

STUDIA
PRAWNICZE
KUL

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji

RADA NAUKOWA

Adam BŁAŚ, Remigio BENEYTO BERENGUER, Wiesław CHRZANOWSKI,
Janina CIECHANOWICZ-McLEAN, Andrzej DZIĘGA, Giorgio FELICIANI,
Mirosław GRANAT, Józef KRUKOWSKI, Wojciech ŁĄCZKOWSKI,
Barbara MIKOŁAJCZYK, Henryk MISZTAŁ, Marek SAFJAN,
Stanisław SAGAN, Marian STASIAK, Adam STRZEMBOSZ,
Hanna SUCHOCKA, Renata SZAFARZ, Andrzej SZAJKOWSKI,
Marian ZDYB, Andrzej ZOLL

ZESPÓŁ REDAKCYJNY

Redaktor naczelny – Antoni DĘBIŃSKI

Zastępcy redaktora naczelnego:

Piotr STANISZ
Stanisław WRZOSEK

Członkowie redakcji:

Wiesław BAR
Andrzej HERBET
Artur KUŚ
Anna PRZYBOROWSKA-KLIMCZAK
Tadeusz STANISŁAWSKI
Krzysztof WIAK

Sekretarze redakcji:

Wojciech Sz. STASZEWSKI
Monika WÓJCIK

Wszystkie artykuły i studia zamieszczone w czasopiśmie są recenzowane.

RECENZENT TOMU

Mirosław GRANAT

STUDIA
PRAWNICZE
KUL

2 (46) 2011

Wydawnictwo KUL
Lublin 2011

Tłumaczenia streszczeń
na język angielski: Konrad Szulga
na język rosyjski: Bohdan Kukhareenko

Opracowanie redakcyjne
Monika Wójcik

Opracowanie komputerowe
Wojciech Olech

Projekt okładki
Agnieszka Gawryszuk

© Copyright by Wydawnictwo KUL, Lublin 2011

ISSN 1897-7146

nakład 250 egz.

Adres redakcji
„Studia Prawnicze KUL”
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
Al. Raclawickie 14
20-950 Lublin
tel. 0-81 445-35-31, fax 0-81 445-37-26
sp_red@kul.lublin.pl

Wydawnictwo KUL
ul. Zbożowa 61, 20-827 Lublin
tel. 0-81 740-93-40, fax 0-81 740-93-50
e-mail: wydawnictwo@kul.lublin.pl
<http://wydawnictwo.kul.edu.pl>

Druk i oprawa
elpil
ul. Artyleryjska 11
08-110 Siedlce
e-mail: info@elpil.com.pl

STUDIA I ARTYKUŁY

KAMILA DOKTÓR-BINDAS*

KONTROLA KONSTYTUCYJNOŚCI AKTÓW POCHODNEGO PRAWA EUROPEJSKIEGO W ŚWIETLE ORZECZNICTWA WŁOSKIEGO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

Porządek prawny Unii Europejskiej jest szczególnym systemem normatywnym, którego zasady stosowania oraz skutki oddziaływania na systemy prawne państw członkowskich wyznaczył w swym bogatym orzecznictwie Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Jak można jednak zaobserwować, tezy ustalone przez sędziów luksemburskich nie zawsze były bezkrytycznie przyjmowane w poszczególnych krajach Wspólnot. Dziś jest faktem niebudzącym wątpliwości, iż wszyscy członkowie Unii są zobligowani do stosowania unormowań tego specyficznego porządku prawnego, jednak w praktyce każde z państw na swój charakterystyczny, indywidualny sposób, przyjmuje zasady nim rządzące. Mowa tu w szczególności o dwóch naczelnych zasadach, które determinują stosowanie systemu ponadnarodowego – mianowicie zasadzie pierwszeństwa oraz skutku bezpośredniego prawa wspólnotowego, jako tych, które w największym stopniu ingerują w prawo krajów członkowskich.

Przykład Włoch jest doskonałą ilustracją powyższej tezy i pokazuje wyraźnie, z jak istotnymi problemami mamy do czynienia, gdy dochodzi do zetknięcia tych dwóch systemów normatywnych oraz jak ważne z konstytucyjnego punktu widzenia niesie to za sobą skutki. Mimo wyraźnie proeuropejskiego trendu panującego we Włoszech u progu powstania Wspólnot i w pierwszych latach ich funkcjonowania, nie wszystkie konsekwencje wynikające z członkostwa były w tym kraju od początku bezwarunkowo akceptowane. Wydaje się to dość paradoksalne, jeśli pomyśleć, iż Włochy były jednocześnie krajem, w którym po wojnie zdecydowana część sił politycznych popierała ideę zjednoczonej Europy i w którym żyli tacy ludzie

* Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II.

jak: Alcide De Gasperi i Altiero Spinelli – jedni z najwytrwalszych orędowników powstania Wspólnot¹.

Włoskie *cammino comunitario*², czyli *de facto* droga Włoch w kierunku wyznaczonym przez Trybunał Luksemburski była długa i skomplikowana, a szczególną rolę w tym procesie odegrał Sąd Konstytucyjny Republiki Włoskiej. Początkowo odrzucił on w swej istocie zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego (wyrok z 1964 r. *Costa v. Enel*), by z czasem, po niemal 20 latach wytężonej działalności orzeczniczej, zaakceptować fakt, iż prawo unijne modyfikuje w sposób zasadniczy system stosowania prawa w państwie (wyrok *Granital* z 1984 r.). Tym samym, to w rzeczywistości Sąd Konstytucyjny ustalił system relacji pomiędzy tymi dwoma porządkami normatywnymi – unijnym i krajowym, określając jednocześnie granice, których prawo Unii nie może przekroczyć. Ten sam organ wyznaczył również ramy swej własnej aktywności w obszarze kontroli konstytucyjności prawa w warunkach integracji europejskiej.

Na tak długi okres akceptacji zasad dotyczących „europeizacji” włoskiego porządku prawnego wpłynęły niewątpliwie dość konserwatywne poglądy samej *Consultry*, wyczuwalna rezerwa sędziów konstytucyjnych w stosunku do „poleceń” dochodzących z Luksemburga, a także w pewnym stopniu zachowawcze poglądy przedstawicieli włoskiej doktryny prawa konstytucyjnego³. W całym tym procesie nie pomagał też fakt, iż uchwalona w 1947 r.⁴, a obowiązująca po dziś dzień włoska Konstytucja, nie przewidywała żadnych normatywnych rozwiązań, odnoszących się do kwestii członkostwa Włoch we Wspólnotach⁵. Przez wiele lat zatem konieczna była jej dynamiczna interpretacja w celu „usprawiedliwienia” członkostwa Włoch, najpierw we Wspólnotach, a potem w Unii Europejskiej,

¹ W przedmiocie historii integracji Włoch ze strukturami europejskimi zobacz więcej m.in. K. M. Witkowska, *Włochy a integracja europejska*, [w]: Z. Witkowski, *Konstytucjonalizm włoski i polski w aktualnych fazach ich przemian*, Toruń 2005, s. 97-124.

² Tłum.: „droga wspólnotowa”; określenie to zostało użyte oficjalnie po raz pierwszy przez P. Barile w jego komentarzu do wyroku włoskiego Sądu Konstytucyjnego z 1973 w sprawie *Frontini*, „*Giurisprudenza Costituzionale*” 1973, s. 2406.

³ Z. Witkowski, *Ustrój konstytucyjny współczesnych Włoch w aktualnej fazie jego przemian 1989-2004*, Toruń 2004, s. 446.

⁴ Konstytucja Republiki Włoskiej została uchwalona 22 grudnia 1947 r., natomiast weszła w życie z dniem 1 stycznia 1948 r.

⁵ Art. 11 włoskiej Konstytucji, stanowi, iż: „Włochy wyrzekają się wojny jako instrumentu zamachu na wolność innych narodów i jako środka rozwiązywania sporów międzynarodowych; wyrażają zgodę, pod warunkiem wzajemności ze strony innych państw na ograniczenia suwerenności konieczne dla ładu, który zabezpieczy pokój i sprawiedliwość między narodami; popierają i wspomagają organizacje międzynarodowe dążące do tego celu”. Podkreśla się powszechnie, iż przepis ten został umieszczony we włoskiej Konstytucji w kontekście ewentualnego przystąpienia Italii do OZN i organizacji międzynarodowych realizujących analogiczne cele.

w instytucjach, które odbiegały niewątpliwie swym charakterem od tradycyjnie pojmowanych organizacji międzynarodowych, a także w celu uznania istotnych skutków stanowienia przez nie prawa.

Według doktryny włoskiej okres kształtowania się stanowiska włoskiego Sądu Konstytucyjnego odnośnie do „pozycji” prawa wspólnotowego w systemie źródeł prawa krajowego można podzielić zasadniczo na trzy etapy: pierwszy – od 1964 do 1973 r.; drugi – od 1973 do 1984 r.; trzeci – od 1984 do początku lat 90.⁶ Etapy te wyznaczają najbardziej przełomowe w kontekście omawianego zagadnienia orzeczenia włoskiego Sądu, m.in. *Costa v. Enel*, *Frontini* czy *Granital*. Były one zazwyczaj reakcją na istotne wydarzenia o charakterze politycznym czy gospodarczym, determinujące określone etapy integracji europejskiej a także, równie często, reakcją na pewne „trendy” w obrębie owej integracji wyznaczane przez Trybunał Luksemburski.

W trakcie pierwszego z tych etapów Sąd Konstytucyjny dokonał wyrażonego zaprzeczenia supremacji prawa wspólnotowego, uznając we wspomnianym już orzeczeniu z 1964 r. *Costa v. Enel* (wyrok 14/1964)⁷ normy wspólnotowe za równe rangą krajowym ustawom zwykłym, a co za tym idzie, podlegające klasycznym zasadom następstwa ustaw w czasie, obowiązującym wewnątrz włoskiego systemu normatywnego.

Na początku lat 70. XX wieku organ ten doszedł do pierwszego ważnego punktu przełomowego w swym orzecznictwie. W sprawie *Frontini v. Amministrazione delle Finanze* z 1973 r. (wyrok 183/1973)⁸ uznał prymat prawa Wspólnot, ale jednocześnie odmówił włoskim sędziom powszechnym prawa do niestosowania sprzecznych z nim norm krajowych, warunkując taką możliwość od wydania przez siebie uprzednio orzeczenia o niekonstytucyjności tych norm.

Na istotny zwrot w „kwestii wspólnotowej” trzeba było jednak poczekać jeszcze do połowy lat 80. XX wieku, kiedy to w orzeczeniu *Granital v.*

⁶ Takiego podziału, wyróżniając spośród dorobku włoskiego Sądu Konstytucyjnego orzeczenia najbardziej przełomowe w swej istocie, składające się na okres trzech etapów w orzecznictwie tego organu, dokonuje w doktrynie włoskiej wielu znawców tematyki m.in.: F. Sorrentino, *Le fonti del diritto italiano*, Milano 2009, s. 149 i nn.; A. M. Calamia, V. Vigiak, *Manuale breve diritto comunitario*, Milano, 2006, s. 100 i nn.; F. Pocar, *Diritto dell'Unione e delle Comunità Europee*, Milano 2006, m.in. s. 337 i nn.; F. Sorrentino, *La Costituzione italiana di fronte al processo di integrazione europea*, „Quaderni Costituzionali” 1993, s. 71 i nn; podobnie na gruncie polskim: Z. Witkowski, K. Witkowska-Chrzczonek, *Konstytucje narodowe a zasada prymatu prawa wspólnotowego na tle orzecznictwa Sądu Konstytucyjnego Republiki Włoskiej i Trybunału Konstytucyjnego RP*, [w:] *Tworzenie prawa w Polsce i we Włoszech (wybrane problemy)*, red. J. Wawrzyniak, Kozminski Academy Law School Papers, nr 1, Warszawa 2008, s. 91-108.

⁷ „Giurisprudenza Costituzionale” 1964, s. 129 i nn.

⁸ „Giurisprudenza Costituzionale” 1973, s. 2401 i nn.

Amministrazione delle Finanze z 1984 r. (wyrok 170/1984)⁹ Sąd Konstytucyjny zrezygnował ze swojego dotychczasowego stanowiska odnośnie do konieczności kontroli konstytucyjności prawa krajowego. Przyznał tym samym, iż włoscy sędziowie mają prawo odmówić stosowania normy krajowej pozostającej w konflikcie z bezpośrednio skuteczną normą wspólnotową.

Zagłębiając się w zagadnienie ewolucji linii orzeczniczej włoskiego Sądu Konstytucyjnego, trzeba mieć jednak świadomość tego, że w latach 80. XX wieku, czyli w momencie wydania przełomowego orzeczenia w sprawie *Granital*, problem „włoskiej kwestii wspólnotowej” nie został wcale do końca rozstrzygnięty. Choć lata 90. a potem i kolejne dziesięciolecia obfitowały w wiele ważnych decyzji sędziów konstytucyjnych (zostały wydane chociażby dwa bardzo istotne, przytaczane w dalszej części opracowania, orzeczenia z lat 1994-1995), to tak naprawdę dopiero niedawno wydane sentencje przyniosły istotne punkty zwrotne w obrębie omawianej materii wspólnotowej. Sentencje, dzięki którym można z dużą dozą przekonania uznać, że „droga wspólnotowa” włoskiej *Consultry* zbliża się ku końcowi. Mowa tutaj o wyroku nr 102¹⁰ oraz postanowieniu nr 103¹¹ z 15 kwietnia 2008 r., które stały się przesłanką dla zwrócenia się przez włoski Sąd Konstytucyjny z pytaniem prejudycjalnym do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, a zatem, jak sądzi wielu, do rozpoczęcia bezpośredniego dialogu pomiędzy dwoma sądami¹².

To, co należy podkreślić przy omawianiu kwestii związanych z systemem wzajemnych relacji pomiędzy prawem włoskim a prawem Unii Europejskiej, to fakt, iż w rzeczywistości największym impulsem dla aktywności orzeczniczej Sądu Konstytucyjnego w tej materii był szczególnie charakter i „miejsce” w porządku wewnętrznym aktów wspólnotowego prawa pochodnego, w tym zwłaszcza rozporządzeń wspólnotowych, jako bardzo specyficznych aktów, ingerujących głęboko w systemy prawne państw członkowskich.

Obowiązek dotyczący bezpośredniej stosowalności rozporządzeń, spoczywający na państwach członkowskich Wspólnot, spotkał się we Włoszech z pewnym oporem. Ustawodawca włoski w pierwszych latach kształtowania

⁹ „Giurisprudenza Costituzionale” 1984, s. 1098 i nn.

¹⁰ „Giurisprudenza Costituzionale” 2008, s. 1194 i nn.

¹¹ „Giurisprudenza Costituzionale” 2008, s. 1294 i nn.

¹² Tak m.in. F. Sorrentino, *Svolta della Corte sul rinvio pregiudiziale: le decisioni 102 e 103 del 2008*, „Giurisprudenza Costituzionale” 2008, s. 1288-1291 oraz także, M. Cartabia, *La Corte costituzionale e la Corte di giustizia: atto primo*, s. 1312-1318; podobnie L. Pesole, *La Corte Costituzionale ricorre per la prima volta al rinvio pregiudiziale. Spunti di riflessione sull'ordinanza n. 103 del 2008*, artykuł dostępny na stronie internetowej: www.federalismi.it; S. Bartole, *Pregiudiziale comunitaria ed 'integrazione' di ordinamenti*, artykuł dostępny na stronie internetowej: www.forum-costituzionale.it; L. Daniele, *Corte costituzionale e pregiudiziale comunitaria: alcune questioni aperte*, „Giurisprudenza Costituzionale” 2009, s. 3551-3563.

się systemu wspólnotowego dokonywał pewnych praktyk zakazanych przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości, a polegających przede wszystkim na transpozycji treści rozporządzeń wspólnotowych w akty normatywne o charakterze krajowym (w ustawy lub akty posiadające moc ustawy). Praktyki takie niosły za sobą trzy główne problemy: po pierwsze – naruszały w sposób ewidentny przewidzianą przez postanowienia Traktatów zasadę bezpośredniej stosowalności rozporządzeń; po drugie – uniemożliwiały natychmiastowe wejście w życie rozporządzeń (ich stosowanie było uzależnione od wydania późniejszych norm krajowych); po trzecie – pojawiły się problemy związane z interpretacją rozporządzeń (wyłączność ETS w tym aspekcie doznawała uszczerbku, w związku z istnieniem na gruncie włoskim zasady, iż prawo krajowe jest interpretowane przez sądy krajowe)¹³.

Z czasem Sąd Konstytucyjny położył kres takiej działalności ustawodawcy włoskiego.

Za pierwsze istotne orzeczenie w tej materii uznaje się przytaczane już wyżej orzeczenie w sprawie *Frontini* z 18 grudnia 1973 r. Przedmiotem jego rozstrzygnięcia była kwestia związana z nałożeniem przez rozporządzenie Wspólnot pewnych opłat importowych w sytuacji, gdy zgodnie z Konstytucją, nakładanie świadczeń osobistych i majątkowych wymaga formy ustawy¹⁴.

Sąd podkreślił przede wszystkim, iż art. 11 włoskiej Konstytucji pozwala na ograniczenie kompetencji państwa włoskiego w sferach władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, w zakresie przekazania owych kompetencji na rzecz Wspólnot. Dodał ponadto, iż oba systemy prawne, czyli wspólnotowy i włoski, są od siebie odrębne i niezależne, ale skoordynowane w wyniku podziału kompetencji, który nastąpił w Traktacie EWG. Ponieważ państwa członkowskie przeniosły na organy Wspólnot część swych uprawnień, w tym prawotwórczych, muszą uznać fakt obowiązywania i stosowania w swych porządkach wspólnotowych aktów prawnych¹⁵. W szczególności mowa tutaj o rozporządzeniach, które muszą być stosowane

¹³ Zob. M. Cartabia, J. H. Weiler, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna 2000, s. 181-182.

¹⁴ Por. publikacja będąca zestawieniem najważniejszych orzeczeń włoskiego Sądu Konstytucyjnego odnośnie do kwestii relacji pomiędzy prawem krajowym a prawem wspólnotowym sporządzona w Biurze TK, Zespół Orzecznictwa i Studiów, pt. *Relacje między prawem konstytucyjnym a prawem wspólnotowym w orzecznictwie sądów konstytucyjnych państw Unii Europejskiej. Omówienia 66 wybranych orzeczeń sądów konstytucyjnych Austrii, Belgii, Republiki Cypru, Republiki Czeskiej, Danii, Francji, Hiszpanii, Niemiec, Słowacji, Słowenii, Węgier i Włoch (1964-2006)*, red. B. Banaszkiewicz, P. Bogdanowicz, Trybunał Konstytucyjny, sierpień 2006, s. 114-115; publikacja dostępna jest na stronie internetowej polskiego TK pod adresem: http://www.trybunal.gov.pl/epublikacje/EUROPA_2006.pdf

¹⁵ Por. E. Podgórska, *Problem pierwszeństwa prawa Wspólnot Europejskich wobec prawa krajowego w orzecznictwie włoskiego Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 11, s. 62-63.

bezpośrednio bez dokonywania transpozycji w drodze aktów wewnętrznych. Nie jest zatem konieczne, a wręcz jest sprzeczne z prawem, dokonywanie włączania do porządku prawnego rozporządzeń za pomocą aktów normatywnych krajowych. Sąd uznał, iż dotychczasowa praktyka, polegająca na dokonywaniu transpozycji tych aktów do porządku wewnętrznego Włoch za pomocą krajowych ustaw zwykłych, była sprzeczna z Konstytucją¹⁶.

Sąd Konstytucyjny ponadto uznał brak kompetencji własnej do badania zgodności rozporządzeń wspólnotowych z włoską Konstytucją. Zauważył, iż ustrój EWG dysponuje wystarczającym systemem ochrony prawnej, który przeciwdziała stanowieniu przepisów sprzecznych z obowiązującymi we włoskim systemie prawnym podstawowymi zasadami porządku prawnego lub niezbywalnymi prawami jednostki¹⁷. Gdyby jednak w praktyce próbowano nadać postanowieniom Traktatu EWG interpretację pozwalającą naruszać powyższe wartości, wówczas mogłoby to stanowić podstawę do oceny przez włoski Sąd konstytucyjności samego Traktatu EWG, która odbywałaby się formalnie za pomocą kontroli ustawy wprowadzającej Traktat do porządku krajowego¹⁸.

Sąd Konstytucyjny zaakceptował zatem zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego, nie rozstrzygając jednak w sposób dostatecznie klarowny tego, kto ma być uprawniony do jej egzekwowania¹⁹. Konkretniej, nie ustalili, czy sędziowie mogą odmówić zastosowania prawa krajowego w oparciu o tę zasadę, czy jedynym organem właściwym do jej efektywnego zastosowania ma być sam Sąd Konstytucyjny dokonując kontroli konstytucyjności prawa krajowego. W praktyce doszło do sytuacji, w której sędziowie sądów powszechnych nie stosowali prawa wspólnotowego, mimo jego pierwszeństwa przed późniejszą normą krajową, czekając na rozwiązanie problemu przez Sąd Konstytucyjny²⁰. Zaistniała sytuacja powodowała poważne opóźnienia w procesie dostosowania się przez Włochy do wymogów prawa wspólnotowego.

Kolejne istotne orzeczenie w tej materii to rozstrzygnięcie sprawy *Società Industrie chimiche dell'Italia centrale con l'Estero v. Ministero del Commercio* nr 232 z 30 października 1975 r. (wyrok 232/1975)²¹. Sąd Konstytucyjny stanął wówczas przed problemem, czy sądy powszechne mogą, powołując się na zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego, odmówić stosowania prawa

¹⁶ Tamże.

¹⁷ *Relacje między prawem konstytucyjnym a prawem wspólnotowym...*, s. 115.

¹⁸ *Relacje między prawem konstytucyjnym a prawem wspólnotowym*; jak również Z. Witkowski, K. Witkowska-Chrzczonek, *Konstytucje narodowe...*, s. 100.

¹⁹ E. Podgórska, *Problem pierwszeństwa...*, s. 64.

²⁰ Z. Witkowski, K. Witkowska-Chrzczonek, *Konstytucje narodowe...*, s. 99.

²¹ „Giurisprudenza Costituzionale” 1975, s. 2211 i nn.

krajowego, gdy zawiera ono powtórzenie przepisów rozporządzeń Wspólnot²².

Rozporządzenia, jak podkreślił Sąd, muszą mieć pełną skuteczność i być bezpośrednio stosowalne bez konieczności wydawania aktów prawa krajowego, a ponadto wchodzić w życie jednocześnie we wszystkich państwach członkowskich i być stosowane w sposób jednolity wobec ich adresatów. Nie mogą być zatem przedmiotem działalności legislacyjnej państwa, która polegałaby na powtarzaniu, uzupełnianiu ich treści, a tym bardziej na ich zastępowaniu przez inne akty, czy uchylaniu bądź modyfikacji ich postanowień.

W tym samym orzeczeniu Sąd sprecyzował swe wcześniejsze wywody dotyczące praktycznych następstw stosowania zasady pierwszeństwa, wskazując, jak powinien zachować się sędzia w sytuacji konfliktu pomiędzy normą krajową i unijną²³. Rozwiązanie miało być dwojakie. Po pierwsze, jeśli sędzia miałby do czynienia z wcześniejszymi normami prawa krajowego, które kontrastują z późniejszymi normami prawa wspólnotowego, sędzia musiałby zastosować te ostatnie automatycznie. W tym przypadku normy prawa krajowego należałoby uznać za nieskuteczne w oparciu o obowiązek zastosowania późniejszych norm wspólnotowych (prawo krajowe wcześniejsze przestaje wywoływać skutki z chwilą wejścia w życie prawa wspólnotowego późniejszego). Po drugie, gdy sędzia miałby do czynienia z późniejszymi normami krajowymi pozostającymi w konflikcie z wcześniejszymi wspólnotowymi, oznaczałoby to niekonstytucyjność tych drugich i konieczność zwrócenia się do Sądu Konstytucyjnego z wnioskiem o wydanie stosownego orzeczenia w sprawie, a w następstwie – zakaz stosowania prawa krajowego. Mielibyśmy tutaj bowiem do czynienia z naruszeniem przez państwo włoskie postanowień, na mocy których ograniczyło ono swą suwerenność na rzecz Wspólnot, a zatem ograniczyło także w pewnych sferach zakres swej działalności legislacyjnej. Podobnie wyglądałaby sprawa, gdyby norma krajowa późniejsza powtarzała (reprodukowała), uzupełniała lub uchylała zawartość rozporządzenia wspólnotowego. Wszystkie akty prawa krajowego, które powtarzają czy zmieniają tekst rozporządzeń, są pozbawione podstawy prawnej, gdyż opóźniają możliwość wejścia w życie aktu wspólnotowego²⁴. Mogą również, co byłoby zwłaszcza niebezpieczne, powtarzać tylko część przepisu rozporządzenia a niektórych nie obejmować wcale. Ponadto, powtarzanie przez prawo krajowe regulacji wspólnotowych zgodnie z tezą, iż materie regulowane prawem wewnętrznym powinny być

²² Por. E. Podgórska, *Problem pierwszeństwa...*, s. 64.

²³ A. Celotto, *L'efficacia delle fonti comunitarie nell'ordinamento italiano; normativa, giurisprudenza e prassi*, Torino 2003, s. 233.

²⁴ E. Podgórska, *Problem pierwszeństwa...*, s. 65.

rozstrzygane przez organy państwa członkowskiego, wyłączałoby możliwość kierowania przez sądy powszechne pytań prejudycjalnych do Trybunału w Luksemburgu²⁵.

Powyższe orzeczenie spotkało się zarówno z krytyką ze strony włoskich naukowców, jak i ze strony samego ETS, który w słynnym orzeczeniu *Simmenthal* z 1978 r.²⁶ wygłosił tezy całkowicie przeciwstawne to tych wygłoszonych przez Sąd Konstytucyjny²⁷.

Sentencja Sądu Konstytucyjnego z 8 czerwca 1984 r. w sprawie *Granital* (wyrok 170/1984) była punktem zwrotnym w jego orzecznictwie dotyczącym „kwestii wspólnotowej”. Po dziś dzień jest traktowane jako to orzeczenie, które przełamało rezerwę Sądu Konstytucyjnego odnośnie do prawa wspólnotowego i dzięki któremu dokonana się rzeczywista akceptacja zasady pierwszeństwa stosowania tego systemu normatywnego.

Przedmiotem rozstrzygnięcia w sprawie *Granital* było pytanie prawne sądu w Genui dotyczące konfliktu pomiędzy przepisami prawa krajowego Włoch a rozporządzeniem Rady EWG w sprawie cel na artykuły zbożowe. W efekcie Sąd Konstytucyjny uznał wniosek sądu genueńskiego za niedopuszczalny, gdyż to sąd w Genui właśnie powinien samodzielnie ocenić sytuację i rozstrzygnąć kwestię tego, jakie unormowania w danym przypadku zastosować²⁸.

Jak przypomniał Sąd, systemy prawne – włoski i wspólnotowy – to dwa odrębne i niezależne systemy prawne, które są skoordynowane ze sobą w związku z podziałem kompetencji, który nastąpił na mocy Traktatu EWG. Niemniej jednak, rozporządzenie wspólnotowe, będące częścią autonomicznego porządku, jakim jest prawo wspólnotowe, uznawanego przez wszystkie państwa członkowskie, musi być stosowane bezpośrednio. Nie staje się ono wprawdzie częścią włoskiego systemu źródeł prawa, jednakże skutecznie w nim obowiązuje. We wszystkich krajach bowiem przepisy rozporządzeń wspólnotowych mają pierwszeństwo przed sprzecznymi z nimi ustawami krajowymi, zarówno wcześniejszymi, jak i późniejszymi w stosunku do danego rozporządzenia²⁹. Natomiast zapewnienie zgodności pomiędzy oboma systemami prawnymi musi być powierzone nie tylko Sądowi Konstytucyjnemu, ale także sądom powszechnym. Dlatego właśnie, mając na uwadze „równość” pomiędzy wszystkimi państwami – członkami EWG oraz podległymi im jednostkami, także i włoskie sądy powszechne są właściwe w zakresie zapewnienia skuteczności prawa Wspólnot. Oznacza to, że

²⁵ A. Kustra, *Przepisy i normy integracyjne w konstytucjach wybranych państw członkowskich UE*, Toruń 2009, s. 159-160.

²⁶ „Giurisprudenza Italiana” 1978, s. 1153 i nn.

²⁷ Zob. m.in. M. Cartabia, M. Gennusa, *Le fonti europee e il diritto italiano*, Torino 2009, s. 78.

²⁸ *Relacje między prawem konstytucyjnym a prawem wspólnotowym...*, s. 116-117.

²⁹ E. Podgórska, *Problem pierwszeństwa...*, s. 68.

jeżeli sprzeczności między normami prawa wspólnotowego i krajowego nie da się rozstrzygnąć w drodze odpowiedniej wykładni prawa krajowego, to zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego sędzia jest uprawniony do odmowy stosowania przepisów prawa włoskiego. Może tego dokonać także wówczas, gdy w państwie istnieje odrębne sądownictwo konstytucyjne³⁰.

Ostateczne uznanie zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego odbyło się jednak na podstawie innych kryteriów niż te, wyznaczone przez ETS. Włoski Sąd nie zaakceptował bowiem reprezentowanego przez Trybunał kryterium monistycznego jako usprawiedliwienia dla zasady pierwszeństwa, tylko ustalił, iż „[...] włoski porządek prawny opowiada się za nieprzeszkadzaniem stosowaniu prawa Wspólnot, jako jednej z gwarancji pokoju i sprawiedliwości między narodami”³¹. Dziś powszechnie uważa się, iż kryterium przyjęte przez Sąd to de facto kryterium odwołujące się do podziału kompetencji, jaki nastąpił w Traktatach.

Po drugie, Sąd Konstytucyjny zaakceptował zasadę pierwszeństwa „pod warunkiem”, czy też jak mówią inni „z rezerwą”, czyli z uwzględnieniem teorii *controlimiti*³². Oznacza to, iż ograniczenia suwerenności, które stały się możliwe na mocy art. 11 ustawy zasadniczej, napotykać we Włoszech pewne limity. Wyzначzył je sam Sąd, określając, iż istnieje pewna kategoria konstytucyjnych zasad naczelnych oraz niezbywalnych praw jednostki, które stanowią barierę dla prawa wspólnotowego i wyznaczają pewien limit dla koniecznego ograniczenia suwerenności³³. W pozostałych kwestiach Sąd uznał prymat prawa wspólnotowego nad włoską Konstytucją w tym sensie, iż jego normy mogą posiadać moc derogującą włoskie uregulowania konstytucyjne (choć nie mają tej samej mocy wiążącej, ani nie zajmują takiej samej pozycji)³⁴.

Controlimiti zatem odnoszą się tylko do pewnych postanowień Konstytucji, uznanych przez samą *Consultę* jako esencjalne. Organ ten podkreślił istnienie owych „superkonstytucyjnych” unormowań w orzeczeniu nr 1146 z 1988 r., choć bezpośrednio w przytaczanej sentencji nie znajdziemy jakiejś konkretnej listy tych norm. W doktrynie włoskiej natomiast nie ma jednomyślności w kwestii dotyczącej tego, jakie konkretnie naczelne konstytucyjne zasady oraz nienaruszalne prawa człowieka są, czy też powinny

³⁰ *Relacje między prawem konstytucyjnym a prawem wspólnotowym...*, s. 117.

³¹ Słusznie E. Podgórska, *Problem pierwszeństwa...*, s. 69.

³² W ten sposób Z. Witkowski, K. Witkowska-Chrzczonevicz, *Konstytucje narodowe...*, s. 102; M. Cartabia, J. H. Weiler, *L'Italia in Europa...*, s. 167 i nn.

³³ M. Cartabia, M. Gennusa, *Le fonti europee...*, s. 11.

³⁴ Por. Z. Witkowski, K. Witkowska-Chrzczonevicz, *Konstytucje narodowe...*, s. 102.

być, chronione przez teorię *controlimiti*³⁵. Niektórzy autorzy uznają, że chronione powinny być wszystkie zasady naczelnego wpisane we włoską ustawę zasadniczą wraz z zasadą republikańskiej formy rządów, której nie może dotyczyć rewizja Konstytucji, a także zasadą mówiącą o podziale regionalnym państwa³⁶. Inni dodają do tej listy zasadę sztywności Konstytucji, jeszcze inni – zasadę pluralizmu, niezależności sądownictwa, powszechności, równości i wolności wyborów³⁷. Istnieje jednak pewien margines wspólny, który wydaje się być uznawany przez przynajmniej większość przedstawicieli doktryny prawa. Powszechnie zalicza się do nich m.in. art. 1 ustawy zasadniczej stanowiący: „Włochy są Republiką demokratyczną opartą na pracy. Suwerenność należy do ludu, który wykonuje ją w formach i w granicach określonych w Konstytucji”, art. 11 w takiej części, w jakiej podkreśla: „Włochy wyrzekają się wojny jako instrumentu zamachu na wolność innych narodów i jako środka rozwiązywania sporów międzynarodowych [...]” czy też art. 24, przyznającego każdemu prawo do sądu i ochrony swych praw i interesów. Art. 11 stanowi także bardzo ważną barierę dla naruszenia niezwykłych praw osoby ludzkiej. Jak wynika bowiem z jego interpretacji, niedopuszczalne byłoby takie ograniczenie suwerenności przez Włochy, które nie zapewniałoby gwarancji ochrony tych praw co najmniej w takim stopniu, jak państwowa ustawa zasadnicza³⁸.

Jeśli chodzi natomiast o wszystkie te zasady i prawa, które zaliczają się do „marginesu niepewności”, uwypukla się powszechnie w tym obszarze szczególne znaczenie Sądu Konstytucyjnego, jako głównego interpretatora i strażnika zasad konstytucyjnych.

Jeśli teoria *controlimiti* znalazłaby zastosowanie, to Sąd Konstytucyjny mógłby dokonać *de facto* kontroli zgodności z włoską ustawą zasadniczą postanowień Traktatów unijnych, ale również każdej normy w takim stopniu, w jakim jest interpretowana i stosowana przez instytucje i organy wspólnotowe. Nie są zatem dzisiaj obiektem kontroli konstytucyjnej tylko warunki przystąpienia Włoch do Wspólnot Europejskich, lecz jest nim prawo wspólnotowe jako całość norm prawnych³⁹. Kontrola, o której mowa, zawsze będzie się odbywała formalnie poprzez badanie ustawy/ustaw wprowadzających do porządku wewnętrznego postanowienia traktatów.

³⁵ Por. U. Villani, *I controlimiti nei rapporti tra diritto comunitario e diritto italiano*, [w:] *Diritto comunitario e diritto interno. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 20 aprile 2007*, Milano 2008, s. 500; Z. Witkowski, *Ustrój konstytucyjny współczesnych Włoch w aktualnej fazie jego przemian 1989-2004*, Toruń 2004, s. 447-448.

³⁶ Zob. więcej U. Villani, *I controlimiti...*, s. 500.

³⁷ Tamże.

³⁸ Zob. Z. Witkowski, *Ustrój konstytucyjny...*, s. 447-448.

³⁹ M. Cartabia, M. Gennusa, *Le fonti europee...*, s. 74.

Powstanie teorii *controlimiti* może być oceniana z jednej strony jako zrównoważenie ustępstw Sądu Konstytucyjnego na rzecz Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot, ale także, jako chęć ochrony podstawowych praw jednostki, która to ochrona początkowo nie była uważana za dostatecznie rozwiniętą na poziomie wspólnotowym⁴⁰.

W latach 1994-1995 Sąd Konstytucyjny dokonał pewnych ważnych ustaleń w obszarze relacji pomiędzy prawem krajowym i wspólnotowym⁴¹. Organ ten rozwinął swe dotychczasowe poglądy i uznał jednak istnienie kompetencji własnej w zakresie dokonywania kontroli w przedmiocie zgodności prawa włoskiego z prawem unijnym. Mogłaby jednak dotyczyć ona tylko ustaw regionalnych i ustaw państwowych w trybie postępowania *in via principale* (inaczej *in via diretta*). Chodzi tu o kontrolę, która może być zainicjowana przez państwo, a także przez regiony włoskie, w sytuacji uznania bądź to po stronie państwa, bądź po stronie regionów, iż odpowiednio dana ustawa jest sprzeczna z Konstytucją lub, co się z tym wiąże, została wydana z przekroczeniem kompetencji państwa lub regionów⁴². W postępowaniu natomiast *in via incidentale* (czyli w sytuacji, gdy w trakcie postępowania sądowego przed sądem powszechnym lub administracyjnym zostanie podniesiony zarzut sprzeczności z konstytucją danego aktu lub normy) Sąd Konstytucyjny potwierdził brak swej kompetencji do wydania orzeczenia o konstytucyjności i podkreślił konieczność niezastosowania (*non applicazione*) przez sędziego prawa krajowego sprzecznego z bezpośrednio skutecznym prawem wspólnotowym.

W postępowaniu *in via principale* Sąd Konstytucyjny nie dokonuje jednak, tak jak miałoby to miejsce przy zastosowaniu kryteriów *controlimiti*, kontroli prawa europejskiego pod kątem zgodności z prawem włoskim (a w zasadzie z włoską Konstytucją), lecz na odwrót. Tutaj prawo europejskie jest parametrem dla oceny konstytucyjności prawa włoskiego, a kontrola ta odbywa się za pośrednictwem art. 11 oraz od 2001 r. także art. 117 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Dyrektywy, w odróżnieniu od rozporządzeń wspólnotowych, jak podkreślił Sąd Konstytucyjny w orzeczeniu nr 163 z 1977 r., „nie posiadają, co do zasady, normatywnej skuteczności bezpośredniej, jako [akty – uwaga K. D. B.] odnoszące się generalnie do państw [członkowskich – uwaga K. D. B], ze

⁴⁰ Tamże, s. 70; jak również Z. Witkowski, K. Witkowska-Chrzczonek, *Konstytucje narodowe...*, s. 102.

⁴¹ Zob. orzeczenia 384/1994, „Giurisprudenza Costituzionale” 1994, s. 3449 i nn. oraz 94/1995, „Giurisprudenza Costituzionale” 1995, s. 788 i nn.

⁴² Zob. szerzej Z. Witkowski, *Ustrój konstytucyjny...*, s. 385 i nn; zob. także więcej na temat wskazanych orzeczeń m.in. w: R. Bin, *All'ombra della 'La Pergola'. L'impugnazione in via principale delle leggi contrarie a norme comunitarie*, artykuł dostępny na stronie internetowej: www.dejure.giuffre.it

strony których wymagają zaadoptowania przed upływem określonych terminów, w formie procedur legislacyjnych, regulaminowych lub administracyjnych, dla osiągnięcia wskazanych celów wspólnotowych”⁴³.

Z czasem jednak Sąd przyznał, iż dyrektywy mogą być natychmiastowo stosowalne w systemie wewnętrznym państwa i w konsekwencji przeważać nad normą krajową sprzeczną z postanowieniem dyrektywy. W orzeczeniu *Giampaoli* z 18 kwietnia 1991 r. (wyrok 168/1991)⁴⁴, Sąd zaznaczył, iż warunki, które muszą być spełnione, aby dana dyrektywa mogła być natychmiast stosowalna, wypływają z systemu prawnego, będącego źródłem pochodzenia tego aktu. Szczególnie miarodajne w tej materii jest orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który wypracował bardzo szczegółowe zasady odnośnie stosowania dyrektyw w obrębie porządków prawnych państw członkowskich. Sąd uznał zatem, iż: „[...] we wszystkich sprawach, w których pewne dyspozycje dyrektywy, okazują się [...] bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne, jednostki mogą się na nie powoływać przed sądami państwowymi w sytuacjach, gdy Państwo, bądź nie implementowało na czas owej dyrektywy, lub implementowało ją w sposób nieodpowiedni. [...]”. Jeśli dana dyspozycja dyrektywy odpowiada określonym wymaganiom, sędzia musi ją zastosować i pominąć każdą sprzeczną z nią normę krajową, bądź samodzielnie dokonując oceny owej bezpośredniej skuteczności (biorąc pod uwagę przesłanki materialne sformułowane przez Trybunał), bądź kierując pytanie prejudycjalne do Trybunału w trybie art. 177[234] Traktatu EWG.

Sąd Konstytucyjny Republiki Włoskiej przyznał zatem, iż kontrola konstytucyjności pochodnego prawa Unii Europejskiej nie leży w przedmiocie jego kompetencji. Nie posiada także wspomniany organ kompetencji, przyznanej konstytucyjnie chociażby polskiemu Trybunałowi Konstytucyjnemu, do badania zgodności ratyfikowanych umów międzynarodowych z Konstytucją. Tym samym pierwotne prawo Unii także „wymyka się” poniekąd spod jego jurysdykcji. Jedynym odstępstwem w kwestii kontroli prawa europejskiego jest możliwość zastosowania doktryny *controlimiti*, lecz w praktyce Sąd nigdy z tej możliwości nie skorzystał. W związku z powyższym wielu autorów uznaje poglądy Sądu w kontekście ochrony podstawowych konstytucyjnych zasad i niezbywalnych praw jednostki za anachroniczne⁴⁵. Zwłaszcza że wartości chronione przez *controlimiti* z czasem stały się też przedmiotem zainteresowania ustawodawcy unijnego. Począwszy od lat 90., gdy w Traktacie z Maastricht znalazło się odniesienie do praw podstawowo-

⁴³ W kwestii dyrektyw zob. m.in. A. Celotto, *L'efficacia delle fonti...*, s. 90 i nn.

⁴⁴ „Giurisprudenza Costituzionale” 1991, s. 1409 i nn.; zob. także *Relacje między prawem konstytucyjnym a prawem wspólnotowym...*, s. 123-124.

⁴⁵ U. Villani, *I controlimiti...*, s. 507.

wych poprzez Kartę Praw Podstawowych z 2008 r., unijna ochrona w tej materii cały czas się wzmacnia. Do tego należy dodać najnowsze unormowania Traktatu z Lizbony, który, na wzór Traktatu Konstytucyjnego, przewiduje w art. 4 „Unia szanuje równość Państw Członkowskich wobec Traktatów, jak również ich tożsamość narodową, nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi [...]”. W związku z powyższym można byłoby wręcz pokusić się o stwierdzenie, iż *controlimiti* uległy niejako „europeizacji”, a zatem tym bardziej ewentualna interwencja Sądu Konstytucyjnego może być mało prawdopodobna, czy wręcz niepotrzebna.

Wydaje się, iż jedyną formą „zaistnienia” włoskiego Sądu Konstytucyjnego na forum unijnym, a w szczególności możliwością realnej ochrony wartości włoskiej ustawy zasadniczej, jest pytanie prejudycjalne, z którym Sąd może (czy też musi jako organ ostatniej instancji), zgodnie z postanowieniami Traktatów, zwrócić się do ETS. Według części przedstawicieli włoskiej doktryny prawa instrument ten może posłużyć bowiem także jako impuls do rozpoczęcia realnego dialogu pomiędzy dwoma sądami. Włoski Sąd Konstytucyjny dopiero niedawno, bo w 2008 r., zdecydował się na skorzystanie z tej możliwości. Wielu uważa to za kolejny, bardzo istotny przełom we włoskim *cammino comunitario* i szansę na zwiększenie pozycji narodowego strażnika Konstytucji na forum europejskim i w warunkach zauważalnego poszerzenia pola oddziaływania ETS⁴⁶.

CONSTITUTIONALITY CONTROL OF INSTRUMENTS OF THE EU SECONDARY LAW IN THE LIGHT OF THE CASE-LAW OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF ITALY

Summary

According to the Italian doctrine, the period of evolution of the view of the Italian Constitutional Court on the position of the Community law in the system of sources of domestic law can, in principle, be divided into three stages: the first, from 1964 to 1973; the second, from 1973 to 1984; the third, from 1984 to the early 1990s. These milestones designate the most landmark rulings of the Italian Constitutional Court, for example, *Costa v. E.N.E.L.*, *Frontini* or *Granital*.

The *Granital* decision of 8 June 1984 (170/1984) was a turning point in its case-law relating to the „Community issue”. Until today, that decision has been treated as overcoming the Constitutional Court’s reserve with respect to the

⁴⁶ W ten sposób m.in. M. Cartabia, *La Corte costituzionale...*, s. 1317-1318; por. też postulaty tej samej autorki zawarte w *La Corte costituzionale italiana e la Corte di giustizia europea: argomenti per un dialogo diretto*, [w:] *Diritto comunitario e diritto interno...*, s. 153-175.

Community law, and it marked the actual acceptance of priority of the application of the Community regulatory system.

It appears that presently the only form of intervention of the Italian Constitutional Court in the EU forum, in particular with a view to safeguarding the values of the Italian Constitution, is a preliminary question that the court may (or must as the body of the last instance) refer to the Court of Justice of the EU, in accordance with the Treaties. The Italian Constitutional Court took advantage of this possibility no earlier than in 2008. Many believe it to mark a very important breakthrough in the Italian *cammino comunitario* and an opportunity to secure its position of the national guard of the Constitution in the European forum, especially considering the visible expansion of the ECJ's influence.

КОНТРОЛЬ НАД КОНСТИТУЦИОННОСТЬЮ АКТОВ ПРОИЗВОДНОГО ЕВРОПЕЙСКОГО ПРАВА В СВЕТЕ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ КОНСТИТУЦИОННОГО ТРИБУНАЛА ИТАЛИИ

Резюме

В соответствии с итальянской доктриной период формирования точки зрения итальянского Конституционного Трибунала о месте союзного права в отечественной законодательной системе источников можно разделить на три этапа: первый – с 1964 по 1973 год, второй – с 1973 по 1984 г., третий – с 1984 по начало 90-х годов. Эти этапы, в контексте данной статьи, определяют наиболее важные постановления итальянского суда, в том числе *Costa v. Enel*, *Frontini u Granital*.

Резолюция Конституционного суда от 8 июня 1984 года по делу *Granital* (постановление 170/1984) стала поворотным моментом в его судебной практике, касающимся «союзного вопроса». До сих пор она рассматривается как постановление, которое преодолело резерв Конституционного Суда по отношению к союзному праву, и, благодаря которой, в действительности наступило одобрение принципа приоритета использования этой нормативной системы.

Оказывается, что в настоящее время единственной формой появления Конституционного Суда Италии на форуме ЕС, в частности, возможности реальной охраны значимости итальянского основного закона, является вопрос, с которым суд может (или должен, как орган последней инстанции), в соответствии с положениями договоров, обратиться в Европейский Суд. Конституционный суд Италии совсем недавно в 2008 году, решил воспользоваться этой возможностью. Многие считают это очередным очень важным прорывом в итальянской *cammino comunitario* и возможностью усилить позиции национального защитника Конституции на европейском форуме и в условиях заметного расширения влияния Европейского Суда.

DARIUSZ DUDEK*

MODEL POLSKIEGO SĄDU KONSTYTUCYJNEGO (UWARUNKOWANIA USTROJOWE, KOMPETENCYJNE I PROCEDURALNE)

1. Okoliczności powołania i pierwotny model polskiego Trybunału Konstytucyjnego oraz jego ewolucja w okresie transformacji

Trybunał Konstytucyjny funkcjonuje w Polsce od stosunkowo niedawna, bo od niespełna ćwierćwiecza. Wprawdzie ustawy zasadnicze okresu II Rzeczypospolitej zawierały wyraźny zakaz naruszania konstytucji przez parlament, poprzez stanowienie sprzecznych z nią ustaw, ale były to normy o charakterze *lex imperfecta*, gdyż nie przyznano żadnym organom sądowym kompetencji w odnośnym zakresie. Warto podkreślić, że w ówczesnej polskiej nauce prawa (w różnych ośrodkach akademickich) wypracowano jednak dość powszechne i solidnie uzasadnione przekonanie o potrzebie instytucjonalnego zagwarantowania nadrzędności konstytucji w sferze prawodawczej poprzez ustanowienie Trybunału Konstytucyjnego (m.in. w pracach Z. Cybichowskiego, L. Ehrlicha, S. Głabińskiego, Wł. L. Jaworskiego, W. Komarnickiego, L. Kulczyckiego, J. Makowskiego, A. Peretiatkowicza, M. Starzewskiego, S. Starzyńskiego i H. Zahorskiego), co było poparte konkretnymi postulatami i projektami unormowań prawnych. Po wojnie w nowych warunkach ustrojowych państwa „ludowego” radykalnie odrzucono ideę sądowej ochrony konstytucji, tak w doktrynie, jak i praktyce. Nie chodziło przy tym tylko o zanegowanie rozwiązań prawnych demokracji zachodniej, ale i deprecjację waloru normatywnego samej konstytucji, stanowiącej jedynie blankietowy manifest polityczny, jakoby niepotrzebujący w istocie ochrony, substytuowanej przez zgoła pozorne rozwiązania samokontroli parlamentarnej, w praktyce całkowicie martwej.

* Dr hab.; prof. Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II.

Pomijając bezskuteczne postulaty okresu tzw. odwilży po 1956 r., dopiero w następstwie Sierpnia 1980 roku doszło do ograniczonych reform ustrojowych. W latach 1982-1985 przyjęto unormowanie Trybunału Konstytucyjnego, najpierw na gruncie konstytucyjnym, później ustawowym, z nieco wcześniejszym powołaniem sądownictwa administracyjnego, tj. Naczelnego Sądu Administracyjnego (1980) i Trybunału Stanu (1982) oraz kilka lat później Rzecznika Praw Obywatelskich (1987). O ile pierwsze instytucje posiadały jakieś antecedencje w okresie II RP w postaci Najwyższego Trybunału Administracyjnego i Trybunału Stanu, o tyle sąd konstytucyjny i ombudsman były zjawiskami całkowicie nowymi w polskim systemie prawnym. Pomimo niesprzyjających okoliczności powstania („trybunalska” nowela konstytucji została dokonana w okresie stanu wojennego) oraz poważnie ograniczonych kompetencji tych instytucji, wbrew limitowanym zamierzeniom twórców (cel pozornej „demokratyzacji”), z czasem w istotny sposób wpływały one na kulturę prawną oraz przygotowanie procesu przeobrażeń ustrojowych, rozpoczętego w 1989 r. i prowadzącego w efekcie do schyłku PRL oraz likwidacji prawnych i społecznych skutków tej formacji ustrojowej.

Niewątpliwie, pierwotny model Trybunału był negatywnie uwarunkowany okolicznościami miejsca i czasu jego narodzin (w trakcie wprowadzonego wbrew konstytucji PRL stanu wojennego); łączył sprzeczne koncepcje, z jednej strony, socjalistyczny dogmat samokontroli parlamentarnej, z drugiej zachodnioeuropejski, kelsenowski wariant ochrony konstytucji. Tego spektakularnym wyrazem było zapewnienie Sejmowi wielorakiej dominacji nad Trybunałem, poczynając od jego pełnego monopolu w zakresie wyboru sędziów, z możliwością ich odwołania przed upływem kadencji, poprzez instytucjonalne powiązanie z tym organem niemal wszystkich inicjatorów postępowania przed Trybunałem, aż po sejmowy nadzór, czyli uprawnienie do „oddalenia” orzeczenia Trybunału o niekonstytucyjności aktu ustawodawczego.

W latach 1989-1997 TK podlegał ewolucji, nie tylko w drodze normatywnej; m.in. zwiększono krąg inicjatorów postępowania (w 1987 r. RPO, w 1989 r. restytuowane organy – Senat i Prezydent, z uwzględnieniem ich roli w procesie ustawodawczym), Trybunałowi przyznano też po zlikwidowanej Radzie Państwa kompetencję ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw. Po rewizji konstytucyjnej z 29 grudnia 1989 r. TK uzyskał nową (wzorowaną na rozwiązaniu zachodnioniemieckim) kompetencję orzekania o sprzeczności z konstytucją celów lub działalności partii politycznych, ale z dość niejasnych powodów utracił (w 1992 r.) prawo wstępnego inicjowania postępowania w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu. Do momentu uchwalenia nowej konstytucji i jej wejścia w życie w 1997 r. utrzymano jednak pierwotną preponderancję

Sejmu oraz mankamenty w postaci wykluczenia spod kognicji Trybunału prawa międzynarodowego (jako przedmiotu i wzorca kontroli) oraz braku uprawnień indywidualnych obywateli do bezpośredniego inicjowania postępowania kontrolnego. Nawet później, po wyposażeniu Trybunału przez Konstytucję i nową ustawę o TK z 1997 r. we wszystkie atrybuty sądu konstytucyjnego, jeszcze przez dwa pierwsze lata utrzymano w mocy rozwiązanie, pozwalające Sejmowi (z pominięciem Senatu) ubezskuteczyć orzeczenie TK, dotyczące przedkonstytucyjnych aktów ustawodawczych (art. 239 ust.1).

Dodajmy, że ewolucja pozycji i faktycznej roli ustrojowej TK w okresie transformacji była w dużej mierze wynikiem jego własnego działania, mianowicie pewnego aktywizmu w sferze reinterpretacji odnośnych przepisów prawnych, niekiedy na pograniczu działań prawotwórczych, jak w przypadku nowego określenia w 1992 r. skutków prawnych swych orzeczeń. Świetnie wykazał to przed laty nasz Kolega, ś.p. dr M. Staszewicz (w rozprawie doktorskiej *Ewolucja uprawnień Trybunału Konstytucyjnego na tle jego orzecznictwa*, Lublin 2001).

Paradoks sytuacji polegał na tym, że przy bierności parlamentu, niezależnie od zmieniających się kolorów rządzących koalicji politycznych, utrzymywano w mocy ograniczenia pozycji ustrojowej i kognicji Trybunału. Jednak przy nowym instrumentarium prawnym, jurydycznie dowartościowanej u schyłku PRL konstytucji, przyjmującej nowe zasady ustrojowe, jak demokratycznego państwa prawa, suwerenności narodu, czy społeczeństwa obywatelskiego, Trybunał miał dogodne przesłanki dla dość radykalnego odniesienia wobec zastanego, starego i powoli ewoluującego prawa, odziedziczonego po Polsce „ludowej”. Pozostaje rzeczą historyków ustalenie, czy i w jakim stopniu Trybunał rekonstruując znaczenie nowych bądź restytuowanych zasad konstytucyjnych, miał wpływ na zmieniający się system prawny.

Ujmując w koniecznym uproszczeniu, wydaje się że przedkonstytucyjny dorobek naszego sądu konstytucyjnego był bardziej nowatorski i twórczy, niż tworzony już na gruncie kwietniowej ustawy zasadniczej. Rzecz jasna, Trybunał stał się jej najbardziej autorytatywnym, wpływowym i, jeśli można tak rzec: „życliwym” interpretatorem, odkrywając w niej niewyczerpalne wprost pokłady aksjologiczne i normatywne, jak się zdaje, przekraczające nawet wyobrażenia twórców, czyli historycznego ustrojodawcy.

2. Charakter ustrojowy i tryb obsady personalnej TK

Właściwie ujmując charakter ustrojowy Trybunału, czyli zakwalifikowanie go wraz z funkcjami i skutkami działalności do konkretnej grupy organów władzy państwowej – było sporne już od początku. Wynikało to m.in. z systematyki oraz braku precyzji odnośnie noweli konstytucji¹, sugerujących ustrojowe podobieństwo TK do ówczesnych instytucji kontroli państwowej, a zarazem odmiennosc względem organów sądowniczych. Przede wszystkim, sądowy a zatem niezależny charakter Trybunału był istotnie ograniczony poprzez brak waloru ostateczności jego orzeczeń, które Sejm mógł w drodze uchwały uznać za bezzasadne i oddalić. Takie uprawnienie parlamentu w żadnej mierze nie odpowiadało postulatowi ustrojowej niezależności władzy sądowej od innych władz, w tym legislatywy.

Pomimo przyznania w obecnym unormowaniu konstytucyjnym orzeczeniom TK waloru ostateczności, nadal rodzi ono pewne problemy. Bowiem konstytucja z jednej strony wprost zalicza Trybunał Konstytucyjny do pionu władzy sądowniczej, a zarazem – w przeciwieństwie do sądów *sensu stricto* – nie przyznaje mu statusu organu wymiaru sprawiedliwości. Tymczasem w odniesieniu do podstawowej, orzeczniczej funkcji Trybunału, spełnione są wszystkie materialne elementy definicji wymiaru sprawiedliwości; wszak postępowanie przed niezależnym i złożonym z niezawisłych sędziów Trybunałem, wieńczone wyrokiem o skutkach *erga omnes* wydawanym w imieniu Rzeczypospolitej, ma skargowy oraz kontradiktoryjny charakter. Doktrynalne różnicowanie charakteru ustrojowego Trybunału, jako „sądu prawa” w odróżnieniu od innych organów jurysdykcyjnych, traktowanych jako „sądy faktu” – nie przekonuje. Trybunał nie jest przecież oderwany od rzeczywistości, nie orzeka o jakiejś wirtualnej, ale o realnej relacji norm na różnych szczeblach hierarchii systemu prawnego, a nadto o takich faktach, jak np. stwierdzenie przeszkody w sprawowaniu urzędu Prezydenta, czy zgodności z konstytucją faktycznych działań partii politycznych. I odwrotnie: pewne kompetencje sądów obejmują sferę ocen normatywnych i orzekanie wprost o prawie, np. uchwały wykładnicze SN, ocena przez wszystkie sądy legalności aktów podstawowych *in casu*, czy orzekanie przez sądy administracyjne o legalności prawa miejscowego. Jeśli ten ostatni element jest nawet eksponowany przez konstytucję w określeniu zadania kontroli działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne (art. 184 zd. 2) i nie przeczy to istocie wymiaru sprawiedliwości – to nie ma żadnych racjonalnych powodów, aby odmawiać Trybunałowi pełnienia analogicznej funkcji.

¹ Art. 33a dodany 26 marca 1982 r., Dz. U. Nr 11, poz. 83.

Podkreślmy, że nie chodzi tu o kwestię li tylko doktrynalną. Uważam, że zapoczątkowany w związku z kompetencją TK do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw spór pomiędzy Trybunałem a Sądem Najwyższym z początku lat 90. – do dziś nie wygasł, obejmuje różne kwestie i przybiera różne nasilenie, a u tego źródeł należy widzieć tę właśnie istotną kontrowersję co do charakteru poszczególnych organów z pionu władzy sądowniczej. Za przykład tej trwającej, historycznie ugruntowanej „kości niezgody”, może posłużyć niedawna uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego², o nadanej mocy „zasady prawnej”, wedle której „orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające w sentencji niezgodność z Konstytucją określonej wykładni aktu normatywnego, które nie powoduje utraty mocy obowiązującej przepisu, nie stanowi podstawy do wznowienia postępowania przewidzianej w art. 4011 k.p.c.”³

Przy czym nie upatrywałbym podstaw dla kontrowersji wyłącznie w modelu jednoinstancyjności postępowania TK i braku środków prawnych zaskarżania jego orzeczeń. Wszak i od wyroków SN oraz NSA, zapadłych w następstwie nadzwyczajnych środków zaskarżenia (kasacja i skarga kasacyjna), a nawet od rozstrzygnięć dyskwalifikujących te środki w ramach tzw. przedsądu – nie przysługują już żadne środki prawne, na gruncie prawa krajowego.

Warto tu zaznaczyć, iż również władzy sądowniczej dotyka problem legitymizacji (prawomocności, czy prawowitości) i to w co najmniej dwu aspektach: tak w znaczeniu ustalenia i weryfikacji upoważnienia prawnego oraz społecznego tego segmentu władzy państwowej do wykonywania funkcji sądenia, jak i postaci wpływu „trzeciej władzy” na uprawomocnienie innych organów władzy publicznej, w zakresie samej ich egzystencji, w tym sposobu i skutków kreacji personalnej, jak i efektów ich działań władczych, poddawanych w różnorodnych formach kontroli władzy sądowniczej. Legitymacja samej władzy sądowniczej w warunkach państwa prawa, wcale nie jest tak oczywista i bezdyskusyjna, jak by mogło wynikać ze stanu refleksji naukowej i debaty publicznej. Spotykane krytyczne wypowiedzi polityków, czy publicystów pod adresem np. naszego Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, sądownictwa powszechnego, czy administracyjnego (znacznie rzadsze, niż adresowane do innych podmiotów władzy publicznej), zazwyczaj natychmiast spotykają się z pryncypialną ripostą środowisk sędziowskich, dotkniętych bezpośrednią krytyką, albo kierowanymi racjami solidarności zawodowej, zwłaszcza wobec ocen państwa prawa, stającego się „państwem prawników”. Do innego typu należy reakcja w rodzaju argumentacji, że Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do

² Uchwała SN z dnia 17 grudnia 2009 r.; sygn. III PZP 2/09.

³ http://www.sn.pl/orzecznictwo/uzasadnienia/ipusisp/III-PZP-0002_09.pdf

tego, aby „podoobać się” politykom i błędem byłoby zabieganie o ich względy, czy łaskawość innych władz. Przeciwnie: Trybunał jest i ma być najważniejszym recenzentem działań wszystkich innych władz publicznych w sferze normodawczej i to ze względu na najistotniejsze kryterium oceny władzy, mianowicie, hierarchicznej zgodności normatywnej, czyli konstytucyjności i legalności aktów normatywnych niższej rangi. Z kolei sądy powszechne, skłonne są do śmiałych poczynań pozostających w glorii niezależności i niezawisłości, dla przykładu, nawet tolerujących określenie „cham” wypowiedziane pod adresem najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej, jako mieszczące się w aprobowanym – nie tylko przez zacietrizwionych polityków, ale co gorsza: przez te sądy – standardzie „debaty publicznej”. Wreszcie, również sądy administracyjne bynajmniej nie oczekują od kontrolowanych przez nie podmiotów władzy publicznej podziwu i uznania, a jedynie respektowania i realizowania swych rozstrzygnięć, czyli podporządkowania się prawu obowiązującemu, jednak niekiedy poważnie zmodyfikowanemu do postaci „prawa sędziowskiego”.

Retorycznym pozostaje pytanie, jak to pogodzić z dramatycznie niskim poziomem zaufania polskiej opinii publicznej do sądów, skoro ostrożnie licząc, około połowy respondentów deklaruje brak zaufania do sądów oraz złe lub bardzo złe oceny pracy sędziów.

Powracając do charakteru ustrojowego naszego sądu konstytucyjnego, właśnie w kontekście jego legitymacji ustrojowej uważam, iż utrzymywanie monopolu Sejmu w zakresie wyboru wszystkich sędziów Trybunału – jest zjawiskiem bezprecedensowym w Europie i nie ma żadnego uzasadnienia. Zwłaszcza, gdy specyfiką naszej praktyki i kultury politycznej jest to, że obsada zwalnających się stanowisk sędziowskich w Trybunale wpisuje się znakomicie w system „podziału łupów”. Jakkolwiek nie sposób dowieść bezpośredniego wpływu tego trybu politycznie zdeterminowanej elekcji na treść i jakość orzecznictwa Trybunału, uprawnienia kreacyjne w tej mierze powinny przysługiwać różnym podmiotom. I tak, 15-osobowy skład TK mógłby być powoływany w całości przez Prezydenta, przy czym prawo przedstawienia kandydatów na sędziów Trybunału przysługiwałoby parytetowo, po 3: Sejmowi, Senatowi, Prezydentowi i najwyższym organom sądowym, tj. SN, NSA, albo – Krajowej Radzie Sądownictwa i Krajowej Radzie Prokuratury, a ponadto np. Rzecznikowi Praw Obywatelskich, samorządom zawodów prawniczych zaufania publicznego (adwokatury, radców prawnych i notariatu), nawet przy współudziale środowiska akademickiego (np. w drodze opinii Kolegium Dziekanów Wydziałów Prawa Uniwersytetów). Taka dywersyfikacja modelu kreowania składu Trybunału znakomicie poprawiałaby własną legitymację tego organu, jak i zaufanie do jego orzecznictwa, co być może miałoby pozytywny wpływ nie tylko na relacje z SN, ale i na poważnie szwankujący u nas proces legislacyjny

wykonywania wyroków TK (o czym dalej). A zatem: skrajny byłby postulat likwidacji TK i zastąpienia go jakąś specjalną, piątą izbą Sądu Najwyższego, ale gdyby jednoznacznie powiązać w konstytucji zadania Trybunału z sądowym wymiarem sprawiedliwości (to samo, a nawet w jeszcze bardziej ewidentny sposób dotyczy Trybunału Stanu, choć nie ma żadnego realnego znaczenia), nadto, włączyć KRS w proces wylaniania sędziów TK czy choćby ich części – znakomicie sprzyjałoby to likwidacji źródeł antagonizmów.

3. Niektóre współczesne problemy polskiego sądu konstytucyjnego

We współczesnej refleksji nad rolą Trybunału Konstytucyjnego, pomijając rozbieżne oceny poszczególnych rozstrzygnięć, podnoszone są rozmaite problemy natury ogólnej. W szczególności: czy adekwatny jest zakres kompetencji Trybunału; co powinno podlegać jego kontroli, jakie akty normatywne i pod jakim względem; czy unormowanie proceduralne jest optymalne, czy też posiada istotne mankamenty; czy orzecznictwo Trybunału cechuje tworzenie określonych linii orzeczniczych, czy raczej indywidualizm sędziów i z tym związane pytanie, co stanowi większą wartość: powściągliwość czy aktywizm Trybunału; wreszcie, jaka jest skuteczność jego orzecznictwa w obrocie prawnym i kształtowaniu kultury prawnej?

Rezygnując z odniesienia się do wszystkich tych problemów, pragnę poczynić tylko kilka uwag.

W postępowaniu przed naszym sądem konstytucyjnym, jakkolwiek jest ono oparte na posiłkowym stosowaniu przepisów kodeksu postępowania cywilnego a nie karnego, można wyróżnić trzy fazy: swoiste postępowanie przygotowawcze (przedsądowe), jurysdykcyjne i wykonawcze. Dwie pierwsze – leżą w gestii Trybunału, trzecia – całkowicie poza nim.

Faza inicjowania postępowania kontrolnego w odniesieniu do niektórych podmiotów, mianowicie wnioskodawców o ograniczonej legitymacji (art. 188 ust. 1 pkt 2 i 3-5 w zw. z ust. 2) oraz osób wnoszących skargę konstytucyjną (art. 188 ust. 1 pkt 6 Konstytucji), przewiduje istotne ograniczenia. Podmioty te mogą bowiem kwestionować tylko takie akty normatywne, które dotyczą spraw objętych ich zakresem działania, a wnioski składane przez te podmioty podlegają wstępnej kontroli ze strony Trybunału, który może postanowić o odmowie nadania im dalszego biegu. Podobnej kontroli poddane są skargi, w ramach wstępnego rozpoznania. Przewidziane tu zażalenie na negatywne postanowienie sędziego TK zdaje się wykluczać niebezpieczeństwo arbitralności, aczkolwiek przesłanka w postaci „oczywistej bezzasadności” wniosku albo skargi – wcale nie jest „oczywista”.

Jeszcze przed rozprawą, ale także w fazie głównej może się okazać, że w ocenie TK „wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne”, co skutkuje umorzeniem postępowania, postanowieniem zapadającym na posiedzeniu niejawnym albo zawartym w treści wyroku (najczęściej w jednym z jego punktów). Problem choćby w tym, że według samego Trybunału w ujęciu pozytywnym, np. zbadanie problemu zgodności wskazanego w skardze konstytucyjnej jest dopuszczalne, o ile zostaną spełnione wymogi sformułowane w art. 79 Konstytucji oraz w ustawie o TK, zaś ich niespełnienie skutkuje odmową nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, nawet, gdy formułuje ona istotny problem konstytucyjny i uprawdopodobnia naruszenie konstytucyjnych praw skarżącego. Tak rozumiana „niedopuszczalność” procedowania nie pokrywa się jednak z przytoczoną wyżej przeszkodą, w postaci „niedopuszczalności” wyrokowania. Jest to tylko jeden z elementów, składających się na tzw. wąski, a nawet nadmiernie ograniczony model naszej skargi konstytucyjnej, której istoty TK nietrafnie upatruje w jej wyjątkowym i subsydiarnym charakterze. W rzeczywistości, istotą tej instytucji stanowi nie jej przesadnie limitowany charakter, ani nie fakt, że jest ona jedną z trzech form inicjowania postępowania, ale to, że jest środkiem ochrony wolności i praw człowieka i obywatela.

W odniesieniu do zagadnień proceduralnych podkreśliły dwa momenty. „Gorący” przykład stanowi przebieg postępowania w sprawie połączonych wniosków grup posłów i senatorów, dotyczących zbadania konstytucyjności Traktatu z Lizbony (sygn. K 32/09). Nie wnikając bliżej w istotę kontrowersji, zastosowanie w tym postępowaniu swoistej sankcji reguły wymagającej obowiązkowej obecności wnioskodawcy na rozprawie, pozwalającej Trybunałowi umorzyć postępowanie w razie niestawienia się wnioskodawcy lub jego przedstawiciela (art. 60 ust. 2 ustawy o TK) do sytuacji opuszczenia przez przedstawiciela wnioskodawcy – grupy posłów części rozprawy, co zdaniem Trybunału „uniemożliwiło dalsze prowadzenie rozprawy w zakresie wniosku – bez jego ustawowo nakazanej obecności” – jest co najmniej dyskusyjne. Mniejsza nawet o problem zachowania standardów kultury prawnej, rzecz w tym, że takie zachowanie składu orzekającego, postanawiającego o umorzeniu lwiej części postępowania, może być zinterpretowane, jako uchylenie się przez Trybunał od merytorycznego rozwiązania problemu.

Praktyka ujawniła istotny mankament postępowania w przedmiocie pytań prawnych, kierowanych do TK przez sądy. Otóż uczestnikiem postępowania w takiej sprawie jest sąd, który przedstawił Trybunałowi pytanie prawne, „o ile zgłosił udział w postępowaniu wszczętym na skutek tego pytania prawnego i wyznaczył spośród sędziów tego sądu umocowanego przedstawiciela” (art. 27 pkt 2a). Konieczność osobistego uczestnictwa sędziego „pytającego” sądu stanowi dość istotną, a przy tym zrozumiałą

barierę psychologiczną dla osób, przywykłych do roli arbitra, a nie uczestnika postępowania. Nierzadko przy tym przebieg fazy „przesłuchań” uczestników w drodze licznych pytań kierowanych przez skład orzekający Trybunału jest dla tych pierwszych dość dyskomfortowy, choć przecież służy poznaniu bliższej argumentacji i wyjaśnieniu sprawy. Jednakże prosta modyfikacja unormowania proceduralnego, polegająca na umożliwieniu sądowi zgłaszającemu pytanie działanie nie tylko poprzez sędziego przedstawiciela, ale przez profesjonalnego pełnomocnika – mogłoby dodatnio wpłynąć na praktyczny obraz tej instytucji. A podkreśliśmy, że właśnie ta postać kontroli konkretnej zgodności norm ma istotne walory, służące postulatowi szybkiej i efektywnej ochrony prawnej w sferze systemu prawnego i procesu wymiaru sprawiedliwości, działającej nie dopiero po, w przeciwieństwie do skargi konstytucyjnej – ale często jeszcze przed naruszeniem konstytucyjnych uprawnień jednostki.

Wartością samą w sobie jest obliczalność, stałość tendencji orzeczniczych władzy sądowniczej, zwana też „linią orzecniczą”, albo „ugruntowanym orzecznictwem”. Wartość taką stanowi m.in. jednolitość orzecznictwa sądów powszechnych, skoro jej zapewnienie zostało poruczone zadaniom SN (art. 1 ustawy o SN). Czy wartość taka istnieje w przestrzeni realnej? Cóż, można mieć wątpliwości, a ukazuje to fakt, iż wprawdzie Trybunał może zwracać się do Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego o informacje co do wykładni określonego przepisu prawa w orzecznictwie sądowym (art. 22 ustawy o TK) – jednak nie zawsze otrzymuje te informacje, gdyż organy te po prostu nie dysponują pełną wiedzą w tym zakresie. Co więcej, one same nie prezentują przecież stałych i niezmiennych poglądów oraz tendencji w swym własnym orzecznictwie.

Jednak owa stabilność, w wydaniu TK, polega niekiedy na dość jednorodnym (albo rutynowym) przywoływaniu (cytowaniu) wcześniejszych wypowiedzi Trybunału, okraszonym jedynie o elementy nowe, związane z nowym kazusem, wszak o innym przedmiocie bądź kryteriach zaskarżenia, gdyż w przeciwnym razie – sprawa nie mogła by być przedmiotem rozpoznania (*res iudicata*). Aczkolwiek trzeba podkreślić, że przesłanka powagi rzeczy osądzonej w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, skutkująca zakazem *ne bis in idem* i w konsekwencji umorzeniem postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia, nie jest doprecyzowana prawnie i też może rodzić trudności praktyczne.

Z kolei indywidualizm, podważający stabilność orzecznictwa, przejawia się m.in. swoistym *signum* osobowości i poglądów sędziego-sprawozdawcy lub sędziów, jeśli brak jednolitości poglądów w łonie składu orzekającego i zachodzi potrzeba wyznaczenia dodatkowego sprawozdawcy, bądź *votum separatum* w stosunku do orzeczenia lub jego części. Zachodzi nawet pytanie: czy i jak kwalifikowana większość powinna dotyczyć orzeczeń TK, czy też

wystarcza, jak obecnie, zwykła większość, tj. nawet stosunkiem 1 głosu, np. 3:2 w składzie 5-osobowym? Albo, czy zasługuje jeszcze na miano rozstrzygnięcia taki wyrok TK, który zapadł w 11-osobowym składzie orzekającym, przy aż 9 zdaniach odrębnych poszczególnych sędziów w stosunku do części bądź całości 77-punktowego orzeczenia i jego parusetstronicowego uzasadnienia?⁴

Pozaprawna reguła, dotycząca domniemania zgodności (konstytucyjności, legalności) aktów normatywnych w systemie prawnym, wynikająca z przyjęcia hierarchicznej budowy tegoż systemu oraz postulatów doktrynalnych i orzecznictwa (nie tylko sądu konstytucyjnego) – ma swój odpowiednik w postaci reguły powściągliwości sędziowskiej. I obie są jednakowej natury: są to domniemania obalane. W każdym razie uważam, że jedynym uprawnionym sposobem wypowiedzi naszego sądu konstytucyjnego – są jego orzeczenia i ich uzasadnienia, nie zaś wypowiedzi, wywiady czy oświadczenia prasowe. Pod tym względem, należy podkreślić dwie okoliczności: pierwsza, to transparentność orzecznictwa Trybunału, w zakresie jego pełnej i względnie szybkiej publikacji w formie elektronicznej (na stronie Internetowej TK), co jest godne naśladownictwa w innych organach władzy sądowniczej. Druga, to że Trybunał nie „przemawia” wyłącznie argumentami swych wyroków, ale i ustami poszczególnych sędziów, a częściej: prezesów. Może i ma to pewien walor edukacyjny (Iwia część sędziów TK to nauczyciele akademicy), ale też rodzi niebezpieczeństwo sporych nadużyć medialnych.

Parę uwag w kwestii „egzekucji” wyroków Trybunału. Chociaż tytuł rozdziału 3. ustawy o TK traktuje o zasadach i trybie orzekania oraz „wykonywania orzeczeń” – w tej ostatniej sferze ustawa ogranicza się jedynie do wskazania, komu i kiedy doręczane są te orzeczenia oraz gdzie są one publikowane (art. 78-81). W rzeczywistości, ustawa normuje jedynie element wstępny a nie samą fazę wykonawczą, która pozostaje całkowicie poza sferą oddziaływania Trybunału, albowiem nie istnieje żaden „komornik”, zapewniający realizację jego orzeczeń. Uściślijmy: nie jest tak, że TK nie ma żadnego wpływu na proces wykonywania jego orzeczeń, bowiem ta perspektywa jest poniekąd uzależniona od Trybunału, mianowicie od tego, czy orzeczenie jest negatywne i pociąga jakąś realną zmianę normatywną w systemie, od tego, z jaką datą Trybunał przewiduje derogację wadliwych przepisów (aktów) oraz jaka jest treść i jakość samego rozstrzygnięcia Trybunału oraz jego argumentacja. Osobiście, za szczególnie skomplikowane i dyskusyjne uważam rozwiązanie w postaci odraczania momentu derogacji niekonstytucyjnych bądź nielegalnych przepisów, czyli – niezależnie od wysokich uzasadnień, dotyczących wyważenia kolizyjnych wartości –

⁴ Wyrok w sprawie lustracyjnej z 11 maja 2007 r.; sygn. K. 2/07, OTK 48/5/A/2007.

przyzwolenie Trybunału na pozostawienie w obrocie prawnym wadliwych przepisów.

A zatem, nie tylko kompetentne organy prawotwórcze, poczynając od wnioskodawców, wewnętrznych kierowników i piastunów (członków) danego organu, poprzez innych uczestników procesu normodawczego, aż po organ promulgacyjny i publikacyjny, ale i sam Trybunał w dużej mierze determinuje możliwości wykonania jego orzeczenia. Niemniej jednak pozostaje faktem, że przesądzające znaczenie dla fazy wykonawczej posiada nie determinacja Trybunału w rozstrzyganiu niekiedy nader trudnych spraw, pociągających poważne skutki prawne, społeczne, finansowe i inne, ale dobra wola organów prawotwórczych, czy mówiąc wprost: wola polityczna tych gremiów, które w danym momencie posiadają władzę „kreacyjną” w łonie legislatywy i egzekutywy. Doroczne informacje prezentowane w toku Zgromadzenia Ogólnego Sędziów TK, już od wielu lat są w tej mierze wprost alarmujące.

Dla dalszych perspektyw TK ma znaczenie szereg okoliczności, a wśród nich także kilka wniesionych ostatnio poselskich projektów ustaw o zmianie Konstytucji RP. Wyróżnić można dwa. Pierwszy, chronologicznie wcześniejszy, wniesiony 6 listopada 2009 r. (skierowany do I czytania na posiedzeniu Sejmu dopiero niedawno, 21 września 2010 r., a przez Sejm do Komisji Nadzwyczajnej 21 października 2010 r.) – druk sejmowy Nr 3399, dotyczy kompetencji Trybunału Konstytucyjnego co do przedmiotu orzekanych spraw, publikacji oraz skutków niektórych orzeczeń TK⁵. Chodzi tu o poddanie kognicji Trybunału przepisów prawa stanowionego przez organizacje międzynarodowe, którym Rzeczpospolita Polska przekazała niektóre kompetencje organów państwowych, a w praktyce – co stwierdzają wnioskodawcy – przede wszystkim o akty prawa pochodnego (wtórnego) Unii Europejskiej⁶. Lapidarne uzasadnienie ustawy stwierdza, że w polskim porządku prawnym Konstytucja zachowuje bezspornie nadrzędną pozycję także w stosunku do takich aktów. A skoro TK „jest władny orzekać o zgodności z Konstytucją umowy międzynarodowej, na podstawie której organizacja międzynarodowa wydaje wiążące Polskę przepisy prawne, to tym bardziej kognicja ta powinna obejmować takie przepisy. Nie można bowiem wykluczyć, że kompetencja przekazana organizacji międzynarodowej w sposób zgodny z Konstytucją zostanie użyta w taki sposób, że efekt (pochodny akt prawodawczy) będzie z Konstytucją niezgodny.”

Uzasadnienie projektu zawiera ostrożną prognozę, iż nie można wykluczyć raczej sporadycznych wyroków TK, pozbawiających regulacje unijnego

⁵ Dostępny, podobnie jak dalej przywoływane projekty, na stronie Sejmu: <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf>

⁶ Nowy ust. 1a w art. 188 oraz zmieniony ust. 2 i nowy ust. 3a w art. 190 Konstytucji.

skutku pierwszeństwa z art. 91 ust. 3 Konstytucji RP, z powodu niezgodności z Konstytucją; w takiej sytuacji Rada Ministrów ma być zobowiązana do działania na rzecz usunięcia niezgodności. Podobnie i w przypadku umów międzynarodowych, chociaż nasz Trybunał – jak dotąd – jeszcze nigdy nie orzekł o niekonstytucyjności umowy.

„Technicznoprawną” konsekwencję tej nowelizacji Konstytucji RP zawiera projekt zmiany ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, wniesiony przez tę samą grupę posłów i w tej samej dacie (oraz poddany analogicznym, równoczesnym i „opóźnionym” działaniom Sejmu) – druk sejmowy Nr 3395.

Dodajmy, iż według wnioskodawców przedmiot projektowanych regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej, albowiem „ustrój i kognicja Trybunału Konstytucyjnego RP stanowią wyłączną domenę prawa polskiego”.

Wbrew powściągliwym wywodom uzasadnień projektów, trzeba wyraźnie powiedzieć, iż ich przyjęcie przez parlament pociągałoby zasadniczą zmianę tak w zakresie kognicji naszego Trybunału, jak i pozycji Polski w strukturach UE. Regulacja taka oczywiście nie byłaby irrelevantna, czy obojętna z punktu widzenia integracji europejskiej, przeciwnie: byłaby bodaj najdalej idącym podkreśleniem rangi konstytucji państwa członkowskiego w relacji do prawa europejskiego. Dalej nawet, niż wynikające z dorobku włoskiego czy niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego.

Prognozowanie co do szans na uchwalenie takiej regulacji w obecnej kadencji parlamentu, czy jej ewentualnych następstw dla orzecznictwa naszego sądu konstytucyjnego – przekracza cele artykułu i możliwości autora.

W innym, obszernym poselskim projekcie zmiany Konstytucji RP, wniesionym 19 lutego 2010 r., tym razem przez posłów koalicji rządzącej, a nie opozycji (i już 27 kwietnia 2010 r. skierowanym do I czytania, zaś 22 października 2010 r. do Komisji Nadzwyczajnej) – druk sejmowy Nr 2989, chodzi o znacznie szerszy zakres nowelizacji. Dotyczy ona m.in. składu oraz zasad wyborów Sejmu i Senatu, zakresu immunitetu parlamentarnego, rozpatrywania przez Sejm prezydenckiego weta, funkcji i zakresu prerogatyw Prezydenta RP, zgłaszania kandydatów na urząd Prezydenta RP, pełnienia przezeń obowiązków oraz tymczasowo przez Marszałka Sejmu, ratyfikacji umów międzynarodowych, współdziałania organów władzy w zakresie polityki zagranicznej, konstytucjonalizacji prokuratury oraz dekonstytucjonalizacji Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, a wreszcie – co dla nas najważniejsze – orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w sprawach z wniosku Prezydenta RP o zbadanie zgodności ustaw z konstytucją.

Mianowicie, to ostatnie dotyczy uzupełnienia unormowania procedury rozpoznawania przez Trybunał prezydenckiego wniosku o kontrolę prewencyjną ustawy, przed jej podpisaniem, swoiście „dyscyplinującym” wymogiem, poprzez dodanie w art. 122 Konstytucji ust. 7 w brzmieniu: W sprawach, o których mowa w art. 122 ust. 3 Trybunał Konstytucyjny orzeka nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku w Trybunale. Motywowane jest to tym, iż kontrola konstytucyjności ustaw w praktyce może się okazać nadużywanym ekwiwalentem weta, a zatem dla uniknięcia przedłużania stanu niepewności co do konstytucyjności zaskarżonej ustawy określono „odpowiedni” maksymalny termin 3-miesięczny.

Oczywiście, zminimalizowanie stanu i czasu niepewności prawnej należy uznać za zjawiska pożądane, zarówno w odniesieniu do prawa obowiązującego, jak i do fazy jego tworzenia. W rzeczywistości jednak, jak pokazuje praktyka, zastrzeżony zaledwie 21-dniowy termin dla Prezydenta, nie tylko do rozważenia, ale i ewentualnego zaskarżenia ustawy stosownym wnioskiem skierowanym do Trybunału – bywa po prostu niewystarczający. Przede wszystkim z uwagi na stopień skomplikowania materii, tak ustawowej, jak problematyki oceny konstytucyjności, a również z powodu podkreślanego przez Trybunał silniejszego domniemania konstytucyjności ustawy przed jej podpisaniem i wejściem w życie, w której to dopiero fazie ujawnia się w pełniejszy sposób rzeczywiste znaczenie norm prawnych (*law in action*). Toteż konstytucyjne zakreślenie Trybunałowi czasu procedowania nad poddanym jego rozpatrzeniu wnioskiem musi być traktowane jako zjawisko wyjątkowe. Obowiązująca Konstytucja czyni taki wyjątek dla spraw z zakresu finansów publicznych, stanowiąc w art. 224 ust. 2, iż w przypadku zwrócenia się Prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z konstytucją ustawy budżetowej albo ustawy o prowizorium budżetowym przed jej podpisaniem, Trybunał orzeka w tej sprawie nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia złożenia wniosku w Trybunale. Jest to fragmentem ogólniejszego zjawiska rygorów czasowych, nałożonych na uczestników specyficznego postępowania ustawodawczego, mającego za przedmiot ustawę budżetową bądź ustawę o prowizorium budżetowym⁷.

Projekt formułuje podobną regułę w odniesieniu do prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustaw, przy czym bez względu na ich przedmiot czy stopień złożoności unormowania, co nie wydaje się rozwiązaniem poprawnym. Prawda, że orzecznictwo Trybunału nie może pozostawać w całkowitym oderwaniu od realiów społeczno-politycznych czy ekonomicznych, a tego przejawem jest m.in. zjawisko odraczania skutku derogacyjnego wyroku Trybunału, orzekającego niekonstytucyjność (nielegalność) przepisów prawnych. I tak, w przypadku orzeczeń, które wiążą się z nakładami

⁷ Por. art. 221-225 Konstytucji.

finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej, Trybunał Konstytucyjny określa termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego po zapoznaniu się z opinią Rady Ministrów (art. 190 ust. 3 *in fine* Konstytucji). Rozumiałbym, gdyby rygiem 3-miesięcznego rozpoznania sprawy przez TK objąć ustawy, których projekty zostały wniesione przez Radę Ministrów z klauzulą projektu pilnego (art. 123 ust. 1 Konstytucji). Zważywszy, iż w takim przypadku Konstytucja skracza termin rozpatrzenia ustawy przez Senat z 30 do 14 dni oraz termin podpisania ustawy przez Prezydenta z 21 do 7 dni, można by konsekwentnie wymagać również zwiększonej sprawności procedowania Trybunału w tych sprawach.

Przedstawiony fragment projektu stanowi zaledwie „drobiazg”, tak w kontekście treści całej zamierzonej noweli (jak dotąd – najobszerniejszej po 1997 r., acz niewolnej od pewnego „koniunkturalizmu”), jak w odniesieniu do modelu naszego sądu konstytucyjnego, ale być może właśnie dlatego ma większe szanse na uchwalenie. Można jedynie żałować, że ustawodawca nie wykazuje podobnej zapobiegliwości w odniesieniu do skargi konstytucyjnej, której nie dotyczą żadne preferencje w zakresie sprawności postępowania TK. W praktyce bywa i tak, że przez okres od 1 roku do 2 lat skarżący czeka jedynie na postanowienie sędziego Trybunału o odmowie nadania jego skardze dalszego biegu, by następnie, po kilku dalszych miesiącach uzyskać negatywne postanowienie, nieuwzględniające jego zażalenia w tej mierze. Wydaje się, że dla ugruntowania autorytetu nie tylko Trybunału, ale i samej konstytucji, warto byłoby zobligować go do większej efektywności postępowania w tym trybie.

Podobnie, warto rozważyć zbudowanie systemu skutecznej implementacji wyroków Trybunału do systemu prawnego, np. poprzez wyposażenie Prezydenta w prawo dekretoowania w tym właśnie zakresie, z wykluczeniem mechanizmu odraczania derogacji wadliwych przepisów. Takie projekty konstytucyjne w parlamencie jeszcze, niestety, nie pojawiły się.

Podsumowując należy stwierdzić, że w analizie przedmiotu orzecznictwa naszego Trybunału zwraca uwagę znaczna liczba oraz bogata argumentacja orzeczeń o niekonstytucyjności norm tzw. prawa sądowego, wydawanych we wszystkich dopuszczalnych drogach, tj. wniosków (abstrakcyjnych), sądowych pytań prawnych i skarg konstytucyjnych. Rozliczne, idące w dziesiątki nowelizacje właściwie wszystkich kodeksów, z reguły podyktowane są względami efektywności postępowania, niekiedy nieliczącymi się z rzeczywistymi potrzebami praktyki sądowej, tj. i organów i stron procesu, a przy tym często popadają one w konflikt z aksjologią i regulacją Konstytucji. Pozytywne w optyce trybunalskiej racje, nie są bynajmniej ani jedynymi, ani najważniejszymi parametrami procesu legislacyjnego. Zdarza się także, że niektóre dotychczas istniejące i funkcjonujące instytucje prawa sądowego, wpisane w długoletnią nieraz tradycję stosowania prawa – są

dyskwalifikowane przez Trybunał w świetle unormowania konstytucji, a zatem wymagają nowelizacji, bądź – po ich derogacji z mocy wyroku TK – zastąpienia nowymi przepisami. Nie zawsze więc w naszej praktyce legislacyjnej nowelizacja oznacza optymalizację, często, niestety, prowadzi ona do nadregulacji i inflacji systemu prawnego.

Skuteczne rozwiązywanie antynomii, tkwiącej w politycznych uwarunkowaniach procesu prawotwórczego oraz konieczności pełnego uwolnienia rozstrzygnięć sądu konstytucyjnego od wpływu tego rodzaju procesów i konfliktów, zależy od poziomu kultury politycznej i prawnej obu segmentów władzy. To jest podstawowy warunek pozytywnego sądu nad naszym Trybunałem i nad samą Konstytucją Rzeczypospolitej.

THE MODEL OF POLISH CONSTITUTIONAL COURT (POLITICAL SYSTEM, COMPETENCE AND PROCEDURAL BACKGROUND)

Summary

The article discusses the circumstances of establishment and the original model of the Polish Constitutional Court, its evolution over the period of political and economic transformation, its system organization and procedure of appointing the judges. The author subscribes to the view that maintaining the Sejm's exclusive right to appoint all the judges of the Constitutional Tribunal is without precedent Europe-wide and is totally unjustified. The author also refers to the recent draft bills amending the Constitution of the Republic of Poland: the first proposed on 6 November 2009 (druk sejmowy No. 3399) and the second, being a comprehensive revision of the Constitution, proposed on 19 February 2010 by the ruling coalition MPs and allowing for a broader scope of amendments (druk sejmowy No. 2989).

ПОЛЬСКАЯ МОДЕЛЬ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА (ОБУСЛОВЛЕННОСТИ СИСТЕМЫ, КОМПЕТЕНЦИЙ И ПРОЦЕДУРЫ)

Резюме

В статье рассматриваются обстоятельства назначения и первоначальная модель польского Конституционного Трибунала, его эволюция в период трансформации, а также системный характер и порядок подбора кадров КТ. Автор считает, что поддержание монополии Сейма в вопросе выбора всех судей Трибунала является беспрецедентным явлением в Европе и не имеет никаких оснований. Далее автор обращается к внесённым в последнее время депутатским законопроектам об изменении Конституции РП: первый, поданной 6 но-

ября 2009 года (сеймовый бланк номер 3399), и второй, обширный депутатский законопроект изменения Конституции РП, поданный 19 февраля 2010 года членами правящей коалиции, в котором речь идет о гораздо более широкой области изменений (сеймовый бланк 2989 сейма).

KATARZYNA KUBUJ*

DECYZJA FRANCUSKIEJ RADY KONSTYTUCYJNEJ W SPRAWIE TRAKTATU Z LIZBONY W ŚWIETLE WCZEŚNIEJSZYCH ORZECZEŃ DOTYCZĄCYCH INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

1.

W dniu podpisania Traktatu z Lizbony 13 grudnia 2007 r. prezydent Francji Nicolas Sarkozy zwrócił się do Rady Konstytucyjnej z wnioskiem o rozpatrzenie traktatu z punktu widzenia jego zgodności z konstytucją. Konstytucja V Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r. stanowi bowiem, że „Jeżeli Rada Konstytucyjna na wniosek Prezydenta Republiki, premiera, przewodniczącego jednej lub drugiej izby bądź sześćdziesięciu deputowanych albo sześćdziesięciu senatorów stwierdzi, że zobowiązanie międzynarodowe zawiera postanowienie sprzeczne z Konstytucją, upoważnienie do ratyfikacji lub zatwierdzenia nie może być udzielone przed dokonaniem zmiany konstytucji” (art. 54)¹.

Rada Konstytucyjna dokonała analizy Traktatu z Lizbony w „ekspresowym tempie” i wydała decyzję już 20 grudnia 2007 r. (decyzja nr 2007-560 DC)². Ów szybki sposób procedowania nie był dla nikogo zaskoczeniem. Treść Traktatu znana była bowiem na wiele miesięcy przed jego ostatecznym zatwierdzeniem, a prezydent Sarkozy nie ukrywał, iż wystąpi do Rady Konstytucyjnej z wnioskiem w sprawie jego zgodności z konstytucją³.

* Dr; Instytut Nauk Prawnych PAN.

¹ Tłumaczenie według W. Skrzydły, *Konstytucja Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r.*, Warszawa 2005.

² Wszystkie decyzje Rady Konstytucyjnej są dostępne na stronie www.conseil-constitutionnel.fr; tłumaczenie decyzji na język polski zob. R. Puchta, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 2, s. 331 i nn.

³ Podobnie w przypadku Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy prezydent Jacques Chirac wystąpił do Rady Konstytucyjnej z wnioskiem o zbadanie zgodności Traktatu z Konstytucją już w dniu jego podpisania, czyli 29 października 2004 r. Rada Konstytucyjna orzekła niespełna trzy tygodnie później. Warto również zaznaczyć, że Rada związana jest miesięcznym terminem na wydanie orzeczenia.

Omówienie wskazanego rozstrzygnięcia Rady Konstytucyjnej warto rozpocząć od poczynienia kilku uwag o charakterze ogólnym. Przede wszystkim, bardzo istotne dla prezentacji myśli francuskiego sądu konstytucyjnego jest zwrócenie uwagi na kontekst konstytucyjny, w jakim ujęte zostały przepisy poświęcone Wspólnotom Europejskim i Unii Europejskiej. Ponadto, na podkreślenie zasługuje fakt, że decyzja w sprawie Traktatu z Lizbony nie jest decyzją o fundamentalnym znaczeniu dla francuskiego porządku prawnego, gdyż ze względu na swą treść wpisuje się w ciąg wcześniejszych orzeczeń Rady Konstytucyjnej dotyczących integracji europejskiej i stanowi kolejny element w ewolucji poglądów Rady w sprawach integracyjnych.

1.1.

Francja ratyfikowała traktaty założycielskie Wspólnot Europejskich jeszcze w okresie IV Republiki, czyli pod rządami Konstytucji z 27 października 1946 r. Jej twórcy, pomni doświadczeń II wojny światowej, wyznaczyli prawu międzynarodowemu nowe miejsce we francuskim porządku prawnym. Tak więc Konstytucję IV Republiki charakteryzowała otwarta postawa wobec prawa międzynarodowego i międzynarodowej integracji. Obowiązująca wciąż preambuła do tej Konstytucji⁴ stanowi, że Republika Francuska, wierna swym tradycjom, przestrzega norm międzynarodowego prawa publicznego (ust. 14) oraz wyraża zgodę na ograniczenie suwerenności niezbędne dla konstruowania i obrony pokoju (ust. 15). Aż do 1992 r. był to podstawowy przepis stanowiący o przychylności państwa francuskiego wobec członkostwa we Wspólnotach Europejskich.

Konstytucja V Republiki z 1958 r. została zatem uchwalona, gdy Traktat Paryski oraz Traktaty Rzymskie były już ratyfikowane. W jej tekście nie uwzględniono jednak żadnych szczególnych regulacji odwołujących się wprost do przynależności Francji do Wspólnot Europejskich. Kwestie z tym związane oraz dotyczące relacji między prawem wewnętrznym a prawem wspólnotowym były rozstrzygane na podstawie przepisów dotyczących prawa międzynarodowego publicznego.

Oprócz przepisów wspomnianej preambuły do Konstytucji IV Republiki, kluczowe znaczenie odgrywał rozdział VI Konstytucji z 1958 r., poświęcony traktatom i umowom międzynarodowym (art. 52-55). Rozdział ten reguluje kwestie związane z zaciąganiem zobowiązań międzynarodowych, dokonuje ich klasyfikacji i określa ich pozycję w hierarchii źródeł prawa w państwie, tworzy procedurę kontroli konstytucyjności zobowiązań

⁴ Preambuła do Konstytucji z 1946 r. nie została uchylona. Wyraźnie odsyła do niej Wstęp do Konstytucji z 1958 r., stanowi ona integralną część tzw. bloku konstytucyjnego.

międzynarodowych. Określa także rolę parlamentu w zaciąganiu zobowiązań międzynarodowych. Istotne znaczenie ma zwłaszcza wzmiankowany na wstępie art. 54 Konstytucji, który przewiduje *expressis verbis*, że ratyfikacja traktatu uznanego przez Radę Konstytucyjną za niezgodny z postanowieniami Konstytucji wymaga uprzedniej zmiany ustawy zasadniczej.

Artykuł 11 Konstytucji daje natomiast Prezydentowi (na podstawie propozycji rządu zgłoszonej w czasie trwania sesji lub wspólnej propozycji obu izb) możliwość poddania pod referendum każdego projektu ustawy przewidującego upoważnienie do ratyfikacji traktatu, który, nie będąc sprzeczny z konstytucją, miałby wpływ na funkcjonowanie instytucji. Wyrażona w referendum zgoda społeczeństwa na ratyfikację traktatu nie wystarcza jednak w wypadku, gdy dany traktat jest sprzeczny z postanowieniami konstytucji. Należy wówczas, przed dokonaniem ratyfikacji, zmienić konstytucję zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 89 Konstytucji⁵.

Swoista rezerwa wobec szczególnych regulacji konstytucyjnych związanych z członkostwem Republiki we Wspólnotach Europejskich cechowała Francję aż do 1992 r., czyli do uchwalenia Traktatu z Maastricht, a następnie zmiany Konstytucji w celu ratyfikacji tego Traktatu. Ustawa konstytucyjna z dnia 25 czerwca 1992 r. wprowadziła do Konstytucji nowy rozdział XV, zatytułowany *O Wspólnotach Europejskich i o Unii Europejskiej*, wpisując tym samym „Europę”, czyli kontekst europejski oznaczający członkostwo Francji w Unii Europejskiej/Wspólnotach Europejskich, na trwałe do Konstytucji V Republiki⁶. Rozdział ten był następnie wielokrotnie zmieniany, równoległe

⁵ Dwukrotnie w historii V Republiki upoważnienie do ratyfikacji traktatu nastąpiło w drodze ustawy przyjętej w referendum: w 1972 r. w związku z traktatem o przystąpieniu Irlandii, Danii oraz Wielkiej Brytanii do Wspólnot Europejskich oraz w 1992 r. w związku z ratyfikacją Traktatu z Maastricht. Natomiast w referendum z dnia 29 maja 2005 r. w sprawie ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, większość biorących w nim udział Francuzów (55%) wyraziło sprzeciw wobec ratyfikacji Traktatu. Z sondaży (ośrodek IFOP) wynikało, że gdyby we Francji zorganizowano referendum w sprawie Traktatu Lizbońskiego przeciwko głosowałoby 53% wyborców. Nie dziwi zatem, że Prezydent Sarkozy zdecydował o parlamentarnej procedurze ratyfikacji tego Traktatu.

⁶ Artykuł 88-1 nadał uczestnictwu Francji w strukturach europejskich walor konstytucyjny. Jego treść miała na celu podkreślenie, iż ani Wspólnoty, ani Unia nie godzą w suwerenność państw. Państwa członkowskie zachowują swą wolność, wspólnie wykonują pewne swe kompetencje, a przy tym swobodnie mogą podejmować inne zobowiązania. Akcent został położony przede wszystkim na swobodę państwa do podejmowania działań w ramach organizacji międzynarodowej szczególnego rodzaju, jaką jest Unia Europejska, a nie na szeroko wówczas dyskutowany problem suwerenności. Znaczenie art. 88-1 uległo zmianie wraz z decyzją Rady Konstytucyjnej nr 2004-496 DC z dnia 10 czerwca 2004 r. (o tym w dalszej części). W artykule 88-2 Konstytucji dopuszczono przekazanie kompetencji niezbędnych do ustanowienia europejskiej unii gospodarczej i monetarnej, a także do określenia reguł dotyczących przekraczania granic zewnętrznych państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej. Artykuł 88-3 został poświęcony prawu wyborczemu w wyborach municypalnych obywateli Unii Europejskiej mieszkających we Francji, a artykuł 88-4 – uprawnieniom parlamentarzystów w zakresie wypowiedzania się na temat propozycji aktów wspólnotowych, zawierających przepisy o znaczeniu ustawowym.

do ratyfikacji kolejnych istotnych traktatów dotyczących funkcjonowania Unii Europejskiej i w następstwie szeregu orzeczeń Rady Konstytucyjnej o niezgodności tych traktatów z Konstytucją⁷.

1.2.

Punktem wyjścia dla dalszych rozważań jest zatem art. 54 Konstytucji upoważniający Radę Konstytucyjną do dokonywania, na wniosek określonych podmiotów, kontroli konstytucyjności aktów prawa międzynarodowego. Na uwagę zasługuje wyraźne określenie przedmiotu kontroli, o którym mowa w tym przepisie. Akty, które w myśl art. 54 mogą być poddane kontroli zostały określone w sposób ogólny jako zobowiązania międzynarodowe (*engagements internationaux*). Zakres tego pojęcia jest szeroki oraz niejasny i odbiega od innych pojęć zastosowanych przez ustrojodawcę w rozdziale VI (*O traktatach i umowach międzynarodowych*), w którym mowa także o traktacie (*traité*) i umowie (*accord*). Jeśli w teorii i praktyce terminy te stanowią synonimy, to pojęcie „zobowiązanie międzynarodowe” jest niewątpliwie dużo szersze i obejmuje swym zakresem także inne niż traktaty i umowy źródła prawa międzynarodowego⁸, co dało Radzie Konstytucyjnej możliwość poszerzenia zakresu kontroli konstytucyjności⁹.

⁷ Kolejne nowelizacje Konstytucji w związku z członkostwem w UE miały miejsce: w 1993 r. jako następstwo orzeczenia Rady Konstytucyjnej stwierdzającego niekonstytucyjność ustawy implementującej postanowienia umowy międzynarodowej mającej na celu realizację postanowień z Schengen (dodano art. 53-1); w 1999 r. – na skutek decyzji Rady Konstytucyjnej w sprawie Traktatu z Amsterdamu; w 2003 r. – w związku z koniecznością przyjęcia w wewnętrznym porządku prawnym zasad określonych w decyzji ramowej o europejskim nakazie aresztowania (w art. 88-2 dodano ust. 3), zmiana ta nie wynikała jednak z decyzji Rady Konstytucyjnej, lecz była następstwem opinii Rady Stanu; w 2004 r. – na skutek stwierdzenia przez Radę Konstytucyjną niezgodności z Konstytucją Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy; w 2008 r. – na skutek decyzji Rady Konstytucyjnej w sprawie Traktatu z Lizbony. Większość ze wspomnianych nowelizacji dotyczyła rozdziału XV Konstytucji, toteż w znacznej mierze zmieniła jego treść. Szerzej na ten temat zob. K. Kubuj, *Implementacja prawa wspólnotowego na tle doświadczeń Francji*, Warszawa 2006, s. 40 i nn.

⁸ Na ten temat A. Kubiak, *Kontrola konstytucyjności zobowiązań międzynarodowych we Francji*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego” 1990, z. 2, s. 104; także L. Favoreu, L. Philip, *Le Conseil Constitutionnel*, Paryż 1985, s. 95.

⁹ W praktyce kwestia ta pojawiła się w sposób bezpośredni w związku z decyzjami Rady Konstytucyjnej wydanymi na podstawie art. 54 w 1970 i 1976 r. W decyzji nr 70-39 z 19 czerwca 1970 r. Rada badała zmiany postanowień budżetowych wprowadzone do traktatu ustanawiającego wspólne organy dla trzech Wspólnot Europejskich oraz zgodność z Konstytucją decyzji Rady Ministrów EWG z 21 kwietnia 1970 r. dotyczącej zastąpienia udziałów finansowych państw członkowskich przez dochody własne Wspólnot. W 1976 r. wniosek Prezydenta dotyczył zbadania konstytucyjności uchwały Rady Europejskiej z 20 września 1976 r. w sprawie powszechnych i bezpośrednich wyborów deputowanych do Parlamentu Europejskiego. Ani decyzja Rady Ministrów EWG z 1970 r., ani uchwała Rady Europejskiej z 1976 r. nie stanowiły,

Szeroka wykładnia (zwana także liberalną) art. 61 Konstytucji – uprawniającego Radę Konstytucyjną do dokonywania kontroli zgodności z Konstytucją ustaw przed ich wejściem w życie – pozwoliła również na dopuszczenie badania zgodności z Konstytucją zobowiązań międzynarodowych poprzez kontrolę ustaw wyrażających zgodę na ich ratyfikację lub zatwierdzenie¹⁰.

Dokonując analizy aktu prawa międzynarodowego z punktu widzenia jego zgodności z Konstytucją, Rada Konstytucyjna, choć bierze pod uwagę zobowiązania Francji wynikające z wcześniejszych umów międzynarodowych, kontroluje jedynie przepisy aktu będącego przedmiotem analizy. Wątpliwości wynikające na tym tle Rada wyjaśniła ostatecznie w orzeczeniu o Traktacie z Maastricht. Stwierdziła bowiem, że należy do niej nie kontrola aktów, które już obowiązywały, lecz jedynie określenie, jakie znaczenie ma badane zobowiązanie międzynarodowe dla tych zobowiązań, które miałyby ulec modyfikacji lub uzupełnieniu. W efekcie Rada Konstytucyjna orzeka, czy badany akt zawiera klauzulę sprzeczną z konstytucją. Niezgodność może dotyczyć tekstu Konstytucji z 1958 r. lub innych zasad i reguł o charakterze konstytucyjnym¹¹.

Na skutek stwierdzenia niezgodności z konstytucją (zarówno w trybie art. 54 jak 61) ratyfikacja lub zatwierdzenie zobowiązania międzynarodowego może nastąpić nie wcześniej, niż po zmianie konstytucji. W tym celu uzasadnienie udzielone przez Radę Konstytucyjną może posłużyć jako wskazówka dla dokonania odpowiednich modyfikacji tekstu. Ale w ostateczności sama Konstytuanta jest sędzią co do metody i formy rewizji.

w rozumieniu Konstytucji francuskiej, traktatu czy umowy i nie podlegały żadnej procedurze ratyfikacji ani zatwierdzenia. Mimo to Rada Konstytucyjna w decyzji nr 76-71 z 30 grudnia 1976 r. uznała się za kompetentną do ich oceny. Zdaniem sędziów nie jest ważna forma czy tytuł zobowiązania, a w myśl art. 54 zobowiązanie międzynarodowe ma miejsce od chwili, gdy państwa ustanawiają prawa i obowiązki.

¹⁰ Decyzje Rady Konstytucyjnej: z 29 kwietnia 1978 r., n° 78-93 DC, Rec., s. 23; z 17 lipca 1980 r., n° 80-116 DC, Rec., s. 36; z 25 lipca 1991 r., n° 91-294 DC, 25 lipca 1991 r., JORF z 27 lipca 1991 r., s. 10001. Zaakceptowanie tego trybu kontroli było pewnego rodzaju uznaniem roli, jaką w zakresie stosunków międzynarodowych może odgrywać również parlament. Albowiem od 1974 do 1992 r. istniała znacząca różnica dotycząca podmiotów uprawnionych do składania wniosków do Rady Konstytucyjnej. Podczas gdy możliwość inicjowania kontroli konstytucyjności ustaw parlamentarzyści uzyskali w 1974 r., w stosunku do zobowiązań międzynarodowych kompetencję tę uzyskali dopiero w 1992 r. Zob. L. Garlicki, *Kontrola konstytucyjności umowy międzynarodowej*, „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 3, s. 247.

¹¹ Poprzez uznanie waloru obowiązującego Wstępu do Konstytucji z 1958 r. i dokumentom, do których on odsyła, Rada Konstytucyjna w sposób możliwie szeroki określiła podstawę kontroli konstytucyjności, którą poza normami zawartymi w Konstytucji z 1958 r. stanowią zatem także normy zawarte w Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r., zasady wymienione we Wstępie do Konstytucji z 1946 r. oraz „zasady podstawowe uznane przez ustawy Republiki”, do których należą m.in.: zasada wolności zrzeszania, prawa do obrony, wolności nauczania, niezależności sądów administracyjnych, sądowej kontroli administracji.

Począwszy od 1992 r. Rada Konstytucyjna sukcesywnie wypowiada się w sprawie wszystkich istotnych traktatów związanych z członkostwem we Wspólnotach Europejskich/Unii Europejskiej. Szczególne znaczenie odegrał w tym procesie Traktat z Maastricht. Po pierwsze, Rada Konstytucyjna trzykrotnie zabierała głos w dyskusji nad Traktatem o Unii Europejskiej: 1) decyzją wydaną na wniosek Prezydenta w trybie procedury przewidzianej w art. 54 Konstytucji (tzw. Maastricht I)¹², 2) decyzją wydaną na wniosek grupy senatorów orzekając o zgodności Traktatu z Maastricht z Konstytucją zmienioną ustawą konstytucyjną z dnia 25 czerwca 1992 r. (tzw. Maastricht II)¹³, 3) decyzją wydaną na wniosek grupy deputowanych w sprawie zgodności z Konstytucją uchwalonej w drodze referendum ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację Traktatu z Maastricht (tzw. Maastricht III)¹⁴. Po drugie – po raz pierwszy w historii orzecznictwa konstytucyjnego we Francji – decyzja Rady Konstytucyjnej tzw. Maastricht I, w której Rada stwierdziła niezgodność z Konstytucją przepisów traktatu dotyczących prawa głosowania i prawa wybieralności w wyborach municypalnych obywateli Wspólnot Europejskich, przejścia do trzeciego etapu unii gospodarczej i monetarnej oraz polityki wizowej, stała się podstawą zmiany Konstytucji w myśl zasady wyrażonej w art. 54 ustawy zasadniczej. Po trzecie, w orzeczeniu tzw. Maastricht I znawcy problematyki dostrzegli zasadnicze przejawy zmiany postawy Rady Konstytucyjnej wobec struktur europejskich¹⁵. Może się to wydawać paradoksalne w odniesieniu do decyzji, która doprowadziła do zmiany Konstytucji. Niemniej podkreśla się, iż właśnie ona otworzyła drogę do bardziej dynamicznej lektury przepisów konstytucyjnych spowodowanej zmianami form współpracy na arenie międzynarodowej. Nie można jednak zapominać, że w tym samym orzeczeniu sąd konstytucyjny kilkakrotnie podkreślał przywiązanie do tezy o niespecyficznym charakterze Wspólnot Europejskich oraz zwracał uwagę na wymóg zasady wzajemności.

Warto przypomnieć, że tym, co u zarania V Republiki wywierało silny wpływ na kształtowanie podejścia doktryny i orzecznictwa konstytucyjnego na problemy integracyjne, była ideologia gaullizmu. Niechętny idei integracji europejskiej Ch. de Gaulle uważał państwo za emanację narodu, a jedyną dopuszczalną według de Gaulle'a formą budowy integracji na kontynencie europejskim był luźny związek ojczyzn-państw narodowych. Za nierealną uznawał zatem budowę federacji europejskiej czy ponadnarodowego rządu

¹² Decyzja Rady Konstytucyjnej nr 92-308 DC z 9 kwietnia 1992 r.

¹³ Decyzja Rady Konstytucyjnej nr 92-312 DC z 2 września 1992 r.

¹⁴ Decyzja Rady Konstytucyjnej nr 92-313 DC z 23 września 1992 r.

¹⁵ Zob. D. Simon, *Le Conseil constitutionnel français et le Traité sur l'Union européenne*, Europe 1992, s. 3.

europejskiego¹⁶. Koncepcja ta wydawała się trudna do pogodzenia z procesem postępującej integracji europejskiej, toteż wymagała twórczej interpretacji Rady Konstytucyjnej, która w orzeczeniach odnoszących się do zobowiązań międzynarodowych jako podstawy oceny zgodności z konstytucją rozważała kwestię suwerenności państwa, a począwszy od orzeczenia tzw. Maastricht I dość regularnie używa pojęcia „podstawowych zasad wykonywania suwerenności narodowej” (*conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale*). Sformułowanie to, choć stanowi pewną syntezę odniesień konstytucyjnych do kwestii suwerenności, nie zostało przez Radę jednoznacznie zdefiniowane¹⁷, co w konsekwencji prowadzi do licznych rozbieżności interpretacyjnych.

W przypadku Traktatu z Maastricht najwięcej wątpliwości budziły kwestie praw wyborczych w wyborach lokalnych, które na mocy Traktatu mieli nabyć obywatele Unii oraz problematyka przeniesienia części kompetencji francuskich organów państwowych w dziedzinie polityki monetarnej i wizowej na organy Unii. Co się zaś tyczy Traktatu Amsterdamskiego (decyzja z dnia 31 grudnia 1997 r. nr 97-394 DC), główne zarzuty dotyczyły m.in. procedury współdecydowania w ramach organów unijnych w kwestiach ruchu cudzoziemców, praw azylu oraz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa¹⁸.

Dokonując analizy wszystkich konstytucyjnych odniesień odpowiadających zasadzie suwerenności oraz prawu międzynarodowemu¹⁹, Rada Konstytucyjna stwierdziła, że poszanowanie suwerenności narodowej nie stoi na przeszkodzie, aby Francja, pod warunkiem wzajemności, mogła zawierać zobowiązania międzynarodowe w celu uczestnictwa, tworzenia czy rozwoju

¹⁶ Na ten temat A. Pieniążek, *Suwerenność – problemy teorii i praktyki*, Warszawa 1979; A. Sulikowski, *Francuska koncepcja suwerenności i jej ewolucja w procesie integracji europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 8, s. 80. Zob. także J. L. Debré, *Les idées constitutionnelles du général de Gaulle*, Paris 1974, s. 130 i nn.

¹⁷ Zob. F. Chaltier, *Commentaire de la décision du Conseil constitutionnel relative au traité d'Amsterdam*, „Revue du Marché Commun et de l'Union Européen” 1998, s. 74. K. Wójtowicz ocenę tego, czy dane zobowiązanie międzynarodowe nie narusza podstawowych warunków wykonywania suwerenności narodowej, określa mianem „testu konstytucyjności” zobowiązań międzynarodowych (*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a członkostwo w Unii Europejskiej*, [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, red. E. Popławska, Warszawa 2000, s. 163).

¹⁸ Na ten temat A. Pellet, *Le Conseil Constitutionnel, la souveraineté et les traités. A propos de la décision du Conseil Constitutionnel du 31 décembre 1997 (Traité d'Amsterdam)*, „Cahiers du Conseil Constitutionnel” 1998, nr 4.

¹⁹ Wstęp do Konstytucji z 1958 r.; art. 3 Deklaracji z 1789 r. oraz art. 3 Konstytucji; ust. 14 i 15 Wstępu do Konstytucji z 1946 r. mówiący o poszanowaniu przez Francję międzynarodowego prawa publicznego oraz o ograniczeniu suwerenności; art. 53 Konstytucji o wyrażaniu zgody na ratyfikację lub zatwierdzenie traktatów lub umów międzynarodowych. W orzeczeniu z 1997 r. Rada Konstytucyjna uzupełniła swe rozważania o artykuł 88-1 potwierdzający uczestnictwo Francji we Wspólnotach Europejskich i w Unii Europejskiej.

organizacji międzynarodowych posiadających możliwość podejmowania decyzji wynikającą z przekazania kompetencji przez państwa członkowskie²⁰. Warto podkreślić, że badając tym razem zgodność z konstytucją traktatów międzynarodowych, Rada Konstytucyjna nie zastanawiała się nad problemem przekazania czy ograniczenia suwerenności, lecz nad przekazaniem kompetencji wynikającym z traktatów lub umów zawartych przez Republikę Francuską.

Na uwagę zasługuje fakt, że chociaż Rada Konstytucyjna w obliczu procesów integracyjnych doprowadziła do znaczącej redefinicji zakresu pojęcia „suwerenność” potwierdzając, iż nie ma ono absolutnego charakteru, do 1992 r. dokonywała tego w drodze twórczej interpretacji przepisów konstytucyjnych. Metoda ta stała się jednak niewystarczająca do pogodzenia z Konstytucją Traktatu z Maastricht, a następnie Traktatu z Amsterdamu. W obu przypadkach zarzut niezgodności zobowiązań międzynarodowych z „podstawowymi warunkami wykonywania suwerenności narodowej” doprowadził do zmiany przepisów ustawy zasadniczej. Rewizja przepisów konstytucyjnych nie objęła jednak tych dotyczących suwerenności, lecz szereg przepisów szczególnych.

W podobnym duchu Rada Konstytucyjna wypowiedziała się odnośnie do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (decyzja nr 2004-505 DC). Analogicznie do decyzji w sprawie Traktatów z Maastricht oraz Amsterdamu, za podstawę rozważań Rada uczyniła przepisy, w których mowa o zasadzie suwerenności. Podobnie „podstawowe warunki wykonywania suwerenności narodowej” stanowiły granicę uniemożliwiającą ratyfikację traktatu bez uprzedniej zmiany konstytucji. Ustawa zasadnicza musiała zatem ulec zmianie w zakresie, w jakim traktat przewidywał przekazanie na rzecz Unii Europejskiej kompetencji innych, niż wynikało to z uprzednich traktatów²¹, bądź przewidywał sposób wykonywania tych kompetencji na innych niż dotychczasowe zasadach²².

Na tle ostatnich wspomnianych orzeczeń Rady Konstytucyjnej pojawia się wniosek, że choć podmiotem suwerenności nadal pozostaje naród-lud francuski, jego suwerenność jest prawem zbywalnym i jest stopniowo przenoszona (ograniczana) na organy Unii Europejskiej. Wraz z suwerennością narodu-ludu przenoszona jest suwerenność państwa, rozumiana jako emanacja suwerenności narodu. Niektóre aspekty suwerenności związane są

²⁰ Decyzja z dnia 9 kwietnia 1992 r. – pkt 13 uzasadnienia; decyzja z dnia 31 grudnia 1997 r. – pkt 6 uzasadnienia.

²¹ Chodziło zwłaszcza o przekazanie kompetencji w dziedzinach fundamentalnych, tzw. *régaliens* (królewskich) – czyli w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

²² Chodziło głównie o przejście z zasady jednomyślnego podejmowania decyzji do zasady większości kwalifikowanej w ramach Rady Ministrów.

z jej istotą, lecz nawet one nie mają charakteru absolutnego i niezbywalnego. Ograniczenie lub przeniesienie na organy Unii części suwerennych kompetencji narodu francuskiego nie wiąże się z koniecznością zmiany zasady, na mocy której nosicielem suwerenności jest naród-lud francuski, albowiem transfer suwerenności może nastąpić przez wprowadzenie do konstytucji przepisów szczególnych²³.

Wspomniana powyżej decyzja Rady nr 2004-505 DC w sprawie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy zasługuje na uwagę także dlatego, że stanowi swego rodzaju podsumowanie poglądów Rady Konstytucyjnej na temat prawa wspólnotowego oraz jego relacji z prawem wewnętrznym, a zwłaszcza konstytucją. Orzeczenie to dla niektórych z pewnością okazało się zaskakujące. Traktat usankcjonował bowiem w art. I-6 fundamentalną zasadę prawa wspólnotowego, jaką jest jego pierwszeństwo wobec wszystkich norm obowiązujących w państwie. Było niemal pewne, że przepis ten stanie się jednym z głównych powodów orzeczenia o niekonstytucyjności Traktatu.

Wbrew przypuszczeniom, Rada Konstytucyjna dokonała wykładni art. I-6 Traktatu biorąc pod uwagę szeroki kontekst polityczny i prawny, w jakim przepis ten został umiejscowiony i nie znalazła powodów dla uznania jego niekonstytucyjności. Podkreśliła, że Unia Europejska została ustanowiona na mocy Traktatu zgodną wolą stron, a państwa członkowskie przyznały jej kompetencje do osiągnięcia ich wspólnych celów. Ponadto, Unia szanuje tożsamość narodową państw członkowskich, nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi. Deklaracje te w powiązaniu z innymi przepisami Traktatu sprawiają, że Traktat nie zmienia ani istoty Unii Europejskiej, ani zasady pierwszeństwa, jaka na przestrzeni kilkudziesięciu lat została sformułowana i konsekwentnie rozwijana przez ETS.

W kontekst ten wplotły się decyzje wydane przez Radę latem 2004 r.²⁴, czyli w przededniu podpisania Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (decyzje dotyczyły obowiązku właściwej transpozycji dyrektyw²⁵). Rada Konstytucyjna podkreśliła w nich, że obowiązywanie prawa

²³ Tak A. Sulikowski, *Francuska koncepcja suwerenności i jej ewolucja w procesie integracji europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 8, s. 87. Autor stawia pytanie, czy ewolucja, jaką przeszła konstytucyjna koncepcja suwerenności nie wypaczyła sensu zasad wyrażonych w art. 3 ustawy zasadniczej i art. 3 Deklaracji Praw. Konkludując stwierdza, że każdy krok Francji na drodze ku zjednoczonej Europie stawiany był przy bezpośrednim lub pośrednim udziale suwerennego narodu francuskiego. Ewolucja konstytucyjnej koncepcji suwerenności stanowi w istocie odbicie ewolucji narodu, Francji i Europy, której Rada Konstytucyjna nie mogła się przeciwstawić.

²⁴ Decyzje Nr 2004-496 DC, 2004-497 DC, 2004-497 DC oraz 2004-498 DC.

²⁵ Decyzje dotyczyły zgodności z konstytucją ustaw mających na celu transpozycję dyrektyw; Rada Konstytucyjna nie ma kompetencji do bezpośredniej oceny dyrektyw. Na temat wyjątków zob. w dalszej części.

wspólnotowego w państwie ma swoje źródło w konstytucji (art. 88-1), i że to właśnie ustawa zasadnicza wyznacza granice obowiązków, jakie wynikają z przynależności do Wspólnot/Unii Europejskiej.

Artykuł 88-1 Konstytucji w swej pierwotnej wersji mówił, iż Republika uczestniczy we Wspólnotach Europejskich i w Unii Europejskiej, tworzonych przez państwa, które na mocy traktatów założycielskich postanowiły wykonywać wspólnie swe kompetencje. Zgodnie z zamysłem projektodawców, przepis ten miał jedynie zaznaczyć specyfikę konstrukcji europejskiej, nie był natomiast postrzegany w znaczeniu normatywnym. Jak podkreślał sprawozdawca propozycji tego artykułu w Senacie, uczestnictwo Francji w strukturach europejskich wynika z zawartych przez państwo umów międzynarodowych, a nie z konstytucji²⁶. Stworzenie z tego artykułu konstytucyjnych podstaw dla prawidłowej transpozycji dyrektyw, a w dalszej konsekwencji źródeł wszelkich obowiązków, jakie wiążą się z członkostwem Francji w Unii Europejskiej, było swoistym *novum* w orzecznictwie Rady Konstytucyjnej, które wpłynęło w sposób zasadniczy na kształt innych decyzji związanych z integracją europejską²⁷.

Zdaniem Rady Konstytucyjnej, zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej nie wymaga zmiany konstytucji, gdyż jej akceptacja znajduje umocowanie w konstytucyjnych zasadach uczestnictwa Francji w Unii Europejskiej, zasadach zdefiniowanych przez Radę Konstytucyjną na nowo w 2004 r., równoległe do postępujących w Europie przemian. Warto zatem przypomnieć, że podstawowym obowiązkiem państwa wynikającym z konstytucji jest wypełnianie zobowiązań, jakimi Francja jest związana przynależąc do Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej. Jednak zakres ingerencji prawa wspólnotowego/unijnego w wewnętrznym porządku prawnym napotyka na granicę, jaką wyznaczają „wyraźne przeciwne przepisy konstytucji”. Nie wdając się w tym miejscu w spory doktrynalne dotyczące tego sformułowania Rady Konstytucyjnej, należy stwierdzić, że chodziło o to, iż szczególną ochronę w wewnętrznym porządku prawnym Francji w zakresie, w jakim wiąże się to z transpozycją prawa wspólnotowego, uzyskały wyrażne (*explicite*) przepisy bloku konstytucyjnego, szczególne dla prawa

²⁶ Na ten temat C. Haguenu-Moizard, *Le contrôle de constitutionnalité du droit dérivé de l'Union européenne: la fin d'une exception française?*, wykład zaprezentowany podczas polsko-francuskich dni prawniczych *Wzajemne oddziaływanie prawa francuskiego, prawa europejskiego oraz prawa innych państw europejskich*, Uniwersytet Jagielloński 22-23 października 2010 r. (dostępny na <http://www.law.uj.edu.pl/~spf/referaty/Catherine%20Haguenu-Moizard.doc>).

²⁷ Zob. K. Wojtowicz, *Francuski model kontroli konstytucyjności prawa krajowego implementującego prawo wspólnotowe*, [w:] *Prawa człowieka. Społeczeństwo obywatelskie. Państwo demokratyczne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarneckiemu*, red. P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubas, Warszawa 2010, s. 220 i nn.

francuskiego w tym znaczeniu, że dotyczą tych praw podstawowych, które nie są chronione w prawie wspólnotowym²⁸.

Doprecyzowanie tego pojęcia nastąpiło w kolejnych orzeczeniach. Rada Konstytucyjna, nawiązując do orzecznictwa innych konstytucyjnych sądów europejskich, zwłaszcza niemieckiego i włoskiego, konsekwentnie formułowała konstytucyjne granice integracji. W orzeczeniu nr 2006-540 DC z 27 lipca 2006 r. Rada stwierdziła, że transpozycja dyrektywy do prawa krajowego nie może naruszyć „reguły lub zasady nierozłącznie związanej z tożsamością konstytucyjną Francji, chyba że ustrojodawca wyrazi na to zgodę”²⁹. Pojęcie tożsamości konstytucyjnej nie jest prawnie zdefiniowane. W doktrynie prawa francuskiego, która w tym przypadku czerpie wzór z doktryny i orzecznictwa niemieckiego³⁰, wyrażono pogląd, że na pojęcie francuskiej tożsamości konstytucyjnej składają się zwłaszcza: niepodzielność państwa; jego republikański, laicki, demokratyczny i socjalny charakter; równość wobec prawa wszystkich obywateli bez względu na pochodzenie, rasę lub religię; poszanowanie dla odmienności wyznaniowych; decentralizacja. Wśród konstytucyjnych zasad, które w sposób szczególny odzwierciedlają państwowość francuską, wskazuje się przede wszystkim niepodzielność Republiki, laicki charakter państwa, czy definicje wyborcy³¹.

2.

Decyzja Rady Konstytucyjnej nr 2007-560 DC w sprawie Traktatu z Lizbony stanowi kontynuację myśli francuskiego sądu konstytucyjnego w sprawach integracyjnych, a jednocześnie znajduje się w cieniu wcześniejszych decyzji Rady, zwłaszcza decyzji nr 2004-505 DC w sprawie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy.

Rada Konstytucyjna dokonała oceny konstytucyjności Traktatu z Lizbony przez pryzmat Traktatu o Unii Europejskiej oraz Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, w wersji nadanej im Traktatem z Nicei z 2001 r. (Traktat z Lizbony dokonał bowiem istotnych modyfikacji tych traktatów) oraz Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Choć ten

²⁸ Zob. K. Wójtowicz, *Glosa do orzeczenia francuskiej Rady Konstytucyjnej z dnia 10 czerwca 2004 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 1; K. Kubuj, *Implementacja...*, s. 93 i nn.

²⁹ Zob. F. Chaltiel, *Nouvelle précision sur le rapport entre le droit constitutionnel et le droit constitutionnel et le droit communautaire. La décision du Conseil constitutionnel du 27 juillet 2006 sur la loi relative aux droits d'auteurs*, „Revue Française de Droit Constitutionnel” 2006, nr 68, s. 843 i nn.

³⁰ Na ten temat zob. C. Haguenau-Moizard, *Le contrôle de constitutionnalité...*, pkt I. B.

³¹ Zob. F. Chaltiel, *Nouvelle précision...*, s. 844; zob. także K. Wójtowicz, *Francuski model kontroli...*, s. 225; tenże, *Poszanowanie tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4, s. 17-18.

ostatni nie wszedł w życie, Traktat z Lizbony przejął znaczną część regulacji w nim zawartych. Pojawilo się w związku z tym pytanie, czy Traktat z Lizbony powinien podlegać odrębnej analizie, czy nie wystarczyłoby odwołanie się do decyzji z 2004 r. Jak podkreślają komentatorzy, przedmiotem kontroli w sprawie Traktatu z Lizbony był jednak inny akt prawny. Ponadto, od decyzji w sprawie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy do momentu oceny Traktatu z Lizbony już pięciokrotnie dokonano zmian ustawy zasadniczej, toteż zmianie uległ także wzorzec kontroli³².

Nawiązując do wcześniejszych orzeczeń Rady Konstytucyjnej, należy stwierdzić, że metoda przez nią zastosowana odnośnie do oceny wcześniejszych zobowiązań międzynarodowych stanowi kombinację trojakiemu rodzaju. Po pierwsze, Rada Konstytucyjna stoi na gruncie zasady *pacta sunt servanda*, co oznacza, że nie dokonuje kontroli konstytucyjności tych regulacji Traktatu z Lizbony, które przejęły regulacje zawarte we wcześniejszych traktatach, w wersji nadanej Traktatem z Nicei. Po drugie, Rada Konstytucyjna odwołuje się wprost do uzasadnienia zawartego w decyzji w sprawie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, ilekroć przepisy nowego traktatu mają treść identyczną, jak Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy³³. W efekcie Rada Konstytucyjna wypowiedziała się bezpośrednio jedynie wobec tych przepisów Traktatu z Lizbony, które nie były zawarte w Traktatach w wersji nadanej w 2001 r. bądź 2004 r., bądź były, ale zmianie uległo ich znaczenie³⁴.

Punktem wyjścia dla oceny konstytucyjności Traktatu z Lizbony stało się wyróżnienie norm stanowiących podstawę kontroli, tworzących niejako rdzeń konstytucyjny determinujący ocenę zgodności traktatu z konstytucją. Ten fragment orzeczenia zasługuje na szczególną uwagę. Rada, podobnie jak czyniła to we wcześniejszych orzeczeniach, podkreśliła przywiązanie ludu francuskiego do praw człowieka oraz zasady suwerenności narodu wyrażonej w Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r. oraz Preambule do Konstytucji z 1946 r., stanowiących integralną część tzw. bloku konstytucyjnego (pkt 3 i 4 uzasadnienia). Wskazała następnie, iż Francja przestrzega zasad prawa międzynarodowego publicznego oraz dopuszcza – pod warunkiem wzajemności – ograniczenie suwerenności niezbędne w celu

³² Inna sytuacja miała miejsce w 1992 r., gdy Rada Konstytucyjna dwukrotnie dokonywała kontroli tego samego traktatu – Traktatu z Maastricht – decyzje tzw. Maastricht I i Maastricht II. Zob. M. Guillaume, *La Constitution et le traité de Lisbonne de 13 décembre 2007*, „Les Petites Affiches” z 25-26 grudnia 2007 r., nr 257-258, s. 11; X. Magnon, *Le Traité de Lisbonne devant le Conseil constitutionnel: non bis in idem?*, „Revue Française de Droit Constitutionnel” 2008, nr 74, s. 311.

³³ Zob. F. Chaltiel, *La décision du Conseil constitutionnel relative au Traité de Lisbonne: Autorité de la chose jugée et contribution à la définition de l'Union*, „Les Pettes Affiches” z 4 stycznia 2008 r., nr 4, s. 3 i nn.

³⁴ Zob. *Commentaire de la décision n° 2007-560 DC du 20 décembre 2007*, „Les Cahiers du Conseil Constitutionnel” nr 24.

zorganizowania i obrony pokoju (pkt 5 uzasadnienia). Podobnie jak uczyniła to w decyzji dotyczącej Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, Rada Konstytucyjna wypowiedziała się następnie na temat wspólnotowego porządku prawnego współlistniejącego z wewnętrznym porządkiem prawnym, a odrębnego od porządku prawnego międzynarodowego (pkt 7 uzasadnienia)³⁵. Rada po raz kolejny uznała, że źródłem dla autonomii wspólnotowego porządku prawnego są wyraźne przepisy rozdziału XV Konstytucji, a zwłaszcza art. 88-1, który stanowi, że Francja uczestniczy we Wspólnotach Europejskich oraz w UE tworzonych przez państwa, które na mocy traktatów założycielskich swobodnie postanowiły wykonywać wspólnie pewne swe kompetencje. Stanowi to kontynuację myśli zaprezentowanej po raz pierwszy w decyzji nr 2004-496 i powtórzonej w późniejszych decyzjach dotyczących ustaw, mających na celu transpozycję dyrektyw wspólnotowych. Jak wzmiankowano, Rada Konstytucyjna podkreśliła w nich, iż obowiązywanie prawa wspólnotowego w państwie ma swoje źródło w konstytucji (art. 88-1), i że to właśnie ustawa zasadnicza wyznacza granice obowiązków, jakie wynikają z przynależności do Wspólnot/Unii Europejskiej.

Jakkolwiek Traktat z Lizbony – w przeciwieństwie do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy – nie odnosi się wprost do zasady pierwszeństwa, Rada Konstytucyjna wypowiedziała się w tej kwestii analogicznie, jak w 2004 r. Potwierdziła, że w wewnętrznym porządku prawnym najwyższa moc prawna należy do konstytucji³⁶. Uznała jednocześnie, że normy konstytucyjne pozwalają Francji na uczestniczenie w tworzeniu i rozwoju stałej organizacji europejskiej, posiadającej osobowość prawną i wyposażonej w uprawnienia decyzyjne w efekcie przekazania kompetencji przez państwa członkowskie (pkt 8 uzasadnienia). Jednakże ratyfikacja każdej umowy międzynarodowej, która podważałaby prawa i wolności konstytucyjnie gwarantowane bądź naruszałaby podstawowe zasady wykonywania suwerenności narodowej wymaga uprzedniej zmiany ustawy zasadniczej (pkt 9 uzasadnienia).

W dalszej kolejności Rada Konstytucyjna poddała Traktat z Lizbony ocenie konstytucyjności z punktu widzenia trzech zasadniczych kwestii: 1) praw podstawowych Unii, 2) kompetencji i funkcjonowania Unii oraz 3) nowych uprawnień przyznanych parlamentom narodowym w ramach Unii.

³⁵ Trzeba jednak zauważyć, że Rada Konstytucyjna użyła terminu „wspólnotowy porządek prawny”, co w związku z Traktatem z Lizbony może budzić pewne zdziwienie ze względu na generalną zmianę terminologii ze „wspólnotowej” na „unijną”. Z pewnością zasadniczy wpływ na to redakcyjne ujęcie miało zapożyczenie tego fragmentu decyzji z rozstrzygnięcia w sprawie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy.

³⁶ Zob. O. Gohin, *Conseil constitutionnel et Traité de Lisbonne: vite, clair et bien*, „La Semaine Juridique. Administrations et Collectivités Territoriales” z 14 stycznia 2008 r., nr 3.

W zakresie praw podstawowych przedmiotem badania przez Radę Konstytucyjną była Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 r. oraz kwestia przystąpienia Unii do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności [dalej: Konwencja Europejska]. Rada potwierdziła, że moc prawna Karty jest taka sama, jak traktatów, a jej postanowienia – poza zmianami numeracji – są identyczne z tymi, które podlegały badaniu Rady Konstytucyjnej w decyzji z 19 listopada 2004 r. W związku z tym – ze względu na takie same motywy, jakie zostały przytoczone we wspomnianej decyzji – Karta nie wymaga zmiany konstytucji, ani ze względu na treść swoich artykułów, ani ze względu na wpływ na podstawowe warunki wykonywania suwerenności narodowej. Rada Konstytucyjna nie dopatrzyła się także konieczności zmiany konstytucji w związku z zapowiadzianym przystąpieniem Unii do Konwencji Europejskiej. Podkreśliła, że decyzja dotycząca zawarcia porozumienia o przystąpieniu wymaga zatwierdzenia przez państwa członkowskie, zgodnie z odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. We Francji zgodnie z art. 53 Konstytucji konieczne będzie zatem uzyskanie zgody na ratyfikację w drodze upoważnienia ustawowego.

W części dotyczącej kompetencji i funkcjonowania Unii, Rada Konstytucyjna dokonała analizy w kilku obszarach: w zakresie, w jakim Traktat dotyczy przekazania kompetencji w nowych dziedzinach; w zakresie, w jakim dotyczy nowych sposobów wykonywania kompetencji uprzednio przekazanych, mających zastosowanie z chwilą wejścia Traktatu w życie; w zakresie, w jakim dotyczy przejścia do zasady większości kwalifikowanej na mocy uprzedniej decyzji europejskiej oraz w zakresie, w jakim dotyczy uproszczonych procedur zmiany przewidzianych w ust. 6 i 7 art. 48 Traktatu o Unii Europejskiej, w brzmieniu wynikającym z pkt 56) art. 1 Traktatu z Lizbony.

Rada Konstytucyjna uznała przede wszystkim, że zmiany Konstytucji wymagają te postanowienia Traktatu, które przekazują Unii Europejskiej kompetencje wpływające na podstawowe warunki wykonywania suwerenności narodowej, w zakresie i w sposób inny, niż przewidziany w traktatach wymienionych uprzednio w art. 88-2 Konstytucji. Rada podkreśliła, że choć z zasadą subsydiarności, o której mowa w art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej w brzmieniu wynikającym z art. 1 pkt 6) Traktatu z Lizbony, w dziedzinach, które nie należą do wyłącznej kompetencji Unii podejmuje ona działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest ich lepsze osiągnięcie na poziomie Unii, to jednak wprowadzenie w życie tej zasady może nie być wystarczające, by zapobiec

temu, iż przekazywanie kompetencji na mocy Traktatu będzie miało taki zasięg lub będzie następowało w taki sposób, że mogą zostać naruszone podstawowe warunki wykonywania suwerenności narodowej (pkt 16 uzasadnienia). Rada wyróżniła tu w szczególności przyjęcie w Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej [dalej: TFUE] jako zasady zwykłej procedury prawodawczej (na wniosek Komisji, zgodną decyzją Rady Ministrów podjętą większością kwalifikowaną i Parlamentu Europejskiego) dla wszystkich dziedzin należących do kompetencji Unii, w tym także dziedzin dotyczących przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, uregulowanej w rozdziale V części trzeciej TFUE.

Rada Konstytucyjna uznała następnie, że zmiany Konstytucji wymagają te postanowienia Traktatu z Lizbony, które przekazują Unii Europejskiej i podporządkowują zwykłej procedurze prawodawczej kompetencje nierozłącznie związane z wykonywaniem suwerenności narodowej, a odnosi się to do walki z terroryzmem i działań z tym związanych (art. 75 TFUE); kontroli granic (art. 77 TFUE); walki z handlem ludźmi (art. 79 ust. 2 d. TFUE); współpracy sądowej w sprawach cywilnych (art. 81 TFUE); współpracy sądowej w sprawach karnych, wykraczającej poza ramy określone wcześniej w Traktacie o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej i w Traktacie o Unii Europejskiej. Ustanowienie Prokuratury Europejskiej uprawnionej do prowadzenia postępowań w sprawie naruszenia interesów finansowych Unii Europejskiej i występowania w tych sprawach przed sądownictwem francuskim naruszało zdaniem Rady wykonywanie suwerenności narodowej ze względu na tryb jej powołania. Wprawdzie art. 86 TFUE przewiduje powołanie Prokuratury przez Radę na zasadzie jednomyślności, ale wobec jej braku dopuszcza ewentualne jej utworzenie w trybie wzmocnionej współpracy.

W zakresie, w jakim Traktat z Lizbony dotyczy nowych sposobów wykonywania kompetencji już przekazanych, Rada uznała, że zmiany Konstytucji wymagają wszelkie postanowienia Traktatu dotyczące dziedzin nierozłącznie związanych z wykonywaniem suwerenności narodowej, które modyfikują reguły podejmowania decyzji albo zastępując zasadę jednomyślności zasadą większości kwalifikowanej w łonie Rady, pozbawiając w ten sposób Francję jakiegokolwiek możliwości sprzeciwu, albo przekazując uprawnienia decyzyjne Parlamentowi Europejskiemu, który – zdaniem Rady Konstytucyjnej – nie jest emanacją suwerenności narodowej³⁷. Rada

³⁷ Jak zauważa E. Popławska, Rada skorzystała z okazji, by przypomnieć swoją koncepcję charakteru prawnego Parlamentu Europejskiego jako organu, „niebędącego emanacją suwerenności narodowej”, przedstawioną już wcześniej w decyzji z 2004 r. Rada nawiązuje tu do faktu, że posłowie do Parlamentu Europejskiego pochodzą z wyborów we wszystkich państwach członkowskich, a ich legitymacja jest odrębna od narodowej. Nie sposób nie zgodzić się, że definicja negatywna Parlamentu pozostawia niedomówienie, czy wobec tego należy go traktować jako emanację narodu europejskiego, ewentualnie – *in statu nascendi*. Zwłaszcza że

Konstytucyjna zaliczyła do tych kompetencji te zawarte w art. 76; 82; 83; 85; od 87 do 89; 133 i 139 TFUE i w związku z ich zbieżnością z odpowiednimi artykułami Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, odesłała do uzasadnienia zawartego w decyzji z 2004 r.

Rada Konstytucyjna uznała następnie, że Konstytucja powinna zostać zmieniona w taki sposób, by stworzyć podstawę do przyszłego przechodzenia z trybu jednomyślności do większości kwalifikowanej w Radzie Europejskiej lub Radzie Ministrów przy podejmowaniu decyzji wszędzie tam, gdzie w grę wchodzi postanowienia Traktatu dotyczące dziedzin „nierozłącznie związanych z wykonywaniem suwerenności narodowej”. Odpowiednia nowelizacja Konstytucji musi stworzyć podstawy do stosowania w przyszłości odpowiednich procedur Traktatu (art. 31 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej; art. 82 ust. 2 d i art. 83 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej), które nie będą już wymagały żadnego aktu ratyfikacji lub zatwierdzenia, który pozwalałby na kontrolę konstytucyjności na podstawie art. 54 czy art. 61 ust. 2 Konstytucji. Rada odesłała do uzasadnienia swego stanowiska w odniesieniu do analogicznych postanowień Traktatu o ustanowieniu Konstytucji dla Europy. Rewizja Konstytucji została też uznana za niezbędną w związku z art. 81 ust. 3 TFUE, który zezwala Radzie, stanowiącej jednomyślnie na wniosek Komisji i pod warunkiem braku sprzeciwu ze strony każdego z parlamentów krajowych, przyjąć decyzję określającą te aspekty prawa rodzinnego mające skutki transgraniczne, które mogą być przedmiotem aktów podejmowanych w drodze zwykłej procedury prawodawczej.

Co do oceny zgodności z konstytucją postanowień zawartych w art. 48 ust. 6 i 7 Traktatu o Unii Europejskiej w brzmieniu wynikającym z Traktatu z Lizbony odnoszących się do uproszczonych procedur rewizji traktatów, ze względu na analogiczne rozwiązania jak te, zawarte w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy, Rada Konstytucyjna odesłała do motywów zawartych w decyzji z 2004 r.

Ostatnia część orzeczenia Rady Konstytucyjnej poświęcona jest nowym uprawnieniom parlamentów krajowych w ramach Unii, przede wszystkim wymienionym w art. 12 Traktatu o Unii Europejskiej. Rada uznała, że jest to lista szersza, aniżeli w obecnym stanie prawnym i uznała za niezbędne zbadanie, czy owe uprawnienia mogą być wykonywane w zgodzie z przepisami Konstytucji Republiki Francuskiej. Traktat o Unii Europejskiej w znacznej części powtarza rozwiązania Traktatu o ustanowieniu

Traktat z Lizbony stwarza solidne podstawy do budowania demokracji ponadnarodowej, tak przedstawicielskiej, jak bezpośredniej, a nawet partycypacyjnej. Parlament Europejski jest tej konstrukcji demokratycznej aktorem głównym, instytucją ponadnarodową, organem przedstawicielskim europejskiego korpusu wyborców; *Orzeczenie francuskiej Rady Konstytucyjnej w sprawie Traktatu z Lizbony*, „Prawo i Polityka” 2010, nr 1 (2), s. 50.

Konstytucji dla Europy, np. w zakresie prawa sprzeciwu parlamentów wobec uproszczonej rewizji Traktatów (art. 48 ust. 7) czy czuwania nad przestrzeganiem zasady pomocniczości, przy wydłużeniu jednak z 6 do 8 tygodni terminu na składanie przez izby parlamentów stanowisk w sprawie naruszenia zasady pomocniczości do przewodniczących Rady, Komisji i Parlamentu Europejskiego (art. 6 Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności). W tym zakresie dla ratyfikacji Traktatu z Lizbony konieczne było znowelizowanie Konstytucji w takiej mierze, w jakiej przewidywała to decyzja Rady Konstytucyjnej z 2004 r. Inne, nowe uprawnienia parlamentów, jak weto wobec zmiany zasad głosowania w obszarze prawa rodzinnego z jednomyślności na większościową (czy nowe prawa parlamentu w odniesieniu do straży nad zasadą pomocniczości) wymagają takiej zmiany Konstytucji, by „stworzyć możliwość efektywnego korzystania z nich przez deputowanych i senatorów”. Rada Konstytucyjna wskazuje także, że wobec odrębnego traktowania każdej izby parlamentarnej przez prawo europejskie w zakresie czuwania nad zasadą pomocniczości, niezbędne będą dalsze wewnętrzne regulacje w każdej z izb Parlamentu francuskiego z osobna dla nadania nowym uprawnieniom charakteru operacyjnego³⁸.

W następstwie decyzji Rady Konstytucyjnej, ustrojodawca francuski dokonał zmiany ustawy zasadniczej niezbędnej dla ratyfikacji Traktatu z Lizbony³⁹. Odniesienia do Wspólnot Europejskich i do Unii Europejskiej zostały zastąpione odniesieniami do Unii Europejskiej. Skreślono także przepisy szczególne upoważniające do udziału w unii gospodarczo-walutowej oraz upoważniające do przekazywania kompetencji w sprawie przepływu osób oraz związanych z tym dziedzin. Stały się one zbędne ze względu na nowe ujęcie klauzuli przewidującej członkostwo w Unii Europejskiej. Artykuł 88-1, który ma tu kluczowe znaczenie, mówi obecnie, że „Republika uczestniczy w Unii Europejskiej utworzonej przez państwa, które dobrowolnie postanowiły wykonywać wspólnie pewne swe kompetencje na mocy Traktatu o Unii Europejskiej oraz Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w brzmieniu nadanym Traktatem podpisanym w Lizbonie 13 grudnia 2007 r.”

Artykuł 88-2 dotyczy zasad stosowania europejskiego nakazu aresztowania, natomiast niezmieniony art. 88-3 poświęcony jest prawom wyborczym w wyborach lokalnych, zaś art. 88-4 – uprawnieniom

³⁸ Zob. E. Popławska, *Orzeczenie francuskiej Rady Konstytucyjnej...*, s. 47-48.

³⁹ Ustawa konstytucyjna nr 2008-103 z dnia 4 lutego 2008 r., „Journal officiel de la République Française” nr 0030 z 5 lutego 2008 r. Zob. F. Chaltiel, *La Constitution française adaptée au traité de Lisbonne (A propos de la loi constitutionnelle votée en Congrès le 4 février 2008)*, „Les Petites Affiches” 2008, nr 64, s. 10 i n.

parlamentarzystów w zakresie wypowiedzania się na temat propozycji prawodawczych aktów unijnych.

Bardzo istotne znaczenie mają art. 88-6 oraz art. 88-7 Konstytucji, bezpośrednio związane ze zwiększeniem roli parlamentów narodowych. Art. 88-6 reguluje bowiem kwestię wyrażania przez obie izby parlamentu (Zgromadzenie Narodowe i Senat) „uzasadnionych opinii” (*avis motivé*) w sprawie zgodności projektu aktu prawodawczego UE z zasadą pomocniczości, a ponadto prawo przedkładania skarg do Trybunału Sprawiedliwości UE na naruszenie zasady pomocniczości unijnymi aktami prawodawczymi. Art. 88-7 dotyczy zaś możliwości wyrażania przez parlament (w formie uchwały podjętej przez Zgromadzenie Narodowe i Senat w identycznym brzmieniu) sprzeciwu wobec zmiany zasad procedury przyjmowania niektórych aktów UE (w zakresie dotyczącym uproszczonej zmiany traktatów oraz współpracy sądowej w sprawach karnych).

Rozdział XV Konstytucji został jeszcze raz zmodyfikowany, podczas reformy konstytucyjnej przeprowadzonej w lipcu 2008 r. dotyczącej modernizacji instytucji V Republiki. Wprowadzono dwa nowe przepisy: art. 88-4 został uzupełniony o ust. 3, stanowiący, iż w każdej izbie parlamentu powołuje się komisję do spraw europejskich (dotychczas istniały delegacje do spraw Unii Europejskiej, które nie posiadały rangi konstytucyjnej, a ponadto nie będąc komisjami parlamentarnymi, nie odgrywały tej samej roli, zwłaszcza w procesie legislacyjnym, co komisje; ich podstawowym zadaniem było opiniowanie aktów prawnych UE, ale opinie te nie miały charakteru wiążącego i w praktyce często były zasiępane zbyt późno, aby odegrać zasadniczą rolę)⁴⁰. Artykuł 88-5 ust. 1 wprowadza natomiast zasadę wyrażania zgody w drodze referendum na ratyfikację traktatu przewidującego przystąpienie do Unii Europejskiej nowych państw członkowskich. Jednakże ust. 2 art. 88-5 przewiduje możliwość wyrażenia takiej zgody przez parlament. Jakkolwiek można zauważyć wzrost znaczenia izb parlamentu także w tym aspekcie, zmiana była zainspirowana przez Prezydenta Sarkozy'ego w związku ze sceptycyzmem Francuzów wobec akcesji Turcji do Unii Europejskiej i niemal pewnym negatywnym wynikiem ewentualnego referendum w tej sprawie.

⁴⁰ Regulacja ta stanowi przejaw wzmocnienia roli parlamentu we Francji, wynikającego nie tylko z faktu wzmocnienia roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, lecz także z tendencji do wzmocnienia roli francuskich organów władzy ustawodawczej, zwłaszcza w procesie legislacyjnym (to wzmocnienie znalazło odzwierciedlenie w wielu innych przepisach konstytucji); co z pewnością będzie miało znaczenie w procesie transpozycji aktów unijnych.

3.

Ewolucja poglądów francuskiego sądu konstytucyjnego na członkostwo Francji w strukturach najpierw Wspólnot, a następnie Unii Europejskiej, podąża niewątpliwie za rozwojem integracji europejskiej. Jeszcze w latach dziewięćdziesiątych Rada Konstytucyjna odmawiała uznania autonomicznego, specyficznego charakteru prawa wspólnotowego, które ujmowane było w szeroko pojmowanych granicach prawa międzynarodowego. Dziś tezy tej nie da się już utrzymać. Pewną „liberalizację” poglądów i bardziej dynamiczną lekturę przepisów konstytucyjnych na temat form współpracy międzynarodowej zapoczątkowało orzeczenie w sprawie Traktatu z Maastricht, a następnie rozwijały kolejne decyzje: w sprawie Traktatu z Amsterdamu, Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy i wreszcie w sprawie Traktatu z Lizbony. Nie można tu pominąć szeregu decyzji z 2004 r. i późniejszych, dotyczących ustaw transponujących dyrektywy wspólnotowe.

Kontrola konstytucyjności zobowiązań międzynarodowych, choć w praktyce sprawowana marginalnie w stosunku do kontroli konstytucyjności ustaw, ma we Francji szczególne znaczenie. Niezmiernie istotne z punktu widzenia prawa krajowego jest to, że na skutek negatywnej oceny przez Radę Konstytucyjną aktów prawa międzynarodowego modyfikacji podlega nie tekst poddany kontroli, lecz tekst stanowiący jego podstawę, czyli ustawa zasadnicza⁴¹. Rada Konstytucyjna posiada zatem realny i istotny wpływ na kształt konstytucyjnych reform w państwie.

Począwszy od 1992 r. dokonywanie modyfikacji treści Konstytucji V Republiki Francuskiej było nierozłącznie związane z istotnymi reformami Unii Europejskiej. Na gruncie wspomnianych powyżej orzeczeń Rady Konstytucyjnej wykształciły się wyraźne wskazówki co do konieczności zmiany Konstytucji, które Rada formułuje wedle rodzajów przekazywania kompetencji na rzecz organizacji międzynarodowych: tych, które naruszają podstawowe zasady suwerenności narodowej (*conditions essentielles de la souveraineté nationale*) oraz tych, które tych zasad nie naruszają. Przekazanie kompetencji naruszających podstawy suwerenności wymaga stworzenia ku temu podstawy konstytucyjnej. Rada wyodrębniła trzy typy takich przypadków. Po pierwsze, zmiana ustawy zasadniczej jest konieczna, gdy traktat zawiera przepisy bezpośrednio sprzeczne z konstytucją (np. konieczność rozszerzenia czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach do władz lokalnych z obywateli francuskich na obywateli Unii Europejskiej w związku z Traktatem o Unii Europejskiej). Druga to sytuacja, gdy traktat podważa

⁴¹ Zob. L. Favoreu, *Le contrôle de constitutionnalité de traité de Maastricht et le développement du droit constitutionnel international*, „Revue Générale de Droit International Public” 1993, s. 57.

gwarantowane konstytucyjnie prawa i swobody, jak na przykład modyfikacja konstytucyjnego zakazu ekstradycji za przestępstwa polityczne po wejściu w życie decyzji ramowej o europejskim nakazie aresztowania. Po trzecie, gdy traktat narusza podstawowe zasady realizacji suwerenności narodowej. Rada Konstytucyjna stosuje tu kryterium jakościowe i bierze pod uwagę rodzaj kompetencji, która jest ograniczana lub przekazywana. Rada szczególnie ochroną obejmuje dziedziny związane z wymiarem sprawiedliwości, systemem podatkowym, polityką monetarną, pobytem cudzoziemców, porządkiem publicznym i bezpieczeństwem wewnętrznym. Rada uwzględnia także wymiar zakresu ograniczenia suwerenności (całością czy część – i ewentualnie jaka część – kompetencji w danej dziedzinie). Ograniczanie realizacji suwerenności narodowej jest również oceniane pod kątem formy wyrażenia przez Francję zgody na nie. W zasadzie, gdy przekazanie kompetencji przyjmuje formę jednomyślną zgody wszystkich państw członkowskich, zmiana konstytucji nie jest wymagana, gdyż Francja ma możliwość skutecznego mu się przeciwstawienia⁴².

W praktyce, francuski ustrojodawca unika umieszczenia w tekście konstytucji generalnej klauzuli przyzwalającej na przekazanie w przyszłości i konsekwentnie stosuje metodę regulacji poszczególnych przypadków przekazywania kompetencji na rzecz Unii, wynikających z danego traktatu⁴³. Praktyka ta znajduje w doktrynie zarówno zwolenników, jak przeciwników⁴⁴. Wśród przeciwników dominuje pogląd, że dość automatyczne uwzględnianie sugestii Rady Konstytucyjnej w sporządzaniu projektów zmian konstytucji przynosi dość banalne i zrutynizowane efekty, sprzeczające się do zmiany w ustawie zasadniczej nazwy traktatu, do którego ta odsyła⁴⁵. Alternatywnym rozwiązaniem byłoby zastąpienie takich kolejnych

⁴² Zob. A. Roux, *Konstytucje narodowe a konstytucja europejska – czy zmiany konstytucji są naprawdę konieczne? Francuski punkt widzenia*, [w:] *Stosowanie prawa międzynarodowego i wspólnotowego w wewnętrznym porządku prawnym Francji i Polski*, red. M. Granat, Warszawa 2007, s. 180-181.

⁴³ Zob. M.-F. Verder, *L'europeanisation de la Constitution française*, „Politeia” 2008, nr 8, s. 345 i nn. K. Wojtyczek zauważa, że podejście takie odpowiada dość silnym we Francji nastrojom „suwerenistycznym” i wyraża pewną „euroostrożność” klasy politycznej, która zastrzega sobie prawo do decydowania od przypadku do przypadku co do potrzeby zmiany konstytucji (*Europeizacja konstytucji V Republiki Francuskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 6, s. 143).

⁴⁴ Zob. na ten temat K. Wojtyczek, *Europeizacja...*, s. 143.

⁴⁵ Warto dodać, że Rada Konstytucyjna w swych decyzjach nie wskazuje naruszenia konkretnych przepisów konstytucji, lecz jedynie pewnych zasad i wartości konstytucyjnych. Do ustrojodawcy należy następnie zadanie zmiany przepisów ustawy zasadniczej w celu doprowadzenia do ich zgodności z umową międzynarodową.

odesłań do traktatów przez uniwersalną i trwałą formułę przyzwolenia na przekazanie kompetencji na rzecz Unii Europejskiej⁴⁶.

Bez wątpienia umożliwienie swoistego, wzajemnego współlistnienia norm międzynarodowych (w tym unijnych/wspólnotowych) i konstytucyjnych stanowi obecnie jedno z podstawowych zadań francuskiego sądu konstytucyjnego⁴⁷. Zakres ingerencji prawa unijnego/wspólnotowego napotyka jednak na wyraźną granicę, jaką w świetle orzecznictwa Rady Konstytucyjnej wyznaczają zasady składające się na francuską tożsamość konstytucyjną.

DECISION OF THE FRENCH CONSTITUTIONAL COUNCIL ON THE TREATY OF LISBON IN THE LIGHT OF PRIOR JUDGMENTS CONCERNING EUROPEAN INTEGRATION

Summary

On the day of signature of the Lisbon Treaty, 13 December 2007, the French president, Nicolas Sarkozy, applied to the Constitutional Council for the assessment of the Treaty for its compliance with the constitution. The Constitutional Council responded immediately and issued its decision no later than on 20 December 2007 (Decision No. 2007-560 DC). The article discusses the decision in question.

⁴⁶ Zob. m.in. L. Guillaud, *Révision constitutionnelle et intégration européenne, l'insoutenable légèreté de la Constitution*, „Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger” 2009, nr 2. Jak zauważa E. Popławska, paradoksalnie właśnie w związku z przyjęciem Traktatu z Lizbony o znaczących ustrojowych konsekwencjach, rozpoczęła się w Polsce dyskusja o zastąpieniu dotychczasowej ogólnikowej klauzuli europejskiej szczegółową regulacją w postaci rozbudowanego rozdziału Konstytucji RP (*Orzeczenie francuskiej Rady Konstytucyjnej...*, s. 50).

⁴⁷ Warto w tym miejscu odnotować, że Rada Konstytucyjna przeszła we Francji imponującą metamorfozę konstytucyjną. Utworzona w 1958 r. jako instytucja polityczna o bardzo skromnych kompetencjach, przekształciła się z czasem, dzięki znakomitej strategii orzeczniczej, w prawdziwy sąd konstytucyjny o ugruntowanej pozycji w systemie politycznym. Tak K. Wojtyczek, *Sukces, który zadziwia: metamorfoza francuskiej Rady Konstytucyjnej*, [w:] *Prawa człowieka. Społeczeństwo obywatelskie...*, s. 211 i nn.

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ ФРАНЦУЗСКОГО КОНСТИТУЦИОННОГО СОВЕТА
ПО ЛИССАБОНСКОМУ ДОГОВОРУ В СВЕТЕ ПРЕДЫДУЩИХ РЕШЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ**

Р е з ю м е

При подписании Лиссабонского договора 13 декабря 2007 года, президент Франции Николя Саркози обратился в Конституционный Совет с просьбой о рассмотрении договора с точки зрения его соответствия Конституции. Конституционный Совет быстро проанализировал Лиссабонский договор и вынес решение уже 20 декабря 2007 года (Решение № 2007-560 DC). Дпнная статья является разбором этого решения Конституционного Совета.

MARZENA ŁASKOWSKA*

DOPUSZCZALNOŚĆ KONTROLI ZGODNOŚCI AKTÓW POCHODNEGO PRAWA UE z KONSTYTUCJĄ RP. W PRZEDDZIEN ROZSTRZYGNIĘCIA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

1. Zagadnienia wprowadzające

Temat artykułu ma dwojake źródło inspiracji. Po pierwsze, wywołała go sprawa zawisła w Trybunale Konstytucyjnym, w ramach której przedmiot kontroli stanowi akt prawa pochodnego Unii Europejskiej. Po drugie, nawiązuje do istoty projektu ustawy o zmianie Konstytucji, wokół którego koncentrowały się prace Sejmu mijającej kadencji. Wskazane czynniki (o których niżej) nie tylko stanowią impuls do podjęcia wskazanego w tytule wątku, ale także dowodzą jego praktycznej doniosłości.

W przywołanej sprawie o sygn. akt SK 45/09 – już ponad cztery lata rozpatrywanej przez TK¹ – został sformułowany zarzut niezgodności art. 36, art. 40, art. 41 oraz art. 42 rozporządzenia Rady (WE) nr 44/2001 z dnia 22 grudnia 2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych² z art. 8, art. 32, art. 45, art. 78 oraz art. 176 Konstytucji³. Postępowanie to ma – ze względu na rodzaj zakwestionowanego aktu prawnego – charakter precedensowy,

* Dr; Instytut Nauk Prawnych PAN.

¹ W chwili oddawania tekstu do druku termin rozstrzygnięcia tej sprawy nie był jeszcze znany.

² Dz. Urz. WE L 2001.12.1; polskie wydanie specjalne Dz. Urz. WE, rozdz. 19, t. 4, s. 42 [dalej: rozporządzenie Rady (WE) nr 44/2001].

³ Prezentowany tekst częściowo opiera się na sporządzonym przez autorkę projekcie stanowiska Sejmu we wspomnianej sprawie o sygn. akt SK 45/09 (zob. M. Łaskowska, *Projekt stanowiska Sejmu w sprawie skargi konstytucyjnej (sygn. akt SK 45/09), dotyczącej rozporządzenia Rady (WE) nr 44/2001*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2010, nr 4, s. 199-241).

bowiem możliwość oceny prawa pochodnego Unii Europejskiej przez polski sąd konstytucyjny jest zagadnieniem nasuwającym poważne wątpliwości.

Wbrew sugestii płynącej z tytułu opracowania, nie jest bowiem możliwe – ani na gruncie obowiązujących przepisów, ani na gruncie dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, udzielenie jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy organ ten jest władny kontrolować konstytucyjność prawa stanowionego przez organy UE. Te dwie płaszczyzny odniesienia będą zatem traktowane jako tło, a jednocześnie ramy prowadzonych rozważań.

Trzeba przy tym podkreślić, że sam fakt pomyślnego przejścia przez wstępną kontrolę w TK skargi konstytucyjnej kwestionującej unijne rozporządzenie nie usuwa wątpliwości na temat jej dopuszczalności. Zagadnienie to jest nadal aktualne, bowiem z samego faktu przekazania sprawy do merytorycznego rozpoznania nie wynika, że Trybunał definitywnie uznał w tym zakresie swą właściwość. Przekazanie to świadczy raczej o tym, że sędziowie dążą do rozstrzygnięcia tej zawilej kwestii w adekwatnym do jej rangi – pełnym składzie. Należy pamiętać, iż z uwagi na brak terminu ograniczającego możliwość oceniania przez Trybunał warunków dopuszczalności skargi konstytucyjnej oraz to, że zarządzenie sędziego Trybunału o nadaniu skardze biegu nie ma statusu orzeczenia, skład Trybunału wyznaczony do orzekania co do meritum nie jest – co potwierdza dotychczasowa działalność orzecznicza TK⁴ – związany wynikami wstępnej kontroli. Tym samym, skład ten władny jest przeprowadzić dalszą kontrolę skargi i umorzyć postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia uznałby za niedopuszczalne ze względu na ujawnione później przeszkody formalne.

W tych okolicznościach, czyli w sytuacji, gdy w obowiązującym porządku prawnym kognicja Trybunału Konstytucyjnego w pewnym zakresie pozostaje nadal nieprzesądzona (nieustalona), pewne zdumienie może wywoływać dążenie do takiej zmiany Konstytucji, która miałaby uprzedzić rozwiązanie omawianej kwestii w praktyce. Z tej właśnie perspektywy warto zatem przyjrzeć się wniesionemu przez grupę posłów 6 listopada 2009 r. projektowi ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (oraz skorelowanemu z nim projektowi ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych

⁴ Zob. m.in. postanowienia TK z: 4 maja 2010 r., sygn. akt SK 4/08; 14 listopada 2007 r., sygn. akt SK 53/06; 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 67/06; 28 października 2002 r., sygn. akt SK 21/01; 19 grudnia 2000 r., sygn. akt SK 19/00 i 21 marca 2000 r., sygn. akt SK 6/99 oraz wyrok TK z 23 marca 2010 r., sygn. akt SK 47/08. Skądinąd warto odnotować, że wspomniana praktyka bywa przedmiotem krytyki i zastrzeżeń (P. Tuleja, *Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie hierarchicznej kontroli norm*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 5, s. 40-42).

i niektórych innych aktów prawnych)⁵. Dopiero analiza tego dokumentu pozwoli na ocenę zakresu ewentualnego *novum* konstytucyjnego oraz skutków prawnych, jakie miałyby wynikać z podjętej inicjatywy ustrojodawczej.

2. Kontrola konstytucyjności pochodnego prawa UE w świetle Konstytucji RP

Zagadnienie kontroli aktów prawa pochodnego UE przez polskie organy władzy sądowniczej nie jest wprost uregulowane w Konstytucji ani w ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym⁶, zaś wykładnia postanowień dotyczących zakresu kognicji TK na gruncie obydwu tych aktów nie daje jednoznacznych rezultatów.

Artykuł 188 pkt 1-3 Konstytucji (którego powtórzeniem jest art. 2 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o TK) wymienia rodzaje aktów normatywnych podlegających właściwości Trybunału w trybie kontroli następczej. Zgodnie z tym przepisem, kompetencja kontrolna TK obejmuje: 1) ustawy; 2) umowy międzynarodowe; 3) przepisy prawa wydawane przez centralne organy państwowe. Pochodne prawo UE nie może być zaliczone do żadnej z tych kategorii, nie odpowiada bowiem charakterystyce umowy międzynarodowej (o czym dalej) ani nie jest samodzielnie stanowione przez organy Rzeczypospolitej. Wziąwszy jednak pod uwagę art. 188 pkt 5 Konstytucji (i – odpowiednio – art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK), trzeba uznać, że sposób wyznaczenia kognicji TK *a limine* nie wyłącza z jej zakresu aktów pochodnego prawa UE, o ile badanie konstytucyjności przebiegałoby w trybie skargi konstytucyjnej. Zważywszy bowiem, że art. 188 pkt 5 odsyła do art. 79 ust. 1 Konstytucji, pojęcie „inny akt normatywny” użyte w ostatnim z wymienionych przepisów mogłoby mieć znaczenie autonomiczne względem aktów normatywnych wymienionych w pkt 1-3 tego artykułu. Tym samym, *de lege lata* uzasadnione i celowe jest dalsze poszukiwanie przy użyciu uznanych metod wykładni argumentów mających przemawiać za właściwością TK (bądź jej brakiem) względem aktów prawa pochodnego.

Warto przy tym odnotować, że kwestia dopuszczalności kontroli prawa pochodnego UE przez polski Trybunał Konstytucyjny nie jest jednoznacznie przesądzona także w doktrynie⁷. Jej przedstawiciele wyrażają w tym zakresie

⁵ Wspomniane projekty zawarte są odpowiednio w drukach sejmowych nr 3399/VI kad. i nr 3395/VI kad.

⁶ Dz. U. Nr 102, poz. 643 z późn. zm. [dalej: ustawa o TK].

⁷ Wnikliwą prezentację stanowisk oraz argumentacji, na bazie której są formułowane, zawiera studium T. Jaroszyńskiego, *Rozporządzenie wspólnotowe jako przedmiot skargi konstytucyjnej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2007, nr 4, s. 26-38.

zastrzeżenia, ale nawet sceptycy – nie wnikając szczegółowo w ich argumentację (do której będą czynione odwołania) – dostrzegają pewne pole manewru sądu konstytucyjnego, łącząc je właśnie przede wszystkim z postępowaniem w sprawie skarg konstytucyjnych⁸.

3. Kontrola konstytucyjności pochodnego prawa UE w świetle orzecznictwa TK

Po akcesji Polski do Unii Europejskiej Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie odnosił się w swoich orzeczeniach do europejskiego porządku prawnego. Mimo to, obraz dotyczący jego kognicji w odniesieniu do prawa UE jest ciągle niepełny. Stan ten nie powinien być źródłem jakichkolwiek zastrzeżeń, stanowi bowiem przejaw powściągliwości sędziowskiej i wpisuje się w praktykę Trybunału stopniowego wypowiedzania się – w granicach niezbędnych dla rozstrzygnięcia zawisłych przed nim spraw (*a casu ad casum*) – na temat relacji prawa krajowego i unijnego oraz własnych w tym zakresie kompetencji⁹.

Uwzględniając dotychczasowy dorobek orzecznicy, trzeba wskazać, że wątpliwości Trybunału nie budzi dopuszczalność objęcia przezeń kontrolą konstytucyjności umów międzynarodowych, które są wspólnotowymi

⁸ Zob. np. J. Barcz, *Akt integracyjny Polski z Unią Europejską w świetle Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 4, s. 16; tenże, *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w świetle postanowień Konstytucji RP z 1997 r.*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 2, s. 26; L. Garlicki, *Pozycja prawa wspólnotowego wobec krajowego porządku prawnego*, [w:] *Suwerenność i integracja europejska*, red. W. Czapliński, I. Lipowicz, T. Skoczny, M. Wyrzykowski, Warszawa 1999, s. 119-121; K. Działocha, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 1, Warszawa 1999, komentarz do art. 91, s. 8-9; K. Wójtowicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a członkostwo w Unii Europejskiej*, [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, red. E. Popławska, Warszawa 2000, s. 172 oraz M. Masternak-Kubiak, W. Jakimko, *Pozycja ustrojowa Trybunału Konstytucyjnego po akcesji Polski do Unii Europejskiej*, [w:] *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, red. B. Banaszak, M. Jabłoński, Wrocław 2010, s. 360-361. Jednoznacznie aprobującą w sprawie kognicji TK wypowiedzają się: A. Wyrozumska (*Prawo międzynarodowe oraz prawo Unii Europejskiej a konstytucyjny system źródeł prawa*, [w:] *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, red. K. Wójtowicz, Warszawa 2006, s. 89-91); K. Wojtyczek (*Trybunał Konstytucyjny w europejskim systemie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 4, s. 183-184) oraz M. Wiącek (tamże, s. 122-127), przeciwko zaś: Z. Czeszejko-Sochacki (*Skarga konstytucyjna w prawie polskim*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 1, s. 48); S. Biernat (*Miejsce prawa pochodnego wspólnoty Europejskiej w systemie konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, red. C. Mik, Toruń 1999, s. 184-186); J. Repel (*Przedmiotowy zakres skargi konstytucyjnej*, [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzcziński, Warszawa 2000, s. 95) oraz – mniej stanowczo – M. Safjan (*Konstytucja a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 3, s. 11-12).

⁹ Podobnie P. Mikłaszewicz, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w sprawach związanych z prawem Unii Europejskiej*, [w:] *Europa urzędników*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2009, s. 388-389.

źródłami prawa pierwotnego. W wyroku z 11 maja 2005 r. (sygn. akt K 18/04) Trybunał przesądził, że choć nie jest upoważniony do dokonywania samoistnej oceny konstytucyjności prawa pierwotnego UE, to jednak taka kompetencja służy mu wobec Traktatu akcesyjnego, bowiem przewidziane w art. 90 ust. 1 Konstytucji umowy międzynarodowe o przekazaniu kompetencji organów władzy państwowej „w niektórych sprawach” organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu stanowią jedną z kategorii umów międzynarodowych podlegających ratyfikacji. Z formalnoprawnego punktu widzenia – w świetle art. 8 ust. 1, art. 87 ust. 1 i art. 91 ust. 2 Konstytucji – Traktat akcesyjny ma status umowy międzynarodowej ratyfikowanej w sposób kwalifikowany (na podstawie upoważnienia udzielonego w drodze referendum ogólnokrajowego) i z tego powodu ustępuje miejsca uregulowaniom konstytucyjnym, wyposażonym w najwyższą moc prawną. Przytoczone stanowisko znalazło kontynuację w wyroku TK z 24 listopada 2010 r. (sygn. akt K 32/09), w którym ocenie zgodności z polską ustawą zasadniczą został poddany Traktat z Lizbony. Trzeba jednak odnotować, że w drugiej z wymienionych spraw, Trybunał sformułował nadto niewolny od kontrowersji pogląd, iż specjalny tryb ratyfikacji wspomnianego traktatu¹⁰ decyduje o przypisaniu mu „szczególnego domniemania zgodności z Konstytucją”, które „może być obalone jedynie po ustaleniu, że nie istnieje taka interpretacja traktatu i taka interpretacja Konstytucji, które pozwalają stwierdzić zgodność postanowień traktatowych z ustawą zasadniczą”. Abstrahując od tego, na ile koncepcja wykładni Traktatu z Lizbony w zgodzie z konstytucją jednego z państw członkowskich jest do pogodzenia z zasadą

¹⁰ Trybunał podkreślił, że tryb ów, uregulowany w art. 90 Konstytucji, wymaga spełnienia warunków przewyższających nawet te, które dotyczą zmiany Konstytucji. Istotne znaczenie w procesie wnioskowania TK przypisał również temu, że Prezydent RP (którego zadaniem jest czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji; zob. art. 126 ust. 2 Konstytucji), nie uruchomił kontroli prewencyjnej ani wobec ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację Traktatu z Lizbony, ani wobec samego Traktatu. Odnotowana okoliczność doprowadziła Trybunał do konkluzji, że Prezydent RP dał w ten sposób wyraz swojemu przekonaniu o zgodności tych aktów z ustawą zasadniczą. Należy wyrazić żal, że Trybunał nie wyjaśnił, w jaki sposób może to wspierać (a tym bardziej warunkować) tezę o „szczególnym domniemaniu zgodności z Konstytucją” Traktatu z Lizbony, skoro przekonanie Prezydenta RP (pominąwszy, że odczytane *implicite* przez pryzmat jego działań, a ściślej zaniechań) jest stanowiskiem tylko jednego spośród uczestników postępowania przed TK. Co więcej, niedosyt pozostawia także nieskonfrontowanie twierdzenia, że niezakwestionowany w procedurze kontroli uprzedniej traktat cieszy się w procedurze kontroli następczej „szczególnym domniemaniem zgodności z Konstytucją”, z ugruntowanym we wcześniejszym orzecznictwie poglądem TK, iż to właśnie zakwestionowany w procedurze kontroli uprzedniej akt normatywny (wówczas – ustawa) korzysta ze „szczególnie silnego domniemania konstytucyjności”, wynikającego m.in. z braku znajomości sposobu i konsekwencji stosowania badanego przepisu (zob. m.in. wyroki TK z: 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00; 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07; 3 grudnia 2009 r., sygn. akt Kp 8/09 oraz postanowienie TK z 11 lipca 2000 r., sygn. akt K 28/99).

jednolitości wykładni prawa unijnego¹¹, zastrzeżenia nasuwa przede wszystkim nadanie przez Trybunał kwalifikowanej procedurze ratyfikacji znaczenia procesowego, modyfikującego reguły postępowania przed TK, w tym założenia wyjściowe dla jego rozstrzygnięć oraz rozkład ciężaru dowodu¹². Wydaje się, że silniejszych podstaw dla ewentualnej koncepcji „szczególnego domniemania zgodności z Konstytucją” Traktatu z Lizbony dostarcza specjalny charakter tego aktu, jako prawa pierwotnego UE, odczytywany w związku z art. 9 Konstytucji, deklarującym przestrzeganie przez Rzeczpospolitą Polską wiążącego ją prawa międzynarodowego.

Pominąwszy jednak kwestie dotyczące prawa pierwotnego, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zarysował się również wątek zakresu jego kognicji względem aktów prawa pochodnego (wtórnego) Unii Europejskiej. W jego świetle wątpliwości nie budzi właściwość TK do oceny konstytucyjności tzw. ustaw implementujących, czyli – odwołując się do terminologii ustawy zasadniczej – ustaw wykonujących akty prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, której Rzeczpospolita Polska jest członkiem. Zgodnie ze stanowiskiem pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonym w sprawie o sygn. akt P 1/05 (wyrok z 27 kwietnia 2005 r. w sprawie Europejskiego Nakazu Aresztowania), implementacja wtórnego prawa Wspólnot Europejskich jest wymogiem wynikającym z art. 9 Konstytucji, jednak jego realizacja nie zapewnia automatycznie i w każdym wypadku materialnej zgodności przepisów tego prawa wtórnego oraz ustaw je implementujących do prawa krajowego z normami Konstytucji. Podstawową funkcją ustrojową Trybunału jest badanie konstytucyjności aktów normatywnych, a obowiązek ten odnosi się także do sytuacji, gdy zarzut niezgodności dotyczy tego zakresu ustawy, który służy implementacji prawa wspólnotowego. Trafność tych ustaleń Trybunał potwierdził również w późniejszych orzeczeniach¹³, przy czym – jak dotąd – nie wskazał żadnych dodatkowych warunków, od spełnienia których (np. *in casu* pozostawiona państwom członkowskim możliwość wyboru sposobu implementacji lub

¹¹ Zasada ta nie została wyrażona *expressis verbis* w traktatach, lecz wynika z orzecznictwa ETS, który dostrzega konieczność zapewnienia prawu UE takiego samego rozumienia, a dzięki temu – stosowania we wszystkich państwach członkowskich, jako warunku osiągnięcia celów Unii Europejskiej oraz zagwarantowania jej prawu prymatu (szerzej na ten temat, wraz ze stosownymi judykatami, zob. np. A. Kalisz, *Wykładnia i stosowanie prawa wspólnotowego*, Warszawa 2007, s. 181-185).

¹² Szerzej na temat domniemania konstytucyjności, w tym z uwzględnieniem wypowiedzi na temat jego znaczenia prawnego w orzecznictwie TK, zob. P. Radzewicz, *Wzruszenie „domniemania konstytucyjności” aktu normatywnego przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 5, s. 55 i n.

¹³ Zob. m.in. wyroki TK z 2 lipca 2007 r. (sygn. akt K 41/05) oraz 3 grudnia 2009 r. (sygn. akt Kp 8/09).

rodzaj implementowanego aktu prawnego UE) uzależniona byłaby jego kognicja.

W ten sposób badanie konstytucyjności prawa pochodnego UE odbywa się pośrednio – przez pryzmat ustaw implementujących. Gdy zaś idzie o uczynienie go bezpośrednim przedmiotem wyroku TK, to w zainicjowanej wnioskiem grupy posłów sprawie o sygn. akt U 6/08 Trybunał przypomniał, że zgodnie z art. 188 pkt 1-3 Konstytucji jego kontrola obejmuje ustawy, umowy międzynarodowe i przepisy prawa wydawane przez centralne organy państwowe. Takie sformułowanie pozostawia poza zakresem właściwości TK prawo stanowione przez organizację międzynarodową, o którym mowa w art. 91 ust. 3 Konstytucji, czyli wtórne prawo UE. Zdaniem Trybunału, brak wskazania w enumeratywnym katalogu zawartym w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji wtórnego prawa UE jako przedmiotu kontroli konstytucyjnej uniemożliwia mu orzekanie w sprawie zgodności tego prawa z Konstytucją (postanowienie TK z 17 grudnia 2009 r.).

Zważywszy, że przywoływana wypowiedź została:

1) wyrażona w uzasadnieniu postanowienia, które zapadło w odniesieniu do aktu prawa krajowego (sąd konstytucyjny, umarzając postępowanie w zakresie dotyczącym rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 lutego 2008 r., wskazał: „Zarzuty wnioskodawcy o uniemożliwieniu rybakom realizacji niewyczerpanej kwoty połowowej w związku z wejściem w życie unijnego zakazu połowu dorsza w istocie odnoszą się, w ocenie Trybunału, do rozporządzenia KE z 9 lipca 2007 r. Rozporządzenie to [Komisji – uwaga M. L.] nie zostało zaskarżone w *petitum* wniosku i nie jest przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie”), przede wszystkim zaś

2) sformułowana w sprawie zainicjowanej przez podmiot mający tzw. legitymację ogólną, wszczynający kontrolę abstrakcyjną, nie może być ona traktowana ani jako wiążąca, ani jako miarodajna dla spraw toczących się w trybie kontroli konkretnej, a zwłaszcza zapoczątkowanych – jak w przypadku zawieszłej przed TK sprawy o sygn. akt SK 45/09 – skargą konstytucyjną.

Wprawdzie w piśmiennictwie odnaleźć można pogląd, że: „Stanowisko Trybunału opiera się [...] na niewypowiedzianym wprost założeniu, że art. 188 pkt 1-3 Konstytucji formułuje w sposób wyczerpujący zakres właściwości rzeczowej Trybunału w ramach następczej kontroli norm, niezależnie od tego, w jakim trybie kontrola ta została zainicjowana”¹⁴, to jednak proponowana interpretacja wypowiedzi Trybunału nie jest jedyną możliwą. Dopuszczalne i przekonujące (także z uwagi na sygnalizowaną wyżej zasadę wstrzemięźliwości Trybunału) jest przyjęcie, że sąd konstytucyjny odniósł się jedynie do przypisanej mu właściwości rzeczowej w sprawach

¹⁴ M. Wiącek, *Glosa do postanowienia z 17 XII 2009, U 6/08, „Państwo i Prawo” 2010, nr 6, s. 124.*

rozpatrywanych w trybie kontroli abstrakcyjnej. Za wnioskiem tym przemawia nie tylko charakter sprawy, na tle której analizowany pogląd Trybunału został sformułowany, ale także fakt, że odniesiony został wyłącznie do pkt 1-3 art. 188 Konstytucji, z pominięciem pkt 5, wprost i odrębnie regulującego właściwość TK w sprawach skarg konstytucyjnych (o czym niżej). Innymi słowy, gdyby Trybunał prowadził swój wywód na bazie analizy całego art. 188, to jego stanowisko odnośnie do kontroli konstytucyjności prawa pochodnego należałoby uznać za uniwersalne, czyli odzwierciedlające pogląd aktualny wobec każdego rodzaju sprawy, bez względu na tryb jej rozpatrywania (kontrola konkretna albo abstrakcyjna). Ponieważ jednak kontekst rozważań TK był odmienny, na gruncie jego orzecznictwa w dalszym ciągu otwarta pozostaje kwestia dopuszczalności kontrolowania prawa pochodnego Unii Europejskiej w sprawach wszczętych skargą konstytucyjną.

Brak wyraźnego rozstrzygnięcia przez Trybunał analizowanej kwestii nie oznacza przy tym, iż z dotychczasowych jego wypowiedzi nie płyną pewne wskazówki i sugestie dotyczące omawianego zagadnienia. W wyroku z 11 maja 2005 r. (sygn. akt K 18/04), najszerzej jak dotąd podnoszącym wątek skutków członkostwa RP w UE dla systemu prawnego i własnych kompetencji, Trybunał stwierdził m.in., że:

– „Występowanie względnej autonomii porządków prawnych [prawa krajowego i prawa europejskiego – uwaga M. L.], opartych na własnych wewnętrznych zasadach hierarchicznych, nie oznacza braku wzajemnego oddziaływania. Nie eliminuje też możliwości wystąpienia kolizji między regulacjami prawa wspólnotowego a postanowieniami Konstytucji. [...] 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. [...] 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”.

– „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”.

– „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”.

– „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”.

– „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”.

Należy podkreślić, że aktualność części przytoczonych tez Trybunał Konstytucyjny miał okazję potwierdzić we wspomnianej wyżej sprawie o sygn. akt K 32/09, dotyczącej Traktatu z Lizbony.

4. Analiza i wnioski *de constitutione lata*

Rozstrzygnięcie zagadnienia właściwości TK co do kontroli aktów prawa pochodnego UE w sprawach wszczętych skargą konstytucyjną wymaga udzielenia odpowiedzi na następujące pytania:

1) Czy zakres przedmiotowy kontroli Trybunału (niezależnie od trybu, w jakim kontrola ta jest przeprowadzana) został wyczerpująco opisany w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji?

2) Czy prawo pochodne UE, a konkretnie – rozporządzenie unijne może zostać uznane za „akt normatywny” w rozumieniu art. 79 Konstytucji?

3) Czy zobowiązania RP, przyjęte w wyniku akcesji do UE, mogą stanowić podstawę ograniczenia właściwości TK?

4.1.

Jak już była o tym wyżej mowa, kluczowym dla rozpatrywanej kwestii jest rozstrzygnięcie, czy w drodze skargi konstytucyjnej może być zakwestionowany każdy akt normatywny (oczywiście, o ile był podstawą orzeczenia o prawach lub wolnościach jednostki), czy też wyłącznie taki, którego forma mieści się w katalogu ujętym w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji.

Trafność tezy o dopuszczalności badania przez Trybunał każdego aktu normatywnego objętego skargą konstytucyjną przesądzają – jak się wydaje – dwie okoliczności: po pierwsze, taka wykładnia służy pełniejszej ochronie zasady nadrzędności Konstytucji w systemie źródeł prawa, a przez to zapewnia również wewnętrzną spójność tego systemu, po drugie, umożliwia realizowanie podstawowej funkcji skargi konstytucyjnej, jaką jest gwarantowanie konstytucyjnych wolności i praw jednostek.

Należy zwrócić uwagę, że dylemat pod wieloma względami podobny do analizowanego – i z tego względu również polaryzujący poglądy przedstawicieli doktryny, którzy w sposób analogiczny do prezentowanego w niniejszym artykule uzasadniają swoje stanowiska¹⁵ – towarzyszy zagadnieniu dopuszczalności objęcia skargą konstytucyjną aktów prawa miejscowego.

Jakkolwiek dotychczas Trybunał nie wydał jeszcze żadnego wyroku w sprawie, gdzie przedmiotem kontroli byłby akt prawa miejscowego, to

¹⁵ Por. z jednej strony: Z. Czeszejko-Sochacki, *Skarga...*, s. 48 oraz J. Trzciniński, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, t. 1, komentarz do art. 79, s. 14-15; z drugiej: W. Kręcisz, W. Zakrzewski, *Skarga konstytucyjna a kontrola konstytucyjności prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 5, s. 62 i n.; F. Rymarz, *Problem prawa miejscowego jako przedmiot skargi konstytucyjnej*, „Przegląd Sądowy” 1999, nr 5, s. 3 i n.; J. Repel, *Przedmiotowy...*, s. 95-98 oraz A. Łabno, *Skarga konstytucyjna w Konstytucji III RP*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 776-777.

miał już okazję odnieść się do analizowanego problemu i uczynił to w sposób, który wspiera prezentowaną tu opinię co do znaczenia normatywnego art. 188 pkt 1-3 i pkt 5 w związku z art. 79 Konstytucji. W kilku orzeczeniach¹⁶ TK jedynie *per facta concludentia* nie wykluczył dopuszczalności skargi konstytucyjnej na akt prawa miejscowego (umarzając postępowania, w których przedmiot kontroli stanowiły rozporządzenie wojewody oraz uchwały rady miejskiej ze względu na to, że nie były one podstawą prawną ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie). Co jednak ważniejsze, w postanowieniu z 6 lutego 2001 r. (sygn. akt Ts 139/00) Trybunał stwierdził wprost, że dostrzega możliwość uczynienia przedmiotem skargi konstytucyjnej aktów prawa miejscowego, o ile mają one charakter normatywny, czyli zawierają normy generalne i abstrakcyjne. Trybunał wyjaśnił, że zakres przepisów podlegających zaskarżeniu, czyli przedmiot skargi konstytucyjnej, ustala autonomicznie i wyczerpująco art. 79 ust. 1 Konstytucji, zaś wyłączenie z niego prawa miejscowego byłoby sprzeczne z art. 188 pkt 5 Konstytucji, który wyraźnie wiąże kognicję Trybunału Konstytucyjnego z regulacją art. 79 ust. 1, w tym z pojęciem „innego aktu normatywnego”. Omawiany pogląd został ugruntowany w postanowieniu pełnego składu TK z 6 października 2004 r. (sygn. akt SK 42/02), dotyczącym miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jakkolwiek Trybunał umorzył postępowanie w tej sprawie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, to jednak swojego stanowiska nie motywował tym, że zaskarżony akt pochodził od organu samorządu terytorialnego (zamiast centralnego organu państwowego), lecz szczególnym charakterem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, plasującym go między klasycznymi aktami normatywnymi a klasycznymi aktami indywidualnymi, związanymi ze stosowaniem prawa. Podkreślenia wymaga przy tym, iż Trybunał rekonstruował zakres przedmiotowy swej kognicji z art. 188 pkt 1-3 i pkt 5 w związku z art. 79 ust. 1 Konstytucji, co prowadzi do wniosku, że – jego zdaniem – dopuszczalne jest kwestionowanie w trybie skargi konstytucyjnej aktów normatywnych także innych, niż wskazane w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji.

Wyłom w odtworzonej w ten sposób linii orzeczniczej przyniósł wyrok TK z 23 kwietnia 2008 r. (sygn. akt SK 16/07). Chociaż rozstrzygnięcie to nie zostało wydane w odniesieniu do aktu prawa miejscowego (ani tym bardziej – co w świetle poczynionych na wstępie uwag jest oczywiste – pochodnego prawa unijnego), to jednak podstawa prawna normy poddanej kontroli, jaką tworzyły łącznie przepis ustawy i przepis uchwały Krajowego Zjazdu

¹⁶ Zob. postanowienia TK z: 28 czerwca 2000 r., sygn. akt Ts 61/00; 20 września 2000 r., sygn. akt Ts 61/00 oraz 29 listopada 2000 r., sygn. akt Ts 139/00

Lekarzy¹⁷, skłoniła Trybunał do wypowiedzi na temat granic własnej kognicji. Wprawdzie rozważania TK koncentrowały się nie tyle na problemie innego niż „państwowy” charakter organu, którego akt został zaskarżony, ile na tym, czy przepis korporacyjny o charakterze deontologicznym ma walor prawny w obszarze prawa powszechnie obowiązującego, to jednak częściowo były adekwatne dla prowadzonego tu wywodu. Analizując art. 79 ust. 1 Konstytucji, Trybunał doszedł do przekonania, że treść tego artykułu „nie powinna być postrzegana w izolacji od pozostałych przepisów ustawy zasadniczej, zwłaszcza normujących kompetencje Trybunału. Zakres kognicji TK jest bowiem wyznaczany przede wszystkim przez art. 188 Konstytucji [...]. To znaczy, że pod rządami Konstytucji z 1997 r., także w trybie skargi konstytucyjnej Trybunał Konstytucyjny może kontrolować hierarchiczną zgodność jedynie tych aktów normatywnych, o których mowa w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji”. Trwałość przytoczonego stwierdzenia składu pięciu sędziów Trybunału nie korzysta ze wzmocnionej ochrony. Przeciwnie, pomimo tego judykatu, w dalszym ciągu istnieją powody, by za reprezentatywny uznawać wyrażony wcześniej przez pełny skład TK pogląd prawny (w sprawie o sygn. akt SK 42/02), od którego odstępianie – jak głosi art. 25 ust. 1 pkt e ustawy o TK – wymaga pełnego składu. Z tych względów incydentalnie zajęte stanowisko w odniesieniu do zakresu przedmiotowego skargi konstytucyjnej, skądinąd nieznajdujące uznania w doktrynie¹⁸, nie może być uznane za punkt zwrotny, wyznaczający nowy kierunek orzecznictwu Trybunału.

W konsekwencji należy uznać, że treść i konstrukcja art. 188 Konstytucji nie stanowią okoliczności, które przesądzałyby o wyłączeniu z kompetencji Trybunału kontroli w trybie skargi konstytucyjnej prawa pochodnego UE. Z tego względu konieczne jest rozważenie, czy zakaz ten nie ma innych źródeł.

4.2.

Mnogość i różnorodność źródeł prawa Unii Europejskiej powoduje, że dopuszczalność kontroli aktów prawa pochodnego UE przez TK zależy od możliwości zaklasyfikowania konkretnego z nich do „aktów normatywnych” w rozumieniu art. 79 Konstytucji. Skądinąd test normatywności przeprowa-

¹⁷ Sentencja wyroku TK odnosi się do art. 52 ust. 2 kodeksu etyki lekarskiej w związku z art. 15 pkt 1, art. 41 i art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich (Dz. U. Nr 30, poz. 158; z 1990 r. Nr 20, poz. 120; z 1996 r. Nr 106, poz. 496; z 1997 r. Nr 28, poz. 152; z 1998 r. Nr 106, poz. 668; z 2001 r. Nr 126, poz. 1383; z 2002 r. Nr 153, poz. 1271 i Nr 240, poz. 2052; z 2004 r. Nr 92, poz. 885 oraz z 2007 r. Nr 176, poz. 1238).

¹⁸ Zob. M. Zubik, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 kwietnia 2008 r. (sygn. akt SK 16/07)*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 6, s. 236-238.

dzany jest w odniesieniu do każdego przepisu zakwestionowanego w trybie skargi konstytucyjnej, w tym więc zakresie Trybunał Konstytucyjny dysponuje wypracowanymi przez lata kryteriami oceny oraz mogącą stanowić punkt odniesienia praktyką działania¹⁹.

Odnosząc te uwagi do zaskarżonego w sprawie o sygn. akt SK 45/09 rozporządzenia Rady (WE) nr 44/2001, można byłoby *prima facie* uznać, że jego normatywność nie nasuwa żadnych dylematów. Jednak w piśmiennictwie wyrażane bywa stanowisko, zgodnie z którym ani umowy międzynarodowe, ani prawo pochodne Unii Europejskiej nie mogą zostać uznane za „akt normatywny” w rozumieniu art. 79 Konstytucji, nie stanowią bowiem aktów wydanych przez organy RP²⁰. W literaturze przedmiotu można jednak spotkać także poglądy przeciwne²¹, ale argumentem przesądzającym tę kwestię jest orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 18 grudnia 2007 r. (sygn. akt SK 54/05) polski sąd konstytucyjny poddał kontroli umowę międzynarodową²², uprzednio uznając w tym zakresie dopuszczalność skargi konstytucyjnej. W szerokim wywodzie poświęconym zagadnieniu dopuszczalności traktowania umów międzynarodowych jako „aktów normatywnych” w rozumieniu art. 79 Konstytucji, Trybunał wyjaśnił m.in., że konsekwencją przyjmowanej przezeń materialnej koncepcji aktu normatywnego jest uznanie, iż: „Przedmiotem skargi konstytucyjnej może być [...] każda regulacja zawierająca w swej treści normy prawne. Tak rozumianego aktu normatywnego nie wolno wyłączać spod kontroli konstytucyjności zwłaszcza wtedy, gdy w grę wchodzi ochrona praw i wolności człowieka i obywatela. Można nawet powiedzieć, że Trybunał Konstytucyjny stosuje w takich sytuacjach swoiste domniemanie normatywności aktów prawnych, których skutki, niekoniecznie prawne, prowadzić mogą do naruszenia sfery praw lub wolności jednostki. W przeciwnym bowiem wypadku, przy ogromnej współcześnie liczbie takich aktów prawnych, wydawanych przez różne organy państwa, a niekiedy także inne podmioty, większość z nich pozo-

¹⁹ Orzecznictwo TK pozostawia jednak pewien margines niejednoznaczności kryteriów oceny normatywności, na co – w odniesieniu do rozporządzeń – wskazuje B. Skwara, *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010, s. 97-114.

²⁰ Por. w szczególności J. Trzcziński [w:], *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, t. 1, komentarz do art. 79, s. 14-15; tak też m.in. J. Barcz, *Konstytucyjne uwarunkowania członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, [w:] *Prawne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2009, s. IX-94-95; por. również systematykę ustawy o TK, zwłaszcza art. 1 ust. 1 oraz art. 42.

²¹ Zob. np. T. Jaroszyński, *Rozporządzenie...*, s. 27-30 oraz M. Masternak-Kubiak, W. Jakimko, *Pozycja...*, s. 360.

²² Ściśle – Protokół nr 4 stanowiący integralną część Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, sporządzony w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r. z późn. zm.

stawałaby poza jakąkolwiek instytucjonalną i skuteczną kontrolą ich konstytucyjności lub legalności. [...] trzeba uznać, że o dopuszczalności objęcia kontrolą umowy międzynarodowej w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną decydować będą a *casu ad casum* indywidualne cechy danej, zakwestionowanej umowy międzynarodowej, w tym przede wszystkim to, czy była ona normatywną podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia o prawach, wolnościach lub obowiązkach skarżącego”.

W cytowanej wypowiedzi Trybunał przesądził dwie kwestie. Po pierwsze, że o przynależności do kategorii „aktów normatywnych” wyróżnionej w art. 79 ust. 1 Konstytucji nie decyduje charakter (krajowy lub nie) organu stanowiącego dany akt. W tym zakresie wspomniane poglądy przedstawicieli doktryny straciły aktualność i to zarówno w odniesieniu do umów międzynarodowych, jak i aktów pochodnego prawa UE. Po drugie, o cesze normatywności danego aktu prawnego przesądza jego treść. W związku z tym warto podkreślić, że specyfika rozporządzeń unijnych (w tym rozporządzenia Rady (WE) nr 44/2001) determinuje również ich normatywny charakter. Zwraca na to uwagę m.in. A. Wróbel, pisząc: „Użyte w art. 249 TWE [obecnie art. 288 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej; wersja skonsolidowana opublikowana w Dz. Urz. UE wydanie polskie 2010/C 83/01 – przyp. M. L.] określenie »ogólne zastosowanie« (niem. *allgemeine Geltung*, ang. *general application*) odpowiada przyjętemu w polskiej doktrynie prawa pojęciu »akt normatywny o charakterze generalnym i abstrakcyjnym«. Potwierdza to orzecznictwo ETS, z którego wynika, że rozporządzenie jest aktem prawnym »stosowalnym w odniesieniu do obiektywnie określonych stanów faktycznych i wywołującym skutki prawne w odniesieniu do ogólnie i abstrakcyjnie określonych grup osób«. Rozporządzenie ma zatem charakter generalny, jeśli chodzi o określone w nim stany faktyczne; natomiast wykazuje cechy norm abstrakcyjnych w odniesieniu do wyznaczonego w nim kręgu adresatów”. W konkluzji cytowany autor stwierdza, że „rozporządzenie wspólnotowe jest przepisem powszechnie obowiązującym w rozumieniu Konstytucji RP”²³.

Inną kwestią, która wymaga zaakcentowania ze względu na swoistość aktów prawa pochodnego UE w porównaniu do umów międzynarodowych, jest to, że rozporządzenia unijne nie są i nie mogą być ogłaszane w polskich dziennikach urzędowych. Wynika to z zasady ich bezpośredniego stosowania oraz – gdy przepisy są jasne i precyzyjne, kompletne i bezwarunkowe²⁴ – bezpośredniej skuteczności. Wejście w życie i stosowanie rozporządzeń

²³ A. Wróbel, *Źródła prawa Wspólnot Europejskich i prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, Kraków 2005, s. 44-46, por. także m.in. K. Piasecki, *Zarys sądowego prawa procesowego Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 43-44.

²⁴ Por. m.in. wyroki ETS z: 24 października 1973 r. w sprawie 9/73, *Schlüter* oraz 11 stycznia 2001 r. w sprawie C-403/98, *Azienda Agricola Monte Arcosu Srl*.

unijnych następuje bez żadnych działań transformujących w prawo krajowe; uzyskują one moc wiążącą w państwach członkowskich po ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej²⁵. Gdy zaś idzie o umowy międzynarodowe, publikacja w Dzienniku Ustaw, jakkolwiek bez znaczenia dla związania Rzeczypospolitej Polskiej w stosunkach z innymi państwami, stanowi warunek ich włączenia do krajowego porządku prawnego (art. 91 ust. 1 Konstytucji). Okoliczność ta nasuwa dylemat (który w przyszłości, w wypadku uznania swej właściwości do kontroli prawa pochodnego UE, będzie musiał rozstrzygnąć Trybunał), jakie skutki wiązać się będą z ewentualnym stwierdzeniem niekonstytucyjności rozporządzenia unijnego. Nie chodzi przy tym o problem dotyczący jawności wyroków Trybunału, bowiem art. 190 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji pozwoli na ogłoszenie stosownego orzeczenia TK w sprawie, w której przedmiotem kontroli będzie akt prawa pochodnego UE, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Istotą sygnalizowanego tu problemu jest określenie obszaru (sfera stanowienia czy stosowania prawa) oraz rodzaju (derogacja niekonstytucyjnego przepisu czy „tylko” zakaz stosowania niekonstytucyjnej normy i nakaz podjęcia działań sanujących przez odpowiednie organy państwowe) skutków orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Okoliczności zawisłej przed TK sprawy o sygn. akt SK 45/09, które skłaniają do przyjęcia, że w skardze konstytucyjnej został wskazany nieadekwatny względem przedmiotu kontroli wzorzec (co znajduje odbicie w formule „nie jest niezgodny” użytej w *petitum* stanowiska Sejmu), powodują, że sygnalizowana kwestia – choć doniosła – nie będzie musiała zostać przesądzona w tym postępowaniu. Konieczność taka, łącząca się – jak można sądzić – z odpowiednim (odzwierciedlającym intencje sędziów) ukształtowaniem sentencji wyroku TK, powstałaby dopiero wówczas, gdyby Trybunał stwierdził niezgodność prawa pochodnego UE z Konstytucją.

4.3.

Dotychczasowe ustalenia pozwalają uznać, że o ewentualnym wyłączeniu spod kontroli Trybunału Konstytucyjnego prawa pochodnego UE decydować będzie odpowiedź na trzecie z postawionych wyżej pytań. Istotne jest zatem stwierdzenie, czy przyjęte w wyniku integracji zobowiązania RP mogą stanowić podstawę ograniczenia kognicji TK.

Z perspektywy unijnej największe znaczenie ma fakt, że przeciwko dopuszczalności objęcia kontrolą aktów prawa pochodnego UE przez krajowe

²⁵ Zob. art. 288 i art. 297 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz wyrok ETS z 10 października 1973 r. w sprawie 34/73, *Fratelli Variola S.p.A.*; por. także art. 91 ust. 3 Konstytucji.

we sądy konstytucyjne stanowczo wypowiada się Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (do czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony – Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich). Swoje stanowisko uzasadnia on powołując się na obowiązywanie zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego. Ważność wspólnotowego aktu prawnego lub jego skutek w krajowym porządku prawnym nie mogą być – zdaniem ETS – kwestionowane ani ze względu na podstawowe prawa sformułowane w konstytucji państwa członkowskiego, ani ze względu na zasady krajowego porządku konstytucyjnego. W przeciwnym razie zagrożone byłyby jednolitość i efektywność prawa wspólnotowego, którego siłę „wykonawczą” różnicowałyby poszczególne państwa członkowskie, co z kolei podważałoby rzeczywistą możliwość realizacji celów integracji i sens istnienia Wspólnoty²⁶.

W aktualnym stanie prawnym zasada pierwszeństwa znalazła dodatkowe potwierdzenie w deklaracji nr 17 do Traktatu z Lizbony, w ramach której przypomniane zostało, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej traktaty i prawo przyjęte przez Unię na podstawie traktatów mają pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich na warunkach ustanowionych przez wspomniane orzecznictwo²⁷.

W praktyce nigdy nie zdarzyło się, by sąd konstytucyjny (bądź inny organ o podobnych funkcjach) któregośkolwiek z państw członkowskich orzekł o niezgodności aktu prawa pochodnego UE z ustawą zasadniczą²⁸. Analiza orzecznictwa tych sądów prowadzi jednak do wniosku, że są wśród nich takie, które w tym zakresie rezerwują sobie – niezależnie od braku ku temu wyraźnych podstaw prawnych – pewne kompetencje, niekiedy nawet podkreślając, że konstytucja zachowuje wyższość nad prawem unijnym

²⁶ Zob. m.in. wyroki ETS z: 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64, *Costa*; 17 grudnia 1970 r. w sprawie 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*; 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77, *Simmenthal* oraz 11 stycznia 2000 r. w sprawie C-285/98, *Kreil*. Obszernie na temat zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego zob. np. T. T. Koncewicz, *Zasada jurysdykcji powierzonej Trybunałowi Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. O jurysdykcyjnych granicach i wyborach w dynamicznej „wspólnocie prawa”*, Warszawa 2009, s. 629-649; zob. także np. K. Wójtowicz, *Konstytucyjne granice pierwszeństwa prawa wspólnotowego w świetle orzecznictwa krajowych sądów konstytucyjnych*, [w:] *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, red. W. Czapliński, Warszawa 2006, s. 1072-1074.

²⁷ Szerzej na ten temat zob. A. Kastelik-Smaza, *Spór o prymat prawa europejskiego po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4, s. 69-71.

²⁸ Zob. m.in.: L. Garlicki, *Kilka uwag o konstytucyjnych aspektach przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, [w:] *Konstytucja – Wybory – Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 68-70; W. Czapliński, *Prawo wspólnotowe a prawo wewnętrzne w praktyce sądów konstytucyjnych państw członkowskich (wybrane zagadnienia)*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 2, s. 19; S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2006, s. I-266 oraz E. Piontek, *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w orzecznictwie państw członkowskich*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 5, s. 23 i 32; por. także K. Wójtowicz, *Konstytucyjne...*, s. 1074-1083.

(wspólnotowym). Warto dodać, że niezależnie od zmian, jakim ulega porządek prawny UE oraz pomimo ewolucji orzecznictwa krajowych sądów konstytucyjnych, obserwacja ta jest aktualna również obecnie, czyli po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. Trzeba jednak zaznaczyć, że zastrzegając sobie pewien obszar właściwości odnośnie do kontroli pochodnego prawa UE, sądy konstytucyjne czynią to w wąskim zakresie, formułując przy tym szereg trudnych do spełnienia w praktyce warunków, których ocena pozostawać będzie skądinąd w ich wyłącznej gestii²⁹. Na tle wspomnianego orzecznictwa można zatem stwierdzić, że weryfikacja konstytucyjności prawa pochodnego UE najczęściej dopuszczalna jest jedynie *via* ustawa implementująca lub ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej przekazującej kompetencje, ewentualnie w trybie skargi konstytucyjnej w drodze kontroli aktu stosowania prawa. Poza odpowiednio wytypowanym przedmiotem zaskarżenia konieczne jest, by kontrolowany akt prawa UE stanowił rezultat wykonywania przez organy UE kompetencji przekazanych w sposób niedający się pogodzić z zachowaniem podstaw suwerenności państwa członkowskiego, w sposób zagrażający istocie państwa prawnego lub materialnemu jądro konstytucji, by akt ten naruszał zasadę mieszczącą się w pojęciu tożsamości konstytucyjnej, a jednocześnie specyficzną dla tej tożsamości na tyle, by nie występowała ona w prawie UE, albo by akt poddany kontroli godził w niezmiennalne zasady konstytucyjne, bądź wreszcie wykroczał poza kompetencje przyznane instytucjom europejskim (*ultra vires*).

Wydaje się, że do grupy sądów konstytucyjnych rezerwujących dla siebie pewien obszar kognicji wobec prawa pochodnego UE można zaliczyć także polski Trybunał Konstytucyjny. Biorąc pod uwagę jego stanowisko, wyrażone w pełnym składzie w wielokrotnie cytowanej już sprawie o sygn. akt K 18/04, a zwłaszcza stwierdzenia, które:

1) wiodły do konkluzji o zachowaniu przez Konstytucję statusu najwyższego prawa w obowiązującym po akcesji porządku normatywnym Rzeczypospolitej;

2) podkreślały niewzruszalność i nieprzekraczalność minimalnego programu konstytucyjnych wolności i praw jednostki, który nie może ulec

²⁹ Zob. P. Czarny, *Opinia prawna z 25 lutego 2011 r. w sprawie dopuszczalności kontroli przez niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny aktów prawa pochodnego Unii Europejskiej* (niepubl.); K. Kubuj, *Opinia prawna z 15 lutego 2011 r. na temat kontroli konstytucyjności prawa wtórnego Wspólnot/Unii Europejskiej na przykładzie Francji* (niepubl.); J. Sułkowski, *Opinia z 8 marca 2011 r. na temat kognicji czeskiego Sądu Konstytucyjnego do badania zgodności z Konstytucją prawa wtórnego Unii Europejskiej* (niepubl.); J. Wawrzyniak, *Opinia w sprawie kognicji Sądu Konstytucyjnego Republiki Włoskiej w zakresie prawa wtórnego UE* (niepubl.), a także przekrojowo: P. Chybalski, *Informacja prawnoporównawcza z 28 lutego 2011 r. w sprawie kognicji sądów konstytucyjnych odnośnie prawa wtórnego Unii Europejskiej* (niepubl.).

obniżeniu ani zakwestionowaniu także na skutek wprowadzenia regulacji wspólnotowych³⁰ oraz

3) wykluczały rozwiązywanie konfliktów pomiędzy prawem polskim i prawem UE (w pewnych wypadkach nieuniknionych, nawet przy zastosowaniu przyjaznej względem prawa europejskiego wykładni) przez: a) uznanie nadrzędności normy wspólnotowej w relacji do normy konstytucyjnej, b) utratę mocy obowiązującej normy konstytucyjnej, czy c) zastąpienie jej normą wspólnotową, a nawet d) ograniczenie zakresu stosowania tej normy do obszaru, który nie został objęty regulacją prawa wspólnotowego, teza o wyłączeniu spod konstytucyjnie determinowanej kognicji TK kategorii prawa pochodnego UE ze względu na zobowiązania wynikające z członkostwa w Unii Europejskiej powinna zostać odrzucona. W przeciwnym razie zakwestionowane byłyby między innymi filary rozumowania TK w sprawie, której przedmiot stanowił Traktat akcesyjny.

Na akceptację zasługuje prezentowany w piśmiennictwie pogląd, że nie istnieje inny sposób pogodzenia jednoznacznej tezy TK, wyrażonej w cytowanej wyżej sprawie o sygn. akt K 18/04, o najwyższej mocy Konstytucji w systemie obowiązującego prawa z zasadą pierwszeństwa prawa unijnego (co stanowiło warunek uznania konstytucyjności Traktatu akcesyjnego), niż przyjęcie, że zasada ta „uwzględnia istnienie granic kompetencji UE, a ostateczną decyzję o tym, czy te granice zostały przekroczone (przy interpretacji bądź stanowieniu prawa wspólnotowego przez instytucje Unii/Wspólnot) pozostawia polskiemu Trybunałowi Konstytucyjnemu”³¹.

Z opinią tą ściśle koresponduje stanowisko zajęte przez pełny skład TK w postanowieniu z 19 grudnia 2006 r. (sygn. akt P 37/05), w którym wprawdzie Trybunał wyraził przekonanie, że: „ETS i TK nie mogą być ustawiane w stosunku do siebie jako sądy konkurujące”, to jednak dobitnie stwierdził, iż jego zadaniem jest strzeżenie Konstytucji, będącej (wedle jej art. 8 ust. 1) najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, w związku z czym „jest zobowiązany do takiego pojmowania swej pozycji, że w sprawach zasadniczych, o wymiarze konstytucyjno-ustrojowym zachowa pozycję »sądu ostatniego słowa«”.

W konsekwencji należy uznać, że za dopuszczalnością kontroli prawa pochodnego UE przez polski Trybunał Konstytucyjny przemawia przypisana mu rola ustrojowa – gwaranta zasady nadrzędności konstytucji w systemie źródeł prawa oraz organu ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostek. Szeroki zakres przedmiotowy kognicji TK jest zatem

³⁰ Podobnie zob. wyrok TK z 27 kwietnia 2005 r., sygn. akt P 1/05.

³¹ K. Wójtowicz, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r. (sygn. akt K 18/04)*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 6, s. 195.

konieczny dla urzeczywistnienia bezpieczeństwa prawnego i spójności systemu prawnego.

Uznając potrzebę odczytywania granic kognicji TK w przedstawił wyżej sposób, należy jednocześnie wyrazić oczekiwanie, że konflikty na linii Konstytucja – prawo pochodne UE, które dotyczyłyby praw podmiotowych jednostki (bo tylko takie wzorce mogą być podstawą kontroli wszczętej skargą konstytucyjną), będą zjawiskiem sporadycznym. Okolicznością redukującą prawdopodobieństwo ich występowania jest podobieństwo standardów ochronnych przewidzianych w polskiej Konstytucji i prawie unijnym, czego szczególnym przejawem i gwarancją jest art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej, zwłaszcza po zmianach wynikających z Traktatu z Lizbony (nie tylko traktuje prawa podstawowe, zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim jako zasady ogólne prawa UE, ale nadto uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych UE). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w pełnym składzie, wartości znajdujące wyraz w Konstytucji i w Traktacie z Lizbony wyznaczają wręcz „tożsamość aksjologiczną Polski i Unii Europejskiej”. W wyroku z 24 listopada 2010 r. (sygn. akt K 32/09) Trybunał stwierdził: „Zawarty w traktacie projekt ustroju gospodarczego, społecznego i politycznego, zakładający poszanowanie godności i wolności jednostki, respektowanie tożsamości narodowej krajów członkowskich, jest w pełni zgodny z podstawowymi wartościami Konstytucji potwierdzonymi w preambule ustawy zasadniczej, do których należy wskazanie kontekstu historii, tradycji i kultury wyznaczającego tożsamość narodową, szanowaną w Unii w myśl artykułu 4 ustęp 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Do wartości tych należy także zaliczenie do najważniejszych celów, którym ma służyć Konstytucja, »troski o byt i przyszłość naszej Ojczyzny«. Celem Unii jest – w myśl artykułu 3 ustęp 1 Traktatu o Unii Europejskiej – wspieranie dobrobytu jej narodów. Preambuła jako cele, którym ma służyć Konstytucja, wymienia »zagwarantowanie na zawsze praw obywatelskich« oraz »zapewnienie rzetelności i sprawności w działaniu instytucji publicznych«, a także troskę o »zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi«. Cele te, a zarazem podstawowe wartości konstytucyjne, w pełni odpowiadają celom Unii określonym w preambule do Traktatu o Unii Europejskiej oraz w artykułach 2, 3 i 6 tego traktatu, a w szczególności przywiązaniu do »zasad wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego« i dążeniu do »umocnienia demokratycznego charakteru i skuteczności działania instytucji« oraz oparciu Unii na fundamencie »wartości poszanowania godności osoby ludzkiej« (artykuł 2), zaliczeniu bezpieczeństwa narodowego do zakresu »wyłącznej odpowiedzialności każdego Państwa

Członkowskiego» (artykuł 3), uznaniu, że prawa podstawowe zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych Państwom Członkowskim »stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa« (artykuł 6 ustęp 3). Traktat o Unii Europejskiej stanowi w artykule 6 ustęp 1, że Unia »uznaje prawa, wolności i zasady« określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, która ma »taką samą moc prawną jak Traktaty«. W myśl artykułu 6 ustęp 2 Traktatu o Unii Europejskiej Unia przystępuje do europejskiej Konwencji”.

W związku z odnotowaną przez Trybunał „pełną tożsamością wartości i celów Unii określonych w Traktacie z Lizbony oraz wartości i celów Rzeczypospolitej określonych w Konstytucji” nie ma podstaw, by prognozować częste konflikty prawa pochodnego UE z Konstytucją. W tym kontekście należy nadto jeszcze raz przypomnieć, że każda skarga konstytucyjna podlega sprawdzeniu, czy w jej wypadku nie zachodzi przesłanka „oczywistej bezzasadności” albo „zbędności orzekania”, o których mowa odpowiednio w art. 49 w związku z art. 36 ust. 3 oraz w art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK. Ten pozostający w rękach sędziów instrument selekcji spraw przekazywanych do merytorycznego rozpoznania stanowi dodatkowe zabezpieczenie przed nadużywaniem instytucji skargi konstytucyjnej dla kwestionowania prawa stanowionego przez organy UE.

Podsumowując przedstawione argumenty oraz biorąc pod uwagę dotychczasowe wypowiedzi Trybunału na temat granic jego kognicji oraz relacji prawa krajowego i prawa Unii Europejskiej, można zająć stanowisko, że rozpatrzenie przez TK skargi konstytucyjnej, której przedmiot stanowi pochodne prawo UE, jest co do zasady dopuszczalne.

5. Kontrola konstytucyjności pochodnego prawa UE w świetle projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP

Jak wspomniano na wstępie, grupa posłów – nie czekając na rozstrzygnięcie przez Trybunał zagadnienia granic swej kognicji w odniesieniu do prawa pochodnego UE w rozpatrywanej już od kilku lat sprawie o sygn. akt SK 45/09 – wniosła dotyczący tej kwestii projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Jego celem jest dodanie do art. 188 ustawy zasadniczej punktu 1a, zakładającego objęcie właściwością TK również orzekania o „zgodności z Konstytucją przepisów prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, jeżeli Rzeczpospolita Polska przekazała jej kompetencje, o których mowa w art. 90 ust. 1”, czyli kompetencje władzy państwowej w niektórych sprawach. Rezultat takiej zmiany mógłby być

dwojaki – w zależności od odrzucenia bądź przyjęcia tezy głoszącej *de constitutione lata* możliwość kontroli prawa pochodnego UE w trybie skargi konstytucyjnej. Albo Trybunałowi powierzona zostałaby zupełnie nowa kompetencja – kontroli konstytucyjności prawa pochodnego UE (przy czym taki kierunek wykładni ostatecznie musiałby prowadzić również do uznania, że w nowym stanie prawnym kontrola aktów omawianego rodzaju przebiegałaby w trybie kontroli tak abstrakcyjnej, jak i konkretnej), albo zmianie uległaby jedynie procedura wszczynania tego rodzaju kontroli, oczywiście w stronę zmniejszenia jej rygorystyki i powierzenia odpowiednich uprawnień – obok wnoszących skargę konstytucyjną – także podmiotom legitymowanym do inicjowania kontroli abstrakcyjnej. Wnioskodawca projektu ustawy o zmianie Konstytucji nie odniósł się jednoznacznie do tej alternatywy. Choć zdaje się on zakładać drugi ze wskazanych wariantów, nie wyjaśnia, dlaczego poprzestanie na utrzymaniu dotychczas istniejących możliwości kwestionowania konstytucyjności prawa pochodnego UE uznaje za niewystarczające³².

Dla ścisłości należy dodać, że omawiany projekt ustawy o zmianie Konstytucji dąży również do uregulowania skutków prawnych orzeczeń wydawanych w ramach analizowanego obszaru aktywności Trybunału. Zgodnie z proponowanym brzmieniem ust. 2 oraz ust. 3a art. 190 Konstytucji, orzeczenie w sprawie przepisów prawa stanowionego przez organizację międzynarodową podlegałoby niezwłocznemu ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. W zakresie, w jakim TK orzekłaby o niekonstytucyjności tych przepisów – lub umowy międzynarodowej (obecnie ta kwestia nie jest bowiem *expressis verbis* rozstrzygnięta przez Konstytucję) – Rada Ministrów niezwłocznie zawiadamiałaby organizację międzynarodową, od której pochodzą takie przepisy (bądź odpowiednio – strony umowy międzynarodowej), o skutkach orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (jakimi miałyby być niestosowanie wobec tych aktów art. 91 Konstytucji) oraz podejmowała działania zmierzające do usunięcia niezgodności.

Przedłożenie poselskie zostało poddane pierwszemu czytaniu w toku 76. posiedzenia Sejmu 21 października 2010 r., po czym skierowane do Komisji

³² W uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie Konstytucji ten wątek w ogóle się nie pojawił, natomiast w toku debaty w komisji nadzwyczajnej przedstawiciel wnioskodawcy (K. Karski) przypomniał sprawę zawisłą w TK i stwierdził: „Istnieją rozbieżności w doktrynie, ale wydaje się, że w przypadku pytania prawnego sądu oraz skargi indywidualnej formuła zawarta w Konstytucji RP daje możliwość uznania za taki akt normatywny także aktu prawa wtórnego UE. W przypadku kontroli następczej wykonywanej na wniosek uprawnionych organów nie istnieje pojęcie aktu normatywnego, a więc nie ma takiej możliwości. Wydaje się, że wszystkie te ścieżki mogą być tutaj zrównane” (Biuletyn z posiedzenia 15 grudnia 2010 r. Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz projektów ustaw z nimi związanych nr 4496/VI, s. 4).

Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz projektów ustaw z nimi związanych. Dzięki temu, że projekt zmiany art. 188 Konstytucji nie został odrzucony już na początku ścieżki legislacyjnej, może stanowić operatywne narzędzie negocjacji przy ucieraniu się kompromisu w trakcie prac nad pozostałymi projektami dotyczącymi zmiany Konstytucji RP, zmierzającymi do utworzenia odrębnego rozdziału w Konstytucji, poświęconego członkostwu Polski w Unii Europejskiej³³. W tym wypadku warto jednak zaznaczyć, że samo nadanie biegu projektowi nie dowodzi braku zastrzeżeń do jego treści. Już w opinii sporządzonej 7 grudnia 2009 r. przez ekspertów Kancelarii Sejmu wskazano, że: „W świetle wynikającej z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości zasady pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej przed prawem krajowym państw członkowskich Unii Europejskiej, w tym przed ich konstytucjami, przedstawiony poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie w jakim upoważnia Trybunał Konstytucyjny do orzekania w sprawie zgodności z Konstytucją RP prawa stanowionego przez instytucje Unii Europejskiej, jest niezgodny z prawem Unii Europejskiej”³⁴. Dalsze rozpatrywanie projektu stało się możliwe dzięki opinii Komisji Ustawodawczej uchwalonej w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu RP na posiedzeniu 5 maja 2010 r., uznającej omawiany projekt za dopuszczalny³⁵. Polityczna decyzja o kontynuowaniu prac nad zmianą art. 188 Konstytucji nie rozwiała jednak towarzyszących jej wątpliwości co do meritum. W tym kontekście na szczególną uwagę zasługują dwie opinie, w których eksperci sformułowali nie tylko ocenę poselskich rozwiązań, ale też własne propozycje w tym zakresie.

Dostrzegając różnice w ocenie projektu ustawy z perspektywy zobowiązań RP z tytułu członkostwa w Unii Europejskiej oraz z perspektywy konstytucyjnej, C. Mik przeprowadził analizę dwutorowo³⁶. Z jednej strony, wobec kontroli zgodności prawa pochodnego UE z ustawą zasadniczą wysuwa zarzut ewentualnego naruszenia zobowiązań traktatowych, w tym obowiązku lojalnej współpracy, zasady pierwszeństwa oraz zasady autonomii proceduralnej. Z drugiej strony, uwzględniając zasadę suwerenności

³³ Chodzi tu o wniesiony przez Prezydenta RP projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy nr 3598/VI kad.) oraz złożony z inicjatywy opozycji poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy nr 3687/VI kad.).

³⁴ *Opinia prawna o zgodności przedstawionego poselskiego projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (przedstawiciel wnioskodawców: Karol Karski) z prawem Unii Europejskiej*, opracowana przez Zespół Prawa Europejskiego i Międzynarodowego BAS.

³⁵ Zob. *Opinia nr 418 Komisji Ustawodawczej w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*.

³⁶ Zob. C. Mik, *Opinia w sprawie projektu zmiany Konstytucji RP w zakresie dotyczącym kompetencji Trybunału Konstytucyjnego*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2011, nr 1, s. 97-110.

Rzeczypospolitej Polskiej i nadrzędności jej Konstytucji oraz poświęcony tym zasadom dorobek orzecznicy TK, podkreśla użyteczność weryfikacji konstytucyjności aktów prawa unijnego w dwóch przypadkach: 1) gdy instytucje UE wydadzą akt, w stosunku do którego sprzeczność z Konstytucją zostanie ustalona po upływie dwumiesięcznego terminu na wniesienie skargi dotyczącej stwierdzenia nieważności aktu; 2) gdy ETS dokona w czasie obowiązywania aktu prawa pochodnego takiej jego wykładni, która sprawi, że okaże się on sprzeczny z Konstytucją. Dlatego opowiadając się przeciwko rozwiązaniom zawartym w projekcie³⁷, C. Mik optuje za reinterpretacją pojęcia „umowy międzynarodowej”, tak aby traktować jako *integrum* nie tylko ją samą, ale także akty ustanowione na jej podstawie (o ile są nią przewidziane i ze skutecznością, jaką w niej i na jej podstawie ustalono). Zdaniem tego autora, uznanie prawa pochodnego UE za źródło prawa w Polsce oraz za dopuszczalny przedmiot kontroli TK opierające się na rozumowaniu *a maiori ad minus* pozwoliłoby odrzucić ewentualny zarzut o nowelizowanie Konstytucji w niedopuszczalny sposób.

W związku z propozycją sformułowaną w projekcie ustawy o zmianie Konstytucji trudność pogodzenia dwóch, częściowo kolidujących ze sobą zasad prawnych, czyli zasady nadrzędności konstytucji krajowej i zasady pierwszeństwa prawa UE, dostrzega również K. Wojtyczek³⁸. W ślad za europejską doktryną zwraca on uwagę na to, że ETS nie ma odpowiedniej przeciwwagi w systemie instytucjonalnym Unii, gdzie brakuje mechanizmów powściągających aktywizm sędziowski tego organu. W tym kontekście stwierdza, że kompetencje sądów konstytucyjnych do kontroli prawa pochodnego UE mają bardzo duże znaczenie dla ich międzynarodowej pozycji i możliwości udziału w europejskim dialogu sądów, w związku z czym opowiada się za utrzymaniem obecnie istniejących w tym zakresie kompetencji polskiego TK, jakie wiąże z procedurą skargi konstytucyjnej, ewentualnie za umożliwieniem ich realizowania także w trybie pytań prawnych. Zdaniem tego autora, przy poszukiwaniu optymalnych rozwiązań konstytucyjnych trzeba mieć na uwadze odmienny wydzźwięk polityczny kontroli abstrakcyjnej i kontroli konkretnej, a także uwzględnić, że wyraźne przyznanie Trybunałowi prawa do oceny konstytucyjności prawa pochodnego

³⁷ Na wypadek przyjęcia rozwiązań zawartych w projekcie, C. Mik postuluje, aby kontrola konstytucyjności aktów prawa pochodnego UE była oparta na zasadzie wyjątkowości. W szczególności wszczęcie takiej kontroli w aspekcie materialnym powinno zasadzać się na zarzucie działania instytucji UE *ultra vires*, zaś w aspekcie proceduralnym – musiałyby być ograniczone (np. do sytuacji, kiedy nie jest już możliwe skorzystanie z drogi traktatowej z uwagi na upływ terminu, lub ze względu na wąski krąg podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku).

³⁸ K. Wojtyczek, *Opinia w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – druk nr 3399 (Kompetencje Trybunału Konstytucyjnego w zakresie prawa pochodnego Unii Europejskiej)* [niepubl.].

organizacji międzynarodowych mogłoby narazić Polskę na negatywną i stanowczą reakcję Komisji Europejskiej i prowadzić do uruchomienia procedury sankcji, przewidzianej w prawie unijnym.

Korzystając z gwarancji nowego rozdziału 3a regulaminu Sejmu, który dedykowany jest postępowaniu z projektami ustaw o zmianie Konstytucji, w dotychczasowych pracach parlamentarnych nad nowelizacją art. 188 Konstytucji udział wzięli także przedstawiciele Trybunału Konstytucyjnego, a ściśle jego Prezes i wiceprezes. Odnosząc się do kwestii „wprowadzenia w Konstytucji nowej podstawy zaskarżania do Trybunału Konstytucyjnego aktów instytucji Unii Europejskiej (prawa wtórnego)” na tle propozycji diskutowanych w podkomisji, przedstawiciele TK stwierdzili, że nie ma potrzeby ustanawiania bezpośrednich podstaw prawnych dla abstrakcyjnej kontroli Trybunału, zwłaszcza, że prowadziłoby to nieuchronnie do konfliktu z ETS, mogłoby bowiem zostać uznane za naruszenie zasady lojalnej współpracy państw członkowskich. W tej części poglądy Prezesa i wiceprezesa TK korespondują ze stanowiskiem przedstawicieli nauki prawa. Wsparcia doktrynalnego nie znajduje natomiast wyrażone przez przedstawicieli TK przekonanie, że analizowana zmiana Konstytucji „stawiałaby [...] pod znakiem zapytania aktualność sformułowanej już dawno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasady konstytucyjnej przychylności integracji europejskiej i prawa międzynarodowego, wywiedzionej z art. 9 Konstytucji”³⁹. Wobec lakoniczności tej wypowiedzi, trudno ustalić jej intencje. Z oczywistych względów nie może być ona jednak potraktowana jako argument przeciwko nowelizacji art. 188 Konstytucji (ani jakiegokolwiek innego przepisu), która może wszak prowadzić do zmiany (w tym ograniczenia lub uchylecia) każdej normy, zasady i wartości konstytucyjnej, a tym bardziej wcześniejszego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego ukształtowanego na ich gruncie.

W czasie posiedzenia 5 stycznia 2011 r. komisja nadzwyczajna zajmująca się projektami ustaw o zmianie Konstytucji podjęła uchwałę o przekazaniu omawianego przedłożenia poselskiego (wraz z pozostałymi, znajdującymi się w jej gestii, choć odrębnie rozpatrywanymi) do dalszych prac w podkomisji. Rezultatem jej działania jest sprawozdanie z 7 lipca 2011 r., w którym podkomisja wniosła o przyjęcie załączonego projektu ustawy. Proponowane w nim regulacje znacznie odbiegają od pierwotnego, bowiem dążą do zmiany kognicji TK w sposób bardziej urozmaicony, zaś gdy idzie o kontrolę prawa pochodnego UE – wstrzeźliwy, a przy tym subtelny. Po pierwsze, zakładają dodanie w art. 188 Konstytucji pkt 6, powierzającego sądowi

³⁹ A. Rzepliński, S. Biernat, *Uwagi do propozycji zgłaszanych w ramach prac Podkomisji w ramach Nadzwyczajnej Komisji Konstytucyjnej do spraw zmian w Konstytucji dotyczących kompetencji Trybunału Konstytucyjnego*, 10 maja 2011 r. [niepubl.].

konstytucyjnemu orzekanie w sprawach „pytania prawnego, o którym mowa w art. 193”. Ta modyfikacja, nawiązująca do wspomnianych wyżej postulatów K. Wojtyczki, pozwalałaby na objęcie kontrolą konstytucyjności wszystkich aktów normatywnych (a nie tylko wyliczonych w pkt 1-3 art. 188 Konstytucji) mogących znaleźć zastosowanie w konkretnych sprawach rozpoznawanych przez sądy⁴⁰, a więc także aktów pochodnego prawa UE. W tym wariantcie ostateczne rozstrzygnięcie tytułowego dylematu w dalszym ciągu byłoby determinowane wykładnią ustawy zasadniczej, a zatem spoczywałoby w rękach sędziów TK. Wykluczona byłaby natomiast projektowana pierwotnie możliwość kwestionowania pochodnego prawa UE w trybie kontroli abstrakcyjnej. Po drugie, swoistą rekompensatą tego ograniczenia inicjatywy poselskiej miałyby być poszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do wszczynania prewencyjnej kontroli konstytucyjności umów międzynarodowych, tj. przyznanie kompetencji do kierowania ich przed ratyfikacją do TK także (obok Prezydenta RP) grupie posłów (115) oraz grupie senatorów (25).

Zważywszy obecny etap prac ustrojowych oraz zbliżający się koniec VI kadencji Sejmu, dalszy los projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wydaje się przesądzony. Wobec braku szans na jego uchwalenie warto jednak zauważyć, że dyskusje i rozważania, które sprowokował, wykazały istnienie dużego potencjału znaczeniowego w obecnym brzmieniu ustawy zasadniczej. Utrzymanie dotychczasowego brzmienia art. 188 Konstytucji powoduje, że o tym, czy i jak potencjał ten zostanie wykorzystany w przyszłości, zdecyduje Trybunał Konstytucyjny.

Zarysowane okoliczności prac nad nowelizacją ustawy zasadniczej skłaniają do kilku refleksji. Po pierwsze, jeśli przepis Konstytucji nie jest jednoznaczny (w tym wypadku art. 188 w związku z art. 79), ale mimo to nie stanowi źródła problemów praktycznych, to jego zmiana – zwłaszcza, gdyby miała prowadzić w kierunku, jaki jest możliwy do osiągnięcia w drodze interpretacji – powinna być poprzedzona ukształtowaniem się treści tego przepisu w praktyce jego stosowania.

Po drugie, podzielając trafność przekonania, że nowelizacja Konstytucji powinna być – z uwagi na potrzebę zapewnienia stabilności podstawom ustrojowym państwa – *ultima ratio*, należy opowiedzieć się przeciwko jej inicjowaniu bez należytego uzasadnienia. Jest przy tym oczywiste, że

⁴⁰ Art. 193 Konstytucji wymaga relewancji pomiędzy rozstrzygnięciem toczącej się sprawy sądowej a odpowiedzią na pytanie prawne. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swym orzecznictwie, że zależność ta stanowi cechę charakterystyczną i konieczną konkretnej kontroli norm prawnych. Nie jest natomiast dopuszczalne inicjowanie za pomocą pytań prawnych kontroli generalno-abstrakcyjnej (tak np. postanowienia TK z: 29 listopada 2001 r., sygn. akt P 8/01; 14 grudnia 2004 r., sygn. akt P 32/02 oraz 19 grudnia 2006 r., sygn. akt P 25/05; zob. także postanowienie TK z 13 grudnia 2000 r., sygn. akt P 9/00 i powołane tam wcześniejsze judykaty).

wymaga ono porównania sensu normatywnego obowiązujących oraz projektowanych przepisów, czyli jego sporządzenie nie jest możliwe bez uprzedniego precyzyjnego zrekonstruowania aktualnego stanu prawnego, a więc sięgnięcia do praktyki, o której wyżej była już mowa.

Po trzecie, podtrzymać należy pytanie o *ratio* udziału przedstawicieli Trybunału Konstytucyjnego w posiedzeniach komisji, która rozpatruje projekt ustawy o zmianie Konstytucji (art. 86d regulaminu Sejmu)⁴¹. Wyjaśnienia w szczególności wymaga, czy wspomniane uczestnictwo służyć ma Trybunałowi, zapewniając mu pełną informację na temat stanu i kierunku prowadzonych w Sejmie prac ustrojowych, czy Sejmowi, tworząc platformę konfrontowania projektowanych regulacji z poglądami przedstawicieli sądu konstytucyjnego. Oczywiście wskazane cele nie wykluczają się wzajemnie i mogą być realizowane równolegle, jednak ustalenie, który z nich jest priorytetowy, umożliwiłoby dalszą charakterystykę tej niemającej wyraźnych konturów proceduralnych partycypacji. Nawet jednak przyjmując, że z udziałem przedstawicieli TK w posiedzeniach komisji łączy się nadanie im pozycji ekspertów *sui generis*, wydaje się, iż formułowane przez nich opinie i oceny powinny koncentrować się na kwestiach interpretacyjnych (np. na rekonstruowaniu normatywnego znaczenia przepisu w projektowanym brzmieniu lub na wskazaniu sposobu oddziaływania nowego przepisu na rozumienie wcześniejszych, pozostawionych w mocy przepisów Konstytucji), abstrahować zaś od decyzji *stricte* politycznych, w których podejmowanie nie powinien być angażowany autorytet Trybunału Konstytucyjnego.

ADMISSIBILITY OF CONTROL OF CONFORMITY OF THE INSTRUMENTS OF THE EU SECONDARY LAW WITH THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF POLAND. ON THE EVE OF THE DECISION OF THE CONSTITUTIONAL TRIBUNAL

S u m m a r y

The lack of express regulations in the 1997 Constitution of the Republic of Poland that would determine its jurisdiction over the instruments of the EU secondary legislation underlies the analysis of admissibility of their control through constitutional complaint. Drawing on the case-law of the Constitutional Tribunal (no resolution to this issues has been provided to date) and the views of the representatives of the doctrine, the author advances arguments for, on the one hand, the recognition of the jurisdiction of the Constitutional Court to assess the EU secondary law, and, on the other, for its prudent and restrained application

⁴¹ Zob. M. Laskowska, *Tryb zmiany konstytucji w Polsce (ze szczególnym uwzględnieniem nowych elementów proceduralnych i praktyki)*, [w:] *Tryb zmiany konstytucji w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, red. K. Kubuj, J. Wawrzyniak, Warszawa 2010, s. 147-148.

in practice. Additionally, the author discusses and reviews the bill proposed by the Sejm of the late term amending the Constitution; the bill intended to entrust the Constitutional Tribunal with the the assessment of conformity of the EU secondary law with the Polish Constitution, both under the concrete and abstract control procedure.

ДОПУСТИМОСТЬ КОНТРОЛЯ СООТВЕТСТВИЯ АКТОВ ПРОИЗВОДНОГО ПРАВА ЕС С КОНСТИТУЦИЕЙ РП. НАКАНУНЕ РЕШЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ТРИБУНАЛА

Резюме

Отсутствие в Конституции РП 1997 года однозначных регулировок, которые предопределили бы когницию Конституционного Трибунала по отношению к актам производного права ЕС, является исходной точкой для анализа допустимости подвергания их контролю в порядке конституционной жалобы. Исходя из судебно-конституционной практики (которая до сих пор не привела к решению этого вопроса), а также мнения представителей доктрины, автор указывает на аргументы, которые с одной стороны признают компетенции Конституционного Трибунала в оценке производного права ЕС, с другой склоняются к умеренному использованию их в практике. В статье также представляется и оценивается рассматриваемый Сеймом прошлого созыва законопроект об изменении Конституции, целью которого было поручение Конституционному Трибуналу исследования соответствия производного права ЕС с польским основным законом не только в порядке конкретного, но и абстрактного контроля.

SZYMON PAWŁOWSKI*

WYROK NIEMIECKIEGO FEDERALNEGO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO Z 30 CZERWCA 2009 R. DOTYCZĄCY ZGODNOŚCI TRAKTATU Z LIZBONY Z USTAWĄ ZASADNICZĄ RFN

1. Zagadnienia wstępne

Problem uczestnictwa Niemiec w Unii Europejskiej był przedmiotem licznych wypowiedzi niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego¹ [dalej także: FTK albo BVerfG²]. Okazję do ponownego ustosunkowania się do tego zagadnienia niemiecki sąd konstytucyjny uzyskał w trakcie procesu ratyfikacyjnego Traktatu z Lizbony³. Przebiegał on w Niemczech w następujący sposób.

Na podstawie art. 59 niemieckiej Ustawy Zasadniczej [*Grundgesetz*; dalej także: GG albo UZ] Prezydent Federacji ratyfikuje umowy międzynarodowe. Jeśli umowa reguluje stosunki polityczne Federacji lub dotyczy spraw będących przedmiotem ustawodawstwa federalnego wymagana jest

* Dr; Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

¹ BVerfGE 125, 260 – Vorratsdatenspeicherung; BVerfGE 118, 79 – Treibhausgas-Emissionsberechtigungen; BVerfGE 102, 147 – Bananenmarktordnung; BVerfGE 89, 155 – Maastricht; BVerfGE 75, 223 – Kloppenburg-Beschluß; BVerfGE 73, 339 – Solange II; BVerfGE 52, 187 – „Vielleicht“-Beschluß; BVerfGE 37, 271 – Solange I; BVerfGE 22, 293 – EWG-Verordnungen; zob. także wypowiedzi dotyczące uczestniczenia Niemiec we wspólnocie międzynarodowej, np. BVerfGE 58, 1 – Eurocontrol I.

² Bundesverfassungsgericht; dosłowne tłumaczenie tego pojęcia powinno brzmieć: Federalny Sąd Konstytucyjny, lecz w polskiej literaturze przyjęło się nazywanie BVerfG Federalnym Trybunałem Konstytucyjnym.

³ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569); w Niemczech Traktat został opublikowany wraz z ustawą wyrażającą zgodę na ratyfikację – *Gesetz vom 8 Oktober 2008 zum Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007* (BGBl 2008 II S. 1038); zob. także Dz.U.U.E.C. z 2007 r. Nr 306, poz. 1; 2008 r., Nr 111, poz. 56; 2009 r. Nr 290, poz. 1; 2010 r. Nr 81, poz. 1

uprzednia zgoda na ratyfikację wyrażona w formie ustawy federalnej. Ponadto zgodnie z art. 23 GG ust. 1 zd. 2 i 3 GG Bundestag [dalej: BT] za zgodą Bundesratu [dalej: BR] uchwała ustawę wyrażającą zgodę na przekazanie praw zwierzchnich (suwerennych) na Unię Europejską [dalej także: UE]. Jeśli następuje nowelizacja podstaw traktatowych Unii Europejskiej, która wiąże się również z koniecznością zmiany Ustawy Zasadniczej, wyrażenie zgody następuje w formie ustawy przyjętej większością wymaganą do zmiany niemieckiej Konstytucji (art. 23 ust. 1 w zw. z art. 79 ust. 2 i 3 GG).

Traktat z Lizbony [dalej także: Traktat lub TL] spełniał powyższe warunki, w związku z czym konieczne było uchwalenie ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację.

Ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację (*Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon*) została uchwalona 24 kwietnia 2008 r. przez Bundestag⁴ i przyjęta 23 maja 2008 r. przez Bundesrat⁵. Prezydent Federacji podpisał ustawę w dniu 8 października 2008 r., a została ona ogłoszona 14 października 2008 r.

W procesie ratyfikacyjnym przyjęto także tzw. ustawy towarzyszące (*Begleitgesetze*), to jest ustawę o zmianie Ustawy Zasadniczej – *Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes* [dalej: *Änderungsgesetz*] oraz ustawę w sprawie rozszerzenia i umocnienia praw Bundestagu i Bundesratu w sprawach Unii Europejskiej – *Das Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union* [dalej: *Ausweitungsgesetz*].

W dniu 23 maja 2008 r. zarówno ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację (*Zustimmungsgesetz*), jak i ustawy towarzyszące zostały zaskarżone do niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Do FTK wniesiono dwa wnioski o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego (tzw. *Organenstreitverfahren*) oraz cztery skargi konstytucyjne o zbadanie konstytucyjności ustawy. Autorem jednego wniosku był jeden parlamentarzysta⁶ (ten sam parlamentarzysta wniósł również jedną ze skarg konstytucyjnych), a drugiego frakcja Bundestagu *Die Linke*. W dniu 30 czerwca 2009 r. FTK rozstrzygnął zawisłą przed nim sprawę zgodności Traktatu z Lizbony z Ustawą Zasadniczą RFN⁷.

⁴ 515 z 574 członków BT głosowało „za”.

⁵ 66 głosów reprezentujących 15 landów zostało oddanych „za”, przy trzech głosach landu Berlin wstrzymujących się. Landem Berlin współrządziło ugrupowanie *Die Linke*, którego frakcja parlamentarna zaskarżyła przedmiotowe ustawy.

⁶ Dr Peter Gauweiler (CSU).

⁷ BVerfGE v. 30. Juni 2009, 2 BvE 2/08, 5.08, 2 BvR 1010/08, 1022/08, 1259/08, 182/09; zob. na www.bundesverfassungsgericht.de; polskie tłumaczenie. na www.rpo.gov.pl; analiza orzeczenia zob. przykładowo J. Barcz, *Wybrane problemy związane z wyrokiem niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 30.06.2009 r. na temat zgodności Traktatu z Lizboną z Ustawą Zasadniczą*

2. Rozstrzygnięcie FTK

Niemiecki sąd konstytucyjny uznał, że zarówno ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację, jak i *Änderungsgesetz* nie naruszają Ustawy Zasadniczej. Stwierdził natomiast niezgodność z konstytucją *Ausweitungsgesetz*. W *petitum* wyroku wskazał, że: „Ustawa o rozszerzeniu i wzmocnieniu praw Bundestagu i Bundesratu w kwestiach dotyczących Unii Europejskiej (Druk Bundestagu 16/8489) narusza artykuł 38 ustęp 1 w związku z artykułem 23 ustęp 1 Ustawy Zasadniczej poprzez to, że prawa uczestnictwa [w poniesieniu odpowiedzialności za kształt integracji] Niemieckiego Bundestagu i Bundesratu nie są w wystarczający sposób ukształtowane zgodnie z powołanymi wymienionymi w C. II. 3.”

Zobowiązał także władze publiczne, do powstrzymania się od ratyfikacji Traktatu, do czasu usunięcia niezgodności z Ustawą Zasadniczą: „Przed wejściem w życie konstytucyjnie wymaganych i ustawowo określonych praw uczestnictwa [Bundestagu i Bundesratu], nie może zostać złożony dokument ratyfikacyjny Republiki Federalnej Niemiec do Traktatu Lizbońskiego, zmieniającego Traktat Unii Europejskiej i Traktat założycielski Wspólnot Europejskich z dnia 13 grudnia 2007 (Federalny Dziennik Ustaw 2008 II strona 1039)”.

3.

Uzasadnienie wyroku składa się z pięciu części. FTK najpierw omówił przedmiot kontroli (podstawowe postanowienia Traktatu z Lizbony) oraz jego kontekst normatywny (m.in. historię integracji europejskiej). Przedstawił zarzuty skarżących, stanowiska uczestników postępowania (Bundestagu, Bundesratu, rządu federalnego, landu Badenii-Witembergii), a także przebieg rozprawy przed FTK (lit. A, Nrb 1-166). Następnie zbadał dopuszczalność (przesłanki formalne) skarg konstytucyjnych i wniosków (lit. B, Nrb. 167-206). Analiza zgodności zaskarżonych ustaw z Ustawą Zasadniczą

RFN, „Europejski Przegląd Sądowy” 2009, nr 9, s. 13; P. Bala, „Tożsamość konstytucyjna” a Traktat z Lizbony. Tezy wyroku Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 30 czerwca 2009 r., „Ius Novum” 2010, nr 2, s. 7 i nn.; Ch. Schönberger, *Lisbon In Karlsruhe: Maastricht’s Epigones At Sea*; F. Schorkopf, *The European Union as an association of Sovereign States: Karlsruhe’s Ruling on the Treaty of Lisbon*; D. Halberstam, Ch. Möllers, *The German Constitutional Court says “Ja zu Deutschland”*; Ch. Tomuschat, *The Ruling of the German Constitutional Court on the Treaty of Lisbon*; A. Grosser, *The Federal Constitutional Court’s Lisbon Case: Germany “Sonderweg”: An Outsider’s Perspective*; Ch. Wohlfahrt, *The Lisbon Case: A Critical Summary*, „German Law Journal” 2009, nr 8, s. 1201 i nn.; zob. także P. Czarny, *Opinia prawna w sprawie dopuszczalności kontroli przez niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny aktów prawa pochodnego Unii Europejskiej*, www.sejm.gov.pl

została przeprowadzona w dwóch etapach. W pierwszej kolejności FTK omówił ogólne warunki uczestnictwa RFN w UE (lit. C I Nrb. 207 – 272), aby następnie przedstawić warunki konstytucyjności badanych ustaw, a w istocie warunki obowiązywania Traktatu w niemieckim porządku prawnym (lit. C II Nrb. 273-419). Wyrok kończy rozstrzygnięcie dotyczące kosztów (lit. D, Nrb. 420) oraz przedstawienie wyniku głosowania nad wyrokiem (lit. E, Nrb. 421).

4. Przedmiot kontroli i kontekst normatywny⁸

Przedmiotem kontroli formalnie była *Zustimmungsgesetz*⁹, lecz materialnie FTK zbadał treść normatywną Traktatu z Lizbony [dalej: TL]. Jako przedmiot badania wskazano również *Begleitgesetze*, pomimo że *Änderungsgesetz* nie weszła jeszcze w życie¹⁰, a *Ausweitungsgesetz* nie została nawet podpisana i ogłoszona. FTK podkreślał, że TL nie zastępuje „dawnych” traktatów, jak Traktat Konstytucyjny, lecz został przyjęty w zgodzie z procedurą zmiany przewidzianą w art. 48 TUE – jest zatem „tylko” traktatem zmieniającym, choć ze względu na jego merytoryczną treść, zbliżoną do treści Traktatu Konstytucyjnego, jest traktatem fundamentalnym (podstawowym), o randze podobnej do Traktatu z Maastricht¹¹.

Omawiając kontekst normatywny Traktatu FTK przedstawił historię integracji europejskiej, nie ograniczając się tylko do historii Wspólnot Europejskich. Rozpoczął swój wywód od przypomnienia nieudanej próby stworzenia Stanów Zjednoczonych Europy podczas Kongresu w Hadze w 1948 r. Wysunięto wówczas propozycję uchwalenia konstytucji składającej się z 18 artykułów, wzorowanej na konstytucji szwajcarskiej. „Zimna wojna”, nacisk Stanów Zjednoczonych i związana z zagrożeniem wojny z ZSRR próba remilitaryzacji Niemiec doprowadziły do ukształtowania projektu Europejskiej Wspólnoty Obronnej oraz Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. FTK przypomina, że tylko ten drugi projekt został zrealizowany,¹² natomiast unii politycznej nie powołano. Kolejnym krokiem integracji było podpisanie

⁸ Wyrok FTK dot. Traktatu z Lizbony Nrb. 1-98; w przypadku podania wyłącznie Nrb. chodzi o Nrb. tego wyroku.

⁹ Bundesgesetzblatt II z 14 października 2008 r., s. 1038.

¹⁰ Ustawa o zmianie konstytucji została ogłoszona w Bundesgesetzblatt I z dnia 16 października 2008 r. (s. 1926) i zgodnie z jej art. 2 miała wejść w życie wraz z Traktatem z Lizbony na terytorium Niemiec; zob. także Nrb 80; inaczej P. Bała, „Tożsamość konstytucyjna” a Traktat z Lizbony..., s. 11.

¹¹ Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30.

¹² Zob. Traktat Paryski z 1951 r.

Traktatu Rzymskiego z 1957 r. Po fiasku projektu stworzenia unii politycznej, konieczne było pogłębienie integracji gospodarczej, aby ta z kolei wymusiła integrację polityczną. FTK omówił poszczególne traktaty tworzące Wspólnotę: Jednolity Akt Europejski, Traktat z Maastricht, Amsterdamski, z Nicei, Konstytucję dla Europy. Następnie przedstawił podstawowe postanowienia Traktatu z Lizbony.

FTK stwierdził, że na podstawie postanowień TL następuje dekonstytucjonalizacja prawa pierwotnego UE. Zrezygnowano z użycia pojęć znanych prawa państwowemu, takich jak konstytucja, ustawa, minister. TL zlikwidował także konstrukcję filarową UE oraz nadał jej podmiotowość prawną. Ochrona praw podstawowych oparta została na dwóch podstawach – Karcie Praw Podstawowych, która uzyskała moc prawną równą prawu pierwotnemu UE oraz niepisanych unijnych prawach podstawowych, które jako zasady ogólne prawa stanowią część prawa UE (art. 6 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej w brzmieniu nadanym przez TL; dalej: TUE). Ponadto, Traktat wprowadził do TUE Tytuł II, który zawiera „Postanowienia o zasadach demokratycznych”. Zgodnie z tymi regulacjami podstawą funkcjonowania Unii jest demokracja przedstawicielska. Zasada demokracji przedstawicielskiej opiera się na dwóch źródłach legitymacji demokratycznej – na Parlamencie Europejskim, jako „bezpośrednim” organie przedstawicielskim obywateli UE oraz na Radzie Europejskiej, w których zasiadają szefowie państw lub rządów lub Radzie składającej się z przedstawicieli rządów; odpowiadają oni demokratycznie przed parlamentami narodowymi albo przed swoimi obywatelami (art. 10 ust. 2 TUE).

Parlamenty narodowe „aktywnie przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania Unii” (art. 12 TUE). Aby zapewnić im możliwość wpływania na funkcjonowanie UE, twórcy Traktatu wprowadzili tzw. system wczesnego ostrzegania. Zgodnie z Protokołem w sprawie roli parlamentów narodowych, projekty aktów prawodawczych UE muszą zostać przekazane parlamentom narodowym na osiem tygodni przed datą wpisania ich do wstępnego porządku obrad Rady (art. 4 Protokołu). Natomiast postanowienia Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności upoważniają parlamenty narodowe lub ich izby do przedłożenia uzasadnionej opinii w okresie ośmiu tygodni od daty przekazania, że dany projekt nie jest zgodny z zasadą pomocniczości. Jeżeli liczba opinii osiągnie określony próg (1/3 ogólnej liczby głosów przekazanych parlamentom narodowym) projekt zostaje poddany ponownej analizie. Ponadto, parlamenty narodowe lub izby tych parlamentów mogą za pośrednictwem swoich rządów wnieść powództwo o stwierdzenie nieważności aktu prawnego zgodnie z art. 263 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [dalej: TfUE], jeżeli jakiś akt prawodawczy uważa za niezgodny z zasadą pomocniczości (art. 8 Protokołu w sprawie pomocniczości). Parlamenty narodowe

są także zaangażowane w kontrolę polityczną Europolu i Eurojustu. Posiadają również prawo weta w stosunku do zmian prawa pierwotnego w tzw. ogólnej procedurze kładki (art. 48 ust. 7 TUE) oraz procedurze kładki w mających skutki transgraniczne sprawach prawa rodzinnego (art. 81 ust. 3 TfUE).

Traktat wzmacnia pozycję Parlamentu Europejskiego [dalej także: PE]; stanowczy udział parlamentu w procedurze prawotwórczej stał się regułą (tzw. zwykła procedura; dawniej współdecydowania). Nastąpiła zmiana redakcji regulacji normującej wybór PE. Członkowie Parlamentu Europejskiego nie będą już wybierani przez narody państw Członkowskich, lecz przez obywateli UE, a jej procedurę wyborczą oraz status parlamentarzystów po raz pierwszy ma określić akt prawa wtórnego UE, przy poszanowaniu zasad określonych w Traktacie (751 członków, reprezentacja degresywnie proporcjonalna, minimalny próg – 6 członków z jednego państwa członkowskiego; maksymalny – 96). TL jako zasadę głosowania w Radzie przyjął podejmowanie decyzji większością kwalifikowaną (55% państw i 65% ludności), a nie jednomyślność (FTK wskazuje jednakże na istnienie mechanizmu z Ioaniiny, jako instytucji ograniczającej zasadę przyjmowania decyzji większością). Omawia także pozycję prawną Komisji i Trybunału Sprawiedliwości UE.

FTK zwrócił szczególną uwagę na to, że Traktat przewiduje zróżnicowane procedury nowelizacji traktatów. Podstawową formą zmiany jest procedura zwykła (art. 48 ust. 2 do ust. 5 TUE). Zgodnie z nią, treść zmian jest nieograniczona materialnie, a więc mogą one także polegać na rozszerzeniu lub zawężeniu kompetencji UE. Nowela traktatów jest opracowywana na konferencji międzyrządowej lub konwencie, a do jej wejścia w życie konieczna jest ratyfikacja. Procedura uproszczona (art. 48 ust. 6 TUE) polega na tym, iż zmiany dotyczyć mogą wyłącznie części III TfUE (wewnętrznych polityk i działań UE), a przyjmowane są jednomyślnie na posiedzeniu Rady Europejskiej w drodze decyzji, która wchodzi w życie dopiero po jej zatwierdzeniu przez państwa członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. Ponadto, trzecią procedurą zmiany traktatów jest tzw. (ogólna) procedura kładki (art. 48 ust. 7 TUE; *das allgemeine Brückenverfahren*). Zgodnie z nią, Rada Europejska może przyjąć decyzję upoważniającą Radę UE do stanowienia większością kwalifikowaną zamiast jednomyślności, albo przyjęcia aktu prawnego w zwykłej procedurze, zamiast procedury szczególnej w określonej dziedzinie lub przypadku. Nie jest to dopuszczalne w stosunku do decyzji mających wpływ na zagadnienia wojskowe lub obrony. Parlamenti narodowe mają prawo odrzucić taką zmianę (muszą wówczas wyrazić sprzeciw wobec zmiany). Ogólną procedurę kładki uzupełniają postanowienia wprowadzające tzw. szczególną procedurę kładki (*das spezielle Brückenverfahren*). Polega ona

także na przejściu z reżimu jednomyślnego podejmowania decyzji w Radzie na głosowanie większością albo przyjęciu, zamiast szczególnej, zwykłej procedury prawodawczej w sytuacji podjęcia uchwały (decyzji prawodawczej): w sprawie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w innych przypadkach niż wskazane w art. 31 ust. 2 TUE (art. 31 ust. 3 TUE); w zakresie prawa rodzinnego posiadającego skutki transgraniczne (art. 81 ust. 3 TfUE); w określonych obszarach prawa pracy/polityki społecznej (art. 153 ust. 2 TfUE); podjęcia działania w zakresie polityki dotyczącej środowiska naturalnego (art. 192 ust. 2 TfUE); ustalenie wieloletnich ram finansowych (art. 312 ust. 2 TfUE); podejmowania decyzji w ramach wzmocnionej współpracy (art. 333 ust. 1 i ust. 2 TfUE). Tylko w stosunku do aktów prawodawczych dotyczących prawa rodzinnego mającego skutki transgraniczne TL przyznał parlamentom narodowym skuteczne prawo odmowy akceptacji zmiany (prawo wyrażenia sprzeciwu) odpowiadające art. 48 ust. 7 TUE (art. 81 ust. 3 TfUE).

FTK zauważa, iż Traktat przewiduje także prawo do wystąpienia z UE. TL doprecyzował kompetencje UE, dzieląc je na wyłączne, dzielone oraz kompetencje wspierania, koordynowania lub uzupełniania działań Państw Członkowskich, lecz je niezastępujące. FTK zwrócił uwagę, że kompetencje UE nadal opierają się na zasadzie kompetencji przyznanych (powierzonych), a sama UE akceptuje także zasadę pomocniczości i proporcjonalności, równość państw członkowskich, szanuje tożsamość narodową „nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi” (art. 4 TUE). UE szanuje zatem podstawowe funkcje państwa.

Niemiecki sąd konstytucyjny wskazał, że TL rozszerza kompetencje UE, gdyż likwiduje tzw. filary, tym samym dotychczasowy obszar współpracy międzyrządowej staje się częścią uwspólnotowionych polityk UE (*supranationalisiert Sachbereich*). Klauzula elastyczności (efektywności; art. 352 TfUE) została rozszerzona na wszystkie polityki UE i nie jest już związana tylko ze wspólną polityką handlową. Pozwala ona podejmować akty, które są konieczne ze względu na realizację celu wskazanego w Traktacie, chociażby nie przewidywał on wprost możliwości wydania takiego aktu.

FTK omówił także niektóre rozbudowane przez Traktat polityki UE. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, która do tej pory stanowiła „drugi filar” UE została uregulowana przez Tytuł V TUE. Zgodnie z jego postanowieniami w tym obszarze obowiązują szczególne postanowienia i procedury, które „nie będą miały wpływu na obowiązującą podstawę prawną, odpowiedzialność, ani uprawnienia każdego Państwa Członkowskiego w zakresie kształtowania i prowadzenia własnej polityki zagranicznej [...]” (Deklaracja nr 14 w sprawie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa). Uchwały Rady Europejskiej i Rady w tym zakresie podejmowane są, co do zasady, jednomyślnie (art. 31 ust. 1 TUE). Jednakże Rada Europejska

może jednomyślnie, korzystając ze specjalnej procedury kładki, przyjąć, że Rada rozstrzygać będzie większością kwalifikowaną także w sprawach innych, niż wskazanych wyraźnie w Traktacie (art. 31 ust. 2 TUE), poza sprawami dotyczącymi wojskowości i obronności (art. 31 ust. 3 i 4 TUE).

Integralną część wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa stanowi wspólna polityka bezpieczeństwa i obronności (art. 42 – art. 46 TUE). Rada może podejmować uchwały w sprawie misji, „[...] przy prowadzeniu których Unia może użyć środków cywilnych i wojskowych” (art. 43 ust. 2 TUE). Ponadto, TL wprowadza kolektywny obowiązek wspierania. W przypadku ataku zbrojnego na terytorium jednego z państw członkowskich „[...] pozostałe Państwa Członkowskie mają w stosunku do niego obowiązek udzielenia pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnych im środków, zgodnie z artykułem 51 Karty Narodów Zjednoczonych” (art. 42 ust. 7 TUE). Uregulowanie to nie narusza szczególnego charakteru polityki bezpieczeństwa i obronnej niektórych państw członkowskich (art. 42 ust. 7 TUE).

Umieszczona wcześniej w „trzecim filarze” współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych została na mocy Traktatu uregulowana w TfUE. Traktat rozszerza kompetencje w tym zakresie. W ramach współpracy wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych Traktat upoważnia UE do wydania w formie dyrektyw „przepisów minimalnych” dotyczących postępowania karnego w zakresie niezbędnym dla ułatwienia wzajemnego uznawania wyroków i orzeczeń sądowych, jak również współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych o wymiarze transgranicznym (art. 82 ust. 2 TfUE). Przepisy te mogą dotyczyć dopuszczania dowodów „na bazie wzajemności”, praw jednostek w postępowaniu karnym, praw ofiar czynów karnych oraz innych szczególnych aspektów postępowania karnego, określonych uprzednio przez Radę w drodze decyzji. Przyjmując taką decyzję, Rada stanowi jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego (art. 82 ust. 2 TfUE). Traktat rozszerza także istniejące kompetencje materialne Unii Europejskiej w zakresie zbliżenia przepisów prawa karnego materialnego (por. art. 31 ust. 1 lit. e TUE). Unia Europejska zostaje upoważniona do ustalania w drodze dyrektyw „norm minimalnych odnoszących się do określania przestępstw oraz kar w dziedzinach szczególnie poważnej przestępczości transgranicznej, wynikających z rodzaju lub skutków tych przestępstw lub ze szczególnej potrzeby wspólnego ich zwalczania” (art. 83 ust. 1 TfUE). Obszary tej przestępczości szczególnego rodzaju to: terroryzm, handel ludźmi, seksualne wykorzystywanie kobiet i dzieci, nielegalny handel narkotykami, nielegalny handel bronią, pranie „brudnych” pieniędzy, korupcja, fałszowanie pieniędzy i przestępczość komputerowa, a także przestępczość zorganizowana. Wymieniona w tym przepisie lista obszarów „szczególnie poważnej przestępczości transgranicznej” nie ma charakteru zamkniętego. W zależności „od rozwoju przestępczości” może zostać poszerzona jednogłośnie uchwałą

Rady za zgodą Parlamentu Europejskiego (art. 83 ust. 1 TfUE). Ponadto, Traktat zezwala na sporządzanie aneksów do wszystkich obszarów, na których „doszło do działań harmonizujących“, jeżeli „zbliżenie przepisów karnych Państw Członkowskich okaże się na tych obszarach nieodzowne dla skutecznej realizacji polityki Unii” (art. 83 ust. 2 zd. 1 TfUE).

Traktat Lizboński określa zadania i kompetencje Eurojust – posiadającej osobowość prawną agencji UE, której zadaniem jest koordynowanie działań narodowych prokuratur w przypadku poważnej, transgranicznej przestępczości. Zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, Eurojust może zostać upoważniony do wszczynania i koordynacji czynności dochodzeniowo-śledczych w zakresie prawa karnego (art. 85 TfUE), chociaż formalne czynności procesowe nadal mają pozostać w kompetencji krajowych organów ścigania. Na podstawie jednomyślnej uchwały Rady, po uzyskaniu zgody PE, na bazie Eurojustu można utworzyć Prokuraturę Europejską, w celu zwalczania przestępstw przeciwko interesom finansowym UE (art. 86 TfUE). Tak powstała Prokuratura Traktat upoważnia do prowadzenia dochodzeń, ścigania karnego wraz z wnoszeniem aktu oskarżenia (stawiania przed sądem) sprawców ww. przestępstw.

Traktat reguluje również funkcje Europolu – europejskiego organu policyjnego. Przy zastosowaniu zwykłej procedury prawodawczej, w ramach współpracy policyjnej Europolowi mogą zostać zlecone nie tylko zadania związane z pozyskiwaniem, zapisywaniem i przetwarzaniem, analizowaniem i wymianą informacji, lecz również kompetencje w zakresie koordynowania, organizowania i prowadzenia dochodzeń i działań operacyjnych realizowanych wspólnie z właściwymi organami państw członkowskich lub w ramach wspólnych zespołów dochodzeniowych (art. 88 ust. 2 TfUE). Takie czynności operacyjne może podejmować Europol jedynie w powiązaniu i w porozumieniu z organami państwa członkowskiego lub państw członkowskich, na których terytorium miałyby one miejsce (art. 88 ust. 3 zd. 1 TfUE). Środki przymusu mogą stosować wyłącznie właściwe organy krajowe (art. 88 ust. 3 zd. 2 TfUE).

FTK zwrócił uwagę na proceduralne aspekty realizacji kompetencji w obszarze współpracy wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych oraz współpracy policyjnej. Do wysuwania inicjatyw prawodawczych upoważniona jest Komisja lub jedna czwarta państw członkowskich (art. 76 TfUE). Ponadto, podczas realizacji poszczególnych kompetencji Unii Europejskiej możliwe jest zastosowanie tzw. mechanizmu hamulca awaryjnego (*Notbremse-Mechanismus*)¹³. Zgodnie z nim, członek Rady, który jest zdania, że projekt dyrektywy w sprawie zbliżenia prawnego w zakresie prawa karnego

¹³ Zob. art. 82 ust. 3, art. 83 ust. 3, art. 86 ust. 1, art. 87 ust. 3 TfUE; por. też dotychczasowy art. 23 ust. 2 TUE.

i postępowania karnego dotyka „fundamentalnych aspektów jego prawa karnego” może wnioskować, by sprawą zajęła się Rada Europejska (art. 82 ust. 3 podust. 1, art. 83 ust. 3 podust. 1 TfUE). Procedura prawodawcza ulega zawieszeniu na okres nie dłuższy niż 4 miesiące. W przypadku uzyskania porozumienia w ramach Rady Europejskiej, odsyła ona projekt Radzie. Jeżeli nie doszło do zawarcia kompromisu, wówczas możliwe jest ustanowienie wzmocnionej współpracy, przy czym warunki jej ustanowienia zostały w tym przypadku złagodzone (jeżeli co najmniej dziewięć państw członkowskich chce oprzeć zintensyfikowaną współpracę na tym projekcie, wówczas, po powiadomieniu Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji uznaje się, że upoważnienie do jej podjęcia zostało wydane – art. 20 ust. 2 TUE; art. 329 TfUE). Mechanizm „hamulca awaryjnego” może zostać zastosowany także wobec projektu aktu normatywnego o utworzeniu Prokuratury Europejskiej lub zarządzenia w sprawie środków dotyczących operacyjnej współpracy pomiędzy krajowymi organami policji, cła i innych organów ścigania karnego (art. 86 ust. 1; art. 87 ust. 3 TfUE).

5.

Przedmiotem kontroli była także ustawa zmieniająca Ustawę Zasadniczą – *Änderungsgesetz* (art. 23; 45 i 93). Nowela konstytucyjna regulowała możliwość wystąpienia przez BT lub BR (za pośrednictwem rządu) ze skargą do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w przypadku naruszenia zasady pomocniczości. Ocenie FTK podlegała również ustawa rozszerzająca (*Ausweitungsgesetz*), która określała wewnętrzpaństwowe procedury realizacji praw parlamentu przyznanych na mocy Traktatu Lizbońskiego, to jest prawo do zgłaszania opinii (podniesienie zarzutu naruszenia zasady pomocniczości); prawo do wnoszenia za pośrednictwem rządu skargi o stwierdzenie nieważności aktu z powodu naruszenia zasady pomocniczości („skarga w sprawie pomocniczości”); prawo do odrzucania projektu aktu prawodawczego Unii Europejskiej zgodnie z ogólną procedurą kładki (art. 48 ust. 7 podust. 3 TUE) oraz szczególną procedurę kładki w sprawach prawa rodzinnego (art. 81 ust. 3 TfUE). Zgodnie z nią, jeśli parlament zamierzał skorzystać ze swojego uprawnienia do wyrażenia sprzeciwu (odrzucenia aktu), odpowiednia izba podejmowała stosowną uchwałę. W przypadku sporu o właściwość, lub gdy obie izby byłyby właściwe, konieczny miał być konsensus co do rozstrzygnięcia. Jeśli jedna izba podejmęby uchwałę o odrzuceniu aktu UE, to druga izba mogłaby skutecznie sprzeciwić się przyjęciu decyzji o odrzuceniu aktu UE. Ustawa przewidywała także możliwość upoważnienia Komisji ds. UE do wykonywania uprawnień BT.

6. Zarzuty skarżących (skargi konstytucyjne)¹⁴

Skarżący podnieśli zarzut naruszenia przez przedmiot kontroli prawa do uczestniczenia w wyborach, wynikające z art. 38 GG. Po pierwsze, stwierdzenie powyższego naruszenia miałyby być równocześnie równoznaczne z ustaleniem niezgodności Traktatu z wyartykułowaną w art. 20 ust. 1 GG zasadą demokracji. Skarżący wskazywali, że na skutek przyjęcia TL nastąpi „wydrażenie” Bundestagu z jego kompetencji. Unia Europejska nie stanowić będzie bowiem sektorowej wspólnoty gospodarczej, lecz zgodnie z Traktatem, przejmie zadania we wszystkich obszarach o znaczeniu politycznym. Po drugie, naruszenie wzorca kontroli następuje ze względu na deficyt demokratycznej legitymacji organów UE. Ze względu na to, że zasadą stało się podejmowanie decyzji przez Radę UE większością głosów, łańcuch legitymacji zostaje przerwany. Natomiast członkowie Parlamentu Europejskiego nie są wybierani zgodnie z zasadą materialnej równości głosów. Ponadto, Traktat stworzył nowy podmiot suwerenności: naród unijny. Istotne jest również, że zmiana traktów jest możliwa bez zgody BT. Kolejnym zarzutem związanym z naruszeniem prawa wyborczego, a podniesionym przez skarżących, jest zarzut utraty państwowości przez Niemcy. UE wykonuje bowiem władzę publiczną (*Staatsgewalt*), posiada własne terytorium (*Staatsgebiet*) oraz naród (*Staatsvolk*). Wraz z wejściem w życie TL Unia Europejska uzyska osobowość prawną oraz kompetencje w obszarach regulacji dotychczas zarezerwowanych tylko dla państw – prawa karnego i wojskowości, prawo UE posiada nieograniczone pierwszeństwo stosowania przed prawem krajowym, w tym także przed niemiecką Ustawą Zasadniczą, które wyłącza możliwość kontroli prawa sprawowanej przez FTK. UE otrzymała również kompetencję do kreowania kompetencji, tzw. *Kompetenz-Kompetenz* (art. 48 ust. 6 i 7 TUE; art. 311 i 352 TfUE).

Skarżący wskazali, że w razie ratyfikacji TL dojdzie do naruszenia podstawowych zasad ustroju państwa (art. 20 GG), to jest: państwa prawa (kontrola praw podstawowych jest bowiem niewystarczająca); państwa socjalnego (UE opiera się na „otwartej gospodarce rynkowej” i nie uwzględnia w stopniu wystarczającym nakazu kształtowania państwa socjalnego, a równocześnie Bundestag traci prawo do kształtowania polityki socjalnej); podziału władz (w ramach instytucji UE następuje przemieszanie funkcji władzy wykonawczej i ustawodawczej).

Ponadto, TL jest niezgodny z prawem podmiotowym wynikającym z art. 20 ust. 4 UZ – prawem do oporu.

¹⁴ Nrb. 99-129.

Skarżący wskazali, że dochodzi także do naruszenia wielu wymienionych w UZ praw podstawowych, w tym godności człowieka (art. 1 ust. 1; art. 2 ust. 1-4; art. 5 ust. 1 i ust. 3; art. 8bis; art. 14; 16; 19 ust. 4; 101; 103; 104 GG), poprzez to, że Karta Praw Podstawowych staje się prawnie wiążąca, a godność człowieka została w tym dokumencie zrównana z innymi prawami i jest możliwe jej ograniczenie, również ze względu na podstawowe swobody gospodarcze.

7. Zarzuty skarżących (wnioski inicjujące spór kompetencyjny)¹⁵

Podmioty inicjujące postępowanie przed BVerfG w trybie *Organenstreitverfahren* (1 parlamentarzysta oraz frakcja parlamentarna) w swoich pismach stawiały tezę o niezgodności TL z podstawowymi zasadami ustrojowymi, w tym zasadą demokracji (art. 20 GG). Ponadto, frakcja parlamentarna *Die Linke* podniosła, iż wraz z wejściem w życie TL Bundestag utraci prawo do decydowania o użyciu sił zbrojnych; naruszona zostanie tym samym wynikająca z art. 20 GG zasada *Parlamentsherr* (siły zbrojne znajdują się pod kontrolą parlamentu).

8. Analiza formalnoprawna. Dopuszczalność rozpoznania skarg i wniosków¹⁶

Trybunał Konstytucyjny rozpoczął badanie pism skarżących od analizy dopuszczalności kontroli. Stwierdził, że prawo do wniesienia skargi konstytucyjnej posiada każdy, także parlamentarzyści (jedna ze skarg pochodziła od członka BT). Została zatem spełniona przesłanka podmiotowa skarg. Następnie ocenił, czy prawidłowo został wyznaczony przedmiot kontroli; zaskarżone zostały bowiem ustawa, która jeszcze nie weszła w życie oraz ustawa, która nie została jeszcze podpisana i ogłoszona. BVerfG stwierdził jednakże, że zakwestionowane ustawy – akty władzy państwowej, który może naruszać prawa podstawowe jednostki – stanowią procesową jedność, a zatem, w drodze wyjątku, mogą zostać zbadane, choć nie weszły jeszcze w życie. Trybunał wskazał natomiast, że częściowo nieprawidłowo zostały określone wzorce kontroli. Niedopuszczalne jest bowiem badanie zgodności ustawy z wynikającym z art. 20 ust. 4 GG prawem do oporu, nie jest ono

¹⁵ Nrb. 130-136.

¹⁶ Nrb. 167-206.

prawem zaskarżalnym w formie skargi konstytucyjnej. Jeśli możliwe jest bowiem złożenie skargi, to oznacza, że sytuacja konieczności powołania się na prawo oporu nie wystąpiła. Również powołanie się na naruszenie innych praw podstawowych, a zwłaszcza prawa do godności, nie jest zasadne. Zarzut naruszenia wyrażonego w art. 1 GG prawa człowieka do poszanowania jego godności (*Menschenwürde*) nie został wystarczająco uzasadniony. Trzeba rozróżnić narodową i ponadnarodową płaszczyznę praw podstawowych. Chociaż na poziomie ponadnarodowym (płaszczyźnie KPP) brakuje regulacji ustanawiającej jej nienaruszalność (nie jest ono objęte tzw. klauzulą wieczności), to nie można twierdzić, iż taki brak automatycznie oznacza zmniejszenie zakresu ochrony praw podstawowych poniżej standardu narodowego; takie obniżenie ochrony nie wynika z samej treści Karty, a także z dotychczasowej linii orzeczniczej ETS. Skarżący poprzestali na ogólnym stwierdzeniu dopuszczalności ograniczenia prawa; nie przeprowadzili jednakże dowodu, iż obniżenie rzeczywiście nastąpiło. Gdyby jednak taki stan zaistniał, to ograniczenie prawa do godności lub innych praw pozostanie bez wpływu na prawa podstawowe wynikające z konstytucji Niemiec. Teza skarżących, iż przyjęcie Karty miałyby zwolnić niemieckie organy z obowiązku przestrzegania praw podstawowych z GG jest nieuzasadniona. Prawa podstawowe z GG wiążą organy państwa niemieckiego, przede wszystkim sądy, niezależnie od zakresu praw wynikających z Karty. Jedynym zagadnieniem, które może zostać rozstrzygnięte w przyszłych postępowaniach, jest, czy, a jeśli tak to w jakim zakresie, może zostać zaskarżona zmiana prawa pierwotnego polegająca na obniżeniu poniżej narodowego unijnego poziomu ochrony, dla której wzorcem kontroli byłoby prawo do godności (art. 1 GG), i jakie wówczas warunki dopuszczalności takiego postępowania musiałyby zostać spełnione. O dopuszczalności takiej kontroli wobec wtórnego prawa unijnego FTK rozstrzygnął już w orzeczeniu *Solange II*¹⁷. FTK tak długo nie sprawuje swojej funkcji kontrolnej wobec tego prawa, jak długo organy UE są w stanie zapewnić ochronę praw podstawowych na takim samym poziomie, jak konstytucyjny.

Także zarzut naruszenia pozostałych praw podstawowych pozostaje nieuzasadniony. Wyjątek stanowi naruszenie prawa wyborczego wynikającego z art. 38 GG (związanego również z prawem do kształtowania ustroju Niemiec wyrażonego w art. 146 GG). Kontrola badania z tym wzorcem jest dopuszczalna w zakresie zarzutu naruszenia zasady demokracji, utraty państwowości, a także naruszenia zasady państwa socjalnego (art. 20 GG). FTK rozstrzygnął, że w zakresie naruszenia art. 38 ust. 1 zd. 1 GG skargi zostaną merytorycznie rozpoznane, a w pozostałym zakresie są niedopuszczalne.

¹⁷ BVerfGE 102, 147.

Oceniając dopuszczalność wszczęcia sporu kompetencyjnego FTK stwierdził, iż pojedynczy parlamentarzysta nie może toczyć takiego sporu ani z rządem (zaskarżone akty nie są aktami rządu), ani z Bundestagiem (w imieniu BT mogą wystąpić jedynie jego stałe części, jak np. przewidziana w regulaminie izby frakcja; parlamentarzysta nie jest jego częścią, w rozumieniu regulaminu). Podmiotową legitymację posiada frakcja *Die Linke*. Dopuszczalne jest wejście przez nią w spór z Bundestagiem. Jednakże, zdaniem Trybunału, dopuszczalne jest badanie jedynie *Organenstreitverfahren* w zakresie, w jakim spór dotyczy sprawy wykonywania misji militarnych. W pozostałym zakresie postępowanie jest niedopuszczalne.

9. Ogólna analiza merytoryczna. Prawo wyborcze¹⁸

Oceniając warunki uczestnictwa Niemiec w Unii Europejskiej, FTK rozpoczął swój wywód od przedstawienia doniosłości prawa wyborczego obywateli i wyborów do Bundestagu w ogólności. Podstawowy argument skarżących stanowił zarzut, że wraz z ratyfikacją Traktatu nastąpi odebranie Niemcom wpływu na politykę państwa, ze względu na to, że akt wyborczy w wyborach do Bundestagu zostanie pozbawiony jakiegokolwiek doniosłości. Wybory do BT miałyby stać się aktem bez znaczenia, gdyż Bundestag, na skutek przeniesienia praw zwierzchnich na Unię Europejską, zostanie pozbawiony kompetencji rozstrzygających (władczych), a tym samym naruszona zostałaby konstytucyjna zasada państwa demokratycznego. Prawo wyborcze stanowi prawo podstawowe, którego naruszenie może zostać podniesione w skargach konstytucyjnych. Jego treścią są uprawnienia do demokratycznego samostanowienia, wolnego i równego współuczestniczenia w wykonywaniu władzy państwowej w Niemczech, a także żądania przestrzegania zasady demokracji, w tym ustrojodawczej władzy narodu (art. 146 GG). Ocena naruszenia prawa wyborczego obejmuje, w takim układzie procesowym, badanie zgodności z zasadami podstawowymi wyrażonymi w art. 79 ust. 3 GG, jako tożsamości konstytucyjnej. Stąd zasadnie wzorcem badania będzie prawo wyborcze.

Artykuł 38 GG statuuje prawo każdego Niemca do wyboru członków Bundestagu. Poprzez wybory naród bezpośrednio legitymuje władzę publiczną opartą na zasadzie rządów większości przedstawicielskiego zgromadzenia (art. 42 ust. 2 GG). Parlament wybiera kanclerza, który tworzy rząd. Ponosi on odpowiedzialność przed Bundestagiem za prowadzoną politykę. Wybór parlamentarzystów w konstytucyjnych ramach stanowi

¹⁸ Nrb. 207-218.

zatem źródło władzy państwowej na poziomie Federacji, której legitymacja jest okresowo odnawiana (art. 20 ust. 2 GG).

Prawo wyborcze stanowi prawo podmiotowe każdego obywatela do równego współuczestniczenia w demokracji (art. 20 ust. 1 i 2 GG). Bez wolnych i równych wyborów tego organu, który wpływa na kształt rządu i ustawodawstwa, prawo do wolności osobistej jest niepełne. Obywatel może zatem podnieść w skardze konstytucyjnej niezgodność z zasadą demokracji, powołując się na jego prawo wyborcze (art. 38 ust. 1 zd. 1; art. 20 ust. 1 i 2 GG). Prawo każdego do współuczestniczenia w demokratycznym kształtowaniu się woli narodu może zostać naruszone także w takim przypadku, gdy organizacja władzy publicznej zostanie tak zmieniona, iż wola narodu nie może zostać skutecznie ukształtowana w rozumieniu art. 20 ust. 2 GG, a obywatele nie mogą współrządzić zgodnie z wolą większości. Niedopuszczalna jest taka zmiana systemu państwowego, która spowodowałaby, że wyrażenie woli przez naród nie pociąga za sobą żadnych skutków. Zasada przedstawicielskich rządów narodu nie będzie zachowana, gdy w konstytucyjnej strukturze organów nastąpiło istotne ograniczenie praw Bundestagu, a poprzez to utrata demokratycznej legitymacji tego konstytucyjnego organu, który jest bezpośrednio wybierany w wolnych i równych wyborach przez obywateli (BVerfGE 89, 155 [177]).

Prawo obywateli do wolnych i równych wyborów, które kształtują personalny i rzeczowy (merytoryczny) kształt władzy publicznej, jest podstawą zasady demokracji. To prawo podmiotowe jest „zakorzenione” w zasadzie godności człowieka (art. 1 ust. 1 GG).

Z zasady samostanowienia narodu wynika, że wiążące decyzje dotyczące obywateli, w szczególności ich praw podstawowych, muszą opierać się na swobodnie podjętej decyzji większości – suwerena (BVerfGE 2, 1 [12]). Obywatele są związani tą wolą, gdyż posiadają prawo odwołania władzy i nowego jej ukształtowania. Rządy większości mogą się ukształtować wyłącznie wówczas, gdy występuje swobodna, publiczna dyskusja, istnieje konkurencja pomiędzy rządem a opozycją, która posiada realną szansę przejścia władzy w kolejnych wyborach, a także opinia publiczna. Wykonywanie władzy publicznej opiera się na zasadzie rządów większości. Wybór zgromadzenia przedstawicielskiego narodu lub rządu musi opierać się o generalne rozstrzygnięcie większości, które ma wpływ na personalny oraz przedmiotowy (rzeczowy) kierunek polityki. Ten warunek jest spełniony w wielu systemach rządu. Niemieckim modelem sprawowania władzy jest demokracja przedstawicielska, przy proporcjonalnym systemie wyborczym. Większość parlamentarna reprezentuje wówczas większość narodu. W takiej sytuacji, każdemu obywatelowi zapewnia się równy wpływ na wykonywanie władzy publicznej. Także w systemie prezydenckim, czy systemie parlamentarnym, gdzie parlament jest wyłaniany zgodnie z systemem wyborów

większościowych, zasada demokracji jest zachowana, jak długo wola większości w okręgu wyborczym lub w proporcjonalnie, co do siły poparcia, podzielonym zgromadzeniu – wyłaniana jest w wolnych i równych wyborach.

Federalny Trybunał Konstytucyjny stwierdził następnie, że zasada demokracji jest niezmienna, objęta klauzulą wieczności (*Ewigkeitgarantie*) i stanowi podstawę systemu państwowego; należy do wyrażonej w art. 79 ust. 3 GG tożsamości konstytucyjnej (*Verfassungsidentität*). Objęcie jej klauzulą wieczności uniemożliwia od jej odstąpienia przez organy kompetentne do zmiany konstytucji. Suweren przyjmując to założenie chciał wyznaczyć nieprzekraczalną granicę nowelizacji konstytucji. Należy pozostawić bez rozstrzygnięcia, twierdzi FTK, czy zasada demokracji, której źródło można upatrywać w uniwersalnych wartościach godności, równości i wolności człowieka, ogranicza również naród niemiecki, który w swobodnej decyzji, w legalny sposób nie mógłby przyjąć nowej konstytucji (art. 146 GG) pozbawionej tej zasady. W ramach aktualnie obowiązującego porządku konstytucyjnego poza kognicją organów ustrojodawczych pozostaje zmiana wynikających z art. 20 GG podstawowych zasad państwa, to jest demokracji, państwa prawa, państwa socjalnego, republikańskiej formy rządu, federalcyjnej struktury państwa, a także ochrony praw podstawowych, nierozdzielnie związanych z godnością człowieka. Każda zmiana Ustawy Zasadniczej uchylająca zasadę demokracji jest zatem nieważna; nie może jej bowiem dokonać żaden organ konstytucyjny, nawet uprawniony do zmiany konstytucji. W aktualnym systemie konstytucyjnym stanowi ona podstawę systemu państwowego; należy do *Verfassungsidentität*. Zgodnie z art. 79 ust. 3 GG żaden organ państwa nie ma kompetencji zmieniać *Verfassungsidentität*. Nad nienaruszalnością tych zasad czuwa Federalny Trybunał Konstytucyjny.

10. Analiza merytoryczna. Konstytucja a integracja¹⁹

Po przyjęciu tych wstępnych założeń, FTK przedstawił swój pogląd na zagadnienie integracji europejskiej z punktu widzenia Ustawy Zasadniczej. Stwierdził, że niemiecka UZ jest przyjazna integracji europejskiej i pokojowej współpracy międzynarodowej. Integracja „równych” w ramach UE, tak jak zgoda na przynależność do ONZ, nie oznacza poddania się „obcej” władzy. Jest to wolne, wzajemne, równoprawne powiązanie, które wzmacnia możliwości działania państwa. Konstytucyjne państwo współpracuje

¹⁹ Nrb. 219-225.

z takimi państwami, które wyznają takie same wartości: wolność, równość, poszanowanie godności człowieka. Demokratyczne państwo może kształtować sytuację prawną obywateli mobilnego społeczeństwa, które wykazuje przekraczające granice powiązania, tylko poprzez podejmowanie rozsądnych działań z innymi państwami, zarówno we własnym, jak i wspólnym interesie. Z Preambuły Ustawy Zasadniczej wynika nakaz do współkreowania na równych prawach, w ramach zjednoczonej Europy, pokoju na świecie. Takie założenie znajduje swoje odzwierciedlenie także w tekście przepisów konstytucji. W Ustawie Zasadniczej odnaleźć można upoważnienia do integracji europejskiej (art. 23 ust. 1 GG), uczestniczenia w organizacjach międzynarodowych (art. 24 ust. 1 GG), wprowadzenia systemu wzajemnego bezpieczeństwa (art. 24 ust. 2 GG), zakaz wojen napastniczych (art. 26 GG). To zadanie integracyjne nie zależy od politycznej woli organów konstytucyjnych. Ustawa Zasadnicza „chce” integracji europejskiej. Z nakazu konstytucyjnego wynika zatem zasada otwartości (przyjazności) integracji europejskiej.

W związku z powyższym FTK zanalizował relację pomiędzy celem integracyjnym a pojęciem suwerenności. Wskazał, że nastąpiła zmiana jego treści. Należy zatem odróżnić dwa pojęcia suwerenności – samowystarczalnej i nieograniczonej suwerenności państwowej oraz suwerenności wolności (państwa wolnego) związanej i określonej przez prawo międzynarodowe. Ta druga koncepcja odrzuca makiawelizm, prawo do prowadzenia wojny napastniczej, podczas, gdy jeszcze do lat 20. XX w., pojęcie absolutnej suwerenności dopuszczało wszelkie formy realizacji własnych interesów, wraz z prowadzeniem wojny napastniczej (*ius ad bellum*). Natomiast Ustawa Zasadnicza nakazuje jako cel RFN zabezpieczenie pokoju i przewyższanie niszczących antagonizmów państw. Treścią suwerenności państwowej jest zatem stworzenie obszaru pokoju, indywidualnej wolności i kolektywnego samostanowienia. Instytucja państwa nie jest ani mitem, ani nie stanowi celu samego w sobie.

11. Analiza merytoryczna. Konstytucyjne warunki integracji²⁰

Chociaż Ustawa Zasadnicza upoważnia ustawodawcę do przeniesienia praw zwierzchnich na Unię Europejską, to, jak twierdzi FTK, tylko pod wynikającym z konstytucji warunkiem dochowania programu integracyjnego (*Integrationsprogramm*) oraz oparcia integracji na zasadzie ograniczonych, przyznanych kompetencji (kompetencji powierzonych; niem. *Prinzip*

²⁰ Nrb. 226-243.

der begrenzten Einzelermächtigung) i poszanowania tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich (*Achtung der verfassungsrechtlichen Identität*). Państwa nie mogą zatem utracić zdolności do kształtowania politycznych i socjalnych warunków życia jego obywateli.

Wyartykułowanie w Ustawie Zasadniczej zasady przychylności integracji, jako konstytucyjnego nakazu, nie przesądza o ostatecznym charakterze politycznie jednoczącej się Europy. Zawarte w art. 23 UZ upoważnienie konstytucyjne umożliwia udział Niemiec w tworzeniu ponadnarodowego porządku prawnego; nie zawiera natomiast nakazu zapewnienia demokratycznej legitymacji na poziomie ponadnarodowym w takiej samej formie, jaką Ustawa Zasadnicza wymaga dla państwa, lecz zezwala na odstępstwa od zasad demokracji wewnątrzpaństwowej, ze względu na wymogi Unii Europejskiej, wynikające z zasady równości państw. Integracja oznacza zarówno akceptację dla wspólnego kreowania sytuacji prawnej przez jej uczestników, jak dla powstania autonomicznego, wspólnotowego procesu decyzyjnego. Integracja w ramach wolnej wspólnoty nie zakłada jednakże konieczności, podporządkowania się ponadnarodowej organizacji oraz rezygnacji z jej kontroli i ustanawiania ograniczeń wynikających z konstytucji, a także własnej tożsamości konstytucyjnej. Ustawa Zasadnicza nie upoważnia organów państwowych Niemiec do wstąpienia do państwa federalnego, które oznaczałoby rezygnację z prawa do samostanowienia Niemców i suwerenności międzynarodowej Niemiec. Taki krok wymaga bezpośredniego wyrażenia woli przez suwerena – Naród.

Ustawa Zasadnicza wykreśla inną ścieżkę integracji, w której Niemcy na równych z innymi państwami prawach uczestniczą w międzynarodowym systemie, czy to zbiorowego bezpieczeństwa jak ONZ lub NATO, czy też w europejskim zjednoczeniu. Postanowienia *Grundgesetz* (art. 23 i 24) nakazują RFN współtworzyć UE jako związek państw, na który Niemcy mogą przenieść prawa zwierzchnie. Związek oznacza ściśle, trwałe powiązanie pozostających suwerennymi państw, wykonujący władzę publiczną na podstawie prawa międzynarodowego, którego podstawowa organizacja zależy wyłącznie od państw członkowskich i który jest demokratycznie legitymowany przez narody tych państw, to jest ich obywateli. Ustawa Zasadnicza może zostać dopasowana do rozwoju UE, ale absolutną granicę dopuszczalnych zmian stanowi art. 79 ust. 3 GG (statuujący zakaz zmian tzw. norm nienaruszalnych).

Państwa pozostają „Panami Traktatów” (*Herren der Verträge*). Źródłem władzy publicznej Unii i ukonstytuowanej europejskiej konstytucji, w znaczeniu funkcjonalnym, pozostają działające poprzez swoje państwa narody Europy. „Konstytucja Europy”, która stanowi prawo pierwotne UE lub prawo międzynarodowe, pozostaje wtórnym porządkiem prawnym, którego źródłem jest wola państw członkowskich. Integracja uzasadnia powstanie

daleko idącej ponadpaństwowej autonomii politycznej wspólnoty, ale zawsze musi ona pozostać przedmiotowo (rzeczowo) ograniczoną. Autonomia, tak jak w przypadku teorii samorządu lokalnego, może oznaczać samodzielne władztwo publiczne, ale zawsze pochodne, to jest takie, którego źródłem jest inny podmiot prawa. W przeciwieństwie do takiego władztwa publicznego istotą suwerenności państwa jest właśnie niezależność od obcej woli. W związku z tym, dla właściwej oceny charakteru organizacji międzynarodowej, nie jest istotny fakt, czy posiada ona osobowość prawną, to jest, czy może działać jak podmiot prawa międzynarodowego, lecz jedynie jaki charakter posiada związek prawny pomiędzy organizacją międzynarodową, a jej państwami członkowskimi, które ją współtworzą i wyposażyły w osobowość prawną.

Ustawa Zasadnicza nie upoważnia organów państwa do przeniesienia takich praw zwierzchnich, których wykonanie pozwoliłoby UE uzyskać dalsze, samodzielne kompetencje (niezależne od przekazanych). Zabrania przeniesienia kompetencji do tworzenia kompetencji (*Kompetenz-Kompetenz*). Dalsze usamodzielnienie się władzy politycznej UE poprzez uzyskiwanie kolejnych kompetencji, przełamanie zasady jednomyślności, odejście od zasady równości państw może nastąpić tylko na podstawie swobodnego aktu w zakresie swobody działania samookreślającego się narodu europejskiego. A zatem kolejne kroki integracyjne muszą być ograniczone co do przedmiotu przekazanych kompetencji (ograniczone przedmiotowo) i zasadniczo odwoływalne, na podstawie samodzielnej decyzji państwa. Stąd przewidziana w TL możliwość wystąpienia z UE nie może zależeć ani od decyzji organów UE, ani innych państw członkowskich (nie jest to bowiem secesja z państwa federacyjnego).

Konstytucyjna zasada kompetencji przyznanych oraz europejski obowiązek do poszanowania tożsamości narodowej stanowi także zasadę podstawową Unii Europejskiej. Jednakże, jak wynika z powyższego, zasady te nie są tylko zasadami podstawowymi UE, ale także wynikają z zasad konstytucyjnych państw członkowskich. Nienaruszalność zasady *Herren der Verträge* strzeże FTK.

Z Ustawy Zasadniczej wynika tzw. program integracji (*Integrationsprogramm*). Musi on być wystarczająco określony, a zatem ustanowienie upoważnień blankietowych jest konstytucyjnie niedopuszczalne. Zgodnie z zasadą kompetencji powierzonych, jeśli umowa międzynarodowa przewiduje zmianę treści traktatu przez organy UE bez przeprowadzania procedury ratyfikacji, nawet przy zachowaniu zasady jednomyślności, to konieczne jest przyjęcie przez Bundestag i Bundesrat, obok rządu federalnego, szczególnej odpowiedzialności za integrację (*Integrationsverantwortung*); jej forma musi spełniać warunki określone w art. 23 GG, a żądanie jej dochowania musi być możliwe w konstytucyjnie-sądowym postępowaniu. Równocześnie FTK

stwierdził, że postanowienia GG nie sprzeciwiają się uzyskaniu przez UE prawa do samodzielnego wyrażania swojej woli, w tym do efektywnego wykonywania swoich kompetencji. Każdy, kto uznaje za cel integrację europejską, musi równocześnie liczyć się z koniecznością powstania samodzielnego procesu decyzyjnego organów unijnych. Niemiecka konstytucja akceptuje doktryny *implied powers* oraz *effet-utile*, które są częścią konstytucyjnie pożądanego integracyjnego zadania (*sind vom GG gewollten Integrationsauftrag*). Jednakże zaufanie do mechanizmów integracji nie może być nieograniczone. W przypadku przekazania kompetencji nieokreślonych albo do dynamicznego rozwinięcia, uprawniających organy UE do wykreowania nowych kompetencji, dokonania rozszerzającej ich interpretacji lub przedmiotowego poszerzenia na rzecz Unii, powstaje niebezpieczeństwo, że konstytucyjnie określony program integracji zostanie przekroczony, a ww. działania wykrócą poza konstytucyjne upoważnienie. Zdaniem FTK, naruszenie zasady kompetencji powierzonych nastąpi wówczas, gdy organy UE w sposób nieograniczony, bez kontroli zewnętrznej, rozstrzygać będą o wykładni traktatu. Z konstytucyjnych powodów nie należy zatem upoważnień blankietowych wpisywać do umów międzynarodowych lub interpretować ich w ten sposób, że zachowana zostanie konstytucyjna odpowiedzialność za integrację. W każdym razie, wprowadzić należy wewnątrzpaństwowe zabezpieczenia skutecznego wykonywania tej odpowiedzialności. *Zustimmungsgesetz i Begleitgesetzgebung* muszą być zatem tak skonstruowane, aby integracja europejska następowała nadal zgodnie z zasadą ograniczonych kompetencji przyznanych, nie naruszała niezależnej od integracji (nieprzenaszalnej) tożsamości konstytucyjnej. Dla przypadków granicznych, zgodnych z konstytucją, ustawodawca w ustawach towarzyszących musi stworzyć skuteczne mechanizmy umożliwiające przyjęcie przez parlament tej odpowiedzialności integracyjnej. Ponadto, wewnątrz niemieckiej jurysdykcji musi być także możliwe sprawowanie kontroli zgodności z tożsamością konstytucyjną aktów unijnych przyjętych z przekroczeniem granic kompetencji przyznanych UE. Federalny Trybunał Konstytucyjny jest uprawniony do sprawowania takiej właśnie kontroli. Jeśli nie jest możliwe zapewnienie ochrony prawnej na poziomie unijnym, to FTK jest kompetentny do oceny, czy akty prawne organów i instytucji europejskich, przy zachowaniu wynikającej z Traktatów zasady pomocniczości, mieszczą się w upoważnieniu wynikającym z przekazanych zgodnie z zasadą kompetencji przyznanych praw zwierzchnich; może badać, czy akt UE mieści się nadal w zakresie upoważnienia (*ultra-vires-Kontrolle*). Ponadto, niemiecki sąd konstytucyjny kontroluje także nienaruszalność jądra tożsamości konstytucyjnej (*Kerngehalt der Verfassungsidentität*). Ta kompetencja kontrolna FTK nie sprzeciwia się zasadzie lojalnej współpracy. Konstytucyjny i unijny system gwarancji narodowej tożsamości konstytucyjnej w europejskim obszarze

prawnym idą bowiem w parze (*gehen Hand in Hand*). Kontrola tożsamości umożliwia dokonanie oceny, czy w wyniku działań europejskich organów nie zostały naruszone wskazane w art. 79 ust. 3 GG, a wynikające z art. 1-20 GG, nieprzenaszalne zasady podstawowe. Taka konstrukcja umożliwia zapewnienie nadrzędności stosowania prawa unijnego w ramach konstytucyjnego upoważnienia.

Skutkiem rozstrzygnięcia FTK może być uznanie prawa unijnego za niestosowalne na terytorium Niemiec. Ochrona funkcjonalności wspólnotowego porządku prawnego wymaga, aby regulacje konstytucyjne były interpretowane w sposób przychylny prawu europejskiemu, jednakże przy poszanowaniu zasady wynikającej z art. 100 ust. 1 GG, że wyłącznie uprawnionym do stwierdzenia aktu *ultra-vires* lub naruszenia tożsamości konstytucyjnej (jądra konstytucji) jest FTK. Kwestia, w jakiej procedurze niemiecki Trybunał Konstytucyjny ma orzekać o ww. sprawach nie musi zostać w tym momencie rozstrzygnięta. Może zostać zastosowana jedna z aktualnie obowiązujących procedur (kontrola abstrakcyjna, konkretna, spór kompetencyjny) lub może zostać stworzona nowa, szczególna procedura. Jeśli umowa międzynarodowa w sposób ogólny określa kompetencje UE w taki sposób, że mogą one być „rozwijane” zgodnie z zasadą *effet utile* lub możliwością „zaokrąglenia” kompetencji, a zatem w sytuacji, gdy konkretyzacja kompetencji następuje dopiero poprzez wydanie unijnych aktów prawnych, Niemcy mogą uczestniczyć w takiej integracji tylko wówczas, jeśli zostanie zapewniony wewnętrzpaństwowy mechanizm gwarantujący zachowanie konstytucyjnych warunków integracji, udział parlamentu w prowadzeniu polityki zewnętrznej państwa. Takim mechanizmem jest wyrażenie zgody na ratyfikację wynegocjowanego przez rząd tekstu umowy międzynarodowej. W sprawach UE ustanowiony został szczególny wymóg konstytucyjny (art. 23 GG); prawa zwierzchnie mogą zostać przekazane wyłącznie za zgodą wyrażoną w ustawie uchwalonej przy udziale Bundesratu. Ten mechanizm musi być zatem tak rozumiany, że zgoda parlamentu obejmować musi każdą zmianę w prawie pierwotnym, to jest uproszczoną zmianę traktatów, zmianę kompetencji poprzez wydanie konkretyzujących aktów, zmianę przepisów dotyczących procedury podejmowania decyzji. Te zmiany wymagają przyjęcia konstrukcji wyrażenia zgody podobnej do ratyfikacji.

12. Analiza merytoryczna. Kształt Unii Europejskiej a konstytucyjna zasada demokracji. Obszary regulacji istotne dla państwa²¹

FTK stwierdził, że zgodny z zasadą demokracji musi być zarówno rodzaj i zakres przenoszonych praw zwierzchnich, jak i kształt organizacyjny autonomicznego władztwa unijnego i jego procesów podejmowania decyzji (art. 23 ust. 1; art. 20 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 79 ust. 3 UZ). Europejska integracja nie może ani doprowadzić do „wydrążenia” niemieckiego systemu rządów z kompetencji, ani ponadnarodowe władztwo unijne nie może naruszać zasad demokracji, których zobowiązało się przestrzegać.

Niemieckie organy konstytucyjne ponoszą trwałą odpowiedzialność integracyjną. Polega ona na trosce, aby przy przenoszeniu praw zwierzchnich oraz kształtowaniu unijnej procedury decyzyjnej zarówno niemiecki, jak i europejski system polityczny spełniał wymogi zasady demokracji. Wybór członków Bundestagu przez naród będzie pełnił istotną rolę w federalnym oraz ponadnarodowym systemie władzy tylko wówczas, gdy reprezentujący naród niemiecki Bundestag oraz legitymizowany przez niego rząd posiadać będzie konstytutywny wpływ na sytuację polityczną w Niemczech. To będzie możliwe wówczas, gdy niemiecki Bundestag zachowa istotne kompetencje polityczne lub odpowiedzialny politycznie przed nim rząd będzie posiadał znaczący wpływ na europejski proces decyzyjny.

Ponadnarodowość utrudnia zachowanie zasady rządów większości, która czerpie swoją legitymację z woli suwerena. Wymagane przez konstytucyjną zasadę demokracji zachowanie zasady suwerenności narodu, której treść, zgodnie z nakazem konstytucyjnym, współkształtuje obowiązek uwzględnienia zasady otwartości na integrację i przyjazności prawu międzynarodowemu, nie oznacza, że generalnie określona suma lub rodzaj kompetencji musi pozostać na poziomie państwa. Klauzula integracyjna wyrażona w art. 23 GG zakłada, oprócz tworzenia unii gospodarczej i walutowej, współtworzenie unii politycznej, a ta wymaga wspólnego wykonywania władzy, również w podstawowych obszarach kompetencji państwa. Jest to najbardziej wskazane w tych sferach, gdzie koordynacja europejska dotyczy spraw życiowych obywateli z elementem transgranicznym i zapewnienie funkcjonowania wspólnego przestrzeni gospodarki i prawa, w której obywatele UE mogą swobodnie rozwijać swoją osobowość (art. 3 ust. 2 TUE). Jednakże niedopuszczalne jest wydrążenie demokratycznego systemu RFN z wszelkich uprawnień. Integracja nie może oznaczać, że państwa członkowskie utracą zdolność do politycznego kształtowania gospodarczych,

²¹ Nrb. 244-260.

kulturalnych, czy socjalnych warunków życia, w szczególności w obszarach kształtowania sfery prywatności obywateli, w której ponoszą oni własną odpowiedzialność, bezpieczeństwa socjalnego oraz innych wymagających szczególnego zrozumienia tła kulturowego, historycznego i językowego, a także przestrzeni podlegającej prowadzonemu przez partie polityczne i ugrupowania parlamentarne dyskursu politycznego. Istotnymi obszarami regulacji, kształtowanymi demokratycznie na poziomie państwa, są w szczególności sprawy: obywatelstwa, stosowania cywilnego i militarne monopolu przymusu, ustalania dochodów i wydatków publicznych (w tym zaciągania kredytów), ingerencji w prawa podstawowe, w tym przede wszystkim ograniczenie lub pozbawianie wolności, sprawy kultury jak np. używania języka, modelu rodziny, systemu kształcenia, wolności zgromadzeń i słowa, sprawy światopoglądowe, w tym religijne.

Demokracja wymaga istnienia funkcjonującego dyskursu publicznego, który skupiony jest na dokonaniu rozstrzygnięcia politycznego i okresowego odnowienia legitymacji organów (ponownego wyboru) w warunkach konkurencji pomiędzy większością rządową a opozycją. Dopiero istnienie politycznego dyskursu umożliwi dokonanie wyboru. Artykuł 38 oraz art. 20 ust. 1 i 2 UZ chronią również powiązanie pomiędzy merytorycznymi rozstrzygnięciami politycznymi a wyłonioną w akcie wyborczym wolą większości oraz wywodzącym się z wyborów dualizmem rządu i opozycji. Takie warunki nie występują na poziomie ponadnarodowym. Dlatego konieczne jest przeniesienie jedynie przedmiotowo (rzeczowo) ograniczonych kompetencji na UE. Przeniesienie praw zwierzchnich może nastąpić tylko w tych obszarach, gdzie jest to uzasadnione koniecznością transgranicznej koordynacji. W szczególności, wrażliwe dla samostanowienia państwa są obszary regulacji dotyczące:

- a) prawa karnego,
- b) rozporządzania monopolem przymusu policyjnego i militarne,
- c) publicznych dochodów i wydatków (w tym socjalnych),
- d) socjalnego ukształtowania warunków życia,
- e) ważnych kulturowo spraw: prawa rodzinnego, systemu szkolnictwa, sytuacji wspólnot religijnych.

Sprawa odpowiedzialności karnej, w tym zarówno przesłanek czynu karalnego, jak i wyobrażenia o sprawiedliwym procesie karnym, są zależne od uwarunkowanej historią i językiem kultury danego narodu oraz od przeprowadzonej debaty publicznej, w której rozważane są rozwiązania alternatywne. Istnienie wspólnych, europejskich elementów prawa karnego potwierdza orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie gwarancji w postępowaniu karnym. Jednakże penalizacja zachowań społecznych jedynie w sposób ograniczony opiera się na wspólnych wartościach. Decyzja o uznaniu pewnych zachowań za przestępstwa,

wartościowaniu pozostających w konkurencji wartości, wymiarze i celu kary podlegać musi demokratycznym procesom decyzyjnym. Przeniesienie praw zwierzchnich prowadzące do harmonizacji prawa karnego, a zatem przekraczających międzyrządową współpracę, może nastąpić wyłącznie w niektórych sprawach, w których istotne jest istnienie elementu transgranicznego, pod rygorystycznymi warunkami. Co do zasady musi bowiem zostać zachowana w tym zakresie przestrzeń regulacyjna dla swobodnego działania państw członkowskich.

Odnosnie do decyzji o użyciu sił zbrojnych, to zgodnie z konstytucją Niemiec nie jest dopuszczalne użycie Bundeswehry, nawet w ramach systemu wzajemnego bezpieczeństwa (art. 24 ust. 2 GG), bez zgody Bundestagu²². Bundeswehra jest tzw. *Parlamentsherr* (wojskiem parlamentu). A zatem nawet po utworzeniu na bazie Unii Europejskiej nowego regionalnego wzajemnego, kolektywnego systemu bezpieczeństwa w rozumieniu art. 24 ust. 2 GG, nie jest możliwe, ze względu na zakres upoważnienia integracyjnego wynikającego z art. 23 ust. 1 GG, przyznanie kompetencji użycia niemieckich sił zbrojnych cechy ponadnarodowości, z pierwszeństwem stosowania decyzji unijnej przed rozstrzygnięciem narodowym. Konstytucyjne uprawnienie parlamentu jest bowiem odporne na działania integracyjne. Natomiast nie została wyznaczona konstytucyjna nieprzekraczalna granica technicznej integracji europejskich sił zbrojnych (wspólne sztaby dowodzenia, przygotowanie wspólnych zadań, zakupy dotyczące uzbrojenia).

Rozważając zagadnienie kompetencji budżetowych i władztwa podatkowego, FTK podkreślił, że to Bundestag jest odpowiedzialny przed narodem za rozstrzygnięcia o sumie obciążeń obywateli i wydatków państwa. Naruszenie zasady demokracji nastąpiłoby wówczas, gdyby w znacznym zakresie doszło do przeniesienia na poziom ponadnarodowy kompetencji dotyczących podatków. Jednakże nie każde europejskie i międzynarodowe zobowiązanie wpływające na kształt budżetu zagraża swobodzie parlamentu jako ustawodawcy budżetowemu. Musi on po prostu uwzględnić te zobowiązania w swoich planach. Istotne jest jednak, aby w obszarze całkowitej odpowiedzialności Bundestagu pozostały rozstrzygnięcia o wpływach i wydatkach, z wystarczająco rozległą polityczną przestrzenią swobody decyzji.

Odnosząc się do zasady państwa socjalnego, FTK stwierdził, że konstytucja stawia przed państwem zadania zapewnienia minimalnych warunków dla godnej egzystencji jego obywateli. Jednakże nie określa środków, jakimi należy je realizować. Ponadnarodowa koordynacja w tym zakresie nie jest wykluczona. Z upoważnienia integracyjnego (art. 23 ust. 1 GG) wynika, iż Niemcy współdziałały w integracji pod warunkiem uwzględnienia przez UE

²² Zob. przywołane orzecznictwo FTK: BVerfGE 90, 286; 100, 266; 104, 151; 108, 34; 121, 135.

m.in. zasad socjalnych. Taka regulacja niemieckiej Ustawy Zasadniczej ma na celu nie tylko defensywne zabezpieczenie niemieckiemu państwu kompetencji do wykonywania zadań socjalnych, ale również stanowi nakaz wykazania się na europejskim poziomie władzy publicznej odpowiedzialnością socjalną. RFN musi dbać zatem o socjalny wymiar UE. Jednakże zapewnienie minimalnych warunków egzystencji pozostaje nadal zadaniem państwa.

Demokratyczne państwo rozstrzyga we własnym zakresie kwestie kultury, w szczególności sprawy szkolnictwa, edukacji (planów i programu nauczania, jego treści, struktury szkolnictwa), prawa rodzinnego, kwestie językowe, porządku medialnego, statusu kościołów. Zagadnienia te są silnie związane z podzielanymi przez społeczeństwo ocenami i wartościami, powstałymi w procesach historycznych, tworzenia się tradycji i przeżytego doświadczenia. Wykreowana w tej samej tradycji i podzielająca wspólnie wartości wspólnota polityczna (naród) pozostaje podmiotem demokratycznej legitymacji.

13. Analiza merytoryczna. Wymagania wynikające z zasady demokracji stawiane strukturze organów UE²³

Pogłębienie integracji mogłoby być niekonstytucyjne, gdy równocześnie, wraz z nim nie nastąpiło wzmocnienie demokratycznej legitymacji władzy ponadnarodowej. Natomiast tak długo, jak UE pozostaje związkiem suwerennych państw, wystarczająca jest legitymacja udzielana przez narodowe parlamenty, poprzez wyłonione przez nie rządy, a uzupełniana przez Parlament Europejski. Z zasady demokracji (art. 23 ust. 1 GG) nie wynika konieczność ukształtowania struktury organizacyjnej UE na podobieństwo struktury państwowej.

Jeśli natomiast zostanie przekroczona granica tworzenia państwa federalnego, z którą to decyzją wiązać się będzie rezygnacja przez wspólnoty narodowe ze swojej podmiotowości (suwerenności), co w Niemczech wymagać będzie swobodnej bezpośredniej decyzji narodu niemieckiego w referendum, warunki wynikające z zasady demokracji stawiane strukturze państwowej, wiązać będą również UE. Wówczas legitymacja władztwa unijnego wynikająca z porządków konstytucyjnych państw członkowskich byłaby niewystarczająca.

Zgodnie z art. 23 w zw. z art. 79 ust. 3 GG nieakceptowany deficyt demokratycznej legitymacji wystąpiłby wówczas, gdy zakres przekazanych

²³ Nrb. 261-272.

praw zwierzchnich, politycznych kompetencji oraz poziom samodzielnego kształtowania woli przez organy UE osiągnęłyby stan analogiczny dla państwa federalnego, to jest kompetencje ustawodawcy państwowego konieczne dla demokratycznego samostanowienia w przeważającej części zostały przeniesione na poziom unijny, a źródło i poziom legitymacji władzy unijnej nie ulegnie zmianie. Jeśli w procesie europejskiej integracji dojdzie do nierównowagi pomiędzy rodzajem i zakresem przeniesionych praw zwierzchnich a zakresem demokratycznej legitymacji, Niemcy są zobowiązane, ze względu na ponoszoną odpowiedzialność integracyjną, do wywarcia wpływu w celu dokonania odpowiednich zmian, a w granicznym przypadku do odmowy dalszego uczestniczenia w Unii Europejskiej.

Zachowanie zasady demokracji może wymagać, aby zasada kompetencji przyznanych została wpisana *expressis verbis* do tekstu traktatów i była stosowana przy wykładni ich postanowień, w celu zachowania równowagi pomiędzy państwami członkowskimi, a poziomem unijnym, przy podziale praw zwierzchnich w związku suwerennych państw.

Z treści art. 23 ust. 1 GG nie wynika, aby dla zachowania zasady demokracji przez UE konieczne było doprowadzenie do identyczności struktury instytucjonalnej UE z ukształtowaną przez zasadę demokracji strukturą instytucji państwa. Wymagane jest jednak istnienie demokratycznej legitymacji odpowiedniej dla statusu i funkcji organów UE. Zasada demokracji jest generalnie otwarta na wymagania ponadnarodowego porządku prawnego, nie w celu odtworzenia na poziomie ponadnarodowym demokratycznej państwowej struktury instytucjonalnej, lecz aby zapewnić mu skuteczność w zmieniających się warunkach.

Zasada samostanowienia narodu opiera się na zasadzie rządów większości. Decyzje większości narodu muszą znaleźć odzwierciedlenie w personalnym i rzeczowym (programowym) ukształtowaniu władzy publicznej. Zasadę demokracji UE uznaje za część wspólnych tradycji konstytucyjnych, ale władza UE jest tylko władzą pochodną, tym samym nie musi spełniać wszystkich warunków wynikających z zasady demokracji, stawianych strukturze państwowej.

Oceniając strukturę instytucjonalną UE, niemiecki Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że Rada UE nie jest drugą izbą parlamentu, tylko przedstawicielem *Herren der Verträge*, reprezentowanych nie w sposób proporcjonalny, lecz zgodnie z zasadą równości państw. Parlament Europejski jest organem wybieranym przez obywateli UE, ale równocześnie organem przedstawicielskim narodów. Nie musi i nie może wypełnić warunków demokratycznej legitymacji stawianych na poziomie państwowym. Komisja Europejska nie stanowi rządu europejskiego; nie jest odpowiedzialna przed parlamentem, w takim rozumieniu, jaki ma miejsce w konstytucyjnych porządkach państwowych. Tak długo, jak europejski porządek instytucjo-

nalny jest oparty na zasadzie kompetencji przyznanych, kooperacyjnie ukształtowanym procesie decyzyjnym, pod warunkiem zapewnienia państwowej odpowiedzialności za integrację i tak długo, jak jest zachowana równowaga pomiędzy kompetencjami unijnymi a państwowymi, wymóg demokracji w Unii Europejskiej może i musi różnić się od zasady demokracji wymaganej dla państwowego porządku prawnego. O wiele bardziej Unia Europejska może poszukiwać innych form wzmocnienia swojej demokratycznej legitymacji, np. w przyjęciu mechanizmów demokracji partycypacyjnej (art. 11 ust. 2 TUE).

14. Szczegółowa analiza merytoryczna. Kontrola poziomu legitymacji²⁴

Po określeniu ogólnych konstytucyjnych warunków uczestnictwa Niemiec w UE Trybunał Konstytucyjny przystąpił do analizy zgodności poszczególnych ustaw.

Badając zgodność *Zustimmungsgesetz* z Ustawą Zasadniczą FTK stwierdził, że zauważa deficyt demokracji po stronie UE. Należy jednak uznać, że przy tak określonym w TL zakresie przekazanych kompetencji oraz w ten sposób samodzielnym procesie decyzyjnym organów UE, jej poziom demokratycznej legitymacji będzie odpowiadał konstytucyjnym wymogom, o ile zasada kompetencji przyznanych zostanie zabezpieczona proceduralnie, w taki sposób wykraczający poza przewidziane w Traktatach gwarancje. W ocenie FTK, na podstawie Traktatu z Lizbony ani nie zostanie przekazane na poziom ponadnarodowy nieprzenaszalne władztwo ustrojodawcze (konstytucyjne), ani suwerenność Niemiec nie zostanie wyzbyta. Niemiecki Bundestag także po ratyfikacji TL posiadać będzie wystarczająco dużo istotnych zadań i kompetencji.

Unia Europejska, także po wejściu w życie TL, nie osiągnie poziomu, który wymagałby legitymacji demokratycznej odpowiedniej dla struktur państwowych. Nie można stwierdzić woli utworzenia państwa przez Traktat z Lizbony. Jego twórcy opowiedzieli się przeciwko idei europejskiej konstytucji federalnej, w której funkcjonowałby organ przedstawicielski (parlament) reprezentujący nowo ukonstytuowany europejski naród federalny. Teza, że Traktat z Lizbony „wymienił” podmiot udzielający legitymacji jest nietrafna [taka teza została postawiona przez skarżących]. Unia Europejska, choć jest związkiem wyposażonym w osobowość prawną, pozostaje dziełem suwerennych i demokratycznych państw. Ratyfikacja Traktatu nie zmienia

²⁴ Nrb. 273-297.

faktu, że Bundestag jest organem przedstawicielskim narodu niemieckiego i jest centralnym organem systemu demokratycznego państwa.

Zasada równości w prawie wyborczym (*one man, one vote*) jest wiążąca wyłącznie wewnątrz wspólnoty narodowej i nie ma zastosowania wobec ponadnarodowego zgromadzenia przedstawicielskiego UE, który – pomimo szczególnego podkreślenia obywatelstwa unijnego – pozostaje organem przedstawicielskim powiązanych traktatowo narodów. Na poziomie UE brakuje większości rządowej, konkurencji pomiędzy opozycją a rządem. Tym samym stwierdzić trzeba, że nie doszło do wytworzenia systemu władzy publicznej, w której europejska wola większości konstytuowałaby rząd. Parlament Europejski nie jest organem przedstawicielskim suwerennego narodu europejskiego, lecz reprezentantem narodów, których reprezentanci są wybierani w kontyngentach. Ukształtowana większość PE niekoniecznie reprezentować będzie większość obywateli Unii.

Zasada demokracji zakłada równość w wykonywaniu prawa wyborczego; nie jest to zasada związana wyłącznie z niemieckim porządkiem prawnym, lecz wszystkie państwa europejskie są zobowiązane do jej przestrzegania (art. 3 Protokołu dodatkowego nr 1 do EKPCz). System kształtowania składu Parlamentu Europejskiego, ze względu na istnienie kontyngentów narodowych, narusza zasadę materialnej równości prawa wyborczego. Degresywnie proporcjonalna zasada podziału miejsc pozwala na stwierdzenie, że PE został ukształtowany zgodnie z wypadkową obowiązującej w prawie międzynarodowym zasady równości państw oraz zasady równości wyborów przyjętej w prawie państwowym. Składać się on ma z 751 członków, przy czym państwa członkowskie nie mogą wyłonić więcej niż 96 jego członków, a nie mniej niż 6. „Niemiecki” poseł do PE reprezentuje 857 000 wyborców, natomiast „maltański” członek PE jest wybierany przez 67 000 maltańczyków. Taka różnica w „sile” głosu obywatela występować może w państwach federalnych jedynie w drugiej izbie, reprezentującej poszczególne człony federacji, jest jednak niedopuszczalna w stosunku do pierwszej izby, stanowiącej przedstawicielstwo narodu. Jednakże tak ukształtowane prawo wyborcze UE nie jest sprzeczne z zasadą oparcia UE na demokracji przedstawicielskiej, o której mowa w art. 10 TUE. Oznacza ona bowiem demokrację opartą na rządach większości w państwach członkowskich, które są reprezentowane na poziomie europejskim w Radzie i PE. Gdyby państwo członkowskie było reprezentowane tylko przez jednego posła do PE, wówczas byłoby niemożliwe oddanie preferencji narodowych (podziału na większość rządową i opozycję). Demokracja przedstawicielska, o której mowa w art. 10 TUE, nie odnosi się zatem do narodu europejskiego, gdyż taki nie istnieje, lecz do narodów zorganizowanych w państwach członkowskich. Z tej perspektywy jest jasne, dlaczego prawo UE modyfikuje siłę prawa wyborczego ze względu na posiadane obywatelstwo; kryterium

zróźnicowania skądinąd niedopuszczalne w prawie unijnym. UE musi zatem być postrzegana jako związek suwerennych państw, a zasada równości państw jest widoczna przy obsadzie jej organów: Rady Europejskiej, Rady, Komisji, Trybunału. Ta zasada nie ulegnie zmianie po wejściu w życie TL, choć wpływ Parlamentu Europejskiego zwiększa się.

Mierząc zatem poziom demokratycznej legitymacji UE oceniając spełnienie warunków, jakie stawia się porządkowi państwowemu, stwierdzić należy, że po stronie UE, również po wejściu w życie TL, występować będzie jej deficyt. Nie może zostać on zrównoważony nowymi, wprowadzonymi przez TL instytucjami prawnymi, takimi jak: inicjatywa prawodawcza obywateli Unii (art. 11 TUE), nowy system głosowania w Radzie oparty na tzw. podwójnej większości (art. 16 ust. 4 TUE), instytucjonalne uznanie parlamentów narodowych (pozycja parlamentów narodowych ulega znacznemu osłabieniu poprzez zmniejszenie wypadków obowiązkowego głosowania na zasadzie jednomyślności w Radzie oraz uwspółnotowanie współpracy policyjnej oraz wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych; przewidziane w TL kompetencje dla parlamentów narodowych przekształcają materialne uprawnienie parlamentu w formalne [procesowe i proceduralne] prawo uczestnictwa, co stanowi osłabienie ich pozycji); prawo petycji. Traktat z Lizbony nie poprawia także przejrzystości trybu prawotwórstwa. Państwa członkowskie konstruując postanowienia TL wzorowały się na rozwiązaniach przyjętych w państwie federalnym, bez stworzenia jednego, wyłanianego w równych wyborach przez naród unijny organu przedstawicielskiego. Tym samym działania UE nie można uznać za wystarczająco demokratycznie legitymowane, jeśli nie uwzględni się legitymacji udzielanej przez państwa członkowskie.

15. Szczegółowa analiza merytoryczna. Państwowość Niemiec²⁵

Po analizie FTK stwierdził, że również po ratyfikacji Traktatu z Lizbony RFN pozostaną państwem suwerennym – posiada i posiadać będzie zdolność do suwerennego wykonywania władzy państwowej (*Staatsgewalt*), naród państwowy (*Staatsvolk*) oraz terytorium państwowe (*Staatsgebiet*). Odnosząc się do wykonywania władzy państwowej stwierdził, że pomimo rozszerzenia zakresu uprawnień przyznanych UE, przekazanie kompetencji (praw zwierzchnich) nadal opiera się na zasadzie kompetencji przyznanych ograniczonych przedmiotowo, a państwa członkowskie pozostają *Herren der Verträge*. Postanowienia TL mogą zostać tak zinterpretowane, aby

²⁵ Nrb. 298.

zachowana została tożsamość konstytucyjna demokratycznie zorganizowanych państw członkowskich oraz im przysługująca możliwość przesądzenia o kierunkach polityki unijnej i odpowiedzialność za nią. Niemcy również po wejściu w życie TL pozostaną suwerenne i posiadać będą podmiotowość międzynarodową.

15.1. Posiadanie przez Niemcy zdolności do wykonywania władzy publicznej (*Staatsgewalt*). Zasada kompetencji przyznaných²⁶

Mechanizmem gwarantującym posiadanie przez państwa członkowskie odpowiedzialności za integrację jest zasada kompetencji przyznaných. Unia Europejska jest upoważniona do podjęcia działania w danej sprawie wyłącznie wówczas, gdy państwa członkowskie przeniosły na nią kompetencje do takiego działania. Państwa członkowskie kreują zatem pierwotny obszar uprawnień UE, a sama Unia ponosi wtórną, tzn. delegowaną odpowiedzialność za przekazane zadania. Traktat z Lizbony potwierdza tę zasadę, statuując ją wyraźnie w art. 5 ust. 1 TUE. Formalnym mechanizmem gwarancyjnym jest także wprowadzenie przez Traktat z Lizbony kategorii kompetencji (wyłączne UE, dzielone, państw członkowskich). Ponadto istnieją odpowiednie materialno-prawne mechanizmy ochronne umiejscowione w Traktacie z Lizbony, to jest: nakaz ochrony narodowej tożsamości, zasada wzajemnej lojalności, zasada pomocniczości, zasada proporcjonalności, „wprzęgnięcie” narodowych parlamentów w ochronę zasady subsydiarności (pomocniczości) – *Frühwarnsystem* – w szczególności udzielając parlamentom narodowym prawo do zainicjowania postępowania wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności aktu prawa unijnego.

*Procedura zmiany traktatów*²⁷. Konstytucyjność przeniesienia praw zwierzchnich na Unię Europejską opartej na zasadzie kompetencji przyznaných nie jest naruszana także przez poszczególne postanowienia TL. Organy UE nie mogą rozszerzyć zakresu przekazanych kompetencji zarówno w ramach zwykłej procedury zmiany traktatów, uproszczonej procedury zmiany, przy zastosowaniu procedury kładki oraz klauzuli elastyczności.

Zwykła i uproszczona procedura zmiany. Zwykła procedura zmiany traktatów, pomimo że przewiduje możliwość powołania konwentu, w którym uczestniczą przedstawiciele Parlamentu Europejskiego i Komisji, nie stanowi naruszenia zasady kompetencji powierzonych. Będzie ona tak długo dopuszczalna, jak długo państwa nie będą związane propozycją konwentu. Wejście w życie ustalonych zmian jest bowiem uzależnione od przeprowadzenia procedury ratyfikacyjnej.

²⁶ Nrb. 299-343.

²⁷ Nrb. 307-328.

Analizując możliwość zmiany traktatów w tzw. uproszczonej procedurze zmiany (art. 48 ust. 6 TUE, ale również art. 42 ust. 2 TUE [ustanowienie wspólnej obrony], art. 25 ust. 2 [uzupełnienie praw obywateli UE], art. 218 ust. 8 [przystąpienie do EKPCz], art. 223 ust. 1 [przyjęcie ordynacji dotyczącej powszechnych bezpośrednich wyborów do EP], art. 262 [ustanowienie kognicji TSUE dla sporów dotyczących stosowania aktów prawnych unijnych, które tworzą europejskie tytuły prawne w dziedzinie własności intelektualnej], art. 311 ust 3 TfUE [określenie zasobów własnych UE]), FTK stwierdził, że obejmuje ona szerszy zakres regulacji, niż dotychczas miało to miejsce. Zgodnie z Traktatem z Lizbony uproszczona procedura zmiany (art. 48 ust. 6 TUE) dotyczy części trzeciej Traktatu o funkcjonowaniu UE, to jest wszystkich wewnętrznych polityk i działań UE (poprzednio wyłącznie wyraźnie wskazane obszary mogły zostać zmienione przy zachowaniu tej procedury). Zakres upoważnienia do zmiany traktatów w tym trybie jest tylko w sposób ograniczony określony, a obszar potencjalnych przyjmowanych materialnych zmian dla niemieckiego ustawodawcy nieprzewidywalny. Klauzula uproszczonej zmiany traktatów jest jedynie ograniczona w ten sposób, że nie może zwiększać kompetencji przyznanych (art. 48 ust. 6 trzeci akapit TUE). FTK powołując się na orzeczenie Maastricht stwierdził, że zmiany prawa pierwotnego w trybie uproszczonym mogą następować wyłącznie wówczas, jeśli państwa członkowskie wyrażą na nie zgodę w myśl ich konstytucyjnych postanowień. Użycie w TL różnych sformułowań odnośnie do formy wyrażenia zgody w zwykłej procedurze zmiany (po ratyfikacji) oraz procedurze uproszczonej (po zatwierdzeniu zmian zgodnie z postanowieniami konstytucyjnymi państwa) nie oznacza, że ulega obniżeniu rygoryzm wewnątrzpaństwowego postępowania wyrażenia zgody. Dla Niemiec, jak stwierdził FTK, zatwierdzenie zmiany w myśl wymogów konstytucyjnych następuje w procedurze równej ratyfikacji, to jest wyrażenie zgody RFN na zmianę następuje w ustawie, o której mowa w art. 23 ust. 1 zd. 2 (zwykła ustawa) lub zd. 3 (ustawa konstytucyjna) GG, w zależności od treści zmiany prawa pierwotnego.

Ogólna i szczególna procedura kładki. Odnosząc się do instytucji zmiany traktatów w szczególnej procedurze, tzw. ogólnej i szczególnej procedurze kładki FTK stwierdził, co następuje. Ogólna procedura kładki (art. 48 ust. 7 TUE) zakłada odstępianie od jednomyślności w Radzie UE. Rada Europejska jednomyślnie może wyrazić zgodę na zmianę mechanizmu głosowania w Radzie (z jednomyślności na większość) lub procedury prawodawczej (ze specjalnej na zwykłą, która również zakłada przyjęcie zasady podejmowania decyzji większością głosów w Radzie). Inaczej niż w przypadku uproszczonej zmiany traktatów, w tym przypadku modyfikacji ulega jedynie procedura przyjmowania aktu unijnego. Ze względu na to, że podstawową procedurę prawodawczą stanowi akceptacja aktów większością głosów,

zakres, w którym następuje zmniejszenie wpływu niemieckiego przedstawiciela w Radzie, jest zasadniczo określony. Jednakże nie jest możliwe pełne potwierdzenie odpowiedzialności integracyjnej, i odpowiedź na pytanie, czy poziom demokratycznej legitymacji władzy publicznej UE nadal odpowiada zakresowi przeniesionych kompetencji, w obliczu znacznego usamodzielnienia się europejskiej procedury podejmowania decyzji.

Zdaniem FTK, związana z zastosowaniem ogólnej lub szczególnej procedury kładki utrata niemieckiego wpływu na decyzje Rady musi być przewidywalna dla ustawodawcy już w momencie ratyfikacji Traktatu z Lizbony. Tylko w takim przypadku wcześniejsza zgoda państwa członkowskiego na późniejsze zmiany traktatów jest wystarczająco demokratycznie legitymowana. Przewidziane przez TL jednogłośne przyjęcie (przejście do) procedury kładki nie stanowi wystarczającej gwarancji, gdyż dla przedstawiciela państwa członkowskiego w Radzie Europejskiej lub Radzie UE może nie być wystarczająco jasne i określone w jakim zakresie, co do przyszłych rozstrzygnięć, rezygnuje on z weta. Tym samym, przyjęcie ogólnej procedury kładki stanowi zmianę traktatów, o której mowa w art. 23 ust. 1 zd. 2 GG. Chociaż Traktat zakłada możliwość wyrażenia sprzeciwu przez narodowe parlamenty wobec przyjęcia takiej procedury, FTK uznał ten mechanizm za niewystarczający, gdyż zakłada wyrażenie zgody przez „milczenie”. Aby Rada Europejska mogła zatem zgodzić się na uproszczony tryb podejmowania decyzji w Radzie UE, to uprzednio zgoda na przyjęcie takiej decyzji musi zostać wyrażona przez parlament w formie ustawy, o której mowa w art. 23 ust. 1 zd. 2 (zwykła ustawa) lub zd. 3 (ustawa konstytucyjna) GG. Upoważnienie do takiego prawotwórstwa na poziomie UE musi być wystarczająco określone dla niemieckiego ustawodawcy już w momencie ratyfikacji Traktatu Lizbońskiego, tylko wówczas przekazanie kompetencji jest demokratycznie legitymowane. Wymóg uprzedniej zgody, lecz niekoniecznie w formie ustawy, został postawiony również w przypadku przyjęcia tzw. specjalnej procedury kładki (dotyczy wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, niektórych dziedzin polityki społecznej – prawa pracy, ochrony środowiska, wydawania rozporządzeń w sprawie wieloletniej perspektywy finansowej, podejmowania decyzji o ustanowieniu wzmocnionej współpracy), za wyjątkiem decyzji w przypadku regulacji dotyczącej aspektów prawa rodzinnego mającej skutki transgraniczne (art. 81 ust. 3 TfUE), gdzie wymóg ustawy został utrzymany.

Klauzula efektywności (elastyczności). Traktat lizboński nie zawiera regulacji, które wyposażyłyby Unię Europejską w tzw. *Kompetenz-Kompetenz*. Takie prawo nie zostało udzielone UE także na podstawie tzw. klauzuli elastyczności, która została przyjęta w art. 311 ust. 1 i art. 352 TfUE.

Kontrolowany art. 311 TfUE odnosi się jedynie do pozyskiwania środków finansowych; pozostaje zatem wystarczająco określony i nie upoważnia

do podejmowania aktów poza zakresem przekazanych kompetencji. Wystarczające jest zatem dokonanie zawężającej wykładni tego przepisu, aby konstytucyjne warunki zostały spełnione.

Natomiast art. 352 TfUE daje prawo organom UE do przyjmowania nowych, niewskazanych w traktatach środków działania, niezbędnych do osiągnięcia jednego z celów traktatowych. Traktat z Lizbony poszerza dotychczasową kompetencję instytucji UE. O ile bowiem dotychczas obowiązujący art. 308 TWE uprawniał do przyjmowania środków prawnych w celu realizacji wspólnego rynku, to zgodnie z art. 352 TfUE takie środki mogłyby być przyjmowane w każdej dziedzinie unijnej polityki, za wyjątkiem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

FTK przyjął także, że zgodna z konstytucją interpretacja postanowień Traktatu z Lizbony umożliwiających podjęcie decyzji przez organy UE bez wyraźnej podstawy prawnej, jeśli działania są niezbędne do osiągnięcia jednego z celów UE (tzw. klauzula elastyczności), powinna zakładać, że nie nadają one UE kompetencji do udzielania kompetencji. Tylko wówczas postanowienia TL są zgodne z Ustawą Zasadniczą, a klauzula elastyczności mieści się w programie integracji, to jest jej ramy zostały wystarczająco określone. Zgodnie z regulacją traktatów, narodowe parlamenty monitorują wykorzystanie tego instrumentu w zgodzie z zasadą subsydiarności. Taka konstrukcja jest zdaniem FTK niewystarczająca. Niemiecki przedstawiciel w Radzie może zatem wyrazić zgodę na przedłożony przez Komisję projekt aktu prawnego przyjmowanego na podstawie art. 352 TfUE wyłącznie po uchwaleniu ustawy wyrażającej zgodę na przyjęcie takiego aktu prawnego na podstawie art. 23 ust. 1 zd. 2 (ustawy zwykłej) lub zd. 3 (ustawa konstytucyjna) GG.

*Prawo do wystąpienia z UE*²⁸. Przewidziane przez TL prawo do wystąpienia z UE stanowi normatywny wyraz, wynikający wprost z prawa pierwotnego UE, suwerenności państw członkowskich. Na obecnym stadium rozwoju UE nie nastąpiło przekształcenie jej w państwo w rozumieniu prawa międzynarodowego. Jeżeli państwo członkowskie może wystąpić z UE, to proces integracji nie jest nieodwracalny. Członkostwo Niemiec w UE zależy od trwałej woli tego państwa uczestniczenia w Unii Europejskiej. Prawną granicę woli uczestniczenia w integracji wyznacza Ustawa Zasadnicza. Każde państwo może wbrew stanowisku innych państw członkowskich wystąpić z UE (art. 54 lit. a Traktatu Wiedeńskiego o prawie traktatów). Rozstrzygnięcie o wystąpieniu z UE nie musi znajdować swojej podstawy w traktacie o wystąpieniu. W przypadku niezawarcia takiego traktatu wystąpienie następuje dwa lata po notyfikacji decyzji o wystąpieniu (art. 50 ust. 3 TUE). Nie może być ona uzależniona od spełnienia jakichkolwiek

²⁸ Nrb. 329-330.

materialnych warunków, gdyż państwo występujące nie musi uzasadniać swojej decyzji. Artykuł 50 ust. 1 TUE wskazuje, że wystąpienie z UE może nastąpić na podstawie decyzji państwa, podjętej zgodnie z jego wymogami konstytucyjnymi. Czy takie wymagane przez konstytucję państwa występującego warunki zostały dochowane, kontrolować mogą wyłącznie organy państwa występującego z UE, a nie instytucje unijne lub inne państwa członkowskie.

*FTK jako sąd ostatniego słowa; zasada pierwszeństwa prawa UE*²⁹. Przy okazji rozważań dotyczących zachowania przez RFN państwowości, także po ratyfikacji Traktatu z Lizbony, niemiecki sąd konstytucyjny zajął także stanowisko odnośnie do zasady pierwszeństwa prawa unijnego nad prawem krajowym. Wskazał, że teza skarżących o uzyskaniu na skutek wejścia w życie TL „nieograniczonego” pierwszeństwa prawa unijnego nad prawem państwa członkowskiego, w tym derogacji sprzecznych z nim przepisów konstytucji, jest nietrafna. Także niezasadne jest stwierdzenie skarżących, że na skutek zwiększenia kompetencji UE we wszystkich obszarach życia społecznego FTK utracił praktycznie prawo do kontroli, czy zasada kompetencji przyznanych nadal obowiązuje.

Zasada pierwszeństwa wynika z konstytucyjnego upoważnienia Niemiec i wartości określone w art. 2 Traktacie o Unii Europejskiej nie mają pierwszeństwa przed tożsamością konstytucyjną, chronioną przez Traktat Lizboński (art. 4 ust. 2 zd. 1 TUE) oraz konstytucję Niemiec (art. 23 ust. 1 zd. 3 w zw. z art. 79 ust. 3 GG). Z traktatów wynika, że dokonywanie wiążącej interpretacji prawa pierwotnego i wtórnego należy do kognicji sądownictwa unijnego. Prawo unijne oraz orzecznictwo sądów europejskich wiążą zatem sądy krajowe poprzez wewnątrzpaństwową ustawę i wynikający z niej nakaz stosowania prawa unijnego (*Rechtsanwendungsbefehl*). Jednakże zasada pierwszeństwa stosowania prawa UE obowiązuje na terytorium Niemiec na mocy udzielonego upoważnienia zawartego w krajowej ustawie (*Rechtsanwendungsbefehl*); moc wiążąca tej zasady jest zatem pochodna i wynika z decyzji państwa członkowskiego. Z zasady suwerenności narodów, faktu, iż to państwa członkowskie są *Herren der Verträge*, wynika, że nie można odebrać państwom prawa do badania, czy integracja przebiega zgodnie z upoważnieniem – programem integracji. Także wówczas, gdy wyraźnie nakaz zastosowania unijnego aktu prawnego nie obejmuje obszarów, w których organy UE podjęły działania prawotwórcze (*Rechtsanwendungsbefehl fehlt*), FTK może stwierdzić brak mocy wiążącej takiego unijnego aktu prawnego na terytorium Niemiec (*Unanwendbarkeit*). Wykroczenie poza zakres przyznanych kompetencji (przeniesionych praw zwierzchnich) może polegać zarówno na wydaniu aktu prawotwórczego, ale także na dokonaniu

²⁹ Nrb. 331-343.

rozszerzającej wykładni przepisów prawa unijnego przez sądy europejskie, które jest równoznaczne z niedozwoloną zmianą traktatów. Również naruszenie tożsamości konstytucyjnej (art. 79 ust. 3 GG oraz art. 4 ust. 2 TUE) prowadzić musi do stwierdzenia niestosowalności prawa UE w Niemczech. FTK podtrzymał także swoje wcześniejsze orzecznictwo³⁰, w którym stwierdził, że rezygnuje ze swojej pierwotnej kompetencji kontroli zgodności stosowania aktów prawa wtórnego z konstytucyjnymi prawami podstawowymi (*Grundrechte der Verfassung*), w zaufaniu, iż odpowiednia ich ochrona zostanie zagwarantowana przez ETS. Z tej perspektywy ostateczność orzeczeń ETS została zaakceptowana jedynie co do zasady.

Nie istnieje zatem nieograniczone pierwszeństwo prawa UE przed krajowym i nie można skutecznie wyłączyć kompetencję FTK do badania aktów prawa unijnego. Zasada pierwszeństwa oznacza tylko pierwszeństwo stosowania prawa UE, a nie możliwość derogowania aktów krajowych; z traktatów nie wynika zasada *Bundesrecht bricht Landesrecht*, bo UE nie jest państwem federalnym. FTK posiada kompetencję do oceny, czy akty prawne UE znajdują się w zakresie upoważnienia i czy nie naruszają tożsamości konstytucyjnej. To BVerfG jest sądem „ostatniego słowa”. Tej „ostatecznej” kompetencji (*Reservekompetenz*) FTK nie odbiera Deklaracja nr 17 odnosząca się do pierwszeństwa, dołączona do TL. Wyjątkowe stwierdzenie niezgodności prawa krajowego z międzynarodowym oznacza konieczność poniesienia międzypaństwowych konsekwencji. Norma kolizyjna, jaką jest zasada pierwszeństwa, wiąże zatem Niemcy jedynie w takim zakresie, w jakim RFN uchwalając *Zustimmungsgesetz* wyraziło zgodę na akceptację tej zasady.

15.2. Posiadanie przez Niemcy terytorium państwowego (*Staatsgebiet*)³¹

Na skutek wyrażenia zgody na ratyfikację TL Niemcy nie wyzbywają się terytorium państwowego. Choć UE wykonuje na terytorium RFN swoje władztwo publiczne, to jednak czyni to wyłącznie za zgodą Niemiec. Równocześnie na jej obszarze władza państwa jest wykonywana, z uwzględnieniem zmian wynikających z mobilności społeczeństwa (tworzenie wspólnego rynku, zniesienie granic w ramach Układu z Schengen). Władza UE nie zastępuje państwowej władzy niemieckiej. Wynika to wyraźnie z faktu, iż UE nie posiada bezpośrednio własnego terytorium, a jej obszar działania składa się z terytoriów państw członkowskich.

³⁰ Zob. tzw. *Solange II*; BVerfGE 73, 339.

³¹ Nrb. 344-345.

15.3. Posiadanie przez Niemcy narodu państwowego (*Staatsvolk*)³²

Po ratyfikacji TL Niemcy nadal posiadać będą własny naród. Rozbudowanie instytucji obywatelstwa unijnego opiera się wyłącznie na woli państw członkowskich, swoje źródło czerpie z przepisów traktatów i nie konstytuuje narodu unijnego. Obywatelstwo unijne jest pochodne w stosunku do obywatelstwa państwa członkowskiego i go nie zastępuje.

16. Nowe kompetencje UE³³

Nowe kompetencje przeniesione na poziom UE w obszarach szczególnie istotnych dla państwa, to jest: spraw karnych, współpracy sądowej w sprawach cywilnych, podejmowania decyzji o zewnętrznych związkach gospodarczych, zobowiązania do wspólnej obrony, a także w sprawach socjalnych, mogą i muszą zostać wykonane tylko w ten sposób, aby na poziomie krajowym (państwa członkowskiego) pozostało wystarczająco „dużo miejsca” dla wykonywania kompetencji państw członkowskich (zakaz wypychania). Tylko wówczas spełniony będzie warunek „żywej” demokracji, a nowe kompetencje nie będą wprowadzać elementu budowy państwa federalnego.

Omawiając upoważnienie UE do działania w obszarze regulacji spraw karnych FTK stwierdził, że określenie zakazanych czynów w związku z ich negatywną społeczną oceną, stanowi centralne zadanie państwa. Oczywiście, włączenie się państwa do społeczności międzynarodowej ogranicza jego swobodę, w postaci np. konieczności penalizacji zbrodni wojennych, zbrodni ludobójstwa. Niemcy jako członek UE, przyjęły na siebie kolejne zobowiązania. Realizacja celu UE związanego z otwarciem granic na swobodny przepływ osób oraz zrastania się rynków towarów, usług i kapitału wymaga lepszej współpracy w sprawach karnych. FTK zwrócił szczególną uwagę na przepisy traktatów upoważniające do regulacji spraw prawa karnego materialnego, a mianowicie statuujące dopuszczalność ustanawiania norm minimalnych dotyczących określenia poszczególnych przestępstw oraz kar w wymienionych w przepisie TfUE dziedzinach szczególnie poważnej przestępczości transgranicznej (art. 83 ust. 1 pierwszy akapit TfUE), a także upoważniające, w zależności od rozwoju przestępczości, do określenia innych, niż wskazane wprost w przepisie traktatu, dziedzin szczególnie poważnej przestępczości transgranicznej (art. 83 ust. 1 trzeci akapit TfUE) oraz prawa karnego procesowego, to jest możliwość ustanawiania norm

³² Nrb. 346-350.

³³ Nrb. 351-400.

minimalnych w zakresie wzajemnego dopuszczania dowodów, praw jednostki w postępowaniu karnym, praw ofiar przestępstwa, innych aspektów postępowania karnego określonych uprzednio jednomyślnie przez Radę za zgodą PE (art. 82 ust. 2 TfUE). Ponadto, mogą zostać przyjęte środki w celu promowania i wspierania państw członkowskich w obszarze zapobiegania przestępstwom (art. 84 TfUE). W końcu, kompetencje Eurojustu mogą zostać rozszerzone. Zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą mogą zostać na Eurojust przeniesione zadania wszczynania i koordynowania śledztwa i ścigania przestępstw (art. 85 ust. 1 TfUE), przy czym czynności urzędowe w postępowaniu sądowym są dokonywane przez krajowe organy (art. 85 ust. 2 TfUE). Eurojust może również na podstawie jednomyślnej decyzji Rady po uzyskaniu zgody PE zostać przekształcony w Prokuraturę Europejską, która byłaby uprawniona do prowadzenia dochodzenia, ścigania przestępstw, na razie przeciwko interesom finansowym UE, aż do wniesienia aktu oskarżenia przed sądem krajowym (art. 86 ust. 1 TfUE).

Zapewnienie porządku i bezpieczeństwa za pomocą środków prawa karnego od zawsze stanowiło centralne zadanie władzy państwowej. Każda norma prawa karnego zawiera negatywną ocenę moralną czynu, wzmocnioną autorytetem państwa. Wspólnota prawna ustanawia, poprzez prawo karne, kodeks właściwych zachowań. To demokratycznie legitymowany ustawodawca przyjmuje odpowiedzialność za negatywną ocenę postępowania, to jest uznania go za przestępstwo, poprzez wydanie aktu władzy publicznej, który należy do najbardziej intensywnej ingerencji w wolność jednostki w nowoczesnym państwie konstytucyjnym. Ze względu na szczególną wrażliwość regulowanego obszaru prawa karnego materialnego i procesowego należy dokonać wąskiej, a w żadnym wypadku rozszerzającej, wykładni traktatowej podstawy tej kompetencji, a skorzystanie z niej wymaga szczególnego uzasadnienia. Prawo karne w swojej istocie nie jest bowiem instrumentem zacieśniania międzynarodowej współpracy, lecz stanowi szczególnie istotną, demokratycznie legitymizowaną decyzję o prawnie-etycznym minimum. Dostrzegli to także twórcy Traktatu Lizbońskiego, gdyż skorzystanie z nowo przekazanej kompetencji obwarowali instytucją tzw. hamulca bezpieczeństwa, który pozwala – ponoszącemu odpowiedzialność parlamentarną – przedstawicielowi państwa członkowskiego w Radzie, powołując się na podstawowe zasady jego systemu prawa karnego, złożyć veto do dyrektywy regulującej obszar prawa karnego i wyłączyć jej stosowanie wobec państwa, którego jest przedstawicielem (art. 83 ust. 3 TfUE).

Zwalczanie szczególnie poważnej przestępczości, która korzysta z ograniczenia terytorialnego ścigania przestępstw lub, jak w przypadku korupcji, zagrażać może funkcjonalności UE, może stanowić szczególnie powód przeniesienia praw zwierzchnich także w tym zakresie. Konstytucyjne rozumienie przepisów prawa pierwotnego wymaga jednakże, aby przesłanki

skorzystania z przekazanych kompetencji, to jest warunek transgraniczności oraz szczególnej potrzeby, zarówno w stosunku do przepisów upoważniających do wydawania aktów prawa wtórnego regulujących sprawy prawa karnego materialnego (określenie przestępstw i kar), jak i procesowego, były interpretowane wąsko i w sposób ograniczony (art. 83 i ust. 1 i 2; art. 82 ust. 1 i 3 TfUE). Zbliżenie przepisów w sprawach karnych musi być „niezbędne w celu zapewnienia skutecznego wprowadzenia w życie polityki Unii w dziedzinie, która stała się przedmiotem środków harmonizujących”. Konieczność podjęcia działań harmonizujących musi być sprawdzalnie wykazana, przed ich podjęciem (art. 83 ust. 2 TfUE). Ustanowienie norm minimalnych określających przestępstwa i kary „w zależności od rozwoju przestępczości” może nastąpić wyłącznie wtedy, gdy wystąpi przesłanka szczególnej niezbędności oraz transgranicznego wymiaru przestępczości. Prawotwórstwo w tej dziedzinie może nastąpić tylko pod warunkiem, że zostanie uregulowany wyłącznie wymiar transgraniczny konkretnego przestępstwa. Aby odporna na integrację kompetencja w zakresie prawa karnego została ochroniona, upoważnienie do wydawania norm minimalnych obejmować może jedynie określenie rodzaju znamion przestępstwa, a nie może normować całego czynu zabronionego. Ustanowione przez UE przepisy karne muszą być skonstruowane w oparciu o zasadę winy. Zasada, że każda kara może zostać wymierzona wyłącznie za popełnienie czynu zawinionego, wynika z art. 1 ust. 1 GG – ochrony godności człowieka. Zasada winy należy do nieprzenoszalnej tożsamości konstytucyjnej.

Zapewnienia demokratycznej legitymacji poprzez niemiecki parlament, z punktu widzenia konstytucji, jest możliwe tylko wówczas, gdy niemiecki przedstawiciel w Radzie skorzystałby z kompetencji określonych w art. 82 ust. 3 i art. 83 ust. 3 TfUE zgodnie z wytycznymi Bundestagu, a także Bundesratu, jeśli wynika to z rodzaju ustawodawstwa. Wykonanie upoważnienia z art. 82 i 83 TfUE zbliża ten mechanizm do zmiany traktatu i wymaga, w ramach mechanizmu „hamulca bezpieczeństwa”, przyjęcia przez parlament odpowiedzialności za integrację. W przypadku, gdyby wobec kompetencji do stanowienia norm minimalnych (art. 82 ust. 2 i art. 83 ust. 1 TfUE) miała zostać przyjęta ogólna procedura kładki (odejście od zasady jednomyślności), niemiecki przedstawiciel w Radzie może zgodzić się na taką procedurę wyłączenia wówczas, gdy zostanie do tego upoważniony na podstawie ustawy przyjętej zgodnie z art. 23 ust. 1 zd. 2 GG.

Kompetencje UE uzyskane w zakresie współpracy sądowej w sprawach cywilnych, a zwłaszcza prawa rodzinnego, mogą zostać wykorzystane, wyłącznie zgodnie z zasadą pomocniczości. Parlamenti narodowe mogą wyrazić sprzeciw wobec zmiany procedury (zastąpienie procedury jednomyślności zwykłą procedurą prawodawczą) dotyczącej wydania aktu regulującego sprawę prawa rodzinnego mające skutki transgraniczne.

W przypadku, gdy na podstawie art. 81 ust. 3 pierwszy akapit TfUE, na zasadzie odstępstwa od art. 81 ust. 2 TfUE zostaną przyjęte środki dotyczące prawa rodzinnego mającego skutki transgraniczne, należy przez to rozumieć, że odstępstwo od ogólnych reguł prawa cywilnego odnosi się jedynie do procedury uchwalania tych aktów, wzmacniając uprawnienia państw członkowskich [środki określone w art. 81 ust. 2 TfUE przyjmowane są zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą; środki przewidziane w art. 81 ust. 3 TfUE co do zasady jednomyślnie]. Natomiast nie jest możliwe rozszerzenie materii regulacji (treści kompetencji), poza wyznaczony katalogiem z art. 81 ust. 2 TfUE zakres. Gdyby jednak praktyka inaczej rozstrzygnęła ww. kwestię odesłania, skorzystanie z upoważnienia do prawotwórstwa na podstawie art. 81 ust. 3 TfUE, dla zachowania jądra konstytucji, może nastąpić wyłącznie po zapewnieniu niemieckiemu ustawodawcy konstytucyjnego prawa uczestnictwa w tym procesie.

Odnosząc się do kompetencji w zakresie zewnętrznych stosunków gospodarczych, FTK stwierdził, że nie jest konieczne, aby w tym miejscu rozstrzygać, czy państwa członkowskie utracą swoją materialną podmiotowość do negocjowania i zawierania umów handlowych, np. udziału w ramach rund WTO i będą wyłącznie reprezentowane przez UE, posiadając już wyłącznie instytucjonalno-formalne kompetencje. Podkreślił jednak, że zgodnie z wymogami konstytucji, nie może dojść do ograniczenia państwowości Niemiec i utraty jej podmiotowości prawnomiędzynarodowej, również w tym istotnym obszarze polityki zagranicznej, jakim są zewnętrzne stosunki gospodarcze. Parlament niemiecki posiada konstytucyjne prawo do informacji i obowiązek domagania się jej, o zajmowanych pozycjach negocjacyjnych i postępach prac w negocjacjach w kolejnych rundach WTO, zgodnie z wytycznymi Rady. Ponadto, FTK uznał, że rozszerzenie wspólnej polityki handlowej na zagraniczne inwestycje (art. 207 TfUE), ze względu na definicję pojęcia „zagraniczne inwestycje”, dotyczy wyłącznie przejęcia kontroli nad przedsiębiorstwem, a nie obejmuje międzynarodowych umów o ochronie inwestycji, które muszą być zawierane jako umowy mieszane. Dalsze obowiązywanie zawartych przez RFN umów o ochronie inwestycji jest niezagrożone.

W obszarze wspólnej polityki obronnej obowiązuje zasada jednomyślności (art. 31; 42; 43 TUE), od której nie ma odstępstw. Zakazane jest użycie wobec spraw wojskowych lub obronnych procedury kładki (art. 48 ust. 7 TUE). Żadne państwo członkowskie nie może zatem zostać zobowiązane, wbrew jego woli, do udziału w militarnej operacji UE. Konstytucyjne warunki integracji nie są zatem naruszane. Odstąpienie od konstytucyjnej zasady nadzoru parlamentu niemieckiego nad armią (*Parlamentsherrprinzip*) nie może nastąpić również w przyszłości na skutek zmiany traktatu ratyfikacyjnej procedurze (art. 48 ust. 2-5 TUE), gdyż zasada ta należy do

nieprzenaszalnej tożsamości konstytucyjnej. RFN nie może wówczas uczestniczyć w przyjmowaniu takiej zmiany.

Analiza aktualnego stanu prawnego i orzecznictwa ETS doprowadziło niemiecki Trybunał Konstytucyjny do konkluzji, iż państwu członkowskim nie zostało odebrane prawo do kształtowania własnego systemu zabezpieczenia społecznego, polityki społecznej oraz rynku pracy, a także zakres przekazanych UE praw w tych obszarach przekroczył dopuszczalny konstytucyjnie poziom. W przypadku przyjęcia środków niezbędnych w dziedzinie zabezpieczenia społecznego w celu zapewnienia swobodnego przepływu pracowników na podstawie art. 48 ust. 1 TfUE możliwe jest zastosowanie mechanizmu tzw. hamulca bezpieczeństwa. Tak jak w przypadku regulacji spraw karnych, niemiecki przedstawiciel w Radzie może skorzystać z uprawnienia wynikającego z art. 48 TfUE wyłącznie zgodnie z wytycznymi Bundestagu, ewentualnie również Bundesratu.

17.

W związku z powyższymi wywodami, pod warunkiem przyjęcia rozumienia postanowień Traktatu z Lizbony przedstawionego przez sąd konstytucyjny, FTK uznał *Zustimmungsgesetz* za zgodną z Ustawą Zasadniczą.

18.

Następnie przystąpił do zbadania ustawy zmieniającej Ustawę Zasadniczą (*Änderungsgesetz*) i uznał zarzuty skarżących za niezasadne. Tym samym stwierdził zgodność *Änderungsgesetz* z Ustawą Zasadniczą³⁴.

19.

Badając zgodność ustawy rozszerzającej (*Ausweitungsgesetz*) z niemiecką konstytucją, stwierdził, że nie gwarantuje parlamentowi przyjęcia na siebie odpowiedzialności integracyjnej³⁵. Nie są spełnione warunki konstytucyjne, które wymagają, aby w przypadku zastosowania:

³⁴ Nrb. 401-405.

³⁵ Nrb. 406-419.

a) uproszczonej rewizji traktatów (art. 48 ust. 6 TUE) – wyrażono zgodę w ustawie na podstawie art. 23 ust. 1 zd 2 (ustawa zwykła) lub zd. 3 (ustawa konstytucyjna),

b) podobnej procedury zmiany (art. 42 ust. 2 TUE [ustanowienie wspólnej obrony]; art. 25 ust. 2 [uzupełnienie praw obywateli UE]; art. 218 ust. 8 [przystąpienie do EKPCz]; art. 223 ust. 1 [ordynacja dotycząca powszechnych bezpośrednich wyborów do EP]; art. 262 [ustanowienie europejskiego tytułu w zakresie własności intelektualnej]; art. 311 ust 3 TfUE [określenie zasobów własnych UE]) – wyrażono zgodę w formie ustawy na podstawie art. 23 ust.1 zd 2 lub 3 GG,

c) ogólnej procedury kładki [art. 48 ust. 7 TUE], w tym w szczególności w przypadku jej zastosowania do przyjęcia aktów wskazanych w art. 82 ust. 2 drugi akapit lit. d; art. 83 ust. 1 trzeci akapit; art. 86 ust. 4 oraz art. 308 ust. 3 TfUE, oraz specjalnej procedury kładki, o której mowa w art. 81 ust. 3 akapit 3 TfUE – wyrażono zgodę w formie ustawy na podstawie art. 23 ust. 1 zd 2 (ustawa zwykła),

d) specjalnej procedury kładki [art. 31 ust. 3 TUE – WPZiB; art. 153 ust. 2 TfUE polityka społeczna – prawo pracy; 192 ust. 2 akapit 2 ochrona środowiska; art. 312 ust. 2 TfUE przyjęcie rozporządzenia w sprawie wieloletniej perspektywy finansowej; art. 333 ust. 1 i 2 TfUE decyzja o ustanowieniu wzmocnionej współpracy] – wyrażono zgodę w odpowiedniej formie (bez ustawy),

e) klauzuli elastyczności [art. 352 TfUE] – wyrażono zgodę w formie ustawy na podstawie art. 23 ust. 1 zd. 2 GG,

f) tzw. hamulec bezpieczeństwa, o którym mowa w art. 48 ust. 2; art.82 ust. 3; art. 83 ust. 3 TfUE – uzyskano wytyczne Bundestagu,

g) art. 83 ust. 1 akapit 3 [współpraca sądowa w sprawach karnych] – wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie przyjętej na podstawie art. 23 ust. 1 zd. 2 GG.

Ponadto, niezgodna z Konstytucją jest regulacja *Ausweitungsgesetz* dotycząca skorzystania przez parlament z zagwarantowanego w normach traktatowych UE prawa sprzeciwu w przypadku przyjęcia ogólnej procedury kładki (art. 48 ust. 7 TUE) oraz specjalnej procedury kładki odnośnie do przyjmowania środków dotyczących prawa rodzinnego mającego skutki transgraniczne. Umożliwiła ona, w przypadku, gdy regulacja dotyczy obszaru ustawodawstwa konkurencyjnego³⁶, złożenie sprzeciwu przez Bundestag wyłącznie, jeśli nie sprzeciwi się temu Bundesrat. Takie ograniczenie kompetencji Bundestagu sprzeciwia się jego konstytucyjnej odpowiedzialności integracyjnej. Wykonanie prawa sprzeciwu przez Bundestag nie może być uwarunkowane rezygnacją przez Bundesrat z prawa zablokowania działań Bundestagu, lecz musi pozostać niezależne od decyzji Bundesratu.

³⁶ Zob. art. 74 GG.

20.

Wyrok FTK uznający za niekonstytucyjną ustawę rozszerzającą (*Ausweitungsgesetz*) spowodował uchwalenie w dniu 22 września 2009 r. nowej ustawy o podjęciu odpowiedzialności integracyjnej przez Bundestag i Bundesrat w sprawach Unii Europejskiej (*Integrationsverantwortungsgesetz*)³⁷. Procedura ustawodawcza uznanej za niekonstytucyjną *Ausweitungsgesetz* nie została ukończona. Natomiast w nowej *Integrationsverantwortungsgesetz* zamieszczono wskazane przez FTK procedury. Pozwoliło to Prezydentowi Federacji ratyfikować Traktat z Lizbony 25 września 2009 r.³⁸

Nowo uchwalona ustawa o podjęciu odpowiedzialności integracyjnej również została zaskarżona do FTK, jednakże tym razem sąd konstytucyjny nie przyjął skargi konstytucyjnej do rozpoznania (BVerfGE 2 BvR 2136/09).

W literaturze niemieckiej wskazuje się, że tezy wyroku FTK dot. Traktatu z Lizbony zostały „stąpione” w późniejszym wyroku FTK (także drugiego senatu) z 6 lipca 2010 r. (2 BvR 2661/06; „Mangold”).

JUDGMENT OF THE GERMAN FEDERAL CONSTITUTIONAL COURT OF 30 JUNE
2009 ON COMPLIANCE OF THE TREATY OF LISBON WITH THE BASIC LAW FOR
THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY

Summary

The article outlines the main assumptions of the judgment of the Federal Constitutional Court (hereinafter FCC) of 30 June 2009 on the unconstitutionality of the Treaty of Lisbon (hereinafter TL). The complainant raised the argument that along with the ratification of the TL Germans would no longer have influence over state policy, and the act of voting in the elections to the Bundestag would be deprived of any significance. According to the complainants, the election to the Bundestag would have no relevance because the Bundestag, as a result of transfer of sovereign powers to the EU, would be deprived of its conclusive competence and, what follows, the constitutional principle of democratic rule would be violated. As points of reference, Articles 20 and 38 of the Basic Law were pointed to.

In assessing the terms and conditions of German involvement in the European Union, the FCC began its argument by highlighting the significance of constitutional citizen voting rights and elections to the Bundestag in general. To

³⁷ BGBl. 2009 I nr 60, z 24 września 2009 r., s. 3022.

³⁸ Zob. szerzej J. Rutynowski, K. Witkowska-Chrzczonek, *Polityczne i ustrojowe problemy ratyfikacji Traktatu z Lizbony w RFN – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 1, s. 184 i nn.

guarantee the right to free elections is an integral part of the democratic state under the rule of law. The FCC continues that the principle of democracy is unchangeable (covered by the so-called *Ewigkeitgarantie*) and underpins the state system - it belongs to *Verfassungsideutlichkeit* (Article 79(3) of the Basic Law). The FCC says that the German constitution is directed towards European integration and peaceful cooperation of the nations. Integration of the „equal” within the EU, just as the consent to be a member of the UN, does not mean submission to „foreign” power. It is a free, mutual, and equal relationship that strengthens the action of the state. The Basic Law shows the willingness to serve world peace, Germany being an equal partner in a united Europe. Such an assumption stems from the constitutional provisions. The judgement underlines that the Basic law does not prescribe the obligation to realise democratic self-determination on the supranational level, as it done domestically. In addition, the Basic Law does not grant powers to bodies acting on behalf of Germany to join a federal state, which would entail the renouncement of the right to self-determination of the German people and Germany’s sovereignty under international law. Such a step will require legitimation by the sovereign - the German people - and the repeal of the binding constitution. For the Basic Law stipulates that the Federal Republic of Germany participates in the EU as a union of states, and that Germany may not transfer its sovereign rights to it. Union means close and permanent relationship of sovereign states which exercise public authority under international law, and whose principal organization depends entirely on the member states, and which is democratically legitimised by the people of those states. The Basic Law may not be tailored to the development of the EU, and the absolute limit of permissible changes is provided in Article 79(3) of the Basic Law (prohibiting modifications in the so-called unchangeable standards). The states remain „Masters of the Treaties” (*Herren der Verträge*). The Basic Law does not authorise the German state bodies to transfer sovereign powers in such a way that their exercise can independently establish other competences for the European Union. It prohibits the transfer of competence to decide on its own competence (*Kompetenz-Kompetenz*). Any further process of independence of political rule for the European Union brought about by granting it steadily increased competences and by gradually overcoming existing unanimity requirements or so far prevailing rules of state equality can only occur as a result of the freedom of action of the self-determined people. Such integrational steps must be factually limited by the act of transfer and must, in principle, be revocable.

The principle of conferral of competence and respect of national identity are not only the fundamental EU principles, but also derive from the constitutional law of the Member States. The inviolability of the Masters of the Treaties principle is secured by the FCC. These rules must be obeyed when interpreting the provisions of the TL specifying EU powers.

**РЕШЕНИЕ НЕМЕЦКОГО КОНСТИТУЦИОННОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ТРИБУНАЛА
ОТ 30 ИЮНЯ 2009 ГОДА, КАСАЮЩЕЕСЯ СООТВЕТСТВИЯ ЛИССАБОНСКОГО
ДОГОВОРА С ОСНОВНЫМ ЗАКОНОМ ФРГ**

Р е з ю м е

В статье представлены основные положения решения Федерального Конституционного Трибунала (далее ФКТ) от 30 июня 2009 года, касающиеся конституционности Лиссабонского договора (далее ЛД). Истцы представили аргумент, что вместе с ратификацией ЛД немцы лишаются права влияния на политику государства, а избирательный акт в выборах в Бундестаг утрачивает свою значимость. По словам истцов, выборы в Бундестаг должны были стать не имеющим значения актом, потому что Бундестаг в результате перенесения суверенных прав на ЕС, лишился бы решающих компетенций, и тем самым нарушился бы принцип демократичного государства. Поэтому образцом контроля были указаны статьи 20 и 38 *Grundgesetz*.

При оценке участия Германии в Европейском Союзе ФКТ начал своё умозаключение от представления значимости конституционного избирательного права граждан и выборов в Бундестаг в целом. Гарантия право на свободные выборы является неотъемлемой частью принципа демократического государства. ФКТ затем заявил, что принцип демократии является постоянным (объёмом так называемой *Ewigkeitgarantie*) и является основой для государственной системы – относится к *Verfassungsidetität* (статья 79 пункт 3 GG). ФКТ заявил, что немецкий Основной Закон открыт европейскую интеграцию и мирное международное сотрудничество. Интеграция «равных» в рамках ЕС, так же, как и согласие на членство в ООН, не означает подчинения „чужой” власти. Это свободная, взаимная, равноправная связь, которая усиливает возможности функционирования государства. Из Основного Закона следует желание участвовать в создании мира на земле на равноправной основе в рамках единой Европы. Это вытекает из положений Конституции. В этом решении указывается, что из Основного Закона не следует предписание обеспечения демократического самоопределения на наднациональном уровне в такой форме, которую требует GG для государства. Кроме того, Конституция не уполномочивает Германию на присоединение к федеративному государству, что могло бы означать отказ от права на самоопределение немцев и международного суверенитета Германии. Такой шаг требует прямого волеизъявления суверена - Нации и отмену действующей Конституции. Положения GG предписывают ФРГ участвовать в создании ЕС, как союзу государств, на которое Германия может перенести суверенные права. Союз означает тесную, длительную связь суверенных государств, который осуществляет публичную власть в соответствии с международным правом. Его базовая организация полностью зависит от членских государств, и он демократически легитимирован народами этих стран. Основной закон может быть приспособлен для развития ЕС, но абсолютным пределом допустимости поправок является статья 79. п. 3 GG (запрещающая изменения

в так называемых неизменных нормах). Государства-члены остаются „Господами договоров” („*Herren der Vertrag*”). GG не уполномочивает государственные органы передавать такие суверенные права, которые позволили бы ЕС получить последующие, самостоятельные компетенции (независимые от переданных). GG запрещает передачу компетенций для создания компетенции (*Kompetenz-Kompetenz*). Дальнейшее обретение независимости политической власти ЕС путем приобретения последующих компетенций, нарушение принципа единогласия, отход от принципа равноправия государств может произойти только в пределах свободы действий самоопределяющейся нации. Следующие интеграционные шаги должны быть ограничены предметом переданных компетенций (ограничены по существу) и в принципе отозваны на основании самостоятельного решения государства.

Принцип вверенных компетенций (ограниченных) и соблюдение национальной идентичности являются не только основными принципами ЕС, но и вытекают из конституционных принципов членских государств. Неприкосновенность принципа *Herren der Vertrag* охраняется ФКТ. Согласно этим принципам следует интерпретировать положения договора, определяющие компетенции ЕС.

PIOTR RADZIEWICZ*

WYKONYWANIE WYROKÓW TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

1.

Wykonywanie rozstrzygnięć sądu konstytucyjnego¹ jest jednym z warunków funkcjonowania całego systemu kontroli konstytucyjności prawa, stanowi jego zwornik przesądzający o efektywności i realnym oddziaływaniu Konstytucji na procesy społeczno-gospodarcze. Bez wątplenia świadczy także o jakości i stopniu rozwoju instytucji demokratycznego państwa prawnego. Bez tego rodzaju „egzekucji” byłoby trudno wcielać w życie standardy konstytucyjne oraz chronić prawa i wolności jednostki. Z kolei aby wyroki nie miały charakteru fasadowego, muszą obowiązywać procedury umożliwiające przeniesienie ich istoty do aktów normatywnych – źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Nie wszystkie z wyroków wywołują bowiem adekwatne skutki już przez samo opublikowanie w dzienniku urzędowym. W tym kontekście konieczność interwencji prawodawcy jest skorelowana z funkcją orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego², którego każda wypowiedź o prawie powinna być przedmiotem analizy i namysłu organów odpowiedzialnych za legislację.

* Dr, adiunkt w Instytucie Nauk Prawnych PAN, wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu.

¹ Przedmiotem analizy jest wykonywanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego wydanych w trybie kontroli następczej, dotyczących ustaw. Poza zakresem opracowania pozostały m.in. wyroki podjęte w trybie kontroli prewencyjnej, które jeszcze nie weszły w życie (wobec których proces ustawodawczy nie został zakończony), ponieważ procedura ich rozpatrywania i ewentualnie późniejszego korygowania przez Sejm jest na tyle specyficzna, że powinna stanowić odrębne zagadnienie badawcze. Szerzej na temat praktyki wykonywania wyroków Trybunału wraz z analizą ilościową i jakościową tego procesu (za lata 2005-2008), zob. P. Radzewicz, *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez prawodawcę*, Warszawa 2010 (monografia przygotowana na zamówienie Instytutu Prawa i Społeczeństwa, dostępna również na stronie www.inpris.pl).

² Dalej: Trybunał albo TK.

2.

Termin „wykonywanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego” nie został zdefiniowany w obowiązujących przepisach prawnych, a jego sens normatywny w zasadniczym stopniu jest rezultatem ustaleń nauki prawa i pozaorzeczniczej aktywności samego Trybunału.

Przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. o wykonywaniu orzeczeń sądu konstytucyjnego wspominała – podjęta na podstawie art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym³ – uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 31 lipca 1985 r. w sprawie szczególnego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym⁴. Zgodnie z art. 47 tejże uchwały, który został zamieszczony w rozdziale 8, zatytułowanym: Wykonywanie orzeczeń, orzeczenia Trybunału uznające akt ustawodawczy za niezgodny z Konstytucją „podlegały wykonaniu” po ich doręczeniu organowi, który wydał zakwestionowany akt; o wykonaniu orzeczenia właściwy organ miał obowiązek niezwłocznie poinformować prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Orzeczenia stwierdzające niekonstytucyjność aktu ustawodawczego doręczano Sejmowi, który był zobowiązany do ich rozpatrzenia nie później niż w ciągu sześciu miesięcy. Jeśli Sejm uznał orzeczenie za zasadne, dokonywał niezbędnych zmian legislacyjnych albo uchylał ustawę w części bądź całości. Od momentu podjęcia przez Trybunał uchwały wykładniczej z 20 października 1993 r. utrwaliła się również reguła, że Sejm „ma obowiązek rozpatrzenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności ustawy z Konstytucją nie później niż w okresie sześciu miesięcy od dnia przedstawienia orzeczenia Sejmowi przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego”, a „orzeczenie o niezgodności ustawy z Konstytucją, które nie zostało rozpatrzone przez Sejm w terminie sześciu miesięcy [...] ma (zachowuje) moc obowiązującą i powoduje uchylenie ustawy z dniem ogłoszenia w Dzienniku Ustaw obwieszczenia Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o utracie mocy obowiązującej ustawy”⁵. W przypadku, gdy Sejm uznał akt objęty orzeczeniem Trybunału za zgodny z Konstytucją, podejmował uchwałę oddalającą orzeczenie, co z kolei powodowało, że sprawa, która była przedmiotem kontroli konstytucyjności, nie mogła być ponownie rozpatrywana przez Trybunał Konstytucyjny⁶.

W ówczesnym systemie prawnym wykonywanie orzeczeń Trybunału, wspomniane w przywołanym wcześniej art. 47 uchwały Sejmu z dnia

³ Dz. U. Nr 22, poz. 98 z późn. zm.

⁴ Dz. U. Nr 39, poz. 184 z późn. zm.

⁵ Sygn. akt W 6/93.

⁶ Art. 7 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

31 lipca 1985 r., było ściśle związane z ich nieostatecznym charakterem⁷ i stanowiło finalny etap konstytucyjnej procedury mającej na celu przesądzenie *a casu ad casum* o mocy wiążącej rozstrzygnięcia Trybunału. Postępowanie to dotyczyło sytuacji, gdy orzeczenie jeszcze nie weszło w życie (nie stało się wiążące), a organ władzy ustawodawczej mógł je „oddalić”. Pojęcie wykonania zostało więc w tym przypadku zastosowane w nieco innym kontekście niż w późniejszych regulacjach. Obowiązek wykonania co prawda ciążył na organie państwa, który wydał ustawę niezgodną z Konstytucją, a jednym ze sposobów wykonania było uchylenie podważonego unormowania albo jego modyfikacja, niemniej cała procedura miała odmienny charakter prawny niż typowe czynności ustawodawcy podejmowane po wejściu w życie „negatywnego” orzeczenia sądu konstytucyjnego o mocy powszechnie obowiązującej. Co równie istotne, „art. 47 uchwały Sejmu z 31 lipca 1985 r., wprowadzając do języka prawnego termin »wykonywanie orzeczenia TK«, nie stanowił źródła obowiązków wykonawczych dla organów, które wydały niekonstytucyjny akt normatywny, lecz w tym zakresie odsyłał do regulacji ustawowej. [...] Żaden przepis tej uchwały, będącej aktem prawa wewnętrznego, nie mógł bowiem samodzielnie nakładać obowiązków na inne organy państwowe niż Trybunał Konstytucyjny i jego organy wewnętrzne”⁸.

Po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. konwencja terminologiczna języka prawnego w odniesieniu do zagadnień wykonywania wyroków Trybunału nie uległa zasadniczym zmianom. W szczególności nie nastąpiła konstytucjonalizacja pojęcia wykonywania ani nie został unormowany *explicite* tryb postępowania w tym zakresie przez władze publiczne. Ustrojodawca dostrzegł natomiast zmianę paradygmatu skutków orzeczeń Trybunału i poświęcił temu zagadnieniu odrębny przepis przejściowy Konstytucji, w którym przesądził, że: „W okresie 2 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją ustaw uchwalonych przed dniem jej wejścia w życie nie są ostateczne i podlegają rozpatrzeniu przez Sejm, który może odrzucić orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego większością 2/3 głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Nie dotyczy to orzeczeń wydanych w następstwie

⁷ Zob. art. 33a ust. 2 w związku z art. 20 ust. 1 utrzymanych w mocy przepisów Konstytucji z 22 lipca 1952 r. (tekst jedn. Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 z późn. zm.).

⁸ M. Florczak-Wątor, *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez prawodawcę*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 1, s. 47-48. Zob. też Z. Maciąg, *Stosowanie Konstytucji RP a problem niewykonywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Stosowanie Konstytucji RP z 1997 r. – doświadczenia i perspektywy*, red. Z. Maciąg, Kraków 2006, s. 274-278.

pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego (art. 239 ust. 1 Konstytucji)⁹.

Od momentu, kiedy wyroki Trybunału w odniesieniu do ustaw stały się ostateczne, zagadnienie ich wykonywania zyskało nowy wymiar. Rozstrzygnięć Trybunału nie można było już bowiem „odrzucać” w głosowaniach w Sejmie, ale stały się one samoistnym i niezależnym od woli innych organów państwa (w tym organów władzy ustawodawczej) elementem porządku konstytucyjnego, bezpośrednio i definitywnie oddziałującym na sferę stanowienia prawa. Ustawodawca stanął więc przed zadaniem, które do tej pory nie miało precedensu. Musiał przewartościować swoją dotychczasową pragmatykę i od doświadczeń podmiotu niepodzielnie decydującego o merytorycznym kształcie ustaw przejść do modelu kooperatywnego, zakładającego wymianę informacji, poszanowanie wyłącznych kompetencji sądu konstytucyjnego i współdziałanie.

Wraz z wejściem w życie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 1997 r. w przepisach rangi ustawowej po raz pierwszy pojawiło się również samo pojęcie wykonywania orzeczeń Trybunału. We wspomnianej ustawie został zamieszczony rozdział 3, którego tytuł (Zasady i tryb orzekania oraz wykonywania orzeczeń) sugerował, że znalazło się tam kompleksowe uregulowanie zagadnień dotyczących realizowania wyroków Trybunału przez ustawodawcę. W rzeczywistości rozdział ten nie zawierał i nie zawiera żadnego postanowienia na ten temat. Ten osobliwy zabieg legislacyjny powoduje, że ustawa o Trybunale de facto niewiele wyjaśnia, jeśli chodzi o zakres normowania tytułowego sformułowania („wykonywanie orzeczeń”) oraz obowiązki organów państwa w tej materii. Końcowe przepisy rozdziału (art. 78-81) określają jedynie zasady ogłaszania orzeczenia w dzienniku urzędowym oraz kwestie techniczne – doręczanie odpisów orzeczeń uczestnikom postępowania.

Zarazem należy odnotować, że Uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego¹⁰ nakłada na organ pomocniczy Trybunału (Biuro TK) obowiązek prowadzenia rejestru, badań i analiz wykonywania (*scil.* realizacji) wyroków Trybunału „w działalności prawodawczej organów właściwych ze względu na rodzaj [zakwestionowanego] aktu normatywnego”¹¹. Zadanie to ma charakter wewnętrzny, a sporządzone w tym trybie opracowania są kierowane przede wszystkim do sędziów Trybunału Konstytucyjnego; zawierają one materiał obrazujący efektywność

⁹ Zob. też art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.).

¹⁰ M.P. Nr 72, poz. 720.

¹¹ Zob. § 56 ww. uchwały i tytuł jej Działu VII.

działalności orzeczniczej oraz reakcje organów państwa, uczestniczących w procesach tworzenia prawa, na wyroki sądu konstytucyjnego¹².

Z kolei w znaczeniu najbliższym swej prawnej istocie wykonywanie wyroków Trybunału zostało uregulowane w uchwale Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu¹³. Uchwałą z dnia 9 listopada 2007 r.¹⁴ Senat dodał do swojego regulaminu nowy Dział IXa (art. 85a-85f), przyjmując w ten sposób specjalną procedurę podejmowania senackich inicjatyw ustawodawczych wykonujących orzeczenia Trybunału. Zmiana ta jednocześnie umocniła rolę Komisji Ustawodawczej Senatu, która stała się ciałem selekcyjnym wyroki Trybunału, a także koordynującym całość prac przygotowawczych i legislacyjnych Izby dotyczących tzw. materii wykonawczej. Kluczowy w tym zakresie wydaje się art. 85a Regulaminu Senatu, zgodnie z którym: „Marszałek Senatu kieruje orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego: 1) o niezgodności ustawy lub jej części, 2) o zgodności ustawy lub jej części, z którego treści wynika potrzeba dokonania zmian w ustawie, 3) sygnalizujące uchybienia i luki w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej – do Komisji Ustawodawczej, zlecając jej zbadanie konieczności podjęcia działań ustawodawczych [...]”. W przypadku przepisów senackich nie ma wątpliwości, że odnoszą się one do czynności prawodawczych, których przesłanką są orzeczenia sądu konstytucyjnego wywołujące określone następstwa w ustawach. Ujęcie to jest zatem bliskie konstytucyjnym założeniom eksponującym obowiązek wykonywania orzeczeń, aby mogły one w sposób maksymalny przełożyć się na praktykę stosowania prawa i działalność legislacyjną ustawodawcy. Uchwalając odpowiednie projekty ustawy Senat proponuje więc przepisy zgodne z Konstytucją w miejsce tych, które – w całości lub części – zostały uchylone przez Trybunał.

3.

W literaturze przedmiotu dominuje pogląd, że wykonywanie wyroków Trybunału to obowiązek o charakterze publicznoprawnym, w odpowiednich proporcjach ciążyący na wszystkich podmiotach, które dysponują prawem

¹² Monitoring i analiza wykonywania wyroków Trybunału Konstytucyjnego były prowadzone również na gruncie poprzednio obowiązującego regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (por. § 38 Uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 października 1997 r. w sprawie regulaminu Trybunału Konstytucyjnego; tekst jedn. M.P. z 2001 r. Nr 41, poz. 668 z późn. zm.).

¹³ Tekst jedn. M.P. z 2002 r. Nr 54, poz. 741 z późn. zm.

¹⁴ M.P. Nr 86, poz. 925.

inicjatywy ustawodawczej lub innymi kompetencjami z zakresu tworzenia prawa (postępowania prawodawczego)¹⁵. Jak wskazuje M. Florczak-Wątor: „[Wykonywanie] to pojęcie autonomiczne, którego nie można utożsamiać z analogicznymi pojęciami funkcjonującymi na gruncie procedury cywilnej, karnej wykonawczej, administracyjnej czy sądownoadministracyjnej. Po pierwsze, wykonalne w ramach tych procedur są tylko takie orzeczenia sądowe i decyzje administracyjne, które formułują obowiązek określonego działania lub zaniechania ich adresatów. Orzeczenie TK bezpośrednio takiego obowiązku nie statuuje, a obowiązek jego przestrzegania wynika z tego, że ma ono moc powszechnie obowiązującą (art. 190 ust. 1 Konstytucji). Po drugie, wykonanie orzeczeń sądowych i decyzji administracyjnych następuje w drodze odpowiednich procedur egzekucyjnych (egzekucja sądowa lub administracyjna), podczas gdy żadnej z tych procedur nie można wykorzystać do wykonywania orzeczenia TK. Po trzecie, przymusowe wykonanie orzeczenia sądowego lub decyzji administracyjnej następuje dopiero wówczas, gdy adresat rozstrzygnięcia nie wywiąże się z nałożonego na niego przez sąd lub organ administracji obowiązku określonego działania lub zaniechania. W przypadku orzeczeń TK ich wykonywanie nie jest uwarunkowane uprzednim stwierdzeniem niezgodnego z ich treścią działania prawodawcy lub organu stosującego prawo”¹⁶.

Autonomiczny charakter pojęcia wykonywania wyroków Trybunału nie budzi wątpliwości. W konsekwencji ustalenie jego zakresu znaczeniowego nie jest uzależnione od sposobu rozumienia instytucji prawnych o tej samej nazwie funkcjonujących na gruncie ustawodawstwa zwykłego (nie jest predefiniowane przez znane ustawowe procedury wykonawcze), ale musi

¹⁵ K. Działocha, *Wpływ Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na tworzenie ustaw*, [w:] *Z prac Rady Legislacyjnej. Materiały z Konferencji Rady Legislacyjnej zorganizowanej w dniu 14 grudnia 2005 r. w gmachu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w Warszawie*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1, s. 48; M. Safjan, *Wyroki nie zawsze powszechnie obowiązujące*, „Rzeczpospolita” z 16 sierpnia 2004 r.; M. Florczak-Wątor, *Wykonywanie orzeczeń...*, s. 51-55; też, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006, s. 173-179; B. Zdziennicki, *Ochrona konstytucyjnych praw i wolności przy zmianach w porządku prawnym (znaczenie czynnika czasu dla zasady praworządności)*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 5, s. 50-51; L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 193, s. 7; P. Radzewicz, *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 13-31; K. Działocha, B. Skwara, *Udział sądu konstytucyjnego w wykonywaniu jego orzeczeń (uwagi de lege ferenda)*, [w:] *Prawa człowieka – społeczeństwo obywatelskie – państwo demokratyczne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarneckiemu*, red. P. Tuleja, M. Florczak-Wątor, S. Kubas, Warszawa 2010, s. 153-154; K. Działocha, *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez organy powołane do stanowienia prawa*, [w:] *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia a ich praktyczna realizacja*, Warszawa 2010, s. 73-76.

¹⁶ M. Florczak-Wątor, *Wykonywanie orzeczeń...*, s. 51-52. Podobnie też, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006, s. 86-87; W. Płowiec, *Uwagi o „wykonywaniu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego” przez prawodawcę*, Warszawa 2006, Biuro Trybunału Konstytucyjnego. Zespół Orzecznictwa i Studiów, materiał powielony, s. 4.

zostać przeprowadzone niezależnie, biorąc za punkt wyjścia przede wszystkim unormowania konstytucyjne i specyfikę działalności orzeczniczej Trybunału. W piśmiennictwie akcentuje się przy tym rozróżnienie na pozytywny i negatywny aspekt wykonywania, z czym wiążą się nieco inne powinności organów państwa. Aspekt pozytywny to obowiązek dokonania takich zmian w systemie prawa, które zagwarantują jego zupełność i spójność; negatywny – to zakaz stanowienia przepisów obciążonych wadą, z powodu której wcześniejsza regulacja została uznana za niezgodną (zakaz przywracania niekonstytucyjnych regulacji)¹⁷. Podobna dychotomia obowiązków władz publicznych jest eksplikowana również przez sam Trybunał Konstytucyjny, który w dorocznych Informacjach o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego¹⁸, powołując się na konkretne przykłady wadliwie zaprojektowanych ustaw, przypomina, że jego dorobek orzeczniczy (*acquis constitutionnel*) zawiera kwantum wiedzy o granicach swobody ustawodawcy i znaczeniu norm konstytucyjnych, a przez to stanowi wzorzec dla prac legislacyjnych także *pro futuro*.

Spośród definicji wykonywania wyroków Trybunału warto wspomnieć o tych, które sytuują tę instytucję w sferze stanowienia prawa. Bezspornie bowiem wykonywanie orzeczeń jest również powinnością organów stosujących prawo, takich jak np. sądy powszechne czy organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Podmioty te są obowiązane podporządkować się wyrokom Trybunału i w praktyce wdrażać je przez odpowiednią zmianę podstawy rozstrzyganych przez nie spraw (o ile jest to w konkretnym przypadku dopuszczalne), bądź też – na przykład – reinterpretację przepisów. Orzecznictwo Trybunału oddziałuje na porządek prawny wielowymiarowo, wykraczając poza relacje sąd konstytucyjny – ustawodawca¹⁹. I tak – wracając do definicji omawianego pojęcia – sam Trybunał przyjmuje, że wykonywanie jego orzeczeń to „ogół działań koniecznych dla przywrócenia stanu zgodności z Konstytucją”²⁰. Podobne stanowisko zaprezentował K. Działocha, według którego „pod pojęciem »wykonywania« wyroków TK rozumie się wszelkie działania, jakie są konieczne dla przywrócenia stanu zgodności prawa z Konstytucją, podejmowane przez organy

¹⁷ Tamże. Podobnie M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 173-174.

¹⁸ Por. np. *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2007 r.*, Warszawa 2008, s. 99-100.

¹⁹ Zob. K. Gonera, E. Łętowska, *Wieloaspektowość następstw stwierdzenia niekonstytucyjności*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 5, s. 21-22; 26-27.

²⁰ *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2007 r.*, Warszawa 2008, s. 99.

mające kompetencje stanowienia prawa²¹. Z kolei zdaniem M. Florczak-Wątor: „wykonanie orzeczenia TK polega na usunięciu niezgodności między normami uznanymi mocą tego orzeczenia za wzajemnie sprzeczne”²².

We wszystkich cytowanych źródłach przyjmuje się, że wykonanie wyroku Trybunału to „operacja” polegająca na korekcie aktu normatywnego, który po wydaniu tegoż wyroku stracił walor funkcjonalności jako element systemu prawa; został derogowany w całości lub części (np. w zakresie bądź określonym rozumieniu), a przez to stanowi regulację wadliwą zarówno z punktu widzenia strukturalnej koherentności i zupełności (w systemie prawa), jak również ochrony praw i wolności jednostki (jeśli dotyczył tej materii). Należy zgodzić się z tym ujęciem, ponieważ w polskim modelu kontroli konstytucyjności prawa sfera obowiązywania aktów normatywnych ma charakter pierwszoplanowy. Nawet w przypadku skargi konstytucyjnej i pytań prawnych sądów, a więc tych procedur, które niejako z natury są ściślej związane z realiami konkretnej sprawy albo indywidualnym interesem skarżącego, Trybunał nie jest władny przenieść swojego rozstrzygnięcia również na akt stosowania prawa, podjęty na podstawie przepisu uznanego za niezgodny z Konstytucją. Wyrok ingeruje bezpośrednio w treść lub brzmienie zakwestionowanego aktu normatywnego i na tym obszarze aktualizują się też podstawowe powinności organów państwa związane z koniecznością implementacji (wykonania) rozstrzygnięcia Trybunału.

4.

Obowiązek wykonywania wyroków Trybunału stanowi konsekwencję jego pozycji ustrojowej, jako „sądu prawa” odpowiedzialnego za kontrolę konstytucyjności aktów normatywnych. W polskim porządku prawnym Trybunał jest jedynym podmiotem, któremu przysługuje uprawnienie oceny legalności, a także możliwość uchylania przepisu ustawy ze skutkiem *erga omnes*. Owa szczególna kompetencja pozwala traktować sąd konstytucyjny w kategoriach organu, którego decyzje mają walor prawotwórczy lub o skutkach zbliżonych do wypowiedzi prawodawcy. Nie bez znaczenia dla praktycznej skuteczności rozstrzygnięć Trybunału pozostaje również ich charakter prawny oraz zakres oddziaływania. Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji: „Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne”. Oznacza to, że wiążą one wszystkie podmioty, zarówno

²¹ K. Działocha, *Wpływ Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 48; tenże, *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 71-72

²² M. Florczak-Wątor, *Wykonywanie orzeczeń...*, s. 52.

organy władzy publicznej, jak też podmioty prawa prywatnego. Od ostatecznego orzeczenia Trybunału nie można się odwołać, unieważnić go albo wzruszyć w inny sposób.

Wiążący (ostateczny) charakter wyroków Trybunału znajduje wyraz także w obowiązku ich wykonywania. W niektórych systemach prawnych sposób wykonywania orzeczenia może być określany przez sam trybunał (§ 35 ustawy o FTK, art. 92 ustawy hiszpańskiej). Ustawa austriacka zobowiązuje prezydenta Republiki do zapewnienia wykonywania orzeczeń (art. 146 ust. 2 konstytucji), zaś ustawa włoska szerzej normuje tylko egzekucję orzeczeń podjętych w postępowaniu o naruszenie konstytucji (art. 31 ustawy z 1962 r.). Słusznie też wyprowadza się regułę ogólną, że w krajach, w których większość rozstrzygnięć trybunału polega na ogólnej wypowiedzi co do ważności (konstytucyjności) lub sposobu wykładni określonego przepisu, ich wykonanie rozwiązuje się niejako samoczynnie przez fakt urzędowej publikacji (tzw. samowykonalność orzeczeń)²³.

Prawny nakaz wykonywania wyroków Trybunału, jakkolwiek nieunormowany *expressis verbis* w przepisach polskiej ustawy zasadniczej, jest rekonstruowany również z: art. 2 (zasada państwa prawnego i wyprowadzane z niej szczegółowe zasady – konsekwencje), art. 7 (zasada legalizmu) i art. 8 ust. 1 Konstytucji (nadrzędność Konstytucji w systemie źródeł prawa)²⁴. Suma przywołanych regulacji konstytucyjnych pozwala postawić tezę, że zmiana prawa jako skutek wyroku Trybunału jest czynnością „jakościowo” odmienną od zwykłych nowelizacji aktów normatywnych, inicjowanych przez uprawnione podmioty w celu realizowania polityki państwa. Tworzenie prawa jako narzędzia władzy politycznej cechuje bowiem daleko posunięta swoboda oceny co do potrzeby, celowości, trafności czy też racjonalności danego zamierzenia legislacyjnego. Uprawnione podmioty mogą wnieść projekt ustawy i doprowadzić do jego uchwalenia, jak też odstąpić od czynności prawodawczych, uznając, że obowiązujący stan prawny nie wymaga korygowania. W tym kontekście należy rozróżnić możliwość zmiany prawa powodowaną wyborczymi zobowiązaniami czy np. programem rządu i obowiązek prawny usunięcia luk i niespójności w ustawie, wobec której zapadło „negatywne” orzeczenie Trybunału. Ten drugi przypadek i związana z nim powinność władzy publicznej uchyla rozważania

²³ L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987, s. 158-159; Z. Maciąg, *Stosowanie Konstytucji RP...*, s. 280-281; S. Staćokas, *Realizacja aktów prawnych sądu konstytucyjnego Republiki Litewskiej i ich wpływ na system prawny*, [w:] *Realizacja orzeczeń trybunałów konstytucyjnych i ich wpływ na system prawny*, Vilnius 2007, s. 123-126.

²⁴ K. Działocha, *Wpływ Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 48; *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 83 (także *Informacje* za lata: 2007, 2004); M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 86; 88.

o konieczności czy też potrzebie ingerencji prawodawczej. Jest oczywiste, że powszechnie obowiązujący i ostateczny werdykt sądu konstytucyjnego musi zostać implementowany do systemu prawa, nawet wbrew bieżącej kalkulacji politycznej czy krytycznej ocenie co do meritum zapadłego rozstrzygnięcia. Jeszcze innym zagadnieniem jest natomiast sposób wykonania wyroku Trybunału i wielość potencjalnych kierunków sanacji niekonstytucyjnego stanu prawnego. Nie ulega bowiem wątpliwości, że – dotyczy to również wykonywania orzeczeń – zwykle istnieje kilka równoległych modeli zmiany ustawy, akcentujących inne priorytety i odwołujących się do odmiennych założeń. Wybór jednego z nich dokonywany jest na podstawie dodatkowych kryteriów, najczęściej o charakterze pozaprawnym, odwołujących się do politycznych celów oraz kalkulacji ekonomicznych, społecznych, światopoglądowych itp.²⁵ Swoisty charakter derogacji przepisu ze względu na jego niezgodność z Konstytucją podkreślany jest również w doktrynie prawa. Według M. Safjana: „Eliminacja przepisu z systemu prawnego w wyniku wyroku TK następuje ze szczególnego powodu, jakim jest niekonstytucyjność przepisu – a więc jego wadliwość, naruszenie standardów prawnych zawsze hierarchicznie wyższych niż kontrolowany przepis. Jest on więc uchylany nie dlatego, że zmieniła się sytuacja, że wystąpiły określone powody merytoryczne, ale dlatego, że już wcześniej nie odpowiadał określonym powodom konstytucyjnym. Jest to więc zawsze eliminacja z systemu swego rodzaju normatywnej patologii, która w ogóle nie powinna w systemie prawnym zaistnieć”²⁶.

Wszystko to pozwala stwierdzić, że eliminowanie przez sąd konstytucyjny przepisów stanowi reakcję na naruszenie zasady nadrzędności konstytucji i zaburzenie hierarchicznej zgodności systemu prawa. „Derogacja trybunalska” – ze swej istoty – nie służy prowadzeniu polityki państwa *sensu stricto* przez zmianę powszechnie obowiązujących przepisów, chociaż jak każda taka zmiana niesie w sobie potencjał prawotwórczy, a jej skutki wykraczają poza li tylko kontekst normatywny (wpływają na prawa i wolności, odnoszą się do różnych przejawów życia zbiorowego). W tym sensie uchylenie przepisu w ramach kontroli konstytucyjności prawa może mieć zbliżone znaczenie merytoryczne (np. dla sytuacji prawnej jednostki) do uchwalenia nowelizacji ustawy przez parlament. Motywem „derogacji trybunalskiej” nie jest jednak przekonanie o potrzebie odmiennego uregulowania danej dziedziny spraw, tylko konieczność usunięcia wad systemu

²⁵ Zob. niżej, pkt 9.

²⁶ M. Safjan, *Zasięg czasowy obowiązywania orzeczeń*, „Rzeczpospolita” z 28 stycznia 2002 r. Zob. również tenże, *Skutki prawne orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 3, s. 4; 12-13; K. Gonera, E. Łętowska, *Artykuł 190 Konstytucji i jego konsekwencje w praktyce sądowej*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 9, s. 3; 7-8; M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 134 oraz s. 50; 72.

prawa, przywrócenie jego hierarchicznej zgodności, a także ochrona praw i wolności jednostki.

Znaczenie oraz ranga obowiązku wykonywania wyroków Trybunału doprowadziły niektórych autorów do powiązania zaniechań (opieszałości) ustawodawcy przy wdrażaniu rozstrzygnięć sądu konstytucyjnego z sankcją odpowiedzialności z tytułu bezprawia legislacyjnego (art. 77 ust. 2 Konstytucji) lub nawet deliktem konstytucyjnym (art. 198 Konstytucji). Zagadnienia te są dyskutowane w piśmiennictwie²⁷ i również na tym tle wykonywanie orzeczeń jawi się jako istotny element systemu kontroli konstytucyjności prawa – zwornik całej koncepcji. Realne oddziaływanie orzecznictwa Trybunału na stosunki społeczne w zasadniczym stopniu jest bowiem funkcją aktywności ustawodawcy, który powinien szybko i adekwatnie przenosić istotę „trybunalskiego” rozstrzygnięcia do prawa stanowionego (ustawy).

5.

Obowiązek prawny wykonywania wyroków Trybunału nie wynika z treści samego wyroku, ale jest konsekwencją ogólnosystemową, został unormowany *implicite* w szeregu norm konstytucyjnych. Nie wszystkie wyroki wymagają także interwencji prawodawcy, część z nich powoduje bezpośrednie następstwa w sferze obowiązywania prawa w taki sposób, że dla zgodnego z Konstytucją stosowania przepisów dodatkowa nowelizacja nie jest niezbędna. Samowykonalny charakter orzeczeń – zwłaszcza w przypadku niektórych postaci sentencji – pozwala wyodrębnić kategorię rozstrzygnięć Trybunału, które są efektywne niezależnie od działań ustawodawcy²⁸. Nie zmienia to jednak faktu, że zasadnicza ich część

²⁷ Zob. np.: K. Działocha, *Wpływ Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 48; Z. Maciąg *Stosowanie Konstytucji RP...*, s. 280; K. Działocha, *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 75; a także w szerszym kontekście teoretycznym L. Bosek, *Bezprawie legislacyjne*, Warszawa 2007, s. 228-274.

²⁸ Istnieją takie możliwości sformułowania sentencji wyroku przez Trybunał, które – o ile zbiegnie się to z korzystnym kontekstem normatywnym kontrolowanej regulacji – powodują, że ustawa nie wymaga już żadnych korekt czy uzupełnień. Sam wyrok eliminuje bowiem niekonstytucyjną treść, nie wywołując przy tym skutków ubocznych (o charakterze merytorycznym bądź technicznym), którymi powinien zająć się legislator. Takie implikacje niesie na przykład uchylenie całej nowelizacji (uchylenie przepisów zmieniających ustawę dokonane w okresie *vacatio legis*), która kompleksowo normowała daną instytucję prawną. Zakwestionowanie nowości normatywnej oznacza w tym przypadku *de facto* dalsze obowiązywanie stanu sprzed zmian. Podobnie proste stwierdzenie niezgodności przepisu, który wyczerpująco regulował dane zagadnienie, w praktyce może oznaczać skuteczne i samoczynne usunięcie wady konstytucyjnej, bez uszczerbku dla praw i wolności jednostki oraz konieczności podjęcia prac ustawodawczych. Warto również wspomnieć o kategorii wyroków Trybunału, które odnoszą

wymaga uchwalenia stosownych przepisów, bo dopiero te gwarantują pełną implementację meritum.

Wspomniana wielość formuł wyrokowania (rodzajów sentencji), z których w praktyce korzysta Trybunał Konstytucyjny, w procesie wykonywania orzeczeń niesie różnego rodzaju implikacje dla techniki legislacyjnej, istotnie wpływając także na zakres swobody regulacyjnej ustawodawcy. W typowych przypadkach orzeczenie odnosi się do konkretnej jednostki redakcyjnej tekstu prawnego (przepisu). Wejście w życie takiego orzeczenia powoduje uchylenie przepisu lub potwierdza jego zgodność. Niekiedy Trybunał decyduje się jednak na sformułowanie sentencji w sposób odbiegający od „prostego” schematu: przepis zgodny lub niezgodny z przepisem o wyższej mocy prawnej. Powołując się między innymi na obowiązek przestrzegania w trakcie kontroli konstytucyjności prawa zasady wstrzeźliwości sędziowskiej i nakazu wykładni aktów normatywnych w zgodzie z Konstytucją, Trybunał uznaje zgodność lub niezgodność przepisu w określonym zakresie lub określonym rozumieniu („wyroki zakresowe” lub „wyroki interpretacyjne”). Oznacza to, że rozstrzygnięcie skierowane jest do normy prawnej, wyprowadzonej z przepisów stanowiących przedmiot kontroli.

Posłużenie się przez Trybunał techniką „wyroku zakresowego” lub „wyroku interpretacyjnego” powoduje, że nawet przy stwierdzeniu niekonstytucyjności lub nielegalności przepisu w sensie formalnym pozostaje on w systemie prawa (jednostka redakcyjna tekstu aktu normatywnego nie

się do przepisów uchylonych (formalnie nieobowiązujących). Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Trybunał umarza postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia; jednakże w przypadku, gdy wydanie orzeczenia o nieobowiązującym akcie jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw – Trybunał kontynuuje postępowanie. W orzecznictwie Trybunału ukształtował się również pogląd, że przedmiotem jego badania powinien być tylko taki akt normatywny, który wciąż wywołuje skutki prawne w tym sensie, że jest np. podstawą prawną aktu stosowania prawa lub wpływa na status prawny podmiotów *ipso iure*. Musi to być zatem przepis, który – mimo że formalnie uchylony – w jakimś zakresie swojego zastosowania nadal stanowi „obowiązujący” element systemu prawa, a jego ewentualna derogacja nie jest bez znaczenia dla kształtu normatywnego tego systemu lub indywidualnych praw i obowiązków podmiotów prawnych. Wyroki, które dotyczyły przepisów formalnie nieobowiązujących (w brzmieniu z przeszłości), w dominującej części były wydawane w trybie kontroli konkretnej (skarga konstytucyjna, pytanie prawne). Tylko wówczas nadal istniała bowiem konkretna sprawa, ukształtowana w określonym stanie prawnym, która stanowiła przesłankę wystąpienia do Trybunału. Obowiązki ustawodawcy w takich warunkach są swoiste. Z jednej strony wyrok odnosi się do przepisu, który – jako jednostka redakcyjna ustawy – został już uchylony przez ustawodawcę, a więc nie ma już właściwie przedmiotu nowelizacji. Z drugiej strony, w systemie prawa obowiązuje unormowanie o nowej treści (ewentualnie – nie obowiązuje regulacja wadliwa), które – jeśli nie powtarza wad poprzedniego – nie stwarza powinności nowelizacji na przyszłość. Z uwagi na ograniczenia formalnoprawne zaś wyrok Trybunału Konstytucyjnego wydany w stosunku do przepisu nieobowiązującego nie odnosi się do nowo ustanowionego przepisu, który nie został zakwestionowany (Trybunał jest związany zakresem zaskarżenia).

zostaje derogowana), uchylana jest natomiast zawarta w nim norma prawna (jedna z norm prawnych mających – potencjalnie – źródło w treści przepisu) w określonym zakresie przedmiotowym lub podmiotowym. Innymi słowy, zostaje ustanowiony powszechnie obowiązujący zakaz „odczytania” i stosowania przepisu w sposób sprzeczny z dyspozycją orzeczenia. Na swoistość obowiązków ustawodawcy w przypadku „wyroków interpretacyjnych” i „zakresowych” zwrócił uwagę sam Trybunał Konstytucyjny, wskazując, że: „O tym, że wraz z wydaniem i ogłoszeniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego zostaje zapewniony stan konstytucyjności, można mówić z reguły wówczas, gdy Trybunał stwierdził zgodność zaskarżonej regulacji prawnej z przytoczonym wzorcem kontroli. Kiedy jednak takie stwierdzenie zostaje w wyroku TK obwarowane przyjęciem określonej wykładni przepisu, dla prawodawcy powinno to stanowić sygnał o potrzebie rozważenia ewentualnego sprecyzowania tego przepisu ze względu na zasadę pewności prawa. Z zasady tej wynika postulat interwencji prawodawcy szczególnie wtedy, gdy Trybunał orzekł o niezgodności badanego przepisu nie w całości, lecz w określonym – czasowo, podmiotowo lub przedmiotowo – zakresie jego stosowania, dokonując wprawdzie ingerencji w treść przepisu, ale nie zmieniając jego brzmienia (TK nie ma kompetencji do działania tak, jak działa prawodawca pozytywny)”²⁹.

Rolą ustawodawcy jest zatem uzgodnienie „littery prawa” i rzeczywistości tego zakresu normowania regulacji, która została zmodyfikowana orzeczeniem Trybunału. Adresaci norm prawnych, zwłaszcza jednostki, mają uzasadnione prawo oczekiwać, że wiążące ich przepisy będą jednoznacznie określały uprawnienia i obowiązki. W warunkach, gdy pełną normę postępowania można zrekonstruować dopiero po zestawieniu postanowień częściowo zakwestionowanej ustawy, *petitum* wyroku i uzasadnienia Trybunału wyjaśniającego motywy i istotę rozstrzygnięcia, zarzut naruszenia przez ustawodawcę zasady zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa wydaje się ze wszech miar zasadny. W wymiarze praktycznym zaś tak konstruowany system prawa jest dysfunkcyjny i nie gwarantuje chociażby minimalnego standardu tzw. przyzwoitej legislacji. Dlatego też nawet po orzeczeniu o zgodności danej regulacji pod warunkiem określonego „rozumienia” – z uwagi na wymogi pewności prawa – ustawodawca powinien dostosowywać brzmienie przepisu do jego nowej treści.

Przedmiotem zainteresowania ustawodawcy powinny być również te orzeczenia Trybunału, w których w uzasadnieniach – bez stwierdzania niekonstytucyjności przepisu lub normy – została wskazana potrzeba no-

²⁹ Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2004 r., Warszawa 2005, s. 50. Podobnie M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 182-183.

welizacji prawa z uwagi na systemowe niespójności przepisów bądź wady konstrukcyjne niektórych instytucji prawnych (postulaty *de lege ferenda*). W orzecznictwie Trybunału dosyć konsekwentnie prezentowana jest bowiem teza, że w sytuacji, gdy z treści sentencji jednoznacznie nie wynika istota rozstrzygnięcia w danej sprawie, posiłkowo należy odwołać się do uzasadnienia wyroku, w którym prezentowane są motywy podjętej przez Trybunał decyzji. I tak, w postanowieniu z 12 grudnia 2005 r.³⁰ Trybunał stwierdził, że: „choć uzasadnienie nie ma mocy powszechnie obowiązującej (przedstawia bowiem motywy i sposób myślenia sędziów), to jednak nie można zaprzeczyć, że pewne fragmenty uzasadnienia, stanowiąc *ratio decidendi*, są w szczególny sposób związane z sentencją i stanowić mogą w pewnym sensie jej uzupełnienie”. Wskazana praktyka, a także okoliczność, że sądy konstytucyjne zazwyczaj podtrzymują swoje wcześniejsze rozstrzygnięcia przy rozpatrywaniu podobnych spraw w przyszłości (tzw. linie orzecznicze), powodują, iż orzeczeniem, które należy wykonać, może być też – potencjalnie – wyrok stwierdzający zgodność przepisu, w którego uzasadnieniu Trybunał zawarł postulaty *de lege ferenda*.

Osobną formą wypowiedzi Trybunału są tzw. postanowienia sygnalizacyjne. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym: „Trybunał przedstawia właściwym organom stanowiącym prawo uwagi o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej”. Postanowienie sygnalizacyjne jest „słabszą” formą reakcji sądu konstytucyjnego na niedoskonałości regulacji prawnych, dostrzeżone w procesie kontroli konstytucyjności prawa. Jak zauważył M. Safjan, sygnalizacja „jest z reguły dość ogólną indykacją kierowaną do legislatora, który zachowuje swobodę decyzji co do potrzeby i sposobu usunięcia sygnalizowanych uchybień”³¹.

Zakres przedmiotowy sygnalizacji został określony w ustawie stosunkowo szeroko. Może ona dotyczyć *prima facie* „wszelkich kwestii regulowanych prawem, bądź takiej regulacji wymagających”³². Nie zagłębiając się w kwestie sporne³³, warto wspomnieć, że w praktyce sygnalizacje są adresowane do różnych organów państwa (nie tylko władzy ustawodawczej) oraz

³⁰ Sygn. akt SK 4/03.

³¹ M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu bezprawia normatywnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, nr 1, s. 13.

³² M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 129.

³³ Zob. np. P. Sarnecki, *Nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 1, s. 12; M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 129-132; Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 55-56; M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 171 i n.; A. Paprocka, M. Ziółkowski, *Zaniechanie prawodawcze jako potencjalny przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego w świetle zasady nadrzędności Konstytucji oraz doświadczeń trybunałów międzynarodowych*, [w:] *Księga XXV-lecia...*, s. 280-283.

że Trybunał uchwała je – co do zasady – po rozstrzygnięciu sprawy co do meritum albo umorzeniu postępowania z uwagi na przesłanki formalne³⁴. W ten sposób kieruje do prawodawcy sygnał, że mimo pozamerytorycznych przeszkód, na jakie natrafił, które wykluczają dopuszczalność oceny danego unormowania (Trybunał Konstytucyjny jest związany przedmiotem zaskarżenia i nie może podejmować kontroli z własnej inicjatywy), dostrzega jednak i wskazuje luki bądź uchybienia, w stosunku do których interwencja ustawodawcy jest konieczna. W podtekście jednocześnie informuje prawodawcę, że jeżeli przepisy te w przyszłości zostaną zaskarżone do Trybunału, istnieje ryzyko stwierdzenia ich niezgodności, a odpowiedzialność za przedłużający się stan ich obowiązywania w całości spoczywa na podmiotach uprawnionych do podejmowania działań legislacyjnych.

Sposobność do sygnalizowania dostrzeżonych uchybień i luk w prawie stwarza również Informacja o istotnych problemach wynikających z orzecznictwa i działalności Trybunału Konstytucyjnego, przedkładana dorocznie Sejmowi i Senatowi³⁵. W Informacji tej od wielu lat prezentowana jest wnikliwa analiza podstaw prawnych i istoty wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wraz z przywołaniem statystyk z prac legislacyjnych nad projektami „ustaw wykonujących” w Sejmie i Senacie.

6.

Obszary objęte obowiązkiem wykonania wyroku Trybunału mają nieostre granice i w zależności od przyjętych założeń są wyznaczane nieco inaczej. Można też jednak określić część wspólną, która niespornie traktowana jest jako korpus wspomnianego obowiązku, czyli te przypadki, kiedy aktywność prawodawcy jest bezwzględnie konieczna dla efektywnej implementacji orzeczenia sądu konstytucyjnego do systemu prawa. Jedną z klasyfikacji podał sam Trybunał, zdaniem którego: „W wielu sytuacjach po wydaniu orzeczenia przez TK konieczne jest podjęcie odpowiednich działań prawodawczych. Najczęściej dzieje się tak, gdy:

³⁴ Można wskazać nieliczne przykłady wystosowania postanowienia sygnalizacyjnego przed orzeczeniem w sprawie (por. postanowienie TK z 30 października 2006 r., sygn. akt S 3/06 – dotyczące usytuowania urzędu asesora w polskim wymiarze sprawiedliwości). Działając w taki sposób Trybunał Konstytucyjny chce zwrócić ustawodawcy uwagę, że istnieje poważne ryzyko uznania zaskarżonej regulacji za niezgodną, niejako „zachęcając” go do wcześniejszej nowelizacji ustawy, zanim będzie zmuszony posłużyć się narzędziem najdalej ingerującym w system prawa („derogacja trybunalska”).

³⁵ Art. 4 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

a) na skutek stwierdzenia niekonstytucyjności pewnego uregulowania traci ono moc obowiązującą z dniem ogłoszenia orzeczenia, co powoduje powstanie luki prawnej w obowiązującej regulacji;

b) stwierdzenie niekonstytucyjności pominięcia prawodawczego wymaga wprowadzenia odpowiedniej regulacji uzupełniającej;

c) stwierdzenie niekonstytucyjności pewnego uregulowania połączone jest z odroczeniem utraty jego mocy obowiązującej w celu umożliwienia dokonania odpowiednich zmian legislacyjnych;

d) stwierdzenie niekonstytucyjności bądź konstytucyjności pewnego uregulowania przy przyjęciu określonego jego rozumienia albo w pewnym zakresie wymaga sprecyzowania przepisów prawnych z uwagi na respektowanie zasad jasności i pewności prawa [...]”³⁶.

Do podobnych wniosków dochodzi doktryna prawa. Według K. Działocha: „Wyróżnić można typowe sytuacje prawne wymagające aktywności organu ustawodawczego, zobowiązanego wyrokiem TK do przywrócenia stanu zgodności prawa z Konstytucją:

a) powstanie luki prawnej po wydaniu orzeczenia o niezgodności poprzedniej regulacji prawnej z Konstytucją; jej usunięcie – jak napisano – TK uznaje niekiedy za wymagające »niezwłocznej« decyzji ustawodawcy [...];

b) sytuacja odroczenia terminu wejścia w życie wyroku TK, zgodnie z art. 190 ust. 3 Konstytucji. Celem instytucji odroczenia terminu jest zapobieganie powstania luk w prawie w następstwie eliminacji niekonstytucyjnych norm prawa i w miarę harmonijne dokonywanie zmian w prawie [...];

c) sytuacja będąca następstwem wyroku o częściowej niekonstytucyjności przepisu. Wyrok TK orzekający o niezgodności z Konstytucją przepisu prawa tylko w określonym zakresie nie oznacza zmiany tekstu tego przepisu, lecz modyfikację jego treści normatywnej (np. przez podkreślenie braku potrzebnego unormowania w jakimś zakresie) [...];

d) złamanie zakazu przywracania przez ustawodawcę regulacji prawnej, co do której TK orzekł kiedyś, że była niezgodna z Konstytucją. Zakaz taki wynika implicite z charakteru kompetencji TK do orzekania o konstytucyjności prawa i ze skutków prawnych jego wyroków”³⁷.

M. Florczak-Wątor akcentuje natomiast dwie grupy orzeczeń wymagające szczególnego traktowania. „Do pierwszej należą orzeczenia, w których sentencji Trybunał określa inny aniżeli dzień ogłoszenia termin utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego aktu normatywnego (art. 190 ust. 3

³⁶ *Informacja o istotnych problemach wynikających z orzecznictwa i działalności Trybunału Konstytucyjnego w 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 83. Podobne katalogi zostały zawarte w *Informacjach* za lata 2007 i 2005.

³⁷ K. Działocha, *Wpływ Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 49-50. Zob. też: Z. Maciąg, *Stosowanie Konstytucji RP...*, s. 279; W. Płowiec, *Uwagi o...*, s. 6-7; K. Działocha, B. Skwara, *Udział sądu konstytucyjnego w wykonywaniu jego orzeczeń...*, s. 152 i n.

Konstytucji). Wyznaczenie przez TK terminu odroczenia rodzi bowiem obowiązek wykonania orzeczenia przed jego nadejściem przez właściwy organ państwowy posiadający kompetencje prawodawcze, zaś bezskuteczny upływ tego terminu spowoduje, że orzeczenie stanie się samowymagalne. Prawidłowe wykonanie orzeczenia w terminie odroczenia czyni bezprzedmiotowym jego późniejszą samowymagalność. Owo wykonanie orzeczenia TK przez właściwy organ powinno przy tym polegać na zastąpieniu niekonstytucyjnej regulacji nową, odpowiadającą standardom konstytucyjnym, a nie jedynie na uchyleniu tej pierwszej. Gdyby bowiem sama derogacja niekonstytucyjnej regulacji była wystarczająca dla wykonywania orzeczenia, to niecelowe byłoby stosowanie instytucji odroczenia. Wszak uchylenie niekonstytucyjnej regulacji mogłoby nastąpić w sposób samoistny z dniem ogłoszenia orzeczenia TK i w tym zakresie żadne działania innych organów państwowych nie byłyby konieczne.

Drugą kategorię orzeczeń wymagających wykonania tworzą wyroki, w których Trybunał stwierdza niekonstytucyjność tzw. pominięcia prawodawczego (niekonstytucyjność przepisu w zakresie, w jakim pomija on określoną normę prawną). Orzeczenia te ze swej istoty nie mają charakteru samowymagalnego, gdyż nie powodują żadnej zmiany w treści niekonstytucyjnego przepisu, a tym bardziej nie skutkują jego uchyleniem. Trybunał nie może bowiem ani dodać brakującej normy, ani tym bardziej pozbawić jej mocy obowiązującej. Wykonanie orzeczenia TK będzie zatem należało do tych organów, które posiadają kompetencje do stanowienia prawa i które będą mogły daną regulację znowelizować poprzez dodanie do jej treści koniecznej normy prawnej³⁸.

Należy zgodzić się z przywołanymi poglądami sądu konstytucyjnego i przedstawicieli nauki prawa. Z pewnością typowym przykładem wyroku Trybunału wymagającym interwencji ustawodawcy, jest ten, w wyniku którego powstaje konstrukcyjna luka w prawie. W ustawie pojawia się wówczas „wyłom”, powodujący na przykład brak podstaw do dokonywania określonych czynności prawnych, korzystania z praw i wolności obywatelskich czy też realizowania kompetencji przez organy państwa. W takich warunkach ustawodawca ma bezwzględny obowiązek uchwalić stosowne regulacje (uzupełnić konstrukcyjne luki w prawie), a co za tym idzie przywrócić możliwość zgodnego z ustawą zasadniczą stosowania aktu normatywnego.

Za przypadki bezspornie wymagające wniesienia inicjatywy ustawodawczej należy uznać również te, w których Trybunał stwierdza pominięcie

³⁸ M. Florczak-Wątor, *Wykonywanie orzeczeń...*, s. 52-53. Na temat wyroku Trybunału stwierdzającego pominięcie prawodawcze zob. np. P. Radziejewicz, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 29 kwietnia 2010 r. (sygn. akt IV CO 37/09)*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 2, s. 179 i n.

ustawodawcze, orzekając na przykład, że przepis jest niezgodny „w zakresie” albo „w określonym rozumieniu”, ponieważ ze względu na dyspozycję norm ustawy zasadniczej jego treść powinna była dodatkowo uwzględniać jakąś sytuację, bądź przyznawać uprawnienia określonej grupie podmiotów. Podobnie, przedmiotem zainteresowania ustawodawcy zawsze muszą być wyroki Trybunału, których następstwem są nie tyle systemowe trudności stosowania prawa, ile nieusuwalne wątpliwości co do racjonalności, celowości i zupełności instytucji prawnych po rozstrzygnięciu sądu konstytucyjnego. Chodzi więc między innymi o przypadki tzw. aksjologicznych luk w prawie, kiedy po wyroku ujawnia się niespójność prakseologiczna. Na przykład: regulacja zostaje pozbawiona korzystnych dla jednostki mechanizmów egzekucyjnych; podmiotom nominalnie przysługuje uprawnienie, ale nie ma adekwatnych środków prawnych gwarantujących korzystanie z tegoż uprawnienia; zostaje uchylony przepis wyjątkowy (*lex specialis*), co oznacza powrót do stosowania unormowania ogólnego (*lex generalis*) i automatycznie rodzi pytania o trafność, równość i sprawiedliwość stanu prawnego w takim kształcie.

Zdarza się również, że po wyroku Trybunału – mimo uchylenia niekonstytucyjnego przepisu – nadal można wywieść normę prawną z całości kształtu unormowań ustawy albo *lege artis* rozszerzyć zakres normowania innego przepisu, tworząc alternatywną podstawę prawną dochodzenia roszczeń albo wykonywania obowiązków. Zabiegi te mają charakter doraźny, są związane ze stosowaniem skomplikowanych technik wykładniczych i z pewnością nie powinny być traktowane jako standard określoności prawa dla obywatela.

Z punktu widzenia kryterium doniosłości wyroków Trybunału, które wymagają specjalnego traktowania przez ustawodawcę zarówno z uwagi na terminy prac legislacyjnych, jak i rangę rozstrzyganych nimi zagadnień, należy wyróżnić orzeczenia z tzw. okresem odroczenia (przesuniętym terminem utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego). Trybunał korzysta z tej możliwości w sytuacjach wymagających ważenia wartości, kiedy niezwłoczne uchycenie przepisu spowodowałoby równie istotne nieprawidłowości jak jego dalsze obowiązywanie. Dlatego też, biorąc pod uwagę – w zależności od rozpatrywanej materii – zasadę równowagi finansów publicznych, koszty budżetowe lub powstanie konstrukcyjnej luki w prawie, która uniemożliwi korzystanie z konstytucyjnych praw i wolności, Trybunał decyduje się przesunąć w czasie skutki swojego rozstrzygnięcia w przedświadczeniu, że będzie to okres, w którym ustawodawca naprawi wadliwe unormowanie.

Co do zasady jednak obowiązek wykonania wyroku Trybunału powstaje niezwłocznie, już w momencie ogłoszenia go w dzienniku urzędowym. Reguła ta pozostaje bez zmian również w stosunku do orzeczeń z tzw.

odroczonej mocą obowiązującą³⁹. Z faktu, że Trybunał pozostawia ustawodawcy czas na „uzdrowienie” stanu prawnego, nie wynika bowiem żadne prawo ustawodawcy „do zwłoki” czy też domniemana czasowa akceptacja sądu konstytucyjnego dla przedłużenia obowiązywania niekonstytucyjnej regulacji. „Odroczenie” podyktowane jest zazwyczaj systemową koniecznością albo nakazem uwzględnienia obiektywnej sytuacji społeczno-ekonomicznej i w najmniejszym stopniu nie osłabia stanowczości i mocy konkluzji z *petitum* orzeczenia (o niezgodności przepisu). Czynności prawotwórcze powinny więc zostać podjęte bez zbędnej zwłoki, jako priorytet w planach legislacyjnych właściwych organów państwa.

7.

Zakres podmiotowy obowiązku wykonywania wyroków Trybunału rozkłada się między podmioty, którym przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej. Żaden z nich nie jest zwolniony z powinności wykorzystywania swoich kompetencji w celu zagwarantowania efektywności systemu prawa, jego hierarchicznej niesprzeczności i zupełności, a co za tym idzie przyczyniania się do ochrony praw i wolności obywateli. Pośród podmiotów mogących inicjować procesy ustawodawcze można także wskazać te, na których obowiązek wykonywania wyroków Trybunału ciąży w sposób szczególny.

W pierwszej kolejności należy podkreślić rolę Prezydenta RP, organu państwa *ipso iure* „czuwającego nad przestrzeganiem Konstytucji”⁴⁰. To właśnie głowa państwa została zobowiązana przez ustrojodawcę konstytucyjnego do ochrony ustawy zasadniczej, w tym jej nadrzędnej pozycji w systemie źródeł prawa. Wykonywanie wyroków Trybunału jest jednym z podstawowych, a jednocześnie najskuteczniejszych narzędzi

³⁹ Zob. B. Zdziennicki, *Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XXV-lecia...*, s. 51.

⁴⁰ Art. 126 ust. 2 *in principio* Konstytucji. Zdaniem Z. Maciąga: „Na gruncie obowiązującej Konstytucji organem powołanym do czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji jest Prezydent RP (art. 126 ust. 2). To jemu ustawa zasadnicza powierzyła uprawnienia do inicjowania prewencyjnej i następczej kontroli konstytucyjności prawa. On też pośród swoich prerogatyw posiada prawo: inicjatywy ustawodawczej, zwracania się z orędziem do Sejmu, Senatu lub Zgromadzenia Narodowego, wniosku o przeprowadzenie kontroli przez NIK, wniosku do Sejmu o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu członka Rady Ministrów. Może też zwoływać Radę Gabinetową, której posiedzenia mogą być również poświęcone problematyce wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (art. 144 Konstytucji)” (Z. Maciąg, *Stosowanie Konstytucji RP...*, s. 280). Podobnie: K. Działocha, B. Skwara, *Udział sądu konstytucyjnego w wykonywaniu jego orzeczeń...*, s. 157-158; P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000, s. 30 i n.

gwarantujących realne oddziaływanie Konstytucji na akty normatywne o niższej mocy prawnej. Jeśli uwzględni się przy tym, że Prezydent RP ma prawo inicjatywy ustawodawczej (wnoszenia do Sejmu projektów ustaw⁴¹), stanie się jasne, że – teoretycznie – jest on ważnym ogniwem systemu wykonywania wyroków Trybunału w polskim porządku prawnym. Z drugiej strony, pozycja ustrojowa Prezydenta RP *de lege lata* nie sytuuje go w gronie organów władzy wykonawczej odpowiedzialnych za bieżące administrowanie sprawami państwa. Taką funkcję pełni Rada Ministrów i podległe jej organy administracji rządowej⁴². Rada Ministrów dysponuje także danymi źródłowymi, które są niezbędne do przygotowania projektów ustaw, jest w stanie oszacować koszty budżetowe nowelizacji i jej skutki społeczno-gospodarcze, a także opracować odpowiedni do okoliczności faktycznych i stanu finansów państwa kalendarz wejścia ustawy w życie. Nie bez znaczenia jest przy tym okoliczność, że organy administracji rządowej mogą korzystać z największego w skali kraju zaplecza prawno-legislacyjnego, to jest zawodowych legislatorów zajmujących się tworzeniem projektów aktów normatywnych oraz skupionych w ministerstwach specjalistów z poszczególnych dziedzin podlegających normowaniu.

Pozostałe podmioty inicjatywy ustawodawczej, czyli: posłowie (komisja sejmowa, grupa co najmniej 15 posłów), Senat, grupa co najmniej 100 000 obywateli, także mają pełne prawo składać projekty ustaw wykonujące wyroki Trybunału. W mniejszym stopniu – z uwagi na ograniczenia logistyczne – dotyczy to grup posłów i tzw. inicjatywy obywatelskiej, ponieważ podmioty te powoływane są *ad hoc* do danego projektu ustawy i kończą swój byt prawny z chwilą zakończenia procesu legislacyjnego. Natomiast komisje sejmowe, zwłaszcza sejmowa Komisja Ustawodawcza, oraz Senat, są jak najbardziej właściwe i dostatecznie umocowane organizacyjnie, aby w sposób trwały i systematyczny wdrażać orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Spośród komisji sejmowych, jak już wspomniano, szczególną rolę pełni Komisja Ustawodawcza. Zgodnie z załącznikiem do uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej⁴³ do zakresu działania Komisji Ustawodawczej należą między innymi „sprawy związane z postępowaniem przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz wynikające z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego”. Regulamin Sejmu nie zawiera regulacji odnoszącej się bezpośrednio do wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, nie wyklucza to jednak generalnej możliwości inicjowania prac legislacyjnych przez Komisję Usta-

⁴¹ Art. 118 ust. 1 Konstytucji.

⁴² Art. 146 ust. 1 Konstytucji.

⁴³ Tekst jedn. M.P. z 2009 r. Nr 5, poz. 47.

wodawczą, jeśli tylko ta uzna to za konieczne; zagadnienia wykonywania orzeczeń bezsprzecznie mieszczą się w jej właściwości rzeczowej.

Rozbudowaną i wielowątkową procedurę monitoringu i wykonywania orzeczeń Trybunału uchwalili Senat. Jego regulamin szczegółowo określa czynności wewnętrzne, których efektem ma być przygotowanie i wniesienie do „laski marszałkowskiej” senackiego projektu ustawy o charakterze wykonawczym.

Praktyczną niedogodnością w pracach nad wykonywaniem orzeczeń Trybunału w Sejmie i Senacie jest – podobnie jak w przypadku Prezydenta RP – ograniczony dostęp do materiałów i danych źródłowych, będących w dyspozycji organów administracji rządowej, co niekiedy warunkuje efektywność i de facto możliwość podejmowania działań ustawodawczych w konkretnych sprawach. Doświadczenie pokazuje także, że brak poparcia politycznego dla zmiany prawa jest zasadniczym powodem niedojścia ustawy do skutku, a imperium w tym zakresie – w polskim modelu rządów – należy do Prezesa Rady Ministrów dysponującego odpowiednim zapleczem parlamentarnym. Wykonanie orzeczeń przez podmioty inicjatywy ustawodawczej inne niż Rada Ministrów siłą rzeczy zakłada więc dodatkowe konsultacje i zabiegi w sferze politycznej.

Podsumowując powyższe rozważania należy stwierdzić, że podmiotem, który wydaje się najbardziej predestynowany do pełnienia funkcji organu odpowiedzialnego za realizowanie wyroku Trybunału jest Rada Ministrów⁴⁴. Wprawdzie przepisy (w tym Konstytucja) wprost nie ustanawiają – na gruncie *legis latae* – żadnych systemowych domniemań, które niejako automatycznie pozwoliłyby wyznaczyć podmiot obowiązany do podjęcia prac legislacyjnych po wydaniu przez Trybunał wyroku, to jednak właśnie Rada Ministrów ma wszystkie przymioty niezbędne dla terminowego, planowego i regularnego wykonywania rozstrzygnięć sądu konstytucyjnego. Po pierwsze – jest przygotowana organizacyjnie (dysponuje zapleczem prawno-legislacyjnym); po drugie – ma pełną wiedzę o meritem koniecznych zmian (w ministerstwach i urzędach centralnych gromadzone są dane o bieżących procesach społeczno-gospodarczych); wreszcie – po trzecie – Rada Ministrów i jej Prezes konstytucyjnie odpowiadają za prowadzenie polityki

⁴⁴ W tym kontekście nie sprawdza się – omawiana w opracowaniach naukowych – zasada, żeby orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego były wykonywane przez ten organ państwa, który doprowadził do uchwalenia niekonstytucyjnego aktu normatywnego. Jak słusznie pisze M. Florczak-Wątor: „O ile jednak za wadliwość aktu podustawowego odpowiada konkretny podmiot (organ, który wydał akt), o tyle »autorstwo« ustawy jest poniekąd podzielone między wiele podmiotów zaangażowanych w proces ustawodawczy. Co więcej, jeśli niekonstytucyjny przepis zostanie wprowadzony do ustawy w postaci poprawki niepochochzącej od autora projektu, wówczas trudno zobowiązywać tego ostatniego do ponownego zainicjowania procesu ustawodawczego, tym razem w celu poprawienia przepisu, który – nie z jego winy – okazał się niekonstytucyjny” (M. Florczak-Wątor, *Wykonywanie orzeczeń...*, s. 58).

państwa we wszystkich obszarach życia zbiorowego i stanowią realne ośrodki decyzyjne sprawujące władzę m.in. przez tworzenie prawa.

8.

Procedury, na których podstawie podejmowane są szeroko pojęte czynności prawodawcze przez właściwe organy państwa, stanowią instytucjonalne gwarancje wykonywania wyroków Trybunału. Ich kształt może sprzyjać realizowaniu tego obowiązku, ale może też utrudniać, wprowadzając formalne bariery i ograniczenia.

W ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁴⁵ zostało zawarte upoważnienie dla Rządowego Centrum Legislacji, czyli organu odpowiedzialnego za koordynowanie prac legislacyjnych administracji rządowej, do „analizowania orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego” (art. 14c pkt 4 *in principio*). Ta ogólna formuła wskazująca orzecznictwo Trybunału jako jeden z przedmiotów zainteresowania agendy rządowej zajmującej się tworzeniem projektów aktów normatywnych pojawiła się wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o Radzie Ministrów oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁴⁶ (obowiązuje od 1 kwietnia 2009 r.). Ani z ustawy o Radzie Ministrów, ani ze statutu Rządowego Centrum Legislacji⁴⁷ nie można jednak dowiedzieć się niczego więcej o roli administracji rządowej, jeśli chodzi o wykonywanie wyroków Trybunału. Paragraf 4 ust. 1 pkt 6 Statutu stanowi jedynie, że w skład Rządowego Centrum Legislacji wchodzi Departament Prawny i Orzecznictwa, a § 5 – że „organizację i szczegółowy zakres zadań komórek organizacyjnych [RCL] oraz tryb pracy pracy Centrum określa regulamin organizacyjny nadany przez Prezesa Centrum”⁴⁸.

Regulacje rządowe budzą niedosyt. Przede wszystkim są to akty prawa wewnętrznego, które regulują kwestie techniczno-organizacyjne, a *de facto* ustalają jedynie właściwość podmiotu, który ma podejmować prace legislacyjne po orzeczeniu Trybunału. W dalszym ciągu otwarte pozostaje

⁴⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 z późn. zm.

⁴⁶ Dz. U. Nr 42, poz. 337.

⁴⁷ Zarządzenie Nr 79 Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie nadania statutu Rządowemu Centrum Legislacji (M.P. Nr 27, poz. 448 z późn. zm.).

⁴⁸ W § 15 ust. 2 pkt 1-4 Zarządzenia Nr 139 Prezesa Rządowego Centrum Legislacji z dnia 5 lutego 2009 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Rządowego Centrum Legislacji wskazuje się, że: „Wydział Orzecznictwa w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa realizuje m.in. następujące obowiązki: a) analizę orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, b) monitorowanie spraw prowadzonych przed Trybunałem Konstytucyjnym, c) monitorowanie wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego; opracowywanie projektów aktów prawnych w zakresie wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego”.

natomiast pytanie o podstawę prawną wykonywania wyroków Trybunału przez Radę Ministrów (pomijając ogólne normy konstytucyjne) – przepis prawa materialnego, który ustanawiałby domniemanie obowiązku wniesienia inicjatywy ustawodawczej przez rząd w sytuacji, kiedy sąd konstytucyjny stwierdza niezgodność zaskarżonej regulacji. Wydaje się, że w takich warunkach Rada Ministrów musi działać samoczynnie (automatycznie), a nie – jak w przypadku innych projektów ustaw – uzależniać podjęcie inicjatywy ustawodawczej implementującej orzeczenie od woli politycznej i kalkulacji pozaprawnych. Skutki orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego mogą być dolegliwe finansowo, bywa że dotyczą one również prestiżu i ambicji personalnych, niemniej Trybunał zawsze odnosi się do regulacji niedopuszczalnych (nielegalnych) w systemie prawa, eliminuje „patologię” normatywną, a Rada Ministrów – jako organ prowadzący politykę państwa – ma obowiązek uczestniczyć w sanacji stanu prawnego, przejmując na siebie rolę wiodącą. Tymczasem *de lege lata* wykonywanie wyroków Trybunału nie jest nawet akcentowane w programach prac legislacyjnych rządu, tworzonych zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa⁴⁹. Projekty wykonujące orzeczenia traktowane są jak wszystkie inne przedłożenia rządowe. Nie istnieje hierarchia prac legislacyjnych, która – co do zasady – preferowałaby sprawy związane z działalnością orzeczniczą Trybunału.

W chwili obecnej Rada Ministrów podejmuje projekty ustaw wykonujących orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w tym samym trybie, co inne inicjatywy prawodawcze⁵⁰. Część z nich Konstytucja pozwala opatrzyć klauzulą pilności, co w zasadzie stanowi dziś jedyną gwarancję przyspieszenia prac nad projektem na etapie postępowania w Sejmie⁵¹. Wprawdzie doświadczenie pokazuje, że Rada Ministrów, Sejm, Senat i Prezydent RP – kooperując – są w stanie uchwalić ustawę w bardzo szybkim tempie (w ciągu kilku dni) bez stosowania specjalnych procedur, to jednak przeważnie nie dotyczy to spraw związanych z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego i powinno być traktowane jednak w kategoriach wydarzeń incydentalnych (w okolicznościach faktycznych dyktujących tempo prac

⁴⁹ Dz. U. Nr 169, poz. 1414 z późn. zm.

⁵⁰ Por. postanowienia Uchwały Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. Nr 13, poz. 221 z późn. zm.).

⁵¹ Zgodnie z art. 123 Konstytucji: „1. Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny, z wyjątkiem projektów ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustroj i właściwość władz publicznych, a także kodeksów. 2. Regulamin Sejmu oraz regulamin Senatu określają odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawie projektu pilnego. 3. W postępowaniu w sprawie ustawy, której projekt został uznany za pilny, termin jej rozpatrzenia przez Senat wynosi 14 dni, a termin podpisania ustawy przez Prezydenta Rzeczypospolitej wynosi 7 dni”.

legislacyjnych nie można pokładać nadziei na planowe, terminowe i systematyczne wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego)⁵².

Jak już wspomiano, rozbudowaną i wielofunkcyjną procedurą monitoringu i wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dysponuje Senat. Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez Senat ma swoją historię. Od 2002 r. w Kancelarii Senatu prowadzone były prace nad skutkami orzecznictwa Trybunału, w efekcie których przygotowywano projekty ustaw uzupełniających luki w prawie powstałe po derogacji niekonstytucyjnego przepisu (zgłaszane jako inicjatywy ustawodawcze Senatu). Podstawę dla inicjowania wspomnianych projektów stanowiły ogólne przepisy regulaminu Senatu o procedurze ustawodawczej. Wyrazem zainteresowania powyższą problematyką była m.in. nowelizacja regulaminu Senatu z 2005 r., rozszerzająca zakres działania Komisji Ustawodawczej, o sprawy „analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i podejmowania działań ustawodawczych mających na celu wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego”⁵³.

W wyniku prac podjętych w Senacie na przełomie 2006 i 2007 r. został zaprojektowany nowy model wykonywania orzeczeń Trybunału. Czynności analityczne i informacyjne mające przede wszystkim walor pomocniczy, przygotowujący grunt pod przyszłe rozstrzygnięcia komisji senackich i Senatu *in pleno*, zostały powierzone służbom prawnym Senatu (Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu). Model ten przewiduje trzy rodzaje działań (trzy etapy):

a) sporządzenie pisemnego opracowania na temat treści rozstrzygnięcia Trybunału oraz kierunków niezbędnych zmian w przepisach;

b) przygotowanie założeń projektu ustawy wykonującego orzeczenie Trybunału bądź podjęcie współpracy przez Senat z właściwymi organami państwa w celu opracowania takiego projektu;

c) wniesienie przez Senat inicjatywy ustawodawczej mającej na celu wykonanie orzeczenia Trybunału⁵⁴.

Zmiany w regulaminie Senatu były odpowiedzią „drugiej izby” na pojawiające się głosy o zapaści wykonywania wyroków Trybunału w Polsce⁵⁵.

⁵² Szerzej o wykonywaniu wyroków przez Rządowe Centrum Legislacji zob. P. Gryśka, *Rola Rządowego centrum Legislacji w wykonywaniu wyroków Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XXV-lecia...*, s. 205-209.

⁵³ M.P. Nr 71, poz. 957.

⁵⁴ Zob. też omówienie senackich procedur wykonywania wyroków Trybunału w: P. Radzewicz, *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 35-39.

⁵⁵ J. Kroner, *Senat zajmie się wyrokami Trybunału Konstytucyjnego*, „Rzeczpospolita” z 10 lipca 2006 r.; tenże, *Senat zajął się zaległymi wyrokami Trybunału*, „Rzeczpospolita” z 27 lutego 2007 r.; M. Safjan, *Niekonstytucyjne prawo trzyma się mocno*, „Rzeczpospolita” z 4 lipca 2006 r.; J. Stępień, *Powaga władzy zawsze zależy od powagi prawa*, „Rzeczpospolita” z 7 grudnia 2006 r.

Diagnoza ta spowodowała, że władze Senatu zdecydowały się przejąć zasadniczą część obowiązków „wykonawczych” i – w istocie – w krótkim czasie Senat zdołał zainicjować postępowania ustawodawcze w wielu ważnych sprawach, przyczyniając się do zmniejszenia nawarstwiających się od lat zaległości. W pracach Senatu ujawniły się jednak również dysfunkcjonalności, mające źródło w ustrojowym usytuowaniu „drugiej izby” oraz niedostatecznym politycznym umocowaniu do decydowania o polityce państwa. Należy zwrócić uwagę, co było podkreślane również w debacie publicznej⁵⁶, że wśród wyroków Trybunału mogą pojawiać się takie, których wykonanie – ze względu na szczególną społeczną nośność regulacji, kontrowersje polityczne, stopień złożoności normowanej materii, koszty budżetowe lub obowiązek dokonania szeroko zakrojonych konsultacji społecznych – będzie musiało zostać przeprowadzone przez Radę Ministrów lub przy ścisłej współpracy z Radą Ministrów, jako podmiotem dysponującym profesjonalną wiedzą o danej dziedzinie spraw (odpowiednio przy współpracy z innymi podmiotami). W takiej sytuacji rola Senatu sprowadzi się *de facto* do funkcji sygnalizacyjnej – przypomnienia o potrzebie podjęcia prac legislacyjnych i terminowego ich zakończenia. Senat nie będzie natomiast w stanie samodzielnie prowadzić procedury ustawodawczej, ponieważ nie ma dostatecznego umocowania politycznego oraz nie jest dysponentem środków budżetowych⁵⁷.

Podmiot, którego potencjał wykonywania wyroków Trybunału nie jest wykorzystany, to z całą pewnością Sejm i jego organy wewnętrzne – komisje sejmowe (zwłaszcza Komisja Ustawodawcza). Komisja Ustawodawcza i Sejm spełniają wszelkie warunki, aby kontrolować procesy wykonywania wyroków Trybunału i pracować w oparciu o możliwie efektywne procedury tworzenia prawa. Tymczasem regulamin Sejmu nie zawiera żadnych szczególnych postanowień odnośnie do projektów ustaw normujących materię wykonawczą. Projekty te są traktowane jak inne inicjatywy, w związku z czym: Marszałek Sejmu nie ma obowiązku kierować ich niezwłocznie do prac legislacyjnych, nie istnieją terminy graniczne dokonywania poszczególnych czynności prawodawczych przez komisje i izbę *in pleno*, poprawki

⁵⁶ Zob. wypowiedź J. Gałkowskiego, przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu VI kadencji, [w:] J. Kroner, *Senat zajął się zaległymi wyrokami Trybunału*, „Rzeczpospolita” z 27 lutego 2007 r.; a także: *Wyroki Trybunału powinien wykonywać rząd. Rozmowa z M. Berkiem, Prezesem Rządowego Centrum Legislacji*, „Rzeczpospolita” z 8 września 2008 r. oraz materiały zamieszczone w: *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez Senat RP. Dokumenty z prac nad przygotowaniem systemu wykonywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez Senat RP*, red. P. Radziejewicz, Warszawa 2007, s. 5-46.

⁵⁷ Por. np. wyroki z: 25 kwietnia 2007 r. (sygn. akt SK 49/05) i 24 października 2007 r. (sygn. akt SK 7/06), wobec których Marszałek Senatu zwrócił się do Rady Ministrów z wnioskiem o współpracę w celu wykonania. Informacja za: *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez Komisję Ustawodawczą Senatu RP VII kadencji*, Warszawa 2009, s. 73.

mogą być do nich wnoszone na zasadach ogólnych i praktycznie również bez związku z wykonywaniem orzeczenia. W rezultacie powoduje to „rozmycie” projektów implementujących rozstrzygnięcia sądu konstytucyjnego w masie licznych i różnorodnych nowelizacji, których treść *sine ira et studio* niekoniecznie uzasadnia priorytetowe traktowanie.

Osobnym zagadnieniem są procedury wewnętrzne organów państwa, którym wprawdzie nie przysługuje inicjatywa ustawodawcza, ale które pełnią istotne funkcje ustrojowe mające związek z tworzeniem prawa. Chodzi przede wszystkim o Trybunał Konstytucyjny i Rzecznika Praw Obywatelskich.

W Biurze Trybunału Konstytucyjnego od lat są prowadzone cykliczne badania działań prawodawczych podejmowanych w następstwie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Ich rezultaty są publikowane okresowo (najczęściej kwartalnie) w informacji zatytułowanej *Następstwa orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie sądów, piśmiennictwie prawniczym i działalności prawodawczej*. Analizy te stanowią materiał pomocniczy dla sędziów Trybunału Konstytucyjnego, rozsyła się je także do niektórych organów państwa; nie są one natomiast dostępne powszechnie, na przykład w formie publikacji internetowej. Podstawą prawną ich przygotowywania jest regulamin Trybunału Konstytucyjnego i zarządzenie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego⁵⁸.

Z kolei Rzecznik Praw Obywatelskich ma ustawowy obowiązek *ex officio* podejmować czynności, jeśli poweźmie wiadomość wskazującą na naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela⁵⁹. W związku z rozpatrywanymi sprawami Rzecznik może przedstawiać właściwym organom, organizacjom i instytucjom oceny i wnioski zmierzające do zapewnienia skutecznej ochrony wolności i praw człowieka i obywatela oraz usprawnienia trybu załatwiania tych spraw. Rzecznik może również wystąpić do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela⁶⁰. Dotyczy to również tych sytuacji, gdy naruszenie owych praw i wolności wynika z opieszałości (braku aktywności) ustawodawcy przy wykonywaniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

⁵⁸ Zarządzenie nr 4/2006 Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie czynności związanych z realizacją orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

⁵⁹ Art. 8 w związku z art. 9 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 z późn. zm.).

⁶⁰ Art. 16 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

9.

Diagnoza stanu wykonywania wyroków Trybunału oraz brak skutecznych instytucjonalnych (systemowych) reform sposobu działania odpowiedzialnych za ten stan rzeczy organów państwa skłoniły część przedstawicieli nauki prawa do formułowania postulatów wzmocnienia ustrojowej roli sądu konstytucyjnego i zrewidowania dotychczasowego paradygmatu sanacji prawa po tzw. derogacji trybunalskiej. Zdaniem M. Safjana, warte rozważenia jest wprowadzenie „szczególnego instrumentu proceduralnego”, który polegałby „na możliwości uruchomienia z urzędu – po okresie odroczenia wyroku – postępowania przed TK »o stwierdzenie wykonania wyroku«. W jego ramach TK mógłby, jeśli stwierdzałby niewykonanie orzeczenia, ustalić specyficzne reguły tymczasowe obowiązujące do momentu wprowadzenia przez legislatora wymaganych instrumentów normatywnych, które miałyby charakter wykonawczy w stosunku do wyroku Trybunału Konstytucyjnego”⁶¹.

Według P. Tulei: „Okazuje się, że w wielu wypadkach dla przywrócenia stanu zgodnego z Konstytucją nie wystarcza samo uchylenie niekonstytucyjnych przepisów. Konieczne jest pozytywne ukształtowanie stanu prawnego. Stan taki powinien kształtować prawodawca. Jednak w okresie przejściowym od wejścia w życie wyroku TK do czasu odpowiedniej reakcji prawodawcy nie ma prawnych instrumentów, za których pomocą można byłoby dostosować system prawny do wymogów wynikających z Konstytucji. Instrumentem takim nie jest odroczenie utraty mocy obowiązującej przepisów, o których mowa w art. 190 ust. 3 Konstytucji. Powstaje w związku z tym pytanie, czy Trybunał nie powinien być wyposażony w kompetencje prawotwórcze, aby w okresie przejściowym mógł kształtować skutki prawne swoich orzeczeń na płaszczyźnie stanowienia prawa. Wydaje się, że zarysowane wyżej wątpliwości związane z odżywaniem przepisów uzasadniają przynajmniej w części pozytywną odpowiedź na to pytanie”⁶².

Z kolei K. Działocha, nawiązując do podstaw dogmatycznych i praktyki funkcjonowania austriackiego i niemieckiego sądu konstytucyjnego, dowodzi, że zasadnym byłoby wyposażenie polskiego Trybunału lub jego Prezesa „w osobne, prawnie zinstytucjonalizowane mechanizmy i instrumenty, które by zapewniały mu udział w wykonywaniu własnych orzeczeń i służyły wymuszeniu odpowiednich działań ze strony organów stosujących

⁶¹ M. Safjan, *Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – próba spojrzenia w przyszłość*, [w:] *Księga XXV-lecia...*, s. 34. Por. też K. Zaradkiewicz, *Uzupełniające instrumenty sanacji hierarchicznej spójności norm wprowadzanej przez Trybunał Konstytucyjny*, [w:] *Księga XXV-lecia...*, s. 392.

⁶² P. Tuleja, *Przywrócenie mocy obowiązującej, czyli tzw. odżycie przepisów prawa*, [w:] *Prawa człowieka – społeczeństwo obywatelskie...*, s. 201-202.

prawo, a w razie ich beczynności – zapobiegały powstaniu sytuacji powodujących ujemne następstwa prawne dla podmiotów prawnych”⁶³. W szczególności chodzi o tzw. zarządzenia tymczasowe i zarządzenia wykonawcze⁶⁴, które – jak wskazuje cytowany autor – czynią niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny „panem swoich orzeczeń” w procesie ich wykonywania, a „daleko sięgająca w skutkach ingerencja FTK w proces wykonywania gwarantuje mu własny w nim udział, a w konsekwencji może zapewnić mu wykonywanie orzeczeń bez zniekształceń i pominięć ze strony organów powoływanych do ich realizacji, możliwych w polskim systemie”⁶⁵. Podsumowując swój wywód, K. Działocha stwierdza: „Instytucja zarządzeń wykonawczych sądu konstytucyjnego – nieistniejąca w prawie polskim – mogłaby [...] zoptymalizować proces wykonywania orzeczeń w Polsce, tak bardzo dzisiaj niedoskonały. Wymagałoby to rozważenia jednak dwóch kwestii przed ustawowym (bez zmiany Konstytucji) wprowadzeniem jej do prawa polskiego: 1) w jaki sposób pogodzić tę instytucję z zasadą podziału władz w relacji do pozycji i kompetencji organów tworzących prawo i mających dzisiaj wyłączną niemal gestię w realizacji orzeczeń TK w drodze stanowienia prawa, 2) czy i w jaki sposób TK mógłby podolać w związku z tym nowym obowiązkiem i zwiększonej odpowiedzialności za stan konstytucyjności prawodawstwa, dzieląc ją w większym stopniu niż dotąd z organami powołanymi do stanowienia prawa. Nie musiałby w każdym razie stale zastrzegać, czy takie lub inne rozstrzygnięcie, »wybór technicznego sposobu realizacji orzeczenia należy do prawodawcy«, a rzeczą TK jest tylko stwierdzenie, że przepis ustawy jest zgodny lub niezgodny z zasadami Konstytucji”⁶⁶.

Powierzenie Trybunałowi kompetencji, których istotą jest następcze (po wydaniu wyroku) współuczestniczenie w wykonywaniu władzy publicznej przez stanowienie prawa, *prima facie* może wydawać się rozwiązaniem pragmatycznym i funkcjonalnym. Skoro bowiem ustawodawca, czyli podmiot tradycyjnie odpowiedzialny w demokracjach parlamentarnych za spójność, zupełność i hierarchiczną zgodność systemu prawa, nie wywiązuje się

⁶³ K. Działocha, *Wpływ Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 81; zob. też podobnie: K. Działocha, B. Skwara, *Udział sądu konstytucyjnego w wykonywaniu jego orzeczeń...*, s. 160-161.

⁶⁴ Zarządzenia tymczasowe FTK wydaje przed merytorycznym rozstrzygnięciem sprawy w celu tymczasowego uregulowania kwestii spornych, „jeżeli jest to pilnie konieczne do uniknięcia poważnych szkód, zapobieżenia użycia przemocy lub z innego powodu ważnego dla dobra powszechnego”. Zarządzenia tymczasowe są zaś związane z rozstrzygnięciem co do *meritum* i mają na celu optymalne wykonanie ostatecznego orzeczenia. FTK może w nich określić: na kim spoczywa obowiązek wykonania orzeczenia, a także określić sposób wykonania konkretnego orzeczenia.

⁶⁵ K. Działocha, *Wpływ Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 83.

⁶⁶ Tamże.

ze swoich konstytucyjnych powinności, należy wyciągać z tego wnioski, a jedną z możliwych reakcji jest włączenie w procedury wykonywania wyroków samego sądu konstytucyjnego, który dodatkowo potrafi przecież najlepiej ocenić – jak zdają się zakładać przywołani autorzy – w jaki sposób wadliwe prawo *in casu* dostosować do standardu ustawy zasadniczej. Stanowisko to, choć z pozoru atrakcyjne, wymaga jednak kilku słów krytycznego komentarza.

Po pierwsze, przesunięcie kompetencyjne, którego istotą jest przyznanie Trybunałowi zadań prawodawcy ustalającego normy postępowania z mocą powszechnie obowiązującą (nawet jeśli miałyby one mieć charakter regulacji jedynie tymczasowych), jest nie tylko technicznym zabiegiem eliminującym „słaby punkt” systemu wykonywania wyroków czy instytucją zwiększającą efektywność kontroli konstytucyjności prawa, ale powinno być postrzegane przede wszystkim w kategoriach doniosłej zmiany ustroju politycznego państwa. Zwolennicy takiej reformy optują za przewartościowaniem dotychczasowych relacji między konstytucyjnymi organami władzy publicznej, eksponując rolę Trybunału jako superorganu, który – oprócz orzekania o zgodności bądź niezgodności przepisów – w celu wykonania własnego wyroku włączy się również w konceptualizowanie i dobór kierunków polityki państwa przez stanowienie prawa, a więc w te wszystkie rozstrzygnięcia, które *de lege lata fundamentalis* są udziałem organów władzy wykonawczej i ustawodawczej⁶⁷. Poczynione zastrzeżenia nie oznaczają oczywiście, że zmiany tego rodzaju są niemożliwe, ani tym bardziej, że obecny stan realizacji orzeczeń sądu konstytucyjnego jest zadowolający. Trzeba jednak mieć na uwadze, że włączenie Trybunału w procesy prawotwórcze bez bezpośredniego i koniecznego związku z wyrokowaniem o hierarchicznej zgodności przepisów poszerza kognicję Trybunału o jakościowo nowe obowiązki, a zarazem aktualizuje pytania o legitymację sędziów Trybunału do wypowiedzania się i przesądzania (na poziomie norm prawnych) o zagadnieniach społeczno-gospodarczych, światopoglądowych czy choćby tych związanych z rozliczeniami z przeszłością. W ten sposób Trybunał przejmie część odpowiedzialności za należyty bieg spraw publicznych, krótko- i długofalową strategię rozwoju kraju, a także decyzje ze swej natury polityczne, u których podstaw leżą także wybory aksjologiczne oraz potrzeba wagi racji i oczekiwań różnych grup społecznych. Do wyjątków należy zaliczyć

⁶⁷ W piśmiennictwie można odnotować głosy uznające – w ograniczonym zakresie – uprawnienia Trybunału do oceny zgodności z Konstytucją wyboru celów i środków realizowania polityki państwa. Dotyczy to zwłaszcza tych przypadków, kiedy podstawą kontroli konstytucyjności są przepisy ustawy zasadniczej o znacznym stopniu ogólności, np. tzw. normy programowe (M. Florczak-Wątor, *Możliwość kontrolowania przez Trybunał Konstytucyjny swobody ustawodawcy w zakresie realizacji norm programowych*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 4, s. 111 i n., i cytowane tam orzeczenia Trybunału).

wypadki, gdy przywrócenie stanu zgodności z Konstytucją nie wymaga odpowiedzi na pytania formułowane na metapoziomie, a nowelizacja ustawy ma charakter „czysto” techniczny, pozbawiony możliwości opcjonalnych. Podsumowując, zwolennikom poszerzenia kognicji Trybunału w omawianym zakresie do wyjaśnienia i umotywowania wciąż pozostaje pierwotne założenie, że to właśnie Trybunał ma przejąć część funkcji władzy ustawodawczej, że ma po temu dostateczną legitymację, i że rozciągnięcie jego imperium na problematykę wykonywania wyroków jest właśnie tą pierwszoplanową i niezbędną korektą ustrojową, która zagwarantuje: nadrzędną pozycję Konstytucji w katalogu źródeł prawa, ochronę praw i wolności jednostki i praworządne sprawowanie władzy publicznej. Podobnie, uzasadnienia wymaga teza, że wiedza, doświadczenie i kompetencje zawodowe sędziego znakomicie wyróżniają go na korzyść od kwalifikacji zaplecza eksperckiego administracji rządowej, prezydenckiej i parlamentarnej, gdy rozstrzygane są kwestie pozaprawne, których przedmiotem jest konstruowanie modeli organizacji życia zbiorowego, programowanie rozwoju ekonomicznego, wybór rozwiązań z obszaru polityki społecznej etc.

Po drugie, opóźnienia wykonywania wyroków Trybunału nie zawsze są prostą konsekwencją opieszałości podmiotów odpowiedzialnych za inicjowanie prac ustawodawczych czy niesprawnego i czasochłonnego procesu legislacyjnego w Sejmie. Przyczyny takiego stanu rzeczy niekiedy mają realne i obiektywne przesłanki. Zdarza się na przykład, że stopień złożoności normowanej materii wymaga wyjątkowo czasochłonnych studiów, uzgodnień (konsultacji) i notyfikowania w instytucjach Unii Europejskiej. Nierzadko zaś tempo sanacji wadliwej regulacji jest determinowane przez ograniczone możliwości finansowania zmian w danym roku budżetowym, czego nie jest w stanie dostatecznie zrównoważyć instytucja odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej przepisu (art. 190 ust. 3 Konstytucji). Przeszkody te oczywiście nie zwalniają właściwych organów państwa z obowiązku terminowego wykonania wyroku Trybunału, niemniej nie można też zupełnie ich ignorować, abstrahując od specyfiki spraw poddawanych rozprawie sądu konstytucyjnego, a następnie prawodawcy. Zastrzeżenie to jest tym bardziej istotne, gdyż z faktu, że sąd konstytucyjny stwierdza niezgodność ustawy w określonych granicach, nie wynika, że Sejm – poruszając się w owych granicach i przestrzegając Konstytucji – traci kompetencję do samodzielnego i oryginalnego jej sanowania, proponując rozwiązanie alternatywne albo wręcz wycofując się ze swej wcześniejszej decyzji legislacyjnej (w tym np. deregulując daną dziedzinę życia społecznego przez uchycenie całej ustawy). Zwykle jest też tak, że środków i koncepcji osiągnięcia danego celu prawodawczego jest kilka, i mają one charakter wariantowy. Wybór jednego z nich leży w gestii władzy ustawodawczej, która w tym zakresie ponosi polityczną odpowiedzialność za ewentualne błędy

merytoryczne i negatywne społeczne konsekwencje nowelizacji. Wyrażone w uzasadnieniu wyroku preferencje Trybunału co do pożądanego kierunku zmian ustawy należy traktować przede wszystkim jako niewiążącą prawnie opinię wypowiedzianą poza jego podstawową jurysdykcją i argument z aurytetytu sądu konstytucyjnego. Uzasadnienie nie ma przy tym mocy powszechnie obowiązującej i nie odnoszą się do niego przymioty powagi rzeczy osądzonej czy ostateczności (uwagom Trybunału o skutkach swego orzeczenia nie można przypisać waloru – spornego samego w sobie – tzw. *ratio decidendi*⁶⁸). W tym sensie nie sposób bronić tezy, że wykonanie wyroku ma charakter tylko techniczny i jest prostym przeniesieniem (implementacją) rozstrzygnięcia Trybunału do aktu normatywnego. Przeciwnie, wykonując wyrok Sejm zachowuje pełne uprawnienia prawodawcze, a granicą jego swobody legislacyjnej jest zakaz przywracania regulacji uznanej za niezgodną i przygotowanie nowelizacji respektującej wszelkie inne standardy konstytucyjne.

Po trzecie wreszcie, należy odnieść się do stwierdzenia, iż poszerzenie zakresu kompetencji Trybunału o problematykę wykonywania jego wyroków stanowi materię ustawową. Pogląd ten jest nie do zaakceptowania, biorąc pod uwagę już choćby to, że rodzajowo tożsama problematyka, czyli właściwość rzeczowa sądu konstytucyjnego na gruncie *legis latae*, jest uregulowana wprost w Konstytucji. Podstawą prawną nowych zadań Trybunału musiałaby być zatem norma ustawy zasadniczej, co ma również istotny wymiar gwarancyjny dla samego Trybunału, stabilizując jego kompetencje w potencjalnym instytucjonalnym „konflikcie” z ustawodawcą zwykłym, którego aktywność legislacyjna jest na bieżąco poddawana kontroli konstytucyjności.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, wydaje się, że recepty na poprawę stanu wykonywania wyroków Trybunału wciąż należy poszukiwać w reformie instytucji i procedur ukształtowanych w obecnie obowiązującym stanie konstytucyjnym. W tym zakresie istnieje dużo niewykorzystanych możliwości, które nierzadko w ogóle nie wymagają zmiany przepisów, lecz tylko lojalnej kooperacji i pragmatycznego rozdziału obowiązków⁶⁹. Rewizja założeń kompetencyjnych i pozycji ustrojowej Trybunału powinna być traktowana raczej jako środek ostateczny, po który należy sięgnąć dopiero w obliczu niewątpliwego fiaska reform organizacji i praktyki działania organów władzy wykonawczej i ustawodawczej.

⁶⁸ Zob. na ten temat np. postanowienia TK z: 21 marca 2000 r., sygn. akt K 4/99; 13 listopada 2002 r., sygn. akt SK 28/01; 14 kwietnia 2004 r., sygn. akt SK 32/01; 12 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 4/03; oraz wyrok TK z 26 marca 2002 r., sygn. akt SK 2/01.

⁶⁹ Por. wyżej, pkt 7 i 8.

THE IMPLEMENTATION OF THE CONSTITUTIONAL TRIBUNAL JUDGMENTS

Summary

The study addresses the problem of implementation of judgments of the Constitutional Tribunal by public authorities.

Efficient implementation of constitutional court's decisions is pivotal for the functioning of the system of control of constitutionality of law, and guarantees a real impact of the Constitution on socio-economic processes and individual rights and freedoms. It also testifies to the quality and level of development of the institutions of a democratic state under the rule of law. In order for judgments to be operative, there must be effective procedures in place enabling their transposition to normative acts (laws); for not all judgments conduce to adequate legal effects by the mere publication in the Journal of Laws.

Implementation of such judgments reveals dysfunctions and shortcomings. A serious systemic hindrance is the lack of straightforward identification of the entity responsible for the ultimate effect, i.e. entry into force of an act implementing the judgment. The problem surfaces particularly when, for various reasons, none of the competent state bodies endorses any legislative initiative and, finally, there is a need to identify the institution that may no longer ignore the obligation. If properly resolved, the aforesaid approach would guarantee the effective control of constitutionality of law and would recognize the accountable entity in the case of legislative delays or omissions.

The analysis of legislative procedures shows that the collaboration between the Council of Ministers, the Senate and other legislation-making bodies leaves much to be desired, both at the bill preparation stage and in the course of parliamentary proceedings. Some improvement in the implementation of judgments of the Constitutional Tribunal might be achieved through urgency clauses applied in governmental bills by the Council of Ministers (when legally permissible).

Noteworthy restrictions stem from the Sejm procedures themselves, as they fail to furnish specific provisions on bills governing the executive matter. Considering the aforesaid, it would be desirable to amend the Sejm Rules of Procedure in order to create a separate (accelerated) legislative path (a *de lege ferenda* proposal). After the arrival of a bill, the Sejm should at least be able to re-schedule its agenda, taking account of the possible postponement of the loss of legal force of the new regulation, as well as other legal effects of the court's judgment.

ИСПОЛНЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЕМ РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО ТРИБУНАЛА

Резюме

Предметом данного исследования является анализ исполнения органами государственной власти решений Конституционного Трибунала.

Эффективная имплементация решений конституционного суда является одним из условий функционирования системы контроля конституционности права, гарантирует реальное влияние Конституции на социально-экономические процессы, а также прав и свобод человека. Кроме того свидетельствует о качестве и степени развития институтов демократического правового государства. Для того, чтобы решения не имели фасадного характера, должны применяться эффективные процедуры, позволяющие перенести их сущность в нормативные акты (законы); не все решения, опубликованные в официальном ежедневной газете, вызывают адекватные правовые последствия.

При исполнении решений КТ выявляются дисфункции и недостатки. Серьезным системным ограничением является отсутствие четкого определения субъекта, ответственного за эффект, которым является вступления в силу закона, исполняющего решение конституционного суда. Эта проблема проявляется особенно тогда, когда по разным причинам, ни один из уполномоченных государственных органов не вносит законодательной инициативы, и, в конечном счете, необходимо указать институт, который уже не сможет уклониться от этого обязательства. Такое решение гарантировало бы эффективность контроля конституционности права и концентрировало бы ответственности в случаях легислативных задержек или бездействия.

Анализ легислативных разбирательств показывает, что на практике не всегда должным образом функционирует сотрудничество между Советом Министров, Сенатом и другими субъектами, обладающими законодательной инициативой, как на стадии подготовки законопроектов, так и в ходе парламентской работы. Улучшение исполнения решений КТ может также принести присвоение Советом Министров государственным проектом клаузулы срочности (если это разрешено законом).

Существенные ограничения вытекают из форм парламентских процедур, которые не содержат конкретных положений по отношению к законопроектам, регулирующим исполнительную материю. В этом контексте желательно было бы внести поправки в регламент Сейма, чтобы создать отдельный (ускоренный) законодательный порядок (постулат *de lege ferenda*). После поступления законопроекта Сейм должен по крайней мере определить свой график работы, учитывая при этом возможность отсрочки срока потери силы обязывающего положения, а также другие правовые последствия решения КТ.

MATERIAŁY I GLOSZY

Glosa do wyroku SN z dnia 28 kwietnia 2010 r., III CSK 143/09

Teza rozstrzygnięcia

Artykuł 445 § 3 k.c. nie może być stosowany w drodze analogii do roszczenia z tytułu zachowku (art. 1002 k.c.).

Na ograniczenie dziedziczenia roszczenia o zachówek (art. 1002 k.c.) nie ma wpływu ani uznanie roszczenia zobowiązanego na piśmie, ani wytoczone powództwa o zachówek za życia uprawnionego.

Przesłanki stanu faktycznego

W dniu 19 listopada 2003 r. zmarła Krystyna C. Na mocy sporządzonego przez siebie dnia 19 kwietnia 2001 r. testamentu przekazała cały swój majątek Zamkowi Królewskiemu na Wawelu – Państwowym Zbiorom Sztuki w K. Spadkobierca testamentowy nabył spadek z dobrodziejstwem inwentarza na mocy postanowienia Sądu Rejonowego dla Krakowa-Śródmieścia z dnia 29 września 2005 r. Krzysztof C., wydziedziczony syn spadkodawczyni, wniósł o zasądzenie od spadkobiercy testamentowego kwoty 100 000 000 zł tytułem zachowku. Sąd Okręgowy w Krakowie w dniu 15 listopada 2006 r. wydał wyrok wstępny, w którym uznał to roszczenie za co do zasady uzasadnione z uwagi na niewystępowanie okoliczności z art. 1008 k.c.

Pozwany wniósł apelację, w wyniku której postępowanie prowadził Sąd Apelacyjny w Krakowie. Zostało ono zawieszono na zgodny wniosek stron postanowieniem z dnia 27 kwietnia 2007 r. Powód zmarł nie pozostawiając po sobie testamentu. W wyniku tych okoliczności w ogół jego praw i obowiązków wstąpiła jako spadkobierca ustawowy jego żona Ewa C.

Złożyła ona wniosek, jako następczyni prawna powoda, o podjęcie postępowania. Sąd drugiej instancji stwierdził, iż istnieją okoliczności, których istnienie nie było znane Sądowi Okręgowemu. Nadto ustalił fakty mające miejsce już po wydaniu zaskarżonego wyroku wstępnego. Jak się okazało, pozwany, uznając wydany wyrok wstępny, zawarł w dniu 10 lipca 2007 r. z Krzysztofem C. umowę pisemną. Na jej mocy pozwany Zamek na Wawelu zobowiązał się do zaspokojenia roszczenia powoda z tytułu zachowku. Strona pozwana uznała także roszczenie przypadające Krzysztofowi C., jako spadkobiercy niewystępującego w sprawie zmarłego brata Marka, wynikające z tego samego tytułu prawnego. Umowa ta zakładała

również uwzględnienie zapisów dokonanych przez Krystynę C. na rzecz obu synów. Ponadto Sąd Apelacyjny ustalił, iż dnia 6 czerwca 2005 r. zawarto w formie aktu notarialnego umowy, na których mocy powód Krzysztof C. przelał wierzytelności z tytułu zachowku w łącznej wysokości 7 000 000 zł na rzecz swoich pełnomocników procesowych, które następnie zostały przeniesione na Ewę C. Nastąpiło to na mocy umowy z dnia 27 października 2008 r.

Mając na uwadze wyżej przytoczone fakty, pozwany Zamek Królewski na Wawelu uzupełnił apelację o stwierdzenie, iż Ewie C. nie przysługuje roszczenie z tytułu zachowku po zmarłej teściowej. Podnosił on, iż w skutek śmierci Krzysztofa C. roszczenie to wygasło, gdyż Ewa C. nie należy do przewidzianego prawem kręgu osób uprawnionych do realizacji tego uprawnienia. Strona pozwana wykazywała, iż orzeczenie wydane na mocy ugody z dnia 10 lipca 2007 r. wykroczyłoby poza podstawę faktyczną i prawną dochodzonego powództwa.

Sąd Apelacyjny oddalił powództwo wyrokiem z dnia 22 grudnia 2008 r. Stwierdził, że zgodnie z art. 1002 k.c., Ewie C. dochodzone roszczenie nie przysługuje. Ponadto ugoda zawarta przez Krzysztofa C. z Zamkiem Królewskim na Wawelu nie może mieć wpływu na sprawę, gdyż dotyczyła sfery osobistych uprawnień powoda.

W odpowiedzi na ten wyrok Ewa C. wniosła skargę kasacyjną. Powołując się na fakt uznania roszczenia o zachówek na piśmie, podnosiła ona zarzut nieprawidłowego zastosowania art. 1002 k.c. Twierdziła, iż w związku z tym to prawo podmiotowe wchodzi na zasadach ogólnych w skład spadku. Wskazywała przy tym na zasadę słuszności i cele zachowku. Skarżąca podnosiła naruszenie przepisów prawa procesowego stanowiących, iż sąd, w przypadku gdyby wydanie wyroku stało się zbędne lub niedopuszczalne, powinien na mocy art. 355 k.p.c. umorzyć postępowanie. Takie rozwiązanie należałoby zastosować, zdaniem Ewy C., gdyby roszczenie jej męża o zachówek wygasło z chwilą jego śmierci.

W tej sprawie, na podstawie art. 398⁸ k.p.c., Prokurator Generalny zajął stanowisko, iż skarga ta powinna zostać oddalona. Przepis ten statuuje, iż Sąd Najwyższy może zwrócić się do niego o przedstawienie na piśmie opinii w przypadku stwierdzenia, że wymaga tego ochrona praworządności, praw obywatelskich lub interesu publicznego. Sąd Najwyższy przychylił się do jego stanowiska.

Argumentacja Sądu Najwyższego

Według Sądu Najwyższego kluczowym w tej sprawie przepisem jest art. 1002 k.c., który *expressis verbis* stwierdza, iż roszczenie z tytułu zachowku przechodzi na spadkobiercę osoby uprawnionej tylko wtedy, gdy

spadkobierca ten należy do osób uprawnionych do zachowku po pierwszym spadkodawcy. Wskazano przy tym na występowanie sporów aksjologicznych i dogmatycznych na temat słuszności tego rozwiązania. Sąd nie pozo-
stał bez echa wątpliwości dotyczących zgodności tego przepisu z konstytucyjną gwarancją ochrony prawa dziedziczenia oraz o przystawalność do zasady jedności spadku (922 k.c.). Ponadto, w wydanym przez siebie wyroku wskazał nie tylko na fakt, iż odmienne uregulowania obowiązują obecnie w innych systemach prawnych, lecz także na różnice pomiędzy aktualnym stanem prawnym a tradycją występującą w rodzimym porządku.

Mając świadomość kontrowersji związanych z obowiązującymi obecnie normami prawnymi, Sąd Najwyższy wskazał na fakt braku możliwości rozstrzygnięcia ich na etapie sądowego stosowania prawa. Jednocześnie podkreślony został fakt, że tym wątpliwościom można przeciwstawić racje wynikające z samej idei zachowku. Sąd Najwyższy powołuje się na 1002 k.c. Wynika z niego, że możliwość dziedziczenia prawa do zachowku przysługuje, zgodnie z art. 991 k.c., wyłącznie zstępny, małżonkowi oraz rodzicom spadkodawcy. Na uwagę zasługuje przy tym wymienione w analizowanym wyroku orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 20 grudnia 1988 r., w którym stwierdzono, że roszczenie uprawnionego z tytułu zachowku, który nie zaspokoił go w związku ze śmiercią, przechodzi na dziedziczące po nim dzieci¹.

Sąd Najwyższy bez żadnych wątpliwości stwierdził, że Ewa C. nie należy do kręgu osób uprawnionych do zachowku po Krystynie C. Wynika z tego, iż nie może ona dziedziczyć roszczeń realizujących prawo do zachowku Krzysztofa C.

Z uwagi na odmienne cele i charakter unormowań wynikających z art. 445 § 3 i art. 1002 k.c. nie ma możliwości zastosowania między nimi analogii. Sąd Najwyższy zaznacza, że roszczenie o zadośćuczynienie jest roszczeniem osobistym, a jego realizacja zmierza do kompensaty uszczerbku poniesionego przez poszkodowanego w sferze niematerialnej, w związku z wyrządzoną mu krzywdą. Celem art. 445 § 3 k.c. jest wprowadzenie wyjątku od ogólnie przyjętych zasad. Odstępstwo to nie jest jednak bezwarunkowe. Aby roszczenie o zadośćuczynienie przeszło na spadkobierców musi ono zostać uznane na piśmie. Możliwe jest to także, gdy powództwo zostało wytoczone za życia poszkodowanego. W obu tych przypadkach roszczenie ma na tyle skonkretyzowany charakter, że może się ono stać przedmiotem spadkobrania. Sąd Najwyższy zwraca przy tym uwagę na fakt, iż sprawca szkody powinien ponieść odpowiedzialność za swe czyny bez względu na fakt śmierci poszkodowanego. Zachówek natomiast ma na celu ochronę interesów rodziny. Jego zadaniem jest przede wszystkim zabezpieczenie

¹ Uchwała z dnia 20 grudnia 1988 r., III CZP 101/88, OSP 1990, nr 4 poz. 103.

bezpośrednich spadkobierców ustawowych przed pokrzywdzeniem ze strony spadkodawcy. Treść przepisów regulujących dziedziczenie roszczenia o zachówek jest jasna. Cel również został wyraźnie określony. Wykluczona zatem jest tożsamość aksjologiczna tych instytucji. Przywołane zostało przy tym uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 1970 r., która ma moc zasady prawnej. Rozstrzygnięcie to zawiera stwierdzenie, iż roszczenie dożywotnika będącego zbywcą nieruchomości, który po wytoczeniu powództwa o rozwiązanie umowy o dożywocie (art. 913 § 2 k.c.) zmarł przed zakończeniem tego postępowania, nie przechodzi na jego spadkobiercę². W tej sprawie również próbowano zastosować analogię do art. 445 § 3 k.c. Sąd Najwyższy stwierdził, iż jej zastosowanie jest wykluczone, gdyż ich hipotezy dotyczą nie tylko innych, lecz także niepodobnych stanów faktycznych. To stwierdzenie może być pomocne także przy rozstrzygnięciu problemu zastosowania analogii w odniesieniu do dziedziczenia roszczenia o zachówek. Zgodnie z przytoczoną uchwałą, przy zastosowaniu analogii należy brać pod uwagę treść i cel gospodarczy porównywanych norm prawnych. Jeżeli w przypadku dwóch przepisów nie występuje podobieństwo pod tym względem, *analogia legis* nie może być zastosowana.

Dla zobrazowania odmiennej sytuacji Sąd Najwyższy odniósł się do uchwały z dnia 15 lipca 1965 r., w której rozstrzygnięta została kwestia wykorzystania analogii przy przechodzeniu na spadkobierców roszczeń alimentacyjnych. Zgodnie z tezą orzeczenia, raty alimentacyjne, które stały się wymagalne za życia uprawnionego i które zostały prawomocnie zasądzone, należą do spadku po uprawnionym³. Stwierdzenie to było kontynuacją utrwalonej już linii orzeczniczej Sądu Najwyższego, który wcześniej stwierdzał, że roszczenie i obowiązek alimentacyjny – ze względu na swój charakter czysto osobisty - nie wchodzi w skład spadku poza należnościami, które stały się wymagalne przed śmiercią spadkodawcy⁴. W wyroku dotyczącym dziedziczenia roszczenia o zachówek wyraźnie zaznaczono, że te dwa roszczenia mają inny charakter i nie mogą być ze sobą kojarzone. Ukazanie tego kontrastu pozwala nie tylko lepiej zrozumieć istotę zachowku, lecz także zasady rządzące analogią.

W podsumowaniu wyroku Sąd Najwyższy stwierdził, że w przypadku art. 1002 k.c. nie zachodzi luka konstrukcyjna lub aksjologiczna. Nie ma więc mowy o stosowaniu analogii.

² Uchwała 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 1970 r., III CZP 112/69.

³ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 lipca 1965 r., III CO 36/65.

⁴ Np. orzeczenia SN z dn. 1 III 1954 r., III CO 1/54 (OSN z 1955 r., nr 1, poz. 10) i z dn. 24 IX 1960 r., 1 CR 447/60 (OSN z 1961 r., nr 4, poz. 114).

Ponadto Sąd Najwyższy uznał za chybiony drugi podniesiony w skarżdzie kasacyjnej zarzut. Z uwagi na to, iż Ewa C. nie odziedziczyła dochodzonego roszczenia, nie powinno dojść do umorzenia postępowania, lecz do oddalenia skargi. Bez znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy był fakt zawarcia po wydaniu wyroku wstępnego ugody, w której Zamek Królewski na Wawelu uznał roszczenie Krzysztofa C.

Ocena rozstrzygnięcia

Bez wątplenia rozstrzygnięcie przytoczonej sprawy przez Sąd Najwyższy nie budzi wątpliwości pod względem zgodności wydanego wyroku z obowiązującym prawem. Należy zgodzić się również ze szczególną funkcją zachowku, która nie wykazuje podobieństw z celem regulacji art. 445 § 3 k.c. Często podkreśla się, że „instytucja zachowku służy wzmocnieniu interesów poszczególnych członków rodziny. Gwarantuje ona osobom najbliższym spadkodawcy uzyskanie korzyści majątkowej w sytuacji, gdyby spadkodawca nie powołał ich do dziedziczenia”⁵. Cel zachowku należy łączyć z faktem, iż często członkowie rodziny także przyczyniają się do wzrostu wartości majątku spadkodawcy. Z przedstawionej wcześniej analizy wybranych pozycji z orzecznictwa wynika, iż cel konstrukcji umożliwiającej przejście na spadkobierców roszczenia o zadośćuczynienie w przypadkach określonych w art. 445 § 3 k.c. jest inny. Sąd Najwyższy przytaczając swoje wcześniejsze orzeczenia zwrócił uwagę na znaczenie podobieństwa zaistniałych stanów faktycznych. Taki sam wymóg przy stosowaniu analogii z ustawy stawia doktryna. Prof. Zbigniew Radwański porównał ją do innej znanej polskiemu systemowi prawnemu konstrukcji. Stwierdził on, iż „w istocie *analogia legis* prowadzi do takich samych rezultatów, jakie następują na podstawie przepisów odsyłających. Jednakże w tym ostatnim przypadku sama już ustawa rozstrzyga o podobieństwie stanów faktycznych, do których każe stosować normy wyznaczone przepisami prawnymi”⁶. Z opinii tej wnioskować można, że wystąpienie podobnych stanów faktycznych jest *conditio sine qua non* stosowania analogii. Porównanie zaistniałych faktów bywa niekiedy trudne. W tym jednak przypadku nie ma wątpliwości. W świetle tego wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 kwietnia 2010 r. jest zgodny z obowiązującym obecnie prawem.

Moim zdaniem należy zastanowić się jednak poważnie nad kontrowersjami wskazanymi w uzasadnieniu przez sam Sąd Najwyższy. Niepokój budzi fakt, że toczą się spory dotyczące zgodności obowiązujących przepisów z konstytucyjną gwarancją ochrony dziedziczenia. Artykuł 21 ust. 1

⁵ A. Kawałko, H. Witczak, *Prawo cywilne*, Warszawa 2008, s. 901.

⁶ Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2009, s. 74.

konstytucji stanowi, iż Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. Należy zwrócić uwagę na umiejscowienie tego przepisu w ustawie zasadniczej. Usytuowanie jej w I rozdziale wskazuje na doniosłość wynikającej z tej normy zasady. Jej rozwinięciem jest treść art. 64 ust. 1 konstytucji, który głosi, że każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Logiczną konsekwencją tej jednostki redakcyjnej jest ustęp drugi. Zakłada on, że własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Uważam, że sformułowanie to w odniesieniu do regulacji zawartej w art. 1002 k.c. może budzić pewne wątpliwości. Biorąc pod uwagę, że osoba uprawniona do otrzymania zachowku, który zgodnie z art. 991 k.c. jest udziałem w wartości spadku nie może włączyć do pozostawianej przez siebie masy majątkowej swego prawa, może budzić trudne do rozstrzygnięcia wątpliwości. Jeśli nawet weźmiemy pod uwagę charakter zachowku jako instytucji chroniącej członków rodziny pod względem materialnym, dochodzi do pewnego rodzaju dychotomii. Niewykluczone jest bowiem wyłączenie na mocy art. 1002 k.c. z kręgu osób uprawnionych do dziedziczenia tego roszczenia członków stosunkowo bliskiej rodziny, którzy mogli mieć znaczący wpływ na kształt majątku spadkodawcy. Zarówno swoboda rozrządzenia swym majątkiem na wypadek śmierci osoby uprawnionej do zachowku, jak i prawa jej spadkobierców mogą być w ten sposób zróżnicowane. Należy zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zajmował się ochroną własności i dziedziczenia. W jednym ze swych wyroków stwierdził nawet, że „prawo własności⁷ i jego gwarancje wskazane w art. 64 konstytucji należy konstruować na tle ogólnych zasad ustroju RP, a w szczególności na tle art. 20 i art. 21 [...]. W świetle tych przepisów, zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną powinnością państwa i stanowi wartość wyznaczającą zarówno kierunek interpretacji art. 64 konstytucji, jak i unormowań zawartych w ustawodawstwie zwykłym”⁸. Nie istnieje jednolita opinia judykatury i doktryny na temat tego, czy obecne przepisy w dostatecznym stopniu gwarantują poszanowanie wskazanych wcześniej praw. Z tego powodu, moim zdaniem, wskazane byłoby ponowne rozważenie argumentów przemawiających za obecnym kształtem art. 1002 k.c. W uzasadnieniu wyroku z dnia 28 kwietnia 2010 r. Sąd Najwyższy wskazał także na spory związane z przestrzeganiem zasady jedności spadku wynikającej z art. 922 k.c. Uważam, że fakt ten stanowi dodatkową przesłankę do dyskusji na wskazany temat.

⁷ A także dziedziczenia, które, co wynika z wyroku TK z 31 stycznia 2001 r., P 4/99, stanowi „korelat i dopełnienie prawa własności”.

⁸ Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98.

Kształt polskich unormowań, jak w analizowanym wyroku wskazał Sąd Najwyższy, stanowi wyjątek na tle regulacji europejskich. Spojrzenie na tę kwestię w sposób wykraczający poza rodzimy porządek prawny może doprowadzić do wyciągnięcia konstruktywnych wniosków na temat zakresu ochrony osób, które doszłyby do dziedziczenia na mocy ustawy. Rozpatrując w sposób ogólny systemy ochrony członków rodziny przed utratą zabezpieczenia majątkowego po śmierci spadkobierców możemy wyróżnić dwa zasadnicze rozwiązania: rezerwę i zachówek. System rezerwy, zwany też systemem części obowiązkowej, zakłada podział majątku spadkowego na dwie części. Jedna z nich jest rozrządzalna, co oznacza, że spadkodawca może nią swobodnie dysponować. Druga natomiast ma charakter nierozrządzalny (rezerwa) i do jej dziedziczenia dochodzą tzw. spadkobiercy konieczni, czyli najbliżsi krewni. Jeśli przy rozrządzeniu spadkodawca przekroczy część, którą może dysponować wedle własnego uznania, przysporzenia te ulegną stosownemu zmniejszeniu. Dr Adam Doliwa twierdzi, iż system zachowku jest „metodą pośrednią między ustawową rezerwą a regułą pełnej swobody testowania. Ustawodawca polski nie wprowadził dla spadkobierców ustawowych stałej rezerwy, ale ograniczył swobodę testowania spadkodawcy przez wprowadzenie prawa do zachowku (przy możliwości wydziedziczenia, czyli pozbawienia prawa do zachowku z przyczyn wskazanych enumeratywnie w ustawie; zob. art. 1008 KC)⁹. Wynika z tego, że stosowany w naszym kraju system zachowku pozwala na dowolne dysponowanie majątkiem *mortis causa*. Istnieje prawdopodobieństwo, że osoby najbliższe nigdy nie dojdą do dziedziczenia i będzie im przysługiwało jedynie roszczenie pieniężne, za którego realizację musi odpowiedzieć przede wszystkim spadkobierca testamentowy.

Według prof. Elżbiety Skowrońskiej-Bocian „dość trudne jest dokonanie oceny, który z przedstawionych systemów daje lepszą ochronę najbliższym spadkodawcy. Obydwa mają swoje wady i zalety¹⁰. Autorka wskazuje na niewątpliwie silniejszą ochronę interesów najbliższych pominiętych przez spadkodawcę w testamencie w systemie rezerwy. Uważa jednak, iż nie jest to rozwiązanie pozbawione wad. W tym przypadku w praktyce może dojść do podziałów większych gospodarczych całości, na przykład gospodarstw rolnych czy przedsiębiorstw. Należy mieć też na uwadze, że spadkobiercy koniecznie ponoszą odpowiedzialność za długi spadkowe na równi ze spadkobiercami testamentowymi. Takich konsekwencji nie pociąga za sobą system zachowku, który nie zapewnia jednak osobom nieobjętym rozrządzeniem testamentowym statusu spadkobiercy. Prowadzi to do

⁹ http://www.edukacjaprawnicza.pl/index.php?cid=3&id=746&mod=m_artykuly [10.04.2011 r.].

¹⁰ E. Skowrońska-Bocian, *Prawo spadkowe*, Warszawa 2009, s. 159.

uniemożliwienia otrzymania poszczególnych przedmiotów ze spadku, które mogą mieć wartość nie tylko materialną, lecz także sentymentalną. Ujmując rzecz bardzo szeroko można dojść do wniosku, że może to naruszać dobro osobiste polegające na kultywowaniu pamięci osoby zmarłej, które zostało ukształtowane przez orzecznictwo SN. Jak jednak zaznaczyłam, jest to daleko posunięta interpretacja, którą niektórzy mogą uznać za zbyt szerokie ujęcie problemu. Przy systemie zachowku niekorzystne dla bliskich jest również doliczanie darowizn poczynionych na ich rzecz przez spadkodawcę.

Oprócz Polski system zachowku jest stosowany także między innymi w państwach z różnych rejonów świata, na przykład Niemczech, Brazylii, Czechach i Rumunii. Należy pamiętać, że jest to instytucja prawna mająca swe korzenie w prawie rzymskim, które stanowi fundament kontynentalnego systemu prawa. Istnieją odmienności pomiędzy regulacjami w poszczególnych państwach, które przejawiają się w różnej proporcji zachowku do wartości spadku lub w kręgu osób uprawnionych. Konkretny kształt tych przepisów nie wpływa jednak na klasyfikowanie ich w ramach innych systemów. Dr hab. Bogudar Kordasiewicz wskazuje, iż istnieje dość duże rozróżnienie systemu rezerwy¹¹. Najczęściej chyba przytaczanymi przykładami państw, w których można spotkać zastosowanie rezerwy, są Francja i Hiszpania.

Krótką charakterystyką systemu rezerwy i porównania go przeze mnie do zastosowania instytucji zachowku nie są bezcelowe. Oba systemy mają takie samo zadanie: ochronę interesów poszczególnych członków rodziny. Należy zwrócić uwagę, że w sprawie rozstrzyganej przez Sąd Najwyższy zasadniczym problemem jest możliwość dziedziczenia roszczenia o zachówek przez osobę spoza kręgu określonego przez art. 991 k.c. Pamiętając o tożsamym celu zastosowania obu systemów, możemy zauważyć, iż sytuacja Ewy C. regulowana przez przepisy zakładające zastosowanie rezerwy byłaby zupełnie inna. Jej mąż stałby się, po wykluczeniu przez sąd przesłanek wydziedziczenia, spadkobiercą koniecznym. Biorąc pod uwagę, iż nabycie spadku następuje z chwilą jego otwarcia, czyli śmierci spadkodawcy (art. 924 i 925 k.c.), Krzysztof C. mógłby wejść w część praw i obowiązków matki w części odpowiadającej części nierozrządzałnej. Nie byłoby wtedy przeszkód, aby Ewa C. uzyskała korzyść z zachowku po Krystynie C. Jak widać, przepisy regulujące odmienne instytucje prawne mogą w rzeczywistości realizować ten sam cel.

W tych rozważaniach dotyczących *ratio legis* art. 1002 k.c. nie bez znaczenia jest także, wskazywana przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu

¹¹ B. Kordasiewicz, *Zachówek*, [w:] *System prawa prywatnego. Prawo spadkowe*, red. tenże, Warszawa 2009, s. 805.

analizowanego wyroku, polska tradycja prawna. Nie uzasadnia ona zastosowania obecnego kręgu osób uprawnionych do dziedziczenia roszczenia o zachówek w polskim systemie prawnym. Jak podaje prof. E. Skowrońska-Bocian, instytucja zachowku pojawiła się w naszym prawie stosunkowo późno, gdyż dopiero po II wojnie światowej¹². Na uwagę zasługuje treść art. 158 dekretu z dnia 8 października 1946 – Prawo spadkowe¹³. Stanowi on, iż prawa spadkobierców koniecznych przechodzą na ich spadkobierców. Takie sformułowanie jest kontynuacją linii orzeczniczej Sądu Najwyższego z okresu międzywojennego. W wyroku z dnia 28 kwietnia 2010 r. przywołane jest m.in. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 27 maja 1930 r.

Przytoczone przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku zastrzeżenia aksjologiczne i dogmatyczne mają duże znaczenie. Wskazanie istnienia różnic występujących pomiędzy obecną w naszym kraju sytuacją prawną a obcymi uregulowaniami i rodzimą tradycją oznacza, iż art. 1002 k.c. może nie spełniać w odpowiedni sposób zamierzonej przez ustawodawcę funkcji. Na pochwałę zasługuje zasygnalizowanie przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu istniejących wątpliwości. Wskazuje to na fakt, iż przy wydawaniu orzeczeń ma on na uwadze nie tylko obowiązujące przepisy prawa, lecz także cały kontekst sytuacji. Wiadomo jednak, że wiążą go w odpowiedni sposób stworzone i promulgowane normy prawne. Pod tym względem wyrok z dnia 28 kwietnia 2010 r. nie budzi zastrzeżeń. Nie nasuwa najmniejszych wątpliwości, iż nie ma możliwości zastosowania w drodze analogii art. 445 § 3 k.c. Sąd Najwyższy w sposób szczegółowy wyjaśnił to zagadnienie.

Kwestią sporną może być jedynie obowiązujący obecnie kształt przepisów regulujących dziedziczenie roszczenia o zachówek. Rozstrzygnięcie jej nie leży w kompetencjach Sądu Najwyższego na etapie sądowego stosowania prawa. Dostrzeżenie jednak sporu dogmatycznego może być w przyszłości argumentem przemawiającym za postulatem zmian w prawie. Obecnie jednak są to jedynie rozważania *de lege ferenda*.

Olga Nowak
studentka III roku prawa KUL
laureatka I miejsca w wydziałowym konkursie na najlepszą glosę
do orzeczenia sądowego, organizowanym przez
Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji
Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II

¹² E. Skowrońska-Bocian, *Prawo...*, s. 159.

¹³ Dekret z dnia 8 października 1948 r. – Prawo spadkowe (Dz. U. Nr 60, poz. 328).

**MATERIAŁY ŹRÓDŁOWE
DO STUDIÓW NAD PRAWEM**

Rezolucja Rady Bezpieczeństwa nr 690 (1991) z 29 kwietnia 1991 roku

Decyzja

Rada (Bezpieczeństwa), na swoim 2984 spotkaniu, które miało miejsce 29 kwietnia 1991, debatowała nad dokumentem pt. „Sytuacja w Saharze Zachodniej: Raport Sekretarza Generalnego (S/22464 i inne).”

Rezolucja nr 690 (1991) z 29 kwietnia 1991 roku

Rada Bezpieczeństwa, odwołując się do uchwalonej przez nią rezolucji nr 621 (1988) z 29 września 1988 roku, która wezwała Sekretarza Generalnego do złożenia raportu dotyczącego ustalenia terminu i przeprowadzenia referendum o samostanowieniu ludzi zamieszkujących teren Sahary Zachodniej, oraz ustalenia sposobów i środków nadzoru owego referendum, które miało zostać przeprowadzone przez Organizację Narodów Zjednoczonych ze wsparciem Organizacji Jedności Afrykańskiej,

Odwołując się również do faktu, iż 30 sierpnia 1988 roku Królestwo Maroka i Narodowy Front Wyzwolenia Saguia el-Hamra i Rzeki Oro, zobowiązały się do postępowania zgodnie z propozycjami Sekretarza Generalnego Organizacji Narodów Zjednoczonych i aktualnego Przewodniczącego Zgromadzenia Ogólnego Przywódców Państw i Rządów Organizacji Jedności Afrykańskiej odnoszącymi się do kwestii wspólnej misji w sprawowaniu pośrednictwa,

Odwołując się ponadto do uchwalonej przez Radę rezolucji nr 658 (1990) z 27 czerwca 1990 roku, w której zaakceptowała ona raport Sekretarza Generalnego z 18 czerwca 1990 roku zawierający pełną listę propozycji związanych z procesem rozstrzygnięcia sprawy, w takiej formie, w jakiej został zaakceptowany przez obie strony 30 sierpnia 1988 roku, jak również zaakceptowała w tej rezolucji wytyczne dotyczące wprowadzenia powyższego planu dostarczone przez Sekretarza Generalnego, jednocześnie prosząc go w tej rezolucji o przekazanie szczegółowego raportu, w szczególności zawierającego wykaz koszty, które misja Organizacji Narodów Zjednoczonych będzie musiała ponieść w związku z przeprowadzeniem referendum,

Pragnąc osiągnąć trwałe i sprawiedliwe rozwiązanie sytuacji w Saharze Zachodniej,

Sprawdziwszy raport Sekretarza Generalnego z 19 kwietnia 1991 roku dotyczący sytuacji w Saharze Zachodniej,

1. Zgodnie z rezolucją 658 (1990), [Rada Bezpieczeństwa] zatwierdza raport przekazany jej przez Sekretarza Generalnego;

2. Wyraża swoje całkowite poparcie dla wysiłków Sekretarza Generalnego mających na celu doprowadzenie do zorganizowania i nadzorowania przez ONZ, we współpracy z Organizacją Jedności Afrykańskiej, referendum na temat samostanowienia mieszkańców Sahary Zachodniej, zgodnie z celami wymienionymi w raporcie Sekretarza Generalnego;

3. Wzywa obie strony do pełnej współpracy z Sekretarzem Generalnym w procesie wprowadzenia jego planu opisanego w raporcie z 18 czerwca 1990 roku i potwierdzonego w jego raporcie z 19 kwietnia 1991 roku;

4. Ustanawia, pod swoją kuratelą, Misję Organizacji Narodów Zjednoczonych na rzecz przeprowadzenia referendum w Saharze Zachodniej, zgodnie z raportem z 19 kwietnia 1991 roku;

5. Ponadto, postanawia, że okres przejściowy zacznie się nie później niż w ciągu 16 tygodni od momentu ustalenia przez Zgromadzenie Ogólne budżetu dla tejże Misji;

6. Wzywa Sekretarza Generalnego do stałego informowania Rady Bezpieczeństwa na temat procesu wprowadzania jego planu służącego rozstrzygnięciu problemu.

Zatwierdzone jednomyślnie na 2984 posiedzeniu

tłum. Paweł Śledziński

Rezolucja dostępna na stronie internetowej Rady Bezpieczeństwa ONZ
<http://www.un.org/Docs/scres/1991/scres91.htm> [22.11.2011]

RECENZJE

ANTONI DĘBIŃSKI, MAGDALENA PYTER (red.)

Roman Longchamps de Bérier (1883-1941). Profesor lwowski i lubelski

Wydawnictwo KUL, Lublin 2011, ss. 181.

Książka pt. *Roman Longchamps de Bérier (1883-1941). Profesor lwowski i lubelski*, przygotowana przez ks. prof. Antoniego Dębińskiego, Dziekana Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji KUL i dr hab. Magdalenę Pyter, Kierownika Katedry Administracyjnego Prawa Gospodarczego na tymże Wydziale, z punktu formalnego nie jest w pełni pracą naukową, brak w niej bowiem aparatu naukowego. Jest to rodzaj albumu, zresztą tak ją traktują sami redaktorzy, w swoim słowie wprowadzającym piszą wprost: „Ufamy, że album, który oddajemy do rąk Czytelników, przybliży sylwetkę profesora, jego działalność naukową i społeczną oraz związki z naszą Alma Mater [...]” (s. 7). Albumowy charakter książki jest uzasadniony jej założeniem dedykacyjnym. Ma ona stanowić wyraz podziękowania, jakie Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II pragnie złożyć Romanowi Longchamps de Bérier, profesorowi Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie, za podjęcie i prowadzenie na nim zajęć w okresie dwudziestolecia międzywojennego, czyli w okresie kiedy kształtowała się struktura Uniwersytetu Lubelskiego, w tym także utworzonego na nim wydziału nauk prawnych. Wiadomo powszechnie, że świeżo powołany w odrodzonej Polsce Uniwersytet Lubelski borykał się z dużymi trudnościami kadrowymi. W cytowanym słowie wstępnym redaktorzy piszą; „Wieloletnia praca profesora Romana Longchamps de Bérier na rzecz lubelskiego ośrodka prawniczego przyczyniła się do naukowego rozwoju tego młodego wydziału, stanowiąc istotny wkład w proces kształcenia kadry akademickiej i formowania studentów” (s. 6). Okolicznością, która skłoniła uczelnię lubelską do podziękowania profesorowi Romanowi Longchamps de Bérier, jest przypadająca w bieżącym roku 70. rocznica Jego tragicznej śmierci w dniu 4 lipca 1941 r. (do wątku owej tragicznej śmierci jeszcze powrócę)¹.

¹ Tutaj należy dopowiedzieć, że dla uczczenia wspomnianej rocznicy Dziekan Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji zorganizował również specjalną międzynarodową konferencję naukową pt. *Lublin-Lwów, nauki prawne – pomiędzy tradycją a współczesnością. Konferencja w 70. rocznicę śmierci profesora Romana Longchamps de Bérier*, która odbyła się 20 października 2011 r. Zakres tematyczny tej konferencji był bardzo szeroki, wykraczał poza dane o osobie Profesora i Jego aktywności naukowej i dydaktycznej. Pokłosiem tej konferencji jest specjalna publikacja: *Nauki prawne pomiędzy tradycją a współczesnością. Prace dedykowane*

Pomimo albumowego charakteru, książka zawiera bardzo bogatą i interesującą treść merytoryczną. Jest ona ujęta chronologicznie, wyróżniono w niej pięć części tematycznych, mianowicie: *Dzieciństwo, młodość i życie rodzinne, Profesor, dziekan i rektor Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie, Profesor i dziekan Wydziału Prawa i Nauk Społeczno-Ekonomicznych Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Urzędnik instytucji publicznych i działacz społeczny oraz Wzgórza Wuleckie – 4 lipca 1941*. Całość pracy jest poprzedzona wspomnianym już *Słowem od Redaktorów* oraz *Podziękowaniami* złożonymi osobom i instytucjom, które w jakiś sposób przyczyniły się do powstania książki. Zamykają ją natomiast: wykaz ważniejszych publikacji Romana Longchamps de Bériera, bibliografia obejmująca źródła i literaturę przedmiotu oraz wykaz fotografii. Zgodnie ze swoim charakterem książka jest bardzo bogato ilustrowana. Zamieszczono w niej niewyobrażalnie dużą liczbę zdjęć osób, różnego rodzaju obiektów i budynków związanych z osobą Profesora i obiema Uczelniami: lwowską i lubelską (kościóły, gmachy uniwersyteckie), a także różnego typu dokumentów obrazujących przebieg studiów i kariery naukowej Profesora oraz Jego działalność uniwersytecką i społeczną. Do rzadkości należą stronice, które są pozbawione ilustracji.

Zaprezentowany schemat książki pokazuje, że jej zawartość tematyczna jest znacznie szersza niż to zdaje się sugerować jej tytuł w swoim drugim członie. Obejmuje ona całokształt życia i losów prof. Romana Longchamps de Bériera. W części pierwszej ukazane są dwa pierwsze etapy życia, tzn. dzieciństwo i młodość, przy czym omówione są one na tle życia rodzinnego. Zamieszczona jest tu m.in. kopia tekstu życiorysu Profesora (poprzedzona zdjęciem), napisana przez niego własnoręcznie. Dowiadujemy się z niego, że przodek Profesora przybył do Polski na początku XVIII w., że większość członków Jego bezpośredniej rodziny była lekarzami. Dalej zaprezentowany jest przebieg nauki w szkole początkowej, następnie w liceum i w czasie studiów realizowanych w kraju i częściowo zagranicą. Pokazane są też fakty związane z założeniem rodziny. Rozważania te są podsumowane w następujący sposób: „We wspomnieniach Jana – najmłodszego syna – Roman Longchamps de Bérier jawił się jako wzorowy ojciec, wychowujący dzieci religijnie, w duchu patriotyzmu i tolerancji. W każdą niedzielę rodzina uczestniczyła we mszy świętej w lwowskim kościele pod wezwaniem św. Magdaleny” (s. 42). W następnym akapicie zapisano: „Roman Longchamps de Bérier był człowiekiem towarzyskim. Znał się na muzyce, mówił w językach niemieckim i francuskim, posługiwał się także ukraińskim oraz włoskim. Podobną osobą była żona Profesora, Aniela – kobieta pełna temperamentu, często towarzysząca mężowi w podróżach” (s. 42). Część druga

wypełniona jest opisem przebiegu kariery uniwersyteckiej i naukowej Profesora na Uniwersytecie Jana Kazimierza we Lwowie. Rozpoczęły ją starania o uzyskanie *veniam legendi*, czyli habilitacji, które nabrały realnego kształtu w roku 1916. Uwieńczeniem jej było mianowanie 26 kwietnia 1920 r. przez Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego na stanowisko profesora nadzwyczajnego prawa prywatnego. Nominacja ta przyniosła Profesorowi kierownictwo Katedrą Prawa Cywilnego i cały szereg obowiązków dydaktycznych w postaci odpowiednich wykładów i seminariów. Równocześnie, jak piszą Redaktorzy, Profesor sprawował i na wydziale jurystycznym i na uczelni różne funkcje administracyjne. Później przysły kolejne godności, a więc stanowisko dziekana i następnie rektora Uniwersytetu. Pełnienie obowiązków rektora zostało jednak przerwane pod wpływem sytuacji politycznej, która przyniosła zmianę struktur państwa, uniwersytetu i nauczania. Od chwili objęcia katedry Profesor oddał się także pracy badawczej, zwłaszcza bardziej intensywnej w zakresie prawa cywilnego. Według powszechnie wyrażanej wówczas opinii, Profesor uchodził za wybitnego cywilistę. W ostatnim okresie naukowej twórczości profesor skupił się na pracy w Komisji Kodyfikacyjnej. W okresie tym brał także udział w konferencjach i zjazdach naukowych. Należał również do wielu stowarzyszeń naukowych, łącznie z Polską Akademią Umiejętności, do której został przyjęty w 1931 roku. Rozważaniom powyższym towarzyszą odpowiednie ilustracje, przede wszystkim budynków naukowych i odpisy stosownych dyplomów. Na treść części trzeciej składają się działania prof. Romana Longchamps de Bérier podejmowane i prowadzone na Wydziale Prawa i Nauk Społeczno-Ekonomicznych Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego. Były to typowe działania właściwe uniwersytetom, zarówno o charakterze dydaktycznym i badawczym, jak też administracyjnym, np. pełnienie funkcji dziekana. Z inicjatywą o zatrudnienie prof. R. Longchamps de Bérier na KUL wystąpił sam uniwersytet, uczynił to z powodu braku kadry. Profesor do próśby ustosunkował się pozytywnie i podjął odpowiednie zajęcia, które prowadził przez całe dwudziestolecie międzywojenne. Przebieg tych starań i późniejszej pracy, odpowiednich przyjazdów, usprawiedliwień w przypadku zmiany terminów, wszystkie te sprawy są zawarte w listach, których treść i kopie przytaczane są w owej części. Uwzględniona jest także praca badawcza w postaci publikacji, jakie Profesor ogłaszał w środowisku lubelskim. Profesor Gość ze Lwowa miał w Lublinie również swoich uczniów i asystentów, wchodził też w skład komisji egzaminacyjnych. Należy zauważyć, że prof. R. Longchamps de Bérier nie był jedynym wykładowcą z Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie, jaki wspierał lubelską uczelnię, oraz że w pierwotnym okresie (do 1927 r.) egzaminy odbywały się we Lwowie, natomiast absolwenci otrzymywali dyplomy ukończenia Wydziału Prawa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie. Od 25 lutego 1927 r., w następstwie

postanowienia MWRiOP, sytuacja zmieniła się, komisja egzaminacyjna działała już na KUL.

W znacznie krótszej od poprzednich części czwartej zaprezentowano działalność prof. Romana Longchamps de Bériera jako urzędnika i działacza społecznego. Okazuje się, że nasz Profesor miał również widoczne osiągnięcia na tym odcinku, był stale aktywny i nie unikał stanowisk. Na początku 1906 r., po ukończeniu studiów prawniczych, ale jeszcze przed uzyskaniem stopnia doktora, podjął już pierwszą pracę w Prokuraturii Skarbu we Lwowie, w której przeszedł wszystkie szczeble jej struktury. Następnie, w kilka lat później, 1 sierpnia 1919 r. został radcą lwowskiego Oddziału Prokuraturii Generalnej, stanowisko to zajmował do 14 kwietnia 1920 r. Działał także w Komisji Kodyfikacyjnej powołanej przez Sejm Ustawodawczy. Na członka tej Komisji prof. Longchamps de Bérier został powołany formalnie przez Naczelnika Państwa w dniu 7 lutego 1922 r. Wchodził tam kolejno w skład odpowiednich Sekcji i Podkomisji (Prawa Handlowego, Prawa o Zobowiązaniach), zaś od października 1925 r. został drugim referentem prawa obligatoryjnego. Brał też udział w opracowaniu i redagowaniu Kodeksu Zobowiązań i opracowaniu i wydaniu na jego kanwie podręcznika zobowiązań. Kolejnym awansem było mianowanie Profesora przez prezydenta Rzeczypospolitej Ignacego Mościckiego w maju 1936 r. na członka Trybunału Kompetencyjnego na okres pięciu lat oraz nominacja w 1939 r. na prezesa Małopolskiej Centralnej Kasy Oszczędnościowej we Lwowie. Niezależnie od pracy urzędniczej, Profesor angażował się w działalność społeczną. W latach 1918-1920 brał udział w obronie Lwowa, będąc m.in. członkiem Milicji Obywatelskiej i Ochotniczej Ligi Obywatelskiej. W 1919 r. został uhonorowany dyplomem i odznaką „Orlęta” za wierną służbę ojczyźnie podczas obrony Lwowa i Kresów Wschodnich w latach 1918-1919. W 1921 r. Obywatelski Komitet Obrony Państwa przyznał mu dyplom i odznakę ofiarnych O.K.O.P. 1920 za spełnienie obowiązku obywatelskiego. W lutym 1922 r. prezydent Lwowa podziękował Profesorowi za to, że w czasie wojny wykazał obywatelską postawę w pracy na rzecz aprowizowania miasta. Przywołując kolejne informacje, należy odnotować, że 22 listopada 1928 r. komendant Małopolskiej Straży Obywatelskiej nadał Profesorowi społecznikowi odznakę honorową „Za zasługi”, która była wyrazem wdzięczności za służbę w MSO w latach 1918-1928. W podziękowaniu za działalność w Komisji Kodyfikacyjnej uhonorowano Profesora Krzyżem Komandorskim Orderu Odrodzenia Polski. Natomiast Prezydent Rzeczypospolitej w postanowieniu z 11 listopada 1934 r. włączył Profesora w poczet Kawalerów Orderu i nadał mu Krzyż Komandorski. Dnia 18 maja 1938 r. w uznaniu za wkład w rozwój stosunków polsko-francuskich i za pracę nad zagadnieniami prawa cywilnego porównawczego otrzymał Profesor od prezydenta Republiki Francuskiej Order National de la Légion d’Honneur. Nie muszę

dotąd, że całość owych rozważań związanych z działalnością w instytucjach publicznych i otrzymanymi odznaczeniami jest uzupełniona przez kopie odpowiednich dokumentów i dyplomów. W bardzo krótkiej, a przy tym bardzo od strony treści smutnej i bolesnej części piątej, przywołane są chwile z ostatnich dni życia prof. Romana Longchamps de Bériera i jego tragicznej śmierci. Aby oddać jej zawartość i towarzyszący temu ładunek emocjonalny, posłużyć się dosłownym tekstem z książki. Zapisano tam: „Następnego dnia po zajęciu Lwowa [Lwów zajęto 30 czerwca 1941 r.] do miasta weszło kilka oddziałów Einsatzkommando. Jednym z nich dowodził SS-Brigadenführer dr Eberhard Schoengarth. Generał ten był już dobrze znany Polakom mieszkającym w Generalnej Guberni. Właśnie jego oddział 6 listopada 1939 roku dokonał aresztowań krakowskich profesorów, a następnie odesłał ich do obozów koncentracyjnych [...]. Około godziny 1 w nocy oddział niemieckich żołnierzy otoczył budynek znajdujący się przy ulicy Karpińskiego 11, w którym mieszkał z rodziną prof. Roman Longchamps de Bérier. Tej tragicznej nocy, oprócz profesora, jego żony i czterech synów, w domu przebywała również kuzynka z córką i synem. Po otwarciu mieszkania jeden z żołnierzy SS zwrócił się do profesora z poleceniem potwierdzenia tożsamości i nakazał szybkie przygotowanie się do wyjścia. Kiedy żołnierze zauważyli, że oprócz profesora w domu znajdują się jeszcze trzej pełnoletni mężczyźni, polecieli im, by również przygotowali się do opuszczenia domu. Byli to trzej synowie profesora: 25-letni Bronisław, 23-letni Zygmunt oraz 18-letni Kazimierz. W domu pozostał 13-letni Jan. Żołnierze przeprowadzili w mieszkaniu szybką rewizję. Wyprowadzonym mężczyznom nie pozwolono nawet wziąć płaszczy, które chciała im podać Aniela Longchamps de Bérier. Duże wrażenia robi wypowiedź żony profesora przywołana przez Karolinę Lanckorońską. Aniela Longchamps de Bérier wyznała: Takiej defilady jak ja, chyba na świecie nie odebrał nikt. Gdy ich wyprowadzali, stałam w drzwiach; najpierw szedł mąż, potem syn najstarszy, potem drugi, wreszcie trzeci. Wszyscy szli, patrząc na mnie. Wszystkich aresztowanych tej nocy zawieziono do byłego Zakładu im. Abrahama-wiczów (obecnie ulica Boya). W ciągu kilku godzin akcji przywieziono tam około czterdziestu osób, w tym dwudziestu trzech profesorów lwowskich uczelni. Aresztowani przebywali kilka godzin na korytarzu, stojąc w rzędzie twarzą do ściany. Około godziny 3 nad ranem wyprowadzono ich na tzw. Wzgórza Wuleckie. Aresztowanych podzielono na kilkusobowe grupy i zaprowadzono do wykopanych dołów. Tam ich rozstrzelano. Po przeprowadzonej egzekucji wspólna mogiła została zasypana. Rozstrzelania profesorów razem z synami czy innymi członkami ich rodzin nie było końcem tragedii. Jej kolejna odsłona nastąpiła dwa lata później. Gdy przed Niemcami zarysowała się wizja klęski wojennej, gestapo przystąpiło w 1943 roku do zacierania śladów zbrodni na Polakach, Żydach, Ukraińcach, Rosjanach

i przedstawicielach innych narodów. Utworzono tzw. Sonderkommando – grupę składającą się z Żydów, która miała za zadanie odkopywanie grobów, wydobywanie zwłok i przewożenie ich do Lasu Krzywczyckiego, znajdującego się za rogatką lyczakowską. 8 października 1943 roku przewieziono tam ekshumowane zwłoki, które następnego dnia zostały spopielone. Resztki kości zmielono w żwirowym młynie i razem z popiołem rozrzucano po okolicznym lesie”. (s. 152-156).

Na koniec, dla całości należy dodać, że 3 lipca 2011 r. na Wzgórzach Wuleckich odsłonięto pomnik profesorów lwowskich, autorstwa prof. Aleksandra Śliwy z Krakowa. Inicjatorami pomnika byli prezydent Wrocławia i mer Lwowa, ufundowano go dzięki składkom społecznym. Realizatorem budowy pomnika było Kolegium Europy Wschodniej im. Jana Nowaka-Jeziorańskiego we Wrocławiu. Podobnie jak w poprzednich częściach, tak też w obecnej są stosowne ilustracje, dotyczą one zasadniczo tylko pomnika.

Biorąc pod uwagę obie wartości, tzn. stronę merytoryczną i ilustracyjną, trzeba powiedzieć, że jest to wartościowa i wyjątkowo interesująca publikacja. Jej opublikowanie, a także jej piękna szata graficzna, co w tym miejscu należy mocna podkreślić, są w pełni godne pochwały. Przybliżyła ona i wprowadza czytelnika w atmosferę tamtych czasów i dokonujących się wówczas wydarzeń, tak o charakterze lokalnym, jak też i bardziej ogólnym. W kontekście owej atmosfery i całokształtu rozważań swoją wymowę posiada również przywołany bardzo bolesny i tragiczny moment śmierci Profesora i trzech Jego synów w dniu 4 lipca 1941 r. Śmierć ta, nawet dziś, po 70 latach, nie tylko nie pozwala o sobie zapomnieć, ale wciąż budzi lęk i grozę.

Bez wątpienia Szanownym Redaktorom i całemu środowisku prawniczemu należą się słowa głębokiego uznania i wielkie podziękowanie za przypomnienie tej szlachetnej postaci, która odcisnęła zauważalne piętno na nauce polskiej i rzeczywistości okresu międzywojennego, a także przyczyniła się do umocnienia pozycji naukowej młodego Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.

Jerzy Flaga

LUDWIK STANISŁAW SZUBA

Komisja Specjalna do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym i jej delegatura bydgoska (1945-1954)

Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, ss. 413.

Z apelem o naukowe udokumentowanie represyjnej działalności Komisji Specjalnej do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym (Komisja Specjalna, Komisja, CKS, KS) – stalinowskiego organu terroru, po raz pierwszy wystąpił Grzegorz Sołtysiak w artykule zatytułowanym *Komisja Specjalna do Walki*, zamieszczonym na łamach czasopisma „Karta” w 1991 r.¹ Do 1989 r. zainteresowanie tym tematem – ze strony historyków – było raczej niewielkie. Ale po tym okresie, do chwili obecnej ukazało się dosyć sporo i to niezwykle wartościowych opracowań poświęconych w całości lub części Komisji Specjalnej i jej delegaturom (DKS)², m.in. solidna, źródłowa praca

¹ G. Sołtysiak, *Komisja Specjalna do Walki*, „Karta” 1991, z. 1, s. 87.

² Np.: D. Jarosz, T. Wolsza, *Komisja Specjalna do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym (1945-1954)*, „Biuletyn Głównej Komisji Badania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu” 1993, t. XXXVI, s. 7-36; B. Rogowska, *Delegatura Komisji Specjalnej do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym na Dolnym Śląsku w latach 1945-1947*, [w:] *Z badań nad dziejami Dolnego Śląska po II wojnie światowej*, red. S. Dąbrowski, Wrocław 1993, s. 57-89; T. Grosse i in., *Szarzy ludzie zaplątani w codzienności komunizmu*, „Przegląd Historyczny” 1993, t. LXXXIV, z. 3, s. 335-350; R. Miązek, *Opolska Delegatura Komisji Specjalnej do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym (1950-1954)*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Inżynierskiej w Opolu” 1994, z. 38, s. 77-87; R. Tomkiewicz, *Olsztyńska Delegatura Komisji Specjalnej do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym 1945-1954*, Olsztyn 1995; B. Więclawski, *Z działalności Delegatury Komisji Specjalnej w Poznaniu 1946-1954*, „Kronika Miasta Poznania” 1995, z. 3, s. 193-222; W. Domagalski, *Działalność Komisji Specjalnej do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym – w świetle materiałów Komisji i jej Delegatury warszawskiej*, „Archiwum Kryminologii” 1996, t. XXII, s. 85-148; Z. A. Ziemia, *Prawo przeciwko społeczeństwu. Prawo karne w latach 1944-1956*, Warszawa 1997, s. 437-460; *Działalność Delegatury Komisji Specjalnej do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym w Szczecinie w latach 1945-1954. Materiały z konferencji naukowej z 20 marca 1998 r.*, red. Z. Chmielewski, Szczecin 1998; A. Lityński, *O prawie i sądach początków Polski Ludowej*, Białystok 1999, s. 94-95 i 192-215; M. Fajst, *Komisja Specjalna do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym (1945-1955) i jej ofiary*, cz. II, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2000, nr 3-4, s. 96-140; A. Pasek, *Uwagi wokół działalności Komisji Specjalnej do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Specjalnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2002, nr 2367, s. 287-331; B. Sekściński, *Początki działalności Lubelskiej Delegatury Komisji do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym (1946)*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2004, t. III, s. 169-187; M. Rusek, *Właściwość rzeczowa Komisji Specjalnej do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym w latach 1946-1949 na przykładzie krakowskiej Delegatury*, [w:] *Krakowskie studia z historii państwa i prawa*, red. W. Uruszczak, D. Malec, Kraków 2004, s. 269-280; R. Skobelski, *Działalność Komisji Specjalnej do Walki*

Dariusza Jarosza i Tadeusza Wolszy³ oraz monografia Piotra Fiedorczyka – w całości poświęcone tej instytucji⁴.

Opracowanie, które jest przedmiotem recenzji nie jest więc pracą pionierską. Nie jest też pierwszą publikacją, w której podjęto temat nie tylko samej Komisji Specjalnej, ale i jej bydgoskiej delegatury⁵. Jednak metodologia badań przyjęta przez autora, czyni recenzowaną publikację niezwykle wartościową, wnoszącą oryginalne spojrzenie na genezę Komisji Specjalnej, jak i jej działalność. Ludwik S. Szuba prezentuje w niej szczególnie inspirowany i innowacyjny punkt widzenia na okoliczności, w jakich powstała Komisja, jak również na jej funkcjonowanie. Ustalenia zawarte w tej pracy w znacznej części są oparte na informacjach prasowych z tamtego okresu, dzięki czemu czytelnik poznaje działalność Komisji Specjalnej w sposób bardziej przystępny, dogłębny i obrazowy.

Recenzowana praca – zasadniczo – składa się z wstępu, sześciu rozdziałów i zakończenia. Na początku opracowania został zamieszczony spis treści (s. 3-4). Po nim następuje *Wstęp* (s. 5-13), kolejne rozdziały (s. 14-318), a po nich *Zakończenie* napisane w języku polskim (s. 319-321), niemieckim (s. 322-324) i angielskim (s. 325-327). W części końcowej znajduje się obszerna *Bibliografia* (s. 328-344), *Wykaz skrótów* (s. 345-347) oraz *Aneksy* (s. 348-399), wśród których można znaleźć m.in.: fotografie; schematy organizacyjne Komisji Specjalnej; plan Obozu Pracy w Miłęcinie; tabele dotyczące wyników działalności bydgoskiej DKS; treści wybranych aktów, które normowały funkcjonowanie Komisji Specjalnej; wykazy członków wybranych komisji cennikowych, które wówczas działały na terenie województwa pomorskiego; informację o wysokości uposażeń pracowników DKS w Bydgoszczy w 1946 r., a także wykaz jej pracowników wg stanu na dzień 16 IX 1950 r. oraz wybrane pisma i sprawozdania z tamtego okresu, przybliżające obraz struktur, jak również zasady działania organów Komisji i instytucji, które z nią

z *Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym na Ziemiach Odzyskanych w latach 1950-1954*, [w:] *Europa Środkowo-Wschodnia. Ideologia, historia a społeczeństwo. Księga poświęcona pamięci Profesora Wojciecha Peltza*, red. J. Dudek, D. Janiszewska, U. Świdorska-Włodarczyk, Zielona Góra 2005, s. 311-320; W. Tomczyk, *Delegatura Komisji Specjalnej do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym w Rzeszowie 1946-1954*, Podkarpacka Biblioteka Cyfrowa, <http://www.pbc.rzeszow.pl/dlibra> [2.09.2010], Rzeszów 2007; B. Sekściński, *Lubelska Delegatura Komisji Specjalnej do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym (1946-1950)*, „Dzieje Najnowsze” 2010, nr 2, s. 151-171.

³ D. Jarosz, T. Wolsza, *Komisja Specjalna do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym (1945-1954). Wybór dokumentów*, Warszawa 1995.

⁴ P. Fiedorczyk, *Komisja Specjalna do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym 1945-1954. Studium historycznoprawne*, Białystok 2002.

⁵ A. Zaćmiński, *Bydgoska Delegatura Komisji Specjalnej do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym (1946-1954)*, [w:] *Związki Kujaw i Pomorza na przestrzeni wieków. Zbiór studiów*, red. Z. Biegański, W. Jastrzębski, Bydgoszcz 2001, s. 323-368.

współpracowały. Wydawca ponadto publikację zaopatrzył w indeks nazwisk (s. 400-413).

W pierwszym rozdziale (s. 14-56) autor przedstawił tzw. „nową rzeczywistość”, która nastąpiła w Polsce po II wojnie światowej, czyli ogólną sytuację polityczno-gospodarczą kraju, a także pokrótce etapy przygotowań i realizacji „bitwy o handel” oraz jej skutki (1947-1954).

Rozdział drugi (s. 57-122) poświęcony jest Komisji Specjalnej *sensu largo*. Autor ukazał w nim genezę tej instytucji, przedstawił jej strukturę organizacyjną w sposób opisowy oraz omówił jej organy wykonawcze, tj. Biuro Wykonawcze Komisji Specjalnej (BWKS) oraz delegatury ze szczególnym uwzględnieniem „Wydziałów do Walki ze Spekulacją”. W tej części pracy naświetlił także działalność Społecznych Komisji Kontroli Cen (SKKC). Na s. 76-101 w ramach podrozdziału trzeciego zatytułowanego *Biuro Wykonawcze* można znaleźć ciekawe „zakamuflowane” informacje dot. udziału Komisji w wyjaśnianiu pogromu Żydów w Kielcach [1946], „bitwie o handel” oraz obrazujące zakres jej działalności i przeobrażeń strukturalnych, jak i zmian kadrowych w poszczególnych latach funkcjonowania. W rozdziale III (s. 123-173) mamy okazję do zapoznania się z instytucjonalnym otoczeniem Komisji Specjalnej. Autor pokrótce scharakteryzował w nim współpracę KS z organami, urzędami oraz organizacjami społecznymi i politycznymi. Rozdział IV (s. 174-219) traktuje o DKS w Bydgoszczy. Omówione zostały okoliczności powstania delegatury bydgoskiej KS oraz jej główne kierunki działania w latach 1946-1947, a także współpraca z miejscowymi instytucjami państwowymi i społecznymi. W tym rozdziale autor przedstawił także ruch kadrowy w delegaturze oraz jej przeobrażenia strukturalne na przestrzeni lat 1946-1947. W kolejnym rozdziale V (s. 220-285) został przedstawiony przebieg „bitwy o handel” na Pomorzu w latach 1947-1954, w której główną rolę odegrała bydgoska DKS. W ramach tego rozdziału zostały także opisane zmiany kadrowe i strukturalne, jakie miały miejsce w tym czasie w delegaturze. Zobrazowano także inne działania, jakie bydgoska delegatura KS podejmowała w zakreślonym powyżej okresie, m.in. takie, jak nadzór nad akcją siewną czy zwalczanie tzw. „przestępstw przemialowych”. W części końcowej tego rozdziału omówiono działalność DKS w Bydgoszczy po przekształceniu jej z organu inkwizycyjnego w orzekający – w trybie skargowym, na wniosek prokuratora. Na ostatnich stronach tej części opracowania znajduje się także krótki opis likwidacji delegatury.

Rozdział VI (s. 286-318), ostatni, najkrótszy (a szkoda) – zatytułowany *Obóz pracy w Milecinie* wydaje się najbardziej interesujący. W pierwszym podrozdziale autor przedstawił pokrótce genezę polskich obozów pracy powstałych po II wojnie światowej oraz zawarł krótką charakterystykę pierwszego Obozu Pracy Komisji Specjalnej w Chrustach. W dalszej części tego rozdziału omówił organizację i funkcjonowanie Obozu Pracy KS

w Miłecinie oraz warunki bytowe i pracy więźniów. Szkoda tylko, że autor w tej części swojej pracy nie wykorzystał ustaleń już dokonanych przez znanych badaczy tej problematyki m.in. takich jak Tadeusz Wolsza⁶, Bogusław Kopka⁷ czy Edmund Nowak⁸. Wprawdzie autor wykazał ich prace w *Bibliografii*, ale analiza przypisów pokazuje, iż nie korzystał w sposób oficjalny i formalny z ustaleń zawartych w tych opracowaniach.

W recenzowanej pracy autor prezentuje własne, kontrowersyjne poglądy na temat historii Polski Ludowej – sprzeczne z ustalonymi już przez doktrynę historyczno-prawną. Trudno jest podzielić np. twierdzenie autora, iż handel państwowy „już w 1947 roku osiągnął duży stopień rozwoju” (s. 37). Analiza innych opracowań dot. historii gospodarczej powojennej Polski wyraźnie pokazuje, iż tego rodzaju handel w tym okresie znajdował się w powijakach, a dominował prywatny i spółdzielczy sektor handlowy. Nawet jeszcze w 1948 r. rozwój placówek państwowych był niedostateczny, a bezmyślna likwidacja prywatnej sieci handlowej doprowadziła do powstania zjawiska tzw. „pustyń handlowych”, tj. terenów pozbawionych minimalnej liczby punktów sprzedaży – w szczególności – w województwach takich, jak rzeszowskie i wrocławskie⁹. Kolejna konstatacja autora (zasygnalizowana drukiem w części pogrubionym), iż: „W [...] 1948 r. z inicjatywy PPR rozpoczęła się tzw. »bitwa o handel«” (s. 39) – jest także nie do przyjęcia, gdyż powszechnie za termin rozpoczęcia tego szkodliwego dla Polski przedsięwzięcia został uznany rok 1947¹⁰. A rok 1948 to już nawet same władze komunistyczne uznały za finalny „bitwy o handel” i to oficjalnie, ogłaszając wygranę tej „wielkiej bitwy gospodarczej” w dniu 12 lutego 1949 r. i rozpoczęcie nowej – „bitwy o hodowlę”¹¹. Nieuzasadnioną wydaje się także konstatacja autora, iż: „W styczniu 1954 r. rozpoczęto kolejny etap bitwy o handel” (s. 54) – no bo niby z kim mogła być ona dalej wówczas

⁶ T. Wolsza, *Obozy pracy niewolniczej w Polsce. Dokumenty ze zbiorów Instytutu Polskiego i Muzeum Generała Sikorskiego w Londynie*, „Biuletyn Głównej Komisji Badania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu” 1993, t. XXXVI, s. 128-140; tenże, *Obozy na ziemiach polskich w latach 1945-1956*, [w:] *Komunizm. Ideologia, system, ludzie*, red. T. Szarota, Warszawa 2001, s. 80-98; tenże, *W cieniu Wronek, Jaworzna i Piehcina... 1945-1956. Życie codzienne w polskich więzieniach, obozach i ośrodkach pracy dla więźniów*, Warszawa 2003.

⁷ B. Kopka, *Obozy pracy w Polsce 1944-1950*, Warszawa 2002.

⁸ E. Nowak, *Obozy na Śląsku Opolskim w systemie powojennych obozów w Polsce (1945-1950). Historia i implikacje*, Opole 2002.

⁹ W. Roszkowski, *Historia Polski 1914-1991*, Warszawa 1992, s. 193; J. Kaliński, *Bitwa o handel 1947-1948*, Warszawa 1970, s. 19; 144-145; 148.

¹⁰ A. Lityński, *Historia prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2005, s. 51; W. Roszkowski, *Historia Polski...*, s. 193; J. Kaliński, *Bitwa o handel...*

¹¹ Archiwum Akt Nowych w Warszawie [dalej: AAN], zespół archiwalny nr 170 – *Komisja Specjalna do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym* – [dalej: ZA-170 CKS-W], sygn. 110, k. 99.

prowadzona, skoro kupiectwo w zasadzie już zostało rozbite w latach 1947-1948. W 1954 r. władze komunistyczne „walczyły”, ale o rozwój ugruntowanego uspołecznionego sektora handlowego. Za kontrowersyjną należy uznać także informację zawartą na s. 125-126, według której: „w drugiej dekadzie czerwca 1944 r. w ślad za Armią Czerwoną” – „przybyła do Chełma w Lubelskim”, dwustuosobowa „elita »bezpieki«” przeszkolona w ZSRR. Autor w przypisach podał, iż informację tę zaczerpnął ze s. 16 opracowania Antoniego Dudka i Zdzisława Zblewskiego (s. 126, przypis 7)¹². Otóż faktycznie Chełm Lubelski w czerwcu 1944 r. znajdował się jeszcze w rękach niemieckich, a jego wyzwolenie nastąpiło dopiero 22 lipca tego roku¹³. Armia Czerwona wkroczyła do Chełma w tym dniu o godzinie 3.00 rano¹⁴, a to oznacza, iż dwustuosobowa „elita bezpieki” z ZSRR nie mogła przybyć „w drugiej dekadzie czerwca 1944 r.” do tej miejscowości „w ślad za Armią Czerwoną”. Trudno jest podzielić także pogląd autora wyrażony na s. 151, zgodnie z którym „zaraz po wojnie”, „sądy grodzkie” – „podlegały” m.in. „prokuraturom sądów okręgowych”. Otóż w rzeczywistości sądy grodzkie nawet „zaraz po wojnie” nie podlegały „prokuraturom sądów okręgowych”, gdyż były organami niezawisłymi¹⁵. Przy sądach grodzkich mogli jedynie funkcjonować podprokuratorzy okręgowi (wyjątkowo)¹⁶. Za kontrowersyjną należy uznać także konstatację autora, iż: „Jako jeden z pierwszych zmiany w naszym kraju zapoczątkował [...] wicedyrektor X Departamentu MBP Józef Światło” (s. 55), vel Izaak Fleichfarb, ubek narodowości żydowskiej, prostalinowski działacz komunistyczny i zarazem aktywista syjonistycznej organizacji Gordonia – cieszący się szczególnym zaufaniem ówczesnych sowieckich organów bezpieczeństwa, który brał udział w aresztowaniach polskich przywódców komunistycznych, m.in. W. Gomułki i M. Spychalskiego – przeciwników stalinizacji i sowietyzacji Polski, a po śmierci Stalina obawiając się represji za działalność antypolską – zbiegł z Polski do USA¹⁷.

W książce można natknąć się też na inne błędne informacje. Na przykład na s. 63 autor informuje, że: „Najpóźniej (w marcu 1945 r.), zorganizowano delegaturę rzeszowską” Komisji Specjalnej. Jest to oczywista nieprawda, ponieważ placówka terenowa KS w Rzeszowie wprawdzie została

¹² A. Dudek, Z. Zblewski, *Utopia nad Wisłą*, Warszawa-Bielsko-Biała 2008.

¹³ E. Olszewski, *Lubelszczyzna kolebką Polski Ludowej*, [w:] *Spojrzenia w przeszłość Lubelszczyzny*, red. K. Myśliński, A. A. Witusik, Lublin 1974, s. 234.

¹⁴ J. Masłowski, *Chełm a PKWN – mity i fakty*, <http://chelmliscdn.pl> [25.10.2010].

¹⁵ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 6 lutego 1928 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. Nr 12, poz. 93, z późn. zm.; A. Lityński, *O prawie i sądach...*, s. 129.

¹⁶ Z. A. Ziemia, *Prawo przeciwko społeczeństwu...*, s. 63.

¹⁷ *Powszechna encyklopedia PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN SA 2004.

utworzona w marcu, ale nie w roku 1945, lecz w 1946¹⁸. Nie jest to jedyny błąd tego rodzaju.

Wydaje się także, iż dla wyeliminowania m.in. ww. usterek o charakterze lapsusowym czy chochlikowym warto byłoby zaopatrzyć recenzowaną książkę w erratę, a przy ewentualnym jej wznowieniu bardziej zadbać o stronę językową i skrupulatniejszą korektę. W konkluzji nieodparcie nasuwa się także myśl, czy nie lepiej byłoby, gdyby autor przy istniejącej już fundamentalnej monografii o Komisji Specjalnej, autorstwa P. Fiedorczyka¹⁹, ograniczył temat i przedmiot swojej pracy do delegatury Komisji Specjalnej w Bydgoszczy oraz ukazał jej obraz genezy, struktur, działalności w szerszym ujęciu, w sposób bardziej uporządkowany i syntetyczny, gdyż – właściwie – to do tej pory zostały wydane zaledwie dwa utwory monograficzne traktujące szerzej o wybranych delegaturach KS, a mianowicie wydanie książkowe Ryszarda Tomkiewicza o DKS w Olsztynie (ss. 210)²⁰ i publikacja internetowa Waldemara Tomczyka o DKS w Rzeszowie (ss. 264)²¹. Natomiast o napisanie kolejnej monografii o Komisji Specjalnej niewątpliwie będzie można się pokusić, ale wtedy, gdy powstaną solidne dysertacje o pozostałych jej delegaturach i poddelegaturach, gdyż dopiero wówczas będzie można stworzyć, tym razem już zupełny, komparatystyczny obraz genezy oraz działalności Komisji Specjalnej i jej organów.

Poza tym, ogólna uwaga, która nasuwa się po lekturze pracy L. S. Szuby – to – dlaczego tytuł jej brzmi: *Komisja Specjalna do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym i jej delegatura bydgoska (1945-1954)* – skoro Komisja funkcjonowała także jeszcze w pierwszym kwartale 1955 r. [co nawet zauważa sam autor (s. 100)], podobnie jak i inne jej delegatury, np. lubelska²².

Konkludując, pragnę podkreślić, iż praca Ludwika S. Szuby, pomimo pewnych uchybień, przede wszystkim redakcyjnych i tego, że jest już jedną z wielu dotychczas powstałych, w których podjęto podobną problematykę, w znacznym stopniu przyczyniła się do poszerzenia wiedzy o Komisji Specjalnej w skali ogólnokrajowej oraz regionalnej, a jej autorowi należą się szczere wyrazy uznania i szacunek za trud włożony w jej napisanie.

¹⁸ AAN, ZA-170 CKS-W, sygn. 19, k. 31.

¹⁹ P. Fiedorczyk, *Komisja Specjalna...*

²⁰ R. Tomkiewicz, *Olsztyńska Delegatura Komisji Specjalnej...*

²¹ W. Tomczyk, *Delegatura Komisji Specjalnej...*

²² M. Czajka i in., *Leksykon historii Polski*, Warszawa 1995, s. 978; Z. Chmielewski, *Komisja Specjalna do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym ogniwem systemu represji w Polsce w latach 1945-1955*, [w:] *Działalność Delegatury...*, s. 9; B. Sekściński, *Środki przymusu stosowane przez Delegaturę Komisji Specjalnej do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym w Lublinie (1946-1954)*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2006, t. VII, s. 196; Archiwum Państwowe w Lublinie, zespół archiwalny nr 988 – *Sąd Wojewódzki w Lublinie 1953-1954*, repertorium Kow. 1955, sygn. 4, nr rep. 306-308.

Oryginalność zakresu podjętej w niej problematyki oraz metodologii badań, a także przyjęta forma przekazu czyni z niej książkę niezwykle atrakcyjną dla potencjalnych czytelników.

Bogdan Sekściński

SPRAWOZDANIA

MAŁŻEŃSTWO NA CAŁE ŻYCIE?

Konferencja

Olsztyn, 11 maja 2011 r.

W dniu 11 maja 2011 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie odbyła się II Ogólnopolska Konferencja Naukowa Prawa Małżeńskiego i Rodzinnego pt. *Małżeństwo na całe życie?* Organizatorami konferencji była Katedra Prawa Kanonicznego i Wyznaniowego tego Wydziału.

Konferencja odbywała się w Bibliotece Głównej UWM. W skład Komitetu Honorowego weszli m.in. JE abp Józef Kowalczyk, Metropolita Gnieźnieński i Prymas Polski; JE abp Wojciech Ziemba, Metropolita Warmiński; JE abp Andrzej Dzięga, Metropolita Szczecińsko-Kamieński oraz Przewodniczący Rady Prawnej KEP; JM prof. dr hab. Józef Górniewicz, Rektor UWM w Olsztynie. Do Komitetu Naukowego weszli m.in. prof. zw. dr hab. Bronisław Sitek, Dziekan WPiA UWM oraz ks. prof. zw. dr hab. Ryszard Sztuchmiller, kierownik Katedry Prawa Kanonicznego i Wyznaniowego WPiA UWM.

Przed oficjalnym rozpoczęciem konferencji odbyła się w kościele akademickim pw. św. Franciszka z Asyżu w Olsztynie Msza św. pod przewodnictwem JE bpa dra Jacka Jezierskiego, biskupa pomocniczego Archidiecezji Warmińskiej.

Konferencję otworzył kierownik Katedry Prawa Kanonicznego i Wyznaniowego WPiA UWM, ks. prof. zw. dr hab. Ryszard Sztuchmiller. Następnie głos zabrali: dr Piotr Krajewski, Prodzikan WPiA UWM; Wiesława Przybysz, Dyrektor ROPS Urzędu Marszałkowskiego w Olsztynie (w imieniu Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Jacka Protasa); Agnieszka Boczkowska, Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie (w imieniu Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, Mariana Podziewskiego).

Konferencję podzielono na cztery sesje tematyczne. Pierwsza sesja, *Trwałość małżeństwa w aspekcie socjologicznym*, odbyła się pod przewodnictwem ks. prof. dra hab. Jana Krajczyńskiego (UKSW). Jako pierwszy referat pt. *Współczesne formy zagrożeń nierozzerwalności małżeństwa* przedstawił ks. dr Jarosław Wojtkun (rektor Wyższego Seminarium Duchownego w Radomiu). Kolejny referat, *Wpływ tendencji propozycyjnych na trwałość małżeństwa*, zaprezentował dr Adam Bartczak (UŁ). Następną prelegentką była prof. dr hab.

Ewa Waszkiewicz (UWr) z referatem *Rozwody we współczesnej Polsce*. Kolejnym oratorem był ks. dr hab. Sylwester Kasprzak (KUL), który zaprezentował wystąpienie *Współczesne zagrożenia trwałości małżeństwa sakramentalnego i potrzeba starannego przygotowania nupturientów*. Jako ostatni w tej sesji wystąpił mgr Rafał Wójcicki (Sąd Metropolitalny Warszawski) z referatem *Trwałość małżeństwa w aspekcie socjologicznym i psychologicznym na podstawie badań biegłych z sądów kościelnych*. Po przedstawieniu referatów nastąpiła dyskusja.

II sesja, *Trwałość małżeństwa w aspekcie filozoficznym, teologicznym i społecznym*, była kierowana przez ks. dra hab. Tomasza Rozkruta (UPJPII). Obrady rozpoczął ks. prof. zw. dr hab. Ryszard Sztychmiller z referatem *Odpowiednie przygotowanie do małżeństwa warunkiem jego trwałości i sukcesu*. Kolejnym prelegentem był ks. prof. dr hab. Henryk Stawniak (UKSW); przedstawił odczyt *Nierozzerwalność małżeństwa wyznacznikiem rozwoju*. Następne wystąpienie, mgr Hanny Szczerbic (UWM), nosiło tytuł *Trwałość małżeństwa w obliczu niepełnosprawności dziecka*. Po przedstawionych referatach nastąpiła prezentacja komunikatów wygłoszonych przez studentów Studenckiego Koła Prawników Kanonistów działających przy WPiA UWM, a mianowicie: mgr Marzenę Żulewską, Adama Żulewskiego (*Małżeństwo jako podstawowa jednostka ładu społecznego*), Olafa Szczypińskiego (*Obrączka – ciężar miłości?*), Ilonę Biedrzycką (*Małżeństwo jako umowa-przymierze*), Ilonę Kasińską (*Recepta na sukces małżeński*). Następnie podsumowano obrady dyskusją.

Kolejna sesja, trzecia, została podzielona na dwa panele. Pierwszy nosił tytuł *Trwałość i nierozzerwalność małżeństwa w prawie kanonicznym*, którego moderatorem byli ks. prof. zw. dr hab. Ryszard Sztychmiller oraz ks. dr Grzegorz Harasimiak. W tej odsłonie zaprezentowano pięć referatów. Pierwsze wystąpienie, *Nierozzerwalność małżeństwa w przemówieniach papieża Jana Pawła II do Roty Rzymskiej*, zaprezentował ks. prof. zw. dr hab. Wojciech Góralski (UKSW). Następnie zabrał głos ks. prof. zw. dr hab. Ginter Dzierżon, (UKSW), z referatem *Nierozzerwalność małżeństwa. Kwestie teoretycznoprawne*. Kolejnym mówcą był ks. prof. dr hab. Tomasz Rozkrut (UPJPII) z prelekcją *Procesowa ochrona nierozzerwalności małżeństwa w rotalnych przemówieniach papieża Benedykta XVI*. Następny referat, *Hipotetyczne wykluczenie nierozzerwalności małżeństwa*, wygłosił ks. prof. dr hab. Jan Krajczyński (UKSW). Na zakończenie wystąpił ks. dr hab. Tomasz Rakoczy z Trybunału Metropolitalnego w Gnieźnie i zaprezentował referat *Separacja kanoniczna jako gwarancja nierozzerwalności małżeństwa dla małżonków i społeczności Kościoła*. Po przerwie wznowiono obrady w nowym składzie: jako przewodniczący zasiadł ks. prof. zw. dr hab. Wojciech Góralski (UKSW). W tej sesji wystąpiło sześciu prelegentów. Jako pierwszy zaprezentował się ks. dr Tomasz Białobrzeski (UKSW) z wystąpieniem zatytułowanym *Problematyka wykluczenia nierozzerwalności małżeństwa w wybranych wyrokach Trybunału Roty Nuncjatury*

Apostolskiej w Hiszpanii. Kolejnym prelegentem był ks. dr hab. Andrzej Pastwa (UŚ), który przedstawił referat pt. *Vinculum perpetuum (kan. 1134)*. Następne wystąpienie, *Weryfikacja przekonań nupturientów na temat małżeństwa jako narzędzie ochrony jego nierozzerwalności*, zostało wygłoszone przez ks. dra Roberta Piega (Sąd Biskupi w Sosnowcu). Kolejną prelegentką była mgr Monika Krzywkowska, która wygłosiła referat *Obrońca węzła małżeńskiego gwarantem ważności i trwałości małżeństwa*. Następna prelekcja została wygłoszona przez mgr Annę Słowikowską (KUL), pt. *Znaczenie przeszkody pokrewieństwa duchowego dla trwałości i nierozzerwalności małżeństwa*. Sesję trzecią zakończył Gustaw Piwko, student KUL, z wystąpieniem *Wyjątki od zasady nierozzerwalności małżeństwa na gruncie prawa kanonicznego*. Sesję trzecią zakończyła dyskusja.

Ostatnia sesja, czwarta, *Trwałość małżeństwa w prawie polskim i w prawie innych krajów* odbyła się pod przewodnictwem ks. prof. zw. dra hab. Gintera Dzierżonia (UKSW). Pierwszą prelegentką była dr Małgorzata Łączkowska (UAM); przedstawiła referat *Zasada trwałości małżeństwa w polskim prawie rodzinnym – aspekty materialnoprawne i procesowe*. Kolejne wystąpienie, *Karnoprawne aspekty ochrony trwałości małżeństwa w polskim porządku prawnym*, było zaprezentowane przez dr Małgorzatę Sosnowską (Politechnika Wroclawska). Kolejny referat, pt. *Kryminalizacja bigamii w kontekście konstytucyjnego obowiązku objęcia ochroną małżeństwa w Polsce*, przedstawił ks. dr Grzegorz Harasimiak (USz). Następny prelegent, ks. dr Marek Zaborowski (KUL) zaprezentował *Prawo rzymskie a nierozzerwalność małżeństwa*. Kolejny referat, *Ochrona trwałości małżeństwa na gruncie przepisów prawa socjalnego – stan obecny i zagrożenia*, wygłosił mgr Mirosław Wątroba (Kolegium Pracowników Służb Społecznych w Bielsku-Białej). *Instytucja separacji w prawie polskim* została przedstawiona przez mgr Martynę Seroka (UWM). Sesję czwartą zakończył komunikat studentki WPiA UWM Karoliny Tyszkiewicz pt. *Rozwód w Islamie*. Po zakończeniu sesji podjęto żywą dyskusję.

Konferencja odbyła się na WPiA UWM już po raz drugi. Pierwsza jej edycja miała miejsce w 2009 r. i nosiła tytuł *Zawieranie małżeństwa w różnych systemach prawnych, religiach i kulturach*. W tym samym roku ukazała się również publikacja pod tym samym tytułem pod redakcją ks. prof. Ryszarda Sztychmilera. Pokłosiem konferencji *Małżeństwo na całe życie?* jest również publikacja pod tym samym tytułem, pod redakcją ks. prof. Ryszarda Sztychmilera i dr Justyny Krzywkowskiej.

Martyna Seroka

O POTRZEBIE REFORMY PRAWA SPÓŁEK HANDLOWYCH

Konferencja

Uniwersytet Łódzki, 20 maja 2011 r.

W dniu 20 maja 2011 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego odbyła się konferencja zorganizowana przez tamtejszą Katedrę Prawa Gospodarczego i Handlowego, wspólnie z łódzkimi korporacjami: adwokatów, radców prawnych i notariuszy, pod nazwą *O potrzebie reformy prawa spółek handlowych*.

Uczestniczyli w niej pracownicy naukowci i doktoranci uniwersyteckich katedr prawa gospodarczego i handlowego, sędziowie Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych, adwokaci, radcy prawni, notariusze i aplikanci.

Przedmiotem obrad był opracowany przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego projekt nowelizacji Kodeksu spółek handlowych zakładający m.in. rezygnację z obligatoryjnego charakteru kapitału zakładowego w spółce z o.o. i obniżenie jego minimum do 1 złotego, wprowadzający nadto zamiast lub obok dotychczasowych udziałów udziały pozbawione wartości nominalnej oraz modyfikujący zasady odpowiedzialności cywilnoprawnej członków zarządu za zobowiązania spółki¹.

Konferencja została poprzedzona wcześniejszą dyskusją w literaturze, w której w większości wyrażano opinie krytyczne w stosunku do projektu², choć nie zabrakło także aprobaty projektowanych zmian³.

Po części wstępnej, w której uczestników powitali organizatorzy: Dziekan Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, prof. dr hab. Agnieszka Liszewska oraz Kierownik Katedry Prawa Gospodarczego i Handlowego, prof. dr hab. Wojciech J. Katner, głos zabrali referenci: profesorowie – Stanisław Sołtysiński, Andrzej Kidyba, Adam Opalski oraz Aleksander Kappes.

Prof. dr hab. Stanisław Sołtysiński na wstępie nawiązał do gorącej atmosfery sporu towarzyszącej pracom nad projektem Kodeksu spółek handlowych. Potrzebę zmian uzasadniał głównie argumentami porównaw-

¹ Zob. *Projekt reformy struktury majątkowej spółki z o.o.*, PPH 2010, nr 12, s. 5-27.

² Zob. W. J. Katner, A. Kappes, J. Janeta, *Kontrowersyjny projekt reformy struktury majątkowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością*, PPH 2011, nr 4, s. 9-17; A. Kidyba, K. Kopaczyńska-Pieczniak, *Spółka kapitałowa bez kapitału zakładowego – głos w dyskusji nad projektem zmiany kodeksu spółek handlowych*, PPH 2011, nr 3, s. 9-15.

³ Zob. A. W. Wiśniewski, *Reforma struktury majątkowej spółki z o.o. – uwagi do projektu nowelizacji kodeksu spółek handlowych*, PPH 2011, nr 3, s. 16-21.

czymi – podał przykład Francji, Holandii, Niemiec, Finlandii i Portugalii, które istotnie zmodyfikowały zasady dotyczące struktury majątkowej spółki z o.o. i w związku z tym wyraził obawę przed napływem do Polski „spółek taniej bandery”. Zarzut „demontażu” kapitału zakładowego uznał za „mityczny” i podkreślił, że projekt wcale nie zakłada likwidacji tej instytucji. Wyraził także sceptycyzm wobec obaw masowego powstawania spółek z o.o. o minimalnym kapitale zakładowym (jednozłotówkowym) uzasadniając to rozsądkiem polskich przedsiębiorców. Prof. Sołtysiński przekonywał także o zaletach projektu, których upatrywał przede wszystkim w elastyczności, jaką zapewnić będzie nowa regulacja. Polegać ma ona na braku konieczności obniżania kapitału zakładowego w sytuacji, gdy spółka „pod bilansem” zechce przyjąć inwestora (aktualnie osoba przystępująca do spółki nie może objąć udziałów poniżej ich wartości nominalnej i żeby umożliwić jej objęcie udziałów za ich rzeczywistą cenę konieczne jest obniżenie kapitału zakładowego). Mimo powyższego zaapelował jednak, by nie spieszyć się z pracami nad nowelą.

Jako drugi głos zabrał prof. dr hab. Andrzej Kidyba, który wystąpienie swojego przedmówcy podsumował jako nieprzekonujące. Zastrzegł, że jego stanowisko nie wynika z obawy przed nowym, ale z uwagi na zastrzeżenia konstrukcyjne, których wszakże bliżej nie sprecyzował. Sformułował jednak cztery warunki zmian do k.s.h.:

- potrzeba implementacji prawa unijnego;
- wyniki badań empirycznych;
- gdy dotyczy to ewidentnych błędów k.s.h.;
- zmiany te muszą być sprawdzone.

Prof. Kidyba co do zasady poddał krytyce dotychczasowe nowele k.s.h. (za wyjątkiem noweli z 2003 r.) i skonstatował je sformułowaniem „co nowelizacja to błędy”. W konkluzji stwierdził zaś, że nad nowelą warto pracować, ale w innej formule, która nie może „rozsadzać” systemu.

Występujący jako trzeci prof. dr hab. Adam Opalski przypomniał założenia projektu i przedstawił argumenty przeciwko jego oponentom. Przede wszystkim odwołał się do natury spółki z o.o. Zaprzeczył tezie, jakoby kapitał zakładowy był elementem konstrukcyjnym spółki z o.o.; przypomniał, że o kapitałowym charakterze spółki z o.o. nie decyduje posiadanie kapitału zakładowego, lecz sposób określania pozycji prawnej wspólnika (w stosunku do udziałów), zarząd, który może składać się z osób nie będących wspólnikami, dopuszczalność swobodnego rozporządzania udziałami oraz brak osobistej odpowiedzialności za zobowiązania spółki. Na zarzut, że reforma pozwala na powstawanie spółek bez majątku odpowiedział, że pozwala także na to aktualna regulacja. Odnosząc się zaś do kwestii, czy bardziej zasadne jest utworzenie nowego typu spółki, czy też

spółki z o.o. „bis” powiedział się za niecelowością tworzenia nowych form prawnych.

Jako ostatni referował prof. dr hab. Aleksander Kappes, który rozpoczął od krytyki tzw. funkcji gwarancyjnej kapitału zakładowego, a następnie wyraził obawę o relację pomiędzy spółką bezkapitałową, a obowiązkiem wniesienia wkładów (art. 3 k.s.h.). Skrytykował także projekt zmiany art. 299 k.s.h., jego zdaniem, jedyne realnego środka ochrony wierzycieli. Stwierdził, że przepis ten na tyle „obrósł” orzecznictwem i literaturą, że jego zmiana spowoduje, że pracę nad jego wykładnią trzeba będzie zacząć na nowo.

Po przerwie rozpoczęła się dyskusja. Zabrało w niej głos kilkunastu uczestników konferencji. Jako pierwsi wypowiadali się przedstawiciele praktyki: adw. Dorota Brzezińska-Garbacik wystąpiła w obronie dotychczasowej regulacji odpowiedzialności członków zarządu za zobowiązania spółki uznając ją za optymalną i rozumianą jednolicie, zaś radca prawny Artur Wasilewski, uznał projekt za burzący fundament spółki z o.o. i poddał w wątpliwość kapitałowy charakter spółki z o.o. o udziałach beznominalowych.

Wypowiedź dr. Krzysztofa Oplustila była w istocie piątym referatem. Referent, jeden z autorów projektu, przybliżył jego założenia, w szczególności przedstawił zalety spółki o udziałach beznominalowych.

Prof. Andrzej Kidyba akcentował znaczenie kapitału zakładowego dla konstrukcji spółki z o.o. samą zaś nowelę skwitował obrazowo jako „leczenie dżumy cholera”.

Na konsekwencje regulacji spółek beznominalowych dla procesów restrukturyzacyjnych i upadłościowych, czy ściślej brak ich określenia, zwrócił uwagę prof. dr hab. Antoni Witosz. Z kolei prof. dr hab. Józef Okolski zakwestionował celowość reformy stwierdzając, że jest ona zbędna z punktu widzenia potrzeb obrotu. Podobnie wskazywał prof. dr hab. Andrzej Herbet, który podniósł nadto, że argument porównawczy przywoływany jako uzasadnienie zmian, zważywszy na niekiedy istotne rozbieżności pomiędzy poszczególnymi regulacjami obcymi, nie do końca jest przekonujący. Za wadliwe uznał także zaliczenie kapitału udziałowego do sumy dywidendowej. Dostrzegł jednak użyteczność obejmowania udziałów za ich rzeczywistą cenę jako elastycznego instrumentu finansowania spółki.

W dyskusji pojawiło się także kilka głosów aprobaty noweli, ale w wariantcie zakładającym odrębną regulację spółki o udziałach bez wartości nominalnej (dr Marek Leśniak, prof. dr hab. Andrzej Koch, dr Małgorzata Modrzejewska).

Łódzka konferencja niewątpliwie okazała się sukcesem od strony organizacyjnej. Dowiodła, że odbywający się co dwa lata zjazd katedr prawa handlowego nie musi być jedyną okazją do bezpośredniej wymiany poglądów dla środowiska osób zajmujących się prawem handlowym. Pozytywnie rokuje to wyrażonej na wstępie inicjatywie organizatorów, by

konferencja taka odbywała się corocznie w maju, uzupełniając formułę zjazdu.

Ocena merytoryczna nie jest już tak jednoznaczna. Pomimo licznych głosów krytyki dało się odczuć, że środowisko ma świadomość, iż reforma struktury majątkowej spółki z o.o. jest nieunikniona. Wydaje się więc, że uczestnicy konferencji na zadane w jej tytule pytanie o potrzebę reformy struktury majątkowej spółki z o.o. w większości odpowiedzieli twierdząco, jednakże odpowiedź na pytanie, jak reforma ta powinna wyglądać jest bardziej złożona. Próba jej udzielenia zapewne będzie miała miejsce na najbliższym (wrześniowym) VIII Ogólnopolskim Zjeździe Katedr Prawa Handlowego w Białowieży.

Paweł Zdanikowski

Z ŻYCIA WYDZIAŁU

DIARIUSZ
Kalendarium ważniejszych wydarzeń naukowych
z udziałem pracowników Wydziału Prawa,
Prawa Kanonicznego i Administracji KUL
styczeń-czerwiec 2010 r.

Styczeń

- 12 stycznia 2010 r.** – w sali Senatu Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie odbyła się II sesja tematyczna pt. *Nauka i edukacja publiczna* w ramach projektu Lublin Agenda 2010. Dyskusji panelowej pt. *Szkolnictwo wyższe* przewodniczył dr **Delaine R. Swenson**, prof. KUL.
- 12 stycznia 2010 r.** – dr **Joanna Nowińska** wygłosiła referat pt. *Przetwarzanie rozproszone – aspekty prawne*, podczas seminarium naukowego pt. *Cloud Computing*, zorganizowanego przez Instytut Ekonomii i Technik Komputerowych Prywatnej Wyższej Szkoły Businessu, Administracji i Technik Komputerowych w Warszawie.
- 16 stycznia 2010 r.** – Katedra Kościelnego Prawa Publicznego i Konstytucyjnego KUL i Stowarzyszenie Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa KUL zorganizowała konferencję, podczas której referat pt. *Ochrona wolności religijnej w procesie integracji europejskiej* wygłosił ks. prof. dr hab. **Józef Krukowski**.

Luty

- 4 lutego 2010 r.** – Katedra Prawa Wyznaniowego KUL zorganizowała wykład otwarty na temat prawno-medycznych aspektów problematyki zapłodnienia *in vitro* i postępowania z zamrożonymi embrionami, ze szczególnym uwzględnieniem hiszpańskich regulacji prawnych w tym zakresie. Wykład w języku hiszpańskim (z tłumaczeniem na j. polski) pt. *Ley 14/2006 sobre Técnicas de Reproducción Asistida en España: un estudio interdisciplinar (Ustawa 14/2006 dotycząca wspomaganey reprodukcji w Hiszpanii: analiza interdyscyplinarna)* wygłosił ks. prof. **Roberto German Zurriarain** z Uniwersytetu La Rioja w Hiszpanii.
- 13 lutego 2010 r.** – ks. dr hab. **Leszek Adamowicz**, prof. KUL, wygłosił referat pt. *Katolicy wschodni w duszpasterstwie Kościoła łacińskiego w Polsce*, podczas

odbywającej się w Sandomierzu międzynarodowej konferencji naukowej z okazji 20. rocznicy promulgacji Kodeksu Kanonów Kościołów Wschodnich pt. *Sacri canones – dwadzieścia lat doświadczeń*.

Marzec

- 1 marca 2010 r.** – Katedra Prawa Karnego KUL i Stowarzyszenie Naukowe Prawa Karnego im. Profesora Juliusza Makarewicza zorganizowało sesję naukową pt. *Prezentacja polskiego tłumaczenia dzieła Profesora Juliusza Makarewicza. Wstęp do filozofii prawa karnego w oparciu o podstawy historyczno-rozwojowe*, podczas której referat pt. *Rozwój przestępstwa* wygłosili dr hab. **Alicja Grześkowiak**, prof. KUL; dr hab. **Krzysztof Wiak**; dr **Małgorzata Gałązka**; dr **Radosław Hałas** oraz mgr **Sławomir Hypś**. Podczas konferencji referat pt. *Rozwój międzynarodowej ochrony dóbr prawnych* wygłosili dr **Damian Szeleszczuk** oraz dr hab. **Krzysztof Wiak**.
- 10 marca 2010 r.** – dr **Maciej Jońca** wygłosił wykład pt. *La condizione della donna nel sistema giuridico romano* podczas naukowego pobytu na Wydziale Prawa *Università di Sassari* w ramach programu Erasmus.
- 11 marca 2010 r.** – ks. dr hab. **Leszek Adamowicz**, prof. KUL, wygłosił referat pt. *Forma kanoniczna małżeństw mieszanych* podczas odbywającej się na Słowacji międzynarodowej konferencji pt. *Semper Fidelis* z okazji 20-lecia promulgacji Kodeksu Kanonów Kościołów Wschodnich.
- 12 marca 2010 r.** – dr **Maciej Jońca** wygłosił wykład pt. *Università Cattolica di Lublino* podczas naukowego pobytu na Wydziale Prawa *Università di Sassari* w ramach programu Erasmus.
- 15 marca 2010 r.** – na Wydziale Zamiejscowym KUL w Stalowej Woli miała miejsce konferencja naukowa pt. *Kontratyp karcenia małoletnich* zorganizowana przez Katedrę Prawa Karnego i Postępowania Karnego oraz Stalowowolskie Koło Naukowe Studentów Prawa, podczas której referat pt. *Karcenie małoletnich w perspektywie prawnomiędzynarodowej i prawnoporównawczej* wygłosili dr **Radosław Hałas** oraz mgr **Sławomir Hypś**.
- 16 marca 2010 r.** – dr **Katarzyna Skubisz-Kępka** wygłosiła referat pt. *Sprostowanie i odpowiedź w prasie w najnowszym orzecznictwie Sądu Najwyższego* w ramach konferencji pt. *Czy istnieje IV władza? Wolność prasy w teorii i praktyce*, zorganizowanej przez Wydział Prawa Szkoły Wyższej Psychologii Społecznej w Warszawie.
- 16 marca 2010 r.** – ks. dr hab. **Włodzimierz Broński**, prof. KUL, wygłosił referat pt. *Prawnik jako negocjator* podczas zorganizowanej przez Katedrę

Negocjacji i Mediacji KUL sesji naukowej połączonej z warsztatem pt. *Komunikacja interpersonalna i negocjacje*.

- 17 marca 2010 r.** – podczas trwającej w Katolickim Uniwersytecie Lubelskim krajowej konferencji naukowej pt. *Władza komunistyczna wobec Kościoła katolickiego w PRL* referaty wygłosili: ks. prof. dr hab. **Józef Krukowski**, *Stolica Apostolska a władze komunistyczne*; ks. dr **Krzysztof Mikołajczuk**, *Kontakty „Solidarności” ze Stolicą Apostolską (w dokumentach archiwum Konferencji Episkopatu Polski)*; ks. mgr **Piotr Wierzbicki**, *Sytuacja prawna Kościoła katolickiego w Polsce Ludowej*.
- 17 marca 2010 r.** – podczas odbywającej się w Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego krajowej konferencji naukowej pt. *Prawo świeckie i prawo kanoniczne. Ich wkład w kształtowanie współczesnej kultury prawnej* referaty wygłosili: ks. prof. dr hab. **Antoni Dębiński**, *Leges i Canones. O źródłach tradycji prawnej Zachodu*; ks. prof. dr hab. **Józef Krukowski**, *Wartości kulturowe, religijne i etyczne w prawie Unii Europejskiej*.
- 19 marca 2010 r.** – mgr **Marzena Rzeszót** zorganizowała spotkanie naukowe amerykańskiego sędziego i profesora Jacka Nevina z przedstawicielami Sądu Okręgowego w Lublinie: Artura Ozimka, rzecznika prasowego sądu oraz Prezesa SO Krzysztofa Wojtaszka.
- 23 marca 2010 r.** – odbyło się spotkanie naukowe zorganizowane przez Towarzystwo Naukowe KUL, podczas którego referat pt. *Represyjne stosowanie Dekretu z dnia 5 sierpnia 1949 roku o ochronie wolności sumienia i wyznania na przykładzie województwa rzeszowskiego* wygłosiła dr **Lidia Fiejdasz**.
- 25 marca 2010 r.** – dr **Michał Chajda** wygłosił referat pt. *Oznaczenie leków a odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny* podczas trwającej w Rzeszowie ogólnopolskiej konferencji pt. *Rozwój prawa własności intelektualnej w sektorze farmaceutycznym*, zorganizowanej przez Katedrę Prawa Cywilnego i Prawa Pracy Wydziału Prawa Uniwersytetu Rzeszowskiego, Koło Naukowe Prawa Cywilnego i Prawa Własności Intelektualnej Uniwersytetu Rzeszowskiego oraz Europejskie Stowarzyszenie Studentów Prawa ELSA.

Kwiecień

- 10 kwietnia 2010 r.** – ks. prof. dr hab. **Józef Krukowski** wygłosił referat pt. *Relacje Państwo-Kościół w ramach Traktatu Reformującego UE i Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku* podczas odbywającej się w Toruniu krajowej konferencji naukowej pt. *Zmiana czy rewizja ustawy*

konstytucyjnej, zorganizowanej przez Zakład Współczesnej Myśli Społeczno-Politycznej Wyższej Szkoły Kultury Społecznej i Medialnej.

- 11-13 kwietnia 2010 r.** – odbyła się zorganizowana przez Katedrę Prawa Administracyjnego KUL międzynarodowa konferencja naukowa pt. *W drodze do zintegrowanego porządku prawnego w Europie*, podczas której referaty wygłosili: prof. **Ioan Ganfalean** (Universitatea 1 Decembrie 1918-Alba Iulia), *Libera circulatie a persoanelor si a fortei de munca – The Principle of Non-Discrimination and Restrictions of the Right of Free Movement of Persons and Workforce*; prof. **Andrés Ollero** (Universidad Rey Juan Carlos-Madrid), *Los valores del nuevo orden jurídico europeo*; prof. **Cristina Hermida** (Universidad Rey Juan Carlos-Madrid), *Influence as an Exercise of Power in the European Union*; prof. **Caridad Velarde** (Universidad de Navarra), *El derecho de reagrupación familiar de los extranjeros en España*; prof. dr hab. **Bogusław Banaszak** (Uniwersytet Wrocławski), *Granice działalności politycznej sędziów* oraz ks. dr hab. **Sławomir Fundowicz**, prof. KUL, który także przewodniczył obradom konferencji, *Samorząd terytorialny w prawie europejskim i w prawie polskim*.
- 12 kwietnia 2010 r.** – dr **Piotr Telusiewicz** wygłosił referat pt. *Weryfikacja argumentów i kontrargumentów dotyczących e-sądu po 3 miesiącach jego funkcjonowania*, podczas XVIII Tygodnia Prawników odbywającego się na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji KUL.
- 12-14 kwietnia 2010 r.** – w Lagos w Nigerii odbyła się międzynarodowa konferencja pt. *The Dangers of Illegal Migrations on Sender Countries* współorganizowana przez Fundację Instytut na rzecz Państwa Prawa oraz Human Support Services z siedzibą w Nigerii, podczas której dr **Delaine R. Swenson**, prof. KUL, wygłosił referaty pt. *European Union Migration and Labor Policies* oraz *Threats to Legal and Illegal Migrants*.
- 16 kwietnia 2010 r.** – ks. dr hab. **Piotr Stanis**, prof. KUL, wygłosił referat pt. *Symbole religijne w przestrzeni publicznej w państwie świeckim*, podczas zorganizowanej przez Wydział Zamiejscowy Nauk Prawnych i Ekonomicznych KUL w Tomaszowie Lubelskim konferencji naukowej pt. *Religia i wolność religijna w Unii Europejskiej*.
- 19 kwietnia 2010 r.** – prof. dr hab. **Władysław Witczak** wygłosił referat pt. *Poród domowy w prawie polskim*, podczas odbywającej się w Katolickim Uniwersytecie Lubelskim konferencji naukowej pt. *Poród domowy jako alternatywa porodu szpitalnego*.
- 20 kwietnia 2010 r.** – dr **Piotr Telusiewicz** wygłosił referat pt. *Rejestracja konta użytkownika oraz wniesienie pozwu w elektronicznym postępowaniu upominawczym* na konferencji naukowej pt. *Elektroniczne aspekty wymiaru*

sprawiedliwości na Wydziale Zamiejscowym Prawa i Nauk o Gospodarce KUL w Stalowej Woli.

- 21 kwietnia 2010 r.** – ks. mgr **Wojciech Witkowski** wygłosił referat pt. *Współpraca sędziego ze stronami w zakresie wytwarzania dokumentów procesowych*, podczas trwającej na Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim Międzynarodowej Konferencji Kanonicznego Prawa Procesowego pt. *Współpraca sądu ze stronami, adwokatami i pełnomocnikami*.
- 22 kwietnia 2010 r.** – ks. prof. dr hab. **Antoni Kość** wygłosił referat pt. *Uniwersalność prawa naturalnego na przykładzie kultury chińskiej (argumenty na rzecz prawa naturalnego)* podczas konferencji naukowej pt. *Prawo naturalne – natura prawa*, zorganizowanej przez Koło Naukowe Studentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego Utriusque iuris i Centrum Myśli Jana Pawła II na Uniwersytecie Warszawskim.
- 26 kwietnia 2010 r.** – dr **Piotr Telusiewicz** wygłosił referat pt. *Czy referendarze mogą i powinni prowadzić mediacje?* na konferencji naukowej pt. *Alternatywne rozwiązywanie sporów. Regulacja prawna mediacji*, zorganizowanej przez SSP „Iustitia” zespół do spraw poprawy funkcjonowania sądownictwa; SSP „Iustitia” Oddział w Lublinie, Okręgową Radę Adwokacką w Lublinie, Okręgową Izbę Radców Prawnych w Lublinie, Stowarzyszenie Referendarzy Sądowych oraz Stowarzyszenie Sędziów Sądów Rodziny w Polsce.
- 26 kwietnia 2010 r.** – dr **Delaine R. Swenson**, prof. KUL, wygłosił referat pt. *The Use of Precedence in the United States* podczas konferencji naukowej pt. *Stosowanie precedensu w prawie*, zorganizowanej przez Koło Naukowe Studentów Prawa i Katedrę Prawa Porównawczego Uniwersytetu Gdańskiego.
- 26-27 kwietnia 2010 r.** – dr **Delaine R. Swenson**, prof. KUL, zorganizował i przeprowadził V edycję Konkursu Symulacji Procesu Amerykańskiego dla szkół ponadgimnazjalnych. W konkursie wzięło udział 8 szkół z Lublina i Świdnika. Konkurs odbył się pod honorowym patronatem: ks. abp. prof. dr hab. Józefa Życińskiego – Wielkiego Kanclerza KUL; ks. prof. dr hab. Antoniego Dębińskiego – Dziekana WPPK i A KUL; Genowefy Tokarskiej – Wojewody Lubelskiego; Krzysztofa Wojtaszka – Prezesa Sądu Okręgowego w Lublinie; dr. Arkadiusza Berezy – Dziekana Rady Okręgowej Izby Radców Prawnych w Lublinie oraz mecenasa Piotra Senddeckiego – Dziekana Okręgowej Rady Adwokackiej w Lublinie. Finał Konkursu odbył się 27 kwietnia 2010 r. w budynku Sądu Okręgowego w Lublinie. Mistrzem Regionu 2010 r. została

drużyna reprezentująca XXI Liceum Ogólnokształcące im. św. Stanisława Kostki w Lublinie.

27 kwietnia 2010 r. – ks. prof. dr hab. **Antoni Kość** wygłosił referat pt. *Uniwersalny charakter prawa naturalnego na przykładzie kultury chińskiej* w Polskiej Akademii Nauk, Oddział w Lublinie.

27-28 kwietnia 2010 r. – w Győr na Węgrzech odbyła się runda europejska międzynarodowego konkursu prawa kosmicznego pt. *The Manfred Lachs Space Law Moot Court Competition*. Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II reprezentowały studentki: **Adrianna Tułodziecka** oraz **Katarzyna Konior**, która otrzymała nagrodę dla Najlepszego Adwokata Run- dy Europejskiej. Drużynę reprezentującą KUL przygotował dr **Delaine R. Swenson**, prof. KUL.

28 kwietnia 2010 r. – dr **Ewa Wronikowska** wygłosiła referat pt. *Ubezpieczenia emerytalne – szansa na przyszłość*, w ramach konferencji pt. *Zadbaj o swoją przyszłość – system ubezpieczeń społecznych w Polsce*, zorganizowanej przez Fundację Pro Bono Futuro oraz Katedrę Nauki Administracji KUL.

30 kwietnia-3 maja 2010 r. – w Sofii w Bułgarii odbył się międzynarodowy konkurs pt. *The Central and East European Moot Court Competition*. Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II reprezentowali studenci: **Maria Ćwik**, **Katarzyna Paluszczak**, **Tomasz Kobylecki**, nad którymi opiekę sprawowała mgr **Marzena Rzeszót**.

Maj

4-28 maja 2010 r. – ks. dr hab. **Leszek Adamowicz**, prof. KUL, prowadził wykłady pt. *Introduzione* na Wydziale Wschodniego Prawa Kanonicznego Papieskiego Instytutu Nauk Wschodnich w Rzymie w charakterze profesora wizytującego.

13 maja 2010 r. – ks. prof. dr hab. **Józef Krukowski** wygłosił referat pt. *Zasada równouprawnienia kościołów w prawie europejskim*, podczas trwającej w Nie-wodnikach koło Opola ogólnopolskiej konferencji naukowej pt. *VI Colloquium prawno-historyczne. Egalitaryzm i elitaryzm. Tradycja i przyszłość Europy*, zorganizowanej przez Katedrę Doktryn Polityczno-Prawnych i Prawa Rzymskiego, Katedrę Historii Państwa i Prawa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego, Wyższą Szkołę Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni, Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego, Katolickie Stowarzyszenie „Civitas Christiana” oddział Okręgowy w Opolu oraz Koło Naukowe *Inter-Lex* Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego. Podczas konferencji ks.

prof. dr hab. **Józef Krukowski** otrzymał Nagrodę „Peregryn z Opola 2010” za umiłowanie sprawiedliwości w ramach VII Edycji tej nagrody.

- 13 maja 2010 r.** – prof. dr hab. **Władysław Witczak** wygłosił referat pt. *Czynniki zagrożenia choroby niedokrwiennej serca* podczas międzynarodowej konferencji naukowej pt. *Człowiek – Zdrowie – Miasto* na Wydziale Zamiejscowym Nauk Prawnych i Ekonomicznych KUL w Tomaszowie Lubelskim.
- 13 maja 2010 r.** – ks. dr hab. **Włodzimierz Broński**, prof. KUL, wygłosił referat pt. *Kształcenie kaznodziei do posługi kaznodziejskiej we współczesnym świecie*, w ramach odbywającej się w Katowicach konferencji naukowej.
- 14 maja 2010 r.** – ks. prof. dr hab. **Antoni Kość** wygłosił referat pt. *Relacja prawa, państwa i religii w kulturze japońskiej* podczas trwającej w Wyższej Szkole Handlowej im. Króla Stefana Batorego w Piotrkowie Trybunalskim ogólnopolskiej konferencji naukowej pt. *Japonia XXI wieku. Społeczno-ekonomiczne i prawno-polityczne aspekty rozwoju*.
- 15 maja 2010 r.** – ks. prof. dr hab. **Antoni Kość** wygłosił wykład pt. *Obowiązujące prawo na drodze od natury rzeczy do idei prawa*, w ramach szkolenia doktorantów w Rzeszowie, realizowanego jako projekt Unii Europejskiej.
- 17 maja 2010 r.** – ks. dr **Tomasz Barankiewicz** wygłosił referat pt. *Proceduralny czy personalny model etyki urzędniczej*, na seminarium naukowym pt. *Etyka w zarządzaniu administracją*.
- 20-21 maja 2010 r.** – w Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie odbyło się VII Lubelskie Sympozjum Naukowe na temat rzymskiego prawa karnego pt. *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w starożytnym Rzymie*. Referaty wygłosili: dr **Marzena Dyjakowska**, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego a rzymskie ustawy o obrazie majestatu* oraz dr **Maciej Jońca**, *Zmartwychwstanie Chrystusa a nietykalność grobu w świetle „Inskrypcji z Nazaretu”*.
- 21 maja 2010 r.** – odbyła się konferencja naukowa pt. *Zatrudnienie w służbach mundurowych*. Słowo na otwarcie konferencji pt. *Służba*, wygłosił o. dr hab. **Wiesław Bar**, prof. KUL.
- 25 maja 2010 r.** – Katedra Prawa Sakramentów i Instytutów Życia Konsekrowanego KUL zorganizowała sympozjum pt. *Kapłaństwo posługi*, podczas którego referaty wygłosili: ks. dr hab. **Ambroży Skorupa**, *Wymagania stawiane kandydatom do święceń według obowiązującego ustawodawstwa*; ks. prof. dr hab. **Stanisław Tymosz**, *Kapłaństwo w uchwałach II Polskiego Synodu Plenarnego*.

26-27 maja 2010 r. – odbyła się w Ulanowie konferencja naukowa pt. *Przesłanki konieczne zawarcia małżeństwa. Próba systematyzacji zagadnienia w aspekcie wymogów formy religijnej*, zorganizowana przez Wydział Zamiejscowy Prawa i Nauk o Gospodarce KUL w Stalowej Woli oraz Polskie Towarzystwo Prawa Wyznaniowego, podczas której referaty wygłosili: ks. dr hab. **Piotr Stanisz**, prof. KUL, *Zawarcie małżeństwa w formie wyznaniowej w prawie włoskim*; ks. dr hab. **Włodzimierz Broński**, prof. KUL, *Moment zawarcia małżeństwa cywilnego w formie wyznaniowej w odczuciu społecznym*; dr **Michał Chajda**, *Zawarcie małżeństwa przez pełnomocnika* oraz dr **Piotr Zakrzewski**, *Oświadczenia woli nupturientów podczas zawierania małżeństwa wyznaniowego*.

31 maja 2010 r. – Katedra Prawa Wyznaniowego KUL zorganizowała seminarium naukowe pt. *Zasady opodatkowania przychodów osób duchownych*. Słowo wprowadzenia wygłosił ks. dr hab. **Piotr Stanisz**, prof. KUL. Referaty wygłosili: dr **Piotr Pomorski**, *Ogólne zasady opodatkowania osób duchownych w świetle ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych*; ks. mgr **Bartłomiej Pieron**, *Zryczałtowana forma opodatkowania przychodów osób duchownych*.

Czerwiec

7 czerwca 2010 r. – ks. dr hab. **Sławomir Fundowicz**, prof. KUL, wygłosił referat pt. *Instytut Pamięci Narodowej po tragedii smoleńskiej* podczas odbywającej się w Radomiu konferencji naukowej pt. *Funkcjonowanie państwa w kontekście katastrofy smoleńskiej*, zorganizowanej przez Katedrę Prawa Wydziału Ekonomicznego Politechniki Radomskiej.

8 czerwca 2010 r. – dr **Paweł Fajgielski** wygłosił referat pt. *Zgoda na przetwarzanie danych osobowych udzielana w Internecie*, podczas trwającej w Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie konferencji naukowej pt. *Bezpieczeństwo w Internecie*.

16 czerwca 2010 r. – dr **Maciej Jońca** wygłosił referat pt. *Laudatio Turiae. Język, polityka, prawo* w ramach seminarium pt. *Język – znak czasu*, zorganizowanego przez Instytut Filologii Klasycznej Uniwersytetu Jagiellońskiego.

16-18 czerwca 2010 r. – odbyła się w Otwocku (Ośrodek Doskonalenia Zawodowego Kadr Celnych i Skarbowych) konferencja naukowa Sędziów Sądu Najwyższego Izby Karnej, Izby Wojskowej oraz Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych, podczas której referat pt. *Europejskie prawo karne po Traktacie z Lizbony* wygłosiła dr **Małgorzata Wąsek-Wiaderek**.

17 czerwca 2010 r. – dr **Krzysztof Dobieżyński** wygłosił referat pt. *Praktyczne aspekty ochrony własności przemysłowej* na seminarium informacyjnym pt. *Własność intelektualna w biznesie i nauce*, zorganizowanym na Politechnice Lubelskiej w Lublinie przez Enterprise Europe Network we współpracy z Europejskim Urzędem Patentowym i Urzędem Patentowym RP.

oprac. *Sławomir Graboń*

Spis treści

STUDIA I ARTYKUŁY

KAMILA DOKTÓR-BINDAS, Kontrola konstytucyjności aktów pochodnego prawa europejskiego w świetle orzecznictwa włoskiego Trybunału Konstytucyjnego	7
Constitutionality Control of Instruments of the EU Secondary Law in the Light of the Case-law of the Constitutional Court of Italy (summary)	19
Контроль над конституционностью актов производного Европейского права в свете судебной практики Конституционного Трибунала Италии (резюме)	20
DARIUSZ DUDEK, Model polskiego sądu konstytucyjnego (uwarunkowania ustrojowe, kompetencyjne i proceduralne)	21
The Model of Polish Constitutional Court (Political System, Competence and Procedural Background) (summary)	35
Польская модель конституционного суда (обусловленности системы, компетенций и процедуры) (резюме)	35
KATARZYNA KUBUJ, Decyzja francuskiej Rady Konstytucyjnej w sprawie Traktatu z Lizbony w świetle wcześniejszych orzeczeń dotyczących integracji europejskiej	37
Decision of the French Constitutional Council on the Treaty of Lisbon in the Light of Prior Judgments Concerning European Integration (summary)	57
Постановление Французского Конституционного Совета по Лиссабонскому договору в свете предыдущих решений, касающихся европейской интеграции (резюме)	58
MARZENA ŁASKOWSKA, Dopuszczalność kontroli zgodności aktów pochodnego prawa UE z Konstytucją RP. W przeddzień rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego	59
Admissibility of Control of Conformity of the Instruments of the EU Secondary Law with the Constitution of the Republic of Poland. On the Eve of the Decision of the Constitutional Tribunal (summary)	84
Допустимость контроля соответствия актов производного права ЕС с конституцией РП. Накануне решение Конституционного Трибунала (резюме)	85
SZYMON PAWŁOWSKI, Wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 30 czerwca 2009 r. dotyczący zgodności Traktatu z Lizbony z Ustawą Zasadniczą RFN	87
Judgment of the German Federal Constitutional Court of 30 June 2009 on Compliance of the Treaty of Lisbon with the Basic Law for the Federal Republic of Germany (summary)	128

Решение немецкого Конституционного Федерального Трибунала от 30 июня 2009 года, касающееся соответствия Лиссабонского договора с Основным Законом ФРГ (резюме)	130
PIOTR RADZIEWICZ, Wykonywanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego	133
The implementation of the Constitutional Tribunal Judgments (summary)	164
Исполнение законодателем решений Конституционного Трибунала (резюме)	165

MATERIAŁY I GLOSY

Glosa do wyroku SN z dnia 28 kwietnia 2010 r., III CSK 143/09 (<i>Olga Nowak</i>) . . .	169
-------------------------------------------------------------------------------------------	-----

MATERIAŁY ŹRÓDŁOWE DO STUDIÓW NAD PRAWEM

Rezolucja Rady Bezpieczeństwa nr 690 (1991) z 29 kwietnia 1991 roku (tłum. <i>Paweł Śledziński</i>)	181
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

RECENZJE

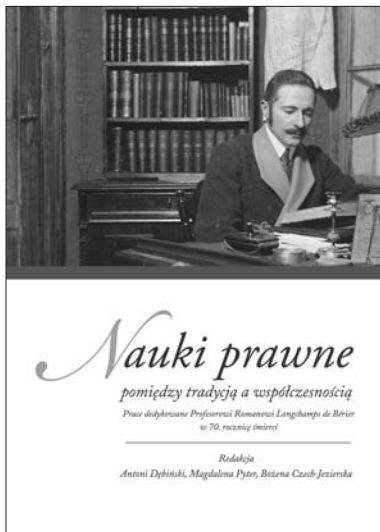
Antoni Dębiński, Magdalena Pyter (red.), Roman Longchamps de Bérier (1883-1941). Profesor lwowski i lubelski (rec. <i>Jerzy Flaga</i>)	185
Ludwik Stanisław Szuba, Komisja Specjalna do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym i jej delegatura bydgoska (1945-1954) (rec. <i>Bogdan Sekściński</i>)	191

SPRAWOZDANIA

Małżeństwo na całe życie? (Konferencja naukowa, Olsztyn, 11 maja 2011 r.) (<i>Martyna Seroka</i>)	201
O potrzebie reformy prawa spółek handlowych (Konferencja, Uniwersytet Łódzki, 20 maja 2011 r.) (<i>Paweł Zdanikowski</i>)	204

Z ŻYCIA WYDZIAŁU

Diariusz. Kalendarium ważniejszych wydarzeń naukowych z udziałem pracowników Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji KUL styczeń-czerwiec 2010 r. (oprac. <i>Sławomir Graboń</i>)	211
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----



Antoni Dębiński, Magdalena Pyter, Bożena Czech-Jezińska (red.)

Nauki prawne pomiędzy tradycją a współczesnością. Prace dedykowane Profesorowi Romanowi Longchamps de Brier w 70. rocznicę śmierci

ISBN: 978-83-7702-323-5

Stron: 292

Format: B5

Rok wydania: 2011

Cena: 26,97 zł

SPIS TREŚCI

Słowo wstępne

CZĘŚĆ I

Grażyna Połuszejko, Dzieje rodziny Romana Longchamps de Brier

Marzena Dyjakowska, Roman Longchamps de Brier – profesor lwowski i lubelski

Grzegorz Jędrejek, Publikacje Romana Longchamps de Brier z zakresu prawa rodzinnego

Adam Redzik, Romana Longchamps de Brier udział w pracach Komisji Kodyfikacyjnej Rzeczypospolitej Polskiej

Andrzej Herbet, Romana Longchamps de Brier koncepcja osoby prawnej. W stulecie publikacji Studyów nad istotą osoby prawniczej

CZĘŚĆ II

Oleksij Suchyj, Rozwój lwowskiego ośrodka uniwersyteckiego na przełomie XIX i XX w.

Wojciech Witkowski, Lubelscy historycy prawa ze szkoły lwowskiej – po 1918 r.

Magdalena Pyter, Współpraca ośrodka lwowskiego i lubelskiego w zakresie nauczania prawa rzymskiego

Krzysztof Burczak, Badania nad historią prawa kościelnego na Uniwersytecie Lwowskim oraz ich kontynuacja w środowisku prawników lubelskich

Waldemar Bednaruk, Organizacja i funkcjonowanie Wydziału Prawa i Nauk Społeczno-Ekonomicznych pod kierunkiem lwowskich prawników sprawujących funkcje administracyjne

Bożena Czech-Jezińska, Uniwersytet Jana Kazimierza w tworzeniu Państwowej Komisji Egzaminacyjnej dla studentów prawa lubelskiej uczelni

Tadeusz Piłat, Lublin i Lwów jako historyczne ośrodki kształtowania adwokatury polskiej

CZĘŚĆ III

Marcin Szewczak, Rozwój regionalny w obszarze transgranicznym Polski i Ukrainy

Wojciech Wytrążek, Przedsiębiorczość w obszarze przygranicznym Polski i Ukrainy. Wybrane aspekty prawne

Kamil Dębiński, Program sąsiedztwa Polska-Białoruś-Ukraina 2007-2013 szansą na wspólne inicjatywy naukowe

Nota o autorach



Joanna Misztal-Konecka
Bigamia w prawie rzymskim

ISBN: 978-83-7702-265-8

Stron: 336

Format: B5

Rok wydania: 2011

Cena: 32,55 zł

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów

Wstęp

Przedmiot badań

Źródła

Literatura

Problemy terminologiczne i metodologiczne

Układ rozprawy

Rozdział I. Pochodzenie i znaczenie słowa bigamia

1. Wprowadzenie

2. Łacińska terminologia związana z określaniem wielożeństwa

3. Etymologia słowa bigamia i terminów pokrewnych

4. Znaczenie słowa bigamia i terminów pokrewnych

5. Podsumowanie

Rozdział II. Kontekst kulturowy rzymskiego zakazu bigamii

1. Wprowadzenie

2. Modele małżeństwa w społeczeństwach antycznych

2.1. Mezopotamia

2.2. Syria, Anatolia i Palestyna

2.3. Egipt

2.4. Persja

2.5. Grecja i Macedonia

3. Nauczanie Jezusa Chrystusa i apostołów w odniesieniu do wielożeństwa

4. Monogamia i poligamia w pismach pisarzy kościelnych I-V wieku po Chr.

4.1. Od Hermasa do Laktancjusza

4.2. Ojcowie Kościoła na Wschodzie - od św. Bazylego do Asteriusza z Amazy

4.3. Ojcowie Kościoła na Zachodzie - św. Ambroży, św. Hieronim i św. Augustyn

5. Stanowisko papieży i zebrań biskupów wobec bigamii równoczesnej i sukcesywnej

6. Podsumowanie

Rozdział III. Monogamiczny charakter małżeństwa rzymskiego

1. Wprowadzenie
2. Istota małżeństwa rzymskiego
3. Wymogi iustum matrimonium
4. Istota monogamii
5. Legalizacja poligamii w starożytnym Rzymie?
 - 5.1. Virgines Vestales
 - 5.2. Mancipatio liberorum quaerendorum causa
 - 5.3. Poligamia pod obradami rzymskiego senatu
 - 5.4. Żony Juliusza Cezara
 - 5.5. Ustawa Walentyniana I
 - 5.6. Konkubinat
6. Podsumowanie

Rozdział IV. Przesłanki zaistnienia bigamii

1. Wprowadzenie
2. Obywatelstwo rzymskie
3. Zawarcie związku małżeńskiego
4. Matrimonium in facto esse
 - 4.1. Znaczenie affectio maritalis
 - 4.2. Rozwiązanie małżeństwa ipso iure
 - 4.3. Zerwanie małżeństwa przez zwierzchnika familijnego
 - 4.4. Rozwód do czasów Konstantyna Wielkiego
 - 4.5. Czy zawarcie kolejnego małżeństwa powodowało ipso iure rozwiązanie poprzedniego?
 - 4.6. Ograniczenia rozwodów w prawie poklasycznym
5. Świadomość pozostawania w istniejącym związku małżeńskim
6. Podsumowanie

Rozdział V. Konsekwencje prawne bigamii

1. Wprowadzenie
2. Sankcje sakralne
3. Infamia notatur qui bina sponsalia binasve nuptias
4. Bigamia – crimen extraordinarium?
5. Status prawny małżonka bigamicznego i dzieci z tego związku
6. Skutki prawne secundae nuptiae
 - 6.1. Univirae
 - 6.2. Małżeństwo w okresie tempus lugendi
 - 6.3. Ograniczenia zawierania małżeństw ponownych?
7. Podsumowanie

Zakończenie

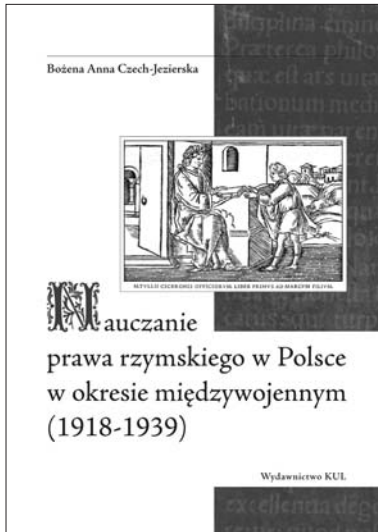
Bibliografia

Źródła

Literatura

Publikacje internetowe

Bigamy in Roman Law. Summary



**Bożena Anna
Czech-Jeziarska**
*Nauczanie prawa rzymskiego
w Polsce w okresie
międzywojennym (1918-1939)*

ISBN: 978-83-7702-315-0

Stron: 310

Format: A5

Rok wydania: 2011

Cena: 24,18 zł

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów

Wstęp

Rozdział I. Organizacja szkolnictwa akademickiego i studiów prawnych

1. Odbudowa życia naukowego po odzyskaniu niepodległości w 1918
2. Podstawy prawne funkcjonowania akademickiego szkolnictwa wyższego
3. Spór o miejsce przedmiotów historycznoprawnych w programie studiów prawnych

Rozdział II. Nauczanie prawa rzymskiego w ośrodkach uniwersyteckich

1. Uniwersytet Jagielloński
2. Uniwersytet Jana Kazimierza we Lwowie
3. Uniwersytet Warszawski
4. Katolicki Uniwersytet Lubelski
5. Uniwersytet Poznański
6. Uniwersytet Stefana Batorego w Wilnie

Rozdział III. Polskie podręczniki i literatura pomocnicza do akademickiej nauki prawa rzymskiego

1. Podręczniki
 - 1.1. Pandekta Fryderyka Zolla
 - 1.2. Zarys wykładu prawa rzymskiego Stanisława Wróblewskiego
 - 1.3. Instytucje prawa rzymskiego Karola Czyhlarza
 - 1.4. Instytucje, historia i system rzymskiego prawa prywatnego Rudolfa Sohna
 - 1.5. Historia prawa rzymskiego Josifa Pokrowskiego
 - 1.6. Instytucje i historia rzymskiego prawa prywatnego Rafała Taubenschlaga
2. Skrypty
 - 2.1. Ośrodek krakowski
 - 2.2. Ośrodek lwowski
 - 2.3. Ośrodek warszawski
 - 2.4. Ośrodek lubelski
 - 2.5. Ośrodek wileński
3. Wydawnictwa pomocnicze

3.1. Opracowania źródeł

3.2. Repetytoria

Zakończenie

Appendices

Appendix 1. Wykłady z prawa rzymskiego w Uniwersytecie Jagiellońskim w latach 1918-1939

Appendix 2. Wykłady z prawa rzymskiego w Uniwersytecie Jana Kazimierza we Lwowie w latach 1918-1939

Appendix 3. Wykłady z prawa rzymskiego w Uniwersytecie Warszawskim w latach 1918-1939

Appendix 4. Wykłady z prawa rzymskiego w Katolickim Uniwersytecie Lubelskim w latach 1918-1939

Appendix 5. Wykłady z prawa rzymskiego w Uniwersytecie Poznańskim w latach 1919-1939

Appendix 6. Wykłady z prawa rzymskiego w Uniwersytecie Stefana Batorego w Wilnie w latach 1919-1939

Bibliografia

1. Źródła

1.1. Źródła prawa

1.2. Źródła archiwalne

1.3. Źródła opublikowane

1.3.1. Źródła dotyczące funkcjonowania szkolnictwa wyższego

1.3.2. Podręczniki, skrypty i repetytoria

2. Literatura

**Prenumerata kwartalnika „Studia Prawnicze KUL”
i publikacje Wydawnictwa KUL**

do nabycia:

w siedzibie Wydawnictwa KUL:
ul. Zbożowa 61, 20-827 Lublin

w Księgarni Uniwersyteckiej Fundacji Rozwoju KUL:
Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin,

za pośrednictwem Księgarni Internetowej Wydawnictwa KUL:
<http://wydawnictwo.kul.lublin.pl/sklep/>

oraz w formie zamówienia telefonicznego pod nr tel. (81) 740 93 45,
fax. (81) 740 93 51

lub pocztą elektroniczną: wydawnictwo@kul.lublin.pl

**Zgłoszenia prenumeraty „Studiów Prawniczych KUL” można kierować również
na adres:**

Redakcja „Studiów Prawniczych KUL”
Al. Raławickie 14
Collegium Jana Pawła II pok. 531
20-950 Lublin
tel. (81) 445 35 31, sp_red@kul.lublin.pl