

Magdalena Bainczyk

**WYBRANE ZAGADNIENIA PRAWNOKONSTYTUCYJNE
PROCEDURY RATYFIKACYJNEJ TRAKTATU Z LIZBONY
W POLSCE¹**

Od prawie dziesięciu lat państwa członkowskie, najpierw w liczbie piętnastu, od 2004 r. dwudziestu pięciu, a obecnie dwudziestu siedmiu, próbują dokonać głębokiej zmiany podstaw traktatowych Unii Europejskiej². Zastąpienie dotychczas obowiązujących traktatów nową umową międzynarodową – Traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy³ – zakończyło się fiaskiem. W takiej sytuacji państwa członkowskie zdecydowały się na przyjęcie traktatu rewizyjnego, który wprowadza zmiany do traktatów dotychczas obowiązujących. J. Barcz określił ten wariant jako Nicea bis⁴, wskazując jednocześnie, że co prawda zmiana traktatu konstytucyjnego na „zwykły” traktat rewizyjny z politycznego punktu widzenia może ułatwić procedurę ratyfikacji, jednakże z prawnego punktu widzenia budzi pewne wątpliwości, gdyż Unia Europejska będzie organizacją międzynarodową, której funkcjonowanie określać będą dwie umowy międzynarodowe, a podział materii pomiędzy te umo-

¹ Poniższy artykuł jest zmienioną i uzupełnioną wersją tekstu autorki: *Das Ratifizierungsverfahren des Vertrages von Lissabon in Polen*, „Europarecht” 2009, nr 1, s. 111–126.

² Zob. m.in.: J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach: dynamika i główne kierunki rozwoju reformy ustrojowej*, Warszawa 2008; A. Podraza, *Unia Europejska w procesie reform traktatowych*, Lublin 2007; R. Kwiecień, *Traktat reformujący Unię Europejską – aspekty polityczne i prawne*, Zamość 2007; J. J. Węc, *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej 1950–2005: między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową. Analiza politologiczna*, Kraków 2006.

³ Dz.Urz. UE C 310 z 16 grudnia 2004.

⁴ J. Barcz, *Główne kierunki reformy ustrojowej UE*, „Europejski Przegląd Sądowy” [EPS] 2007, nr 2, s. 5 i nast.

wy jest niejasny, m.in. znaczna część regulacji odnoszących się do instytucji nie została przeniesiona do Traktatu o Unii Europejskiej⁵. Pomimo wyżej wspomianej zmiany strategii, która w Mandacie dla Konferencji Międzyrządowej w 2007 r. została określona jako dekonstytucjonalizacja⁶, reforma podstaw traktatowych UE znów natrafiła na przeszkody.

Trudności w przyjęciu zmian ustrojowych, nie wchodząc tutaj w szczegóły natury politycznej, wynikają z logiki funkcjonowania Unii Europejskiej. Zasady działania tej organizacji określają zgodnie wszystkie państwa członkowskie, co znalazło wyraz w m.in. art. 48 ust. 3 TUE⁷. Zgodnie z art. 48 ust. 3 TUE, „Zmiany [w traktatach założycielskich – uwaga aut.] wchodzą w życie po ich ratyfikowaniu przez wszystkie Państwa Członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi”⁸. Wypracowanie kompromisu w ramach konferencji międzyrządowej nie gwarantuje jeszcze sukcesu⁹. To właśnie od przebiegu procedury ratyfikacyjnej w każdym z 27 państw członkowskich zależy powodzenia reformy UE¹⁰. Problemy, które pojawiły się w trakcie procedur ratyfikacyjnych w Irlandii¹¹,

⁵ Idem, *Na drodze do „Traktatu reformującego” UE – główne problemy proceduralne i instytucjonalne*, EPS 2007, nr 9, s. 5; R. Kwiecień, *Traktat reformujący Unię Europejską...*, s. 10 i nast.

⁶ Tekst mandatu Konferencji Międzyrządowej dostępny na stronie <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/07/st11/st11218.pl07.pdf>.

⁷ Wyłączna kompetencja państw członkowskich do tworzenia traktatowych podstaw funkcjonowania Unii Europejskiej znalazła mocne potwierdzenie w wyrokach sądów konstytucyjnych państw członkowskich – m.in. wyrok polskiego Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2005, K 18/04, III teza 8.5. Również w ostatnim „unijnym” orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego w sprawie sporu kompetencyjnego pomiędzy Prezydentem RP a Prezesem Rady Ministrów odnoszącym się do reprezentacji Polski w Radzie Europejskiej, wyrok z 20 maja 2009, sygn. akt Kpt 2/2008, teza V.5.8. W szczególnie sposób pogląd ten został rozwinięty w orzecznictwie niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego [dalej FTK] – tzw. doktryna *Herren der Verträge* sformułowana m.in. w orzeczeniu FTK z 22 października 1986, 73, 339 (375); Wyrok Drugiego Senatu FTK z 12 października 1993, sygn. akt BvR 2134, 2159/92, 89, 155 (190). Doktryna ta została również potwierdzona w wyroku FTK z 30 czerwca 2009, odnoszącym się do zgodności Traktatu lizbońskiego z Ustawą Zasadniczą, sygn. akt 2 BvE 2/08, http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html. W jednej z zasadniczych tez uzasadnienia FTK stwierdził: „Ustawa Zasadnicza upoważnia w art. 23 do udziału i rozbudowy Unii Europejskiej ukształtowanej jako związek państw. Pojęcie związku obejmuje ściśle i trwale połączenie państw zachowujących suwerenność, które to połączenie w oparciu o podstawę umowną wykonuje władzę publiczną, którego porządek ustrojowy podlega dyspozycji samych państw członkowskich, i w którym [połączeniu – przyp. aut.] narody – to znaczy obywatele państw – pozostają podmiotami legitymacji demokratycznej”. Zob. także: P. Kirchhof [w:] *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, red. J. Isensee, P. Kirchhof, t. 7, Heidelberg 1992, nb. 46; M. Mataczyński, *Kto jest ostatecznym arbitrem konstytucyjności w Europie*, [w:] *Wymiar sprawiedliwości w Unii Europejskiej*, red. C. Mik, Toruń 2001, s. 129.

⁸ Klauzula ratyfikacyjna została umieszczona również w art. 6 ust. 1 Traktatu lizbońskiego, Dz.Urz. UE C 306 z 17 grudnia 2007.

⁹ Mechanizmy rządzące konferencjami państw członkowskich UE omówił szeroko A. Podraza, *Unia Europejska w procesie reform traktatowych*, Lublin 2007.

¹⁰ Por.: J. Barcz, P. Świeboda, *Co dalej z Traktatem z Lizbony? Uwarunkowania strategii dla Polski*, materiał Niezależnego Instytutu Prawa Międzynarodowego i Europejskiego oraz Centrum DemosEuropa, s. 1; S. Biernat, *Problemy ratyfikacji traktatu konstytucyjnego*, [w:] *Współczesne wyzwania europejskiej przestrzeni prawnej. Księga pamiątkowa dla uczczenia 70. urodzin Profesora Eugeniusza Piątki*, red. A. Łazowski, R. Ostrowski, Kraków 2005, s. 80, 95 i nast.; J. Barcz, *Co dalej z Traktatem z Lizbony*, EPS 2008, nr 9, s. 4 i nast.

¹¹ W związku z negatywnym wynikiem referendum dotyczącego ratyfikacji Traktatu lizbońskiego w czerwcu 2008 r., ponowne głosowanie zostało zaplanowane na 2 października 2009 r. Na szczycie Rady Europejskiej

Czechach¹², Niemczech¹³, ale także i w Polsce, postawiły ponownie powodzenie reformy ustrojowej UE pod dużym znakiem zapytania. Jednocześnie wskazują one jednoznacznie na charakter Unii Europejskiej – jako organizacji wyraźnie „zależnej” od woli państw członkowskich, której losy pośrednio determinowane są przez rozwiązania konstytucyjne poszczególnych państw.

w czerwcu 2009 r. szefowie państw i rządów państw członkowskich przyjęli szereg środków mających na celu zmniejszenie obaw społeczeństwa irlandzkiego, związanych z przyjęciem Traktatu lizbońskiego. Obawy te dotyczyły przede wszystkim polityki podatkowej, prawa do życia, edukacji i rodziny oraz tradycyjnej irlandzkiej polityki neutralności wojskowej. Na szczycie przyjęto: Decyzję w sprawie obaw narodu irlandzkiego co do Traktatu z Lizbony oraz Uroczystą Deklarację dotyczącą praw pracowniczych, polityki społecznej i innych kwestii. Rada Europejska przyjęła też do wiadomości Deklarację Irlandii. Odnosi się ona przede wszystkim do zagadnienia neutralności Irlandii i zostanie dołączona do irlandzkiego instrumentu ratyfikującego Traktat z Lizbony. Rada Europejska w ciekawy sposób rozwiązała kwestię statusu prawnego wyżej wspomnianej decyzji. Ma ona bowiem zostać ujęta w protokole do następnego traktatu akcesyjnego i w ten sposób stać się częścią unijnego prawa pierwotnego. Ponadto Rada Europejska w pkt. 2 konkluzji stwierdza, że podjęta zostanie – zgodnie z niezbędnymi procedurami prawnymi – decyzja o pozostawieniu w składzie Komisji jednego obywatela z każdego państwa członkowskiego, tak więc obywatel Irlandii ma nadal zasiadać w składzie Komisji Europejskiej, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/108653.pdf [dostęp 30.11.2009]. 2 października 2009 r. odbyło się powtórne referendum w sprawie przyjęcia Traktatu z Lizbony. Tym razem jego zwolennicy przeważyli – ponad 67% głosujących za, <http://www.referendum.ie/referendum/home> [dostęp 30.11.2009]. 16 października 2009 r. prezydent Irlandii Mary McAleese podpisała dokument ratyfikacyjny.

¹² W listopadzie 2008 r. czeski Sąd Konstytucyjny orzekł o zgodności Traktatu z Konstytucją, zob. wyrok Sądu Konstytucyjnego z 26 listopada 2008 r. w prawie zgodności z porządkiem konstytucyjnym Republiki Czeskiej Traktatu z Lizbony, sygn. Pl.ÚS 19/08 (przekład i opracowanie K. Witkowska-Chrzczonevicz), „Przebieg Sejmu” 2009, nr 3, s. 271 i nast. Zgodę na ratyfikację Traktatu w lutym 2009 r. wyraziła niższa izba parlamentu, a w maju 2009 r. Senat Republiki Czeskiej. Jednakże grupa senatorów ponownie podważyła zgodność Traktatu z Lizbony z porządkiem konstytucyjnym Republiki Czeskiej – sygn. sprawy ÚS 29/09. 3 listopada 2009 r. czeski Trybunał Konstytucyjny ponownie wydał orzeczenie, że Traktat nie jest niezgodny z porządkiem konstytucyjnym Republiki Czeskiej. W tym samym czasie prezydent Czech uzależnił podpisanie aktu ratyfikacji nie tylko od wyroku Trybunału, ale również od możliwości przystąpienia przez Republikę Czeską do tzw. Protokołu brytyjskiego, <http://www.hrad.cz/en/president-of-the-cr/current-president-of-the-cr-vaclav-klaus-selected-speeches-and-interviews/96.shtml> [dostęp 30.11.2009]. Zgodnie z konkluzjami szczytu Rady Europejskiej, który odbył się w dniach 29–30 października 2009 r., przywódcy państw członkowskich zgodzili się, że aby nie opóźnić wejścia w życie Traktatu z Lizbony, do następnego traktatu akcesyjnego zostanie dołączony Protokół w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych UE do Republiki Czeskiej, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/110903.pdf [dostęp 30.11.2009]. 3 listopada 2009 r. prezydent Czech podpisał akt ratyfikacyjny, a minister spraw zagranicznych przekazał go rządowi Republiki Włoskiej 13 listopada 2009 r. Tym samym została zakończona procedura ratyfikacji Traktatu z Lizbony, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r., <http://www.mzv.cz/jnp/en/index.html> [dostęp 30.11.2009].

¹³ Procedura ratyfikacji Traktatu lizbońskiego w Niemczech, mimo wyrażenia na nią zgody przez obie izby parlamentu – Bundestag i Bundesrat, została na pewien czas wstrzymana, gdyż duża grupa deputowanych skorzystała z prawa do wniesienia skargi konstytucyjnej do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w celu zbadania zgodności ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację oraz ustaw towarzyszących z Ustawą Zasadniczą. Prezydent Niemiec, który merytorycznie zaakceptował tekst umowy, wstrzymał się z podpisaniem dokumentu ratyfikacyjnego do czasu wydania wyroku przez Trybunał Konstytucyjny. FTK w wyroku z 30 czerwca 2009 r. zasadniczo uznał zgodność Traktatu z Ustawą Zasadniczą. Jednocześnie zakwestionował postanowienia ustawy towarzyszącej, która według Trybunału w niewystarczającym zakresie zapewnia współdziałanie niemieckiego parlamentu w unijnej procedurze prawodawczej. Obszernie na temat wyroku zob.: J. Barcz, *Wybrane problemy związane z wyrokiem niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 30.06.2009 na temat zgodności Traktatu z Lizbony z Ustawą Zasadniczą*, EPS 2009, nr 9, s. 13 i nast. We wrześniu 2009 r. cztery ustawy towarzyszące zostały uchwalone przez Bundestag i Bundesrat, zgodnie ze wskazaniem FTK, zawartymi w wyroku z czerwca 2009 r., prezydent RFN podpisał dokument ratyfikacji, który został następnie złożony rządowi Republiki Włoskiej, http://www.bundesregierung.de/nn_87716/Content/DE/Artike/2001-2006/2007/12/2007-12-19-bundesregierung-ratifizierungsverfahren-vertrag-lissabon.html [dostęp 30.11.2009].

W tym kontekście istotną kwestią wydaje się analiza mechanizmów ratyfikacji traktatów zawieranych w ramach UE, w poszczególnych państwach członkowskich¹⁴, a także analiza orzeczeń krajowych sądów konstytucyjnych wydawanych w związku z tymi traktatami. Należałoby tutaj niewątpliwie wspomnieć o rozwiązaniach niemieckiego prawa konstytucyjnego¹⁵ oraz orzeczeniach Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, w tym w sprawie Traktatu z Maastricht, a także w sprawie zgodności Traktatu z Lizbony z niemiecką Ustawą Zasadniczą¹⁶. Jednakże ze względu na ograniczone ramy opracowania, celem artykułu jest jedynie przedstawienie procedury ratyfikacyjnej Traktatu z Lizbony [dalej także Traktat] w Polsce.

Zagadnienia teoretyczno-prawne dotyczące ratyfikacji umów międzynarodowych, w tym umów zawieranych w oparciu o art. 90 Konstytucji, zostały szeroko omówione w literaturze¹⁷, w artykule przedstawione zostaną tylko niektóre aspekty tejże procedury, istotne z punktu widzenia przebiegu ratyfikacji Traktatu z Lizbony. W pierwszej części artykułu omówiony będzie charakter prawny Traktatu w świetle Konstytucji RP, a następnie czynności podjęte przez organy władzy państwowej w celu dokonania jego ratyfikacji. W związku z przebiegiem tej procedury pojawiły się m.in. następujące sporne kwestie: uprawnienie prezydenta do wniesienia projektu ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację, możliwość wniesienia poprawek do rządowego projektu ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację oraz obowiązek/uprawnienie prezydenta do dokonania ratyfikacji umowy po wyrażeniu zgody przez Sejm i Senat. Ponadto analizie poddana zostanie uchwała podjęta przez Sejm w związku z udzieleniem zgody na ratyfikację Traktatu.

Charakter Traktatu z Lizbony w świetle Konstytucji RP

Przepisy dotyczące udziału RP w organizacjach międzynarodowych znajdują się w rozdz. 3 Konstytucji RP, zatytułowanym „Źródła prawa”¹⁸. Konstytucja RP sta-

¹⁴ Zob. m.in.: *Prawo-ustrojowy wymiar ratyfikacji traktatów wspólnotowych*, red. K. A. Wojtaszczyk, Warszawa 2007.

¹⁵ Zob. m.in.: J. Barcz, *Między konstytucją a ponadnarodowością. Opcja integracyjna konstytucji RFN*, Warszawa 1991; S. Biernat, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2006.

¹⁶ Wyrok Drugiego Senatu FTK z 30 czerwca 2009, sygn. akt 2 BvE 2/08.

¹⁷ M.in. R. Kwiecień, *Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa polskiego*, Warszawa 2000; M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2003; A. Wyrzomska, *Umowa międzynarodowa. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006.

¹⁸ W pracach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego proponowano umieszczenie przepisu dotyczącego przenoszenia kompetencji organów władzy państwowej na organizacje międzynarodowe w rozdziale 1, dotyczącym podstawowych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej. Jednakże z obawy przed społecznym odbiorem rangi takiego przepisu zdecydowano o przesunięciu go do rozdziału 3. Konstytucji. Por.: K. Działocha, *Podstawy prawne integracji Polski z Unią Europejską w pracach nad nową konstytucją*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 4–5, s. 9; K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym. Wybrane zagadnienia prawnokonstytucyjne*, Kraków 2008, s. 24; M. Jabłoński, *Polskie referendum akcesyjne*, Wrocław 2007, s. 140 i nast.

nowi w art. 89 ust. 1 pkt 3, że ratyfikacja umowy międzynarodowej dotyczącej „członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej” wymaga „uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie”. Jeżeli jednak na podstawie takiej umowy międzynarodowej ma nastąpić przekazanie przez RP „organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach” (art. 90 ust. 1), to Konstytucja określa specjalny tryb wyrażania zgody na tego rodzaju umowę określony w art. 90 ust. 2–4 Konstytucji. Art. 90 Konstytucji określany w doktrynie jako klauzula integracyjna bądź europejska¹⁹, czy też jako konstytucyjny akt integracyjny²⁰, choć nie zawiera wyraźnego odniesienia do Unii Europejskiej, został zawarty w Konstytucji RP w związku z przygotowaniem Polski do przystąpienia do UE. Doktryna była zgodna, że uczestnictwo w Unii Europejskiej, które implikuje otwarcie polskiego porządku prawnego na działania władcze instytucji wspólnotowych i unijnych, wymaga szczegółowej podstawy prawnej zawartej w Konstytucji. Formuła przekazania kompetencji niektórym organom władzy państwowej na rzecz organizacji międzynarodowej, zarówno w trakcie przygotowań do przystąpienia Polski do UE, jak i po 2004 r., doczekała się licznych komentarzy w doktrynie²¹ oraz szczegółowej interpretacji dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny²². Przedmiot niniejszego artykułu nie jest jednak analiza zagadnienia przekazania kompetencji²³. Należy jedynie stwierdzić, że art. 90 Konstytucji stanowił podstawę dla przystąpienia Polski do UE, ale jest również bazą dla związania się przez Polskę umowami międzynarodowymi zmieniającymi podstawy traktatowe funkcjonowania UE²⁴. K. Wojtyczek stwierdza, iż art. 90 Konstytucji znajduje zastosowanie zawsze, o ile umowa międzynarodowa przekazuje kompetencje zastrzeżone dla określonych organów władzy, zarówno w wypadku przystąpienia do organizacji międzynarodowej, jak i rozszerzenia kompetencji organizacji, której Polska była już członkiem wcześniej²⁵.

¹⁹ R. Arnold, *Polnische Verfassung und Europäische Union*, [w:] *Stosowanie Konstytucji RP z 1997 roku. Doświadczenia i perspektywy*, red. Z. Maciąg, Kraków 2006, s. 118 i nast.; M. Wyrzykowski, *Klauzula europejska – zagrożenie suwerenności? Suwerenność a procedura ratyfikacyjna członkostwa Polski w UE*, [w:] *Suwerenność i integracja europejska*, red. W. Czaplinski, I. Lipowicz, T. Skoczny, M. Wyrzykowski, Warszawa 1999, s. 85; M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego...*, s. 107 i nast.; A. Wyrozumska, *Umowa międzynarodowa. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 198, 204.

²⁰ J. Barcz, *Akt integracyjny Polski z Unią Europejską w świetle Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 4, s. 3 i nast.

²¹ A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe oraz prawo Unii Europejskiej a konstytucyjny system źródeł prawa*, [w:] red. K. Wójtowicz, *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006, s. 74 i wskazana tam literatura.

²² Wyrok z 11 maja 2005, K 18/04.

²³ Zagadnienie to zostało wyczerpująco omówione w pracy K. Wojtyczka, *Przekazywanie kompetencji...*

²⁴ K. Działocha, *Podstawy prawne integracji Polski z Unią Europejską w pracach nad nową konstytucją*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 4–5, s. 12; J. Barcz, *Regulacje związane z akcesją Polski do Unii Europejskiej (tzw. regulacje okołoaksesyjne)*, [w:] *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny i jego skutki*, red. S. Biernat, S. Dudzik, M. Niedźwiedz, Warszawa 2003, s. 115; w odniesieniu do Traktatu lizbońskiego: R. Kwiecień, *Traktat reformujący Unię Europejską...*, s. 7.

²⁵ K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji...*, s. 238 i nast.

Pogląd ten został uwzględniony w uzasadnieniu wniosku o ratyfikację Traktatu z Lizbony przedstawionego przez Radę Ministrów, w którym stwierdzono m.in.:

Przeprowadzenie procedury ratyfikacyjnej na podstawie art. 90, a nie na podstawie art. 89 Konstytucji RP, wynika z treści Traktatu z Lizbony, który zmienia w takim zakresie przedmiot regulacji dotychczasowych Traktatów stanowiących Unię Europejską, że oznacza to dalsze przekazanie, względnie modyfikację przekazania „kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach” na przyszłą, jednolitą organizację międzynarodową – Unię Europejską. Okoliczność, że chodzi w tym przypadku przede wszystkim o modyfikację kompetencji istniejącej organizacji międzynarodowej i struktury międzynarodowej (odpowiednio Wspólnoty Europejskiej i Unii Europejskiej), której Polska jest państwem członkowskim, a nie o przystąpienie do organizacji międzynarodowej (jak to miało miejsce w odniesieniu do Traktatu Akcesyjnego, podpisanego w dniu 16 kwietnia 2003 r.) nie ma znaczenia. Z postanowień art. 90 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że procedura taka powinna być stosowana zawsze wówczas, gdy dochodzi do przekazania na podstawie umowy międzynarodowej kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach na rzecz organizacji międzynarodowej. Może więc chodzić zarówno o traktat akcesyjny (przystąpienie do organizacji międzynarodowej), jak i traktat rewizyjny (zmieniający umowę konstytuującą organizację międzynarodową, której Rzeczpospolita Polska jest już członkiem)²⁶.

W uzasadnieniu wniosku wymieniono jako istotne następujące modyfikacje traktatowych podstaw funkcjonowania Unii Europejskiej: przekształcenie UE w organizację międzynarodową i likwidację struktury filarowej, a co za tym idzie objęcie obecnego III filaru UE modelem wspólnotowym, zmiany zasad podejmowania decyzji w Radzie Europejskiej i Radzie Unii Europejskiej oraz zwiększenie liczby dziedzin, w których decyzje podejmowane są większością kwalifikowaną²⁷.

Należy zwrócić uwagę, że do tej pory na podstawie wspomnianego wyżej art. 90 Konstytucji RP została jedynie przeprowadzona procedura ratyfikacji Traktatu Akcesyjnego. Procedura w trybie art. 90 Konstytucji co prawda została rozpoczęta również w odniesieniu do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, jednakże w związku z negatywnym wynikiem referendum we Francji i Holandii postępowanie zostało wstrzymane²⁸. Tak więc Traktat z Lizbony jest pierwszym traktatem rewizyjnym, w odniesieniu do którego procedura ratyfikacji może zostać pozytywnie ukończona. Jednocześnie jest to także pierwszy traktat, który Polska

²⁶ Uzasadnienie wniosku o ratyfikację Traktatu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, druk 280, s. 71.

²⁷ Zmiany te szeroko omawia J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony*, Warszawa 2008; idem, *Unia Europejska na rozstajach: dynamika i główne kierunki rozwoju reformy ustrojowej*, Warszawa 2008. Federalny Trybunał Konstytucyjny w swoim orzeczeniu 2 BvE 2/08 z 30 czerwca 2009 stwierdził, że Traktat lizboński ma charakter traktatu rewizyjnego, lecz ze względu na zakres wprowadzanych zmian należy go porównać do Traktatu z Maastricht, a nie do amsterdamskiego czy nicejskiego.

²⁸ Czynności podjęte w ramach procedury ratyfikacyjnej Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy omówione zostały m.in. przez: A. Szmyt, *Na marginesie próby ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, [w:] W. Czapliński, *Prawo XXI wieku. Księga pamiątkowa Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, Warszawa 2006, s. 876 i nast.; A. Wyrzomska, *Umowa międzynarodowa. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005, s. 212; R. Chruściak, *Konstytucyjno-ustrojowe i prawne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Dokumenty i materiały (2003–2005)*, Warszawa 2005, s. 33 i nast., oraz opublikowane w tym tomie akty wydane w ramach procedury ratyfikacyjnej, s. 501 i nast.; S. Biernat, *Problemy ratyfikacji traktatu konstytucyjnego*, [w:] *Współczesne wyzwania europejskiej przestrzeni prawnej...*, s. 87 i nast.

współtworzyła jako państwo członkowskie UE²⁹. W związku z powyższym, artykuł oparty jest w dużej mierze na opracowaniach odnoszących się do procedury przystąpienia Polski do UE, gdyż dorobek doktryny odnoszący się do ratyfikacji traktatu akcesyjnego pozostaje aktualny w odniesieniu do procedury ratyfikacji traktatów rewizyjnych.

Wszczęcie procedury ratyfikacji Traktatu z Lizbony

Poniżej zostaną przedstawione najważniejsze, z prawnego punktu widzenia, etapy procedury ratyfikacji Traktatu z Lizbony³⁰. Ustawa o umowach międzynarodowych wprowadziła wyraźne rozróżnienie pomiędzy zawarciem umowy międzynarodowej, które oznacza rozpoczęcie i prowadzenie negocjacji, przyjęcie tekstu umowy, wyrażenie zgody na podpisanie umowy oraz podpisanie umowy, jeśli jego skutkiem nie jest związanie Rzeczypospolitej umową międzynarodową, a związaniem się umową międzynarodową. To ostatnie pojęcie obejmuje wszelkie czynności, w wyniku których Rzeczpospolita staje się stroną umowy. Tak więc ratyfikacja wchodzi w zakres pojęcia związania się umową międzynarodową, gdyż Prezydent RP podpisując dokument ratyfikacyjny podejmuje decyzję o związaniu się strony polskiej daną umową międzynarodową³¹. Jednakże, jak już wspomniano powyżej, jest to w świetle prawa polskiego procedura dosyć złożona, nieograniczająca się do czynności podpisania dokumentu ratyfikacji przez Prezydenta RP, a wymagająca współdziałania organów władzy ustawodawczej, wykonawczej – z uwzględnieniem jej dualizmu w polskim systemie ustrojowym, a w wypadku uruchomienia kontroli konstytucyjności umowy, także władzy sądowniczej.

Zgodnie z art. 14 u.u.m., organ właściwy do prowadzenia negocjacji lub minister kierujący działem administracji rządowej właściwy do spraw, których dotyczy umowa międzynarodowa, po uzgodnieniu z ministrami, składa Radzie Ministrów za pośrednictwem ministra spraw zagranicznych wnioski o ratyfikację umowy

²⁹ Prace Konwentu nad Traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy obejmowały lata 2002–2003, a więc okres w którym Polska nie była członkiem UE. Co prawda przedstawiciele Polski brali udział w pracach Konwentu, jednakże w doktrynie wskazuje się, że pozycja negocjacyjna przedstawicieli państw kandydujących była słabsza niż państw członkowskich, A. Podraza, *Unia Europejska w procesie reform traktatowych*, Lublin 2007. Zwraca się również uwagę, że strona polska nie doceniała wagi negocjacji prowadzonych w ramach Konwentu i zajmowała raczej bierną postawę, J. Barcz, C. Mik, A. Nowak-Far, *Ocena Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Wyzwania dla Polski*, Warszawa 2003, s. 84 i nast.

³⁰ Procedura ratyfikacji w prawie polskim opiera się na podziale kompetencji pomiędzy organy władzy wykonawczej i ustawodawczej, dokonany w Konstytucji, a uszczegółowionym w ustawie z 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych [dalej u.u.m.], Dz.U. Nr 39, poz. 443 ze zm., ustawie z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym, Dz.U. Nr 57, poz. 507 oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z 28 sierpnia 2000 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o umowach międzynarodowych, Dz.U. Nr 79, poz. 891. Zawieranie umów podlegających ratyfikacji należy zgodnie z art. 146 ust. 4 pkt 10 Konstytucji do Rady Ministrów, natomiast do dokonania aktu ratyfikacji został upoważniony w art. 133 ust. 1 Konstytucji RP Prezydent RP. Zgodnie z art. 89 i 90 Konstytucji w procedurze ratyfikacyjnej bierze udział także parlament.

³¹ M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego...*, s. 90 i nast.; R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2002, s. 83 i nast.

międzynarodowej. Konstrukcja wniosku wraz z niezbędnymi załącznikami została określona w § 8 rozporządzenia. Zgodnie z § 9 rozporządzenia minister właściwy do spraw zagranicznych przygotowuje i przedstawia Radzie Ministrów wraz z wnioskiem projekt uchwały Rady Ministrów, projekt dokumentu ratyfikacyjnego oraz projekt ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej. § 10 rozporządzenia precyzuje również, jakie załączniki powinny zostać dołączone do projektu ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej przez Prezydenta RP. Następnie zgodnie z art. 15 ust. 1 u.u.m., Rada Ministrów podejmuje uchwałę o przedłożeniu umowy międzynarodowej Prezydentowi RP do ratyfikacji. W odniesieniu do umów, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 Konstytucji, przedłożenie do ratyfikacji zgodnie z art. 15 ust. 3 u.u.m. następuje po otrzymaniu zgody wyrażonej przez parlament. Nieco odmienną sekwencję zdarzeń przyjmuje K. Wojtyczek, który stwierdza, że Rada Ministrów podejmuje najpierw uchwałę, iż umowa międzynarodowa podlega ratyfikacji w trybie art. 90 ust. 2–4 i przesyła odpowiednie zawiadomienie do marszałka Sejmu. Po uzyskaniu zgody parlamentu Rada Ministrów podejmuje kolejną uchwałę o przedłożeniu prezydentowi umowy międzynarodowej do ratyfikacji³².

Kwestią sporną jest rola zawiadomienia przewidzianego przez art. 69 ustawy o referendum ogólnokrajowym, zgodnie z którym Prezes Rady Ministrów zawiadamia marszałka Sejmu o podpisaniu umowy, której ratyfikacja wymaga zgody wyrażonej w trybie art. 90 ust. 2–4 Konstytucji, przesyłając jednocześnie tekst tej umowy wraz z załącznikami. A. Wyzomska stoi na stanowisku, że powiadomienie, o którym mówi art. 69 ustawy o referendum ogólnokrajowym nie wyczerpuje procedury wymaganej przez ustawę o umowach międzynarodowych. Nie jest bowiem właściwe, by Sejm podejmował decyzję w sprawie ratyfikacji bez formalnego wniosku dotyczącego, jakim jest projekt ustawy dotyczącej ratyfikacji³³. 21 lutego 2008 r. Prezes Rady Ministrów na podstawie art. 69 ustawy o referendum ogólnokrajowym zawiadomił marszałka Sejmu, że 13 grudnia 2007 r. został podpisany tekst Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, którego ratyfikacja wymaga zgody wyrażonej w trybie art. 90 ust. 2–4 Konstytucji oraz przekazał w załączeniu Traktat z Lizbony wraz z protokołami oraz Aktem Końcowym Konferencji Międzyrządowej, a także tekst Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej proklamowanej 12 grudnia 2007 r. w Strasburgu³⁴.

³² K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji...*, s. 227; podobnie M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego...*, s. 93; podobnie co do roli zawiadomienia Marszałka Sejmu o podpisaniu umowy międzynarodowej, opracowania Biura Analiz Sejmowych z 18 kwietnia 2005 w: A. Szmyt, *Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji RP (1997–2007)*, Gdańsk 2008, s. 399 i 405.

³³ A. Wyzomska, *Umowa międzynarodowa. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005, s. 209 i nast.; podobnie M. Jabłoński, który stwierdza m.in., że art. 69 ustawy o referendum ma charakter uzupełniający w stosunku do u.u.m., choć autor ten dopuszcza działanie Sejmu wyłącznie na podstawie zawiadomienia Prezesa Rady Ministrów, M. Jabłoński, *Polskie referendum akcesyjne*, Wrocław 2007, s. 208 i nast.; odmiennie A. Szmyt, *Na marginesie próby ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, [w:] W. Czaplinski, *Prawo XXI wieku...*, s. 881 i nast.

³⁴ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, VI Kadencja, druk nr 225.

Zagadnieniem do pewnego stopnia spornym, wiążącym się ze rozpoczęciem postępowania ustawodawczego, jest krąg podmiotów uprawnionych do wniesienia projektu ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację. Spore grono przedstawicieli doktryny uważa, że wyłącznie Rada Ministrów, na zasadzie wyjątku od katalogu podmiotów określonych w art. 118 ust. 1 i 2 Konstytucji, posiada wyłączną inicjatywę ustawodawczą ze względu na jej monopol w zakresie negocjowania i zawierania umów międzynarodowych³⁵. M. Masternak-Kubiak wskazuje również, że inicjatywa ustawodawcza rządu wynika ponadto ze wspomnianych wyżej § 9 pkt 3 i 10 rozporządzenia³⁶.

Projekt ustawy wraz z niezbędnymi w świetle § 10 rozporządzenia załącznikami, a więc: projektem aktu ratyfikacyjnego, uzasadnieniem wniosku o ratyfikację, tekstem Traktatu wraz z protokołami oraz Aktem Końcowym Konferencji Międzyparłamentarnej w języku polskim i francuskim, został skierowany przez Prezesa Rady Ministrów do Marszałka Sejmu 25 lutego 2008 r.³⁷ Wydaje się, że uwagi zgłaszane przez A. Wyrozumską w związku z przebiegiem procedury ratyfikacyjnej Traktatu Akcesyjnego, by przepisy ustawy o umowach międzynarodowych były w pełni respektowane, oraz by w gestii rządu leżało inicjowanie procedury ratyfikacyjnej³⁸, zostały przypadkiem Traktatu z Lizbony od strony formalnej uwzględnione.

Warto krótko zatrzymać się nad uzasadnieniem dołączonym do projektu ustawy, które odzwierciedla stan wiedzy oraz poglądy rządu w odniesieniu do Traktatu. § 10 pkt. 2 rozporządzenia przewiduje, iż w uzasadnieniu powinny znaleźć się m.in. następujące elementy: wyjaśnienie potrzeby i celu związania RP umową międzynarodową, wskazanie różnic między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym, wskazanie przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych, politycznych i prawnych. Lektura uzasadnienia przygotowanego przez rząd pozostawia pewien niedosyt, zwłaszcza w odniesieniu do analizy skutków związania się umową. Brak jest np. odniesienia się do kwestii metody wspólnotowej, która wobec likwidacji struktury filarowej Unii Europejskiej, stała się podstawowym modelem podejmowania decyzji w UE, prócz obszaru wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa³⁹. W uzasadnieniu znajduje się jedynie la-

³⁵ J. Barcz, *Akt integracyjny...*, s. 5; M. Wyrzykowski, *Klauzula europejska – zagrożenie suwerenności?...*, s. 88; R. Mojak, *Konstytucyjne podstawy integracji Polski z Unią Europejską. Zarys problematyki*, [w:] *Konstytucyjny ustroj państwa. Księga jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły*, red. T. Bojarski, E. Gdulewicz, J. Szreniawski, Lublin 2000, s. 179; M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego...*, s. 121. Pogląd ten nie jest jednak przyjmowany przez wszystkich przedstawicieli doktryny np. K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji...*, s. 229.

³⁶ M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego...*, s. 114.

³⁷ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, VI Kadencja, druk nr 280. Traktat lizboński po jego ratyfikacji będzie należał do unijnego prawa pierwotnego, z tego też względu w uzasadnieniu nie znalazła się wymagana przez § 10 pkt. 5 rozporządzenia opinia o zgodności umowy z prawem Unii Europejskiej, co znalazło wyraz w opinii sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej.

³⁸ A. Wyrozumską, *Charakter prawny traktatu o przystąpieniu do Unii Europejskiej z 2003 r.*, [w:] *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej...*, s. 37.

³⁹ Wobec likwidacji struktury filarowej Unii Europejskiej, samo określenie metody jako „wspólnotowej” traci na aktualności, niemniej chodzi o sposób podejmowania decyzji ukształtowany w ramach Wspólnot Euro-

pidarne stwierdzenie, że przyjęty system podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie Unii Europejskiej umacnia metodę wspólnotową, leży więc w długofalowym interesie słabszych gospodarczo państw członkowskich, w tym Polski⁴⁰. Metoda wspólnotowa z pewnymi modyfikacjami będzie stosowana również w odniesieniu do całości zagadnień objętych pojęciem przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości [dalej także PWBS], a zagadnienia objęte tym pojęciem, według nowego stanu prawnego, będą należały do kategorii kompetencji dzielonych pomiędzy państwa członkowskie a UE. Tę bardzo istotną zmianę ustrojową rząd podsumowuje ogólnikowo, że przyczyni się ona do podniesienia efektywności zwalczania przestępczości transgranicznej oraz do bardziej skutecznego zarządzania granicami zewnętrznymi, czym Polska jest szczególnie zainteresowana⁴¹. Należy przy tym dodać, że sama analiza zmiany stanu prawnego w zakresie PWBS obejmuje 2,5 strony i nie zawiera praktycznie żadnych uwag dotyczących konsekwencji wprowadzanych zmian dla funkcjonowania polskich organów władzy państwowej, prócz stwierdzenia, że szczegółowe mechanizmy zabezpieczające, zawarte w Traktacie, zagwarantują poszanowanie interesów Polski w odniesieniu „do zagadnień najbardziej wrażliwych z punktu widzenia interesów państwa, takich jak zachowanie integralności krajowego systemu wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych oraz utrzymanie wpływu na regulacje dotyczące transgranicznych aspektów prawa rodzinnego”⁴². W uzasadnieniu brak jest ponadto oceny skutków finansowych i społecznych związania się Traktatem z Lizbony.

Prócz wyżej omówionego rządowego projektu ustawy w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu z Lizbony, do Sejmu 18 marca 2008 r. został przesłany jeszcze jeden projekt, przygotowany przez Prezydenta RP⁴³. Wywołał on kontrowersje przedstawicieli doktryny przede wszystkim z dwu względów: kompetencji prezydenta do wniesienia projektu ustawy w tej sprawie oraz ze względu na treść projektowanych norm prawnych. Biorąc pod uwagę szczególną pozycję Rady Ministrów w zakresie prowadzenia polityki zagranicznej – art. 146 ust. 1 i art. 146 ust. 4 pkt. 9 Konstytucji – i przyjmowany w związku z tym monopol inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustaw wyrażających zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, większość przedstawicieli doktryny uznała przedłożenie projektu ustawy za niezgodne z Konstytucją⁴⁴. Ponadto treść projektowanych przepisów

pejskich przez Parlament Europejski oraz Radę Unii Europejskiej większością kwalifikowaną głosów, w sprawach dotyczących projektów aktów prawa pochodnego, przygotowanych przez Komisję, a także poddania aktów prawnych kontroli ETS, zob.: C. M i k, *Europejskie prawo wspólnotowe*, t. 1, Warszawa 2000, nb. 958.

⁴⁰ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, VI Kadencja, druk nr 280, s. 64.

⁴¹ *Ibidem*, s. 66.

⁴² *Ibidem*, s. 60. Niektóre państwa członkowskie miały w tej mierze wątpliwości, na co wskazuje przyjęta na szczycie Rady Europejskiej w czerwcu 2009 r. Deklaracja Rady Europejskiej adresowana do narodu irlandzkiego.

⁴³ <http://www.prezydent.pl/x.node?id=1011848&eventId=16527898>, na stronie dostępny również tekst projektu ustawy i tekst bardzo lapidarnego uzasadnienia do ustawy.

⁴⁴ K. Działocha, *Opinia nr 1 w sprawie ratyfikacji Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2, s. 121; K. Skotnicki, *Opinia nr 7 w sprawie ratyfikacji Traktatu lizbońskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2, s. 149; zob. także literaturę wskazaną w przypisie nr 35; odmiennie B. Banaszak, *Opinia nr 4 w sprawie ratyfikacji Traktatu lizbońskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2, s. 133.

została uznana za niezgodną z Konstytucją. Art. 1 projektu ustawy zawierał tradycyjną klauzulę upoważniającą Prezydenta RP do dokonania ratyfikacji Traktatu z Lizbony, natomiast art. 2 i 3 projektu ustanawiały szczególną procedurę wyrażania zgody przez przedstawicieli RP na zmianę (odstąpienie) od zasady jednomyślnego podejmowania decyzji w Radzie UE i Radzie Europejskiej, w sprawach tak zwanego mechanizmu Joaniny⁴⁵ (art. 2 ust. 1 projektu), a także na zmianę treści lub skutków Traktatu z Lizbony wraz z dołączonymi protokołami lub deklaracjami dotyczącymi Karty Praw Podstawowych (art. 3 ust. 1 projektu). Podjęcie decyzji w wyżej wymienionych sprawach zgodnie z projektem ustawy było możliwe jedynie za uprzednią zgodą Prezydenta RP, Sejmu, Senatu oraz Rady Ministrów. Powyższe postanowienia spotkały się z krytyką. Po pierwsze wskazywano na szczególny charakter ustawy, który nie pozwala na zawieranie w niej innych norm niż klauzula wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy przez prezydenta⁴⁶. Po drugie wielu przedstawicieli doktryny uznało sam mechanizm wyrażania zgody w wyżej wymienionych sprawach przez cztery wspomniane organy władzy za niezgodny z konstytucyjnymi zasadami działania organów władzy państwowej w stosunkach zagranicznych⁴⁷.

Jak już wyżej wspomniano, podstawą dla prac parlamentu w odniesieniu do ratyfikacji Traktatu z Lizbony stał się rządowy projekt ustawy. Jednakże przepis odnoszący się do mechanizmu wyrażenia zgody przez na zmianę kompromisu z Joaniny pojawił się w procedurze ratyfikacji ponownie, jako poprawka zgłoszona do projektu rządowego przez Klub Parlamentarny PiS. Zagadnienie poprawki zostanie omówione w następnym punkcie opracowania.

Ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację Traktatu przez Prezydenta RP

Ustawa, nad którą pracuje Sejm, a następnie Senat, jest określana jako ustawa aktualizująca kompetencję Prezydenta RP, wynikającą z art. 133 ust. 1 pkt 1 Konstytucji w odniesieniu do konkretnej umowy wskazanej w ustawie⁴⁸. W kontekście całości regulacji konstytucyjno-prawnych kształtujących przebieg procedury ratyfikacyjnej oraz funkcji upoważniającej omawianej ustawy, należy zwrócić uwagę na tytuł rządowego projektu ustawy – „Ustawa o ratyfikacji Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską,

⁴⁵ W sprawie istoty kompromisu z Joaniny: J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie...*, s. 66.

⁴⁶ P. Winczorek, *Opinia nr 2 w sprawie ratyfikacji Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2, s. 125 i nast.; K. Skotnicki, *Opinia nr 7 w sprawie ratyfikacji Traktatu lizbońskiego...*, s. 151.

⁴⁷ K. Działocha, *Opinia nr 1 w sprawie ratyfikacji Traktatu z Lizbony...*, s. 122; K. Skotnicki, *Opinia nr 7 w sprawie ratyfikacji Traktatu lizbońskiego...*, s. 153.

⁴⁸ M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeżenie prawa międzynarodowego...*, s. 125. J. Barcz prócz funkcji kompetencyjnej wyróżnia ponadto funkcję legitymacji demokratycznej oraz funkcję określenia rangi umowy w polskim porządku prawnym zgodnie z art. 91 ust. 2 Konstytucji, Akt integracyjny Polski z Unią Europejską w świetle Konstytucji RP, PiP 1998, nr 4, s. 5.

sporządzonego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.”. Wydaje się, że jest on mało precyzyjny i nie odzwierciedla charakteru ustawy. Może on bowiem sugerować, że to na mocy ustawy następuje ratyfikacja Traktatu.

Z tego też względu nie jest również prawidłowe posługiwanie się określeniem ustawy ratyfikacyjnej. J. Barcz proponuje nazwę „ustawy dotyczącej umowy międzynarodowej”⁴⁹, K. Wojtyczek posługuje się natomiast pojęciem „ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację”⁵⁰, które zawarte jest również w § 9 pkt 3 oraz § 10 rozporządzenia. Zgodnie z powyższym, tytuł ustawy powinien brzmieć następująco: „Ustawa wyrażająca zgodę/dotycząca wyrażenia zgody na ratyfikację przez Prezydenta RP Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.”.

Należy nadmienić, że w doktrynie wskazuje się na szczególny charakter ustawy wyrażającej zgodę na dokonanie ratyfikacji umowy międzynarodowej przez Prezydenta RP, m.in. ze względu na jej treść, która ogranicza się zazwyczaj do następującej klauzuli: „Wyraża się zgodę na dokonanie przez Prezydenta RP ratyfikacji [tu następuje wskazanie umowy międzynarodowej]” oraz ewentualnie do określenia daty wejścia ustawy w życie⁵¹. Ustawa ma również szczególny charakter ze względu na ograniczony czas wykonania – zostaje zrealizowana w chwili dokonania ratyfikacji przez Prezydenta RP⁵².

Wobec powyższego M. Masternak-Kubiak stawia pytania, czy jest to jedynie ustawa w sensie formalnym, czy jest to akt prawny zawierający normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Zdaniem autorki jest to akt normatywny m.in. ze względu na to, iż został skierowany do abstrakcyjnie określonego organu władzy państwowej – Prezydenta RP – wobec tego ustawa nie ma charakteru „jednorazowego” aktu prawnego⁵³.

P. Winczorek wskazuje natomiast, iż co prawda ustawa adresowana jest do abstrakcyjnie określonego adresata, ale nie zawiera norm o charakterze generalnym, gdyż dotyczy zachowania jednorazowego i niepowtarzalnego – podjęcia decyzji w sprawie ratyfikacji wskazanej w ustawie umowy międzynarodowej⁵⁴. W. Sokolewicz stwierdza natomiast z kolei, że

[...] jest to – po ustawie budżetowej – kolejny przykład przewidzianej przez ustawodawcę konstytucyjnego relatywizacji zasady nakazującej, aby ustawa była wyłącznie i w całym swoim zakresie aktem prawotwórczym stanowiącym zawsze i tylko normy o charakterze ogólnym i abs-

⁴⁹ J. Barcz, *Akt integracyjny...*, s. 5.

⁵⁰ K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji...*, s. 229.

⁵¹ P. Sarnecki dokonuje interesującej analizy treści ustaw wyrażających zgodę na ratyfikację umów zawieranych przez Polskę od 1919 r. do dziś, konstatując, że ich treść ograniczała się do konwencjonalnej klauzuli, *Opinia nr 6 w sprawie ratyfikacji Traktatu lizbońskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2, s. 140 i nast.

⁵² M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego...*, s. 122.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ P. Winczorek, *Opinia nr 2 w sprawie ratyfikacji Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2, s. 125.

trakcyjnym. Zapewne zgodzić się trzeba, iż ustawa nie jest też typowym aktem o charakterze indywidualnym i konkretnym⁵⁵.

Zagadnienie ograniczonej treści ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej do wyżej wspomnianej standardowej klauzuli upoważniającej, związane jest ściśle ze sporną kwestią możliwości wnoszenia poprawek i ewentualnej ich treści. Zagadnienia te szerzej zostaną poruszone nieco dalej.

Rządowy projekt ustawy odzwierciedla wspomniane wyżej ustalenia doktryny dotyczące ograniczonej treści tego aktu prawnego i zawiera jedynie zwyczajową klauzulę –

Art. 1 ust. 1. Wyraża się zgodę na dokonanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ratyfikacji Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.

Zgodnie z art. 2 projektu ustawy ma ona wejść w życie w 14. dniu od dnia ogłoszenia.

Wybór formy wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu

Sejm na podstawie art. 90 ust. 4 Konstytucji jest upoważniony do dokonania wyboru pomiędzy drogą ustawową, a powierzeniem suwerenowi decyzji w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy. Przedstawiciele nauki właściwie zgodnie podkreślają, że tryby wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej przewidziane w Konstytucji stwarzają możliwość uzyskania mocnej legitymacji demokratycznej dla tej decyzji⁵⁶. W doktrynie brak jest jednak zgody dotyczącej rangi wspomnianych trybów. Część autorów stoi na stanowisku, że trybem podstawowym jest tryb ustawowy, wymieniony w art. 90 Konstytucji jako pierwszy⁵⁷. W tym duchu wypowiedział się również Trybunał Konstytucyjny stwierdzając, iż

Podstawową, niejako pierwotną formą wyrażenia zgody na ratyfikację tego typu umowy międzynarodowej jest kwalifikowana procedura ratyfikacyjna organów państwa, a mianowicie procedura ustawodawcza⁵⁸.

⁵⁵ W. Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna*, [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, red. M. Kruk, Warszawa 1997, s. 100.

⁵⁶ R. Mojak, *Konstytucyjne podstawy integracji Polski...*, s. 180; J. Barcz, *Konstytucyjnoprawne problemy stosowania prawa Unii Europejskiej w Polsce w świetle dotychczasowych doświadczeń państw członkowskich*, [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe...*, s. 207; 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. 58; K. Wójtowicz, *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, [w:] *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji RP. Raport wstępny*, red. K. Działocha, Warszawa 2004, s. 316.

⁵⁷ M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego...*, s. 120; M. Safjan, *Konstytucja a członkostwo w Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 3, s. 6; L. Garlicki, *Kilka uwag...*, s. 58; K. Działocha, *Podstawy prawne integracji Polski z Unią Europejską w pracach nad nową konstytucją*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 4–5, s. 12.

⁵⁸ Wyrok z 27 maja 2003, K 11/03, teza 11.3.

Trybunał wskazuje ponadto, że podstawowe znaczenie trybu ustawowego wynika również z samej systematyki art. 90, który na drugim miejscu umieszcza tryb referendum, a także z uzupełniającego charakteru demokracji bezpośredniej w polskim systemie prawnym⁵⁹. K. Wojtyczek wskazuje natomiast, że ustrojodawca musi wybrać jakąś kolejność wyliczania, także w sytuacji, gdy rozwiązania zawarte w przepisie są równoprawne, a ogólna preferencja dla trybu parlamentarnego nie musi wpływać na tryb podejmowania decyzji w omawianym przypadku. Ponadto według tego autora, art. 90 Konstytucji nie tyle ma charakter wyjątku od procedur przewidzianych w art. 89, które przewidują udział parlamentu w procedurze ratyfikacyjnej, ile stwarza nowe, odrębne regulacje dla działań nieobjętych zakresem art. 89 Konstytucji⁶⁰.

Przedstawiając projekt ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację Traktatu z Lizbony, rząd zasugerował w uzasadnieniu, że zgoda na ratyfikację powinna zostać wyrażona w trybie ustawowym, gdyż „Polska niedawno zaakceptowała zasady organizacji UE i prawa wspólnotowego w Traktacie Akcesyjnym, przyjętym po przeprowadzeniu referendum”⁶¹. Z prawnego punktu widzenia sugestia rządu dotycząca trybu wyrażenia zgody ma charakter niewiązący. Uważa się także, że Sejm nie jest związany żadnym terminem przy podejmowaniu decyzji o wyborze trybu wyrażenia zgody, a Rada Ministrów nie dysponuje środkiem w celu przymuszenia Sejmu do podjęcia wyżej wspomnianej uchwały⁶². Sejm VI kadencji przystąpił jednakże niezwłocznie do prac nad przedłożeniem rządu i zaakceptował jego sugestię. 28 lutego 2008 r. podjęto uchwałę o wyborze trybu ustawowego dla wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu z Lizbony⁶³.

Przyjęcie ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację Traktatu

Po ustaleniu trybu wyrażenia zgody na ratyfikację, Sejm równie szybko podjął następne kroki zmierzające do wyrażenia zgody na ratyfikację. Pierwsze oraz drugie czytanie rządowego projektu ustawy odbyło się na dziesiątym posiedzeniu Sejmu w dniach 12–13 oraz 18 marca 2008 r. Na tym posiedzeniu Klub Poselski Prawa i Sprawiedliwości zgłosił poprawkę do projektu ustawy, która została skierowana do połączonych Komisji ds. Unii Europejskiej i Komisji Spraw Zagranicznych. Tym samym w praktyce parlamentarnej zakwestionowano stanowisko doktryny, iż

⁵⁹ *Ibidem*, teza 11.4.

⁶⁰ K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji...*, s. 228; podobnie M. Jabłoński, *Polskie referendum akcesyjne*, Wrocław 2007, s. 205.

⁶¹ Uzasadnienie wniosku o ratyfikację Traktatu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, druk 280, s. 71.

⁶² K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji...*, s. 228 i nast.

⁶³ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 28 lutego 2008 r. w sprawie trybu wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, M.P. Nr 19, poz. 197.

zasadniczo Sejm nie powinien wносить poprawek do projektu ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, zwłaszcza mających na celu zmianę treści wynegocjowanej umowy międzynarodowej⁶⁴. A. Szmyt wskazuje przy tym słusznie, że nie można wykluczyć „racjonalnych” poprawek ze strony Sejmu, np. w odniesieniu do daty wejścia w życie ustawy czy redakcyjnej korektury klauzuli ratyfikacyjnej⁶⁵.

Poprawka zgłoszona przez Klub Parlamentarny Prawa i Sprawiedliwości zawierała dwie istotne modyfikacje rządowego projektu ustawy. Po pierwsze przewidywała, iż ustawa zostanie poprzedzona rozbudowaną preambułą. Tekst preambuły nie zostanie jednak omówiony w tym miejscu, gdyż praktycznie powtórzono go w uchwale Sejmu w sprawie wyrażenia przez Sejm zgody na ratyfikację. Uchwała ta zostanie omówiona poniżej. Należy jednak zauważyć, że zgodnie z polską techniką prawodawczą, preambuła jest stosowana niezmiernie rzadko i nie ma charakteru prawnie wiążącego⁶⁶. Zgodnie z „Zasadami techniki legislacyjnej” w ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień, oraz uzasadnieniu dla formułowanych norm⁶⁷. Przyjmuje się ponadto, że preambuła zawiera najczęściej cele regulacji, genezę aktu prawnego czy też wartości, którym akt prawny powinien służyć. W świetle powyższych stwierdzeń trudno uznać zasadność umieszczenia preambuły w wersji zaproponowanej przez PiS przed ustawą wyrażającą zgodę na ratyfikację Traktatu z Lizbony.

Poprawka wniesiona przez PiS przewidywała także modyfikację zasadniczej treści ustawy poprzez wprowadzenie przepisu regulującego zajmowanie stanowiska przedstawiciela RP w Radzie Europejskiej bądź w Radzie UE dotyczącego decyzji, o której stanowi Protokół w sprawie decyzji Rady odnoszącej się do wykonania artykułu 9C (nowego art. 16) ustęp 4 Traktatu o Unii Europejskiej i artykułu 205 (nowego art. 238) ustęp 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w okresie między 1 listopada 2014 roku a 31 marca 2017 roku i od 1 kwietnia 2017 roku⁶⁸. Ten na pierwszy rzut oka bardzo niezrozumiały zapis dotyczy zmiany kompromisu z Joaniny. Kompromis ten został zapisany w Deklaracji nr 7, która została dołączona

⁶⁴ R. Mojak, *Konstytucyjne podstawy integracji Polski...*, s. 179; M. Jabłoński, *Polskie referendum akcesyjne*, Wrocław 2007, s. 206; W. Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna*, [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, red. M. Kruk, Warszawa 1997, s. 101; J. Barcz, *Akt integracyjny...*, s. 6.

⁶⁵ A. Szmyt, *Opinia nr 8 w sprawie ratyfikacji Traktatu lizbońskiego...*, s. 156.

⁶⁶ M. E. Stefaniuk, *Preambuła aktu normatywnego w orzecznictwie Sądu Najwyższego w latach 1989–2005*, „Przegląd Sądowy” 2008, nr 4, s. 97 i nast. W analizowanych przez autorkę orzeczeniach SN wyrażnie opowiedział się za nienormatywnym charakterem preambuły, autorka przytacza ponadto również orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, które popierają tezę o niewiążącym charakterze preambuły.

⁶⁷ § 11 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki legislacyjnej, Dz.U. Nr 100, poz. 908.

⁶⁸ Dz.Urz. UE z 17 grudnia 2007, C 306, s. 159 i nast.

na do Aktu Końcowego⁶⁹ i nie stanowi części unijnego prawa pierwotnego. Natomiast zgodnie z wyżej wspomnianym Protokołem, który w przeciwieństwie do deklaracji, należy do unijnego prawa pierwotnego⁷⁰, zmiana w zakresie kompromisu z Joaniny może zostać dokonana jednogłośnie⁷¹. W świetle poprawki zgłoszonej przez Pis, zgodę na zmianę lub uchycenie tej decyzji przedstawiciel RP musiałby otrzymać od Sejmu, Senatu, Prezydenta RP i Rady Ministrów. Jeżeli zgoda nie zostanie wydana przez wszystkie te organy, wówczas przedstawiciel Polski w organach unijnych będzie zobowiązany do zajęcia stanowiska negatywnego.

W sprawozdaniu Komisje rekomendowały odrzucenie poprawek⁷². Przedstawiciele rządu, broniąc tekstu projektu ustawy w wersji rządowej, stwierdzili, że zasadniczo w polskiej technice legislacyjnej preambuła jest stosowana niezmiernie rzadko i ma charakter deklaracyjny. Ponadto słusznie wskazano, że postanowienia odnoszące się do upoważnienia przedstawiciela RP do zajmowania stanowiska w Radzie Europejskiej lub w Radzie UE w wyżej wymienionej sprawie, mają charakter proceduralny i nie są związane bezpośrednio z wyrażeniem zgody na ratyfikację⁷³. Z punktu widzenia techniki legislacyjnej powinny się więc raczej znaleźć w ustawie z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej⁷⁴. Należy tutaj przypomnieć prezentowane już poglądy o szczególnym charakterze ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację. Szczególny jej charakter polega m.in. na jej treści ograniczonej do standardowej klauzuli upoważniającej⁷⁵. Przy okazji procedury ratyfikacji Traktatu z Lizbony wskazywano m.in. na fakt, że wprowadzenie do omawianej ustawy wspomnianych zapisów spowodowałoby, iż mogłyby one zostać zmienione jedynie po uzyskaniu kwalifikowanej większości przewidzianej w art. 90 ust. 2 Konstytucji, a która nie jest stosowana w odniesieniu do innych ustaw. Jeśliby więc przyjęto ustawę w wersji zaproponowanej przez PiS, wówczas zostałyby stworzony typ aktu normatywnego nieprzewidziany w Konstytucji⁷⁶. Abstrahując od kwestii konstytucyjności umieszczenia w ustawie wyraża-

⁶⁹ *Ibidem*, s. 250 i nast.

⁷⁰ Protokół ma zostać dołączony do Traktatu o Unii Europejskiej i do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 51 (nowa numeracja tekstu skonsolidowanego po zmianach wprowadzonych przez Traktat z Lizbony) Traktatu o Unii Europejskiej [dalej TUE] protokoły i załączniki dołączone do Traktatów stanowią ich integralną część, zob. także: J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie...*, s. 66.

⁷¹ J. P. Terhechte, *Der Vertrag von Lissabon: Grundlegende Verfassungsurkunde der europäischen Rechtsgemeinschaft oder technischer Änderungsvertrag?*, „Europarecht” 2008, nr 2, s. 168.

⁷² Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, VI Kadencja, druk 357.

⁷³ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, VI Kadencja, Sprawozdanie stenograficzne z 10. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 18 marca 2008 r. (trzeci dzień obrad), s. 155, 158.

⁷⁴ Dz.U. z 2004 Nr 52 z późn. zm.

⁷⁵ Zob. pkt 3 artykułu i wskazaną tam literaturę, także P. Sarnecki, *Opinia nr 3 w sprawie ratyfikacji Traktatu lizbońskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2, s. 142; B. Banaszak, *Opinia nr 4 w sprawie ratyfikacji Traktatu lizbońskiego...*, s. 134.

⁷⁶ P. Winczorek, *Preambuła, czyli konstytucyjne nadużycie*, „Rzeczpospolita”, 19.03.2008, s. A-16; podobnie K. Skotnicki, *Opinia nr 7 w sprawie ratyfikacji Traktatu lizbońskiego...*, s. 151; A. Szmyt, *Opinia nr 8 w sprawie ratyfikacji Traktatu lizbońskiego...*, s. 155.

jącej zgodę na ratyfikacji innych regulacji niż standardowa klauzula ratyfikacyjna, podnoszono, iż uzależnienie stanowiska przedstawiciela RP od zgody czterech naczelnych organów władzy państwowej jest niezgodne z konstytucyjnymi zasadami odnoszącymi się do podziału władzy i prowadzenia polityki zagranicznej⁷⁷.

Spór wokół kształtu ustawy ratyfikacyjnej pomiędzy koalicją rządzącą a Klubem Parlamentarnym Prawa i Sprawiedliwości był o tyle doniosły, że Konstytucja przewiduje konieczność uzyskania szerokiego konsensusu politycznego w Sejmie i Senacie dla uchwalenia ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy wymienionej w art. 90 ust. 1 Konstytucji. W świetle art. 90 ust. 2 Konstytucji, niezbędne jest bowiem uzyskanie w Sejmie większości 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów i w Senacie większości 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. W doktrynie wskazuje się, iż uzyskanie takiej większości podnosi poziom legitymizacji demokratycznej tej decyzji⁷⁸. Należy zwrócić uwagę, że wymogi dla przyjęcia ustawy dotyczącej umowy przenoszącej kompetencje organów władzy państwowej na organizację międzynarodową lub organ międzynarodowy, w niektórych sprawach są ostrzejsze w odniesieniu do Senatu, niż warunki zmiany Konstytucji zawarte w art. 235 ust. 4. Przepis ten bowiem przewiduje, że ustawę o zmianie Konstytucji Sejm uchwała większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, oraz Senat bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż „W kategoriach ilościowych trzeba więc uznać omawiane tu wymogi za co najmniej równe – z punktu widzenia reprezentatywności i legitymizacji – wymogom stawianym przy zmianie Konstytucji”⁷⁹. Pomimo tego, doktryna zgodnie akceptuje pogląd, że w trybie art. 90 nie może dojść do zmiany Konstytucji⁸⁰.

Konflikt wokół treści ustawy został zakończony zawarciem politycznego kompromisu pomiędzy Prezydentem RP i Prezesem Rady Ministrów. Jego elementem było ze strony Klubu Parlamentarnego PiS wycofanie poprawki do ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację Traktatu i poparcie projektu rządowego, a ze strony partii rządzących uchwalenie uchwały odzwierciedlającej treść zgłoszonej jako poprawka preambuły do ustawy oraz opracowanie nowej ustawy dotyczącej kompetencji organów władzy państwowych w relacjach z Unią Europejską, która uwzględniałaby postulaty opozycji⁸¹.

⁷⁷ *Ibidem*, szczególnie pkt 3, s. 157; podobnie także P. Sarnecki, *Opinia nr 3 w sprawie ratyfikacji Traktatu libońskiego...*, s. 143; B. Banaszak, *Opinia nr 4 w sprawie ratyfikacji Traktatu libońskiego...*, s. 134.

⁷⁸ M. Wyrzykowski, *Klauzula europejska – zagrożenie suwerenności?...*, s. 89, 95; R. Mojak, *Konstytucyjne podstawy integracji Polski...*, s. 180; Wyrok z 11 maja 2005, K 18/04, III teza 3.3, 4.3.

⁷⁹ *Ibidem*, III teza 4.6; zob. także porównanie ustawy o zmianie konstytucji i ustawy w rozumieniu art. 90 ust. 2 Konstytucji przez: K. Skotnicki, *Opinia nr 7 w sprawie ratyfikacji Traktatu libońskiego...*, s. 150.

⁸⁰ Np. P. Sarnecki, *Opinia nr 3 w sprawie ratyfikacji Traktatu libońskiego...*, s. 144.

⁸¹ B. Waszkielewicz, *Przełom w sprawie traktatu „Rzeczpospolita”*, 31.03.2008, s. A-1; P. Lisicki, *Kompromis ze wskazaniem na PO „Rzeczpospolita”*, 31.03.2008, s. A-2; M. Subotić, A. Majchrzak, K. Manyś, *Prezydent nie pogodził PiS „Rzeczpospolita”*, 01.04.2008, s. A-3.

1 kwietnia 2008 r. Sejm najpierw podjął uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację przez Prezydenta RP Traktatu z Lizbony⁸², następnie została wycofana poprawka wniesiona przez Klub Parlamentarny Prawa i Sprawiedliwości, a potem przystąpiono do głosowania nad przyjęciem rządowego projektu ustawy. Ustawa została przyjęta 386 głosami za, przeciwko głosowało 56 posłów, a od głosu wstrzymało się 12 posłów⁸³.

Po uchwaleniu ustawy w izbie niższej zostaje ona przekazana do Senatu. Trybunał Konstytucyjny podkreślił,

że obydwie izby parlamentu są przy uchwalaniu tego typu ustawy równoprawne, bowiem bez zgody którejkolwiek z izb nie ma możliwości uchwalenia ustawy. Oznacza to więc, że nie mają w takim przypadku zastosowania przepisy art. 121 Konstytucji określające kompetencje Senatu w procesie uchwalania ustaw i trybu rozpatrywania przez Sejm uchwał Senatu dotyczących ustaw uchwalonych przez Sejm [art. 121 ust. 3 Konstytucji przewiduje, że uchwała Senatu odrzucająca ustawę może zostać odrzucona przez Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów – uwaga moja M.B.]⁸⁴.

Biorąc pod uwagę poglądy Trybunału Konstytucyjnego, przedstawiciele doktryny są zasadniczo zgodni, że brakuje terminu zajęcia stanowiska przez Senat oraz nie ma możliwości wnoszenia przez Senat poprawek do ustawy wyrażającej zgodę na umowę międzynarodową⁸⁵. Podobnie jak izba niższa, Senat podjął niezwłocznie prace nad ustawą kompetencyjną. 1 kwietnia 2008 r. ustawę przekazano marszałkowi Senatu, następnego dnia odbyło się posiedzenie Senatu, na którym uchwalono ustawę wyrażającą zgodę na ratyfikację przez Prezydenta RP Traktatu z Lizbony⁸⁶.

Zgodnie z art. 122 ust. 1 Konstytucji, marszałek przedstawia uchwaloną ustawę do podpisu Prezydentowi RP, który w ciągu 21 dni od jej przedstawienia, powinien ją podpisać oraz zarządzić jej ogłoszenie w „Dzienniku Ustaw”. Na tym etapie postępowania prezydent dysponuje dwiema możliwościami wstrzymania wejścia w życie ustawy. Zgodnie z art. 122 ust. 3 Konstytucji przed podpisaniem ustawy może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zbadania zgodności ustawy z Konstytucją. Ponadto może skorzystać z prawa weta⁸⁷.

⁸² Uchwała w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na ratyfikację przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisanego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 roku, M.P. Nr 31, poz. 270.

⁸³ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, VI Kadencja, posiedzenie 12, głosowanie nr 4 nad przyjęciem w całości projektu ustawy o ratyfikacji Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., zawartego w druku nr 280, głosowało – 452, za – 384, przeciw – 56, wstrzymało się – 12, nie głosowało – 8.

⁸⁴ Wyrok z 27 maja 2003, K 11/03, III teza 11.3; K. Skotnicki, *Opinia nr 7 w sprawie ratyfikacji Traktatu lizbońskiego...*, s. 150.

⁸⁵ L. Garlicki, *Kilka uwag...*, s. 59; K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji...*, s. 230.

⁸⁶ Za jej uchwaleniem opowiedziało się 74 senatorów, 17 było przeciw, a 6 wstrzymało się od głosu, <http://www.senat.gov.pl/k7/dok/sten/008/g/g0402001.htm>.

⁸⁷ K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji...*, s. 230; M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego...*, s. 121; K. Wyrzykowski wymienia jedynie prawo do wniesienia wniosku w spra-

Należy przy tym podkreślić, że kontrola konstytucyjności ustawy obejmuje także umowę międzynarodową, na ratyfikację której ustawa wyraża zgodę. Prezydent Lech Kaczyński nie skorzystał z tych możliwości i podpisał ustawę 9 kwietnia 2008 r. Ustawa została opublikowana i weszła w życie 30 kwietnia 2008 r.⁸⁸

Ratyfikacja Traktatu przez Prezydenta RP

Następnym etapem procedury ratyfikacyjnej umowy międzynarodowej, o których stanowi art. 90 ust. 1 Konstytucji, jest zgodnie z art. 15 ust. 2 u.u.m. jej przedłożenie przez ministra właściwego do spraw zagranicznych Prezydentowi RP do ratyfikacji wraz z uzasadnieniem oraz projektem dokumentu ratyfikacyjnego.

Zdania doktryny w sprawie charakteru aktu ratyfikacji są podzielone. Kontrolerskie te wynikają niewątpliwie ze specyficznego ukształtowania kompetencji organów władzy wykonawczej w stosunkach zagranicznych na podstawie Konstytucji RP. Art. 146 ust. 1 Konstytucji stwierdza, że to Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej, a w art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji zostało powierzone Radzie Ministrów ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi. Z drugiej jednak strony nie sposób pominąć art. 126 Konstytucji, w którym Prezydent RP został określony jako najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej, który czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium⁸⁹. Większość autorów przyjmuje właśnie ze względu na treść art. 126 ust. 1 i 2, że prezydent może samodzielnie podjąć decyzję, czy daną umowę międzynarodową ratyfikować⁹⁰. Tak więc podpisanie dokumentu ratyfikacyjnego jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem prezydenta. M. Grzybowski wskazując na art. 126 ust. 2 Konstytucji, stwierdza, iż zadanie „stania na straży suwerenności” jest realizowane głównie poprzez korzystanie z kompetencji do ratyfikowania i wypowiedzania umów między-

wie zgodności ustawy z Konstytucją, nie wspomina natomiast o prawie weta, M. Wyrzykowski, *Klauzula europejska – zagrożenie suwerenności?...*, s. 91.

⁸⁸ Dz.U. Nr 62, poz. 388.

⁸⁹ Ostatnio obszernie na temat kompetencji organów władzy wykonawczej w zakresie prowadzenia polityki zagranicznej i unijnej wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 maja 2009 r., stwierdzając m.in. w tezie V.4.2. „[...] w wysłowniu art. 146 ust. 1 Konstytucji zawarte jest domniemanie wyłącznej właściwości Rady Ministrów w sferze materialnie pojmowanego prowadzenia polityki zagranicznej. Niekoniecznie oznacza to zupełną wyłączność Rady Ministrów w dziedzinie reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w kontaktach z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi. Uwzględnić bowiem należy art. 133 ust. 1, określający Prezydenta Rzeczypospolitej jako «reprezentanta państwa w stosunkach zewnętrznych». Zgodnie z art. 146 ust. 2 Konstytucji, do Rady Ministrów należą zatem wszystkie sprawy reprezentacji państwa, z wyjątkiem tych, które w wyraźny sposób zostały – w art. 133 ust. 3 – zastrzeżone na rzecz Prezydenta Rzeczypospolitej, i których realizacja wymaga współdziałania z Prezesem Rady Ministrów oraz Ministrem Spraw Zagranicznych”.

⁹⁰ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2006, s. 273; M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego...*, s. 98; K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji...*, s. 235; odmiennie M. Wyrzykowski, *Klauzula europejska – zagrożenie suwerenności?...*, s. 92.

narodowych⁹¹. Zwraca się jednak przy tym uwagę, iż w warstwie politycznej trudno byłoby głowie państwa ignorować stanowisko parlamentu przyjęte większością kwalifikowaną, co wymaga szerokiego konsensusu ugrupowań parlamentarnych, czy też zignorować zgodę wyrażoną w referendum⁹².

Powyższe rozważania nabierają szczególnego znaczenia w odniesieniu do procedury ratyfikacji Traktatu z Lizbony. Mimo spełnienia przesłanek konstytucyjnych i ustawowych dla ratyfikacji umowy, Prezydent RP zwlekał ponad półtora roku z podpisaniem dokumentu ratyfikacyjnego. Oficjalnie prezentowane było stanowisko, że zwłoka w dopełnieniu procedury ratyfikacyjnej spowodowana była sytuacją w Irlandii. Prezydent bowiem nie chciał wywierać dodatkowego nacisku na naród irlandzki, który w październiku 2009 r. po raz drugi miał wypowiedzieć się na temat traktatu w referendum⁹³. Stanowisko prezydenta może podlegać krytyce z co najmniej dwóch powodów. Każde państwo członkowskie podejmuje suwerennie decyzję o ratyfikacji umowy międzynarodowej i nie musi przy tym kierować się sytuacją polityczną i społeczną w innym państwie. Ponadto należy wskazać, że prezydent wykonując swoje kompetencje wymienione w art. 133 ust. 1 Konstytucji, winien kierować się przede wszystkim wartościami wymienionymi w art. 126 ust. 2 Konstytucji. Jeśli stoi on na stanowisku, że ratyfikacja Traktatu z Lizbony w jakikolwiek sposób naruszyłaby wartości wymienione w tym przepisie, powinien skierować Traktat z Lizbony, zgodnie z art. 133 ust. 2 Konstytucji, do Trybunału Konstytucyjnego w celu zbadania jego zgodności z Konstytucją. Jeżeli natomiast prezydent takich wątpliwości nie ma, to zwłoka w podpisaniu Traktatu wydaje się nieusprawiedliwiona. Należy przy tym zauważyć, że Traktat stał się przedmiotem orzeczeń sądów konstytucyjnych w innych państwach członkowskich, które nie stwierdziły niezgodności umowy z konstytucjami państw członkowskich⁹⁴.

Akt ratyfikacji podlega kontrasygnacie Prezesa Rady Ministrów, gdyż nie został on wymieniony w art. 144 ust. 3 Konstytucji RP wśród aktów urzędowych Prezydenta RP niepodlegających podpisowi Prezesa Rady Ministrów⁹⁵. K. Wojtyczek omawiając ten etap procedury ratyfikacyjnej podkreśla uprawnienia Rady Ministrów, która pomimo uzyskania zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, nie jest zobowiązana do jej przedłożenia Prezydentowi RP, a Prezes Rady Ministrów może odmówić kontrasygnaty dokumentu ratyfikacyjnego⁹⁶. Pozwala to Radzie Ministrów na odpowiednią reakcję w odpowiedzi na zmianę sytuacji na arenie międzynarodowej. Należy zauważyć, że brak terminu podpisania przez prezydenta

⁹¹ M. Grzybowski, *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w dobie integracji europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 8, s. 8.

⁹² L. Garlicki, *Kilka uwag...*, s. 61.

⁹³ Zob. m.in.: <http://www.prezydent.pl/x.node?id=19043117>; J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach...*, s. 235 i nast.

⁹⁴ Zob. przypis nr 12 i 13.

⁹⁵ Zob. także: A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004.

⁹⁶ K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji...*, s. 237.

dokumentu ratyfikacyjnego⁹⁷. Umowy ratyfikowane za zgodą wyrażoną w ustawie są ogłaszane w trybie wymaganym dla ustaw, a więc prezydent po podpisaniu aktu ratyfikacji ma obowiązek zarządzić ogłoszenie umowy w „Dzienniku Ustaw”⁹⁸.

Zgodnie ze wspomnianym wyżej stanowiskiem Prezydenta RP, podpisanie aktu ratyfikacyjnego miało miejsce po pozytywnie zakończonym referendum w Irlandii, które odbyło się 2 października 2009 r. 10 października 2009 r. Prezydent RP, w obecności przewodniczącego Rady F. Reinfeldta, przewodniczącego Komisji Europejskiej J. M. Barroso oraz przewodniczącego Parlamentu Europejskiego J. Buzka, podpisał akt ratyfikacji Traktatu z Lizbony – jako przedostatni przywódca państwa członkowskiego. Jako ostatni akt ratyfikacji podpisał prezydent Czech Vaclav Klaus⁹⁹. 13 listopada 2009 r. Czechy złożyły akt ratyfikacji depozytariuszowi – rządowi Republiki Włoskiej. Zgodnie z art. 6 ust. 2 Traktatu z Lizbony, traktat wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po złożeniu dokumentu ratyfikacyjnego przez państwo-sygnatariusza, które jako ostatnie dopełniło tej formalności, a więc 1 grudnia 2009 r.

Uchwała w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na ratyfikację przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Traktatu z Lizbony

Jak już wspomniano, przyjęcie uchwały przez Sejm było jednym z elementów kompromisu zawartego pomiędzy Prezydentem RP a Prezesem Rady Ministrów, który miał doprowadzić do szybkiego zakończenia parlamentarnego etapu procedury ratyfikacyjnej. Projekt uchwały został wniesiony 27 marca 2008 r. przez Klub Parlamentarny Platformy Obywatelskiej oraz Klub Poselski Polskiego Stronnictwa Ludowego¹⁰⁰, jednakże tekst uchwały powtarza zasadniczo preambułę do ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację Traktatu z Lizbony, która została zawarta w sprawie zgłoszonej przez Klub Parlamentarny Prawa i Sprawiedliwości.

Ze względu na ograniczony wpływ parlamentu na treść umowy międzynarodowej, Sejm i Senat od początku lat 90. kilkakrotnie przyjmował uchwały przy okazji wyrażania zgody na ratyfikację określonych umów międzynarodowych. Uchwała taka została przyjęta m.in. przy okazji wyrażania zgody na ratyfikację przez Rzeczpospolitą Konwencji o prawach dziecka w 1990 r., czy też w ramach procedury ratyfikacji Traktatu o dobrym sąsiedztwie między Polską a Republiką

⁹⁷ M. Jabłoński, *Polskie referendum akcesyjne*, Warszawa 2007, s. 293; B. Pawłowski, W. Odrowąż-Sypniewski, *O prawnych możliwościach odstąpienia przez Polskę od Protokołu w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2008, nr 1, s. 83.

⁹⁸ K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji...*, s. 237.

⁹⁹ http://www.se2009.eu/en/meetings_news/2009/10/10/a_step_closer_to_the_lisbon_treaty [dostęp 30.11.2009].

¹⁰⁰ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, VI Kadencja, druk 345, 345-A.

Federalną Niemiec, podpisanego 17 czerwca 1991 r. w Bonn¹⁰¹. Funkcja i skutki uchwały tego rodzaju nie zostały jednoznacznie określone przez doktrynę. Przede wszystkim należy podkreślić, iż uchwała tego rodzaju nie ma charakteru prawnie wiążącego, jest jedynie aktem o charakterze politycznym¹⁰². Z drugiej jednak strony W. Sokolewicz określa uchwałę podejmowaną przez Sejm przy okazji uchwalania ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, jako uzupełniającą tę ustawę i zawierającą zastrzeżenia, kwalifikowane jako zastrzeżenia strony polskiej¹⁰³. Nie wyjaśnia on natomiast, w jaki sposób pozostałe strony umowy miałyby zostać powiadomione o zastrzeżeniach zamieszczonych w niewiążącym akcie prawa krajowego. M. Masternak-Kubiak wskazywała, że ewentualne zastrzeżenia powinny być raczej umieszczone w ustawie wyrażającej zgodę na ratyfikację, a następnie przekazane pozostałym stronom umowy w formie pisemnej w akcie ratyfikacyjnym¹⁰⁴. R. Mojak stwierdził nawet, że w praktyce zostało przyjęte następujące rozwiązanie: prezydent ratyfikując umowę międzynarodową na podstawie upoważnienia ustawowego, uwzględnia w akcie ratyfikacyjnym zastrzeżenia wyrażone w formie uchwały¹⁰⁵. Należy jednak przypomnieć, że w sensie materialnym twórcą dokumentu ratyfikacyjnego pozostaje rząd, który decyduje o jego treści i kształcie. Uprzedzając analizę postulatów zawartych w omawianej uchwale, należy podkreślić, że została ona podjęta ze względu na sytuację wewnętrzną, jest aktem o charakterze wewnętrznym i nie może wywoływać żadnych skutków w stosunkach z innymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej.

Uchwała rozpoczyna się stwierdzeniem, że polska racja stanu wymaga umocnienia i usprawnienia Unii Europejskiej, gdyż tylko silna i sprawna Unia może zapewnić realizację celów państw członkowskich. Jednakże stwierdzenia zawarte w jej dalszej części wskazują, iż dotyczy ona raczej umocnienia bardzo tradycyjnie pojmowanego państwa narodowego w ramach Unii Europejskiej i koncentruje się wokół trzech głównych zagadnień: charakteru Unii Europejskiej, relacji Konstytucji RP do prawa unijnego oraz kwestii aksjologii w Unii Europejskiej. W uchwale nie została natomiast poruszona kwestia praktycznej realizacji postulatów Sejmu.

Unia Europejska została zdefiniowana jako wspólnota wolnych, równoprawnych narodów połączonych wolą partnerskiej współpracy w ramach Unii Europejskiej¹⁰⁶. Podkreślono suwerenność i dążenie do umacniania niepodległości Polski, której decyzja o przystąpieniu, kształcie członkostwa i wystąpieniu z tej organizacji międzynarodowej wynika z woli narodu. Należy tutaj przypomnieć,

¹⁰¹ R. Mojak, *Konstytucyjne podstawy integracji Polski...*, s. 179; M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego...*, s. 117.

¹⁰² B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, nb. 493, 494.

¹⁰³ W. Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna*, [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, red. M. Kruk, Warszawa 1997, s. 101.

¹⁰⁴ M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego...*, s. 118. Na taką możliwość wskazuje również W. Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna...*, s. 101.

¹⁰⁵ R. Mojak, *Konstytucyjne podstawy integracji Polski...*, s. 180.

¹⁰⁶ Podobnego sformułowania użył FTK w swoim wyroku z 30 czerwca 2009.

że powyższe stwierdzenia zgodne są z poglądami Trybunału Konstytucyjnego na charakter współpracy w ramach Unii Europejskiej, który stwierdził:

Państwa członkowskie pozostają suwerennymi podmiotami – stronami traktatów założycielskich Wspólnot i Unii Europejskiej. One też samodzielnie i zgodnie ze swymi konstytucjami ratyfikują zawierane Traktaty i dysponują prawem ich wypowiedzenia w trybie i na warunkach regulowanych w Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 23 maja 1969 r.¹⁰⁷

Lektura sprawozdań stenograficznych z posiedzeń Sejmu i Komisji sejmowych wskazuje, że problemy ochrony suwerenności oraz charakteru prawnego Unii Europejskiej, a zwłaszcza jej ewentualnego przekształcenia w państwo federalne, były jednymi z głównych elementów wypowiedzi posłów PiS. Stąd też w uchwale UE została zdefiniowana jako organizacja międzynarodowa, z której można wystąpić. Stwierdzenie to miało podkreślić odejście od koncepcji państwowości Unii. Ponadto w uchwale wskazano, że państwa członkowskie, podpisując Traktat z Lizbony, zrezygnowały z koncepcji „Konstytucji dla Europy”.

Powyższe stwierdzenia odzwierciedlają zasadniczo postanowienia zawarte w Traktacie z Lizbony, bowiem art. 1 ust. 1 TUE¹⁰⁸ stanowi, że to państwa członkowskie tworzą Unię Europejską, przyznając jej kompetencje do realizacji celów wspólnych dla tychże państw. Kwestia powierzenia kompetencji Unii Europejskiej przez państwa członkowskie – a więc wskazanie na pochodny charakter kompetencji Unii w stosunku do państw członkowskich, które posiadają tzw. kompetencje kompetencji – została również zawarta w art. 4 i 5 TUE. Art. 4 ust. 1 TUE wprowadza zastrzeżenie, którego brak było do tej pory w traktatach, że kompetencje nieprzyznane Unii należą do państw członkowskich. W sprawie charakteru prawnego Unii Europejskiej, która zgodnie z art. 1 ust. 3 TUE zastępuje Wspólnotę Europejską, Traktat o Unii Europejskiej stanowi w art. 47, iż posiada ona osobowość prawną, a więc jest organizacją międzynarodową. J. Barcz zwraca uwagę, że określenie formy prawnej, kompetencji i struktury Unii powinno zakończyć spekulację, czy proces integracji europejskiej zmierza do powołania państwa europejskiego¹⁰⁹.

Wspomniane wyżej stwierdzenie zawarte w uchwale odnoszące się do kwestii członkostwa w Unii Europejskiej również w pełni koresponduje z zapisami Traktatu, który rozwinął dotychczasowe regulacje unijnego prawa pierwotnego

¹⁰⁷ Wyrok z 11 maja 2005, K 18/04, III teza 8.5. Jak zauważa A. Wyrozumska, nie wszystkie państwa członkowskie UE są stronami Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów. Co prawda przyjmuje się, że umowa ta odzwierciedla zasady ogólne prawa międzynarodowego, jednakże państwa są na ogół zgodne, że postanowienia Konwencji dotyczące trybu wypowiedzenia umowy międzynarodowej nie mają charakteru zwyczajowego, A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego dotyczących Traktatu o przystąpieniu do UE oraz ENA*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 4, s. 256.

¹⁰⁸ Nowa numeracja tekstu Traktatu o Unii Europejskiej [dalej TUE], skonsolidowanego po zmianach wprowadzonych przez Traktat z Lizbony, Dz.Urz. UE C 115 z 9 maja 2008.

¹⁰⁹ J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie...*, s. 46; R. Kwiecień mówi nawet o wzmocnieniu państw członkowskich w porównaniu z regulacjami obecnie obowiązującymi, R. Kwiecień, *Traktat reformujący Unię Europejską...*, s. 13.

zawarte w art. 49 TUE. Traktat z Lizbony precyzuje bowiem nie tylko ogólnie zarysowane w TUE kryteria przystąpienia do UE¹¹⁰, ale zawiera również procedurę wystąpienia z tej organizacji. Zgodnie z art. 50 ust. 1 TUE, każde państwo członkowskie może, wedle swoich wymogów konstytucyjnych, podjąć decyzję o wystąpieniu z Unii. W przypadku Polski miałyby więc zastosowanie procedura przewidziana w art. 90 Konstytucji RP. W tym zakresie stwierdzenie, że decyzje o członkostwie w Unii Europejskiej mają źródło w suwerennej woli Narodu, jest pewnego rodzaju *superfluum*. Również stwierdzenie, że państwa członkowskie, podpisując Traktat lizboński, zrezygnowały z procesu konstytucjonalizacji Unii Europejskiej, ma jedynie charakter deklaracyjny, gdyż dekonstytucjonalizacja leżała u samych podstaw negocjacji nad tekstem traktatu rewizyjnego i stanowiła część strategii politycznej, mającej na celu ułatwienie wejścia w życie tego aktu prawnego. Mandat dla Konferencji Międzyrządowej przewidywał wyraźnie, że państwa członkowskie rezygnują z koncepcji konstytucji¹¹¹, co znalazło wyraz nie tylko w nazwie negocjowanego traktatu, ale także rozwiązaniach szczegółowych¹¹². Nie zmienia to jednak faktu, że faktycznie w Traktacie z Lizbony znalazła się większość rozwiązań przewidzianych przez Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy. Wydaje się, że rzeczywisty zakres wpływu UE na sytuację prawną i społeczną w państwach członkowskich nie jest determinowany faktem konstytucjonalizacji bądź dekonstytucjonalizacji UE, ale zakresem kompetencji powierzonych tej organizacji i zasadami podejmowania decyzji (tzw. metoda wspólnotowa bądź międzyrządowa) przez jej instytucje.

Obawy posłów o utratę suwerenności znalazły swój wyraz również w stwierdzeniu, że Traktat z Lizbony nie daje podstaw do wykładni, która dopuszczałaby, aby w ramach instytucji Unii Europejskiej były podejmowane jakiegokolwiek działania uszczuplające suwerenność państw członkowskich, godzące w ich narodową tożsamość lub szkodzące ich słusznym interesom narodowym. Dla osób zajmujących się mechanizmami integracji europejskiej powyższe zdanie jest trudno zrozumiałe. W doktrynie został bowiem utrwalony pogląd, że współpraca w ramach Unii Europejskiej prowadzi do zmiany pojmowania suwerenności. W ramach tego procesu, posługując się mało precyzyjnym słownictwem uchwały, dochodzi w sposób nieunikniony do „uszczuplenia suwerenności”, gdyż część kompetencji uprzednio wykonywanych przez organy władzy państwowej, jest wykonywana przez instytucje wspólnotowe bądź unijne. Paralelnie do procesu przenoszenia kompetencji na poziom organizacji, państwo uzyskuje nowe możliwości realizowania swoich interesów właśnie poprzez uczestnictwo w instytucjach tejże organizacji. Z tego

¹¹⁰ Art. 49 TUE przewiduje m.in., że państwo kandydujące ma spełnić warunki uzgodnione *ad casum* przez Radę Europejską.

¹¹¹ Tekst mandatu Konferencji Międzyrządowej dostępny na stronie <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/07/st11/st11218.pl07.pdf>.

¹¹² M.in. rezygnacja z nazwy ministra spraw zagranicznych Unii, określeń: „ustawa europejska”, „ramowa ustawa europejska”, symboli Unii czy wprowadzenia do unijnego prawa traktatowego zasady pierwszeństwa prawa unijnego przed prawem krajowym.

punktu widzenia owo „uszczuplenie” jest niezbędnym warunkiem uczestnictwa w integracji europejskiej¹¹³. Należy nadmienić, że instytucje Unii Europejskiej – Komisja Europejska i Parlament Europejski – mają, zgodnie z zapisami traktatowymi za zadanie działać w interesie ponadnarodowym lub poprzez uzgadnianie interesów poszczególnych państw członkowskich w ramach instytucji międzyrządowych – Rady Unii Europejskiej i Rady Europejskiej. W tym kontekście ochrona i realizacja „słusznych interesów narodowych” zależy od umiejętności i skuteczności służb dyplomatycznych danego państwa, w szczególności od umiejętności budowania międzypaństwowych koalicji. Nie można natomiast wykluczyć, że w ramach metody wspólnotowej dojdzie do naruszenia interesów narodowych, któregoś z państw członkowskich. Należy przy tym wskazać, że działanie Unii powinno być również oparte o zasadę solidarności, która została wzmocniona w Traktacie z Lizbony¹¹⁴.

Można zastanowić się, na ile troska Sejmu, by nie doszło do „uszczuplenia suwerenności” jest uzasadniona w kontekście unijnych zasad kompetencji powierzonych i legalizmu, zgodnie z którymi instytucje Unii Europejskiej mogą podejmować działania wyłącznie w oparciu o podstawę prawną zawartą w traktatowym prawie pierwotnym, a legalność działań organizacji wykraczających poza podstawy traktatowe może zostać podważona w drodze skargi na nieważność¹¹⁵. Należy zauważyć, że sama zasada kompetencji powierzonych została w Traktacie z Lizbony wzmocniona¹¹⁶. Zakres kompetencji Unii, podobnie jak mechanizm podejmowania decyzji przez instytucje Unii Europejskiej, jest właśnie przedmiotem negocjacji pomiędzy państwami członkowskimi w ramach konferencji międzyrządowej zajmującej się przygotowaniem tekstu traktatu rewizyjnego. Wyżej zamieszczone stwierdzenie jest więc sygnałem, iż posłowie nie bardzo dowierają zapisom wynegocjowanym przez przedstawicieli rządu. Może należy się na tym etapie raczej zastanowić się nad stworzeniem skutecznego mechanizmu monitorowania działań instytucji UE pod kątem przestrzegania wyżej wymienionych zasad, a także nad możliwościami ewentualnego podważenia tych działań przy wykorzystaniu środków prawnych przewidzianych w unijnym prawie pierwotnym. Pomocna w tym zakresie może być właśnie procedura kontrolowania przestrzegania zasady subsydiarności przez parlamenty krajowe¹¹⁷.

¹¹³ J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach...*, s. 60; J. Barcz, *Pojęcie suwerenności w świetle współzależności pomiędzy sferą ponadnarodową i państwową*, [w:] *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, red. J. Kranz, Warszawa 2006, s. 68; M. Balczyk, *Wykonywanie praw zwierzchnich przez inne państwo członkowskie Unii Europejskiej na terenie Polski i Niemiec – zagadnienia konstytucyjnoprawne*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 3, s. 218 i nast.; A. Grzełak, *Trzeci filar Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 76.

¹¹⁴ Art. 4 ust. 3 TUE, art. 67 ust. 2, 80, 122 ust. 1, 194 ust. 1, art. 222 TFUE.

¹¹⁵ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe...*, nb 1129, 1835.

¹¹⁶ J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach...*, s. 124.

¹¹⁷ Idem, *Zmiana roli Sejmu i Senatu po przyjęciu Traktatu lizbońskiego*, [w:] *Co warto, co należy zmienić. Poprawa jakości demokracji w Polsce*, red. L. Kolarska-Bobińska, Warszawa 2008, s. 33. H. J. Papier wskazuje na słabość obecnie przyjętego modelu kontroli przestrzegania zasady subsydiarności, krytykuje także rozwiązania przyjęte w tym zakresie przez Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, H. J. Papier, *Zasada pomocniczości czy europejski centralizm*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 1, s. 18.

Kolejnym zagadnieniem poruszonym w uchwale była relacja Konstytucji RP do prawa unijnego. Sejm w swej uchwale stwierdził, że przepisy Konstytucji, z racji jej nadrzędnej mocy prawnej, mają pierwszeństwo obowiązywania i stosowania przed umowami międzynarodowymi, w tym przed traktatami stanowiącymi podstawę funkcjonowania UE/WE, a także każdym aktem powstałym na podstawie tych traktatów lub obowiązującym na ich mocy. W tym zakresie uchwała potwierdza stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który obszernie wypowiedział się na temat miejsca prawa Unii Europejskiej w polskim porządku prawnym w wyroku dotyczącym Traktatu Akcesyjnego. Tytułem przypomnienia należy stwierdzić, iż wywoły Trybunału, przyjęte również przez większość doktryny¹¹⁸, opierały się na wykładni art. 8 ust. 1 Konstytucji.

Traktat z Lizbony nie zmienia zasadniczo statusu zasady pierwszeństwa, gdyż nie została ona wprowadzona do unijnego prawa traktatowego. Do Aktu Końcowego Konferencji przedstawicieli państw członkowskich dołączono Deklarację nr 17 odnoszącą się do zasady pierwszeństwa¹¹⁹, w której konferencja przypomina, iż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ETS, prawo unijne ma pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich. Należy jednak nadmienić, że deklaracja nie ma rangi unijnego prawa pierwotnego, a więc zasada pierwszeństwa nadal ma charakter zasady ogólnej prawa, wywiedzionej z orzecznictwa ETS. Ta pozatraktatowa zasada nie jest zresztą w pełni akceptowana przez sądy konstytucyjne państw członkowskich. Polski Trybunał w swoim wyroku odnoszącym się do Traktatu Akcesyjnego wyraźnie stanął na stanowisku pierwszeństwa Konstytucji przed prawem UE, pomijając jednocześnie charakter prawny zasady pierwszeństwa jako części prawa pierwotnego. W swoim ostatnim orzeczeniu niemiecki Trybunał Konstytucyjny, kontynuując swoją linię orzeczniczą stwierdził, że „kontroluje [...], czy nienaruszalny rdzeń tożsamości konstytucyjnej zawartej w Ustawie Zasadniczej zgodnie z art. 23 ust. 1 zd. 3 w zw. z art. 79 ust. 3 UZ jest zagwarantowany”.

W dalszej części uchwały został podjęty temat aksjologii Unii Europejskiej. Podkreślono, że Konstytucja RP zawiera odwołanie do chrześcijańskiego dziedzictwa narodu, które ma również istotne znaczenie w okresie członkostwa RP w Unii Europejskiej. W passusie tym widać wyraźnie deklaracyjny charakter uchwały oraz fakt, iż jest ona skierowana przede wszystkim do organów krajowych. Jeżeli z niezaprzecznego dziedzictwa chrześcijańskiego narodu polskiego wypływają określone dyrektywy dla podejmowania decyzji politycznych, to mogą one być adresowane jedynie do organów polskiej władzy państwowej, które powinny działać na rzecz ich realizacji na poziomie unijnym. Sejm nie precyzuje niestety, o jakie dyrektywy tutaj chodzi i jakie działania w związku z tym powinien podjąć rząd RP.

¹¹⁸ A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe oraz prawo Unii Europejskiej...*, s. 84 i nast.; krytycznie o sposobie wykładni Konstytucji, który następnie został przyjęty przez Trybunał Konstytucyjny m.in. K. Wojtowicz, [w:] *Prawo Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2004, s. 496.

¹¹⁹ Dz.Urz. UE z 17.12.2007, C 306, s. 256.

Poczesne miejsce w debacie parlamentarnej, a skutkiem tego w uchwale, zajmowała Karta Praw Podstawowych oraz tzw. protokół brytyjski¹²⁰. U podstaw tych rozważań leżały po części uzasadnione wątpliwości dotyczące potrzeby przyjmowania tego aktu oraz jego sposobu interpretacji przez Europejskiej Trybunał Sprawiedliwości. W uchwale znalazło się stwierdzenie, iż protokół uniemożliwia skuteczne pozywanie Rzeczypospolitej Polskiej, osób fizycznych i prawnych w oparciu o przepisy Karty Praw Podstawowych. Stwierdzenie to znajduje oparcie w rozwiązaniach przewidzianych przez wspomniany protokół brytyjski, zgodnie z którym Karta nie rozszerza kompetencji ETS ani sądów polskich do uznania, że przepisy lub działania Polski są niezgodne z prawami i wolnościami w niej zawartymi¹²¹. Ponadto w uchwale została powtórzona treść Deklaracji nr 61 Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie Karty Praw Podstawowych¹²², zgodnie z którą Karta Praw Podstawowych w żaden sposób nie narusza prawa Rzeczypospolitej Polskiej do stanowienia prawa w zakresie moralności publicznej, prawa rodzinnego, a także ochrony godności ludzkiej oraz poszanowania fizycznej i moralnej integralności człowieka.

Należy zauważyć, iż realizacja postulatów zawartych w uchwale będzie uzależniona m.in. od skuteczności krajowych organów władzy państwowej, w tym Sejmu RP, w zakresie monitorowania przestrzegania przez instytucje Unii Europejskiej zasady kompetencji powierzonych i od zdecydowanej reakcji na działania niemające podstawy prawnej w Traktatach. W kontekście obaw zgłaszanych na forum polskiego Sejmu o charakterze aksjologicznym, pewne znaczenie może posiadać decyzja szefów państw i rządów państw członkowskich przyjęta na szczycie Rady Europejskiej w czerwcu 2009 r. w sprawie obaw narodu irlandzkiego dotyczących Traktatu z Lizbony. Zgodnie z sekcją A tej decyzji, żadne z postanowień Traktatu z Lizbony nadających status prawny Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej ani żadne z postanowień tego traktatu dotyczących obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w żaden sposób nie narusza zakresu ani możliwości zastosowania przepisów konstytucji Irlandii chroniących prawo do życia, rodzinę i prawa edukacyjne.

Powyżej zacytowany zapis jest co prawda bardzo nieprecyzyjny w odniesieniu do Karty Praw Podstawowych, bo przecież przepisy odnoszące się do statusu Karty nie określają treści wspomnianych praw. Znaczenie dla ich rozumienia może mieć przede wszystkim wykładnia postanowień samej Karty. Decyzja podjęta przez Radę Europejską w czerwcu 2009 r. może mieć jednak pewne znaczenie w procesie dokonywania wykładni przez ETS. Należy przy tym zaznaczyć, że zgodnie

¹²⁰ Protokół w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa, dołączony do TUE n i TFUE, Dz.Urz. UE z 17.12.2007, C 306, s. 156.

¹²¹ Odmiennie A. Wyrozuńska, *Mandat Konferencji Międzyrządowej z 2007 r. a umocnienie ochrony praw podstawowych – status Karty Praw Podstawowych i przystąpienie UE do EKPCz*, s. 8, <http://www.rpo.gov.pl/pliki/1190026998.pdf>.

¹²² Deklaracja przyjęta przez Konferencję do wiadomości i załączona do Aktu Końcowego, Dz.Urz. UE z 17.12.2007, C 306, s. 270.

z punktem 5 (iv) konkluzji Rady Europejskiej, decyzja ma zostać przekształcona w protokół, który zostanie dołączony do traktatu akcesyjnego¹²³.

W związku z protokołem brytyjskim w uchwale znalazło się stwierdzenie, iż odstąpienie od protokołu wymagałoby zachowania trybu, jaki Konstytucja wymaga w przypadku przekazania organizacji międzynarodowej kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Biorąc pod uwagę fakt, że protokół został dołączony do Traktatu ustanawiającego Unię Europejską i Traktatu o funkcjonowaniu UE i zgodnie ze wspomnianym wyżej art. 49 TUE, stanowi integralną część Traktatów, to jego zmiana w świetle prawa unijnego powinna się odbyć zgodnie z art. 48 TUE w ramach zwykłej procedury zmiany¹²⁴. Natomiast w świetle prawa polskiego odstąpienie od protokołu powinno zostać dokonane z zachowaniem wymogów art. 90 Konstytucji RP¹²⁵.

W uchwale znalazło się również stanowisko, że odstąpienie od kompromisu z Joaniny wymaga procedury przewidzianej przy przekazywaniu w niektórych sprawach organizacji międzynarodowej kompetencji organów władzy państwowej. W tym kontekście należy przypomnieć, że kompromis został zawarty jedynie w deklaracji, która nie jest częścią traktatowego prawa pierwotnego UE. Jak zauważa J. Barcz wypełnienie tego postulatu wymagałoby wprowadzenia modyfikacji do ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej¹²⁶, która nie przewiduje obecnie konieczności uzyskania zgody Sejmu, Senatu i Prezydenta RP, na zajęcie określonego stanowiska w Radzie UE przez przedstawiciela rządu polskiego¹²⁷.

Wspomniane powyżej zastrzeżenia co do trybu odstąpienia od protokołu brytyjskiego oraz zmiany decyzji Rady UE w sprawie kompromisu z Joaniny mogą sygnalizować obawy władzy ustawodawczej przed zmonopolizowaniem procesu podejmowania decyzji w sprawie członkostwa w Unii Europejskiej przez organy władzy wykonawczej. Wynika to z jednej strony niewątpliwie ze struktury instytucjonalnej Unii Europejskiej, obciążonej tzw. deficytem legitymacji demokratycznej. Z drugiej strony należy tutaj wspomnieć o polskiej ustawie kształtującej stosunki parlamentu z rządem w zakresie podejmowania decyzji w Radzie Unii Europejskiej, w świetle której rząd zachowuje daleko posuniętą autonomię w tych sprawach¹²⁸. Obawy te są widocznie również w stwierdzeniu uchwały, że wła-

¹²³ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/108653.pdf.

¹²⁴ B. Pałowski, W. Odroważ-Sypniewski, *O prawnych możliwościach odstąpienia przez Polskę od Protokołu...*, s. 85.

¹²⁵ J. Barcz wskazuje również, że odstąpienie od protokołu można by interpretować jako zmianę stosowania zakresu umowy międzynarodowej. Wówczas zastosowanie miałyby procedura przewidziana w art. 23 w związku z art. 25 ust. 2 u.u.m. Aby wypełnić postulat Sejmu zawarty w uchwale, konieczna byłaby zmiana art. 25 ust. 2 u.u.m, tak aby przewidywałaby on również modyfikację umowy w trybie art. 90 Konstytucji, J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach...*, s. 234.

¹²⁶ Ustawa z 11 marca 2004, Dz.U. Nr 52, poz. 515 ze zm.

¹²⁷ J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach...*, s. 232.

¹²⁸ Literatura omawiająca udział polskiego parlamentu w sprawie UE jest bardzo obszerna, m.in. J. Wołpiuk, *Opiniodawcza funkcja parlamentu w zakresie współtworzenia prawa wspólnotowego*, [w:] *Stosowanie*

dze publiczne są zobowiązane do pełnego respektowania roli Sejmu i Senatu RP w sprawach dotyczących członkostwa Polski w Unii Europejskiej oraz do przestrzegania zasady subsydiarności, tak aby jak najwięcej kompetencji znalazło się w gestii władz państwowych, Sejmu i Senatu RP oraz samorządu. W kontekście umocnienia roli parlamentów narodowych w Traktacie z Lizbony należy zauważyć, że wezwanie Sejm adresuje także do samego siebie, bo od efektywności udziału izb polskiego parlamentu w procedurach przewidzianych w Traktacie, zależeć będzie stopień przestrzegania zasady subsydiarności w ramach UE¹²⁹.

Stwierdzenia zawarte w uchwale mają charakter niejednorodny. Tylko część z nich odnosi się do tekstu umowy międzynarodowej i może stanowić wskazówki co do sposobu jej interpretacji przez organy polskiej władzy państwowej. Do grupy tej można zaliczyć deklarację o pierwszeństwie Konstytucji RP przed prawem unijnym, o skutkach protokołu brytyjskiego, czy też bardzo niejasną deklarację dotyczącą wykładni Traktatu z Lizbony. Analiza tekstu uchwały pozwala stwierdzić, że została ona wydana przede wszystkim dla potrzeb bieżącej polityki krajowej. Jak bowiem wykazano powyżej, część jej stwierdzeń jest oczywista w świetle tekstu Traktatu z Lizbony lub została już podana do wiadomości innych państw członkowskich w formie jednostronnych deklaracji dołączonych do Aktu Końcowego. Natomiast poglądy dotyczące procedury odstąpienia od protokołu brytyjskiego czy kompromisu z Joaniny, a także w sprawie stosowania zasady subsydiarności, odnoszą się przede wszystkim do relacji pomiędzy krajową władzą wykonawczą i ustawodawczą w zakresie podejmowania decyzji związanych z członkostwem RP w Unii Europejskiej. Jest to kwestia tylko pośrednio związana z Traktem z Lizbony. W kontekście tego ostatniego zagadnienia należy nadmienić, że relacje pomiędzy tymi dwoma rodzajami władzy – legislatywą i egzekutywą – odgrywają coraz większą rolę w dyskusji nad zmianami w funkcjonowaniu Unii Europejskiej, co znajduje potwierdzenie również w ostatnim wyroku FTK.

Podsumowanie

Proces ratyfikacji Traktatu z Lizbony ukazał konsekwencje ukształtowania procedury ratyfikowania umowy międzynarodowej, o której stanowi art. 90 Konstytucji, jako swoistej „gry zespołowej”, w której uczestniczą rząd, parlament i Prezydent RP. Preambuła do Konstytucji RP zawiera zasadę współdziałania władz, która w odniesieniu do prowadzenia polityki zagranicznej przez organy władzy wy-

Konstytucji RP z 1997 roku..., s. 233; B. Pawłowski, *Sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3; J. Szymanek, *Współdziałanie Senatu RP w realizacji zobowiązań członkowskich w UE*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 8, s. 40. A. Maurer ocenia status polskiego parlamentu jako „średnio słaby”, A. Maurer, *Parlamenty narodowe po Amsterdamzie: adaptacja, dostosowanie skali oraz sukcesywna europeizacja*, [w:] *Rola parlamentów narodowych w perspektywie rozszerzenia UE oraz Konferencji Międzyrządowej UE*, red. J. Barcz, S. Puzyna, Warszawa 2002.

¹²⁹ J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach...*, s. 233.

konawczej, znalazła szczegółowe rozwinięcie w art. 133 ust. 3 Konstytucji. Na znaczenie tejże zasady zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w swoim postanowieniu z 20 maja 2009 r., stwierdzając w ostatnim zdaniu uzasadnienia, iż „praktyka funkcjonowania organów władzy wykonawczej szczebla centralnego ukazała także sytuacje, które zaprzeczają idei współdziałania”¹³⁰. Tę uwagę odnieść można również do współdziałania, a raczej jego braku, w zakresie procedury ratyfikacji Traktatu z Lizbony.

Rozwiązania konstytucyjne i ustawowe pozwoliły na zakwestionowanie przez partię, która poprzednio tworzyła rząd, tekstu umowy międzynarodowej, wynegocjowanej przez przedstawicieli PiS w ramach konferencji międzyrządowej w 2007 r. Próby podważenia ustaleń miały miejsce na etapie prac sejmowych nad ustawą wyrażającą zgodę na ratyfikację oraz na etapie jej ratyfikacji przez Prezydenta RP. Szczególnie na etapie prac w parlamencie Traktat stał się przedmiotem demagogicznej rozgrywki politycznej, która swój finał znalazła w omówionej wyżej uchwale. Szkoda, że spory polityczne toczyły się wokół tego dokumentu, a nie spraw naprawdę istotnych dla członkostwa Polski w UE. Uchwała ta jest również świadectwem pewnej bezsilności polskiej polityki w odniesieniu do spraw europejskich. Czy pozycja w Unii Europejskiej Polski jako suwerennego państwa opartego na wartościach chrześcijańskich musi być koniecznie gwarantowana w niewiążącej z prawnego punktu widzenia, ani w prawie krajowym, a tym bardziej w prawie międzynarodowym, uchwale Sejmu? Może warto w ramach prac parlamentarnych wypracować konsensus, jak wyżej wspomniane wartości realizować w Unii Europejskiej, nie przyczyniając się jednocześnie do zahamowania i tak już bardzo spowolnionego procesu konsolidowania się tej organizacji.

Niestety z przykrością należy stwierdzić, że poziom debaty sejmowej był niski, a dyskusja skoncentrowana została z jednej strony na tradycyjnie pojmowanej suwerenności, z drugiej zaś na podręcznikowym niemal wymienieniu zmian wprowadzanych przez Traktat do unijnego prawa pierwotnego i ich bezrefleksyjnym przyjęciu. Eksponowano przy tym uprawnienia parlamentów narodowych przewidziane w traktacie rewizyjnym. Niestety brak było głębszej refleksji nad tym, czy polski parlament będzie w stanie z tych uprawnień skorzystać i w oparciu o jaką strategię powinien z nich korzystać. Kwestią otwartą pozostaje m.in., czy obecne rozwiązania instytucjonalne pozwalają na skuteczne monitorowanie unijnego procesu legislacyjnego¹³¹.

Na tle debaty sejmowej niewątpliwie pozytywnie odbija się wystąpienie posła K. M. Ujazdowskiego, który po pierwsze wskazywał na brak pogłębionej dyskusji o strategii Polski w wykorzystaniu instrumentów Traktatu dla realizacji swoich interesów w instytucjach unijnych, m.in. polityki międzynarodowej, w tym relacji ze Stanami Zjednoczonymi, czy też w odniesieniu do zasady solidarności.

¹³⁰ Teza V.6.11.

¹³¹ W doktrynie takie analizy są już prowadzone, m.in. J. Barcz, *Zmiana roli Sejmu i Senatu po przyjęciu Traktatu lizbońskiego*, [w:] *Co warto, co należy zmienić...*, s. 40.

Przywołując poglądy H. J. Papiera¹³² wskazywał on również na konieczność poprawy efektywności polskich organów władzy państwowej, zwłaszcza Sejmu i Senatu, które nie są na razie przygotowane do wykorzystania możliwości, które stwarza parlamentom narodowym Traktat z Lizbony¹³³.

Wspomniana kwestia umocnienia organów władzy państwowej w obliczu wyzwań związanych z integracją europejską jest dostrzegana również przez przedstawicieli doktryny prawa. J. Barcz wskazuje na pewnego rodzaju paradoks. Efektywne wykorzystanie szans związanych z członkostwem w Unii Europejskiej wymaga wzmocnienia państwa i podniesienia wydolności organów władzy zarówno na poziomie centralnym, jak regionalnym oraz lokalnym¹³⁴. W tym kontekście konieczne jest przeprowadzenie poważnej debaty nad strategią obecności Polski w Unii Europejskiej, która nie może się przecież ograniczyć jedynie do raz lepszej, a raz gorszej absorpcji funduszy unijnych. Strategia ta powinna objąć również profesjonalizację podejścia organów władzy państwowej, w tym Sejmu i Senatu do spraw europejskich. Niedawno przyjęta ustawa o Komitecie ds. Europejskich stanowi próbę ulepszenia zarządzania sprawami unijnymi w zakresie funkcjonowania rządu¹³⁵. Szansą na dogłębną analizę wyżej wspomnianych zagadnień powinny być również prace nad ustawami dotyczącymi „funkcji europejskich” parlamentu.

Opracowanie długofalowej strategii obecności Polski w Unii Europejskiej wymaga również współdziałania pomiędzy konstytucyjnymi organami władzy, choćby znajdowały się w rękach opozycyjnych względem siebie ugrupowań politycznych. Konieczność rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny sporu kompetencyjnego dotyczącego reprezentowania Polski w Radzie Europejskiej dowodzi niestety, że prawdopodobnie w najbliższej przyszłości nie ma większych szans na pogłębioną współpracę w tym zakresie.

¹³² H. J. Papier, *Zasada pomocniczości...*, s. 13.

¹³³ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, VI Kadencja, Sprawozdanie stenograficzne z 10. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 12 marca 2008 r. (pierwszy dzień obrad), s. 55.

¹³⁴ J. Barcz, *Pojęcie suwerenności w świetle współzależności...*, s. 68; idem, *Unia Europejska na rozstajach...*, s. 65, 70.

¹³⁵ Ustawa z 27 sierpnia 2009, Dz.U. Nr 161, poz. 1277.