



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*Janusz KOCHANOWSKI*

**RPO-576939-I/08/AK**

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00  
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 27/05/2008r.

**Pan**  
**Lech Kaczyński**  
**Prezydent Rzeczypospolitej**  
**Polskiej**  
**ul. Wiejska 10**  
**00-902 WARSZAWA**

### ***Wielce Szanowny Panie Prezydencie***

W ostatnim czasie do mojego Biura napływają bardzo liczne skargi obywateli w związku z uchwaleniem ustawy z dnia 1 kwietnia 2008 r. o ratyfikacji Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską sporządzonego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. Biorąc pod uwagę powyższe, jak również to, iż zdecydowana większość skarg zawiera sugestie dokonania kontroli konstytucyjności Traktatu, pozwalam sobie zwrócić się do Pana Prezydenta - jako kompetentnego do wystąpienia z wnioskiem w sprawie zgodności umowy międzynarodowej z Konstytucją przed jej ratyfikowaniem (art. 133 ust. 2 Konstytucji) - w przedmiotowej sprawie.

Art. 90 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, stwarzający konstytucyjną podstawę prawną do przystąpienia Rzeczypospolitej do organizacji międzynarodowej o charakterze integracyjnym, stanowi, iż może dojść do przekazania „organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach”. Przepis ten oznacza, iż Rzeczpospolita może zrezygnować z wyłączności wykonywania swojej władzy jedynie w oznaczonym zakresie, dopuszczając tym samym do stosowania aktów prawa międzynarodowego. Co ważne, akt przekazania i wynikające z niego ograniczenia dla krajowych władz publicznych nie mają ostatecznego charakteru i mogą być we właściwym trybie odwołane.

Konstytucja nie określa rodzaju przekazanych kompetencji, ani charakteru spraw wchodzących w zakres przekazanych kompetencji. Nie oznacza to jednak, że organy państwa mogą w tych kwestiach postępować w sposób dowolny. Traktat Lizboński,

który reformuje Unię Europejską, w niezwykle szerokim zakresie przekazuje kompetencje krajowe do wykonywania organom wspólnotowym. Ogromna większość tych zagadnień dotyczy w żywy sposób podstawowych praw człowieka i obywatela.

Szczególne wątpliwości w związku z dyspozycją przepisu art. 8 polskiej ustawy zasadniczej, który stanowi, iż Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, budzi - będąca częścią tejże umowy międzynarodowej - deklaracja nr 17. Dotyczy ona silnie eksponowanej w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed prawem krajowym. Analogiczna regulacja już na etapie prac nad nieprzyjętym ostatecznie Traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy budziła liczne kontrowersje, stąd do samego Traktatu Konstytucyjnego zdecydowano się dodać deklarację nr 1, która objaśniała, iż postanowienia tego artykułu „odzwierciedlają orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji”. Choć w samym tekście Traktatu z Lizbony w ogóle zrezygnowano z postanowień mówiących o pierwszeństwie prawa wspólnotowego - decydując się jedynie na dołączenie do Traktatu deklaracji nr 17 - to zmiana ta w opinii doktryny prawa europejskiego nie ma większego znaczenia prawnego, może mieć natomiast istotne znaczenie dla politycznej percepcji reformy ustrojowej Unii (Zob. J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony*, Warszawa 2008, s. 44-45). Oznaczałoby to, że omawiana tutaj zasada pierwszeństwa może w pełni oddziaływać na polski system prawny, a przeniesienie jej do mniej eksponowanego miejsca w ramach umowy międzynarodowej jest zabiegiem mającym na celu odwrócenie uwagi od kwestii hierarchiczności wspólnotowych i krajowych aktów prawnych. Ponadto, w opinii znawców przedmiotu, zarówno polskich, jak i zagranicznych, deklaracja ta nie jest pozbawiona znaczenia prawnego, w innym wszakże przypadku zapewne nie znalazłaby się w tekście Traktatu. Powyższe kontrowersje w moim przekonaniu powodują, że konieczne jest rozważenie przez Pana Prezydenta, czy przed związaniem się przez Rzeczpospolitą Traktatem Lizbońskim nie byłoby celowe zwrócenie się do Trybunału Konstytucyjnego o rozstrzygnięcie zgodności z Konstytucją tej umowy międzynarodowej. Istotne wydaje się w szczególności potwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny hierarchicznej wyższości polskich norm konstytucyjnych nad prawem Unii Europejskiej.

Pozwalam sobie także zwrócić uwagę Pana Prezydenta, iż podobne wątpliwości natury konstytucyjnej, związane z ratyfikowaniem Traktatu z dnia 13 grudnia 2007 r., pojawiły i pojawiają się również w innych krajach członkowskich Unii Europejskiej. Dnia 20 grudnia 2007 r. stanowisko w tej kwestii zajęła francuska Rada Konstytucyjna. W orzeczeniu nr 2007-560 DC stwierdzono, że jeżeli zobowiązania międzynarodowe zaciągnięte w celu uczestniczenia w tworzeniu i rozwoju stałej organizacji europejskiej zawierają postanowienia sprzeczne z Konstytucją, naruszają prawa i wolności

konstytucyjnie gwarantowane lub naruszają podstawowe warunki wykonywania suwerenności narodowej, upoważnienie do ich ratyfikacji wymaga uprzedniej zmiany Konstytucji Republiki Francuskiej. Uznano tym samym, iż ratyfikacja Traktatu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską wymaga uprzedniej zmiany Konstytucji Republiki Francuskiej.

W tym kontekście warto również wspomnieć, iż polska Konstytucja, w porównaniu z wieloma ustawami zasadniczymi innych państw członkowskich, zawiera nieliczne postanowienia odnoszące się do ogólnych warunków uczestniczenia Rzeczypospolitej we Wspólnotach Europejskich i Unii Europejskiej, funkcjonowania organów władzy publicznej w ramach wykonywania zadań związanych z tym członkostwem oraz wzajemnych relacji porządków prawnych krajowego i wspólnotowego. Posługując się również przykładem francuskim, można zwrócić uwagę, iż Konstytucja Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r. zawiera odrębny „Tytuł XV” (art. 88.1 - 88.5) „O Wspólnotach Europejskich i Unii Europejskiej”. Mając powyższe na względzie byłbym niezwykle wdzięczny Panu Prezydentowi za zajęcie stanowiska również w przedmiocie konieczności rewizji Konstytucji z punktu widzenia zasad funkcjonowania naszego kraju w strukturach Unii Europejskiej.

*Łączę wyrazy szacunku*

*/-/ Janusz Kochanowski*