiska, iż RFN przystąpi do unii walutowej tylko wtedy, jeśli kryteria konwergencji zostaną zachowanie w sposób ścisły przez to państwo i inne państwa członkowskie oraz pod warunkiem, iż ani RFN, ani inne państwa członkowskie UE nie będą stosowały „kreatywnych metod księgowości” oraz innych manipulacji, podważających stabilność waluty, w celu obliczenia produktu krajowego brutto, by upozorować trwałą stabilność waluty oraz spełnienie kryteriów konwergencji za rok 1997 i by w ten sposób podstępnie doprowadzić do przejścia do unii walutowej. W związku z powyższym skarżący nr 1 wniósł wniosek o zastosowanie środka tymczasowego w celu zapobiegnięcia działaniom organów konstytucyjnych RFN w tym zakresie. Zarzuty drugiego skarżącego były podobne, podnosił on bowiem, iż rząd federalny zaniechał działania na rzecz przesunięcia terminu rozpoczęcia trzeciego etapu unii walutowej do momentu, kiedy gospodarka wszystkich państw, chcących przyjąć jednolitą walutę, będzie spełniała konieczne warunki.

Skarżący podnosili naruszenie swojego prawa z art. 38 ust. 1 UZ. W szczególności wskazywali, iż istnieje niebezpieczeństwo zniweczenia zakresu zadań i kompetencji demokracji konstytucyjnej poprzez politykę, która prowadzi do istotnego przemieszczenia zadań na WE, bez przeprowadzenia przy tym poważnej debaty politycznej. Równocześnie skutkuje to podważeniem prawa do współdecydowania wszystkich obywateli, znajdującego swój wyraz w prawie do udziału w wyborach. Ponadto jednostka ma również prawo do tego, by Bundestag podejmował swoje decyzje zgodnie z prawem. Jeśli Bundestag reprezentuje naród niezgodnie z prawem, narusza wówczas prawo, mogące być przedmiotem skargi konstytucyjnej, do przedstawicielstwa zgodnego z moralnością i rozsądkiem.

Skarżący w związku z naruszeniem art. 38 ust. 1 UZ podnosili, iż wraz z przejściem zasadniczych kompetencji walutowo-politycznych na UE, przyjmuje ona charakter państwa w ujęciu materialnym, a parlamentom krajowym nie pozostają żadne zadania i kompetencje o istotnym znaczeniu. Przejście do unii walutowej prowadzi do przekształcenia Europy w państwo i dlatego wymaga uchwalenia nowej konstytucji.

Poócz naruszenia swoich praw z art. 38 ust. 1 UZ skarżący podnosili naruszenie gwarancji własności z art. 14 ust. 1 UZ. Mianowicie w wyniku podjęcia decyzji o udziale w unii walutowej państwo stwarza przesłankę powstania inflacji, co wchodzi w zakres ochrony art. 14 UZ. Skarżący wskazali m.in. na następujące źródła zagrożenia inflacją: 1) ustanowienie unii walutowej bez urzeczywistnienia unii politycznej stanowi wadę strukturalną Traktatu z Maastricht, która przyczyni się niewątpliwie do rozwinięcia inflacji, w szczególności dlatego że polityka EBC, mająca na celu stabilność cen, może zostać podważona przez państwa członkowskie; 2) likwidacja konkurencji walutowej pomiędzy krajowymi bankami centralnymi o status waluty referencyjnej skutkuje likwidacją centralnego elementu stabilności walut. Wiążące ustalenie kursu wymiany eliminuje możliwość reagowania na rozwój sytuacji gospodarczej poprzez modyfikację cen, odsetek i kursów wymiany; 3) szczególne niebezpieczeństwo inflacji wypływa ze zróżnicowanej sytuacji gospodarczej w państwach uczestniczących w unii walutowej;

4) uchwalony 17 czerwca 1997 r. w Amsterdamie pakt stabilizacji i rozwoju nie eliminuje niebezpieczeństwa powstania inflacji.

FTK stwierdził, iż skargi są w sposób oczywisty nieuzasadnione, dlatego zostają zgodnie z § 24 FTKu odrzucone. W związku z tym nie zostają również rozpatrzone wnioski o zastosowanie środka tymczasowego.

Sentencja postanowienia:

Skargi konstytucyjne zostają odrzucone.

Urzędowe tezy uzasadnienia:

Współudział RFN w unii walutowej został przewidziany w Traktacie z Maastricht, a zgoda na ten udział została wyrażona zasadniczo w art. 23 i art. 88 zd. 2 UZ (por. BVerfGE 89, s. 155 [s. 199]). Traktat z Maastricht przewiduje w celu wypełniania prawnych przesłanek zaistnienia unii walutowej, w szczególności podjęcia decyzji o państwach biorących w niej udział, kryteria i postępowanie prowadzące do trzeciej fazy unii walutowej. Jednocześnie stwarza on przestrzeń do formułowania ocen i prognoz o charakterze politycznym i gospodarczym. Natomiast te oceny i prognozy mieszczą się w zakresie odpowiedzialności rządu federalnego i parlamentu za zagwarantowanie własności pieniądza. Właściciel wartości wyrażonych w pieniądzu nie uzyskuje prawa poddania w ramach skargi konstytucyjnej kontroli merytorycznej przez FTK decyzji podejmowanej w zakresie odpowiedzialności parlamentarnej.

14. Postanowienie Drugiego Senatu FTK z 17 lutego 2000 r. – postanowienie FTK *Alcan*¹⁵⁵¹

Stan faktyczny

Skarżąca, firma Alcan, przejęła w 1979 r. hutę aluminium w Ludwigshafen, którą prowadziła do maja 1987 r. W pierwszej połowie 1983 r. doszło do porozumienia pomiędzy firmą a krajem związkowym Nadrenii-Palatynatu o wypłacie ograniczonej pomocy finansowej do wysokości 8 mln DM. Pomimo zalecenia Komisji Europejskiej, iż pomoc publiczna zgodnie z art. 88 ust. 3 TWE (art. 108 ust. 3 TFUE) nie powinna być wypłacona przed zajęciem przez nią ostatecznego stanowiska, kraj związkowy zaakceptował w czerwcu 1983 r. dopłatę w wysokości 4 mln DM. Komisja stwierdziła natomiast, iż udzielenie tej pomocy jest niedopuszczalne, a pozostała pomoc nie może zostać udzielona do momentu wydania przez Komisję decyzji, o czym kraj związkowy został powiadomiony 28 listopada 1983 r. Dwa dni później skarżąca otrzymała zgodę na wypłatę dotacji w wysokości 4 mln DM, która została następnie wypłacona. Najpóźniej 13 grudnia 1983 r. przedsiębiorstwo zostało powiadomione przez ministerstwo kraju Nadrenii-Palatynatu o zastrzeżeniach Komisji. 14 grudnia 1985 r. Komisja w decyzji skierowanej do RFN stwierdziła, iż pomoc publiczna udzielona skarżącej jest niezgodna z prawem wspólnotowym i podlega zwrotowi. Ani RFN, ani skarżąca nie wnieśli skargi do TS WE przeciwko decyzji Komisji. W związku z tym, iż pomoc nie została zwrócona, Komisja wszczęła postępowanie przeciwko RFN o naruszenie Traktatu poprzez brak zastosowania decyzji z 14 grudnia 1985 r. TS WE w wyro-

¹⁵⁵¹ 2 BvR 1210/98.

ku z 2 lutego 1989 r.¹⁵⁵² stwierdził, iż RFN naruszyła Traktat poprzez brak wykonania decyzji Komisji nr 86/80/EWG. W związku z tym postępowaniem kraj związkowy uchylił decyzję o przyznaniu pomocy i zażądał jej zwrotu. Skarga skierowana przeciwko uchyleniu decyzji o przyznaniu pomocy została uwzględniona w dwóch instancjach. W ramach postępowania rewizyjnego FSA skierował w 1994 r. do TS WE wniosek o wydanie orzeczenia prejudycjalnego w sprawie. TS WE w wyroku z 20 marca 1997 r.¹⁵⁵³ orzekł następująco: właściwy organ administracyjny jest zobowiązany na podstawie prawa wspólnotowego do uchylenia decyzji przyznającej pomoc publiczną, która została uznana za niezgodą z prawem wspólnotowym w ostatecznej decyzji Komisji i która zgodnie z tą decyzją musi zostać zwrócona, nawet jeśli upłynął termin do wzruszenia decyzji organu krajowego, ustalony w celu zachowania pewności prawa, zwłaszcza iż uprawniony na podstawie decyzji krajowej nie mógł się wykazać uprawnionym zaufaniem do zgodności udzielenia pomocy publicznej z prawem, gdyż nie zostały dochowane przesłanki z art. 93 TWE (art. 109 TFUE) w zakresie postępowania o udzielenie pomocy publicznej. W związku z powyższym FSA w wyroku z 23 kwietnia 1998 r.¹⁵⁵⁴ oddalił skargę dotyczącą decyzji o uchyleniu decyzji przyznających pomoc publiczną. Firma Alcan wniosła przeciwko temu wyrokowi skargę konstytucyjną, podnosząc naruszenie swoich praw podstawowych z art. 14 ust. 1, art. 2 ust. 1 i art. 3 ust. 1 UZ. Orzeczenie prejudycjalne naruszyło, zdaniem skarżącej, zasadę ochrony zaufania do prawa zawartą w zasadzie państwa prawnego i dlatego nie mieści się w ramach konstytucyjnego porządku prawnego. Ponadto TS WE oraz FSA poprzez zmianę § 48 niemieckiego kodeksu postępowania administracyjnego wkraczają w zakres kompetencji ustawodawcy krajowego oraz europejskiego poprzez stworzenie bezpośrednio stosowanej procedury administracyjnej, co stanowi naruszenie zasady demokracji z art. 20 i art. 38 UZ. Tego rodzaju działalność prawotwórcza TS WE nie mieści się w zakresie ustawy wyrażającej zgodę na związanie się przez RFN Traktatem ustanawiającym WE.

Sentencja postanowienia:

Skarga konstytucyjna nie zostaje przyjęta do rozpatrzenia.

Urzędowe tezy uzasadnienia:

1. Skarga konstytucyjna jest niedopuszczalna w zakresie zarzutów odnoszących się do naruszenia praw podstawowych przez wyrok FSA. Wyrok ten bowiem w zaskarżonym zakresie został oparty na orzeczeniu prejudycjalnym Trybunału Europejskiego. Nie można natomiast uznać, iż orzeczenie prejudycjalne narusza standard ochrony praw podstawowych, konieczny w świetle UZ.

2. Niezastosowanie rocznego terminu z art. 28 ust. 4 zd. 1 niemieckiego kodeksu postępowania administracyjnego jest zagadnieniem wykładni i stosowania zwykłego prawa ustawowego. Zgodnie z orzeczeniem prejudycjalnym Trybunału Europejskiego prawo wspólnotowe wymaga, by cofnąć pomoc publiczną również po upływie terminu jednego roku. Decyzja FSA, by nie stosować przepisu zawiera-

¹⁵⁵² Wyrok TS WE z dnia 2 lutego 1989 r. w sprawie 94/87, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, ECLI:EU:C:1989:46.

¹⁵⁵³ Wyrok TS WE z dnia 20 marca 1997 r. w sprawie C-24/95, *Land Rheinland-Pfalz przeciwko Alcan Deutschland GmbH*, ECLI:EU:C:1997:163.

¹⁵⁵⁴ BVerwG 3 C 15.97, BVerfGE 106, s. 328 i n.

jącego ten termin, opiera się na zasadzie pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed prawem krajowym. FTK wielokrotnie orzekał, iż zasada ta nie jest niezgodna z Konstytucją.

3. Zagadnienie aktu wykraczającego poza zakres kompetencji przekazanych w rozumieniu wyroku FTK w sprawie Traktatu z Maastricht nie występuje w przedmiotowym postępowaniu. Orzeczenie TS WE, które pokrywało się ze stanowiskiem prawnym wyrażonym przez rząd federalny i rząd kraju Nadrenia-Palatynat, miało na celu realizację wyraźnie ustanowionej w art. 88 ust. 2 zd. 1 TWE (art. 108 ust. 2 zd. 1 TFUE) kompetencji Komisji do wydania decyzji o zwrocie pomocy publicznej, niezgodnej z prawem wspólnotowym. Orzeczenie to wywołuje skutki w jednostkowym przypadku i nie tworzy bezpośrednio obowiązującego formalnego prawa administracyjnego o znaczeniu ogólnym.

15. Postanowienie Drugiego Senatu FTK z 7 czerwca 2000 r. – postanowienie FTK w sprawie rynku bananów¹⁵⁵⁵

Stan faktyczny

Podmiotami poszkodowanymi w omawianej sprawie było dziewiętnaście przedsiębiorstw skupionych w grupie Atlanta, które w latach 1989–1991 sprowadzały rocznie do RFN ok. 410 tys. ton bananów z państw trzecich. W związku z reformą rynku bananów wprowadzoną na podstawie rozporządzenia Rady nr 404/93/EWG¹⁵⁵⁶ banany wprowadzane do obrotu we Wspólnocie zostały podzielone na trzy kategorie, w zależności od państwa ich pochodzenia: banany wspólnotowe, banany pochodzące z państw Afryki, Karaibów i Pacyfików (dalej jako państwa AKP), które były związane specjalnymi umowami ze Wspólnotą (umowy z Lomé) i banany z państw trzecich. Banany kategorii drugiej zostały podzielone dodatkowo na dwie podgrupy ze względu na dotychczasową wielkość kontyngentu: tradycyjne banany z państw AKP i nietradycyjne banany z państw AKP w odniesieniu do ilości ponad dotychczasowy kontyngent. Banany z kategorii pierwszej i drugiej nie mogły konkurować pod względem jakości i ceny z bananami z państw trzecich, ale nowa regulacja rynku bananów miała zmienić tę sytuację, gdyż jej celem było wsparcie producentów wspólnotowych oraz producentów z państw AKP, które były powiązane ze Wspólnotą wielostronnymi umowami międzynarodowymi. Producenci wspólnotowi mieli otrzymać dotacje, a banany tradycyjnie przywożone z państw AKP miały zostać objęte kontyngentem bezcłowym. Natomiast zgodnie z art. 18 rozporządzenia każdego roku miał być ustanawiany kontyngent taryfowy w wysokości 2 mln ton (masy netto) dla przywozu bananów z państw trzecich i nietradycyjnych bananów AKP, w ramach którego przywóz bananów z państw trzecich podlegał opłacie wyrównawczej 100 ECU na tonę, a przywóz nietradycyjnych bananów AKP podlegał stawce zerowej.

Po wejściu w życie rozporządzenia nr 404/93/EWG przedsiębiorstwom przydzielono, zgodnie z nowym systemem zarządzania wspólnym rynkiem bananów, tymczasowe kontyngenty na przywóz bananów w trzecim kwartale 1993 r., ograniczając w znacznym stopniu dotychczasowy import z państw trzecich. Kontyn-

¹⁵⁵⁵ 2 BvL 1/97, BVerfGE 102, s. 147 i n.

¹⁵⁵⁶ Rozporządzenie Rady nr 404/93/EWG z dnia 13 lutego 1993 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku bananów, Dz. Urz. WE L 47 z 25.02.1993 r., s. 1, pol. wyd. spec., Dz. Urz. UE rozdz. 3, t. 13, s. 388.

gent dla całej Wspólnoty na drugą połowę 1993 r. został ustanowiony w wysokości jedynie 1 mln ton. Odwołania od decyzji ustalających wysokość kontyngentów, wniesione przez przedsiębiorstwa, zostały oddalone. Wobec powyższego przedsiębiorstwa z grupy Atlanta wniosły skargę do krajowego sądu administracyjnego, podnosząc niezgodność rozporządzenia z prawem wspólnotowym. Zarzut niezgodności z prawem wspólnotowym przedmiotowego rozporządzenia został zawarty we wniosku krajowego sądu administracyjnego o wydanie orzeczenia prejudycjalnego przez TS WE. Sąd niemiecki wskazywał m.in. na uchybienia formalne, wyrażał wątpliwości co do zgodności przepisów rozporządzenia z zasadami konkurencji na rynku wspólnotowym, zasadą niedyskryminacji, ochroną prawa własności, z zasadą ochrony zaufania w zakresie praw nabytych oraz zasadą proporcjonalności. TS WE wydał w tej sprawie wyrok 9 listopada 1995 r., w którym nie podzielił żadnych zastrzeżeń sądu krajowego¹⁵⁵⁷.

Krajowy sąd administracyjny po wydaniu przez TS WE orzeczenia prejudycjalnego w sprawie 24 listopada 1996 r. przedłożył na podstawie art. 100 ust. 1 UZ pytanie prawne FTK, które dotyczyło zgodności art. 17–19 i art. 21 rozporządzenia Rady nr 404/93/EWG i rozporządzenia Komisji nr 478/95/WE¹⁵⁵⁸ z art. 23 ust. 1, art. 14 ust. 1, art. 12 ust. 1 i art. 3 ust. 1 UZ. Sąd krajowy wskazywał, iż w jego opinii orzecznictwo TS WE nie gwarantuje ochrony praw podstawowych na poziomie odpowiadającym UZ. Ocena, czy poziom ochrony na poziomie unijnym odpowiada standardom niemieckiego prawa konstytucyjnego, może zostać udzielona jedynie na poziomie krajowym. Ze względu na brak specjalnego postępowania, które prowadziłoby do takiego rozstrzygnięcia, biorąc pod uwagę monopol FTK w zakresie uchylania ustaw niezgodnych z UZ, w opinii sądu administracyjnego, należy odpowiednio zastosować tryb przewidziany w art. 100 ust. 1 UZ. W szczególności wątpliwości sądu krajowego budziło ograniczenie kontyngentu przywozowego bananów o ponad 50% w stosunku do sprowadzanej uprzednio ilości, bez żadnego okresu przejściowego, co doprowadziło do zamknięcia części przedsiębiorstw i zwolnienia pracowników, a to z kolei stanowi ograniczenie prawa własności oraz prawa do wykonywania zawodu. Ponadto, według sądu doszło do naruszenia zasady równości wobec prawa z art. 3 ust. 1 UZ, gdyż podmioty sprowadzające banany wspólnotowe oraz banany tradycyjne z państw AKP zostały uprzywilejowane w stosunku do podmiotów sprowadzających banany z państw trzecich¹⁵⁵⁹. W szczególności tym dwóm pierwszym kategoriom podmiotów przydzielono dodatkowo 30% udziału w kontyngencie na przywóz bananów z państw

¹⁵⁵⁷ Wyrok TS WE z dnia 9 listopada 1995 r. w sprawie C-466/93, *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft i inni v. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*, ECLI:EU:C:1995:370. Sentencja wyroku: „Kontrola tytułu IV oraz art. 21 ust. 2 rozporządzenia Rady nr 404/93/EWG z dnia 13 lutego 1993 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku bananów w odniesieniu do uzasadnienia postanowienia o przedłożeniu wniosku o wydanie orzeczenia prejudycjalnego nie wykazała nic, co mogłoby wpłynąć na ważność rozporządzenia”.

¹⁵⁵⁸ Rozporządzenie Komisji nr 479/95/WE z dnia 1 marca 1995 r. w sprawie dodatkowych zasad stosowania rozporządzenia Rady nr 404/93/EWG w odniesieniu do ustalenia kontyngentów celnych na import bananów do Wspólnoty oraz zmieniające rozporządzenie nr 1442/93/EWG, Dz. Urz. WE L 49 z 4.03.1995 r., s. 13.

¹⁵⁵⁹ Art. 19 rozporządzenia nr 404/93/EWG przewidywał następujący podział kontyngentu dla przywozu bananów z państw trzecich i nietradycyjnych bananów AKP: 66,5% dla podmiotów gospodarczych, które wprowadziły do obrotu banany z państw trzecich i/lub nietradycyjne banany AKP; 30% dla kategorii podmiotów gospodarczych, które wprowadziły do obrotu banany wspólnotowe i/lub tradycyjne banany AKP; 3,5% dla kategorii podmiotów gospodarczych mających siedzibę we Wspólnocie, które od 1992 r. rozpoczęły obrót bananami innymi niż banany wspólnotowe i/lub tradycyjne banany AKP.

trzecich, podczas gdy dotychczasowi importerzy z państw trzecich, mimo znacznego ograniczenia kontyngentu na przywóz owoców z tych rejonów, nie zdołali nawiązać kontaktów z dostawcami wspólnotowymi lub z państw AKP, gdyż ci dostawcy są związani umowami długoterminowymi z dotychczasowymi odbiorcami.

W 1997 r. FTK skierował do sądu administracyjnego pismo, w którym zwrócono uwagę na wyrok TS WE z 26 marca 1997 r.¹⁵⁶⁰ Jak wskazywano w piśmie, ze względu na podnoszony w pytaniu prawnym krajowego sądu administracyjnego problem braku przepisów przejściowych, wspomniane orzeczenie prejudycjalne TS WE może mieć znaczenie dla wyjaśnienia przedłożonych przez sąd krajowy wątpliwości konstytucyjnoprawnych. Pytanie to nie zostało jednak wycofane przez krajowy sąd administracyjny.

Sentencja postanowienia:

Pytanie prawne jest niedopuszczalne.

Urzędowe tezy uzasadnienia:

1. Skargi konstytucyjne i pytania prawne sądów, w których podnoszone jest naruszenie praw podstawowych zawartych w UZ przez pochodne prawo wspólnotowe są z góry niedopuszczalne, jeśli w ich uzasadnieniu nie zostanie wywiedzione, iż rozwój prawa na poziomie europejskim, łącznie z orzecznictwem Trybunału Europejskiego po wydaniu orzeczenia w sprawie Solange II, doprowadził do obniżenia koniecznego standardu ochrony praw podstawowych.

2. Dlatego w uzasadnieniu pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej musi zostać wywiedzione, iż obligatoryjny poziom ochrony praw podstawowych nie jest zagwarantowany. Wymaga to przeciwstawienia ochrony praw podstawowych na poziomie krajowym i wspólnotowym, jak to zostało dokonane przez FTK w orzeczeniu Solange II.

16. Wyrok Drugiego Senatu FTK z 18 lipca 2005 r. – wyrok FTK w sprawie ENA¹⁵⁶¹

Stan faktyczny

W stosunku do Mamouna D., obywatela niemieckiego, posiadającego również obywatelstwo syryjskie, został wydany 16 września 2004 r. europejski nakaz aresztowania przez sąd hiszpański, w którym zawarty był zarzut członkostwa w organizacji terrorystycznej. Od 1997 r. Mamoun D. miał przebywać na terytorium RFN, Wielkiej Brytanii oraz Hiszpanii jako kluczowa postać europejskiej części sieci terrorystycznej Al-Kaidy, zajmująca się sprawami finansowymi i organizacyjnymi. W szczególności był podejrzany o uczestnictwo w zakupie statku dla Osamy bin Ladena oraz zarządzanie tym statkiem – przekazywanie dokumentów i płacenie rachunków związanych z jego utrzymaniem, a także o bycie stałym „kontaktem” bin Ladena na terytorium RFN. Według organów hiszpańskiego wymiaru sprawiedliwości czyny Mamouna D. spełniają przesłanki czynu zabronionego członkostwa w organizacji terrorystycznej z art. 515.2 i 516.2 hiszpań-

¹⁵⁶⁰ Wyrok TS WE z dnia 26 marca 1997 r. w sprawie C-68/95, *T. Port GmbH & Co. KG przeciwko Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*, ECLI:EU:C:1996:452.

¹⁵⁶¹ 2 BvR 2236/04, BVerfGE 113, s. 273.

skiego kodeksu karnego, którego górna ustawowa granica zagrożenia karą pozbawienia wolności wynosi 20 lat.

15 października 2004 r. Wyższy Sąd Krajowy Hanzeatyckiego Miasta Hamburg wydał nakaz aresztowania Mamouna D. oraz postanowił o jego tymczasowym aresztowaniu w celu wydania. 5 listopada 2004 r. areszt tymczasowy został przedłużony, a postanowieniem z dnia 23 listopada 2004 r. Wyższy Hanzeatycki Sąd Krajowy Miasta Hamburg uznał wydanie Mamouna D. za dopuszczalne. 24 listopada 2004 r. również Ministerstwo Sprawiedliwości Hanzeatyckiego Miasta Hamburg zezwoliło na wydanie obywatela RFN do Hiszpanii, zgoda ta została powiązana z warunkiem, iż po prawomocnym skazaniu go na karę pozbawienia wolności lub w przypadku wymierzenia innej kary, skazanemu zostanie zaproponowany powrót do RFN w celu odbycia kary. 24 listopada 2004 r. Mamoun D. wniósł skargę na przedmiotowe postanowienie sądu, a także na decyzję Ministerstwa Sprawiedliwości, stwierdzając, iż zostały naruszone jego prawa podstawowe z art. 2 ust. 1, art. 3 ust. 1, art. 16 ust. 2, art. 19 ust. 4 i art. 103 ust. 2 UZ, a także złożył wniosek o zastosowanie środka tymczasowego w postaci zawieszenia wykonania przekazania skarżącego organom Królestwa Hiszpanii do momentu wydania orzeczenia w sprawie skargi konstytucyjnej. FTK przychylił się do wniosku skarżącego.

Sentencja wyroku:

Ustawa w celu wykonania decyzji ramowej w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi z 21 lipca 2004 r. (BGBl. I, s. 1748) narusza art. 2 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3, art. 16 ust. 3 i art. 19 ust. 4 UZ i jest nieważna.

Postanowienie Wyższego Hanzeatyckiego Sądu Krajowego Miasta Hamburg z 23 listopada 2004 r. (Ausl 28/03) narusza prawa skarżącego z art. 16 ust. 2 UZ. Postanowienie zostaje uchylone, a sprawa zostaje zwrócona Wyższemu Hanzeatyickiemu Sądowi Krajowemu.

Zezwolenie na wydanie udzielone przez Ministerstwo Sprawiedliwości Wolnego Miasta Hanzeatyckiego z 24 listopada 2004 r. (9351 E-S 6-26.4) narusza prawa skarżącego z art. 16 ust. 2 i art. 19 ust. 4 UZ. Zezwolenie zostaje uchylone.

RFN jest zobowiązane do zwrotu skarżącemu koniecznych wydatków związanych z postępowaniem w sprawie zastosowania środków tymczasowych oraz postępowaniem w sprawie skargi konstytucyjnej.

Urzędowe tezy uzasadnienia:

1. Art. 16 UZ jako prawo podstawowe zawierające zakaz pozbawienia obywatelstwa i zakaz ekstradycji gwarantuje szczególną więź obywateli z wolnościowym porządkiem prawnym, którego podstawą jest wola tychże obywateli. Relacja obywatela do wolnościowej i demokratycznej wspólnoty implikuje, iż obywatel zasadniczo nie może zostać z tej wspólnoty wyłączony.

2. Praktykowana w ramach trzeciego filaru UE współpraca ograniczonego wzajemnego uznawania jest także z punktu widzenia subsydiarności (art. 23 ust. 1 UZ) luźniejszą formą współpracy, pozwalającą na zachowanie tożsamości narodowej i państwowości w jednolitej europejskiej przestrzeni prawnej.

3. Ustawodawca, wydając ustawę implementującą decyzję ramową o ENA, był zobowiązany do zrealizowania celu tej decyzji ramowej w taki sposób, by ograniczenie prawa podstawowego do wolności od wydania było proporcjonalne. W szczególności ustawodawca prócz wprowadzenia gwarancji rdzenia prawa podstawowego powinien był zadbać, by ograniczenie zakresu ochronnego art. 16 ust. 12 UZ było możliwie jak najmniej dolegliwe. Musi on przy tym uwzględnić, iż obywatelowi RFN, którego dotyczy wydanie, powinny zostać zagwarantowane zasady pewności prawa i ochrony zaufania.

4. Zaufanie ściganego do własnego porządku prawnego podlega szczególnej ochronie przez art. 16 ust. 2 UZ w związku z zasadą państwa prawnego, gdy czyn stanowiący podstawę prośby o wydanie wykazuje istotny związek z państwem pochodzenia.

17. Wyrok Drugiego Senatu FTK z 30 czerwca 2009 r. – wyrok FTK w sprawie Traktatu z Lizbony¹⁵⁶²

Stan faktyczny

Przedmiotem postępowania przed FTK były akty normatywne związane z ratyfikacją przez RFN Traktatu z Lizbony: ustawa wyrażająca zgodę na związanie się Traktatem z Lizbony¹⁵⁶³ oraz ustawy towarzyszące, które miały na celu wprowadzenie koniecznych z punktu widzenia nowych przepisów unijnego prawa pierwotnego rozwiązań do prawa krajowego: ustawa o zmianie Ustawy Zasadniczej¹⁵⁶⁴, w szczególności art. 23, 45 i 93 UZ oraz ustawa o rozszerzeniu i wzmocnieniu praw Bundestagu i Bundesratu w sprawach Unii Europejskiej¹⁵⁶⁵. Przeciwno wspomnianym powyżej aktom normatywnym zostały skierowane dwa wnioski o rozstrzygnięcie sporu pomiędzy konstytucyjnymi organami władzy: pierwszy dotyczył sporu pomiędzy posłem a Bundestagiem, drugi zaś dotyczył sporu pomiędzy frakcją parlamentarną Die Linken a Bundestagiem, a także trzy skargi konstytucyjne.

Skarżący podnosili naruszenie art. 38 ust. 1 UZ, który gwarantuje obywatelom RFN prawo podmiotowe do udziału w wyborach do Bundestagu. Prawo to jest podstawą legitymacji demokratycznej władzy państwowej na poziomie związkowym oraz umożliwia wywieranie wpływu obywateli na wykonywanie tejże władzy. Dokonane na podstawie ustawy wyrażającej zgodę na związanie się Traktatem z Lizbony przekazanie UE praw władczych, zdaniem skarżących, narusza to prawo, ponieważ obywatele tracą wpływ na władzę państwową, zarówno jeśli chodzi o jej legitymizację, jak i wykonywanie. Ograniczenie tego prawa dokonane w związku z ratyfikacją Traktatu z Lizbony przekracza zakres upoważnienia integracyjnego z art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ w związku z art. 79 ust. 3 UZ i dlatego nie może zostać uznane za zgodne z prawem. Naruszona zostaje w ten sposób zasada

¹⁵⁶² 2 BvE 2, 5/08, 2 BvR 1010, 1022, 1259/08, 182/09, BVerfGE 123, s. 267.

¹⁵⁶³ Gesetz vom 8.10.2008 zum Vertrag vom Lissabon vom 13. Dezember 2007, BGBl. II, s. 1087, zgodnie z art. 2 ustawy, weszła ona w życie w dzień po jej ogłoszeniu.

¹⁵⁶⁴ Gesetz vom 8.10.2008 zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 23, 45 und 93), BGBl. I, s. 1926, która miała wejść w życie w dniu, w którym zgodnie z art. 6 ust. 2 Traktatu z Lizbony wejdzie on w życie w stosunku do RFN.

¹⁵⁶⁵ Gesetz zur Stärkung der Rechte des Bundestages und Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union, BGBl. I 2009, s. 3022.

demokracji i to pod dwoma względami: z jednej strony poprzez niedopuszczalne ograniczenie kompetencji Bundestagu, a z drugiej strony poprzez niewystarczającą legitymację demokratyczną Unii Europejskiej. Natomiast w świetle art. 79 ust. 3 UZ w związku z art. 20 ust. 3 UZ jest to zasada nienaruszalna.

Skarżący podnosili również, opierając w tym zakresie swoją skargę również na art. 38 UZ, iż ustawa wyrażająca zgodę na Traktat z Lizbony prowadzi do utraty państwowości przez RFN. Wskazywali, iż wraz z zawarciem Traktatu z Lizbony została przekroczona granica dopuszczalnego, w świetle zasady suwerennej państwowości, przekazania praw władczych. UE stała się bowiem podmiotem prawa międzynarodowego i może funkcjonować tak jak państwo. Dysponuje zarówno służbą zagraniczną o charakterze quasi-państwowym, jak i daleko idącymi kompetencjami w zakresie polityki zagranicznej. Prawo unijne posiada nieograniczone pierwszeństwo przed prawem krajowym, także przed UZ, co w konsekwencji prowadzi do wyłączenia kontroli ze strony FTK. Ponadto UE dysponuje w świetle art. 48 ust. 6 i ust. 7 TUE, art. 311 i art. 353 TFUE kompetencją–kompetencji, a przyjmując kompetencję w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i ścigania karnego zawłaszcza obszar dotychczas zastrzeżony dla państwa. Rozwój UE w kierunku państwa federalnego wkracza w zakres zadań i kompetencji organów konstytucyjnych RFN. Podstawę integracji europejskiej w takim zakresie mogłaby stworzyć jedynie ustawa konstytucyjna ustanowiona przez naród niemiecki na podstawie art. 146 UZ.

Prócz skarg konstytucyjnych do FTK wniesione zostały dwa wnioski o rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych pomiędzy konstytucyjnymi organami władzy, które również wskazywały na naruszenia zasady demokracji.

FTK uznał, iż dwie skargi konstytucyjne są częściowo uzasadnione. Za niezgodne z UZ zostały uznane bowiem niektóre przepisy ustawy o rozszerzeniu i wzmocnieniu praw Bundestagu i Bundesratu w sprawach Unii Europejskiej. W pozostałym zakresie skargi i wnioski zostały uznane za niezasadne, gdyż FTK nie miał zasadniczych wątpliwości co do konstytucyjności ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację Traktatu z Lizbony oraz ustawy o zmianie art. 23, 45 i 95 Ustawy Zasadniczej.

Sentencja wyroku:

1. Postępowania zostają połączone w celu wydania wspólnego orzeczenia.
2. Wniosek nr I o rozstrzygnięcie sporu pomiędzy organami władzy państwowej zostaje odrzucony.
3. Wniosek nr II o rozstrzygnięcie sporu pomiędzy organami władzy państwowej zostaje oddalony.
4. a) Ustawa o rozszerzeniu i wzmocnieniu uprawnień Bundestagu i Bundesratu w sprawach Unii Europejskiej (nr druku 16/8489) narusza art. 38 ust. 1 w związku z art. 23 ust. 1 Ustawy Zasadniczej, gdyż prawa Bundestagu i Bundesratu do uczestniczenia w podejmowaniu decyzji w sprawach UE, w świetle kryteriów przedstawionych w C.II.3 nie zostały ukształtowane w wystarczającym stopniu.
- b) Przed wejściem w życie niezbędnego w świetle Konstytucji ustawowego określenia prawa Bundestagu i Bundesratu do udziału w sprawach UE dokument ratyfikacji Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z 13 grudnia 2007 r. (BGBl. 2008 II s. 1039) nie może zostać złożony przez RFN.

5. W pozostałym zakresie skargi konstytucyjne zostają oddalone.
6. RFN zobowiązana jest do zwrotu połowy kosztów postępowania skarżącemu nr II, skarżącemu nr IV i VI jednej czwartej kosztów postępowania, a skarżącemu nr V i wnioskodawcy nr II jedną trzecią kosztów postępowania.

Urzędowe tezy uzasadnienia:

1. UZ upoważnia w art. 23 do udziału i rozwoju UE jako połączenia państw. Pojęcie połączenia państw oznacza trwałe połączenie państw zachowujących suwerenność, które to połączenie na podstawie traktatów wykonuje władzę publiczną, ale którego ustrój podlega decyzji państw członkowskich, i w którym to połączeniu narody państw członkowskich – to znaczy obywatele tychże państw – pozostają podmiotami legitymacji demokratycznej.

2. a) W związku z tym państwa członkowskie tak kształtują prawo traktatowe, że przy zasadniczym obowiązywaniu zasady kompetencji powierzonych zmiana prawa traktatowego bez procedury ratyfikacji może nastąpić przy zachowaniu szczególnej odpowiedzialności zarówno przez rząd federalny, jak i przez organy ustawodawcze, i musi odpowiadać wymogom krajowym z art. 23 ust. 1 UZ (odpowiedzialność integracyjna), a w niektórych przypadkach zmiana taka może nastąpić po przeprowadzeniu postępowania przed sądem konstytucyjnym.

b) Ustawa w rozumieniu art. 23 ust. 1 zd. 2 UZ nie jest konieczna, o ile szczególne klauzule kładki ograniczają się do dziedzin, wystarczająco określonych przez Traktat z Lizbony. Jednakże również i w tych przypadkach Bundestag, a jeśli dotyczą one kompetencji ustawodawczych krajów związkowych, Bundesrat są zobowiązane do odpowiedniego wykonywania odpowiedzialności integracyjnej.

3. Zjednoczenie Europy na podstawie unii traktatowej suwerennych państw nie może być urzeczywistniane w ten sposób, że państwa członkowskie nie będą dysponowały wystarczającą przestrzenią do kształtowania gospodarczych, kulturalnych i społecznych warunków życia swoich obywateli. Odnosi się to w szczególności do dziedzin, które oddziałują na warunki życia obywateli, w szczególności na sferę życia prywatnego w zakresie autonomii osobistej oraz bezpieczeństwa osobistego i socjalnego, chronionego przez prawa podstawowe, a także na decyzje polityczne, które uzależnione są w szczególności od warunków kulturowych, historycznych i językowych, a które są wynikiem dyskursu politycznej opinii publicznej w przestrzeni partyjnej i parlamentarnej.

FTK dokonuje kontroli, czy akty prawne organów i instytucji europejskich zostały podjęte z poszanowaniem wspólnotowej i unijnej zasady pomocniczości (art. 5 ust. 2 TWE; art. 5 ust. 2 zd. 1 i ust. 3 TUE w brzmieniu nadanym przez Traktat z Lizbony) i mieszczą się w granicach praw władczych przekazanych na podstawie ograniczonego powierzenia. Ponadto FTK dokonuje kontroli, czy nienaruszalny rdzeń tożsamości konstytucyjnej UZ na podstawie art. 23 ust. 1 zd. 3 w związku z art. 79 ust. 3 UZ jest zachowany. Wykonywanie kompetencji kontrolnych opiera się na zasadzie przychylności prawu europejskiemu zawartej w UZ i w ten sposób nie narusza zasady lojalnej współpracy z art. 4 ust. 3 TUE; w inny bowiem sposób w procesie postępującej integracji nie można byłoby zagwarantować zasadniczych struktur politycznych i konstytucyjnych, uznanych w art. 4 ust. 2 zd. 1 TUE. W tym zakresie gwarancje zawarte w prawie unijnym i prawie konstytucyjnym w odniesieniu do tożsamości konstytucyjnej w europejskiej przestrzeni prawnej są zbieżne.

18. Postanowienie Drugiego Senatu FTK z 6 lipca 2010 r. – postanowienie FTK *Honeywell*¹⁵⁶⁶

Stan faktyczny

Skarga konstytucyjna została wniesiona przez firmę z branży motoryzacyjnej na wyrok wydany przez FSP dnia 26 czerwca 2006 r.¹⁵⁶⁷ na podstawie wyroku prejudycjalnego TS WE w innej sprawie W. Mangold przeciwko R. Helm¹⁵⁶⁸. Sprawa W. Mangold przeciwko R. Helm również toczyła się przed niemieckimi sądami, ale kilka lat wcześniej i stanowi inną, odrębną sprawę. Wspomniana wyżej firma motoryzacyjna zatrudniała ponad 1200 pracowników w zakładach w Szlezwiku-Holsztynie. Na początku 2003 r. zawarła umowy o pracę na czas określony z 56 pracownikami, w tym z 12, którzy ukończyli 52. rok życia. Według firmy wnoszącej skargę konstytucyjną dodatkowi pracownicy zostali zatrudnieni celowo na podstawie ustawy o pracy w ograniczonym wymiarze czasu i pracy na czas określony (dalej jako ustawa o pracy w ograniczonym wymiarze czasu)¹⁵⁶⁹ w celu uniknięcia skarg o zniesienie ograniczenia czasowego stosunku pracy, które były w przeszłości kierowane przeciwko firmie. W szczególności chodziło o § 14 ustawy o pracy w ograniczonym wymiarze czasu. Zgodnie z § 14 ust. 1 ustawy umowa o pracę na czas określony jest dopuszczalna, jeśli jest to obiektywnie uzasadnione. Natomiast w świetle § 14 ust. 3 ustawy zawarcie umowy na czas określony jest dopuszczalne bez obiektywnego powodu w odniesieniu do pracownika, który w momencie rozpoczęcia stosunku pracy ukończył 58 lat.

W wyniku nowelizacji ustawy o pracy w ograniczonym wymiarze czasu i pracy na czas określony na podstawie pierwszej ustawy o nowoczesnych usługach na rynku pracy z 23 grudnia 2002 r., w okresie od 1 stycznia 2003 r. do 31 grudnia 2006 r. granica wieku pracownika, który mógł zostać zatrudniony na podstawie umowy na czas ograniczony bez obiektywnego powodu, została obniżona do 52. roku życia. Nowelizacja ta, stanowiąca część reform rynku pracy, miała na celu zmniejszenie bezrobocia wśród osób starszych poprzez obniżenie barier utrudniających powrót do życia zawodowego. Ustawodawca wychodził przy tym z założenia, że dyskryminacja osób starszych w zakresie warunków zatrudnienia jest uzasadniona, gdyż ma paradoksalnie na celu polepszenie ich szans na rynku pracy.

Pracownik zatrudniony przez firmę motoryzacyjną w krótkim czasie po zawarciu umowy o pracę na czas określony wniósł sprawę do sądu o stwierdzenie nieskuteczności ograniczenia czasowego tejże umowy. W szczególności wskazał on, że § 14 ust. 3 zd. 4 ustawy o pracy w ograniczonym wymiarze czasu jest niezgodny zarówno z dyrektywą nr 1999/70/WE¹⁵⁷⁰, jak i z dyrektywą nr 2000/78/WE¹⁵⁷¹.

¹⁵⁶⁶ 2 BvR 2661/106, BVerfGE 126, s. 286.

¹⁵⁶⁷ Wyrok Federalnego Sądu Pracy z dnia 26 kwietnia 2006 r., 7 AZR 500/04.

¹⁵⁶⁸ Wyrok TS WE z dnia 22 listopada 2005 r. w sprawie C-144/04, *Werner Mangold przeciwko Rüdiger Helm*, ECLI:EU:C:2005:709.

¹⁵⁶⁹ Teilzeit- und Befristungsgesetz, BGBl. 2000 I, s. 1966.

¹⁵⁷⁰ Dyrektywa Rady nr 1999/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. dotycząca Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC), Dz. Urz. WE L 175 z 10.07.1999 r., s. 43; pol. wyd. spec., Dz. Urz. UE rozdz. 5, t. 3, s. 368).

¹⁵⁷¹ Dyrektywa Rady nr 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, Dz. Urz. WE L 303 z 2.12.2000 r., s. 16; pol. wyd. spec., Dz. Urz. UE rozdz. 5, t. 4, s. 79).

Sąd pracy w Lubecie oddalił skargę powoda, wskazując m.in., że skarżący nie może powoływać się na przepisy dyrektywy w relacji horyzontalnej pomiędzy podmiotami prywatnymi. Odwołanie skarżącego zostało również oddalone, a sąd krajowy, prócz niestosowania dyrektyw w relacji horyzontalnej, wskazał również na to, że przepisy dyrektywy nie były wystarczająco precyzyjne oraz bezwarunkowe.

Skarżący wniósł rewizję do FSP, który w wyroku z 26 kwietnia 2006 r. stwierdził, że stosunek pracy pomiędzy stronami nie ustał 31 marca 2004 r., gdyż pozwana firma nie może powołać się na § 14 ust. 3 zd. 4 ustawy o pracy w ograniczonym wymiarze czasu. Co prawda, istnieją przesłanki faktyczne do zastosowania tej normy, ale, jak wynika to z wyroku TS WE w sprawie Mangold, norma ustawowa jest niezgodna z prawem unijnym i wobec tego nie może być stosowana przez sądy krajowe. W związku z pozytywnym dla pracownika firmy motoryzacyjnej wyrokiem FSP, który opierał się na wyroku TS WE w sprawie Mangold, spółka-pracodawca skierowała do FTK skargę konstytucyjną na naruszenie jej praw z art. 2 ust. 1, art. 12 ust. 1 w zw. z art. 20 ust. 3 oraz naruszenie art. 101 ust. 1 UZ. W szczególności spółka podniosła zarzut naruszenia swobody zawierania umów, opartej na art. 2 ust. 1 i art. 12 ust. 1 w zw. z art. 20 ust. 3 UZ, które polegało na tym, że FSP oparł swoje orzeczenie na wyroku TS WE w sprawie Mangold. W opinii skarżącej TS WE przekroczył swoje kompetencje m.in. w zakresie, w jakim dokonał kontroli krajowego prawa pracy w odniesieniu do stosunków prawnych pomiędzy osobami prywatnymi. Ponadto TS WE rozwija w sposób niedopuszczalny prawo poprzez wprowadzenie bezpośrednio skutecznego zakazu dyskryminacji. Orzecznictwo TS WE wprowadza również nieprzewidzianą przez traktaty skuteczność dyrektywy nr 2000/78/WE zarówno przed upływem terminu implementacji, jak i w stosunkach pomiędzy osobami prywatnymi. Według skarżącej FSP naruszył również jej swobodę zawierania umów poprzez brak wystarczającego zagwarantowania ochrony zaufania do prawa przewidzianej w UZ. Skarżąca jest również zdania, że zostało naruszone jej prawo do ustawowego sędziego z art. 101 ust. zd. 2 UZ, ponieważ FSP naruszył w sposób rażący swój obowiązek do wniesienia pytania prawnego, przewidziany przez art. 267 ust. 3 TFUE w celu wyjaśnienia, czy skutkami wyroku w sprawie Mangold dotknięte są również stosunki umowne zawarte przed wydaniem tego wyroku i czy ze względu na ochronę zaufania do prawa, przewidzianą przez prawo krajowe lub unijne, nie należy ograniczyć skutków orzeczenia w odniesieniu do tych stosunków.

Sentencja wyroku:

Skarga zostaje oddalona.

Urzędowe tezy uzasadnienia:

1. a) Kontrola *ultra vires* przez FTK może mieć wyłącznie miejsce, gdy naruszenie kompetencji przez instytucję europejską ma charakter wystarczająco kwalifikowany. Oznacza to, iż naruszenie przez władzę unijną zakresu przekazanych jej kompetencji jest oczywiste, a przedmiotowy akt prowadzi do istotnego przesunięcia w układzie kompetencyjnym na niekorzyść państw członkowskich.

b) Przed stwierdzeniem zaistnienia aktu *ultra vires* należy zastosować postępowanie prejudycjalne z art. 267 TFUE w celu umożliwienia TS UE dokonania wykładni traktatu i wydania orzeczenia co do obowiązywania i wykładni przedmiotowego działania, o ile dane zagadnienie nie zostało już wyjaśnione.

2. W celu ochrony zaufania do przepisów konstytucyjnoprawnych należy rozważyć, czy w sytuacji niestosowania ustawy ze skutkiem wstecznym na podstawie orzeczenia TS UE na poziomie prawa krajowego nie należałoby zagwarantować odszkodowania, ze względu na to, że podmiot dotknięty takim rozstrzygnięciem miał zaufanie do regulacji ustawowej i w związku z tym działając w zaufaniu do prawa ustawowego, podjął pewne decyzje.

3. Nie każde naruszenie obowiązku wniesienia wniosku o wydanie orzeczenia prejudycjalnego w świetle prawa unijnego stanowi jednocześnie naruszenie art. 101 ust. 1 zd. 2 UZ. FTK kwestionuje wykładnię i stosowanie norm dotyczących właściwości, jeśli wykładnia i stosowanie przedmiotowych norm w świetle rozsądnej interpretacji istotnych zasad zawartych w UZ nie wydadzą się zrozumiałe i będą oczywiście nieuzasadnione. Takie kryterium powinno zostać zastosowane również w przypadku ewentualnego naruszenia art. 267 ust. 3 TFUE.

19. Wyrok Drugiego Senatu FTK z dnia 7 września 2011 r. – wyrok FTK w sprawie pomocy dla Grecji¹⁵⁷²

Stan faktyczny

W związku z pogłębiającym się kryzysem finansowym 23 kwietnia 2010 r. Grecja złożyła wniosek o udzielenie jej pomocy finansowej przez UE i MFW¹⁵⁷³. W odpowiedzi na ten wniosek państwa Eurogrupy dnia 2 maja 2010 r. zgłosiły swoją gotowość, by w ramach trzyletniego programu MFW, obejmującego udzielenie pomocy w wysokości 110 mld euro, przeznaczyć na pomoc Grecji 80 mld euro w formie skoordynowanych kredytów bilateralnych, z tego 30 mld w pierwszym roku programu¹⁵⁷⁴, 30 mld euro zostałyby natomiast wypłacone przez MFW. Udział poszczególnych państw członkowskich w kredytach miał zostać określony na podstawie udziału państw strefy euro w kapitale EBC, przy czym udział RFN wynosiłby 27,92%, a więc 22,4 mld euro, z czego 8,4 mld powinno zostać wypłacone w pierwszym roku projektu¹⁵⁷⁵.

W celu realizacji powyższych środków pomocowych Bundestag 7 maja 2010 r. uchwalił ustawę o przejściu gwarancji w celu zachowania wypłacalności Republiki Grecji koniecznej dla stabilności finansowej unii walutowej¹⁵⁷⁶.

Ponadto 9 maja 2010 r. Rada ECOFIN uchwaliła utworzenie europejskiego mechanizmu stabilizującego, złożonego z dwóch elementów: opartego na rozporządzeniu EFSM oraz opartego na porozumieniu międzyrządowym EISF w celu udzielenia pożyczek i otwarcia linii kredytowych. Oba instrumenty miały wspierać państwa członkowskie, które wskutek nadzwyczajnych okoliczności, niepodlegających kontroli tych państw, dotknięte zostaną trudnościami finansowymi. 11 maja 2010 r. Rada uchwaliła na podstawie art. 122 ust. 2 TFUE rozporządzenie Rady nr 407/2010

¹⁵⁷² 2 BvR 987, 1485, 1099/10, BVerfGE 129, s. 124.

¹⁵⁷³ Joint statement by European Commission, European Central Bank and Presidency of the Eurogroup on Greece, IP/10/446, 23. April 2010.

¹⁵⁷⁴ Statement by the Eurogroup, 2. Mai 2010.

¹⁵⁷⁵ Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP, BTDrucks 17/1544, s. 4

¹⁵⁷⁶ Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz (WFStG), BGBl. I, s. 537.

ustanawiające EFSM¹⁵⁷⁷. EFSM powinien funkcjonować tak długo, jak to jest konieczne dla zagwarantowania stabilności rynków finansowych i dysponować środkami finansowymi w wysokości 60 mld euro. Rozporządzenie regulowało warunki i postępowanie w celu udzielenia pomocy państwu członkowskiemu przez UE. Pomoc zostaje udzielona na wniosek Komisji przez Radę podejmującą decyzję większością kwalifikowaną głosów.

Szefowie państw lub rządów Eurogrupy zobowiązali się również do udzielania pomocy finansowej poprzez EISF. Podmiot ten został utworzony jako osoba prawna na podstawie prawa luksemburskiego, na okres trzech lat i miał dysponować kapitałem w wysokości 440 mld euro w celu udzielenia pomocy finansowej państwom członkowskim przeżywającym poważne trudności ekonomiczne. Zostało ustalone, iż państwa członkowskie poręczą za tę osobę prawną w wysokości odpowiadającej ich udziałowi w kapitale EBC, przy czym udział państwa może zostać zwiększony do 20%, w przypadku gdy jedno z państw członkowskich nie objęłoby swoich udziałów¹⁵⁷⁸. A więc udział RFN wynosiłby 123 mld euro i mógłby zostać podwyższony we wspomnianych powyżej okolicznościach o 20%. W celu stworzenia podstaw prawnych do udziału RFN w EFSM dnia 21 maja 2010 r. Bundestag uchwalił ustawę o przejęciu gwarancji w ramach EFSM¹⁵⁷⁹.

Całkowita wysokość instrumentów stabilizujących miała wynosić 750 mld euro, na które składają się 60 mld w ramach EFSM, 440 mld w ramach EISF, jak również wkład MFW w wysokości 250 mld euro¹⁵⁸⁰.

W omawianej sprawie skarżący wnieśli skargi konstytucyjne zarówno przeciwko niemieckim aktom prawnym, jak i aktom prawa unijnego, oraz dalszym środkom zastosowanym w celu ograniczenia skutków kryzysu finansowego w przestrzeni europejskiej unii walutowej, podnosząc naruszenie swoich praw z art. 38 ust. 1, art. 14 ust. 1 i art. 2 ust. 1 UZ.

W opinii skarżących naruszenie ich praw podstawowych zawartych w UZ polegało m.in. na odejściu od zasady stabilności polityki finansowej zawartej w Traktacie z Maastricht. Za politykę, która nie jest oparta na wyżej wspomnianej zasadzie, nie może brać odpowiedzialności ani Bundestag, ani Bundesrat, gdyż narusza ona konstytucyjne prawa obywatela. Ponadto środki przyjęte przez Radę Europejską i Radę, które następnie zostały wdrożone przez ustawę o stabilizacji finansowej unii walutowej, nie wchodzą w zakres kompetencji Unii i w związku z tym nie mogą wywoływać żadnych skutków prawnych w RFN. Naruszenie zasady demokracji z art. 38 ust. 1 UZ polega również na tym, iż upoważnienie do przejścia gwarancji finansowych, a także prawne ukształtowanie spółki celowej w ustawie dotyczącej EFSM nie jest precyzyjne. Brak jest możliwości kontroli i oddziaływania ze strony parlamentu, jeśli chodzi o wykonywanie tej ustawy. W szczególności w ustawie nie zostały zawarte warunki programu gospodarczego i finansowo-politycznego, od przyjęcia których uzależnione byłoby udzielenie pomocy finansowej dla państwa członkowskiego, a także brak jest określenia spo-

¹⁵⁷⁷ Rozporządzenie Rady nr 407/2010 z dnia 11 maja 2010 r. ustanawiające europejski mechanizm stabilizacji finansowej, Dz. Urz. UE L 118, z 12.05.2010 r., s. 1.

¹⁵⁷⁸ Beschluss der im Rat der Europäischen Union vereinigten Vertreter der Regierungen der dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten vom 9. Mai 2010, Rat-Dok. 9614/10.

¹⁵⁷⁹ Euro-Stabilisierungsmechanismus-Gesetz, BGBl. I, s. 627.

¹⁵⁸⁰ Schlussfolgerungen des ECOFIN-Rates vom 9. Mai 2010, Rat-Dok. SN 2564/1/10 REV 1.

sobu kontroli realizacji tego programu przez państwo, które otrzymało pomoc finansową. Ponadto § 1 ust. 4 ustawy ustanawia jedynie obowiązek starania się o uzyskanie porozumienia pomiędzy rządem federalnym a komisją budżetową Bundestagu, jednakże w przypadku konfliktu w sprawie kwoty równej połowie budżetu Federacji, decyzja pozostawiona jest rządowi federalnemu.

Naruszenie art. 38 ust. 1 UZ w związku z odpowiedzialnością Bundestagu za budżet polega również na tym, iż upoważnienie do udzielenia gwarancji w wysokości 147, 6 mld euro (123 mld + 20%) nie może zostać objęte zakresem odpowiedzialności parlamentarno-demokratycznej. Jeśli do kwoty tej doliczy się jeszcze upoważnienie do przejścia gwarancji na rzecz Grecji w wysokości 22,4 mld euro, powyższa suma jest daleko wyższa niż największa pozycja w budżecie Federacji i przekracza w znaczący sposób połowę budżetu Federacji. Rozporządzenie z góry ponad połowę budżetu, a przez to ograniczenie swobody w zakresie decyzji o wypełnianiu różnorodnych zadań państwa jest sprzeczne z zasadą odpowiedzialności parlamentarnej za budżet. Skarżący wnieśli również wnioski o zastosowanie środków tymczasowych, które zostały oddalone postanowieniami z dnia 7 maja i 9 czerwca 2010 r.¹⁵⁸¹

FTK uznał dopuszczalność skarg konstytucyjnych w zakresie, w którym podnoszono naruszenie przez ustawy krajowe praw skarżących z art. 38 ust. 1, art. 20 ust. 1 i 2 w związku z art. 79 ust. 3 UZ poprzez naruszenia trwałej autonomii budżetowej Bundestagu. W pozostałym zakresie skargi konstytucyjne zostały uznane za niedopuszczalne.

Skargi, w zakresie, w którym zostały uznane za dopuszczalne, zostały uznane za nieuzasadnione, gdyż ustawa o przejęciu gwarancji w celu zachowania wypłacalności Republiki Grecji koniecznej dla stabilności finansowej unii walutowej i ustawa o przejęciu gwarancji w ramach EFSM nie budzą zasadniczych wątpliwości konstytucyjno-prawnych.

Sentencja postanowienia:

Postępowania zostają połączone w celu wydania wspólnego orzeczenia.

Skargi zostają oddalone.

Urzędowe tezy uzasadnienia:

Art. 38 UZ chroni obywateli uprawnionych do udziału w wyborach przed utratą zasadniczej treści ich konstytucyjnie ustanowionej władzy zwierzchniej poprzez daleko idące albo całkowite przeniesienie zadań i kompetencji Bundestagu, przede wszystkim na instytucje ponadnarodowe. Ochronny wymiar art. 38 ust. 1 UZ ma zastosowanie w sytuacjach, kiedy istnieje jednoznaczne zagrożenie, iż kompetencje Bundestagu, obecnie lub w przyszłości, zostaną pozbawione treści w ten sposób, że w sensie prawnym bądź praktycznym uniemożliwiona zostanie reprezentacja woli narodu, skierowana na urzeczywistnienie politycznej woli obywateli.

a) Decyzja o przychodach i wydatkach sektora publicznego stanowi zasadniczą część demokratycznej zdolności do samokształtowania w państwie konstytucyjnym. Bundestag musi podejmować decyzje o przychodach i wydatkach, ponosząc

¹⁵⁸¹ BVerfGE 125, s. 385; BVerfGE 126, s. 158.

odpowiedzialność przed narodem. Prawo do kształtowania budżetu jest więc centralnym elementem demokratycznych procesów decyzyjnych.

b) Parlamentarzyści jako przedstawiciele narodu muszą zachować kontrolę nad zasadniczymi decyzjami budżetowymi także w systemie zarządzania międzyrządowego.

3. a) Bundestag nie może w drodze nieokreślonego upoważnienia w zakresie polityki budżetowej przenieść na inny podmiot swojej odpowiedzialności za budżet. W szczególności nie może się on poddać, także w drodze ustawy, żadnemu mechanizmowi w sferze finansów, który zarówno w założeniu całościowym, jak i po ocenie wszystkich środków jednostkowych podejmowanych w ramach tego mechanizmu może prowadzić do istotnych dla budżetu obciążeń, bez uzyskania jego uprzedniej, konstytucyjnej zgody.

b) Nie mogą zostać utworzone na podstawie umowy międzynarodowej żadne długotrwałe mechanizmy, które zmierzałyby do przejęcia odpowiedzialności za decyzje innych państw, zwłaszcza jeśli są one związane z trudnymi do oszacowania skutkami. Każdy środek pomocowy Federacji o większym zakresie, realizowany na poziomie międzynarodowym lub unijnym, musi podlegać jednostkowej zgodzie Bundestagu.

c) Ponadto musi zostać zapewniony wpływ parlamentu na sposób wykorzystania przekazanych do dyspozycji środków.

4. Postanowienia traktatów europejskich nie stoją w sprzeczności, lecz zakładają istnienie krajowej autonomii budżetowej pojmowanej jako istotna, niezbywalna kompetencja parlamentów państw członkowskich posiadających bezpośrednią legitymację demokratyczną. Jej ścisłe poszanowanie gwarantuje, iż działania organów UE w stosunku do RFN będą posiadały wystarczającą legitymację demokratyczną. Traktatowa koncepcja unii walutowej jako wspólnoty stabilności jest podstawą i przedmiotem niemieckiej ustawy wyrażającej zgodę na związanie się traktatem.

5. Ustawodawcy przysługuje przestrzeń do podejmowania własnych ocen co do prawdopodobieństwa przejęcia gwarancji, która musi być respektowana przez FTK. Odnosi się to także do oceny przyszłej wydolności budżetowej i gospodarczej RFN.

20. Wyrok Drugiego Senatu FTK z 28 stycznia 2012 r. – wyrok w sprawie gremium specjalnego¹⁵⁸²

Stan faktyczny

W 2010 r. roku państwa członkowskie strefy euro podjęły działania mające na celu przeciwdziałanie skutkom kryzysu finansowego. W celu wykonania tych ustalonych na poziomie międzyrządowym środków Bundestag przyjął ustawy krajowe, których konstytucyjność była przedmiotem wyroku FTK z dnia 7 września 2011 r.

Dalsza napięta sytuacja na rynkach finansowych spowodowała, iż konieczne okazało się przyjęcie przez państwa członkowskie strefy euro kolejnych środków, polegających m.in. na poszerzeniu spektrum działania EISF. Szefowie państw i rządów na nadzwyczajnym szczycie Rady Europejskiej 21 lipca 2011 r. postanowili, by udostępnić w całości jego maksymalną zdolność kredytową w wysokości 440 mld euro. EISF miał również w przyszłości dokonywać zakupu obligacji państwowych zarówno na

¹⁵⁸² 2 BvE 8/11, BVerfGE 130, s. 318.

rynku pierwotnym, jak i wtórnym. W związku z powyższym 9 października 2011 r. uchwalono nowelizację ustawy o przejęciu gwarancji w ramach EFSM. W świetle § 3 ust. 1 znowelizowanej ustawy przedstawiciel rządu niemieckiego mógł zająć stanowisko aprobowane w sprawach związanych z EISF, jeśli dotyczyły one całościowej odpowiedzialności politycznej Bundestagu za budżet, tylko po wydaniu zgody przez Bundestag. W świetle zmienionego § 3 ust. 3 ustawy w przypadkach szczególnie pilnych lub wymagających zachowania poufności uprawnienia Bundestagu w tym zakresie mogły być wykonywane przez tzw. gremium specjalne złożone z członków komisji budżetowej, wybranych przez Bundestag. Członkowie gremium zostali wybrani jednogłośnie na posiedzeniu Bundestagu 26 października 2011 r.

W związku z powyższym dwóch posłów Bundestagu wniosło wniosek o rozstrzygnięcie sporu o zakres praw organów federalnych najwyższego szczebla, o stwierdzenie naruszenia ich statusu posła z art. 38 ust. 1 zd. 2 UZ poprzez to, iż gremium złożonemu z członków komisji budżetowej przekazano wykonywanie uprawnień Bundestagu. Wnioskodawcy wskazywali, iż art. 38 ust. 1 zd. 2 UZ gwarantuje każdemu posłowi instytucjonalne prawo do udziału w pracach parlamentu: obradach, podejmowaniu decyzji i głosowaniach. Konieczną przesłanką dla tych działań jest obszerne prawo do informacji o przedmiocie obrad. Zasady te mają szczególne znaczenie w obszarze fundamentalnych decyzji budżetowych ze względu na wyjątkowe znaczenie prawa Bundestagu dla kształtowania budżetu. Co prawda, Bundestag może delegować poszczególne zadania i kompetencje na plenum i gremia parlamentarne, jednakże w świetle art. 38 ust. 1 UZ nie może się on w ten sposób pozbawiać na trwałe możliwości podejmowania decyzji. W związku z powyższym delegacja odpowiedzialności parlamentarnej za budżet w przypadkach zdefiniowanych w § 3 ustawy o przejęciu gwarancji w ramach EFSM jest niezgodna z Konstytucją.

Wniosek został uznany przez FTK za dopuszczalny i częściowo uzasadniony.

Sentencja wyroku:

1. § 3 ust. 3 ustawy o przejęciu gwarancji w ramach EFSM z 22 maja 2010 r.¹⁵⁸³ w brzmieniu zmienionym przez ustawę o zmianie ustawy o przejęciu gwarancji w ramach EFSM z 9 października 2011 r.¹⁵⁸⁴ narusza prawa wnioskodawcy z art. 38 ust. 1 zd. 2 UZ, o ile przepis ten jest stosowany nie tylko do zakupu obligacji państwowych, dokonywanego przez EISF.

2. W pozostałym zakresie wniosek zostaje oddalony.

3. RFN zobowiązana jest do zwrotu wnioskodawcy kosztów postępowania.

Urzędowe tezy uzasadnienia:

Bundestag wypełnia swoją funkcję organu przedstawicielskiego w sposób kolegialny, poprzez współudział wszystkich swoich członków, a nie pojedynczych posłów, przez grupę posłów lub większość parlamentarną. Prawo do kształtowania budżetu i całościowa odpowiedzialność polityczna Bundestagu za budżet wykonywana jest zasadniczo poprzez debatę i podejmowanie uchwał na plenum.

¹⁵⁸³ BGBl. I, s. 627.

¹⁵⁸⁴ BGBl. I, s. 1992.

Zasada demokracji przedstawicielskiej zawarta w art. 38 ust. 1 zd. 2 UZ gwarantuje każdemu parlamentarzysty nie tylko wolność wykonywania jego mandatu, ale także równość statusu przedstawiciela całego narodu. Różnicowanie statusu parlamentarzysty wymaga do swojego uzasadnienia zaistnienia szczególnej przesłanki, która spełnia wymogi wypływające z zasady równości praw wyborczych, a która byłaby legitymowana w świetle Konstytucji i miała takie znaczenie, iż równoważyłaby ograniczenie zasady równości parlamentarzystów.

Wykluczenie udziału wszystkich posłów we współwykonywaniu całościowej politycznej odpowiedzialności budżetowej w wyniku przeniesienia kompetencji decyzyjnych na komisję o uprawnieniach decyzyjnych jest dopuszczalne tylko w celu ochrony dóbr prawnych o randze konstytucyjnej przy bezwzględnym poszanowaniu zasady proporcjonalności.

21. Wyrok Drugiego Senatu FTK z 19 czerwca 2012 r. – wyrok FTK w sprawie udzielania Bundestagowi informacji¹⁵⁸⁵

Stan faktyczny

W związku z kryzysem finansowym spowodowanym zadłużeniem niektórych państw strefy euro, państwa członkowskie udzieliły Grecji skoordynowanej bilateralnej pomocy finansowej oraz stworzyły parasol ratunkowy, którego zasadniczym elementem był EISF. Jednakże jego działanie miało być ograniczone w czasie i było przewidziane na 3 lata. W związku z tym od końca 2010 r. państwa członkowskie UE pracowały nad stworzeniem trwałego mechanizmu pomocowego. Na szczycie 16–17 grudnia 2010 r. Rada Europejska zaakceptowała propozycje zmiany art. 136 TFUE, do którego miał zostać dołączony ust. 3 (załącznik nr I do konkluzji szczytu), a także ogólne zasady funkcjonowania Europejskiego Mechanizmu Stabilności (załącznik nr II do konkluzji szczytu)¹⁵⁸⁶. 17 stycznia 2011 r. Bundestag w związku z planowanym na 4 lutego 2011 r. szczytem Rady Europejskiej zażądał przedłożenia dokumentów odnoszących się do EMS. Ponadto w związku z doniesieniami prasowymi dotyczącymi inicjatywy rządu niemieckiego nazwanej Paktem dla konkurencyjności gospodarki, 1 lutego 2011 r. Bundestag zażądał przesłania dokumentów dotyczących tej inicjatywy. Powyżej wspomniany Pakt został przedstawiony na wspólnej niemiecko-francuskiej konferencji prasowej dnia 4 lutego 2011 r. Jednakże żądania Bundestagu co do przekazania dokumentów nie zostały spełnione. W efekcie intensywnych prac na poziomie unijnym, prowadzonych od początku lutego 2011 r., doszło do przełomowego szczytu Rady Europejskiej w dniach 24–25 marca 2011 r., na którym przyjęto tekst zmiany TFUE w postaci art. 136 ust. 3 TFUE, Pakt Euro Plus (załącznik nr I do konkluzji szczytu) oraz podstawowe ustalenia w sprawie EMS (załącznik nr II do konkluzji szczytu)¹⁵⁸⁷. Należy nadmienić, iż projekt traktatu o utworzeniu EMS w wersji angielskiej Bundestag otrzymał ze źródeł nieoficjalnych 6 kwietnia 2011 r., a od rządu federalnego 17 maja 2011 r.

Wnioskodawczynie w postępowaniu o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego o zakres praw organów federalnych najwyższego szczebla – frakcja Bundestagu BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – przedstawiła szczegółowo relacje pomiędzy rzą-

¹⁵⁸⁵ 2 BvE 4/11, BVerfGE 132, s. 195.

¹⁵⁸⁶ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/118607.pdf [dostęp 25.06.2016].

¹⁵⁸⁷ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/120311.pdf [dostęp 25.06.2016].

dem federalnym a Bundestagiem, w tym Komisją do spraw UE, w kluczowym dla opracowania wyżej wspomnianych aktów okresie, wskazując na naruszenie obowiązku rządu federalnego z art. 23 ust. 2 zd. 2 UZ, polegającym na udzieleniu Bundestagowi informacji o sprawach UE, w związku z negocjowaniem i przyjęciem EMS oraz Paktu Euro Plus. W odniesieniu do EMS wnioskodawczyni wskazywała na zaniechanie udzielania informacji w związku ze szczytem Rady Europejskiej dnia 4 lutego 2011 r. oraz zaniechanie przesłania projektu traktatu o EMS z 6 kwietnia 2011 r., natomiast w odniesieniu do Paktu Euro Plus zaniechanie zarówno poinformowania o inicjatywie rządu zaprezentowanej na szczycie 4 lutego 2011 r., jak i udzielenia wyczerpujących informacji o Pakcie, najwcześniej jak to było możliwe.

Wniosek frakcji został uznany za dopuszczalny i uzasadniony.

Sentencja wyroku:

Pozwany naruszył prawo Bundestagu do informacji z art. 23 ust. 2 zd. 2 UZ, poprzez zaniechanie w postaci braku przekazania przedłożonego mu przez Komisję Europejską tekstu dotyczącego utworzenia EMS oraz projektu traktatu o EMS z 6 kwietnia 2011 r.

Pozwany naruszył ponadto prawo Bundestagu do informacji z art. 23 ust. 2 zd. 2 UZ poprzez zaniechanie udzielenia informacji o publicznie przedstawionej dnia 4 lutego 2011 r. propozycji uchwalenia Paktu konkurencyjności gospodarki oraz poprzez brak przekazania nieoficjalnego dokumentu przewodniczącego Komisji Europejskiej i przewodniczącego Rady Europejskiej z 25 lutego 2011 r. zatytułowanego Enhanced Economic Policy Coordination in the Euro Area – Main Features and Concepts.

Urzędowe tezy uzasadnienia:

Do spraw UE w rozumieniu art. 23 ust. 2 UZ należą zmiany traktatów oraz odpowiadające im zamiany prawa pierwotnego (art. 23 ust. 1 UZ), jak również akty prawotwórcze UE (art. 23 ust. 3 UZ). Do spraw UE należy zaliczyć także umowy prawnomiędzynarodowe, które mają na celu uzupełnienie prawa UE lub wykazują szczególnie bliskie powiązanie z prawem UE.

Obowiązek informacji zawarty w art. 23 ust. 2 zd. 2 UZ wiąże się z prawem Bundestagu z art. 23 ust. 2 zd. 1 U do współdziałania w sprawach UE. Wymóg udzielania wyczerpujących informacji umożliwia Bundestagowi wykonywanie jego prawa do współdziałania. Odpowiednio więc, obowiązek ten jest tym intensywniejszy, im bardziej skomplikowany jest dany proces, i im głębiej sięga on w zakres właściwości władzy ustawodawczej, a także im bardziej ten proces zbliża się ku formalnemu podjęciu decyzji lub przyjęciu porozumień.

Zawartą w art. 23 ust. 2 zd. 2 UZ przesłankę czasową jak najwcześniejszego poinformowania należy wyklądać w ten sposób, że Bundestag musi otrzymać informacje najpóźniej w momencie, który umożliwi mu dokładne zapoznanie się z procesem oraz wypracowanie stanowiska przed złożeniem przez rząd federalny skutecznego w stosunkach zewnętrznych oświadczenia, w szczególności wiążących oświadczeń co do unijnych aktów prawotwórczych i porozumień międzyrządowych.

Granice obowiązku informowania wynikają z zasady trójpodziału władzy. W ramach porządku kompetencyjnego UZ rządowi przysługuje trzon odpowiedzialności wykonawczej, który obejmuje zasadniczo niepodlegający badaniu zakres inicjatywy, obra-

dowania i działania. O ile nie został zakończony proces decyzyjny w ramach rządu federalnego, nie może być podnoszone żadne żądanie ze strony parlamentu.

22. Wyrok Drugiego Senatu FTK z 12 września 2012 r. – wyrok w sprawie środków tymczasowych dotyczących traktatów stabilizujących strefę euro¹⁵⁸⁸

Stan faktyczny

Od końca 2010 r. państwa członkowskie UE wobec trwających trudności na rynkach finansowych oraz utworzenia na czas ograniczony EFSM dążyły do utworzenia stałego mechanizmu przeciwdziałania kryzysowi finansowemu państw strefy euro. Na szczycie 16–17 grudnia 2010 r. Rada Europejska podjęła decyzję o zmianie art. 136 TFUE poprzez dodanie ust. 3, a 25 marca 2011 r. ustalono jego ostateczną treść. Na podstawie zmienionego przepisu państwa strefy euro mogły utworzyć mechanizm stabilności, który podlegałby aktywacji w przypadku zagrożenia dla stabilności strefy euro, przy czym pomoc udzielana w ramach wspomnianego wyżej mechanizmu miałaby charakter warunkowy. Następnie przystąpiono do prac nad tekstem traktatu, na podstawie którego miał zostać utworzony Europejski Mechanizm Stabilności (EMS), zakończony podpisaniem tekstu 2 lutego 2012 r. Ponadto 2 marca 2012 r. podpisano traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczo-Walutowej, który był wynikiem inicjatywy niemiecko-francuskiej mającej na celu wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej państw strefy euro jako koniecznego elementu stabilizacji strefy. 29 czerwca 2012 r. Bundestag i Bundesrat przyjęły trzy ustawy dotyczące wyżej wymienionych traktatów: 1) ustawę dotyczącą decyzji Rady Europejskiej z 25 marca 2011 r. o zmianie art. 136 TFUE w związku z Mechanizmem Stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro¹⁵⁸⁹, 2) ustawę wyrażającą zgodę na związanie się traktatem z 2 lutego 2012 r. ustanawiającym EMS¹⁵⁹⁰, 3) ustawę wyrażającą zgodę na związanie się traktatem z 20 marca 2012 r. o stabilizacji, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczo-Walutowej¹⁵⁹¹. Przeciwno tymże ustawom wniesiono pięć skarg konstytucyjnych, przy czym jedna ze skarg była popierana przez 11 718 osób. Prócz tego frakcja parlamentarna DIE LINKE wniosła wniosek o rozstrzygnięcie sporu dotyczącego kompetencji organów władzy państwowej, ze względu na naruszenie konstytucyjnych kompetencji Bundestagu poprzez ww. ustawy. Skarżący podnosili naruszenie ich prawa z art. 38 ust. 1 w związku z art. 79 ust. 3 i 20 ust. 1 i ust. 2 UZ m.in. poprzez fakt, iż uchwalając wspomniane ustawy, Bundestag podejmuje niedające się bliżej skalkulować ryzyko, a przeniesienie procesów decyzyjnych na poziom ponadnarodowy lub międzyrządowy powoduje, iż Bundestag nie może sprawować swojej całościowej odpowiedzialności politycznej za budżet.

Skarżący w sposób wystarczający, zdaniem FTK, uprawdopodobnili, iż może dojść do naruszenia trwałej autonomii decyzyjnej Bundestagu w sprawach budżetowych. Ponadto frakcja parlamentarna, która wniosła wniosek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego, podnosiła, iż Bundestag poprzez przyjęcie ww. ustaw narusza konstytucyjne prawa tego organu, gdyż zostają naruszone prawa frakcji z art. 38 ust. 1 zd. 2 UZ w związku z art. 20 ust. 1 i 2, art. 23 ust. 1 i 2, jak również art. 79 ust. 3 i art. 23

¹⁵⁸⁸ 2 BvR 1390/12, BVerfGE 132, s. 195.

¹⁵⁸⁹ Bundestag 17. kadencji, projekt ustawy frakcji CDU/CSU i FDP, nr druku 17/9047.

¹⁵⁹⁰ Bundestag 17. kadencji, nr druku 17/0945.

¹⁵⁹¹ Bundestag 17. kadencji, nr druku 17/9046, 171,0125,17/10171.

ust. 2 zd. 1 UZ. Omawiany wyrok FTK nie dotyczy rozstrzygnięcia co do meritum skarg i wniosków, a zawiera jedynie rozstrzygnięcie wniosku o zastosowanie środka tymczasowego w postaci wydania zakazu podpisania przez Prezydenta RFN wspomnianych ustaw, a także dokonania przez niego ratyfikacji traktatów stabilizujących strefę euro. W postępowaniu o zastosowanie środka tymczasowego zasadność środków skierowanych do FTK, jeśli nie są one z góry niedopuszczalne bądź oczywiście bezzasadne, nie jest badana. Jednak jeśli przedmiotem postępowania głównego jest ustawa, w której wyrażono zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, to FTK nie musi ograniczać się jedynie do rozważenia skutków zastosowania środka tymczasowego, lecz może już na tym etapie dokonać analizy, czy z dużym prawdopodobieństwem można przyjąć, że podniesione zarzuty są uzasadnione, co będzie prowadziło do orzeczenia o niekonstytucyjności ustaw wyrażających zgodę na związanie się traktatami. Tylko w ten bowiem sposób można zagwarantować, iż RFN nie zaciągnie żadnych zobowiązań międzynarodowych niezgodnych z UZ. Analiza taka jest szczególnie zalecana wówczas, gdy w grę wchodzi naruszenie dóbr prawnych z art. 79 ust. 3 UZ.

Sentencja wyroku¹⁵⁹²:

Wnioski o zastosowanie środków tymczasowych zostają oddalone pod warunkiem, iż ratyfikacja Traktatu o utworzeniu EMS nastąpi po zagwarantowaniu na poziomie prawnomiędzynarodowym, iż:

1. Przepis art. 8 ust. 5 zd. 1 TEMS ogranicza wszystkie zobowiązania płatnicze RFN z tego traktatu do wysokości sumy podanej w załączniki nr II do traktatu, a żaden przepis tego traktatu nie będzie wykładany w sposób umożliwiający ustanowienie wyższych zobowiązań płatniczych RFN bez zgody przedstawicieli RFN.
2. Postanowienia art. 32 ust. 5, art. 34 i 35 ust. 1 TEMS nie stoją na przeszkodzie obowiązkowi udzielania wyczerpujących informacji Bundestagowi i Bundesratowi.

23. Postanowienie Drugiego Senatu FTK z dnia 14 stycznia 2014 r. – pierwszy wniosek FTK o wydanie orzeczenia prejudycjalnego¹⁵⁹³

Stan faktyczny

Powyżej wspomniane postanowienie FTK zostało wydane w związku ze skargami konstytucyjnymi dotyczącymi aktów prawnych przyjętych w związku ze stabilizacją strefy euro w warunkach kryzysu finansów niektórych państw członkowskich unii walutowej. W postanowieniu z dnia 17 stycznia 2013 r. FTK wyłączył do oddzielnego postępowania zagadnienia zgodności z UZ decyzji Rady EBC, ogłoszonej 6 września 2012 r., w sprawie Outright Monetary Transactions (dalej jako decyzja OMT)¹⁵⁹⁴, zakupu obligacji państwowych na rynku wtórnym przez ESBC oraz zaniechania działania ze strony rządu federalnego i Bundestagu w związku z wydaniem, ewentualnie wykonaniem tego aktu. Decyzja OMT przewiduje dokonywanie wykupu obligacji wybranych państw członkowskich w nieokreślonej wysokości, wówczas gdy państwa te jednocześnie uczestniczą w jednym lub kilku programach reform w ramach EISF albo EMS. Zarzuty niezgodności z Konstytucją tej decyzji

¹⁵⁹² Urzędowe tezy uzasadnienia nie zostały wyróżnione.

¹⁵⁹³ 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13 i 2 BvE 13/13, BVerfGE 134, s. 366.

¹⁵⁹⁴ http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html [dostęp 26.05.2016].

zostały podniesione w czterech skargach konstytucyjnych oraz wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego wniesionego przez frakcję parlamentarną DIE LINKEN, które w pozostałym zakresie były przedmiotem wyroku z 18 marca 2014 r. W odniesieniu do decyzji OMT w szczególności skarżący zwrócili się przeciwko współdziałowi Niemieckiego Banku Narodowego (niem. *Deutsche Bundesbank*) w wykonaniu decyzji OMT oraz przeciwko zaniechaniu działania przez rząd federalny oraz Bundestag w zakresie podjęcia tejże decyzji – organy te są zobowiązane do podjęcia działań na rzecz uchylenia decyzji OMT, a w każdym razie do przeciwdziałania jej wykonaniu, gdyż decyzja ta stanowi akt *ultra vires*, a więc akt wydany przez instytucje unijne z naruszeniem zakresu powierzonych im kompetencji. W opinii skarżących decyzja nie mieści się w świetle art. 119, 127 i n. TFUE w zakresie kompetencji EBC, a ponadto narusza zawarty w art. 123 TFUE zakaz finansowania budżetu państw członkowskich, a także zasadę niezależności EBC. Ponadto ze względu na fakt, iż na podstawie decyzji OMT mogą powstać zobowiązania dla niemieckiego budżetu federalnego i może zostać naruszona całościowa odpowiedzialność polityczna Bundestagu za budżet państwa, wspomniana decyzja narusza zasadę demokracji z art. 20 ust. 1 i 2 UZ, a także tożsamość konstytucyjną, chronioną poprzez klauzule niezmienności pewnych przepisów Konstytucji, w tym art. 20 ust. 1 i 2 UZ, zarówno przed zmianami przepisów UZ, jak i przed pozbawieniem znaczenia tych przepisów w procesie integracji europejskiej. Następnym krokiem po wyłączeniu wskazanego powyżej zagadnienia do odrębnego postępowania było wydanie przez FTK 14 stycznia 2014 r. postanowienia o wniesieniu wniosku do TS UE o wydanie orzeczenia prejudycjalnego.

Sentencja postanowienia:

I. Postępowanie zostaje zawieszone.

II. Na podstawie art. 19 ust. 3 lit. b TUE i art. 267 ust. 1 lit. a i b TFUE przedstawia się TS UE następujące pytania w celu wydania orzeczenia prejudycjalnego:

1. a) Czy decyzja Rady Prezesów EBC z dnia 6 września 2012 r. w sprawie szeregu szczegółów technicznych bezwarunkowych transakcji monetarnych jest sprzeczna z art. 119 TFUE oraz art. 127 ust. 1 i 2 TFUE, a także z art. 17–24 protokołu w sprawie ESBC i EBC, ponieważ wykracza poza uregulowany w wymienionych przepisach mandat EBC dotyczący polityki pieniężnej i ingeruje w kompetencje państw członkowskich?

Czy przekroczenie mandatu EBC wynika w szczególności z tego, że decyzja Rady Prezesów z dnia 6 września 2012 r.:

aa) nawiązuje do gospodarczych programów pomocy EISF lub ESM (warunkowość)?

bb) przewiduje skup obligacji jedynie pewnych państw członkowskich (selektywność)?

cc) przewiduje skup obligacji państw objętych programem dodatkowo oprócz programów pomocy EISF lub ESM (równoległość)?

dd) może podważyć ograniczenia i warunki określone w programach pomocy EISF lub ESM (obejście)?

b) Czy decyzja Rady Prezesów EBC z dnia 6 września 2012 r. w sprawie szeregu szczegółów technicznych bezwarunkowych transakcji monetarnych jest sprzeczna z określonym w art. 123 TFUE zakazem bezpośredniego finansowania budżetu?

Czy decyzja Rady Prezesów EBC z dnia 6 września 2012 r. jest niezgodna z art. 123 TFUE z poniższych względów:

aa) nie przewiduje żadnych ilościowych ograniczeń skupu obligacji państwowych (wielkość)?

bb) nie przewiduje żadnego czasowego odstępu między emisją obligacji skarbowych na rynku pierwotnym a ich skupem przez ESBC na rynku wtórnym (kształtowanie ceny na rynku)?

cc) zezwala na posiadanie wszystkich nabytych obligacji państwowych aż do dnia ich wymagalności (ingerencja w logikę rynku)?

dd) nie przewiduje żadnych szczególnych wymogów co do jakości kredytowej obligacji skarbowych, które mają zostać nabyte (ryzyko niewypłacalności)?

ee) przewiduje równe traktowanie ESBC i podmiotów prywatnych oraz innych posiadaczy obligacji skarbowych (cięcie długu)?

2. Posiłkowo, gdyby TS UE nie uznał decyzji Rady Prezesów EBC z dnia 6 września 2012 r. w sprawie szeregu szczegółów technicznych bezwarunkowych transakcji monetarnych jako działania instytucji Unii Europejskiej za właściwy przedmiot wniosku na podstawie art. 267 akapit pierwszy lit. b) TFUE:

a) Czy art. 119 TFUE i 127 TFUE oraz art. 17–24 protokołu w sprawie ESBC i EBC należy interpretować w ten sposób, że zezwalają one – alternatywnie lub kumulatywnie – Eurosystemowi na:

aa) uzależnienie skupu obligacji państwowych od istnienia i przestrzegania politycznych programów pomocy EISF lub ESM (warunkowość)?

bb) skup obligacji jedynie pewnych państw członkowskich (selektywność)?

cc) skup obligacji państw objętych programem dodatkowo oprócz programów pomocy EISF lub ESM (równoległość)?

dd) obejście ograniczeń i warunków określonych w programach pomocy EISF lub ESM?

b) Czy art. 123 TFUE należy interpretować w świetle zakazu bezpośredniego finansowania budżetu w ten sposób, że zezwala on Eurosystemowi – alternatywnie lub kumulatywnie – na:

aa) skup obligacji państwowych bez ograniczeń ilościowych (wielkość)?

bb) skup obligacji państwowych bez minimalnego czasowego odstępu od emisji tych obligacji na rynku pierwotnym (kształtowanie ceny na rynku)?

cc) zatrzymanie wszystkich nabytych obligacji państwowych aż do dnia ich wymagalności (ingerencja w logikę rynku)?

dd) nabywanie obligacji państwowych bez minimalnych wymogów co do ich jakości kredytowej (ryzyko niewypłacalności)?

ee) akceptowanie równego traktowania ESBC i podmiotów prywatnych oraz innych posiadaczy obligacji skarbowych (cięcie długu)?

ff) wpływanie na kształtowanie cen poprzez wyrażenie zamiaru nabycia lub w inny sposób w czasowym związku z emisją obligacji skarbowych państw członkowskich należących do strefy euro (zachęta do pierwszego nabycia)?

TS UE udzielił następującej odpowiedzi na wyżej wspomniane pytania w wyroku z dnia 16 czerwca 2015 r.¹⁵⁹⁵

Artykuł 119 TFUE, art. 123 ust. 1 TFUE oraz art. 127 ust. 1 i 2 TFUE, a także art. 17–24 protokołu (nr 4) w sprawie statutu ESBC i EBC należy rozumieć w ten sposób, że upoważniają one ESBC do przyjęcia programu skupu obligacji skarbowych na rynkach wtórnych takiego jak ten ogłoszony w komunikacie prasowym, o którym mowa w protokole z 340. posiedzenia Rady Prezesów EBC z dnia 5 i 6 września 2012 r.

24. Wyrok Drugiego Senatu FTK z dnia 18 marca 2014 r. – wyrok w sprawie traktatów stabilizujących strefę euro¹⁵⁹⁶

Stan faktyczny

Skargi konstytucyjne oraz wnioski o rozstrzygnięcie sporu dotyczącego kompetencji konstytucyjnych organów władzy, które były przedmiotem wyroku z dnia 18 marca 2014 r., zostały krótko przedstawione w związku z wyrokiem wydanym dnia 12 września 2012 r. Wyrok ten dotyczył zastosowania środków tymczasowych w postaci zakazu podpisania ustaw dotyczących aktów przyjętych w ramach UE w związku ze stabilizacją strefy oraz zakazu ratyfikacji przez Prezydenta RFN traktatów dotyczących tego zagadnienia. Jak wspomniano wyżej, FTK dokonał sumarycznej oceny zasadności zarzutów naruszenia przez wymienione akty normatywne praw skarżących z art. 38 ust. 1 UZ, art. 20 ust. 1 i 2 UZ w związku z art. 79 ust. 3 UZ. Wnioski o zastosowanie środków tymczasowych zostały uznane za niezasadne, jednakże pod warunkiem, iż zostanie zagwarantowana na poziomie prawnomiedzynarodowym zgodna z UZ interpretacja art. 8 ust. 5 zd. 1, art. 32 ust. 5, art. 34 i 35 ust. 1 TEMS. W związku z powyższymi zastrzeżeniami przedstawiciele państw biorących udział w EMS przyjęli 27 września 2012 r., w dniu wejścia w życie TEMS, deklarację interpretującą niektóre przepisy zgodne ze stanowiskiem FTK¹⁵⁹⁷. Treść tej deklaracji została powtórzona w jednostronnej deklaracji złożonej przez rząd federalny¹⁵⁹⁸. Wobec powyższego można było oczekiwać, iż FTK nie stwierdzi naruszenia art. 38 ust. 1 UZ przez wyżej wspomniane akty prawa krajowego, które zostały przyjęte w związku z działaniami mającymi na celu stabilizację

¹⁵⁹⁵ Wyrok TS UE z dnia 16 czerwca 2015 r. w sprawie C-62/14, *Peter Gauweiler i in. przeciwko Deutscher Bundestag*, ECLI:EU:C:2015:400.

¹⁵⁹⁶ 2 BvE 6/12, BVerfGE 135, s. 317.

¹⁵⁹⁷ Tekst wspólnej deklaracji: Art. 8 ust. 5 Traktatu ustanawiającego Europejski Mechanizm Stabilności (dalej jako Traktat) ogranicza wszelkie zobowiązania płatnicze członków EMS wynikające z Traktatu w tym sensie, iż żaden z przepisów Traktatu nie może być wykładany w ten sposób, iż bez uprzedniej zgody przedstawiciela członka i bez uwzględnienia krajowego postępowania w tej sprawie, wprowadzone zostanie zobowiązanie płatnicze, które przewyższałoby udział w zaakceptowanym kapitale zgodnie z załącznikiem nr II do Traktatu. Art. 32 ust. 5, art. 34 i art. 35 ust. 1 Traktatu nie sprzeciwiają się wyczerpującemu informowaniu parlamentów krajowych zgodnie z przepisami krajowym, BGBl. 2012 II, s. 1086.

¹⁵⁹⁸ BGBl. 2012 II, s. 1087.

strefy euro. Skargi konstytucyjne oraz wnioski o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego pomiędzy konstytucyjnymi organami władzy zostały uznane przez FTK bądź to za niedopuszczalne, bądź to za niezasadne.

Sentencja wyroku:

1. Postępowania zostają połączone w celu wydania wspólnego orzeczenia.
2. Skargi konstytucyjne w zakresie określonym w punkcie B.II. zostają odrzucone. W pozostałym zakresie skargi konstytucyjne zostają oddalone.
3. Wniosek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między konstytucyjnymi organami władzy wnioskodawczyni nr VII zostaje odrzucony, a w zakresie, w którym żądano stwierdzenia, że ustawa z dnia 13 września 2012 r. wyrażająca zgodę na decyzję Rady Europejskiej z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 TFUE w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro, narusza prawa wnioskodawczyni, gdyż decyzja Rady Europejskiej z dnia 25 marca 2011 r. została wydana w uproszczonej procedurze zmiany, zostaje oddalony. Wniosek o stwierdzenie, iż ustawa z dnia 13 września 2012 r. o finansowym udziale RFN w EMS narusza prawa wnioskodawczyni, gdyż komisji ds. budżetu zostają przyznane kompetencje, które powinny być wykonywane przez plenum, jak również przewiduje podejmowanie decyzji większością głosów, w odniesieniu do których wymagana jest większość konieczna do zmiany konstytucji, zostaje również odrzucony.

W pozostałym zakresie wniosek zostaje oddalony.

Urzędowe tezy uzasadnienia:

1. Dzięki ograniczeniu odpowiedzialności na podstawie art. 8 ust. 5 TEMS w związku z załącznikiem nr II do Traktatu oraz ze względu na wspólną deklarację stron TEMS z 27 września 2012 r. i tak samo brzmiącą deklarację jednostronną RFN zostało w sposób wystarczający zagwarantowane, iż TEMS nie stwarza dla RFN nieograniczonych obowiązków płatniczych.
2. Ustawodawca w związku ze zgodą wyrażoną na art. 4 ust. 8 TEMS jest zobowiązany do trwałego zagwarantowania w budżecie krajowym, iż RFN będzie mogła terminowo i w pełnej wysokości wypełnić wezwania do wpłaty kapitału zgodnie z TEMS.
3. Art. 32 ust. 5, art. 34 i art. 35 ust. 1 TEMS w interpretacji dokonanej w deklaracji z 27 września 2012 r. nie są sprzeczne ze sprawowaniem wystarczającej kontroli parlamentarnej przez Bundestag nad EMS oraz z obowiązkiem udzielania mu obszernych informacji.
4. Całościowa odpowiedzialność polityczna Bundestagu za budżet wymaga, by relacja legitymacyjna pomiędzy EMS a parlamentem w żadnym wypadku nie została przerwana. Ze względu na fakt, iż przystąpienie nowego członka do EMS na podstawie art. 44 w związku z art. 5 ust. 6 TEMS wymaga jednomyślnej decyzji Rady Gubernatorów, istnieje możliwość zagwarantowania, że obecnie istniejące i konieczne w świetle Konstytucji prawo weta RFN zostanie zachowane również w zmienionych warunkach.

Dodatkowy walor monografia ta zyskuje w świetle obecnej sytuacji w Unii Europejskiej, w której wyraźnie zarysowują się podziały między państwami członkowskimi i związane z tym wewnętrzne zróżnicowanie procesu integracji europejskiej. Przy czym do zasadniczego problemu wyrasta kwestia utrzymania systemu wspólnych wartości Unii Europejskiej jako głównego spoiwa „konstrukcji europejskiej”. Orzecznictwo unijnego Trybunału Sprawiedliwości, a zwłaszcza orzecznictwo trybunałów konstytucyjnych państw członkowskich odgrywało i nadal odgrywa zasadniczą rolę w rozwoju i staniu na straży wspólnej aksjologii w procesie integracji europejskiej. W tym świetle aktualność i znaczenie monografii dr Magdaleny Bainczyk zyskuje dodatkowy walor.

Z recenzji wydawniczej prof. zw. dr. hab. Jana Barcza

Przygotowane do druku opracowanie Magdaleny Bainczyk przybliża i wyjaśnia wiele problemów ustrojowych i konstytucyjno-prawnych, którymi zajmował się zarówno FTK, jak i TK, rozwiązując w duchu i literze państwa prawa spory związane ze stosowaniem i wykładnią prawa unijnego. Dla specjalistów przedmiotu, w pierwszej kolejności dla prawników konstytucjonalistów będzie ono „rarytasem” ze względu na jego znaczenie naukowe dla praktyki w Polsce. Dodatkowym pozytywnym aspektem tej oceny jest fakt dołączenia do publikacji obszernego załącznika z 24 orzeczeniami FTK (przetłumaczone przez Autorkę wyjątki), będącymi nie tylko podbudową merytoryczną publikacji, ale zarazem samodzielnym materiałem badawczym, wspierającym narrację Autorki.

Z recenzji wydawniczej prof. dr. hab. Witolda M. Góralskiego

ISBN 978-83-65431-58-5 (druk)

ISBN 978-83-65431-59-2 (online)