

Artykuł 90 Konstytucji RP jako podstawa ratyfikowania umów międzynarodowych

1. Geneza art. 90 Konstytucji

Problematyka konstytucyjnej regulacji umów międzynarodowych od dawna była przedmiotem rozważań doktryny i orzecznictwa. Wiele publikacji dotyczyło szczególnego rodzaju umów międzynarodowych, o których mowa w art. 90 Konstytucji RP. Istotny wkład w dorobek polskiego prawoznawstwa w tym zakresie wniósł Krzysztof Wójtowicz¹. Wykładnia art. 90 Konstytucji RP wywoływała wiele wątpliwości w praktyce. Część z nich pozostaje nadal aktualna. Powstaje w związku z nimi pytanie, czy przepis ten stwarza wystarczającą podstawę dla członkostwa Polski w organizacjach międzynarodowych, w szczególności w Unii Europejskiej?

W trakcie prac nad tekstem Konstytucji RP powszechnie akceptowane było założenie o konieczności otwarcia polskiego systemu prawa na prawo międzynarodowe². Założenie to opierało się na wcześniejszych ustaleniach doktryny oraz kierunkach wyznaczonych przez judykaty wydawane po 1989 r.³ Korespondowały z nim ustalenia dotyczące konstytucjonalizacji systemu źródeł prawa oraz miejsca, jakie powinny w systemie tym zajmować umowy międzynarodowe⁴. Prace Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego opierały się więc na dorobku polskiego prawoznawstwa. W ramach konstytucjonalizacji umów międzynarodowych problem przekazywania kompetencji organizacji międzynarodowej stanowił jednak *novum*. Kwestia ta nie była wcześniej regulowana na poziomie konstytucyjnym.

* Prof. dr hab. Piotr Tuleja, Uniwersytet Jagielloński, Wydział Prawa i Administracji, sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku, ORCID: [0000-0002-7435-1298](https://orcid.org/0000-0002-7435-1298).

¹ K. Wójtowicz, *Prawo Wspólnot Europejskich a zasada suwerenności w prawie konstytucyjnym państw członkowskich*, [w:] J. Kolasa (red.), *Wspólnoty Europejskie: wybrane problemy prawne*, cz. 1, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1994, s. 9 i n. Począwszy od tego artykułu, K. Wójtowicz wielokrotnie w swych publikacjach zajmował się problematyką integracji europejskiej i jej znaczeniem dla polskiego prawa.

² M. Masternak-Kubiak, *Stosunek prawa krajowego do umów międzynarodowych w projektach nowej Konstytucji RP*, [w:] K. Działocha, A. Preisner (red.), *Prawo, źródła prawa i gwarancje jego zgodności z ustawą zasadniczą w projektach Konstytucji RP*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1995, s. 117 i n.

³ Por. w szczególności wyrok TK z 21 kwietnia 2004 r., K 33/03.

⁴ K. Wójtowicz, *Prawo międzynarodowe w systemie źródeł RP* [w:] M. Granat (red.), *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały XLII Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Nałęczów 1-3 czerwca 2000*, KUL, Lublin 2000, s. 67 i n.

Na treść art. 90 Konstytucji wpływ miało przede wszystkim planowane członkostwo w Unii Europejskiej. Debatę konstytucyjną determinował charakter prawny Wspólnot Europejskich, sposób ich funkcjonowania oraz przewidywane konsekwencje przystąpienia do Unii Europejskiej. Wyznacznikiem debaty był problem zachowania suwerenności państwa. Przekazanie kompetencji uznano za istotną cechę integracji europejskiej. Proces ich przekazywania postrzegany był jako sensytywny z punktu widzenia zasady suwerenności państwa i zwierzchnictwa Narodu. Dlatego stworzenie konstytucyjnych podstaw przekazywania kompetencji uznano za najważniejszy prawny instrument integracji⁵. Podstawy te miały z jednej strony legitymizować przekazanie kompetencji Unii Europejskiej, z drugiej chronić suwerenność państwa. Ochrona ta wymagała wyznaczenia konstytucyjnych warunków i granic przekazywania kompetencji. Wyznaczenie granic powinno też służyć określeniu relacji zasad: nadrzędności Konstytucji i przychylności prawa krajowego prawu międzynarodowemu.

Artykuł 90 musiał być sformułowany na odpowiednim poziomie ogólności. Wynikało to z możliwych przyszłych zastosowań tego przepisu oraz charakteru organizacji i organów ponadnarodowych, którym przekazywane miałyby być kompetencje organów państwa. Jego podstawowe znaczenie normatywne zostało dosyć szybko zdekodowane w doktrynie i orzecznictwie. Pojęcie kompetencji, na gruncie art. 90 Konstytucji, zostało zdefiniowane jako prawo do regulowania lub rozstrzygania spraw w określonym zakresie⁶. Takie ogólne ujęcie stwarza możliwość stosowania art. 90 Konstytucji do wielopłaszczyznowych obszarów działania państwa oraz określania ich relacji do obszarów działania Unii Europejskiej i innych organizacji międzynarodowych. Ogólność określenia powoduje jednak konieczność wprowadzenia dodatkowych kryteriów, które w razie wątpliwości pozwolą ustalić, czy w danej sytuacji mamy do czynienia z przekazaniem kompetencji.

2. Wykładnia art. 90 Konstytucji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

Charakterystyka kompetencji oraz procesu ich przekazania została dokonana w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2005 r., K 18/04. Trybunał podkreślił, że prawną konsekwencją art. 9 Konstytucji jest wieloskładnikowy system prawa. Sformułowany w art. 90 Konstytucji wymóg przekazywania kompetencji organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu „w niektórych sprawach” wprowadza istotne zabezpieczenia przed zbyt łatwym bądź niewystarczająco legitymowanym przekazaniem kompetencji poza system organów władzy państwowej

⁵ M. Kruk, *Tryb przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i konsekwencje członkostwa dla funkcjonowania organów państwa*, [w:] K. Wójtowicz (red.), *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006, s. 139 i n.

⁶ K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007, s. 107.

Rzeczypospolitej Polskiej. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego przekazywanie kompetencji w „niektórych sprawach” oznacza: zakaz przekazywania ogółu kompetencji danego organu, zakaz przekazywania całości spraw w danej dziedzinie oraz zakaz przekazywania kompetencji co do istoty spraw określających gestię danego organu władzy państwowej. Konieczne jest więc zarówno precyzyjne określenie dziedzin, jak i wskazanie zakresu kompetencji obejmowanych przekazaniem. W wyroku z 24 listopada 2010 r., K 32/09 Trybunał Konstytucyjny wskazał, że do materii objętych zakazem przekazania należą zasady konstytucyjne tworzące tożsamość konstytucyjną, gdyż Konstytucja uniemożliwia uczestniczenie w takich procesach integracyjnych, które zagrażałyby suwerenności i państwowości Polski⁷.

Wskazane rozumienie art. 90 Konstytucji nie usuwa wielu praktycznych wątpliwości, które pojawiły się po wejściu Polski do Unii Europejskiej. Dotyczą one przede wszystkim zakresu przedmiotowego umów i innych aktów prawa publicznego, o których mowa w art. 90, i odróżnienia ich od umów wskazanych w art. 89 ust. 1 Konstytucji oraz ustalenia granic kompetencji podlegających przekazaniu. Tytułem przykładu można wskazać: ratyfikację Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego, ustawę z dnia 10 lipca 2008 r. dotyczącą kompetencji Trybunału Sprawiedliwości w dawnym III filarze UE, ratyfikację tzw. protokołu hiszpańskiego zmieniającego protokół w sprawie postanowień przejściowych dołączonych do Traktatu o Unii Europejskiej, ratyfikację traktatu o przystąpieniu Chorwacji do UE, ustawę z dnia 11 maja 2012 r. dotyczącą ratyfikacji Europejskiego Mechanizmu Stabilności oraz ratyfikację Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzania w Unii Gospodarczej⁸. Wątpliwości dotyczyły m.in. problematyki modyfikacji, aktualizacji oraz rozszerzenia kompetencji. Powstaje pytanie, czy takie zmiany w sposobie wykonywania kompetencji powodują ich „przekazanie” oraz gdzie leżą granice tego przekazania? Wątpliwości te związane są przede wszystkim ze zmianami w sposobach wykonywania kompetencji przez organy Unii Europejskiej.

Z perspektywy konstytucyjnej najdalej idące wątpliwości związane były z wyborem trybu ratyfikacji umów międzynarodowych, ustaleniu, kiedy ratyfikacja powinna następować w sposób wskazany w art. 89, a kiedy w sposób wskazany w art. 90 Konstytucji? Odpowiedź na to pytanie ma istotne znaczenie konstytucyjne, gdyż decyduje nie tylko o sposobie rozumienia obu wskazanych wyżej przepisów, ale również o treści zasady suwerenności państwa i zasady zwierzchnictwa Narodu realizowanych w warunkach integracji europejskiej. Podstawowa trudność związana z wyborem sposobu i trybu ratyfikacji umowy międzynarodowej polega na tym, że zawarcie i ratyfikacja umowy międzynarodowej z reguły skutkuje ograniczeniem kompetencji organów państwa oraz zmianą sposobu ich wykonywania. Powstaje pytanie, kiedy ograniczenia takie nie prowadzą do przekazania kompetencji w niektórych sprawach, a kiedy należy je uznać za przekazanie kompetencji w rozumieniu art. 90 Konstytucji?

⁷ Por. też *ibidem*, s. 32.

⁸ M. Szpunar, *Komentarz do art. 90*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz. Tom II. Art. 87–243*, C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 122.

Pytanie to miało kluczowe znaczenie dla sprawy rozstrzygniętej wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 26 czerwca 2013 r., K 33/12. Trybunał wskazał, że wybór trybu z art. 89 bądź 90 Konstytucji oraz wyznaczenie granic przekazania kompetencji powinno dokonywać się z uwzględnieniem funkcji gwarancyjnej Konstytucji chroniącej jej nadrzędność i tożsamość. Samo ograniczenie kompetencji lub nałożenie nowych obowiązków na organy krajowe nie oznacza jeszcze przekazania kompetencji w rozumieniu art. 90 ust. 1 Konstytucji. Przekazywane upoważnienia danego organu muszą mieć charakter władczy i dotyczyć aktów o wiążącym charakterze. Stwierdzenie, że doszło do przekazania kompetencji, wymaga wskazania organu, na rzecz którego jest ona przekazywana, treści uprawnień i obowiązków oraz podmiotów podległych. Specyfika organizacji międzynarodowej powoduje, że z reguły kompetencje przekazane nie są sumą kompetencji, które uległy przekazaniu. Trybunał uznał, że nie każda zmiana umowy ratyfikowanej w trybie art. 90 Konstytucji wymaga takiego samego trybu, lecz tylko taka, w wyniku której dochodzi do przekazania kompetencji. Ocena zmiany umowy międzynarodowej nie powinna opierać się na jej powiązaniu z inną umową międzynarodową (w tym wypadku Traktatu o Europejskim Mechanizmie Stabilizacyjnym), której Polska nie jest stroną. Trybunał przyjął wąskie rozumienie określenia „przekazanie kompetencji w niektórych sprawach”. Wyszedł z założenia, że wynika ono m.in. z art. 89, który nie może pokrywać się treściowo z art. 90 Konstytucji. Takie rozumienie jest wystarczające dla realizowania funkcji gwarancyjnej. Zasada przychylności prawu międzynarodowemu, a przede wszystkim mieszczący się w niej sposób wykonywania kompetencji powierzonych Unii Europejskiej, wymagają elastyczności, którą uniemożliwiłoby szerokie stosowanie trybu z art. 90 Konstytucji.

Argumentacja zaprezentowana w zdaniach odrębnych do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 czerwca 2013 r., K 33/12 wskazuje na odmienny sposób wykładni Konstytucji. Zdaniem Mirosława Granata przeniesienie kompetencji może mieć charakter potencjalny. Z art. 136 ust. 3 TFUE wynika zobowiązanie Polski do przeniesienia kompetencji nie później niż w chwili przystąpienia do strefy euro. Wtedy też zaktualizuje się przeniesienie kompetencji wynikające z Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego. Ponadto art. 90 Konstytucji stosuje się również do umów zmieniających zakres przekazanych kompetencji lub istotne elementy tych kompetencji, a także warunki wykonywania przekazanych kompetencji. Teresa Liszcz podkreśla, że zmianę, wprowadzoną do TFUE mocą podlegającej ratyfikacji Decyzji, należy oceniać w kontekście traktatów zawartych przez państwa strefy euro na podstawie art. 136 ust. 3 TFUE, a w szczególności TEMS. W wyniku tej zmiany doszło do istotnego ograniczenia kompetencji państw sygnatariuszy w sprawach polityki finansowej, cedując ich część na organizację międzynarodową (EMS) oraz na TSUE. W polskiej doktrynie utrwalony jest pogląd, w myśl którego do zmiany aktu normatywnego wymagane jest zastosowanie procedury analogicznej do tej, w wyniku której on powstał, o ile co innego nie wynika z przepisów prawa. Marek Zubik wskazał, że sposób wykładni art. 90 ma charakter autonomiczny i ustalenie treści tego

przepisu abstrahuje od art. 89 Konstytucji. Procedura określona w art. 89 ust. 1 pkt 3 Konstytucji nie może być stosowana alternatywnie względem szczególnego trybu wynikającego z art. 90 Konstytucji. Oba tryby odnoszą się bowiem do odrębnych, w myśl przepisów krajowych, kategorii umów międzynarodowych dotyczących członkostwa Polski w organizacji międzynarodowej, a zakresy normowania wspomnianych przepisów są rozłączne. Sam art. 90 Konstytucji nie ogranicza się jedynie do trybu ratyfikacji umowy, na podstawie której Polska przekazała wykonywanie kompetencji. Przepis ten ma ogólne zastosowanie i nie zawiera żadnego podmiotowego ograniczenia w tej mierze. Nie dotyczy on wyłącznie przekazywania kompetencji, lecz całości kształtu problemów związanych z członkostwem Polski w organizacji międzynarodowej. Procedura wskazana w art. 90 ust. 1 Konstytucji nie ma charakteru jednorazowego. Nie może być zatem postrzegana wyłącznie jako swego rodzaju kryterium początkowe członkostwa Polski w danej organizacji międzynarodowej.

Zbieżny z powyższymi zastrzeżeniami jest pogląd, w myśl którego Trybunał Konstytucyjny powinien wykazać, dlaczego w badanym przepisie nie następuje przekazanie kompetencji. Negatywny wynik testu mógłby uzasadnić brak zastosowania art. 90 i dokonanie ratyfikacji na podstawie art. 89 Konstytucji. W przypadku art. 136 ust. 3 TUE mamy do czynienia z przepisem, który zmienia zakres i istotne elementy kompetencji przekazanych. Spełnia więc kryteria testu przekazania⁹. Podobny pogląd został sformułowany w związku z ratyfikacją paktu fiskalnego. Do przekazania kompetencji dochodzi nie wraz z „uwspółnotowaniem” zawartych w Pakcie rozwiązań, lecz z chwilą jego ratyfikacji. Zawężająca wykładnia art. 90 Konstytucji prowadziłaby do niekontrolowanego, w sposób wskazany w Konstytucji, przekazywania kompetencji¹⁰.

3. Szerokie czy wąskie rozumienie przekazania kompetencji?

Wskazane wyżej odmienne sposoby wykładni art. 90 Konstytucji uwidoczniły się w związku ze sporem o tryb wyrażania przez Sejm zgody na związanie się przez Rzeczpospolitą Polską decyzją Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej. Został on ratyfikowany na podstawie art. 89 Konstytucji za zgodą Sejmu wyrażoną zwykłą większością głosów. W trakcie procesu ratyfikacji pojawiło się pytanie, czy zgoda ta nie powinna być udzielona większością kwalifikowaną $\frac{2}{3}$ głosów? Odpowiadając na to pytanie, Jacek Zalesny wskazuje, że art. 90 Konstytucji stanowi „kotwicę suwerenności” chroniącą państwo przed zakamuflowanym jej pozbawieniem. Na podstawie decyzji Rady (UE, Euratom) 2020/2053 14 grudnia 2020 r. Polska upoważnia organy Unii Europejskiej do działania władczego i zwiazanego z wydawaniem aktów prawnie

⁹ M. Granat, *Uwagi o pojmowaniu art. 90 Konstytucji RP przez Trybunał Konstytucyjny*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22, s. 527.

¹⁰ M. Dobrowolski, *W sprawie trybu ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską traktatu fiskalnego*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 6, s. 55.

wiążących, co wypełnia znamiona przekazania tych organów w nowe kompetencje w obowiązującym stanie prawnym będące w gestii organów władzy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej¹¹.

Wskazana wyżej argumentacja konstytucyjna nie znajduje uznania u przedstawicieli prawa europejskiego. W odniesieniu do zmiany art. 136 TFUE i powiązanego z nią TEMS wskazują oni przede wszystkim na wyrok TS UE z 26 listopada C-370/12 w sprawie *Pringle*. Podzielają stanowisko TSUE, w myśl którego modyfikacja ta nie powoduje zmian w układzie kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi¹². W odniesieniu do paktu fiskalnego Dariusz Adamski wskazuje m.in., że jego postanowienia mają w wielu częściach charakter deklaracyjny. Polskie organy władzy publicznej nie dysponują analogicznymi uprawnieniami do tych wskazanych w Pakcie Fiskalnym. Nie można więc mówić o przekazaniu kompetencji¹³. Autor ten uznaje również, że w przypadku Funduszu Odbudowy nie mamy do czynienia z przekazaniem kompetencji, więc ratyfikacja decyzji Rady 2020/2053 z 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych UE nie wymaga zastosowania art. 90 Konstytucji¹⁴.

Przywołane dwa sposoby rozumienia art. 90 Konstytucji skłaniają do kilku refleksji. Dotychczasowa praktyka orzecznicza TK wskazuje, że sformułowana w art. 90 Konstytucji klauzula limitująca przekazywanie kompetencji stała się również klauzulą integracyjną. Posługiwanie się tą klauzulą w praktyce prowadzi do zasadniczego ustrojowego dylematu. Jej rozumienie powinno wzmacniać zasadę suwerenności państwa i gwarantować jej ochronę przed niekontrolowanym przekazywaniem kompetencji Unii Europejskiej oraz umożliwiać realizację zasady przychylności prawa krajowego prawu międzynarodowemu. W zależności od ustalenia relacji tych dwóch zasad klauzula integracyjna uzasadnia szerokie bądź wąskie definiowanie przekazania kompetencji w niektórych sprawach. Ujęcie szerokie zakłada, że w dyspozycji art. 90 Konstytucji powinny się mieścić również kompetencje, które dopiero potencjalnie mogą być przekazane, oraz kompetencje już przekazane, o ile zmodyfikowany został ich zakres lub sposób wykonywania. Ustalając zakres przedmiotowy art. 90, nie powinniśmy, w celu jego zawężania, odwoływać do art. 89 Konstytucji. Takie podejście stwarza jednak dwie zasadnicze trudności. Po pierwsze, utrudnia ono funkcjonowanie państwa w ramach Unii Europejskiej. Szerokie definiowanie przekazania kompetencji mogłoby oznaczać, że art. 90 staje się podstawowym

¹¹ J. Zalesny, *Opinia prawna: Czy ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikowanie Europejskiego Funduszu Odbudowy wymaga uzyskania w polskim Sejmie zwykłej większości głosów czy większości kwalifikowanej co najmniej 2/3 głosów?*, http://doc.rmfm.pl/rmf_fm/store/J_Zales769ny_opinia_prawna.pdf [dostęp 10.11.2021]. Odmienne w opinii prawnej Biura Legislacyjnego Senatu RP, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/5866/plik/3910.pdf> [dostęp 10.11.2021].

¹² D. Adamski, *Pakt Fiskalny a prawo europejskie i polska konstytucja*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013, nr 12, s. 17.

¹³ *Ibidem*, s. 15 i n.

¹⁴ Seminarium „Europejskiego Przeglądu Sądowego”: *Fundusz Odbudowy UE – ratyfikacja decyzji Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z 14.12.2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 5, s. 22.

instrumentem kształtującym relacje polskiego i europejskiego systemu prawa. Po drugie, ujęcie to nie uwzględnia występujących współcześnie procesów powodujących ograniczenie wykonywania suwerenności państwa. Wprawdzie istotą suwerenności jest prawo do samodzielnego definiowania przez państwo interesu narodowego, jednak odbywa się to w warunkach suwerenności „fragmentarycznej”, „podzielonej” czy „współzależnej”¹⁵. Dokonywana na podstawie tych określeń charakterystyka suwerenności państwa i suwerenności Narodu wskazuje na konieczność ograniczenia wykonywania suwerenności na płaszczyźnie międzynarodowej. Po trzecie, wykonywanie suwerenności w sposób nieograniczony przez prawo międzynarodowe może paradoksalnie utrudniać realizację narodowego interesu. Widoczne jest to przede wszystkim w odniesieniu do praw człowieka. Współcześnie nie jest możliwe realizowanie interesów wspólnoty politycznej zorganizowanej w oparciu o zasadę demokracji i rządów prawa bez zaawansowanej integracji międzynarodowej. Integracja umożliwia lepszą realizację praw człowieka. Samo przekazywanie kompetencji stanowi instrument realizacji konstytucyjnych wartości¹⁶. Proces ten nie byłby możliwy przy założeniu, że przekazywanie kompetencji organizacji międzynarodowej jest czymś wyjątkowym, i co do zasady powinien następować w trybie wykazującym większą sztywność niż tryb zmiany konstytucji. Przystąpienie do organizacji międzynarodowej nie powoduje utraty suwerenności, lecz jest jej urzeczywistnieniem¹⁷.

Z drugiej strony, biorąc pod uwagę złożoność wykonywania władzy publicznej w Unii Europejskiej i państwach członkowskich, uzasadnione są niektóre obawy związane z wąskim rozumieniem przekazania kompetencji przyjętym m.in. w wyroku TK z 26 czerwca 2013 r., K 33/12. Określenie zasad przystąpienia do organizacji międzynarodowej przez polskie państwo i skontrolowanie ich przez Trybunał Konstytucyjny nie rozstrzyga wszystkich istotnych kwestii powstających na gruncie art. 90 Konstytucji. Złożony charakter wykonywania kompetencji przez organy Unii Europejskiej, przejawiający się m.in. w sposobie rozstrzygania sporów przez TSUE czy stosowaniu tzw. metody schengenńskiej, wskazują na dużą dynamikę przekazywania kompetencji i skutki tego procesu. Dla jego odniesienia do zasady suwerenności państwa i zwierzchnictwa Narodu niewystarczające może się okazać pojęcie „przekazania kompetencji w niektórych sprawach”. Zmiana relacji między państwem a Unią Europejską może nie polegać na przekazaniu kompetencji, a równocześnie mieć istotne znaczenie dla suwerenności. Szerokie rozumienie przekazywania kompetencji może okazać się nieadekwatnym instrumentem dla ochrony suwerenności. Klauzula limitacyjna, nawet gdy przekształci się w klauzulę integracyjną, ale nadal

¹⁵ J. Jaskiernia, *Istota i charakter prawny związania suwerennego państwa polskiego międzynarodowymi standardami demokratycznymi*, [w:] J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.), *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2017, s. 401.

¹⁶ K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji...*, s. 262.

¹⁷ W. Czapliński, *Członkostwo w Unii Europejskiej a suwerenność państwowa*, [w:] E. Popławska (red.), *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000, s. 123.

będzie koncentrować się na przekazywaniu kompetencji, może okazać się niewystarczającą podstawą dla konstytucjonalizacji relacji państwa polskiego i Unii Europejskiej. Ilustruje to dobrze rozstrzygnięcie w sprawie K 33/12, w którym zawężająca wykładnia art. 90 Konstytucji pozwala na precyzyjne wskazanie, kiedy dochodzi do przekazania kompetencji. Oznacza równocześnie, że sytuacje prawne niepolegające na przekazaniu kompetencji, ale mające znaczenie dla wykonywania suwerenności, pozostają poza zakresem klauzuli integracyjnej. Rozszerzająca wykładnia art. 90 Konstytucji sformułowana w zdaniach odrębnych stara się objąć te sytuacje, równocześnie jednak skutkuje stosowaniem tego przepisu do sytuacji, w których w ogóle nie dochodzi do przekazania kompetencji.

4. Nowa klauzula integracyjna jako podstawa klauzuli limitacyjnej

Trudności w odpowiednim ukształtowaniu mechanizmu wynikającego z art. 90 są dostrzegane w doktrynie. Formułowany jest w związku z tym postulat zmiany Konstytucji¹⁸. Istotą takiej zmiany nie powinno być jednak wyłącznie sformułowanie nowej klauzuli limitacyjnej dotyczącej przekazywania kompetencji. Teza o zwiększeniu efektywnej realizacji zasady suwerenności dzięki nowej klauzuli limitacyjnej jest tezą wątpliwą¹⁹. Przed sformułowaniem takiej klauzuli należy bowiem określić konstytucyjne cele integracji, zasady Unii Europejskiej, które stanowią również zasady konstytucyjne, oraz dokonać konkretyzacji podziału władzy, uwzględniając modyfikacje, jakie w jej obrębie powoduje integracja europejska. Dopiero w nawiązaniu do tak określonych konstytucyjnych podstaw integracji europejskiej można kształtować i doprecyzowywać klauzule limitacyjne. Przekazanie kompetencji staje się wtedy jednym z instrumentów prawnych gwarantujących realizację zasady suwerenności z poszanowaniem zasady przychylności prawa krajowego prawu międzynarodowemu. Trafnie rolę Konstytucji w procesie integracji europejskiej scharakteryzował K. Wójtowicz. Wskazał on, że Konstytucja nie rozwiąże wszystkich problemów powstających w praktyce integracji. Należy jednak dążyć do tego, by prawo, niezależnie od jego źródła, było przestrzegane zgodnie z fundamentalnymi regułami państwa prawa. Sprzyja temu wskazanie w Konstytucji wspólnych wartości oraz wypracowanie efektywnych mechanizmów decyzyjnych w obu porządkach prawnych²⁰.

W warunkach kryzysu konstytucyjnego trudno postulować zmianę Konstytucji, skoro nie powiodła się ona nawet w czasach, gdy podstawowe zasady

¹⁸ M. Balczyk, *Polski i niemiecki Trybunał Konstytucyjny wobec członkostwa państwa w Unii Europejskiej*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2017, s. 385 i n. oraz cytowana tam literatura.

¹⁹ Por. *ibidem*, s. 389.

²⁰ K. Wójtowicz, *Wprowadzenie*, [w:] P. Radziejewicz (red.), *Zmiany w Konstytucji RP dotyczące członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Dokumenty z prac Zespołu Naukowego powołanego przez Marszałka Sejmu*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010, s. 6.

konstytucyjne nie były podważane²¹. Można jednak pokusić się o sformułowanie dyrektyw wykładni Konstytucji, które pozwolą rozwiązać przynajmniej niektóre problemy zarysowanego wyżej dylematu ustrojowego. Pojęcie przekazania kompetencji jest niejasne i przede wszystkim należy odnosić je do przekazania w takim sensie, o jakim mowa w prawie UE. Z art. 90 Konstytucji nie wynikają wprost bariery określające granice przekazania kompetencji. Rozszerzająca wykładnia art. 90 może być niebezpieczna dla praktyki traktatowej. Nie jest też możliwe precyzyjne określenie dziedzin ani zakresu kompetencji²². Dlatego też stosowanie art. 90 Konstytucji należy co do zasady interpretować w sposób wąski. Taka interpretacja nie powinna być jednak stosowana, gdy mamy do czynienia ze sprawami mieszczącymi się w zakresie przedmiotowym zasad tworzących tożsamość konstytucyjną. Zasady te wskazał Trybunał Konstytucyjny w sprawie K 32/09: wymóg zapewnienia ochrony godności człowieka i praw konstytucyjnych, zasadę państwowości, zasadę demokracji, zasadę państwa prawnego, zasadę sprawiedliwości społecznej, zasadę pomocniczości, a także wymóg zapewnienia lepszej realizacji wartości konstytucyjnych i zakaz przekazywania władzy ustrojodawczej oraz kompetencji do kreowania kompetencji. W przypadku gdy kompetencje dotyczą wprost zasad określających tożsamość konstytucyjną, dopuszczalne byłoby uznanie, że zmiana zakresu kompetencji już przekazanych lub modyfikacja sposobu ich wykonywania stanowi przekazanie kompetencji w rozumieniu art. 90. Taka wykładnia art. 90 Konstytucji wymagałaby wyinferowania klauzuli integracyjnej z ogólnych zasad rozdziału I Konstytucji. Postawą inferencji powinny być przede wszystkim zasady: dobra wspólnego, państwa prawa oraz przychylności prawa krajowego prawu międzynarodowemu. Zasady te pozwalają uznać normatywny i obowiązujący charakter klauzuli, w myśl której Rzeczpospolita jest członkiem Unii Europejskiej szanującym suwerenność oraz inne podstawowe zasady tworzące polską tożsamość konstytucyjną i tożsamość samej Unii. W zaproponowanym ujęciu art. 90 Konstytucji wraz z klauzulą integracyjną staje się podstawą dwóch standardów określających przekazywanie kompetencji. Szerokiego – stosowanego, gdy mamy do czynienia z materią wchodzącą w zakres tożsamości konstytucyjnej, oraz wąskiego w pozostałych sprawach. Taka wykładnia Konstytucji nie usuwa wszelkich wątpliwości, pozwala jednak na lepszą harmonizację suwerenności, przychylności prawu międzynarodowemu oraz nadrzędności Konstytucji.

²¹ Por. przedstawiony przez Prezydenta RP projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, druk nr 3598 z 12.11.2010 r., którego nie udało się przyjąć do końca kadencji Sejmu i Senatu.

²² A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe oraz prawo Unii Europejskiej a konstytucyjny system źródeł prawa*, [w:] K. Wójtowicz (red.), *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006, s. 75-79.

