

49/5/A/2005

**WYROK**

z dnia 11 maja 2005 r.

**Sygn. akt K 18/04\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Safjan – przewodniczący  
Jerzy Ciemniewski  
Teresa Dębowska-Romanowska  
Marian Grzybowski – sprawozdawca  
Adam Jamróz  
Wiesław Johann  
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska  
Ewa Łętowska  
Marek Mazurkiewicz  
Andrzej Mączyński  
Janusz Niemcewicz  
Jerzy Stępień  
Miroslaw Wyrzykowski  
Marian Zdyb  
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Grażyna Szałygo,

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

1) grupy posłów z 19 kwietnia 2004 r. o zbadanie zgodności:

Traktatu o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, podpisanego w dniu 16 kwietnia 2003 r. w Atenach (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864) – z art. 8 ust. 1 i art. 90 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

2) grupy posłów z 30 kwietnia 2004 r. o zbadanie zgodności:

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

b) art. 234 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską – w części, w której nakłada na sądy ostatniej instancji i trybunały obowiązek przedstawiania pytań w sprawie ważności i interpretacji przepisów wspólnotowych także wtedy, gdy przepisy te są niezgodne z Konstytucją,

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 17 maja 2005 r. w Dz. U. Nr 86, poz. 744.

oraz ustanawia związanie polskich sądów i trybunałów stanowiskiem Trybunału Sprawiedliwości wtedy, gdy stanowisko to wymaga wydania orzeczenia niezgodnego z Konstytucją, z art. 8 ust. 1, art. 174, art. 178 ust. 1, art. 188 i art. 195 ust. 1 Konstytucji;

3) grupy posłów z 2 września 2004 r. o zbadanie zgodności:

Traktatu między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczącego przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej oraz Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, wraz z załącznikami, i Aktu końcowego, będących integralną częścią Traktatu podpisanego w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r. i ratyfikowanego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864) z Konstytucją w całości, a w szczególności z: preambułą, art. 1, art. 2, art. 4, art. 5, art. 6, art. 8 ust. 1, art. 10, art. 13, art. 18, art. 21 ust. 1, art. 23, art. 25 ust. 4, art. 31, art. 38, art. 55 ust. 1, art. 62 ust. 1, art. 79 ust. 1, art. 83, art. 87, art. 91 ust. 3, art. 95, art. 101 ust. 1, art. 178 ust. 1, art. 188 pkt 1, art. 193, art. 227 ust. 1, art. 235 Konstytucji,

o r z e k a:

**1. Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864) – jest zgodny z preambułą, art. 8 ust. 1, art. 21 ust. 1, art. 38, art. 83, art. 87, art. 90 ust. 1, art. 91 ust. 3 oraz nie jest niezgodny z art. 1, art. 2, art. 4, art. 5, art. 6, art. 10, art. 13, art. 18, art. 23, art. 25 ust. 4, art. 31, art. 62 ust. 1, art. 79 ust. 1, art. 95, art. 101 ust. 1, art. 178 ust. 1, art. 188 pkt 1, art. 193, art. 227 ust. 1 i art. 235 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

2. Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, będący integralną częścią Traktatu, o którym mowa w pkt 1 jest zgodny z preambułą, art. 8 ust. 1, art. 21 ust. 1, art. 38, art. 83, art. 87, art. 91 ust. 3 oraz nie jest niezgodny z art. 1, art. 2, art. 4, art. 5, art. 6, art. 10, art. 13, art. 18, art. 23, art. 25 ust. 4, art. 31, art. 62 ust. 1, art. 79 ust. 1, art. 95, art. 101 ust. 1, art. 178 ust. 1, art. 188 pkt 1, art. 193, art. 227 ust. 1 i art. 235 Konstytucji.

3. Akt Końcowy, będący integralną częścią Traktatu, o którym mowa w pkt 1, nie jest niezgodny z preambułą, art. 1, art. 2, art. 4, art. 5 art. 6, art. 8 ust. 1, art. 10, art. 13, art. 18, art. 21 ust. 1, art. 23, art. 25 ust. 4, art. 31, art. 38, art. 62 ust. 1, art. 79 ust. 1, art. 83, art. 87, art. 91 ust. 3, art. 95, art. 101 ust. 1, art. 178 ust. 1, art. 188 pkt 1, art. 193, art. 227 ust. 1 i art. 235 Konstytucji.

4. Art. 1 ust. 1 i 3 Traktatu, o którym mowa w pkt 1, jest zgodny z preambułą, art. 8 ust. 1 i art. 91 ust. 3 oraz nie jest niezgodny z art. 188 i art. 235 Konstytucji.

5. Art. 2 Aktu, o którym mowa w pkt 3, jest zgodny z preambułą, art. 8 ust. 1 i art. 91 ust. 3 oraz nie jest niezgodny z art. 188 i art. 235 Konstytucji.

6. Traktat wymieniony w pkt 1 w związku z art. 8 i art. 105 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (tekst skonsolidowany Dz. Urz. WE C 325 z 24.12.2002, s. 1-184) nie jest niezgodny z art. 227 ust. 1 Konstytucji.

7. Traktat wymieniony w pkt 1 w związku z art. 12 Traktatu, o którym mowa w pkt 6, nie jest niezgodny z art. 6 Konstytucji.

8. Traktat wymieniony w pkt 1 w związku z art. 13 Traktatu, o którym mowa w pkt 6, nie jest niezgodny z art. 6 i art. 18 Konstytucji.

9. Traktat wymieniony w pkt 1 w związku z art. 19 ust. 1 Traktatu, o którym mowa w pkt 6, nie jest niezgodny z art. 1 i art. 62 ust. 1 Konstytucji.

10. Traktat wymieniony w pkt 1 w związku z art. 33 Traktatu, o którym mowa w pkt 6, nie jest niezgodny z art. 23 Konstytucji.

11. Traktat wymieniony w pkt 1 w związku z art. 190 Traktatu, o którym mowa w pkt 6, nie jest niezgodny z art. 2 i art. 101 ust. 1 Konstytucji.

12. Traktat wymieniony w pkt 1 w związku z art. 191 Traktatu, o którym mowa w pkt 6, nie jest niezgodny z art. 13 Konstytucji.

13. Traktat wymieniony w pkt 1 w związku z art. 202 i art. 203 Traktatu, o którym mowa w pkt 6, nie jest niezgodny z art. 4, art. 5 i art. 10 Konstytucji.

14. Traktat wymieniony w pkt 1 w związku z art. 234 Traktatu, o którym mowa w pkt 6, w części nakładającej na sąd krajowy, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, obowiązek wniesienia pytania

prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości, nie jest niezgodny z art. 8 ust. 1, art. 174, art. 178 ust. 1, art. 188 w związku z art. 190 ust. 1, art. 193 i art. 195 ust. 1 Konstytucji.

15. Traktat wymieniony w pkt 1 w związku z art. 249 Traktatu, o którym mowa w pkt 6, nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3, art. 83 i art. 87 ust. 1 Konstytucji.

16. Traktat wymieniony w pkt 1 w związku z art. 308 Traktatu, o którym mowa w pkt 6, nie jest niezgodny z art. 79 ust. 1 i art. 95 ust. 1 Konstytucji.

17. Traktat wymieniony w pkt 1 w związku z art. 6 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (tekst skonsolidowany Dz. Urz. WE C 325 z 24.12.2002, s. 1-181) nie jest niezgodny z art. 21 ust. 1 i art. 38 Konstytucji.

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

Na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638 oraz z 2001 r. Nr 98, poz. 1070) umorzyć postępowanie w zakresie dotyczącym badania zgodności:

a) Traktatu, o którym mowa w pkt 1 oraz aktów wymienionych w pkt 2 i 3 wyroku z Konstytucją w całości ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia;

b) Traktatu, o którym mowa w pkt 1 oraz aktu wymienionego w pkt 2 wyroku z art. 55 ust. 1 Konstytucji ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia;

c) art. 17 Karty praw podstawowych z art. 21 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE:

## I

1. Do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęły trzy wnioski grup posłów, w których zakwestionowane zostały przepisy Traktatu między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką 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, podpisanego w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864; dalej Traktat akcesyjny) oraz stanowiących jego integralną część: Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki

Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (dalej: Akt dotyczący warunków przystąpienia), Aktu końcowego, a nadto – Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (dalej: TWE) oraz Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE). Zarządzeniami Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 4 maja 2004 r. i z 6 września 2004 r. wnioski te zostały połączone do wspólnego rozpoznania.

1.1. We wniosku grupy posłów z 19 kwietnia 2004 r. został sformułowany zarzut niezgodności Traktatu akcesyjnego z art. 8 ust. 1 oraz art. 90 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienie wniosku zostało oparte na następujących argumentach:

1) Na podstawie art. 2 Części Pierwszej Traktatu akcesyjnego Rzeczpospolita Polska „związuje się postanowieniami Traktatów Założycielskich i aktów przyjętych przez instytucje Wspólnot i Europejski Bank Centralny”. Oznacza to, że Rzeczpospolita Polska wiązuje się także orzeczeniami instytucji wspólnotowej, jaką jest Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Uznanie pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec Konstytucji, stanowi o naruszeniu jej art. 8 ust. 1,

2) Uznanie nadrzędności zewnętrznego systemu prawnego nad Konstytucją, która pochodzi od Narodu i która jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, pozostaje w sprzeczności z art. 4 ust. 1 Konstytucji. Konsekwencją tak przyjętego rozwiązania jest pozbawienie Narodu władzy zwierzchniej i przekazanie bytowi zewnętrznemu podstawowego narzędzia działania dla dobra obywateli.

W podsumowaniu tej części wniosku, wnioskodawcy podnoszą, że wszelkie działania organów państwa i osób w państwie (w tym niewłaściwie przeprowadzone referendum ogólnokrajowe w sprawie ratyfikacji Traktatu akcesyjnego), które obejmowały zamiar wprowadzenia porządku prawnego sprzecznego z obowiązującą Konstytucją, bez jej uprzedniej zmiany, były łamaniem Konstytucji, a zatem pozostają nieważne i niewiążące.

3) W świetle wynikającej z Traktatu akcesyjnego dopuszczalności interpretowania pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec Konstytucji, uruchomiony zostaje proces stopniowej i nieograniczonej likwidacji atrybutów suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej. Zobowiązania wynikające z Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy skutkują cesją generalną kompetencji Rzeczypospolitej Polskiej na rzecz Unii Europejskiej. Cesja praw dotyczy materii objętych „postanowieniami Traktatów założycielskich i aktów przyjętych przez instytucje Wspólnot” przed dniem przystąpienia Polski, tak dalece rozległych, że obejmujących większość zadań państwa, co przekracza konstytucyjne pojęcie „niektórych spraw” z art. 90 ust. 1 Konstytucji.

4) W uzasadnieniu wniosku, zawarta została również teza o szczególnym niebezpieczeństwie, jakim jest „otworzenie przed wspólnotowymi instytucjami orzekającymi sprawy statusu prawnego nieruchomości na północnych i zachodnich ziemiach Rzeczypospolitej”.

1.2. We wniosku grupy posłów z 30 kwietnia 2004 r. zostały sformułowane następujące zarzuty:

1) art. 1 ust. 1 i 3 Traktatu akcesyjnego oraz art. 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia są niezgodne z preambułą Konstytucji w części, dotyczącej suwerenności Narodu Polskiego z art. 8 ust. 1, art. 91 ust. 3, art. 188 oraz art. 235 Konstytucji,

2) art. 234 TWE – w części, w której nakłada na sądy ostatniej instancji i trybunały obowiązek przedstawiania pytań w sprawie ważności i interpretacji przepisów wspólnotowych także wtedy, gdy przepisy te są niezgodne z Konstytucją oraz ustanawia

związanie polskich sądów i trybunałów stanowiskiem Trybunału Sprawiedliwości wtedy, gdy stanowisko to wymaga wydania orzeczenia niezgodnego z Konstytucją, jest niezgodny z art. 8 ust. 1, art. 174, art. 178 ust. 1, art. 188 i art. 195 ust. 1 Konstytucji.

W uzasadnieniu wniosku przedstawiona została następująca argumentacja:

1) Przepisy art. 1 ust. 1 i 3 Traktatu akcesyjnego oraz art. 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia pozostają w sprzeczności z preambułą Konstytucji, w części dotyczącej suwerenności Narodu.

Uzasadnieniem tak przedstawionego zarzutu jest okoliczność przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii i Wspólnot Europejskich, które zakwalifikowane zostały przez wnioskodawców do struktur nie „międzynarodowych” lecz „ponadnarodowych”. Suwerenność narodu polskiego pozostaje przekreślona, jeśli państwo wiąże się prawem organizacji ponadnarodowej, której istota sprowadza się do „przejmowania kolejno, docelowo i nieodwracalnie suwerennych praw narodów”. W preambule do Konstytucji mowa jest o współpracy Polski ze wszystkimi krajami, co oznacza równość, nie zaś „wchłonięcie jednego państwa i narodu przez organizm supranarodowy”.

2) Głównym zarzutem, jaki wnioskodawcy formułują w kontekście art. 8 ust. 1 i art. 91 ust. 3 Konstytucji jest wskazanie na ukształtowaną w orzecznictwie europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (dalej: ETS) zasadę prymatu prawa wspólnotowego wobec prawa krajowego. Zasada ta, według stałej linii orzecznictwa ETS i doktryny prawa „europejskiego” obejmuje całość relacji między prawem wspólnotowym a prawem krajowym, nie wyłączając także wspólnotowego prawa pochodnego przed normami konstytucyjnymi państw członkowskich.

3) Tak rozumiana zasada prymatu prawa wspólnotowego pozostaje w sprzeczności z treścią art. 91 ust. 3 Konstytucji, który dopuszcza wprowadzenie pierwszeństwa prawa stanowionego przez organizację międzynarodową przed prawem polskim, ale tylko – najwyżej – przed ustawą, a nie przed Konstytucją. Powyższa zasada prowadzi również do pozakonstytucyjnej i sprzecznej z art. 188 Konstytucji zmiany roli i charakteru zadań Trybunału Konstytucyjnego. Sytuacja taka sprowadzi Trybunał do roli „pasa transmisyjnego” dla orzecznictwa ETS na terenie Polski.

4) Rozwój prawa wspólnotowego zmierza – zdaniem wnioskodawców – do sytuacji, w której państwa członkowskie zmuszone będą respektować zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego. Znajduje to potwierdzenie w projekcie przyszłej konstytucji europejskiej, który *expressis verbis* w art. 10 stanowi o swojej nadrzędności nad całym prawem państw członkowskich.

5) Sprzeczność prawa wspólnotowego z polskim porządkiem konstytucyjnym wnioskodawcy dostrzegają między innymi w treści art. 13 ust. 1 TWE i w art. 31 ust. 1 lit. b TUE. Pierwszy z wymienionych przepisów jest niezgodny z art. 18 Konstytucji w zakresie, w jakim upoważnia Wspólnoty Europejskie do wydawania przepisów prawnych mających na celu zaprzestanie dyskryminacji z powodu orientacji seksualnej. Polska Konstytucja określa bowiem małżeństwo jako związek wyłącznie kobiety i mężczyzny. *A contrario* nie dopuszcza więc związków jednopłciowych. Z kolei art. 31 ust. 1 lit. b TUE w zakresie, w jakim stwarza podstawy dla ekstradycji obywateli polskich do innych krajów Unii Europejskiej, jest sprzeczny z art. 55 ust. 1 Konstytucji, który zakazuje ekstradycji obywateli polskich. Wnioskodawcy podkreślają, że nie wnoszą o stwierdzenie niekonstytucyjności wskazanych tu przepisów z osobna, gdyż zarzuty dotyczące wskazanych tu unormowań „są skonsumowane przez zarzuty dotyczące art. 1 ust. 1 i 3 Traktatu akcesyjnego oraz art. 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia”.

6) W dalszej kolejności wnioskodawcy podnoszą, że związanie Polski prawem Unii Europejskiej oznacza jednoznacznie, choć formalnie pośrednią, zmianę konstytucyjnego ustroju państwa i jego porządku prawnego. Dla dokonania zmiany Konstytucji, zgodnie z

jej art. 235, konieczne jest spełnienie materialnych i formalnych wymagań proceduralnych. Ratyfikacja Traktatu akcesyjnego przeprowadzona została natomiast w oparciu o procedurę przewidzianą tylko dla ratyfikacji umów międzynarodowych ustanawiających członkostwo w organizacji międzynarodowej, co dowodzi naruszenia art. 235 Konstytucji.

7) Art. 234 TWE, jest sprzeczny z art. 8 ust. 1, art. 174, art. 178 ust. 1, art. 188 i art. 195 ust. 1 Konstytucji. Wnioskodawcy nie uzasadniają jednak szczegółowo, na czym polega niezgodność tego przepisu z poszczególnymi wzorcami kontroli, stwierdzając ogólnie, że zarzut ten jest „w znacznej mierze uzasadniony w związku z zarzutem poddania Polski zasadzie nadrzędności prawa wspólnotowego nad polskim prawem konstytucyjnym”.

1.3. We wniosku grupy posłów z 2 września 2004 r., sformułowany został zarzut niezgodności Traktatu akcesyjnego z Konstytucją w całości, a w szczególności z: preambułą, art. 1, art. 2, art. 4, art. 5, art. 6, art. 8 ust. 1, art. 10, art. 13, art. 18, art. 21 ust. 1, art. 23, art., 25 ust. 4, art. 55 ust. 1, art. 62 ust. 1, art. 79 ust. 1, art. 83, art. 87, art. 91 ust. 3, art. 95, art. 101 ust. 1, art. 178 ust. 1, art. 188 pkt 1, art. 193, art. 227 ust. 1, art. 235 Konstytucji.

1) Z zapisem preambuły niezgodne jest prawo wspólnotowo-unijne, w tym wynikające z orzecznictwa ETS, ponieważ kwestionuje zarówno możliwość suwerennego, jak i demokratycznego stanowienia o losie Rzeczypospolitej przez obywateli. Powołując liczne orzeczenia ETS (np. orzeczenie w sprawie nr 11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH przeciwko Einfuhr – und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, orzeczenie nr 6/64 Flaminio Costa przeciwko ENEL) wnioskodawcy konkludują, że wspólnoty stworzyły własny porządek prawny, a państwa członkowskie ograniczyły swoje prawa suwerenne.

2) Art. 202 TWE stanowi, że prawo wspólnotowe, obowiązujące Polskę, tworzone jest przez Radę Wspólnot, a więc – przez egzekutywę. Dowodzi to, zdaniem wnioskodawców, sprzeczności z wyrażonym w preambule Konstytucji przekonaniem o możliwości demokratycznego stanowienia prawa, opierającym się na ustanowionym w art. 10 Konstytucji trójpodziale władzy.

3) Sprzeczność art. 19 ust. 1 TWE z art. 1 i art. 62 ust. 1 Konstytucji wyraża się w przyznaniu obywatelom UE biernego i czynnego prawa wyborczego w wyborach do samorządu terytorialnego. W ten sposób prawa obywatelskie zagwarantowane przez Konstytucję dla obywateli polskich są bezprawnie rozciągane na inne osoby. Oznacza to, że Polska przestaje być dobrem wspólnym obywateli polskich, a staje się dobrem wspólnym obywateli Unii Europejskiej.

4) Zarzut niezgodności z art. 2 Konstytucji statuującym zasadę demokratycznego państwa prawa, wnioskodawcy uzasadniają ograniczeniem, przez związanie się Rzeczypospolitej Polskiej Traktatem akcesyjnym, możliwości demokratycznego stanowienia o losie własnego państwa oraz praktyką orzecznictwa ETS.

5) Z art. 4 Konstytucji niezgodne są art. 202 i art. 203 TWE stanowiące o uprawnieniach prawodawczych Rady. Ponieważ Rada jest organem upoważnionym m.in. do przyjmowania rozporządzeń mających w państwach członkowskich wagę powszechnie obowiązujących ustaw, zwierzchnia władza ustawodawcza byłaby sprawowana przez egzekutywę.

W uzasadnieniu zarzutu naruszenia art. 5 Konstytucji wskazano, że przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej oznacza utratę podstawowego atrybutu suwerenności i niepodległości państwowej, jakim jest wyłączność w stanowieniu prawa.

Będące przedmiotem kontroli normy zawarte w art. 202 i 203 TWE są sprzeczne z art. 10 Konstytucji. Zakwestionowane przepisy, w ocenie wnioskodawców, uszczuplają

władzę parlamentu, naruszają zasadę podziału i równowagi władz i prowadzą do „despotyzmu Unii Europejskiej i jednowładztwa Rady”.

6) Zakaz wszelkiej dyskryminacji, m.in. ze względu na przynależność państwową, rasę, religię, wyrażony w art. 12 i art. 13 TWE, pozostaje w sprzeczności z art. 6 Konstytucji, którego realizacja wymaga uprzywilejowania dóbr kultury, będących źródłem tożsamości narodu polskiego oraz dziedzictwa narodowego, a także uprzywilejowania Polaków zamieszkałych za granicą, w tym – także Polaków niebędących obywatelami Unii Europejskiej.

Ponadto art. 13 TWE, który ma na celu zwalczanie dyskryminacji, m.in. ze względu na orientację seksualną, pozostaje w sprzeczności z art. 18 Konstytucji. Zaskarżone uregulowanie umożliwia podejmowanie środków dla osiągnięcia celu przeciwstawienia się dyskryminacji z pominięciem zasady jednomyślności. Odzwierciedleniem zakazu dyskryminacji jest dyrektywa Rady 2000/78/WE z 27 listopada 2000 r., ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.

7) Wnioskodawcy odwołując się do art. 8 ust. 1 oraz art. 91 ust. 3 Konstytucji stwierdzają niezgodność Traktatu akcesyjnego wynikającą z dopuszczalności interpretowania pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec Konstytucji.

8) Niezgodność „prawa wspólnotowo-unijnego” z art. 25 ust. 4 Konstytucji wnioskodawcy uzasadniają przez wskazanie art. 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia. Przepis ten zdaniem wnioskodawców potwierdza nadrzędność prawa wspólnotowego nad Konkordatem i prawem określającym stosunki państwa z Kościołem katolickim.

9) Art. 191 TWE jest niezgodny z art. 13 Konstytucji gdyż w Parlamencie Europejskim znajdują się partie odwołujące się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystów i komunizmu. Rozporządzenie Rady 20003/2004/WE z 4 listopada 2003 r. regulujące finansowanie partii politycznych na poziomie europejskim spowoduje, że partie zakazane przez Konstytucję będą współfinansowane przez polskiego podatnika.

10) Wnioskodawcy podnoszą sprzeczność z zasadą ustrojową wyrażoną w art. 21 ust. 1 Konstytucji, art. 17 Karty praw podstawowych oraz art. 6 ust. 2 TUE. Powołane regulacje wspólnotowe chronią własność niezależnie od daty jej nabycia, w przeciwieństwie do ochrony gwarantowanej przez Konstytucję, która dotyczy własności „posiadanej w chwili wejścia w życie Ustawy Najwyższej”. Ponadto prawo Unii, odnosząc się do wspólnych tradycji konstytucji państw członkowskich, w ten sam sposób chroni prawo własności obywateli wszystkich państw. W konsekwencji, Traktat akcesyjny mógłby zostać wykorzystany do prób podważenia praw polskich właścicieli na ziemiach zachodnich i północnych.

W zakresie art. 6 ust. 2 TUE wnioskodawcy stwierdzają niezgodność z art. 38 Konstytucji, gwarantującym każdemu człowiekowi prawną ochronę życia od poczęcia do naturalnej śmierci. Tymczasem zaskarżone uregulowanie oraz orzecznictwo ETS zapewnia ochronę życia dopiero od chwili narodzin.

11) Art. 33 TWE jest niezgodny z art. 23 Konstytucji, ponieważ – z punktu widzenia prawodawstwa UE – nadrzędnymi celami wspólnej polityki rolnej jest wzrost wydajności i postęp techniczny, podczas gdy podstawą ustroju rolnego państwa polskiego jest gospodarstwo rodzinne.

12) Z normą prawną zawartą w art. 31 ust. 3 Konstytucji niezgodny jest art. 249 TWE, zgodnie z którym Rada uprawniona jest do wydawania rozporządzeń, dyrektyw, podejmowania decyzji, zaleceń, opinii. Rozporządzenia mają zasięg ogólny, wiążą w całości i są stosowane bezpośrednio w państwach członkowskich. Mogą one dotyczyć



konstytucyjnych wolności i praw obywatelskich, co w przekonaniu wnioskodawców jest sprzeczne, z nakazem zawartym w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Art. 249 TWE świadczy o niezgodnym z art. 83 Konstytucji stanowieniu prawa. Do prawa polskiego zaliczane są rozporządzenia, a w wyjątkowych wypadkach – także dyrektywy stanowione niezgodnie z wymogami Konstytucji.

Wnioskodawcy zarzut niezgodności art. 249 TWE z art. 87 Konstytucji łączą z wyposażeniem organu wykonawczego, tj. Rady w kompetencje ustawodawcze.

13) Naruszenie art. 55 ust. 1 Konstytucji wnioskodawcy uzasadniają możliwością ekstradycji obywatela polskiego do państwa członkowskiego UE, która pojawiła się wraz z implementacją przepisów wynikających z europejskiego nakazu aresztowania.

14) Art. 308 TWE jest niezgodny z art. 79 ust. 1 Konstytucji, ponieważ – ze względu na domniemanie kompetencji Rady – regulacje wspólnotowe mogą dotyczyć także praw obywatelskich, a przez to art. 79 ust. 1 Konstytucji może stać się przepisem pustym. Zdaniem wnioskodawców skutkiem wskazanego tu przepisu jest to, że około 70% ustawodawstwa obowiązującego w Polsce ma być przyjmowane przez organy Unii Europejskiej. Oznaczałoby to, że Sejm i Senat w znacznym stopniu przestały sprawować władzę ustawodawczą w RP, co przesądza nadto o naruszeniu art. 95 ust. 1 Konstytucji.

15) Zarzut niezgodności z art. 101 ust. 1 Konstytucji art. 190 TWE wnioskodawcy uzasadniają brakiem regulacji w tym przepisie kontroli ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego. Wnioskodawcy wskazują ponadto, że pozostawienie poza regulacją konstytucyjną stwierdzenia ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego jest niezgodne z art. 2 Konstytucji stanowiącym, że Rzeczpospolita Polska jest państwem prawnym.

16) Art. 234 TWE narusza postanowienia art. 178 ust. 1, art. 188 pkt 1 w zw. z art. 190 ust. 1 i art. 193 Konstytucji. Zaskarżony przepis nakazuje sądom krajowym, w pewnych sytuacjach, „wnieść sprawę do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości”. Rozwiązanie to, zmuszające sądy polskie do kierowania pytań prawnych do Sądu Pierwszej Instancji lub do ETS, narusza zasadę niezawisłości sędziów i ich podległości tylko Konstytucji i ustawom, wyrażoną w art. 178 Konstytucji. Ponadto ogranicza kompetencje Trybunału Konstytucyjnego w zakresie orzekania w sprawach zgodności umów międzynarodowych z Konstytucją (art. 188 pkt 1 w zw. z art. 190 ust. 1 Konstytucji) oraz badania zgodności prawa wspólnotowego z Konstytucją (art. 193 Konstytucji).

17) Wnioskodawcy podnoszą również, że – z uwagi na członkostwo Narodowego Banku Polskiego w Europejskim Systemie Banków Centralnych (art. 8 TWE), którego podstawowe zadania polegają na definiowaniu i urzeczywistnianiu polityki pieniężnej Wspólnoty, oraz utrzymywaniu oficjalnych rezerw walutowych państw członkowskich i zarządzaniu nimi (art. 105 TWE) – NBP nie mógłby ustalać i realizować polityki pieniężnej oraz nie odpowiadałby za wartość polskiego pieniądza, o czym stanowi art. 227 ust. 1 Konstytucji.

18) Uznanie nadrzędności prawa wspólnotowego nad Konstytucją może doprowadzić do zmiany Konstytucji pod presją europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, co pozostaje w sprzeczności z art. 235 ust. 6 Konstytucji, który przewiduje możliwość przeprowadzenia referendum konstytucyjnego.

19) Zarzut niezgodności Traktatu akcesyjnego „z całą Konstytucją” wnioskodawcy uzasadniają stwierdzeniem, że występujące różnice w systemach prawnych wspólnotowym i polskim uniemożliwiają, pod rządami obowiązującej Konstytucji, całościowe wprowadzenie prawa unijnego zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie postanowieniami Traktatu akcesyjnego. Podstawową przeszkodą jest tutaj przewidziana przez art. 8 ust. 1 Konstytucji zasada nadrzędności. Czyni ona z Konstytucji katalog praw,

które w żadnym razie nie mogą być podporządkowane innym regulacjom. Dokonana przez wnioskodawców analiza pozwala ich zdaniem stwierdzić, że Traktat akcesyjny – przyznający prymat prawu wspólnotowemu nad krajowym – jest sprzeczny z Konstytucją.

Wnioskodawcy podnoszą również, że europejski Trybunał Sprawiedliwości przez swoją legislacyjną aktywność buduje porządek wspólnotowo-unijny według własnych wyobrażeń, nie zaś – wedle woli państw członkowskich. Trybunał ten uznał się za organ posiadający zwierzchnie kompetencje w stosunku do całego systemu prawnego Wspólnoty, w tym wobec orzeczeń sądów krajowych, w zakresie zgodności z prawem wspólnotowym. Wprowadzając zasadę konkurencji narodowych porządków prawnych spowodował, że zainteresowane podmioty mogą wybierać porządek prawny tego państwa członkowskiego, który im najbardziej odpowiada, udając się do wybranego państwa członkowskiego. W opinii wnioskodawców świadczy to o całkowitej odmienności systemu prawnego wspólnotowo-unijnego od systemu polskiego i tym samym o jego niezgodności z Konstytucją „w całości”. Takiej niezgodności nie zaakceptował Naród Polski w referendum w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej; nie ma też podstaw, by sądzić, że Naród chciał w trybie referendum obalić własną Konstytucję. Natomiast zasadne – w ocenie wnioskodawców jest stwierdzenie, że Naród jako suweren nie zaakceptował niezgodności pomiędzy prawem wspólnotowym a Konstytucją przez udział w referendum w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, a przede wszystkim – nie zaakceptował zmiany Konstytucji, gdyż poszczególni obywatele mogli się sugerować nieprawdziwymi informacjami przekazanymi im przez Prezydenta Państwa i nie zostali poinformowani, że ich decyzja oznaczać może *de facto* decyzję o zmianie Konstytucji.

2. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w piśmie do Trybunału Konstytucyjnego z 30 marca 2005 r. wniósł o uznanie, że:

1) Traktat akcesyjny jest zgodny z preambułą, art. 8 ust. 1, art. 21 ust. 1, art. 38, art. 83, art. 87, art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 3 oraz nie jest niezgodny z art. 1, art. 2, art. 4-6, art. 10, art. 13, art. 18, art. 23, art. 25 ust. 4, art. 31, art. 62 ust. 1, art. 79 ust. 1, art. 95, art. 101 ust. 1, art. 178 ust. 1, art. 188 pkt 1, art. 193, art. 227 ust. 1 i art. 235 Konstytucji,

2) art. 1 ust. 1 i 3 Traktatu akcesyjnego jest zgodny z preambułą, art. 8 ust. 1 i art. 91 ust. 3 oraz nie jest niezgodny z art. 188 i art. 235 Konstytucji,

3) Akt dotyczący warunków przystąpienia jest zgodny z preambułą, art. 8 ust. 1, art. 21 ust. 1, art. 38, art. 83, art. 87 i art. 91 ust. 3 oraz nie jest niezgodny z art. 1, art. 2, art. 4-6, art. 10, art. 13, art. 18, art. 23, art. 25 ust. 4, art. 31, art. 62 ust. 1, art. 79 ust. 1, art. 95, art. 101 ust. 1, art. 178 ust. 1, art. 188 pkt 1, art. 193, art. 227 ust. 1 i art. 235 Konstytucji,

4) art. 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia jest zgodny z preambułą, art. 8 ust. 1 i art. 91 ust. 3 oraz nie jest niezgodny z art. 188 i art. 235 Konstytucji,

5) Akt końcowy nie jest niezgodny z preambułą, art. 1, art. 2, art. 4-6, art. 8 ust. 1, art. 10, art. 13, art. 18, art. 21 ust. 1, art. 23, art. 25 ust. 4, art. 62 ust. 1, art. 79 ust. 1, art. 83, art. 87, art. 91 ust. 3, art. 95, art. 101 ust. 1, art. 178 ust. 1, art. 188 pkt 1, art. 193, art. 227 ust. 1 i art. 235 Konstytucji,

6) art. 234 TWE w części nakładającej na sąd krajowy, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, obowiązek wniesienia pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości, jest zgodny z art. 8 ust. 1 i nie jest niezgodny z art. 174, art. 178 ust. 1, art. 188 i art. 195 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto Prezydent wniósł o umorzenie postępowania, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, w zakresie dotyczącym badania zgodności:

a) art. 17 Karty praw podstawowych z art. 21 ust. 1 Konstytucji,

b) Traktatu akcesyjnego, Aktu dotyczącego warunków przystąpienia oraz Aktu końcowego z art. 55 ust. 1 Konstytucji, a także z Konstytucją w całości.

Uznając właściwość Trybunału Konstytucyjnego do badania zgodności z Konstytucją Traktatu akcesyjnego oraz innych norm pierwotnego prawa wspólnotowego, Prezydent stwierdził, co następuje:

1) Jako niezasadny uznaje zarzut dotyczący niezgodności Traktatu akcesyjnego, Aktu dotyczącego warunków przystąpienia oraz Aktu końcowego z art. 1 Konstytucji. Jak podkreśla Prezydent, argumentacja przedstawiona przez wnioskodawców sprowadza się jedynie do wskazania art. 19 TWE, który gwarantuje obywatelom Unii Europejskiej czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach do samorządu terytorialnego. Taka regulacja, w ocenie Prezydenta, w żaden sposób nie pozostaje w sprzeczności z ochroną dobra wspólnego, jakim jest Rzeczpospolita Polska. Zgodnie z art. 16 ust. 1 Konstytucji wspólnotę samorządową stanowi ogół mieszkańców jednostki zasadniczego podziału terytorialnego państwa. O przynależności do wspólnoty samorządowej w świetle normy konstytucyjnej nie przesądza kryterium obywatelstwa, a obywatele Unii Europejskiej korzystający z praw wyborczych w wyborach lokalnych podlegają prawu polskiemu oraz ponoszą ciężary publiczne na równi z obywatelami polskimi. Ponadto Prezydent podkreśla, że art. 19 ust. 1 TWE przysługuje także obywatelom polskim zamieszkałym w państwach Unii na takich samych zasadach.

2) Z art. 2 Konstytucji nie pozostaje w sprzeczności związanie Rzeczypospolitej Polskiej regulacją zawartą w art. 202 TWE. Zaskarżony przepis przyznaje Komisji Europejskiej uprawnienie do wykonywania norm, które ustanawia. Podkreślić należy, że Rzeczpospolita Polska współuczestniczy w podejmowaniu rozstrzygnięć przez Radę na zasadach określonych w art. 205 TWE.

Także związanie orzecznictwem ETS, które umożliwia jednolite stosowanie prawa wspólnotowego we wszystkich państwach członkowskich, nie narusza zasady państwa prawnego. Zapewnienie takiego samego znaczenia normy prawnej dla wszystkich adresatów prawa wspólnotowego, niezależnie od tego, na terytorium którego państwa członkowskiego prawo wspólnotowe jest stosowane, oznacza poszanowanie prawa i umocnienie zaufania do niego.

3) Nieuzasadnione są także, w opinii Prezydenta, zarzuty niezgodności Traktatu akcesyjnego i jego załączników z preambułą, art. 4, art. 8 ust. 1 (w zakresie, w jakim przepis ten łączy się z zasadą suwerenności Narodu) oraz z art. 90 ust. 1 Konstytucji.

Zasada suwerenności Narodu, w takim rozumieniu, w jakim odwołują się do niej wnioskodawcy, odnoszona jest do płaszczyzny wewnętrznej, jej istotą jest uznanie Narodu za podmiot (piastuna) władzy zwierzchniej w państwie. Natomiast w odniesieniu do stosunków międzynarodowych wyróżnia się zasadę „suwerenności Państwa”, przez którą rozumie się niezależność państwa od władzy jakiegokolwiek podmiotu prawa międzynarodowego (zob. *Prawo międzynarodowe publiczne*, W. Czapliński, A. Wyrozumski, Warszawa 1999, s. 114).

Związania państwa prawem międzynarodowym powszechnie nie uznaje się za przejaw ograniczenia suwerenności. Zwierzchnia władza Narodu, o której mowa w art. 4 ust. 1 Konstytucji, stanowi legitymację organów państwowych do działania (w tym także w zakresie związania Rzeczypospolitej Polskiej prawem międzynarodowym). Wyrazem sprawowania przez Naród władzy bezpośrednio (art. 4 ust. 2 Konstytucji) jest referendum. W tej właśnie formie została wyrażona zgoda na przystąpienie Rzeczypospolitej Polski do Unii Europejskiej. Na podstawie tego aktu nastąpiło związanie Rzeczypospolitej Polskiej Traktatem akcesyjnym i pozostałym prawem pierwotnym.

Polska w zakresie zachowania kompetencji stanowiących o swobodzie działania państwa zachowała, zdaniem Prezydenta, wystarczający zakres własnej władzy. Z zasady suwerenności wynika także wymóg istnienia możliwości odstąpienia od przyjętych przez państwo ograniczeń niezależności, poprzez wypowiedzenie każdej umowy międzynarodowej.

Zgodnie z art. 90 ust. 1 Konstytucji przekazanie kompetencji organów władzy państwowej może obejmować jedynie „niektóre sprawy”, a zakres przekazanych na mocy Traktatu akcesyjnego kompetencji jest ściśle określony. Podstawą działania Wspólnoty Europejskiej jest zasada kompetencji powierzonych (art. 5 zd. 1 TWE). Wspólnota Europejska nie ma kompetencji ogólnej (mają ją jedynie państwa z racji suwerenności) lecz kompetencję szczegółową. Przekazanie kompetencji, które nastąpiło na mocy Traktatu akcesyjnego, ma ściśle określony zakres i nie narusza tym samym wymogu wynikającego z art. 90 ust. 1 Konstytucji. Dodać także należy, że rozszerzenie zakresu kompetencji przekazanych Unii Europejskiej nastąpić może jedynie za zgodą Rzeczypospolitej Polskiej (art. 48 TUE).

W świetle prawa międzynarodowego należy uznać, że zawieranie umów międzynarodowych przez Rzeczpospolitą Polską oraz przystępowanie do organizacji międzynarodowych (art. 90 Konstytucji), co do zasady, nie może być uważane za naruszenie suwerenności państwa polskiego. Tym bardziej nie można tego poczytywać za uchybienie suwerenności Narodu, skoro Naród jako zwierzchnik wszelkiej władzy w państwie upoważnił w Konstytucji właściwe organy państwa do zawierania umów i przystępowania do organizacji międzynarodowych.

Nie znajduje uzasadnienia, zdaniem Prezydenta, zarzut oparty na założeniu, iż Unia Europejska i Wspólnoty Europejskie, do których z dniem 1 maja 2004 r. Rzeczpospolita Polska przystąpiła, określone są w literaturze i orzecznictwie jako organizacje ponadnarodowe, stojące „ponad” narodami, w konsekwencji czego występuje sprzeczność z istotą pojęcia suwerenności. Tego rodzaju organizacje, w rozumieniu wnioskodawców, oznaczają coś więcej niż organizacja międzynarodowa, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji. Podkreślić należy, że Traktat akcesyjny zawarty został między dotychczasowymi państwami członkowskimi UE a państwami kandydującymi, w tym z Rzeczpospolitą Polską. Stanowi on zatem umowę międzynarodową w rozumieniu art. 90 ust. 1 Konstytucji. Stroną tej umowy nie jest Unia Europejska, lecz są nią suwerenne państwa. Państwa członkowskie nie tylko nie tracą suwerenności, ale także samodzielnie ją posiadają. One są jedynymi stronami traktatów założycielskich Unii i Wspólnot, one nadal je ratyfikują zgodnie ze swoimi postanowieniami konstytucyjnymi. Z tego względu przystąpienie do Unii Europejskiej oznacza uzyskanie członkostwa przez Rzeczpospolitą Polską w strukturach tworzących Unię Europejską (w organizacjach międzynarodowych *sensu stricto*), Wspólnoty Europejskie oraz uczestnictwo w tzw. II i III filarze Unii Europejskiej, tj. politykach i formach współpracy Unii na płaszczyźnie międzynarodowej. Unię Europejską w zakresie, w jakim działała w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa i współpracy policyjnej i sądowniczej (I i II filar), należy uznać za organizację międzynarodową.

Ze względu na okoliczność, iż żaden akt normatywny nie określa Unii Europejskiej jako organizacji ponadnarodowej, a konstytucyjne pojęcie organizacji międzynarodowej obejmuje różnego rodzaju organizacje, nie może budzić wątpliwości objęcie zakresem przedmiotowym organizacji, o których mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji, także Unii Europejskiej oraz Wspólnot Europejskich.

Konkludując, Prezydent podkreśla, że art. 1 ust. 1 i 3 Traktatu oraz art. 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia nie pozostają w sprzeczności z preambułą

Konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się ona do suwerenności Narodu Polskiego, i z art. 8 ust. 1 Konstytucji.

4) Prezydent uznaje za błędne stanowisko wnioskodawców zakładające, że przystąpienie Polski do Unii Europejskiej oznacza utratę podstawowego atrybutu suwerenności i niepodległości państwowej, jakim jest wyłączność w stanowieniu prawa. Jak podkreśla w swym stanowisku Prezydent, przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej nie stanowi ograniczenia niepodległości państwa polskiego i tak jak i pozostałe państwa członkowskie Polska nie utraciła suwerenności. Źródłem związania prawem wspólnotowym, w którego tworzeniu uczestniczy każde państwo członkowskie, jest suwerenna decyzja Rzeczypospolitej Polskiej podjęta w trybie określonym przez Konstytucję. Związanie Rzeczypospolitej Polskiej Traktatem akcesyjnym w żadnej mierze nie stoi na przeszkodzie realizacji przez organy państwowe celów określonych w art. 5 Konstytucji.

5) Stawiany we wnioskach zarzut naruszenia pierwszeństwa Konstytucji, w ocenie Prezydenta, ma charakter zarzutu *in abstracto*. Nie zostały określone przepisy wspólnotowego prawa pierwotnego lub prawa pochodnego, które są sprzeczne z konkretnymi normami konstytucyjnymi. Wnioskodawcy wskazują dwa przykłady mające stanowić o sprzeczności między Konstytucją a prawem wspólnotowym. Pierwszy dotyczy ekstradycji obywatela polskiego (art. 55 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 1 lit. b TUE), drugi zaś odnosi się do relacji art. 13 ust. 1 TWE i art. 18 Konstytucji.

Art. 13 ust. 1 TWE nie ma charakteru samowykonalnego, nie jest więc bezpośrednio stosowany w prawie państw członkowskich. Jego stosowanie wymaga wydania przez Radę Unii Europejskiej aktów prawa wtórnego, które stanowione są jednomyślnie. Akt wydawany na podstawie art. 13 ust. 1 TWE nie może być więc ustanowiony bez zgody Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto akt taki może być wydany, jeżeli materia regulowana znajduje się „w granicach kompetencji Wspólnoty”. Oznacza to, że art. 13 ust. 1 TWE nie może być traktowany jako podstawa autonomicznej kompetencji Wspólnoty, Rada nie może bowiem wydać aktu w sferze nieobjętej kompetencją Wspólnoty Europejskiej. Do dziedzin nieobjętych kompetencją Wspólnoty zaliczyć należy materię prawa rodzinnego.

Zdaniem Prezydenta, brak jest podstaw prawnych do uznania, że art. 13 ust. 1 TWE stanowi naruszenie art. 18 Konstytucji w części dotyczącej małżeństwa jako związku kobiety i mężczyzny. Zauważyć także należy, że Konstytucja zawiera normę zakazującą dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Istnienie konstytucyjnego zakazu wszelkiej dyskryminacji nie pozostaje w sprzeczności z normą konstytucyjną uznającą małżeństwo za związek kobiety i mężczyzny.

Prezydent uznaje, że art. 31 ust. 1 lit. b TUE nie ma charakteru normy o samowykonalnym charakterze, zatem nie może być przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego, którego kognicja obejmuje badanie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych. Zobowiązuje on jedynie Rzeczpospolitą Polską do przyjęcia regulacji prawnych ułatwiających ekstradycję. Tego rodzaju akty prawne będą mogły być przedmiotem kontroli sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny.

Podkreślić także należy, że zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego nie jest instytucją traktatów założycielskich Unii Europejskiej i Wspólnot. Zasada ta ukształtowała się w orzecznictwie ETS. Jej uzasadnieniem jest ustanowienie specyficznego porządku prawnego, na korzyść którego państwa członkowskie ograniczyły swoje uprawnienia suwerenności. Wspólnotowy porządek prawny z chwilą wejścia Traktatu w życie stał się integralną częścią porządków prawnych państw członkowskich, które sądy obowiązane są

stosować. ETS odnosi pierwszeństwo zarówno do prawa pierwotnego (traktatów założycielskich), jak i prawa pochodnego (aktów wydawanych przez organy Unii).

Pierwszeństwo prawa wspólnotowego jest pierwszeństwem stosowania, a nie obowiązywania. Oznacza to, że prawo wspólnotowe nie jest w stanie uchylić prawa krajowego. Zasada nadrzędności Konstytucji jest zasadą najwyższej rangi, a pierwszeństwo prawa wspólnotowego zapewnione jest wyłącznie w granicach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Moc obowiązująca prawa wspólnotowego w Rzeczypospolitej Polskiej wynika wprost z samej Konstytucji, która określa tryb i zakres przekazania kompetencji. Autonomiczność prawa wspólnotowego nie ma więc charakteru bezwzględnej, czerpie ona swoją moc z decyzji suwerena podjętej w trybie wymaganym przez Konstytucję i w zakresie określonym przez Traktat akcesyjny, którego stroną jest Rzeczpospolita Polska. Z tego względu, w przekonaniu Prezydenta, nie jest możliwe uznanie supremacji nad Konstytucją prawa wspólnotowego.

Analiza zarzutu naruszenia art. 8 Konstytucji wymaga odniesienia się do zasady ustrojowej wyrażonej w art. 9, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Prawo międzynarodowe przyjmuje zasadę prymatu w stosunku do prawa krajowego, stanowi o niej art. 27 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów sporządzonej w Wiedniu 23 maja 1989 r., zgodnie z którym „strona nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego dla usprawiedliwienia niewykonywania przez nią traktatu”. Konwencja wiedeńska nie różnicuje aktów prawa krajowego, tym samym nawet w przypadku, gdy zachodzi kolizja między traktatem a Konstytucją, państwo nie może tym usprawiedliwiać niewykonania traktatu. Państwo polskie w dniu, w którym weszła w życie obowiązująca Konstytucja, było stroną Konwencji wiedeńskiej, tym samym nic nie zmieniło się w materii określającej pozycję traktatów w stosunku do prawa krajowego. Przy ocenie konstytucyjności Traktatu akcesyjnego nie można pominąć znaczenia tej kardynalnej zasady prawa międzynarodowego, którą związana jest Rzeczpospolita Polska od 1 sierpnia 1990 r.

W ocenie Prezydenta w przypadku nieusuwalnej sprzeczności prawa wspólnotowego z Konstytucją Trybunał Konstytucyjny powinien orzec o nadrzędności Konstytucji. W takiej sytuacji niezbędna byłaby zmiana Konstytucji bądź zmiana prawa międzynarodowego wiążącego Rzeczpospolitą Polską. Należy podkreślić, że rodzaj i charakter stawianych w obu wnioskach zarzutów nie uzasadniają w żadnej mierze takiej sytuacji.

6) Nieuzasadniony jest także zarzut sprzeczności art. 191 TWE z art. 13 Konstytucji, ponieważ materia regulowana przepisem stanowiącym wzorzec kontroli konstytucyjności jest odmienna od określonej w normie stanowiącej podstawę kontroli.

7) W ocenie Prezydenta zarzut niezgodności art. 13 TWE z art. 18 Konstytucji nie znajduje żadnego uzasadnienia. Zakazu dyskryminacji, którego dotyczy m.in. wskazana przez wnioskodawców dyrektywa Rady 2000/78/WE z 27 listopada 2000 r., mówiąca o równym traktowaniu w zakresie zatrudnienia i pracy, nie można utożsamiać z wprowadzeniem regulacji prawnej dotyczącej instytucji małżeństwa odmiennej od przyjętej w art. 18 Konstytucji. W świetle zakresu działania i kompetencji Wspólnot Europejskich, które określone są w art. 2 i art. 3 ust. 1 TWE, materia dotycząca instytucji małżeństwa nie mieści się w granicach kompetencji Wspólnoty Europejskiej.

8) Analiza norm wskazanych przez wnioskodawców jako podmiot kontroli art. 17 Karty praw podstawowych oraz art. 6 ust. 2 TUE nie może prowadzić do stwierdzenia niezgodności z art. 21 ust. 1 Konstytucji. Zarzut podniesiony przez wnioskodawców jest chybiony, a w części dotyczącej art. 17 Karty praw podstawowych również ze względów formalnych, gdyż Karta ta nie ma charakteru *ius cogens*, a więc nie ma własnej mocy prawnej.

Jak zauważa Prezydent, wnioskodawcy pomijają mający zasadnicze znaczenie dla regulacji dotyczącej ochrony własności art. 295 TUE, zgodnie z którym traktat nie przesądza w niczym zasad prawa własności w państwach członkowskich. Instytucje Unii Europejskiej nie są właściwe w sprawach dotyczących stosunków własnościowych, w tym także tych, które są następstwem II wojny światowej. Nie mogą bowiem przypisać sobie kompetencji, których granice wyznaczają zadania i działania Wspólnoty.

9) Brak jest jakichkolwiek postaw do uznania sprzeczności pomiędzy art. 33 TWE, określającym cele wspólnej polityki rolnej, a art. 23 Konstytucji, traktującym gospodarstwo rodzinne jako podstawę ustroju rolnego państwa. Przy ustaleniu wspólnej polityki rolnej uwzględnia się szczególnie charakter gospodarki rolnej, wynikający ze struktury społecznej rolnictwa oraz różnic strukturalnych i przyrodniczych między poszczególnymi regionami rolniczymi. Uzasadnienie tego zarzutu, w opinii Prezydenta, w sposób oczywiście bezzasadny pomija inne postanowienia art. 33 TWE oraz pozostałych przepisów dotyczących wspólnej polityki rolnej, której równorzędnymi celami są: racjonalny rozwój produkcji rolnej, zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej oraz zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw. Przepisy wspólnotowe nie odnoszą się przy tym do określenia podmiotów prowadzących politykę rolną – jest to domena prawa krajowego.

10) Za błędny, zdaniem Prezydenta, należy uznać pogląd wnioskodawców, zgodnie z którym „prawo wspólnotowo-unijne” jest niezgodne z art. 25 ust. 4 Konstytucji, stanowiącym podstawę określenia stosunków między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem katolickim w drodze umowy międzynarodowej. Jako dowód niezgodności, wnioskodawcy powołali art. 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia, który zdaniem wnioskodawców potwierdza nadrzędność prawa wspólnotowego nad Konkordatem i prawem określającym stosunki między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi. Jak podnosi Prezydent, Traktat akcesyjny i prawo wspólnotowe nie odnoszą się do stosunków między państwem a kościołami i związkami wyznaniowymi.

Konkordat jest umową międzynarodową zawieraną przez strony wyposażone w atrybut podmiotowości publicznoprawnej. Umowy te są zawierane według takiej samej procedury, jak konwencje międzynarodowe. Do umów konkordatowych stosuje się fundamentalną zasadę prawa międzynarodowego – *pacta servanda sunt*. Ustanie związania Rzeczypospolitej Polskiej Konkordatem lub zmiana jego treści może nastąpić wyłącznie na zasadach określonych w Konwencji wiedeńskiej z 23 maja 1969 r. o prawie traktatów. W Rzeczypospolitej Polskiej po przystąpieniu do Unii Europejskiej status prawny Kościoła katolickiego nie uległ zmianie.

11) Zarzut niezgodności art. 249 TWE z art. 31 ust. 3 Konstytucji nie znajduje uzasadnienia. Nakaz zawarty w art. 31 ust. 3 Konstytucji skierowany jest do prawodawcy krajowego. Określa on rodzaj aktu normatywnego, którym można w Rzeczypospolitej Polskiej wprowadzić ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Nie wyłącza to wprowadzenia ograniczenia w zakresie korzystania z nich aktem prawa wspólnotowego.

12) Zdaniem Prezydenta, brak jest jakichkolwiek przesłanek do uznania sprzeczności Traktatu akcesyjnego z art. 38 Konstytucji. Stanowisko przedstawione przez wnioskodawców nie uwzględnia deklaracji rządu Rzeczypospolitej Polskiej dotyczącej moralności publicznej dołączonej do Aktu końcowego, zgodnie z którą nic w postanowieniach Traktatu o Unii Europejskiej, traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie oraz w postanowieniach traktatów zmieniających lub uzupełniających te traktaty nie stanowi dla państwa polskiego przeszkody w regulowaniu kwestii odnoszących się do ochrony życia ludzkiego.

13) Odnosząc się do problemu zgodności art. 19 ust. 1 TWE z art. 62 Konstytucji, należy uwzględnić przyjęte w rozdziale I Konstytucji określenie wspólnoty samorządowej. Realizacji zasady wyrażonej w art. 16 ust. 1 Konstytucji służy posiadanie przez obywateli Unii Europejskiej czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach do samorządu terytorialnego. Identyczne uprawnienie przyznaje art. 19 ust. 1 TWE obywatelom polskim zamieszkałym w państwach członkowskich.

Powołując się na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w uzasadnieniu wyroku z 31 maja 2004 r. (sygn. K 15/04), Prezydent podkreślił, że realizacja praw podstawowych obywateli Unii Europejskiej (do których obok udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego niewątpliwie zaliczyć należy udział w wyborach samorządowych na terenie państwa zamieszkania) jest jednym z przejawów uczestnictwa Polski w Unii Europejskiej, o którym Naród polski zdecydował zgodnie z art. 4 Konstytucji w trybie określonym w art. 90 Konstytucji.

14) Rozpatrując zarzut niezgodności art. 308 TWE z art. 79 ust. 1 Konstytucji, Prezydent zwraca uwagę na jego lakoniczny i czysto hipotetyczny charakter. Przepis stanowiący przedmiot kontroli stanowi źródło tzw. kompetencji uzupełniającej Wspólnoty Europejskiej. Rada, w wypadku gdy wystąpi konieczność działania Wspólnoty, przyjmie jednogłośnie stosowne przepisy. Art. 308 nie jest przepisem samowystępującym, bez zgody Rzeczypospolitej Polskiej nie może być przyjęty przez Radę żaden akt.

Granice skargi konstytucyjnej po przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej nie zostały zmienione, obejmują one ten sam wzorzec kontroli konstytucyjności (konstytucyjne wolności i prawa) i tego samego rodzaju przedmiot kontroli (akty, o których mowa w art. 188 Konstytucji).

15) Nie znajduje uzasadnienia pogląd wnioskodawców o niezgodności z art. 83 Konstytucji art. 249 TWE. Powołując się na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 31 maja 2004 r., sygn. K 15/04, Prezydent przypomina, że Konstytucja ustanawia zasady i procedury odnoszące się do funkcjonowania instytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Odnosi się więc do mechanizmu procesu stanowienia prawa przez organy państwa polskiego.

16) W ocenie Prezydenta, wnioskodawcy w sposób niezrozumiały łączą zarzut niekonstytucyjności dotyczący systemu źródeł prawa (art. 87 Konstytucji) i art. 249 TWE ze strukturą jednego z organów uchwalających rozporządzenia. Wskazany wzorzec kontroli w tej części jest nieadekwatny do podniesionego w uzasadnieniu zarzutu. Trzeba podkreślić, że do materii regulowanej przez ustrojodawcę krajowego nie należy określenie struktury organów podmiotów prawa międzynarodowego. Rozstrzygają o tym państwa w trybie określonym Konwencją wiedeńską o prawie traktatów.

17) Niezasadny jest również pogląd wnioskodawców zakładający sprzeczność art. 308 TWE z art. 95 Konstytucji. Wskazany wzorzec kontroli odnosi się wyłącznie do organów Rzeczypospolitej Polskiej i wykonywania przez nie kompetencji o charakterze wewnętrznym, które określone są tylko przez prawo krajowe. Ograniczenie swobody regulacyjnej ustawodawcy zwykłego wynikające z Traktatu akcesyjnego nie jest w żadnej mierze sprzeczne z art. 95 ust. 1 Konstytucji, bo niezależnie od powyższego wyłącznie Sejm i Senat są organami władzy ustawodawczej w Rzeczypospolitej Polskiej, a ograniczenie to nastąpiło na podstawie suwerennej decyzji Rzeczypospolitej Polskiej podjętej w trybie określonym w art. 90 Konstytucji.

18) Wskazywana sprzeczność art. 190 ust. 1 TWE z art. 2 i art. 101 ust. 1 Konstytucji jest bezzasadna. Wzorzec kontroli zawarty w art. 101 ust. 1 Konstytucji obejmuje regulację dotyczącą stwierdzenia ważności wyborów do Sejmu i Senatu. Procedura stwierdzania ważności wyborów, o których mowa w art. 190 TWE, określona jest ustawą z 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego. Ważność wyborów do Parlamentu Europejskiego stwierdza Sąd Najwyższy. Ze względu



na okoliczność, że nie ma konstytucyjnego nakazu objęcia stwierdzenia ważności każdego rodzaju wyborów przeprowadzonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w tym wyborów do Parlamentu Europejskiego, regulacją konstytucyjną, materia ta może pozostawać poza normą ustawy zasadniczej.

Określenie w ustawie organu rozstrzygającego o ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nie jest także niezgodne z art. 2 Konstytucji. Jego celem jest umożliwienie obywatelom polskim realizacji prawa wynikającego z art. 190 ust. 1 TWE, a przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie jest gwarancją obiektywnej kontroli procedury wyborczej i przyczynia się do realizacji zasady zaufania obywateli do państwa.

19) Wnioskodawcy niewystarczająco uzasadnili występującą, ich zdaniem niezgodność art. 1 ust. 1 i 3 Traktatu, art. 2 Aktu dotyczącego przystąpienia i art. 234 TWE z art. 174 Konstytucji. Tym samym naruszony został wymóg, jaki musi spełniać wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją. Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym wniosek powinien zawierać uzasadnienie przedstawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie.

Niezależnie od powyższego, Prezydent uznaje, że zakwestionowane przepisy nie pozostają w sprzeczności z art. 174 Konstytucji.

20) Nie można zgodzić się z tezą uznającą zwrócenie się do Trybunału Sprawiedliwości w trybie prejudycjalnym o wykładnię prawa wspólnotowego art. 234 TWE za utratę niezawisłości sędziowskiej, a związanie udzielanymi przez TS odpowiedziami za sprzeczne z podległością sędziego jedynie ustawie i Konstytucji.

Instytucji pytań prawnych (przewidzianych chociażby w art. 193 Konstytucji) nie uważa się za naruszającą zasadę niezawisłości sędziowskiej i zasadę podlegania sędziów jedynie ustawie i Konstytucji. Związanie sędziów jedynie ustawami i Konstytucją (art. 178 ust. 1 Konstytucji), a sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 195 ust. 1) tylko Konstytucją odnosi się do polskich ustaw i polskiej Konstytucji. Sędziowie po wstąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej i Wspólnot Europejskich są na mocy Traktatu akcesyjnego i umów, na które traktat się powołuje, związani również prawem wspólnotowym.

Obowiązek ten wynika bezpośrednio z Konstytucji (art. 91 ust. 3). Zauważyć należy, że sędziowie związani są także innymi niż dotyczące integracji europejskiej umowami międzynarodowymi (art. 87 ust. 1, art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji). Nie stanowi to jednak naruszenia art. 178 ust. 1 i art. 195 ust. 1 Konstytucji.

21) Zarzut niezgodności z art. 188 oraz art. 190 ust. 1 Konstytucji, stanowiącymi wzorzec kontroli 234 TWE nie znajduje uzasadnienia. Kompetencje Trybunału Sprawiedliwości nie obejmują dokonywania wykładni prawa polskiego, w tym norm rangi konstytucyjnej, ani też orzekania o zgodności tego prawa z przepisami wspólnotowymi. Wspólnotowe prawo pierwotne, jako prawo będące częścią międzynarodowego prawa traktatowego, podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego (art. 188 pkt 1). Zakres właściwości Trybunału Konstytucyjnego określony Konstytucją nie został zmieniony po przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej. Dlatego też nie można zgodzić się z tezą, iż „pozakonstytucyjnie i sprzecznie z treścią art. 188 Konstytucji zmieniono rolę Trybunału Konstytucyjnego i charakter jego zadań”. Ze względu na przyjęcie w art. 188 Konstytucji enumeratywnego określenia katalogu spraw objętych kognicją Trybunału Konstytucyjnego okoliczność, iż dana kategoria spraw nie jest objęta właściwością Trybunału, nie może być uznana za naruszenie ustawy zasadniczej.

22) Prezydent nie podziela stanowiska wyrażonego przez wnioskodawców o niezgodności art. 234 TWE z art. 193 Konstytucji. Instytucje prawne przewidziane w art. 193 Konstytucji oraz art. 234 TWE dotyczą różnych porządków prawnych. Art. 193

Konstytucji stanowi podstawę kontroli konstytucyjności aktów prawa krajowego. W trybie w nim określonym możliwa jest kontrola aktów normatywnych, o których mowa w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji. Poza jego zakresem pozostają akty prawa wspólnotowego. Prawo to nie podlega kognicji sądu konstytucyjnego. Tym samym prawo lub obowiązek wystąpienia do Trybunatu Sprawiedliwości w sprawach określonych w art. 234 TWE pozostaje poza regulacją konstytucyjną.

23) Wskazane przez wnioskodawców argumenty dotyczące art. 8 oraz 105 TWE nie mogą być podstawą uznania ich niezgodności z art. 227 ust. 1 Konstytucji. Zaskarżone regulacje odnoszą się bowiem do państw członkowskich wchodzących w skład Unii Gospodarczo-Walutowej. Głównym celem istnienia Europejskiego Systemu Banków Centralnych jest osiągnięcie i utrzymanie stabilności cen, cel ten realizowany jest poprzez wspólną politykę pieniężną *Eurosystemu* (system banków centralnych państw członkowskich Unii Europejskiej biorących udział w trzecim etapie Unii Gospodarczej). Państwa Unii Europejskiej pozostające poza jego strukturami mają obowiązek takiego dostosowania samodzielności prowadzonej polityki pieniężnej, aby osiągnąć pożądaną stabilność cen.

Ze względu na okoliczność, iż Rzeczpospolita Polska nie przystąpiła do Unii Gospodarczo-Walutowej, nie znajduje żadnych podstaw zarzut niezgodności art. 8 i art. 105 TWE z art. 227 ust. 1 Konstytucji.

24) Jako bezpodstawne Prezydent uznaje zarzuty wnioskodawców, że „związanie Polski prawem Unii Europejskiej oznacza jednoznacznie, choć formalnie pośrednią zmianę konstytucyjnego ustroju państwa i jego porządku prawnego, w szczególności radykalne ograniczenie zakresu stosowania art. 8 ust. 1 Konstytucji”, co oznacza sprzeczność z art. 235 ust. 6 Konstytucji. Jak podnosi Prezydent przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej nie oznacza zmiany Konstytucji. Zmiany w sferze systemu prawnego obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej wynikające z suwerennej decyzji podjętej na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucji w trybie, którego rygory były surowsze niż w przypadku zmiany Konstytucji (art. 125 ust. 3 i art. 235 ust. 6), mieszczą się całkowicie w ramach obowiązującego porządku konstytucyjnego. Dlatego też art. 235 Konstytucji nie może być uznany za adekwatny wzorzec kontroli konstytucyjności.

25) Zarzut niezgodności art. 12 i 13 TWE z art. 6 Konstytucji oraz art. 202 i 203 TWE z art. 10 Konstytucji ze względu na odmienność materii regulowanej przepisami wskazanymi jako wzorzec oraz przedmiot kontroli konstytucyjności Prezydent uznaje za niezasadniony.

26) Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w zakresie dotyczącym zarzutu naruszenia art. 55 ust. 1 Konstytucji winno zostać, zdaniem Prezydenta, umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia. Wnioskodawcy w istocie nie kwestionują regulacji zawartej w akcie będącym przedmiotem zaskarżenia, lecz regulacje prawa krajowego bez bliższego ich określenia, wskazując w uzasadnieniu zarzutu na potencjalną niezgodność z Konstytucją będącą skutkiem implementacji.

Postępowanie powinno zostać także umorzone w zakresie badania z Konstytucją w całości Traktatu akcesyjnego, bowiem nie spełnia w tej części wymogów określonych w art. 32 ust. 1 pkt 2-4 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

### 3. Prokurator Generalny przedstawił stanowisko w dwóch pismach procesowych.

3.1. W piśmie z 25 czerwca 2004 r. Prokurator Generalny przedstawił stanowisko w związku z wnioskami grup posłów z 19 i 30 kwietnia 2004 r. uznając, że:

1) art. 1 ust. 1 i 3 Traktatu akcesyjnego oraz art. 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia są zgodne z preambułą, art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1, art. 91 ust. 3 i nie są niezgodne z art. 188 i art. 235 Konstytucji,

2) Traktat akcesyjny jest zgodny z art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1, art. 91 ust. 3 i nie jest niezgodny z art. 188 i art. 235 Konstytucji,

3) art. 234 TWE, w części nakładającej na sąd krajowy, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, obowiązek wniesienia pytania prejudycjalnego do ETS, jest zgodny – z art. 8 ust. 1, art. 174, art. 178 ust. 1 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 188 i art. 195 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienie stanowiska zostało oparte na następujących argumentach:

1) Zdaniem Prokuratora Generalnego, wnioskodawcy oparli zarzut niekonstytucyjności Traktatu akcesyjnego na przeciwstawieniu legalnego pojęcia organizacji międzynarodowej doktrynalnemu określeniu Unii Europejskiej jako „organizacji ponadnarodowej”, bez dokonania przy tym głębszej analizy tych pojęć. Konstytucyjne pojęcie „organizacji międzynarodowej” jest znacznie obszerniejsze od pojęcia organizacji ponadnarodowej, funkcjonującego w teorii i w prawie integracji europejskiej. Nadto, jak wskazuje Prokurator Generalny, przyjęcie koncepcji ponadnarodowego charakteru Unii Europejskiej w niczym nie zmieniałoby jej zasadniczego charakteru jako struktury międzynarodowej, tj. takiej, o której stanowi art. 90 ust. 1 Konstytucji. Zatem przyjęcie należy, że przekazanie uprawnień władczych organów władzy państwowej organom Unii Europejskiej, na mocy zawartego przez Polskę Traktatu akcesyjnego, nastąpiło zgodnie z wymogami art. 90 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny nie podziela także argumentacji wnioskodawców dotyczącej naruszenia suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej w następstwie integracji z Unią Europejską. Jak zauważa Prokurator Generalny, jeżeli pojęcie suwerenności ma przystawać do warunków współczesnego świata, to trzeba je konstruować w sposób otwarty z uwzględnieniem narastających współzależności, ponieważ wiąże się to z możliwościami realizacji żywotnych interesów państwowych, narodowych i społecznych. Występowanie współzależności, w ramach instytucji międzynarodowych, utworzonych w tym celu przez państwa wchodzące w skład Wspólnoty, nie ogranicza ani nie narusza suwerenności tych państw, bowiem Wspólnoty są ugrupowaniem bez hegemonii i służą w równym stopniu interesom wszystkich państw. Przekazywanie kompetencji organom wspólnotowym jest więc ograniczeniem wykonywania suwerenności, ale nie samej suwerenności. Suwerenność jest bowiem niepodzielna.

Przyjęcie takiego rozumienia suwerenności, jakie prezentują wnioskodawcy, podważałoby zdaniem Prokuratora Generalnego sens upoważnienia zawartego w art. 90 ust. 1 Konstytucji. Przekazanie kompetencji organów władzy państwowej (w niektórych sprawach) organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu jest niczym innym jak ograniczeniem zakresu wykonywania tych kompetencji przez organy państwowe. Przekazanie jest czynnością *iure imperii*, która dla swej legalności musi być dobrowolna.

Procedura wyrażenia zgody na ratyfikację w ogólnokrajowym referendum, w którym wszyscy obywatele mieli możliwość wypowiedzieć się w tej sprawie, miała charakter dobrowolny i stanowiła realizację suwerennej woli RP. Dokonując przekazania kompetencji, Polska zgodziła się na ograniczenie wykonywania suwerenności, w pewnym zakresie i do pewnego stopnia, w zamian za co uzyskała wpływ na proces decyzyjny w Unii Europejskiej, nadto na proces tworzenia i stosowania prawa i standardów unijnych. (zob. C. Mik, *Przekazanie kompetencji przez Rzeczpospolitą Polską na rzecz Unii Europejskiej i jego następstwa prawne (uwagi na tle art. 90 ust. 1 Konstytucji)* [w:]

*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Toruń 1999, s. 149 i n.).

Wnioskodawcy kwestionują również zakres przedmiotowy przekazanych kompetencji, uznając, iż dalece przekracza on konstytucyjnie dopuszczalne granice. Prokurator Generalny przypomina w związku z tym, że zakres przedmiotowy przekazanych kompetencji organów władzy państwowej na rzecz Unii Europejskiej określają traktaty założycielskie. Obejmuje on tzw. trzy filary: Wspólnoty Europejskie oraz unię gospodarczo-walutową (I filar), wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwo (II filar) oraz wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne (III filar), przy czym zakres przekazania jest mniejszy w II i III filarze. Od dnia przystąpienia do Unii Europejskiej Polska związała się postanowieniami traktatów założycielskich oraz dorobkiem prawnym Unii Europejskiej, na warunkach określonych w Akcie dotyczącym warunków przystąpienia, który stanowi integralny załącznik do Traktatu akcesyjnego. Istotne przy tym jest, że w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania, zgodnie z zasadą pomocniczości, tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie i gdy z uwagi na skutki proponowanych działań możliwe jest pełniejsze ich osiągnięcie na poziomie Unii (art. 5 zd. 2 TWE i art. 2 zd. 2 TUE).

Przytoczone argumenty prowadzą – zdaniem Prokuratora Generalnego – do wniosku, że przekazanie kompetencji na rzecz Unii Europejskiej (wbrew twierdzeniu wnioskodawców) nie ma charakteru generalnego, a ich zakres jest ściśle określony i mieści się w konstytucyjnych granicach (art. 90 ust. 1).

Kolejny zarzut dotyczy naruszenia zasady pierwszeństwa Konstytucji w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej, tj. zasady wyrażonej w art. 8 ust. 1.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej nastąpiło z upoważnienia samej Konstytucji, ze świadomością faktu, że zasada pierwszeństwa wspólnotowego jest wpisana w istotę systemu integracji europejskiej i przyjęta została za zgodą na to wyrażoną przez Naród w referendum. Przestrzeganie przez Rzeczpospolitą Polską wiążącego ją prawa międzynarodowego jest konstytucyjnym nakazem ujętym w art. 9 Konstytucji. Jeżeli więc, zgodnie z art. 90 ust. 1 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska przekazała na podstawie Traktatu akcesyjnego kompetencje organów państwowych w niektórych sprawach, to tym samym ograniczyła zakres wykonywania własnego władztwa, otwierając przez to przestrzeń dla obowiązywania prawa pochodzącego z innych źródeł i godząc się z własnej suwerennej woli na przyjęcie zasad obowiązujących w prawie wspólnotowym, w tym – na zasadę jego pierwszeństwa. Zgodę tę należy odczytywać jako ustąpienie w tym zakresie pierwszeństwa prawu wspólnotowemu. Prawo Unii Europejskiej i prawo krajowe tworzą bowiem dwa autonomiczne porządki prawne, o czym świadczy przede wszystkim to, że są przyjmowane przez różne organy, we właściwym dla nich trybie, a przede wszystkim – dotyczą różnych dziedzin, tj. dziedzin, które państwa albo pozostawiły w gestii prawa krajowego albo też zdecydowały się przekazać Unii Europejskiej.

W ocenie Prokuratora Generalnego należy również mieć na uwadze, że prawo pierwotne Unii Europejskiej, w swoich celach i w warstwie aksjologicznej, jest zbieżne z założeniami Konstytucji. Zasadniczo wspólny system uniwersalnych celów, szczególnie w kwestii praw człowieka, obu istotnych tu porządków prawnych stwarza możliwość harmonijnego rozwiązania ewentualnych kolizji między prawem pierwotnym UE a postanowieniami Konstytucji (zob. K. Działocha, komentarz do art. 91 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, art. 91, s. 10). Gdyby natomiast przyszła ewolucja prawa wspólnotowego doprowadziła do kolizji między wartościami, na których oparta jest Konstytucja RP, a zawartymi w prawie wspólnotowym, niemożliwej do rozwiązania w drodze przychylniej dla prawa wspólnotowego wykładni

Konstytucji, dopiero wówczas należałoby rozważać albo zmianę Konstytucji albo wystąpienie z Unii Europejskiej.

Wskazane argumenty dowodzą, zdaniem Prokuratora Generalnego, że Traktat akcesyjny nie narusza art. 8 ust. 1 i art. 91 ust. 3 Konstytucji.

Za całkowicie niezasadne Prokurator Generalny uznaje zarzuty sprzeczności zakwestionowanych postanowień z art. 188 i art. 235 Konstytucji, wyrażające się w rzekomej zmianie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego i zasad ustrojowych państwa, z pominięciem konstytucyjnego trybu zmiany Konstytucji.

W związku z integracją Polski z Unią Europejską przekazanie jej kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach nastąpiło na podstawie konstytucyjnego upoważnienia i z zachowaniem konstytucyjnych wymogów. Należy do nich także kwalifikowana procedura ratyfikacji takiej umowy międzynarodowej. Przekazanie kompetencji nie oznacza i nie może oznaczać zmiany Konstytucji w jakimkolwiek zakresie. Konstytucja RP obowiązuje w niezmienionym kształcie, podobnie jak nie uległ zmianie zakres kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, określony w art. 188 Konstytucji. Zmiana Konstytucji bądź zmiana kompetencji Trybunału Konstytucyjnego nie były ani przedmiotem, ani skutkiem Traktatu akcesyjnego, dlatego też wzorce kontroli z art. 188 i art. 235 Konstytucji trzeba uznać za nieadekwatne w niniejszej sprawie.

Uzasadniając podniesione zarzuty, wnioskodawcy odwołują się także do treści art. 10 ust. 1 projektu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, art. 13 ust. 1 TWE oraz art. 31 ust. 1 lit. b TUE, które to przepisy – w ich ocenie – mają dodatkowo dowodzić niekonstytucyjności zakwestionowanych postanowień.

Argumenty wnioskodawców, w tym zakresie – w ocenie Prokuratora Generalnego – pozostają nietrafne z następujących powodów:

– nie może stanowić o niekonstytucyjności Traktatu akcesyjnego inna umowa międzynarodowa, która jeszcze nie została poddana procesowi ratyfikacji (art. 10 ust. 1 Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy),

– art. 13 ust. 1 TWE nie ma charakteru samowystosownego, co oznacza, że jego stosowanie wymaga wydania przez Radę UE aktów prawa wtórnego, a uchwalając takie prawo, Rada musi stanowić jednogłośnie; bez zgody RP taki akt nie może być przyjęty. Ponadto zakres działania art. 13 ust. 1 TWE ograniczony jest wyłącznie do zakresu regulacji TWE, a reguły działania wspólnego rynku i polityk sektorowych nie zajmują się instytucją małżeństwa,

– art. 31 ust. 1 lit. b TUE w ogóle nie należy do prawa wspólnotowego, lecz do tzw. obszaru współpracy międzyrządowej, regulowanego wyłącznie przez prawo międzynarodowe.

Pozytywna ocena zgodności art. 1 ust. 1 i 3 Traktatu akcesyjnego oraz art. 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia, ze wskazanymi we wnioskach wzorcami konstytucyjnymi oznacza równocześnie – zdaniem Prokuratora Generalnego – uznanie całego Traktatu akcesyjnego za zgodny z Konstytucją. Zarzut niekonstytucyjności całego Traktatu, należy bowiem rozumieć jako konsekwencję zarzutów niekonstytucyjności w odniesieniu do wymienionych uprzednio szczegółowych postanowień. Wobec tego, że szczegółowe zarzuty ocenione zostały jako niezasadne, nie można uznać niekonstytucyjności całego Traktatu.

Prokurator Generalny nie podzielił także sformułowanego we wnioskach zarzutu niezgodności art. 234 TWE z art. 8 ust. 1, art. 174, art. 178 ust. 1, art. 188 i art. 195 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego wnioskodawcy bezpodstawnie twierdzą, że z art. 234 TWE wynika obowiązek kierowania do ETS pytań prejudycjalnych przez trybunały, w tym – przez polski Trybunał Konstytucyjny. Z przepisu tego nie wynika

bowiem jasno, czy ma być on stosowany do dokonywanej kontroli konstytucyjności norm prawnych. Kwestia ta była i jest doktrynalnie sporna. Nie została przy tym wyjaśniona w orzecznictwie, jakkolwiek istnieją precedensy, które pozwalają z dużym prawdopodobieństwem przypuszczać, że europejski Trybunał Sprawiedliwości nie zakwestionuje legitymacji takiego organu w przypadku przedstawienia pytania prejudycjalnego, tzn. nie stwierdzi braku traktatowego przymiotu „sądu” po stronie organu pytającego (*Sądy a prawo wspólnotowe*, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Zespół Orzecznictwa i Studiów, październik 2003, s. 102-103). Dopóki więc polski Trybunał Konstytucyjny nie uzna swojej legitymacji do wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym, nie można mówić o istnieniu obowiązku wynikającego z art. 234 TWE.

Przedmiotem orzekania ETS w trybie prejudycjalnym jest wyłącznie prawo wspólnotowe. Instytucja pytań prejudycjalnych służy bowiem w szczególności zapewnieniu jednolitości rozumienia i stosowania prawa wspólnotowego, jego efektywności oraz – pośrednio – pierwszeństwa w stosowaniu przed prawem krajowym. Ma na celu ochronę przedmiotowego porządku prawnego Wspólnoty. Natomiast kwestia zgodności prawa wspólnotowego z Konstytucją RP leży poza sferą uprawnień europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Nałożenie na polskie sądy obowiązku występowania z pytaniem prejudycjalnym, w sytuacji określonej w art. 234 TWE, a także związanie sądu pytającego i innych sądów orzekających w tej sprawie wyrokiem ETS wydanym w trybie prejudycjalnym jest następstwem zasady pierwszeństwa stosowania prawa wspólnotowego przed prawem krajowym uznanej w prawie krajowym poprzez zawarcie Traktatu akcesyjnego.

W ocenie Prokuratora Generalnego argumenty te uzasadniają zgodność art. 234 TWE z art. 8 ust. 1, art. 174 i art. 178 ust. 1 Konstytucji.

Zakwestionowany przepis nie jest natomiast niezgodny z art. 188 i art. 195 ust. 1 Konstytucji, ze względu na nieadekwatność tych wzorców. Brak jest bowiem treściowego związku między art. 234 TWE a art. 188 Konstytucji określającym kompetencje Trybunału Konstytucyjnego oraz art. 195 ust. 1 Konstytucji gwarantującym niezawisłość sędziów tego Trybunału w sprawowaniu urzędu i ich podległość tylko Konstytucji.

3.2. Prokurator Generalny w piśmie z 18 listopada 2004 r., odnosząc się do wniosku grupy posłów z 2 września 2004 r. stwierdził, że Traktat akcesyjny oraz Akt dotyczący warunków przystąpienia są zgodne z preambułą, art. 1, art. 8 ust. 1, art. 91 ust. 3, art. 21 ust. 1, art. 38, art. 83, art. 87 ust. 1, art. 91 ust. 3 i art. 178 ust. 1 Konstytucji oraz nie są niezgodne z art. 2, art. 4, art. 5, art. 6, art. 10, art. 13, art. 18, art. 23, art. 25 ust. 4, art. 31 ust. 3, art. 62 ust. 1, art. 79 ust. 1, art. 95 ust. 1, art. 101 ust. 1, art. 188 pkt 1, art. 193, art. 227 ust. 1 oraz art. 235 Konstytucji.

Ponadto Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania w zakresie dotyczącym zgodności powołanego wyżej Traktatu z art. 55 ust. 1 Konstytucji oraz art. 17 Karty praw podstawowych z art. 21 ust. 1 Konstytucji, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia.

W uzasadnieniu Prokurator Generalny podtrzymał w całości stanowisko wyrażone w piśmie z 25 czerwca 2004 r. i odniósł się odpowiednio do zarzutów podniesionych w we wniosku z 2 września 2004 r.

Nie istnieje sprzeczność między art. 19 ust. 1 TWE z art. 1 i art. 62 ust. 1 Konstytucji. Czynne i bierne prawo wyborcze, o którym mówi zaskarżony przepis, realizowane jest na szczeblu lokalnym, w ramach wspólnoty samorządowej, którą zgodnie z art. 16 ust. 1 Konstytucji tworzy ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, bez względu na posiadane obywatelstwo. Wbrew twierdzeniu

wnioskodawców, nie istnieje zagrożenie dla niepodległości Polski przez przyznanie czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach lokalnych obywatelom UE niebędącym obywatelami polskimi, gdyż na szczeblu samorządu terytorialnego nie są podejmowane żadne decyzje dotyczące całego państwa.

Nie sposób także uznać, że z powodu przyznania prawa, o którym mowa, Rzeczpospolita Polska przestaje być dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Właśnie wzgląd na dobro wspólne był celem integracji z Unią Europejską, aprobowanym w referendum ogólnokrajowym.

Nietrafne jest również twierdzenie, które wnioskodawcy pozostawili bez uzasadnienia, że art. 19 ust. 1 TWE jest sprzeczny z art. 62 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Prokuratora Generalnego art. 62 Konstytucji ustala tylko minimalnie konieczny zakres podmiotowy praw wyborczych i nie ogranicza przy tym możliwości rozszerzania tego zakresu przez ustawodawstwo zwykłe (zob. opinię Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów z 16 lipca 2002 r., *Proces akcesyjny Polski do Unii Europejskiej a Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r.*). Takie rozumienie art. 62 Konstytucji jest tym bardziej uzasadnione, że sprzyja mu generalna gwarancja zawarta w art. 37 Konstytucji, zgodnie z którą: kto znajduje się pod władzą RP, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji. Ponadto ustanowione w art. 19 ust. 1 TWE czynne i bierne prawo wyborcze do organów samorządu terytorialnego jest pochodną obywatelstwa Unii, nierozzerwalnie związanego z obywatelstwem państwa członkowskiego i członkostwa we wspólnocie samorządowej. Jest to także praktyczny wyraz stosowania zasady równości i zasady niedyskryminacji, a także konsekwencją prawa do swobodnego przemieszczania się i wolności osiedlania na terytorium dowolnego państwa.

Argumenty dotyczące niezgodności art. 202 i art. 203 TWE z art. 2, art. 4 i art. 10 Konstytucji Prokurator Generalny uznaje za całkowicie nietrafne. Powołane przepisy prawa wspólnotowego określają kompetencje i organizację Rady, która jest instytucją Wspólnoty Europejskiej. Formułowane we wniosku zarzuty naruszenia zasad demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), zasady zwierzchnictwa Narodu (art. 4 ust. 1 Konstytucji) oraz zasady trójpodziału władzy (art. 10 Konstytucji) opierają się na nieuprawnionym utożsamianiu charakteru i pozycji Rady, w strukturze organizacyjnej Unii Europejskiej, z zasadami ustrojowymi państwa polskiego. Unia Europejska nie jest państwem i analogie do systemu organizacji państwowej nie są uzasadnione.

Zasady ustrojowe Rzeczypospolitej Polskiej i zasady, na których opiera się organizacja Unii Europejskiej, regulowane są w dwóch sferach należących do różnych systemów prawnych, powołane więc przez wnioskodawców wzorce kontroli są nieadekwatne do oceny kwestionowanej regulacji.

Należy przy tym dodać, że zgodnie z art. 6 TUE Unia opiera się na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego, które są wspólne dla państw członkowskich oraz wynikają z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich jako zasady ogólne prawa wspólnotowego, a także szanuje tożsamość narodową państw członkowskich.

Wbrew twierdzeniu wnioskodawców, Traktat akcesyjny nie jest niezgodny z art. 5 Konstytucji. Przekazanie Unii Europejskiej kompetencji organów władzy państwowej, w tym w zakresie stanowienia prawa w niektórych sprawach, nastąpiło zgodnie z art. 90 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji. Nie oznacza to, że polski parlament nie może realizować norm programowych zawartych w art. 5 Konstytucji ani że normom tym podporządkowane jest stanowienie prawa wspólnotowego. Prawo krajowe i prawo wspólnotowe należą do dwóch różnych systemów prawnych i każdy jest podporządkowany własnym zasadom jego tworzenia, których nie można utożsamiać, ze względu na to, że Unia Europejska jest organizacją międzynarodową, a nie państwem.

Niezasadna jest również argumentacja wnioskodawców zmierzająca do wykazania sprzeczności art. 12 i art. 13 TWE z art. 6 i art. 18 Konstytucji. Powołane przepisy wspólnotowe odnoszą się wyłącznie do zakresu zastosowania Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i w granicach kompetencji powierzonych przez Traktat Wspólnocie, a więc dotyczą zasad działania wspólnego rynku i praktyk sektorowych (art. 2 i art. 3 Traktatu).

Dobra kultury polskiej i dostęp do nich oparty na zasadzie powszechności i równości (art. 6 Konstytucji) oraz ochrona instytucji małżeństwa i opieka nad nią państwa polskiego (art. 18 Konstytucji) pozostają poza strefą zadań realizowanych w ramach Wspólnoty Europejskiej. Nie dochodzi więc do żadnej kolizji między wskazanymi przepisami Konstytucji a art. 12 i art. 13 Traktatu, brak jest bowiem związku treściowego między nimi.

W zakresie dotyczącym sprzeczności Traktatu akcesyjnego z art. 8 ust. 1 i art. 91 ust. 3 Konstytucji Prokurator Generalny odwołał się do argumentów zawartych w swym stanowisku z 25 czerwca 2004 r. (s.13-16). Natomiast zarzut niezgodności art. 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia z art. 25 ust. 4 Konstytucji Prokurator Generalny uznał za całkowicie nietrafny. Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego nie stoi na przeszkodzie swobodnemu układaniu stosunków między RP a Kościołem katolickim w drodze umowy międzynarodowej. Dopóki bowiem Konkordat nie zostanie wypowiedziany przez którąkolwiek stronę tej umowy międzynarodowej, jest ona wiążąca, a zgodnie z art. 9 Konstytucji Polska ma obowiązek jej przestrzegania. Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego niczego w tym zakresie nie zmienia i w tej płaszczyźnie nie dochodzi do kolizji między art. 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia a art. 25 ust. 4 Konstytucji.

Prokurator Generalny stwierdza, że nie występuje również kolizja między art. 191 TWE i art. 13 Konstytucji. Postanowienia zaskarżonego tu przepisu nie oznaczają przekazania kompetencji Wspólnocie Europejskiej i nie wpływają na stosowanie odpowiednich przepisów konstytucyjnych. Finansowanie partii politycznych na poziomie europejskim z budżetu Wspólnot Europejskich nie może być wykorzystywane do bezpośredniego lub pośredniego finansowania partii politycznych na poziomie krajowym. Zakresy stosowania art. 191 TWE i art. 13 Konstytucji są wyraźnie rozdzielone – art. 191 TWE nie może w szczególności być stosowany w prawie krajowym – nie może więc dojść między nimi do kolizji. Z tego powodu normę wynikającą z art. 13 Konstytucji Prokurator Generalny uznaje za nieodpowiedni wzorzec kontroli.

Wnioskodawcy niezasadnie upatrują sprzeczności art. 6 ust. 2 TUE oraz art. 17 Karty praw podstawowych z art. 21 ust. 1 Konstytucji, ze względu na różny zakres ochrony własności. Brak jest również, w ocenie Prokuratora Generalnego, podstaw do uznania za zasadny zarzutu niezgodności art. 6 ust. 2 Traktatu z art. 38 Konstytucji. Upatrywanie kolizji między art. 6 ust. 2 TUE a art. 21 ust. 1 Konstytucji jest całkowicie nieuprawnione z uwagi na stopień ogólności obydwu tych norm. Pierwsza z nich gwarantuje poszanowanie praw podstawowych zawartych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Druga, statuuje natomiast zasadę ustrojową Rzeczypospolitej Polskiej, gwarantując ochronę własności i prawa dziedziczenia jako podstawowych praw jednostki. Dokonana zaś przez wnioskodawców interpretacja art. 21 ust. 1 Konstytucji, że gwarancje ochronne dotyczą własności „posiadanej w chwili wejścia w życie Ustawy Najwyższej”, jest zupełnie dowolna.

Kontrola zgodności art. 17 Karty praw podstawowych z art. 21 ust. 1 Konstytucji jest zdaniem Prokuratora Generalnego niedopuszczalna. Karta nie jest bowiem aktem prawa wspólnotowego. Traktowana jest jako polityczna deklaracja, a jej postanowienia nie mają charakteru wiążącego.



Niezasadny jest również zarzut sprzeczności art. 6 ust. 2 TUE z art. 38 Konstytucji. Prawo do życia niewątpliwie należy do podstawowych praw człowieka chronionych zarówno przez Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (art. 2), jak i przez art. 38 Konstytucji. Żadna z tych norm gwarancyjnych nie określa momentu, od którego życie ludzkie jest chronione: czy od momentu poczęcia, czy od momentu narodzin. Kwestia ta została pozostawiona do swobodnego stanowienia państwom członkowskim. Zatem, niezależnie od rozwiązań przyjętych w tym zakresie w ustawodawstwie polskim, nie może być mowy o kolizji prawa wspólnotowego z Konstytucją.

W dalszej kolejności Prokurator Generalny stwierdza, że przepis art. 33 TWE nie jest niezgodny z art. 23 Konstytucji. Prokurator Generalny podnosi, że wbrew twierdzeniu wnioskodawców, określenie celów wspólnej polityki rolnej, w postaci np. zwiększenia wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego, czy racjonalny rozwój produkcji rolnej, jak również optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej, a także każdego innego celu spośród wymienianych w art. 33 Traktatu, w żadnym stopniu nie sprzeciwia się oparciu ustroju rolnego państwa polskiego na gospodarstwie rodzinnym.

Przepis art. 249 Traktatu nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3, art. 83 i art. 87 ust. 1 Konstytucji. Prokurator Generalny, analizując art. 249 TWE (zawierający katalog aktów prawa wspólnotowego i określający ich prawny charakter) i art. 31 ust. 3 Konstytucji (określający warunki dopuszczalności stanowienia ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw) stwierdza, że przenoszenie wymagań, wynikających z jego treści, na płaszczyznę stanowienia prawa wspólnotowego jest całkowicie nieuprawnione. Każdy z tych przepisów dotyczy bowiem różnych, autonomicznych systemów prawnych.

Niezasadny jest także zarzut niezgodności art. 249 TWE z art. 83 i art. 87 ust. 1 Konstytucji. Prokurator Generalny nie znajduje uzasadnienia dla wyrażonego przez wnioskodawców poglądu, że rozporządzenia jako akty prawa wspólnotowego mają moc wiążącą w Rzeczypospolitej Polskiej. Rozporządzenia są bowiem wydawane na podstawie ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, a art. 91 ust. 3 Konstytucji wyraźnie stanowi, że w takiej sytuacji prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami. Natomiast określone w polskiej Konstytucji wymogi stanowienia prawa nie odnoszą się do prawa wspólnotowego.

Zdaniem Prokuratora Generalnego postępowanie w zakresie badania niezgodności prawa wspólnotowego z art. 55 ust. 1 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia. Wnioskodawcy nie wskazali, o jakie przepisy prawa wspólnotowego chodzi. Odwołali się tylko do możliwości wystąpienia zdarzenia, w postaci ekstradycji obywatela polskiego. Trybunał Konstytucyjny kontroluje zgodność prawa z Konstytucją, nie ocenia zaś zdarzeń ani możliwości ich wystąpienia.

Zarzut niezgodności art. 308 TWE z art. 79 ust. 1 Konstytucji nie zasługuje na uwzględnienie. Powołany przepis prawa wspólnotowego nie ma charakteru samowykonalnego, co oznacza, że jego stosowanie wymaga wydania przez Radę aktów prawa wtórnego, a – uchwalając takie prawo – Rada musi stanowić jednomyślnie; bez zgody RP taki akt nie może być przyjęty. Trudno zatem zgodzić się – w ocenie Prokuratora Generalnego – z poglądem, że art. 308 TWE może naruszać zakres stosowalności art. 79 ust. 1 Konstytucji. Określenie granic skargi konstytucyjnej należy wyłącznie do polskiego ustrojodawcy, a nie do prawa wspólnotowego. Jeżeli więc uzna on, że po integracji z Unią Europejską ten środek ochrony praw jednostki okaże się niedostatecznie skuteczny, to wyłącznie rzeczą polskiego ustrojodawcy jest nadanie mu stosownego kształtu.

Art. 308 TWE, zdaniem Prokuratora Generalnego nie poddaje się natomiast kontroli w płaszczyźnie zgodności z art. 95 ust. 1 Konstytucji.

Sprzecznosc art. 190 TWE, określającego zasady wyboru do Parlamentu Europejskiego, z art. 101 ust. 1 Konstytucji stanowiącym, że ważność wyborów do Sejmu i Senatu stwierdza Sąd Najwyższy jest nieuzasadniona. Przemawia za tym argumentacja wskazana przez Prokuratora Generalnego w odniesieniu do rozważań dotyczących badania zgodności art. 19 ust. 1 Traktatu z art. 1 i art. 62 ust. 1 Konstytucji oraz art. 202 i art. 203 TWE z art. 2, art. 4 i art. 10 Konstytucji.

W zakresie dotyczącym niezgodności art. 234 TWE z art. 178 ust. 1, art. 188 ust. 1, art. 190 ust. 1 i art. 193 Konstytucji, Prokurator Generalny odwołał się do argumentacji zawartej w swym stanowisku z 25 czerwca 2004 r. Uzupełniająco stwierdził, że nałożenie na sądy polskie obowiązku występowania z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości w sytuacji określonej w art. 234 TWE, a także związanie sądu pytającego i innych sądów orzekających w tej sprawie wyrokiem ETS wydanym w trybie prejudycjalnym, nie narusza zasady niezawisłości sędziów ograniczonej ich podległością tylko Konstytucji oraz ustawom (art. 178 Konstytucji). Właśnie Konstytucja RP, w art. 9, nakazuje przestrzeganie wiążącego ją prawa międzynarodowego. Skoro zaś integracja z Unią Europejską nastąpiła z upoważnienia i w zgodzie z Konstytucją, a istotą integracji jest uznanie zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed prawem krajowym, to nie można upatrywać naruszenia Konstytucji przez to, że prawo wspólnotowe nakłada na sądy krajowe (w określonych sytuacjach) obowiązek kierowania pytań prejudycjalnych.

Powołany przepis prawa wspólnotowego nie jest natomiast niezgodny z art. 188 ust. 1, art. 190 ust. 1 i art. 193 Konstytucji. Art. 234 TWE w żadnym stopniu nie ogranicza kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do badania zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją (art. 188 ust. 1 Konstytucji), nie zmienia charakteru orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, które bez względu na skierowanie pytania prejudycjalnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne (art. 190 ust. 1 Konstytucji).

Wnioskodawcy upatrują kolizji między art. 105 TWE z art. 227 ust. 1 Konstytucji, która wyrażać się ma w uniemożliwieniu NBP ustalania i realizowania polityki pieniężnej oraz ponoszenia odpowiedzialności za wartość polskiego pieniądza, z uwagi na charakter zadań Europejskiego Systemu Banków Centralnych (dalej: ESBC). Powołany przepis wspólnotowy dotyczy polityki pieniężnej Wspólnoty Europejskiej, prowadzonej w ramach Europejskiego Systemu Banków Centralnych, który składa się z Europejskiego Banku Centralnego oraz z krajowych banków centralnych (art. 107 TWE). W celu wykonania zadań powierzanych ESBC, Europejski Bank Centralny uchwała rozporządzenia, które mają zasięg ogólny, wiążą w całości i są bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich (art. 110 ust. 2, zd. 1 i 2 TWE). Dopiero kontrola treści tych rozporządzeń z treścią art. 227 ust. 1 Konstytucji może prowadzić do ustalenia zgodności bądź niezgodności między tymi unormowaniami. Z tego powodu należy uznać, że art. 105 TWE nie poddaje się kontroli z art. 227 ust. 1 Konstytucji.

W zakresie niezgodności Traktatu akcesyjnego z art. 235 Konstytucji Prokurator Generalny podtrzymał zarówno ocenę, jak i uzasadniające ją argumenty, wyrażone uprzednio w swym pisemnym stanowisku z 25 czerwca 2004 r.

4. Minister Spraw Zagranicznych przedstawił stanowisko w dwóch pismach procesowych.

4.1 W piśmie z 30 czerwca 2004 r. dotyczącym wniosku grupy posłów z 19 i 30 kwietnia 2004 r. Marszałek Sejmu stwierdził, że:

- 1) Traktat akcesyjny jest zgodny z art. 8 ust. 1 i art. 90 ust. 1 Konstytucji,
- 2) art. 1 ust. 1 i 3 Traktatu akcesyjnego oraz artykuł 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia są zgodne z preambułą Konstytucji w części dotyczącej suwerenności Narodu Polskiego, a także z art. 8 ust. 1, art. 91 ust. 3, art. 188 oraz art. 235 Konstytucji.

Uzasadnienie stanowiska zostało oparte na następujących argumentach:

1) Wspólnoty kwalifikowane są w teorii prawa międzynarodowego jako „organizacje międzynarodowe o charakterze ponadnarodowym” ze względu na szczególną koncentrację kompetencji oraz możliwość stanowienia aktów prawnych, których postanowienia mogą wywierać skutek bezpośredni (co jednak nie zmienia ich zasadniczego charakteru jako organizacji międzynarodowych). Same traktaty stanowiące Unię oraz wspólnotowe prawo pochodne nie posługują się, wskazywanym przez wnioskodawców, terminem „ponadnarodowość”. Używanie tego terminu stanowi jedynie próbę oddania charakteru funkcjonowania Unii, a nie charakteru prawnego samej struktury. W związku z tym określenie to nie rodzi żadnych skutków prawnych, w tym również dla suwerenności RP. Stwierdzenie wnioskodawców, że organizacja ponadnarodowa ma szerszy zakres przedmiotowy niż organizacja międzynarodowa w rozumieniu art. 90 ust. 1 Konstytucji, stanowi – w ocenie Ministra Spraw Zagranicznych – błędną wykładnię przepisów konstytucyjnych.

2) Zadaniem Unii jest kształtowanie w sposób spójny i solidarny stosunków między państwami członkowskimi oraz między ich narodami (art. 1 zd. 3 TUE). Unia szanuje tożsamość narodową poszczególnych państw członkowskich (art. 6 ust. 3 TUE), Unia opiera się nadto na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawa (art. 6 ust. 1 TUE). Powyższe zasady oraz wartości Unii zostały wyprowadzone ze wspólnych zasad i wartości jej państw członkowskich. Nie są one obce ani tym bardziej sprzeczne z fundamentalnymi zasadami ustrojowymi Rzeczypospolitej Polskiej.

3) Członkostwo Polski w UE wyklucza sprzeczność z preambułą Konstytucji, gdyż przystąpienie do Unii zostało dokonane właśnie w wykonaniu deklaracji preambuły zawierających stwierdzenie o „świadomości potrzeby współpracy ze wszystkimi krajami”. Członkostwo w Unii – będące wyrazem suwerennej decyzji Rzeczypospolitej Polskiej podjętej zgodnie z Konstytucją – stwarza optymalne ramy prawne i polityczne dla realizacji polskich interesów narodowych w nowej rzeczywistości międzynarodowej. Integracja nie uszczupla praw państw członkowskich, lecz poprzez zmianę pozycji państw zwiększa możliwości ich efektywnego wykorzystania, jednocześnie umacniając przy tym status jednostek oraz struktur regionalnych.

4) Użycie przez ustawodawcę w art. 90 ust. 1 Konstytucji wyrażenia „w niektórych sprawach” oznacza, że przekazanie może dotyczyć tylko części spraw, a nie kompetencji organów państwowych we wszystkich sprawach. Konstytucja RP nie wyznacza przedmiotowego zakresu przekazania, tj. nie określa granic przekazania ani też nie wymienia zakresu spraw, które nie mogą być przekazane. Uzasadniona wydaje się interpretacja przywołanej normy konstytucyjnej, u której podstaw leży wykluczenie możliwości takiego przekazania kompetencji władz państwowych, które byłoby sprzeczne z fundamentalnymi zasadami demokratycznego państwa prawa, na których opiera się Rzeczpospolita Polska. W świetle powyższego należy stwierdzić, że zarzut utraty bądź ograniczenia suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej wynikający z postanowienia art. 1 Traktatu akcesyjnego, jest bezpodstawny.

5) Postanowienia Traktatu akcesyjnego, jak również postanowienia traktatów stanowiących UE w świetle Konstytucji mają status prawa traktatowego, który jest określony w art. 91 ust. 2 Konstytucji. Wyrażenie zgody na ratyfikację Traktatu akcesyjnego nastąpiło na podstawie art. 90 ust. 3 Konstytucji, tj. w drodze referendum

ogólnokrajowego, które w sposób szczególny legitymuje wymóg dostosowania polskiego systemu prawnego do prawa wspólnotowego oraz stanowi szczególną podstawę stosowania prawa wspólnotowego w wewnętrznym porządku prawnym.

6) Wspólnotowe prawo wtórne jest prawem stanowionym przez instytucje wspólnotowe. Zatem jego status w polskim porządku prawnym określa art. 91 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym jest ono stosowane bezpośrednio oraz ma pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami. Jednocześnie należy zauważyć, że art. 91 ust. 1 Konstytucji, uzupełniając przepis art. 90 ust. 1, w sposób wyraźny gwarantuje, iż wspólnotowe prawo wtórne stosowane jest w polskim systemie prawnym w sposób bezpośredni. Uzasadnienie stosowania wspólnotowego prawa wtórnego w całym polskim porządku prawnym wynika z zasadniczej decyzji Rzeczypospolitej Polskiej „otwarcia” polskiego prawa wewnętrznego dla aktów prawnych stanowionych przez organizację międzynarodową.

7) Na mocy decyzji Rzeczypospolitej Polskiej (podjętej na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucji) odpowiedniemu dostosowaniu ulegnie również właściwość sądów i trybunałów. Dostosowanie właściwości Trybunału Konstytucyjnego będzie miało odmienny charakter w odniesieniu do wspólnotowego prawa pierwotnego oraz wspólnotowego prawa wtórnego. Wspólnotowe prawo pierwotne należy do materii międzynarodowego prawa traktatowego, a zatem podlega kontroli konstytucyjności na podstawie art. 188 pkt 1 Konstytucji.

8) Wspólnotowe prawo wtórne ma charakter szczególny. Jest ono stosowane w polskim porządku prawnym bezpośrednio. Nie podlega ono bezpośredniej kontroli konstytucyjnej przez Trybunał Konstytucyjny, gdyż wspólnotowe prawo wtórne nie jest umową międzynarodową w rozumieniu art. 188 pkt 1.

Na podstawie powyższych argumentów Minister Spraw Zagranicznych stwierdza, że zarzut dotyczący naruszenia art. 8, art. 91 ust. 3 oraz art. 188 Konstytucji należy uznać za bezzasadny. Natomiast zarzut dotyczący naruszenia art. 235 Konstytucji uznaje za bezpodstawny, gdyż przystąpienie Polski do Unii Europejskiej nie oznacza konieczności zmiany Konstytucji w rozumieniu jej art. 235.

9) Dokonując oceny zgodności art. 234 TWE z Konstytucją należy, zdaniem Ministra Spraw Zagranicznych, zwrócić uwagę na następujące istotne okoliczności:

Przedmiotem orzekania europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w trybie prejudycjalnym (na wniosek sądu krajowego) jest wyłącznie prawo wspólnotowe. Z tego względu orzekanie europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w trybie prejudycjalnym spełnia zasadniczą rolę w działaniu Wspólnoty, gdyż zapewnia jednolitość stosowania prawa wspólnotowego w państwach członkowskich (np. orzeczenie ETS C-27/95 z 15 kwietnia 1997 r. w sprawie Woodspring District Council przeciwko Baleers of Nailsea Ltd).

Wbrew twierdzeniom wnioskodawców europejski Trybunał Sprawiedliwości nie ma uprawnienia i nie bada w trybie prejudycjalnym zgodności prawa krajowego z prawem wspólnotowym (por. np. orzeczenie ETS C-10/97 i C-22/97 z 22 października 1998 r. w sprawie Ministero delle Finanze przeciwko IN. CO. GE. '90 Srl i innym).

Orzekając w tym trybie europejski Trybunał Sprawiedliwości może dostarczyć sądowi krajowemu elementów pozwalających na wnikliwe rozumienie prawa wspólnotowego, które pozwolą temu sądowi na dokonanie oceny takiej zgodności. Dalsze jednak działanie, nakierowane na zagwarantowanie zgodności prawa krajowego z prawem wspólnotowym, należy do kompetencji właściwych narodowych organów krajowych.

Reasumując, Minister Spraw Zagranicznych stwierdza, że postępowanie prejudycjalne z art. 234 TWE nie może być uznane za sprzeczne z Konstytucją.

10) Art. 13 ust. 1 TWE nie ma charakteru samowystającego, tj. nie może być bezpośrednio stosowany w systemach prawnych państw członkowskich, a tym samym

skutkować bezpośrednią sprzecznością z konstytucjami krajowymi. Zaskarżony przepis wymaga wydania przez Radę UE aktów prawa wtórnego, przy czym uchwalając akty prawa wtórnego, Rada UE musi stanowić jednomyślnie. Bez zgody Rzeczypospolitej Polskiej żaden taki akt nie zostanie przyjęty. Zakres działania art. 13 ust. 1 TWE ograniczony jest wyłącznie do zakresu regulacji TWE, gdyż akty prawa wtórnego Rada UE może stanowić wyłącznie w granicach kompetencji tego Traktatu (art. 13 ust. 1 TWE). Reguły działania wspólnego rynku i polityk sektorowych nie zajmują się instytucją małżeństwa.

Niezasadne jest zatem twierdzenie, że art. 13 ust. 1 TWE jest sprzeczny z art. 18 Konstytucji.

11) Art. 31 TUE nie należy do zakresu prawa wspólnotowego, lecz do tzw. obszaru współpracy międzyrządowej, regulowanego wyłącznie przez prawo międzynarodowe. Zobowiązanie w umowie międzynarodowej do „ułatwiania ekstradycji” jest odzwierciedleniem ukształtowanej w polskim porządku prawnym instytucji prawnej znajdującej wyraz także w praktyce. W związku z tym samo określenie „ułatwiania ekstradycji” nie może być traktowane jako sprzeczne z Konstytucją.

W odniesieniu natomiast do „europejskiego nakazu aresztowania” należy zwrócić uwagę na fakt, że jego formę prawną stanowi decyzja ramowa, przyjęta na podstawie art. 34 ust. 2 lit. b TUE. Decyzja ramowa należy do instrumentów III filara UE, a zatem nie ma charakteru aktu prawa wspólnotowego. Decyzja ramowa nie wywołuje skutku bezpośredniego (art. 34 ust. 2 lit. b zd. ostatnie TUE). Jest ona skierowana tylko do państw członkowskich, które realizują w systemie prawa krajowego skutek określony w decyzji ramowej. W związku z tym przedmiotem badania konstytucyjności mogą być wyłącznie odpowiednie akty prawa krajowego określające ten skutek. Kwestia ta nie ma bezpośredniego związku z konstytucyjnością Traktatu akcesyjnego.

12) Minister Spraw Zagranicznych uznaje, że nie istnieje także niebezpieczeństwo wzruszenia przed instytucjami wspólnotowymi uzasadnionego prawem międzynarodowym stanowiska państwa polskiego, które legło u podstaw przejęcia mienia niemieckiego w ramach reparacji od Niemiec jako państwa agresora.

13) W konkluzji Minister Spraw Zagranicznych stwierdza, że wszystkie działania organów państwowych związane z ogłoszeniem Traktatu akcesyjnego w organach promulgacyjnych RP były realizowane zgodnie z prawem.

4.2. W piśmie z 5 kwietnia 2005 r. Minister Spraw Zagranicznych przedstawił stanowisko co do wniosku grupy posłów z 2 września 2004 r., wnosząc o uznanie zgodności Traktatu akcesyjnego z preambułą, art. 1, art. 2, art. 4, art. 5, art. 6, art. 10, art. 13, art. 18, art. 21 ust. 1, art. 23, art. 25 ust. 4, art. 55 ust. 1, art. 62 ust. 1, art. 79 ust. 1, art. 83, art. 87, art. 95, art. 101 ust. 1, art. 178 ust. 1, art. 193, art. 227 ust. 1 Konstytucji.

W zakresie zarzutów dotyczących niezgodności Traktatu akcesyjnego z art. 8 ust. 1, art. 91 ust. 3, art. 188 pkt 1, art. 235 Konstytucji Minister Spraw Zagranicznych podtrzymał stanowisko przedstawione w piśmie z 30 czerwca 2004 r., w związku z wnioskami grup posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej z 19 kwietnia 2004 r. oraz 30 kwietnia 2004 r.

1) Wnioskodawcy podnoszą zarzut, że przekazanie Unii Europejskiej wykonywania niektórych kompetencji organów władzy państwowej stoi w sprzeczności z treścią preambuły Konstytucji. Zarzut ten należy uznać za bezpodstawny ze względu na brak w postanowieniach Traktatu akcesyjnego norm, których skutek prawny w sposób pośredni lub bezpośredni prowadziłby do pozbawienia Rzeczypospolitej takiej możliwości. Bezpodstawny jest również zarzut niezgodności z preambułą prawa wspólnotowo-unijnego wynikającej z orzecznictwa ETS, gdyż w żadnym ze swoich dotychczas wydanych

orzeczeń ETS nie stwierdził braku możliwości suwerennego oraz demokratycznego stanowienia o losie Rzeczypospolitej przez obywateli Polski. Ani normy prawa wspólnotowego, ani orzecznictwo ETS nie ograniczają oraz nie mają negatywnego wpływu na gwarancję praw obywatelskich, do których odwołuje się preambuła Konstytucji. Nienaruszona została również zasada wyrażona w art. 10 Konstytucji. Decyzja o przystąpieniu do Unii Europejskiej została wyrażona w sposób demokratyczny, z zachowaniem właściwych procedur konstytucyjnych określonych w art. 90 Konstytucji. Na mocy zawartego Traktatu, Rzeczpospolita zgodziła się również na formy stanowienia prawa w ramach organizacji międzynarodowej, w odniesieniu do których Rada jako organ najpełniej reprezentujący interesy państw członkowskich posiada w istocie najszerze kompetencje. Ani Wspólnota Europejska, będąca organizacją międzynarodową oraz posiadająca podmiotowość prawną na gruncie prawa międzynarodowego, ani Unia Europejska, która obejmuje Wspólnotę Europejską oraz współpracę państw członkowskich w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (II filar) oraz wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (III filar), nie mogą być utożsamiane z organizacją państwową.

Rozszerzenie zakresu stosowania zasad ustroju państwowego na organizacje międzynarodowe należy uznać za nieuprawnioną oraz wykraczającą poza istniejące normy prawa międzynarodowego analogię państwa do organizacji międzynarodowej. W związku z powyższym twierdzenie wnioskodawców o naruszeniu preambuły Minister Spraw Zagranicznych ocenił jako bezpodstawne.

Nie znajdują również uzasadnienia argumenty dotyczące niezgodności art. 19 TWE z preambułą, art. 1 i art. 62 Konstytucji. Po pierwsze, art. 19 TWE nie pozostaje w sprzeczności z preambułą Konstytucji, gdyż w żaden sposób nie narusza pragnienia ustrojodawcy, by „na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie”. Należy zwrócić uwagę, iż art. 19 TWE nie pozbawia obywateli polskich praw wyborczych, natomiast przewiduje, że w przypadku wyborów na poziomie lokalnym zasadniczym kryterium przyznania praw wyborczych jest kryterium domicylu. Po drugie, art. 19 TWE nie narusza również art. 1 Konstytucji, który wskazuje raczej na charakter państwa polskiego, jako Rzeczypospolitej, tj. stanowiącej dobro wspólne, które jest nadrzędne w stosunku do dobra indywidualnego (w wymiarze państwowym). Po trzecie, art. 19 TWE nie pozostaje w sprzeczności z art. 62 Konstytucji, gdyż przepis ten wskazuje jedynie na fakt, że prawa wyborcze wynikają z samego faktu posiadania obywatelstwa polskiego. Zasadniczy cel art. 19 TWE sprowadza się do włączenia obywateli innych państw członkowskich, mających stałe miejsce zamieszkania w Polsce, do dbania o interes wspólnoty lokalnej.

2) Założenie, że rozszerzenie praw wyborczych na obywateli innych państw członkowskich spowoduje, iż Rzeczpospolita przestanie być „dobrem wspólnym jej obywateli”, jest niesłuszne. Uzyskanie przez wspomniane jednostki niektórych praw wyborczych w żaden sposób nie wpływa na fakt, iż Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym jej obywateli, z czym związane są również prawa i obowiązki jednostki względem państwa.

3) Niewłaściwa jest również teza wnioskodawców zakładająca, że wpływ czynników pozaprawnych na orzecznictwo ETS niweczy zapisaną w art. 2 Konstytucji zasadę państwa prawnego. ETS jest sądem międzynarodowym, którego kompetencje orzecznicze zostały określone w TWE, który wyraźnie wskazuje, iż ETS jest sądem prawa wspólnotowego, orzekającym w ramach wspólnotowego (i częściowo unijnego) porządku prawnego. Działalność orzecznicza, chociaż w wielu miejscach istotnie sporna, pozostaje wciąż w ramach prawa. Ponadto, działalność ETS w żaden sposób nie wpływa na podział władz w ramach poszczególnych państw członkowskich, będąc raczej elementem międzynarodowego niż krajowego porządku prawnego.

4) Nie można zgodzić się z poglądem wnioskodawców, że system stanowienia prawa w ramach Unii Europejskiej pozostaje w sprzeczności z zasadą zwierzchnictwa Narodu, wyrażoną w art. 4 Konstytucji. Problematyka zwierzchności jest bez związku z systemem tworzenia prawa w ramach Unii (stanowiącej porządek międzynarodowy), a ponadto kompetencje organów Unii wynikają z przekazania ich wykonywania przez państwa członkowskie w drodze suwerennej decyzji. Sam fakt stworzenia Unii jest dowodem raczej wykonywania praw suwerennych przez naród, podejmujący decyzję o przystąpieniu, niż ich ograniczania.

5) Brak jest podstaw do uznania, że przez zawarcie Traktatu akcesyjnego Rzeczpospolita nie będzie w stanie realizować jednego ze swych celów, jakim jest strzeżenie niepodległości. Działalność państwa w sferze stosunków międzynarodowych należy do niezbędnych elementów suwerenności politycznej, tj. niepodległości. Ponadto treść przepisu art. 5 należy odczytywać w związku z pozostałymi przepisami Konstytucji, zawierającymi regulacje podstaw ustrojowych niepodległego państwa polskiego. Przepisy te zawierają m.in. możliwość, wyrażoną w art. 90 ust. 1 Konstytucji, przekazania kompetencji władzy państwowej w niektórych sprawach na rzecz organu lub organizacji międzynarodowej.

6) Art. 12 i art. 13 TWE nie pozostają w sprzeczności z art. 6 Konstytucji. Zakaz dyskryminacji jest typowym standardem w prawie międzynarodowym, stosowanym w wielu dziedzinach. Unia Europejska, jako organizacja integracyjna, wprowadza szczególnie wysokie wymogi niedyskryminacji podmiotów z innych państw członkowskich. Nie wpływa to jednak na naruszenie zasad, przewidzianych w Konstytucji.

7) W związku z argumentacją przedstawioną w punkcie 1 należy uznać, że nie zachodzi niezgodność art. 202 oraz art. 203 TWE z art. 10 Konstytucji.

8) Zarzut niezgodności art. 191 TWE z art. 13 Konstytucji należy uznać za bezzasadny. Zaskarżony przepis, wbrew twierdzeniom wnioskodawców, dotyczy partii działających na poziomie europejskim i tylko wobec nich może być stosowany, podczas gdy art. 13 Konstytucji określa zasady odnoszące się do partii działających w Polsce. Ponadto przepisy rozporządzenia Rady i Parlamentu Europejskiego z 4 listopada 2003 r. określają szczegółowe zasady obowiązujące partie polityczne na poziomie europejskim, do których należy m.in. obowiązek przestrzegania w swoim programie i w swoich działaniach zasad, na których opiera się Unia Europejska, mianowicie zasad wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego (art. 3 lit. c rozporządzenia).

9) Art. 13 TWE nie jest niezgodny z postanowieniami art. 18 Konstytucji. Zaskarżony przepis nie ma charakteru samowykonalnego, tj. jego stosowanie jest uzależnione od wydania przez Radę aktów prawa pochodnego. Rada przyjmuje tego rodzaju akty prawne jednomyślnie, a to oznacza, że nie mogą one mogły być podjęte bez zgody Polski. Istotne znaczenie w tej kwestii ma również fakt, że granice przedmiotowe aktów prawnych wydanych na podstawie art. 13 TWE wyznaczone są granicami działania Wspólnoty, które nie obejmują instytucji małżeństwa zdefiniowanej w art. 18 Konstytucji.

10) Traktat akcesyjny nie zawiera regulacji sprzecznych z przepisami prawa polskiego dotyczącymi prawa własności. Prawo wspólnotowe nie ingeruje w systemy prawa własności państw członkowskich (art. 295). Na gruncie obowiązujących wspólnotowych postanowień traktatowych instytucje Wspólnoty oraz Unii nie mają kompetencji do zajmowania się regulacją stosunków własnościowych, będących konsekwencją II wojny światowej, również ze względu na zasadę *lex retro non agit*. W związku z tym należy uznać, że nie istnieje niebezpieczeństwo wzruszenia przed instytucjami wspólnotowymi uzasadnionego prawem międzynarodowym stanowiska państwa polskiego, które legło u podstaw przejęcia bez odszkodowania mienia

poniemieckiego w ramach reparacji od państwa agresora (por. M. Muszyński, *Przejęcie majątków niemieckich przez Polskę po II wojnie światowej. Studium prawnomiędzynarodowe i porównawcze*, Bielsko-Biała 2003, s. 391-392).

Wniosek o zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności art. 17 Karty praw podstawowych z art. 21 ust. 1 Konstytucji należy uznać za niedopuszczalny ze względu na brak waloru prawnego Karty praw podstawowych. Ponieważ Karta jest jedynie deklaracją polityczną, jej postanowienia obligują w sensie politycznym tylko instytucje, nie mając statusu prawa powszechnie obowiązującego.

Bezasadne jest również twierdzenie o sprzeczności z art. 21 ust. 1 Konstytucji z art. 6 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Należy zauważyć, że Rzeczpospolita Polska jest zobowiązana od ponad 10 lat, do przestrzegania oraz stosowania postanowień Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w związku z jej ratyfikacją, niezależnie od członkostwa w Unii Europejskiej.

11) Kolizję norm zawartych w art. 33 TWE z art. 23 Konstytucji należy wykluczyć z uwagi na niepokrywające się ich zakresy przedmiotowe. Art. 33 TWE ustanawia cele wspólnej polityki rolnej Wspólnoty, w szczególności zwiększenie wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego, oraz metody ich realizacji, które w żaden sposób nie są sprzeczne z zasadą ustroju rolnego Polski określonej w art. 23 Konstytucji RP.

12) Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej pozostaje bez wpływu na jej stosunki z Kościołem katolickim, oparte o postanowienia Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską podpisanego w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r. (Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318). Stosunki państw członkowskich UE ze Stolicą Apostolską pozostają poza zakresem regulacji prawa wspólnotowego, zarówno pierwotnym, jak i wtórnym. Nienaruszone pozostają zatem postanowienia art. 25 ust. 4 Konstytucji.

13) Wydawanie rozporządzeń przez instytucje Unii (art. 249 TWE) nie narusza art. 31 Konstytucji RP. Zgodnie bowiem z zasadą kompetencji powierzonych, instytucje Unii podejmują działania tylko w tym zakresie, w jakim zostały wyposażone przez państwa członkowskie w uprawnienia prawodawcze. Prawa i wolności obywatelskie, co do zasady, znajdują się poza sferą regulacji prawa wspólnotowego, w związku z czym ta materia konstytucyjna nie może być normowana w drodze rozporządzenia.

14) Pomimo faktycznie odmiennego rozumienia zakresu prawa do życia art. 6 ust. 2 TUE nie narusza postanowień art. 38 Konstytucji. Wynika to z faktu, iż w przypadku międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka mają one charakter standardów minimalnych, a państwa mogą przewidzieć większą ochronę w swoich porządkach prawnych. Ochrona życia, przysługująca w prawie polskim od momentu poczęcia, jest szersza niż w prawie europejskim, jednakże nie powoduje to sprzeczności między oboma modelami.

15) Zarzut sprzeczności europejskiego nakazu aresztowania z art. 55 ust. 1 Konstytucji nie znajduje uzasadnienia. Przedmiotem badania co do konstytucyjności regulacji wdrażających europejski nakaz aresztowania powinny być odpowiednie akty prawa krajowego, co pozostaje bez związku z konstytucyjnością Traktatu akcesyjnego.

16) Art. 19 ust. 1 TWE nie narusza art. 62 ust. 1 Konstytucji. Według wnioskodawców, na podstawie prawa wspólnotowego prawa obywatelskie, przysługujące, ich zdaniem, wyłącznie obywatelom polskim, zostaną niesłusznie rozciągnięte na obywateli pozostałych państw członkowskich. Jest to założenie błędne, gdyż z art. 62 Konstytucji nie wynika ograniczenie praw wyborczych, lecz raczej ich zagwarantowanie obywatelom polskim z racji posiadania tego obywatelstwa.

17) Jako niezasadny, zdaniem Ministra Spraw Zagranicznych, uznać należy zarzut niezgodności art. 308 TWE z art. 79 ust. 1 Konstytucji. Art. 308 TWE nie może stanowić



podstawy do wykroczenia poza ogólne ramy, stworzone przez Traktat jako całość, a zwłaszcza te postanowienia, które określają zadania i działania Wspólnoty. W związku z powyższym, materia praw obywatelskich pozostaje poza zakresem regulacji Traktatu.

18) Nie znajduje uzasadnienia stwierdzenie sprzeczności art. 249 TWE z art. 83 Konstytucji. Organy Unii zostały wyposażone w uprawnienia prawotwórcze na mocy prawidłowo zawartego Traktatu, w związku z czym, o ile poruszają się w obrębie przyznanych im kompetencji, mają prawo tworzenia aktów prawnych, przewidzianych w art. 249 oraz innych 15 przepisach traktatów. Jednocześnie nie ulega wątpliwości, że rozporządzenia i dyrektywy, będąc prawem tworzoną przez organizację międzynarodową, w rozumieniu art. 91 ust. 3 Konstytucji, stanowią element polskiego porządku prawnego oraz wiążą obywateli polskich.

19) Zarzut o sprzeczności art. 249 TWE z art. 87 Konstytucji jest pozbawiony uzasadnionych podstaw. W procesie stanowienia prawa wspólnotowego uczestniczą w Radzie UE członkowie Rady Ministrów, a w Parlamencie Europejskim przedstawiciele obywateli państw członkowskich, wyłonieni w powszechnych i bezpośrednich wyborach. Ponadto przepisy ustawy z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej zapewniają udział Sejmu i Senatu w zakresie stanowienia prawa Unii Europejskiej, w tym również rozporządzeń wspólnotowych.

20) Nie znajduje uzasadnienia twierdzenie wnioskodawców, że istnienie tzw. kompetencji dorozumianych, na podstawie art. 308 TWE, narusza zasadę wyrażoną w art. 95 Konstytucji. Celem zaskarżonego przepisu nie jest rozszerzanie kompetencji Unii, lecz zapewnienie jej skutecznego działania w tych dziedzinach, w których te kompetencje już posiada. Ponadto, fakt obowiązywania w Polsce prawa, przyjmowanego w ramach organizacji międzynarodowych, w żaden sposób nie wpływa na relacje pomiędzy poszczególnymi organami państwowymi w prawie wewnętrznym.

21) Minister Spraw Zagranicznych nie podziela zarzutu sprzeczności z art. 101 ust.1 Konstytucji art. 190 TWE, przewidującego obowiązek państwa członkowskiego zorganizowania wyborów do Parlamentu Europejskiego, w przypadku gdy żaden przepis UE ani Konstytucja nie określa sposobu przeprowadzania kontroli tychże wyborów. Wymieniony przepis Konstytucji znajduje się w rozdziale IV „Sejm i Senat”, natomiast szczegółowe przepisy dotyczące Sądu Najwyższego są zawarte w odrębnym rozdziale VIII Konstytucji. Zgodnie z art. 183 ust. 2 Sąd Najwyższy, oprócz zasadniczych kompetencji określonych w ust. 1 tego artykułu (sprawowanie nadzoru nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania), wykonuje także inne czynności określone w Konstytucji i ustawach. Kompetencje Sądu Najwyższego w zakresie kontroli wyborów do Parlamentu Europejskiego przewidują przepisy ustawy z 23 stycznia 2004 r. – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego.

22) Art. 234 TWE nie jest niezgodny z art. 178 ust. 1 oraz 193 Konstytucji. Przedmiotem orzekania przez ETS w trybie prejudycjalnym może być wyłącznie prawo wspólnotowe, natomiast Trybunał nie bada w trybie prejudycjalnym samego stosunku prawa krajowego do prawa wspólnotowego. Orzekając w trybie prejudycjalnym ETS może natomiast dostarczyć sądowi krajowemu argumentów prawnych związanych z rozumieniem prawa wspólnotowego, które pozwolą temu sądowi dokonać oceny takiej zgodności. Dalsze działanie, nakierowane na zagwarantowanie zgodności prawa krajowego z prawem wspólnotowym, należy do kompetencji właściwych organów krajowych. W tym kontekście podkreślenia wymaga fakt, że decyzja o „przekazaniu” kompetencji organów władzy państwowej organizacji międzynarodowej, o której mowa w art. 90 Konstytucji RP, może obejmować również obszar władzy sądowniczej. W związku

z tym odpowiednie zobowiązania sądów polskich znajdują tu swoje konstytucyjne uzasadnienie.

23) Za bezpodstawny Minister Spraw Zagranicznych uznaje zarzut niezgodności art. 8, jak i art. 105 TWE z art. 227 Konstytucji. Po pierwsze, należy zwrócić uwagę na rozłączność funkcji wykonywanych przez Narodowy Bank Polski oraz Europejski System Banków Centralnych oraz przez sam Europejski Bank Centralny, odpowiedzialny za realizację polityki pieniężnej na poziomie wspólnotowym. Po drugie, NBP nie pozostaje bez wpływu na kształtowanie europejskiej polityki pieniężnej, stanowiąc niewątpliwie element ESBC.

24) Ze względu na bezpodstawność i niesłuszność wszystkich zarzutów przedstawionych we wniosku, za taki również należy uznać zarzut niezgodności Traktatu o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej z całą Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.

5. Marszałek Sejmu przedstawił stanowisko Sejmu w piśmie z 28 kwietnia 2005 r. odnoszącym się łącznie do trzech wniesionych wniosków.

1) W piśmie tym Marszałek Sejmu stwierdził, że Traktat akcesyjny nie jest umową międzynarodową, o której mowa w art. 27 pkt 6 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, i w związku z tym Sejm nie powinien być uczestnikiem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w niniejszej sprawie.

W związku z tym poglądem, wezwanie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego do zajęcia stanowiska w sprawie Marszałek Sejmu potraktował jako zaproszenie do wyrażenia opinii ze względu na jej doniosłość ustrojową.

2) Marszałek Sejmu, dzieląc stanowiska przedstawione przez pozostałych uczestników postępowania, tj. Ministra Spraw Zagranicznych i Prokuratora Generalnego, ograniczył swoje uwagi do niektórych szczególnie istotnych zagadnień.

Wykazaniu „niekonstytucyjności akcesji jako takiej” (wniosek z 30 kwietnia 2004 r.) służy zabieg polegający na zakwalifikowaniu Unii Europejskiej oraz Wspólnot jako struktur nie międzynarodowych, lecz „ponadnarodowych”, przy odpowiedniej etymologicznej interpretacji tego pojęcia i przy uznaniu, że przekreśla to automatycznie „suwerenność Narodu Polskiego”. Użycie takiego sformułowania, niebędącego nadto terminem języka prawnego, pozwala przedstawić Unię Europejską oraz Wspólnoty jako „struktury wrogie i obce, których istotą jest przejmowanie kolejno, docelowo i nieodwracalnie suwerennych praw narodów”.

3) Do oceny Traktatu akcesyjnego z punktu widzenia zgodności z postanowieniami Konstytucji istotne znaczenie ma tryb zawarcia tego Traktatu oraz wyrażenia zgody na jego ratyfikację. Zgodnie z art. 146 ust. 4 pkt 10 Konstytucji, po długim okresie negocjacji Traktat został podpisany 16 kwietnia 2003 r. w Atenach przez przedstawicieli rządu, a następnie ratyfikowany w drodze referendum ogólnokrajowego. Spełnione zatem zostały wszystkie przesłanki wynikające z preambuły Konstytucji mówiącej o „suwerennym i demokratycznym stanowieniu o losie Ojczyzny”.

4) We wniosku z 2 września 2004 r. naruszenie zasady suwerenności Narodu sprowadzone zostało do kwestii „stanowienia prawa”. Zarzut sformułowany w tym kontekście wskazuje na ukształtowaną w orzecznictwie ETS zasadę prymatu prawa wspólnotowego nad prawem krajowym oraz jego bezpośredniej stosowalności w wewnętrznym porządku prawnym państw członkowskich. Odzwierciedleniem tej zasady w prawie pierwotnym okazał się powołany przez wnioskodawców Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Marszałek Sejmu uznaje jednak, że zarzut oparty na tak wątpliwym podstawie nie stwarza możliwości jego badania przez Trybunał Konstytucyjny, z uwagi na doniosłą i skomplikowaną materię.

5) Sprzeczność art. 202 TWE z art. 4 i art. 10 Konstytucji daje się, zdaniem Marszałka Sejmu, dość prosto wyjaśnić. Zasada podziału władz oraz zasada zwierzchnictwa Narodu ukształtowały się historycznie jako fundamentalne, demokratyczne zasady ustroju państwa. Na takich zasadach nie jest natomiast zbudowana organizacja międzynarodowa.

6) Badanie zgodności art. 19 ust. 1 TWE z preambułą, art. 1 i art. 62 Konstytucji, z uwagi na nieadekwatność pierwszego i drugiego wzorca, Marszałek Sejmu ogranicza do art. 62 Konstytucji. W odniesieniu do wyborów samorządowych Marszałek Sejmu powołuje art. 16 Konstytucji, jako *lex specialis*. W wyborach tych istotnym elementem obok kryterium obywatelstwa, czy wieku jest stała więź z danym terenem, wyznaczona miejscem zamieszkania. Łączy się to bowiem z wypełnianiem obowiązków i posiadaniem odpowiednich uprawnień członka danej wspólnoty. Marszałek Sejmu przypomina również o obowiązującej w tym zakresie zasadzie wzajemności.

7) Stosunek wtórnego prawa europejskiego, a w szczególności orzecznictwa ETS do art. 8 ust. 1 Konstytucji nie może być, zdaniem Marszałka Sejmu, przedmiotem orzekania w omawianej sprawie. Czynnikiem przesądzającym jest to, że chodzi tutaj o normę sformułowaną w orzecznictwie ETS.

8) W świetle przedstawionej przez wnioskodawców argumentacji dotyczącej niezgodności Traktatu akcesyjnego i wiążących się z nim aktów prawa pierwotnego prawa wspólnotowego, jak również po analizie stanowisk uczestników postępowania MSZ i Prokuratora Generalnego, Marszałek Sejmu uznaje, że zarzuty wnioskodawców w tym zakresie nie znajdują uzasadnienia.

9) Analogicznie Marszałek ocenił zarzut naruszenia przez ratyfikację Traktatu akcesyjnego art. 235 Konstytucji.

10) W konkluzji Marszałek wyraża opinię, że zarzuty podniesione we wnioskach skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego są chybione lub nieuzasadnione.

## II

W rozprawie, która odbyła się 4 maja 2005 r., uczestniczyli umocowani przedstawiciele grup posłów, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Ministra Spraw Zagranicznych oraz osobiście Prokurator Generalny.

Przedstawiciel Sejmu nie stawiał się na rozprawę.

Poseł M. Kotlinowski rozszerzył zakres przedmiotowy wniosku z 30 kwietnia 2004 r., przez wskazanie art. 4 ust. 1 Konstytucji jako dodatkowego wzorca badania art. 1 ust. 1 i 3 Traktatu akcesyjnego i art. 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia.

Poseł A. Macierewicz w wystąpieniu na rozprawie wskazał uzupełniająco, że zawarte we wniosku z 2 września 2004 r., stwierdzenie: „Wraz z implementacją w Polsce przepisów wynikających z europejskiego nakazu aresztowania pojawiła się możliwość ekstradycji obywatela polskiego do państwa członkowskiego UE, co jest niezgodne z przepisem art. 55 ust. 1 Konstytucji, który zakazuje ekstradycji obywatela polskiego”, dotyczy implementacji decyzji ramowej Rady 2002/589 WSiSW z 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi. Zdaniem posła, nie jest właściwe porównywanie decyzji ramowej do dyrektywy, co czyni się w aspekcie podobnych skutków. Dyrektywa jest aktem ponadnarodowym, a decyzja ramowa jest umową międzypaństwową. Tak więc, decyzja ramowa, będąc uproszczoną umową międzynarodową, zgodnie z dyspozycją art. 188 pkt 1 Konstytucji, podlega rozpoznaniu przez Trybunał Konstytucyjny, podobnie jak wszystkie inne umowy międzynarodowe, bez względu na sposób ich zawarcia i ogłoszenia.

Przedstawiciel Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej podtrzymał stanowisko wyrażone na piśmie i wniósł o uwzględnienie wniosków końcowych, a zatem o uznanie, że Traktat akcesyjny, Akt dotyczący warunków przystąpienia oraz Akt końcowy, a także art. 234 TWE są zgodne z Konstytucją. Przedstawiciel Prezydenta RP podtrzymał także stanowisko co do umorzenia postępowania w zakresie zarzutu sprzeczności art. 17 Karty praw podstawowych z art. 21 Konstytucji w odniesieniu do Traktatu akcesyjnego oraz Aktu końcowego w kontekście sprzeczności z art. 55 Konstytucji, a także umorzenia w zakresie sprzeczności Traktatu akcesyjnego, Aktu dotyczącego warunków przystąpienia i Aktu końcowego z Konstytucją w całości. Podstawą umorzenia postępowania w tym zakresie, według Prezydenta RP, jest art. 39 w związku z art. 32 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, zgodnie z którym zarzuty podnoszone przed Trybunałem Konstytucyjnym powinny być skonkretyzowane i uzasadnione. A zatem, wniosek o umorzenie nie dotyczy zakresu kognicji Trybunału Konstytucyjnego co do orzekania o zgodności dyrektywy z Konstytucją, ale łączy się z zarzutem braku uzasadnienia oraz niewskazania przepisów prawa traktatowego, które miałyby być sprzeczne z Konstytucją.

Zarówno Prokurator Generalny, jak i przedstawiciel Ministra Spraw Zagranicznych poparli stanowiska wyrażone w pismach procesowych złożonych w sprawie.

Zamykając rozprawę, przewodniczący składu orzekającego poinformował, że ogłoszenie wyroku nastąpi 11 maja 2005 r.

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

#### 1. Przedmiot i zakres kontroli konstytucyjności

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

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

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

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

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

Przyznana Trybunałowi Konstytucyjnemu w art. 188 pkt 1 Konstytucji właściwość do orzekania w sprawach „zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją” nie różnicuje wskazanych uprawnień Trybunału w zależności od trybu wyrażania zgody na ratyfikację. W tym zakresie należy zgodzić się ze stanowiskiem przedstawionym przez Prezydenta Rzeczypospolitej (z 30 marca 2005 r.). Znajduje ono nadto wsparcie w piśmiennictwie (por. M. Masternak-Kubiak, *Umowa międzynarodowa w prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1997, s. 172-194; M. Jabłoński, *Konstytucyjnoprawne aspekty przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej*, [w:] „Humanistyczne Zeszyty Naukowe” nr 5(13)/1998, s. 14).

**1.3.** Trybunał Konstytucyjny pozostaje zatem właściwy do badania konstytucyjności umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w drodze referendum ogólnokrajowego. Artykuł 188 pkt 1 Konstytucji ani inny przepis nie wyłącza bowiem tego typu umów z zakresu kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Dotyczy to również unormowań poddanych kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie.

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

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

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

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

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

**1.5.** Kognicja Trybunału, określona przez art. 188 Konstytucji RP, objęła w rozpatrywanej sprawie badanie konstytucyjności Traktatu akcesyjnego (oraz Aktów

stanowiących jego integralne elementy), ratyfikowanego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z upoważnienia wyrażonego przez Naród w referendum przeprowadzonym 7-8 czerwca 2003 r.

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

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

Zastrzeżenia wnioskodawców sprowadzają się do dwóch zasadniczych twierdzeń:

a) że Konstytucja nie zezwala na przystąpienie do systemu prawnego Unii Europejskiej, zakładającego pierwszeństwo prawa wspólnotowego przed prawem polskim; prowadzi to bowiem – jak twierdzą wnioskodawcy – do naruszenia konstytucyjnej zasady, wyrażonej w art. 8 ust. 1, zgodnie z którą „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”;

b) że szereg postanowień Konstytucji, w tym dotyczących własności, rodziny, rodzinnego gospodarstwa rolnego, nie da się pogodzić z regułami wynikającymi, wedle twierdzeń wnioskodawców, ze wspólnotowego prawa pierwotnego bądź wtórnego.

W tej sytuacji udzielenia odpowiedzi wymagają dwa zespoły problemów:

– czy system prawny Unii Europejskiej ma zakotwiczenie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

– czy zarzuty dotyczące poszczególnych unormowań wspólnotowych uzasadniają ich sprzeczność z polską Konstytucją, a nadto czy uzasadnienie wniosków zostało oparte na właściwych przesłankach i należycie uargumentowane.

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

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

**2.2.** Prawną konsekwencją art. 9 Konstytucji jest konstytucyjne założenie, iż na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, obok norm (przepisów) stanowionych przez krajowego legislatora, obowiązują uregulowania (przepisy) kreowane poza systemem krajowych (polskich) organów prawodawczych. Ustrojodawca konstytucyjny świadomie więc przyjął, że system prawa obowiązujący na terytorium Rzeczypospolitej mieć będzie charakter wieloskładnikowy. Obok aktów prawnych, stanowionych przez krajowe (polskie) organy prawodawcze, w Polsce obowiązują i są stosowane także akty prawa

międzynarodowego (zob. A. Wasilkowski, *Prawo krajowe – prawo wspólnotowe – prawo międzynarodowe. Zagadnienia wstępne*, [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, Warszawa 1997, s. 15).

Prawo wspólnotowe nie jest przy tym prawem w pełni zewnętrznym w stosunku do państwa polskiego. W części stanowiącej prawo traktatowe, powstaje ono przez akceptowanie traktatów zawartych przez wszystkie państwa członkowskie (w tym: Rzeczpospolitą Polską). W części zaś stanowiącej wspólnotowe prawo stanowione (pochodne), kreowane jest ono przy udziale przedstawicieli rządów państw członkowskich (w tym: Polski) – w Radzie Unii Europejskiej oraz przedstawicieli obywateli europejskich (w tym: obywateli polskich) – w Parlamencie Europejskim. Na terenie Polski współobowiązują więc podsystemy regulacji prawnych, pochodzące z różnych centrów prawodawczych. Winny one koegzystować na zasadzie obopólnie przyjaznej wykładni i kooperatywnego współstosowania. Okoliczność ta w innej perspektywie ukazuje potencjalną kolizję norm oraz pierwszeństwo jednego z wyróżnionych podsystemów.

Założenie wieloskładnikowej struktury systemu prawa obowiązującego w Polsce ma charakter generalny. Zostało ono przyjęte w okresie wyprzedzającym o kilka lat akcesję do Wspólnot i Unii Europejskiej. Nie można więc twierdzić, iż jest to uregulowanie epizodyczne, ukształtowane tylko w związku i na użytek przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Wspólnot i Unii Europejskiej.

Konstytucja, w następstwie regulacji zawartych w art. 9, art. 87 ust. 1 oraz w art. 90-91, uznaje tę wieloskładnikową strukturę unormowań obowiązujących na terytorium RP i przewiduje szczególny tryb jej wprowadzania. Tryb ten wykazuje pokrewieństwo z trybem zmiany Konstytucji.

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

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

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

**3.2.** Polski ustrojodawca konstytucyjny stoi na gruncie jednolitości systemu prawnego bez względu na to, czy składające się na ten system akty prawne stanowią efekt

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

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

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

**3.3.** W obu wskazanych tu procedurach wymogi uzyskania upoważnienia są istotnie wyższe i trudniejsze do spełnienia, niż przy ratyfikacji innych umów. Wymagają one zgodnej aprobaty kwalifikowanej większości (na poziomie – co najmniej – 2/3) składu ogólnokrajowych organów przedstawicielskich: Sejmu i Senatu RP, reprezentujących Naród – suwerena, bądź też – alternatywnie – uzyskania aprobaty samego suwerena, wyrażonej w drodze ogólnokrajowego referendum upoważniającego.

Polski ustrojodawca konstytucyjny, świadomy znaczenia umów o przekazaniu wykonywania kompetencji organów władzy publicznej „w niektórych sprawach” organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu (znaczenie to podkreślają w godnej uznania trosce o suwerenność państwową także wnioskodawcy), wprowadza więc istotne zabezpieczenia przed zbyt łatwym bądź niewystarczająco legitymowanym przekazaniem kompetencji poza system organów władzy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej. Zabezpieczenia te dotyczą wszystkich przypadków przekazywania kompetencji organom Wspólnot i Unii Europejskiej.

#### **4. Zakres przekazania kompetencji organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu**

**4.1.** Przekazanie kompetencji „w niektórych sprawach” rozumiane musi być zarówno jako zakaz przekazania ogółu kompetencji danego organu, przekazania kompetencji w całości spraw w danej dziedzinie, jak i jako zakaz przekazania kompetencji co do istoty spraw określających gestię danego organu władzy państwowej. Konieczne jest więc tak precyzyjne określenie dziedzin, jak i wskazanie zakresu kompetencji obejmowanych przekazaniem. Brak jest podstaw do założenia, zgodnie z którym dla dochowania tego wymogu wystarczyłoby zachowanie w kilku sprawach, choćby dla pozoru, kompetencji w gestii organów konstytucyjnych. Idące w tym kierunku obawy wnioskodawców, wyrażane na rozprawie, nie znajdują uzasadnienia. Działania, w wyniku których przeniesienie kompetencji podważałoby sens istnienia bądź funkcjonowania któregośkolwiek z organów Rzeczypospolitej, pozostawałyby nadto w wyraźnej kolizji z art. 8 ust. 1 Konstytucji.



**4.2.** Zagwarantowane w art. 91 ust. 2 Konstytucji pierwszeństwo stosowania umów międzynarodowych, ratyfikowanych na podstawie upoważnienia ustawowego lub podjętego w trybie ogólnokrajowego referendum upoważniającego (zgodnie z art. 90 ust. 3), w tym: umów o przekazaniu kompetencji „w niektórych sprawach” – przed postanowieniami ustaw niedających się współstosować – nie prowadzi wprost (i to w żadnym zakresie) do uznania analogicznego pierwszeństwa tychże umów przed postanowieniami Konstytucji. Konstytucja pozostaje zatem – z racji swej szczególnej mocy – „prawem najwyższym Rzeczypospolitej Polskiej” w stosunku do wszystkich wiążących Rzeczypospolitą Polską umów międzynarodowych. Dotyczy to także ratyfikowanych umów międzynarodowych o przekazaniu kompetencji „w niektórych sprawach”. Z racji wynikającej z art. 8 ust. 1 Konstytucji nadrzędności mocy prawnej korzysta ona na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z pierwszeństwa obowiązywania i stosowania.

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

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

Akceptując w referendum obowiązującą Konstytucję, sam Naród przesądził, iż godzi się także z możliwością związania Rzeczypospolitej prawem stanowionym przez organizację międzynarodową lub organ międzynarodowy, a zatem prawem innym niż traktatowe. Odbywa się to w granicach przewidzianych przez ratyfikowane umowy międzynarodowe. Co więcej, w referendum tym Naród wyraził nadto zgodę, że prawo to będzie obowiązywać bezpośrednio na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z pierwszeństwem przed ustawami w razie wystąpienia kolizji.

**4.5.** Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że ani art. 90 ust. 1, ani też art. 91 ust. 3 nie mogą stanowić podstawy do przekazania organizacji międzynarodowej (czy też jej organowi) upoważnienia do stanowienia aktów prawnych lub podejmowania decyzji, które byłyby sprzeczne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. W szczególności wskazane tu unormowania nie mogą posłużyć do przekazania kompetencji w zakresie, który powodowałby, iż Rzeczpospolita Polska nie może funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne. W tej kwestii pogląd Trybunału Konstytucyjnego pozostaje zbieżny, co do zasady, ze stanowiskiem Federalnego Sądu Konstytucyjnego Niemiec (por. wyrok z 12 października

1993 r. w sprawie 2BvR 2134, 2159/92 Maastricht) oraz Sądu Najwyższego Królestwa Danii (por. wyrok z 6 kwietnia 1998 r. w sprawie I 361/1997 Carlsen przeciwko premierowi Danii).

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

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

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

## **5. Cechy Traktatu akcesyjnego**

**5.1.** Traktat akcesyjny w porównaniu z klasycznymi umowami międzynarodowymi wykazuje pewne swoistości. O ile te umowy zakładały przewidywalność elementów przyszłego funkcjonowania już w momencie zawierania umowy, to system Unii Europejskiej ma charakter dynamiczny. Przewiduje on możliwość zmian treści prawa w porównaniu ze stanem w momencie akcesji. Przewiduje też możliwość ewolucji zasad i zakresu funkcjonowania Unii. W momencie akcesji nie występuje zatem całkowita pewność co do wszystkich elementów dalszego rozwoju. Zarazem jednak kompetencje przekazane przez państwa członkowskie zapewniają wpływ tychże państw na podejmowane działania i decyzje całego systemu. Jest to istotna gwarancja jego prawidłowości i akceptowalności. Decyzja o objęciu przez Unię nowego obszaru działania, w celu osiągnięcia jednego z celów wspólnoty, wymaga wszakże jednomyślności państw członkowskich w rozstrzyganej sprawie (art. 308 TWE). Gwarantuje to, że zmiany w rozważanym zakresie nie będą mogły nastąpić mimo sprzeciwu któregośkolwiek z państw.

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

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

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

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

**6.2.** Konsekwencją wspólną dla wszystkich państw członkowskich aksjologii systemów prawnych jest to, że prawa podstawowe zagwarantowane w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich tworzą zasady ogólne prawa wspólnotowego (art. 6 ust. 2 TUE). Prawo wspólnotowe nie powstaje więc w abstrakcyjnej oraz wolnej od wpływu państw członkowskich i ich społeczności przestrzeni europejskiej. Nie jest tworzone w sposób arbitralny przez instytucje europejskie. Stanowi natomiast efekt wspólnych działań państw członkowskich.

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

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

W takiej sytuacji do polskiego ustawodawcy należałoby podjęcie decyzji albo o zmianie Konstytucji, albo o spowodowaniu zmian w regulacjach wspólnotowych, albo – ostatecznie – decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej. Decyzję tę winien podjąć suweren, którym jest Naród Polski, lub organ władzy państwowej, który w zgodzie z Konstytucją może Naród reprezentować.

Normy Konstytucji w dziedzinie praw i wolności jednostki wyznaczają minimalny i nieprzekraczalny próg, który nie może ulec obniżeniu ani zakwestionowaniu na skutek wprowadzenia regulacji wspólnotowych. Konstytucja pełni w tym zakresie swą rolę gwarancyjną, z punktu widzenia ochrony praw i wolności w niej wyraźnie określonych, i

to w stosunku do wszystkich podmiotów czynnych w sferze jej stosowania. Wykładnia „przyjazna dla prawa europejskiego” ma swoje granice. W żadnej sytuacji nie może ona prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych, realizowanych przez Konstytucję. Trybunał Konstytucyjny nie uznaje więc możliwości zakwestionowania mocy obowiązującej normy konstytucyjnej przez sam fakt wprowadzenia do systemu prawa europejskiego sprzecznej z nią regulacji wspólnotowej.

**6.5.** Z tekstu preambuły do Konstytucji nie można wyprowadzić norm prawnych w znaczeniu ścisłym. Niemniej dostarcza ona opartych na autentycznej wypowiedzi ustrojodawcy wskazówek co do zgodnych z jego intencjami kierunków interpretacji przepisów części normatywnej Konstytucji. Takie oddziaływanie przypisać też należy preambule w zakresie wskazanych przez wnioskodawców wzorców kontroli konstytucyjnej, a zwłaszcza – unormowań art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 3 Konstytucji. Dotyczy to konstytucyjnej (a więc – prawnej) powinności wykazania, przy ich stosowaniu, troski o suwerenne i demokratyczne stanowienie o bycie i przyszłości Rzeczypospolitej oraz zagwarantowanie praw obywatelskich, a także sprawność i rzetelność instytucji publicznych.

## **7. Znaczenie Konstytucji RP w obowiązującym po akcesji porządku normatywnym**

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

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

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

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

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

Taki stan rzeczy jest uzasadniany celami integracji europejskiej oraz potrzebami tworzenia wspólnej europejskiej przestrzeni prawnej. Zasada ta stanowi niewątpliwie wyraz dążeń do zagwarantowania jednolitego stosowania i egzekucji prawa europejskiego.

Nie ona jednak – na zasadzie wyłączności – determinuje ostateczne decyzje podejmowane przez suwerenne państwa członkowskie w warunkach hipotetycznej kolizji pomiędzy wspólnotowym porządkiem prawnym a regulacją konstytucyjną. W polskim systemie prawnym decyzje tego typu winny być podejmowane zawsze z uwzględnieniem treści art. 8 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z art. 8 ust. 1 Konstytucji pozostaje ona najwyższym prawem Rzeczypospolitej.

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

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

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

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

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

**8.4.** Zarówno tryb przekazania, jak i przedmiot przekazania zachowuje cechę pozostawania „w zgodzie z Konstytucją” (traktowaną integralnie, wraz z preambułą) jako „najwyższym prawem Rzeczypospolitej”. Ewentualna zmiana trybu oraz przedmiotu przekazania (kompetencji przekazywanych) wymaga przestrzegania rygorów zmiany Konstytucji określonych w art. 235 tego aktu, tj. respektowania unormowań Konstytucji jako „prawa najwyższego Rzeczypospolitej”. Zasadnicze znaczenie, z punktu widzenia suwerenności oraz ochrony innych wartości konstytucyjnych, ma ograniczenie możliwości przekazania kompetencji do „niektórych spraw” (a zatem bez naruszenia „rdzenia” uprawnień, umożliwiającego – w zgodzie z preambułą – suwerenne i demokratyczne stanowienie o losie Rzeczypospolitej).

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

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

Dlatego też teza zawarta we wniosku złożonym 19 kwietnia 2004 r. o „włączeniu państwa i narodu polskiego w system organizacji ponadnarodowej, jaką jest Unia Europejska”, oparta jest na niemającym dostatecznych przesłanek prawnych rozróżnieniu organizacji „ponadnarodowych” i „międzynarodowych”. Nie znajduje ono oparcia ani w prawie międzynarodowym, ani też w postanowieniach Traktatu akcesyjnego i Aktu dotyczącego warunków przystąpienia. Na marginesie odnotować należy, iż w doktrynie prawa międzynarodowego publicznego i w orzecznictwie prawnomiędzynarodowym podmiotowość prawnomiędzynarodową przypisuje się Wspólnotom Europejskim. Podmiotowość Unii Europejskiej nie jest, jak dotychczas, w pełni i we wszystkich aspektach ostatecznie ukształtowana.

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

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

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

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

**9.3.** Z tego powodu Trybunał Konstytucyjny, doceniając w pełni znaczenie Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i jego orzecznictwa w praktyce funkcjonowania Wspólnot i Unii Europejskiej, nie może odnieść się orzeczniczo do wypowiedzi ETS zawartych w orzeczeniach (selektywnie) przytoczonych przez autorów wniosku złożonego 19 kwietnia 2004 r. (s. 3) oraz wniosku złożonego 30 kwietnia 2004 r. (s. 1-2), jak też do podniesionych (na s. 4 pierwszego wniosku i na s. 2 drugiego ze wskazanych wniosków) zarzutów niekoherencji wypowiedzi orzeczniczych ETS i art. 8 ust. 1 oraz art. 91 ust. 3 Konstytucji.

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

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

**10.2.** Trybunał Konstytucyjny zwraca przede wszystkim uwagę, iż dotyczące pytań prejudycjalnych unormowanie art. 234 TWE ma zastosowanie tylko wówczas, gdy z

uregulowań konstytucyjnych lub z ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych wynika powinność stosowania przez sądy lub trybunały RP aktów (przepisów) prawa wspólnotowego. Zakres stosowania prawa wspólnotowego przez organy Rzeczypospolitej Polskiej, w tym: sądy i trybunały, zdeterminowany został przez zasięg przekazania kompetencji w oparciu o uregulowania konstytucyjne art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 3.

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

Państwa członkowskie zachowują prawo do oceny, czy prawodawcze organy wspólnotowe (unijne), wydając określony akt (przepis prawa), działały w ramach kompetencji przekazanych i czy wykonywały swe uprawnienia zgodnie z zasadami subsydiarności i proporcjonalności. Przekroczenie tych ram powoduje, że wydane poza nimi akty (przepisy) nie są objęte zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego (por. W. Czapliński, *Członkostwo w Unii Europejskiej a suwerenność państwowa*, [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, red. E. Popławska, Warszawa 2000, s. 131 i n.; S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2002, s. 236).

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

Ponadto mimo traktatowej powinności skierowania przez sąd (lub trybunał) pytania prejudycjalnego do ETS (lub Sądu Pierwszej Instancji), o skierowaniu konkretnego pytania decyduje tenże niezawisły sąd lub trybunał. Czyni tak, jeśli sam (będąc organem niezależnym i funkcjonującym zgodnie z konstytucyjną zasadą niezawisłości) poweźmie wątpliwości co do ważności lub wykładni aktu wspólnotowego. Powinność zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym stanowi prawną konsekwencję przyjętych suwerennie zobowiązań międzynarodowych (wspólnotowych) państwa polskiego jako państwa członkowskiego Wspólnot i Unii Europejskiej. Skoro powinność ta zdeterminowana została przez uregulowania, których konstytucyjności wnioskodawcy nie kwestionują, to logicznym następstwem tych okoliczności jest, że prawo, które ma być zastosowane i



którego dotyczy pytanie prejudycjalne w ramach regulacji kwestionowanego art. 234 TWE, pozostaje w całości prawem o genezie wspólnotowej. Ratyfikując Traktat akcesyjny oraz Akt dotyczący warunków przystąpienia, Rzeczpospolita Polska zaaprobowwała podział funkcji w ramach systemu organów Wspólnot i Unii Europejskiej. Elementem tego podziału pozostaje przypisanie interpretacji prawa wspólnotowego i troski o jej jednolitość Trybunałowi Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich.

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

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

Nie występuje, w szczególności, funkcjonalna przeszkoda do wyrokowania „w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej”. Ponadto zastosowanie przy rozstrzyganiu (w konkretnej sprawie, której dotyczyło pytanie prejudycjalne) prawa wspólnotowego (w interpretacji ETS) stanowi konsekwencję uprzednio podjętej, suwerennej decyzji Rzeczypospolitej Polskiej o przystąpieniu do Wspólnot i UE.

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

## **11. Pytania prejudycjalne a kognicja polskiego Trybunału Konstytucyjnego**

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

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

**11.2.** W odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 234 TWE z art. 178 ust. 1 oraz art. 195 ust. 1 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że w przypadku pytań prejudycjalnych sądów ostatniej instancji lub trybunałów prawa krajowego (na podstawie art. 234 TWE) chodzi o przewidziane prawem stosowanie przez sądy i trybunały krajowe

prawa wspólnotowego. Skoro powinność zastosowania prawa wspólnotowego wynika – na podstawie upoważnień konstytucyjnych – ze zgodnych z Konstytucją ratyfikowanych umów międzynarodowych, stanowiących dla Rzeczypospolitej Polskiej wiążące prawo międzynarodowe (art. 9 Konstytucji), trudno byłoby przyjąć, iż związanie niezawisłych sędziów (art. 178 ust. 1) czy sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 195 ust. 1) unormowaniami Konstytucji nie obejmuje konstytucyjnie przewidzianej powinności zastosowania prawa wspólnotowego wiążącego Rzeczpospolitą. Powinność taka jest prawnym następstwem ratyfikowania w zgodzie z Konstytucją (i na jej podstawie) umów międzynarodowych, zawartych z państwami Wspólnot i Unii Europejskiej. Elementem tychże umów pozostaje kwestionowany art. 234 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz kompetencja Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich do udzielania odpowiedzi na pytania prejudycjalne i – szerzej – dokonywania wiążącej wykładni aktów prawa wspólnotowego.

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

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

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

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

nieadekwatne i orzeka, że art. 234 TWE nie jest niezgodny z art. 188 pkt 1 w związku z art. 190 ust. 1 Konstytucji.

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

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

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

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

## **13. Wybory do Parlamentu Europejskiego a Konstytucja RP**

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

Polski ustrojodawca konstytucyjny może suwerennie regulować proces wyborów do organów władzy państwowej oraz organów wybieralnych samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej. Nie jest natomiast funkcją polskiej Konstytucji normowanie wyboru organów Wspólnot i Unii Europejskiej. Stanowi ono materię umów międzynarodowych konstytuujących Wspólnotę i Unię Europejską, ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską. Z tego też powodu uregulowań dotyczących kontroli ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego należy poszukiwać w traktatach międzynarodowych, konstytuujących Wspólnotę Europejską i Unię Europejską. Nie stoi to na przeszkodzie stosownemu uregulowaniu w Rzeczypospolitej Polskiej – w drodze ustawy zwykłej – samego przebiegu wyborów do Parlamentu Europejskiego, odbywanych na terytorium Rzeczypospolitej. Unormowanie to musi więc uwzględnić zasadę traktatową (jako konsekwencję jednolitego obywatelstwa Unii Europejskiej), że czynne oraz bierne

prawo wyborcze do tegoż Parlamentu na terytoriach wszystkich państw członkowskich służy wszystkim obywatelom europejskim (nie zaś tylko obywatelom „krajowym”). Nadto wskazana tu regulacja ustawowa winna „uwzględniać konstytucyjną zasadę przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami”. Zasady te są sformułowane w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i odpowiadają idei „współpracy ze wszystkimi krajami”, ujętej w preambule do Konstytucji (por.: wyrok TK z 27 maja 2003 r., sygn. K 11/03, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 43; K. Działocha, *Podstawy prounijnej wykładni Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” nr 11/2004, s. 32).

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

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

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

**14.1.** We wniosku z 2 września 2004 r. podniesiony został zarzut sprzeczności art. 202 i art. 203 TWE z art. 4, art. 5 oraz art. 10 Konstytucji. Wskazane tu unormowania traktatowe mają charakter kompetencyjno-ustrojowy. Przekazują podstawowe kompetencje do stanowienia wiążących aktów prawa wspólnotowego (unijnego) Radzie, w której składzie i w procesie podejmowania decyzji (w tym: stanowienia aktów prawa wspólnotowego) uczestniczą uprawnieni przedstawiciele rządów państw członkowskich. Takie rozwiązanie ustrojowe wnioskodawcy uznają za uszczuplające kompetencje polskiego parlamentu (Sejmu i Senatu), nadto – niedemokratyczne i „prowadzące do despotyzmu UE i jedynowładztwa Rady”. W płaszczyźnie prawnej zarzucają nadto art. 202 i art. 203 TWE kolizję z zasadą suwerenności Narodu w Rzeczypospolitej Polskiej (art. 4 Konstytucji), uregulowaniami art. 5 (w zakresie – zwłaszcza – powinności „strzeżenia niepodległości państwa polskiego i jego dziedzictwa narodowego”) oraz z zasadą podziału i równowagi władz, wyrażoną w art. 10 Konstytucji.

**14.2.** Rozstrzygając o zarzucie sprzeczności art. 202 i art. 203 TWE z zasadą suwerenności Narodu jako podstawą ustroju wewnętrznego RP (zawartą w preambule oraz w art. 4 Konstytucji), Trybunał Konstytucyjny przypomina, że suwerennie ratyfikując – na podstawie wyniku przeprowadzonego referendum ogólnokrajowego – Traktat akcesyjny i Akt dotyczący warunków przystąpienia, Rzeczpospolita Polska suwerennie uznała Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską za wiążące ją prawo międzynarodowe (art. 9 Konstytucji). Postanowieniami tego Traktatu pozostają kwestionowane przez

wnioskodawców art. 202 i art. 203 TWE. Uregulowania te przewidują właściwość Rady Wspólnot (w składzie ukształtowanym przez ratyfikowane przez RP traktaty) do stanowienia aktów prawa wspólnotowego „w niektórych sprawach” przekazanych do regulowania Wspólnotom Europejskim ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, na podstawie art. 90 ust. 1 bądź art. 91 ust. 3 Konstytucji.

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

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

**14.3.** Podniesiona przez wnioskodawców – przy wskazaniu art. 5 Konstytucji jako wzorca kontroli konstytucyjności – powinność „strzeżenia” niepodległości oraz dziedzictwa narodowego materializuje się m.in. w obowiązku Prezydenta RP (art. 122 ust. 2 Konstytucji) „stania na straży” suwerenności państwa przy okazji dokonywania ratyfikacji i inicjowania kontroli zgodności traktatów „wspólnotowych” z Konstytucją RP, w tym: z jej art. 5 (zob. M. Grzybowski, *Role ustrojowe Prezydenta RP w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej*, [w:] „Państwo i Prawo” nr 7/2004, s. 5-11). Również Sejm i Senat RP, formułując ustawowe upoważnienia do ratyfikacji konkretnych umów o przekazaniu kompetencji na rzecz Wspólnot (Unii) lub konstytuujących Wspólnoty (Unię), są związane powinnością respektowania wymogów art. 5 Konstytucji. Rozpatrywanie kwestii konstytucyjności ustawy upoważniającej do ratyfikacji umowy przekazującej kompetencje mieści się w obrębie kognicji Trybunału Konstytucyjnego (akt ten pozostaje bowiem ustawą w rozumieniu art. 188 Konstytucji). Prezydent RP w trybie kontroli prewencyjnej, a inne podmioty określone w art. 191 Konstytucji (w tym pięćdziesięciu posłów lub trzydziestu senatorów) mogą wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie już uchwalonej ustawy upoważniającej (zob. K. Wójtowicz, op. cit., s. 169).

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

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

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

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

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

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

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

**16.2.** Rozpatrując zarzuty i argumentację wnioskodawców, Trybunał Konstytucyjny pragnie podkreślić, że zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, rasę, płeć i inne cechy osobowe należy obecnie do podstawowego kanonu reguł prawa, tak międzynarodowego, jak i wewnętrznego. Rzeczpospolita Polska zobowiązana jest przestrzegać tego zakazu z racji swej przynależności do systemu ONZ,

Rady Europy (w tym w szczególności ze względu na ratyfikację Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych). Ponadto zakaz ten stanowi prawną konsekwencję konstytucyjnej zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1) i został wprost wprowadzony w art. 32 ust. 2 („Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny”). W odniesieniu do kryterium płci zasada równego traktowania (i tkwiący w niej immanentnie zakaz dyskryminacji) została wyrażona wprost w art. 33 Konstytucji.

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

Art. 12 i art. 13 TWE nie wprowadzają – w porównaniu z art. 32 i art. 33 Konstytucji – nowości normatywnej. Nie tworzą nowego merytorycznie stanu prawnego. Ich cechą jest tylko to, że są uregulowaniami traktatowymi prawa wspólnotowego. Obowiązują zatem w szerszej skali terytorialnej, tj. na obszarze wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej.

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

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

**16.6.** Małżeństwo (jako związek kobiety i mężczyzny) uzyskało w prawie krajowym RP odrębny status konstytucyjny zdeterminowany postanowieniami art. 18 Konstytucji. Zmiana tego statusu byłaby możliwa jedynie przy zachowaniu rygorów trybu zmiany Konstytucji, określonych w art. 235 tego aktu. W żadnym wypadku, także ze względów formalnoprawnych, zmiana charakteru czy statusu małżeństwa w polskim

systemie prawnokonstytucyjnym nie mogłaby przyjąć formy ratyfikowanej umowy międzynarodowej (nawet: ratyfikowanej w sposób kwalifikowany). Taki zaś status zachowuje Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską.

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

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

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

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

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

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

## **18. Zarzuty o charakterze szczegółowym**



Obok rozstrzygnięć w kwestiach zasadniczych zarzutów podniesionych we wszystkich trzech wnioskach, obowiązkiem Trybunału Konstytucyjnego jest wypowiedzieć się również co do innych zarzutów, najczęściej o charakterze szczegółowym, zgłoszonych przez wnioskodawców.

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

### **18.1. Traktat akcesyjny i Akt o warunkach przystąpienia a Konkordat**

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

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

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

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

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

Sprzeczność z Konstytucją RP zarzucają wnioskodawcy postanowieniom art. 19 ust. 1 TWE. Przepis ten stanowi, że: „Każdy obywatel Unii mający miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie jest obywatelem, ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w Państwie Członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych zasadach jak obywatele tego Państwa. Prawo to jest

wykonywane z zastrzeżeniem szczegółowych warunków ustalonych przez Radę stanowiącą jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim; warunki te mogą przewidywać odstępstwa, jeśli uzasadniają to specyficzne problemy Państwa Członkowskiego”.

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

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

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

Władza publiczna, w której sprawowaniu wspólnota samorządowa uczestniczy, ma charakter wyłącznie lokalny. W skali państwa dobro ogólne ma pierwszeństwo przed dobrem indywidualnym czy partykularnym interesem grupowym i to niezależne od składu mieszkańców tej czy innej jednostki podziału terytorialnego. Nie występuje nadto zagrożenie dla niepodległości Polski, gdyż w obrębie samorządu terytorialnego nie mogą być podejmowane rozstrzygnięcia czy inicjatywy dotyczące całego państwa. Trudno też zakładać, że wspólnoty samorządowe, nawet przygraniczne, zostaną zdominowane przez obywateli innych państw członkowskich, którzy aktywnie działać będą na szkodę niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej. Nie wyklucza to możliwości wprowadzenia odpowiednich zabezpieczeń w przyszłości, do czego zresztą upoważnia sformułowanie art. 19 ust. 1 TWE dotyczące możliwości odstępstw ze względu na specyficzne problemy państwa członkowskiego. Trybunał Konstytucyjny podziela w tym zakresie pogląd

Prokuratora Generalnego, że „idąc tokiem rozumowania zaprezentowanego przez wnioskodawców, należałoby konsekwentnie uznać, że przepis art. 19 ust. 1 TWE stwarza zagrożenie dla niepodległości każdego państwa członkowskiego, skoro prawo wyborcze, o którym w nim mowa, przysługuje każdemu obywatelowi UE, zamieszkałemu w jakimkolwiek państwie członkowskim i nieposiadającemu obywatelstwa państwa zamieszkania. Trudno jest założyć, że inne, poza Polską, państwa członkowskie nie chronią własnej niepodległości. Nie sposób także uznać, że z powodu przyznania prawa, o którym mowa, Rzeczpospolita Polska przestaje być dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Właśnie wzgląd na dobro wspólne był celem integracji z Unią Europejską, aprobowanym w referendum ogólnokrajowym”.

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

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

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

Ustanowione w art. 19 ust. 1 TWE czynne i bierne prawo wyborcze do organów samorządu terytorialnego jest pochodną obywatelstwa Unii. Jest także praktycznym wyrazem stosowania zasady równości i zasady niedyskryminacji, a także konsekwencją prawa do swobodnego przemieszczania się i wolności osiedlania na terytorium dowolnego państwa członkowskiego Unii. Zgoda państw członkowskich na swobodę przemieszczania nie miałaby zresztą pełnego praktycznego znaczenia bez prawa udziału w wyborach do organów przedstawicielskich w miejscu osiedlenia (i to przy korzystaniu z praw wyborczych na warunkach określanych przez właściwe terytorialnie państwo).

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

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

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

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

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

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

#### **18.4. Art. 33 TWE a rodzinne gospodarstwo rolne**

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

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

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

Kształtowanie zasad ustroju rolnego jest sprawą prawodawstwa krajowego, któremu przepis art. 33 TWE niczego wprost nie nakazuje ani też nie zakazuje. Art. 33 TWE zawiera nakaz uwzględniania przy realizacji wspólnej polityki rolnej szeregu czynników, określonych w art. 33 ust. 2 TWE, do których należy m.in. szczególny

charakter gospodarki rolnej wynikający ze struktury społecznej rolnictwa w poszczególnych państwach członkowskich. Ustalanie i realizacja celów wspólnej polityki rolnej nie tylko nie naruszają konstytucyjnych zasad ustroju rolnego w Rzeczypospolitej Polskiej, ale powinny uwzględniać istniejący stan rzeczy. Oparta na takich zasadach wspólna polityka rolna nie zagraża – zwłaszcza w płaszczyźnie prawnej – konstytucyjnie gwarantowanym strukturom ustrojowym rolnictwa polskiego.

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

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

Rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Dyrektywa wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest kierowana, w zakresie rezultatu, który ma być osiągnięty. Pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Decyzja wiąże w całości adresatów. Zalecenia i opinie nie mają mocy wiążącej. Wnioskodawcy zarzucają unormowaniu art. 249 TWE sprzeczność z art. 31 ust. 3 oraz art. 83 i art. 87 ust. 1 Konstytucji.

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

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

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

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

Niezasadny jest także zarzut niezgodności art. 249 TWE z art. 83 i art. 87 ust. 1 Konstytucji. Art. 87 Konstytucji stanowi bowiem, że źródłami powszechnie

obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są m.in. ratyfikowane umowy międzynarodowe. Obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej, wyrażony w art. 83 Konstytucji obejmuje swym zasięgiem tego typu umowy. Nie występuje więc – podnoszona przez wnioskodawców – wątpliwość, czy rozporządzenia wspólnotowe jako akty prawa wspólnotowego mają moc wiążącą w Rzeczypospolitej Polskiej.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Zarzuty te, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, są nietrafne.

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

Po drugie, Wspólnota Europejska nie ingeruje bezpośrednio w systemy prawa własności państw członkowskich. Potwierdza to unormowanie art. 295 TWE, które jednoznacznie stanowi, że prawo wspólnotowe nie przesądza w niczym systemu własności w państwach członkowskich, a więc – pozostawia im swobodę decydowania o sprawach własnościowych na swoim terytorium. Prawo wspólnotowe nie może ograniczać swobody państwa członkowskiego w kształtowaniu zasad prawa własności, o ile tylko nie narusza zasady niedyskryminacji i nie wpływa w sposób nieproporcjonalny na korzystanie z posiadanych praw własności i rozporządzanie nimi (por. A. Cieśliński, *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, Warszawa 2003, s. 194, a także M. Muszyński, *Przejęcie majątków niemieckich przez Polskę po II wojnie światowej. Studium prawnomiędzynarodowe i porównawcze*, Bielsko-Biała 2003, s. 307-398).

Po trzecie, uregulowania wspólnotowe nie mogą dotyczyć regulacji stosunków własnościowych będących następstwem II wojny światowej, tak ze względu na uznanie



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

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

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

We wniosku sformułowano nadto zarzut braku zgodności art. 17 Karty praw podstawowych (dalej: Karta) z art. 21 ust. 1 Konstytucji. Kontrola taka jest jednak *de lege lata* niedopuszczalna. Karta ta w postaci, w jakiej została proklamowana w Nicei, jest do tej pory porozumieniem, bliższym w obecnym statusie naturze deklaracji niż aktu prawa obowiązującego. Jej postanowienia nie mają zatem charakteru prawnie wiążącego. W płaszczyźnie prawnej nie skutkują powstaniem konkretnych uprawnień po stronie jednostek. Nie mogą one – jako wyłącznej podstawy roszczeń – przywoływać praw, o których stanowi Karta (zob. *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2003, s. 377).

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

## 18.9. Europejski nakaz aresztowania a Konstytucja RP

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

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

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

Przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego nie może być wskazywana we wniosku „możliwość ekstradycji obywatela polskiego do państwa członkowskiego UE”, a więc – potencjalna sytuacja społeczna. Zgodnie bowiem z dyspozycją art. 188 pkt 1-3 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach zgodności z Konstytucją wskazanych przez wnioskodawcę (i w granicach jego wniosku) ustaw, umów międzynarodowych i innych przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe. Wskazanie kwestionowanego aktu lub przepisu stanowi ustawową powinność wnioskodawcy. Ani Konstytucja, ani unormowania ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie formułują upoważnień dla Trybunału Konstytucyjnego do wyręczania wnioskodawcy lub – tym bardziej – uzupełniania jego działań.

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

Z tych powodów Trybunał – biorąc pod uwagę charakter decyzji ramowej z 13 czerwca 2002 r. – uznał za niedopuszczalne wydanie orzeczenia w przedmiocie zgodności

Traktatu akcesyjnego oraz aktów będących jego częściami składowymi z art. 55 ust. 1 Konstytucji RP.

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

### **19. Kwestia konstytucyjności Aktu końcowego konferencji w Atenach**

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

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

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