

WALDEMAR GONTARSKI

Normy współpracy unijnej w sprawach karnych w świetle zasady przyznania

Standards of EU Cooperation in Criminal Matters in the light of the Principle of Conferral

Abstract

The aim of this paper is to answer the question of whether the harmonisation of substantive criminal law is a matter of EU competence, which involves expanding the scope of criminalisation by means of use of the blanket authorisation under Art. 83(1) subpara. 3 TFEU means going beyond the principle of conferral. The author, using a dogmatic method and a comparative analysis of Polish and German constitutional law as well as the European integration law, is inclined to provide an affirmative answer.

KEYWORDS: harmonisation of the criminal laws, EU competences, blanket authorisation, principle of conferral

SŁOWA KLUCZOWE: harmonizacja prawa karnego materialnego; kompetencje UE, upoważnienie ogólne, zasada przyznania

WALDEMAR GONTARSKI – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Europejskiej Wyższej Szkoły Prawa i Administracji w Warszawie, ORCID – 0000-0002-9108-4822, e-mail waldemar.gontarski@icloud.com

1 | Wstęp

Rozwój prawa karnego materialnego w systemie Unii Europejskiej rodzi pytanie o zakres kompetencji powierzonych Unii w traktatach. W art. 83 ust. 1 akapit pierwszy i drugi Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej^[1] określono kompetencję do harmonizacji w drodze dyrektywy zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą (art. 289 ust. 1 i art. 294 TFUE; art. 76 TFUE – na wniosek Komisji lub z inicjatywy jednej czwartej państw członkowskich) prawa karnego materialnego w zakresie norm minimalnych:

1. we wskazanych dziesięciu dziedzinach „szczególnie poważnej przestępczości” – wskazanie ma charakter katalogu zamkniętego, nie ma bowiem w tym przepisie zwrotu „w szczególności” bądź odpowiednika tego określenia, aczkolwiek jako dziesiątą (art. 83 ust. 1 akapit drugi *in fine*) wskazano „przestępczość zorganizowaną”, co jest typem przestępczości „niejasnym i amorficznym”^[2],
2. o wymiarze transgranicznym (art. 83 ust. 1 akapit pierwszy)^[3], niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny (FTK) akcentuje: „tylko” wymiar transgraniczny konkretnego przestępstwa^[4].
3. co polegać ma na ustanowieniu „norm minimalnych”, tj. odnoszących się jedynie do określania przestępstw oraz kar (art. 83 ust. 1 akapit pierwszy).

Artykuł 83 ust. 1 akapit trzeci zawiera upoważnienie ogólne zezwalające Radzie (ministrów państw członkowskich Unii) – stanowiącej jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego – na podjęcie decyzji rozszerzającej katalog typu przestępstw, a podstawą decyzji ma być ocena „rozwoju przestępczości” (o której mowa w zdaniu pierwszym *in pr.*). Przepis

¹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE 2016 C 202, s. 47.

² Valsamis Mitsilegas, „Securitised criminalisation – Article 83(1) TFEU”, [w:] Valsamis Mitsilegas, *EU Criminal Law After Lisbon, Rights, Trust and the Transformation of Justice in Europe* (Oxford-Portland: Hart Publishing, 2016), 59.

³ Uzasadnienie prawa karnego UE na opierać ma się na wspólnej zdolności do radzenia sobie ze skalą i charakterem zagrożeń stwarzanych przez przestępczość transgraniczną, tak Joanna Beata Banach-Gutierrez, Christopher Harding, „The Emergent EU Criminal Policy: Identifying the Species” *European Law Review*, 6 (2012): 758 i n.

⁴ Wyrok FTK z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie Traktatu z Lizbony, BVerfGE 123, 267 – Lissabon, nr boczny 363. bundesverfassungsgericht.de. [dostęp 16.8.2025]).

ten uchodzi za jedną z najbardziej kontrowersyjnych regulacji traktatowych ze względu na blankietową treść upoważnienia w nim zawartego.

2 | Artykuł 83 ust. 1 akapit trzeci Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej jako upoważnienie ogólne

Harmonizację prawa karnego materialnego – na zasadzie „securitised criminalisation”^[5] – w określonych obszarach w drodze zwykłej procedury ustawodawczej wprowadza art. 83 ust. 1 TFUE. Istotne są „dziedziny przestępczości”. Rada zgodnie z art. 83 ust. 1 akapit trzeci zd. pierwsze może określić w drodze decyzji (art. 288 ust. 4 TFUE) inne – dalsze – dziedziny przestępczości poza obszarami przestępstw wymienionymi w akapicie drugim, gdzie wskazano zamknięty katalog przestępczości: terroryzm, handel ludźmi oraz seksualne wykorzystywanie kobiet i dzieci, nielegalny handel narkotykami, nielegalny handel bronią, pranie pieniędzy, korupcja, fałszowanie środków płatniczych, przestępczość komputerowa i przestępczość zorganizowana.

Warunkiem koniecznym zastosowania akapitu trzeciego ust. 1 art. 83 jest – w myśl tego przepisu – spełnianie kryteriów akapitu pierwszego ust. 1. Jak wynika z treści tej drugiej regulacji chodzi o kryterium odnoszenia się do dziedzin szczególnie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym, wynikającym z rodzaju lub skutków tych przestępstw lub ze szczególnej potrzeby wspólnego ich zwalczania. Akapit trzeci zawiera upoważnienie w postaci blankietu, chociaż wypełnienie tego blankietu podlega kontroli pod względem spełniania wszystkich kryteriów akapitu pierwszego. Według zd. drugiego akapitu trzeciego Rada podejmuje decyzję jednomyślnie (na zasadzie art. 238 ust. 4) po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego (na zasadzie art. 231 ust. 1).

⁵ Szerzej na temat kryminalizacji opartej na sekurytyzacji: Mitsilegas, „Securitised criminalisation – Article 83(1) TFEU”, 58-60; „kryminalizacja sekurytyzacyjna” jako reakcja na samo zagrożenie, jak ujmuje to autor, „konieczność reagowania na zagrożenia bezpieczeństwa stwarzane przez poważną przestępczość”, wyodrębniana obok „kryminalizacji funkcjonalnej” – „konieczność ochrony interesów, polityk i celów Unii” (przykładem jest art. 83 ust. 2 TFUE) – ibidem, 54-56.

Artykuł 83 ust. 1 akapit trzeci TFUE z uwagi na swoją otwartość i odpowiadający temu brak precyzji jest zdaniem niemieckiego FTK dynamicznym upoważnieniem ogólnym („dynamischen Blankettermächtigung”^[6]; ang. „blanket authorisation”^[7]), które poprzez treść blankietową w istocie samo w sobie umożliwia rozszerzenie kompetencji Unii w sprawach karnych. W Niemczech stosowanie tego przepisu (jednomyślną decyzją Rady za zgodą PE) w praktyce nie skutkuje formalną zmianą traktatu, ale jako rozszerzenie katalogu szczególnie poważnych przestępstw o charakterze transgranicznym stoi w sprzeczności z zasadą przyznania (niem. „Einzelermächtigung”; zasada kompetencji powierzonych Unii w traktatach – art. 5 ust. 1 zd. pierwsze i art. 13 ust. 2 zd. pierwsze Traktatu o Unii Europejskiej^[8]) i w związku z tym podlega zastrzeżeniu prawnemu z art. 23 ust. 1 zd. drugie Ustawy Zasadniczej^[9]. Dochodzi do „przekazania praw suwerennych” na zasadzie tegoż art. 23 ust. 1 zd. drugiego. Powstaje pytanie, czy wystarczy zwykła większość parlamentarna w obu izbach parlamentu do przyjęcia ustawy wyrażającej zgodę, tzn., czy nie ma zastosowania art. 23 ust. 1 zd. trzecie odsyłający do art. 79 ust. 2 – większość 2/3 w Bundestagu i w Bundesradzie (dosłownie przepis ten brzmi: Taka ustawa wymaga zgody dwóch trzecich członków Bundestagu oraz dwóch trzecich głosów Bundesratu^[10])^[11], którą zatwierdzano np. Traktat z Maastricht, zarezerwowaną dla

⁶ Wyrok FTK z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie Traktatu z Lizbony, BVerfGE 123, 267 – Lissabon, nr boczny 363. bundesverfassungsgericht.de. [dostęp 16.8.2025]. Zob. też Anna Pudło-Jaremek, „(Nowe) kompetencje Sądu. Reforma Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 2024 roku” *Prawo i Więź*, nr 5(52) (2024): 769 i n.

⁷ Judgment of 30 June 2009, nr boczny 363. bundesverfassungsgericht.de. [dostęp 16.8.2025].

⁸ Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.Urz. UE 2016 C 202, 13.

⁹ H. Rathke w: *Systematischer Kommentar zu den Lissabon-Begleitgesetzen*, red. Andreas von Arnould, Ulrich Hufeld, wyd. 2 (Baden-Baden: Nomos, 2018), komentarz do § 7 ustawy o odpowiedzialności integracyjnej (IntVG), s. 349-350, nr boczny 171 z powołaniem orzecznictwa konstytucyjnego w przyp. 532: BVerfGE 123, 267 (407, 412 i n.).

¹⁰ *Konstytucja Niemiec*, tłum. Bogusław Banaszak, Agnieszka Malicka (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2008).

¹¹ Dopiero w przypadku kwalifikowanych rewizji traktatów o charakterze zmiany konstytucji wymagana jest większość dwóch trzecich głosów w Bundestagu zgodnie z art. 23 ust. 1 zd. trzecie w związku z art. 79 ust. 2 Ustawy Zasadniczej o czym wprost stanowi ten ostatni przepis (tak została przyjęta ustawa zatwierdzająca Traktat z Lizbony), zaś w przypadku prostych zmian traktatowych zakłada się – nie wynika to wprost z przepisu Ustawy zasadniczej – jedynie zgodę

transferu suwerenności związanego ze zmianą lub uzupełnieniem Ustawy Zasadniczej. Z całą pewnością wiadomo, że nie wchodzi w grę zmiana albo uzupełnienie, których granice określa klauzula wieczysta z art. 79 ust. 3 (zakazy naruszania podziału Federacji na kraje związkowe, zasadniczego współdziałania krajów w ustawodawstwie lub zasad [praw podstawowych] określonych w art. 1 i 20). Przyjmuje się, że wystarczy zwykła większość parlamentarna, ale ta teza prointegracyjna wprost nie wynika z orzecznictwa konstytucyjnego, chociaż tak orzecznictwo to jest interpretowane przez niemiecką doktrynę prawa UE^[12] i akceptowane przez komentatorów ustawy o odpowiedzialności integracyjnej^[13].

Słowem, według wiodącego poglądu doktryny niemieckiej w przypadku 83 ust. 1 akapit trzeci TFUE nie mamy do czynienia ze zmianą traktatową ingerującą w przepisy tamtejszej konstytucji, aczkolwiek niewątpliwie dokonuje się transfer suwerenności, bowiem wiąże się to wyjściem poza zasadę przyznania.

Powyższą uwagę dotyczącą wyjścia poza zasadę kompetencji powierzonych logicznie rzecz biorąc należy odnieść także do polskiego systemu prawa. Nauka polska i polskie orzecznictwo konstytucyjne dotychczas nie zajmowały się kwestią wychodzenia art. 83 ust. 1 akapit trzeci TFUE poza

Bundestagu i Bundesratu wyrażoną zwykłą większością głosów (tak np. ustawa zatwierdzająca Traktat z Nicei); szerzej Suhr Oliver, „Von der Notwendigkeit einer mit der Integration Schritt haltenden Rechtsgemeinschaft: Vereinfachte Vertragsänderung im Vertrag von Lissabon” *Die Saarbrücker Bibliothek*, (2009): 5-6. <https://scidok.sulb.uni-saarland.de>. [dostęp: 16.8.2025].

¹² Interpretacja wyroku BVerfGE 123, 267, Olivier Suhr w: *EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar*, red. Christian Calliess, Matthias Ruffert, wyd. 6 (Monachium: C.H. Beck, 2022), komentarz do art. 83, nr boczny 22: „Naszym zdaniem nr boczny 419 wyroku w sprawie Lizbony należy interpretować w ten sposób, że w przypadku ustawy upoważniającej Bundestag i Bundesrat do podejmowania decyzji na podstawie art. 83 ust. 1 akapit 3 TFUE, zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności integracyjnej (IntVG) zgodnie z art. 23 ust. 1 zdanie drugie Ustawy Zasadniczej [Federacja w drodze ustawy wymagającej zgody Bundesratu może przekazywać prawa suwerenne] stosuje się zwykłą większość głosów zgodnie z art. 42 ust. 2 zdanie pierwsze i art. 52 ust. 3 zdanie pierwsze Ustawy Zasadniczej. Artykuł 23 ust. 1 zd. trzecie Ustawy Zasadniczej nie ma zastosowania [odesłanie do art. 79 ust. 2, który stanowi, że taka ustawa wymaga zgody dwóch trzecich członków Bundestagu oraz dwóch trzecich głosów Bundesratu, czyli większości wymaganej też do zmiany Ustawy Zasadniczej]”.

¹³ Rathke w: *Systematischer Kommentar zu den Lissabon-Begleitgesetzen*, Komentarz do § 7 ustawy o odpowiedzialności integracyjnej (IntVG), s. 350, nr boczny 171 i piśmiennictwo przytoczone w przyp. 534.

zasadę przyznania – i związanym z tym konsekwencjom ustrojowym na gruncie systemów krajowych. Kwestię tą sygnalnie identyfikuje się, łącząc ją z „uproszczoną procedurą zmiany traktatu”^[14], a nawet określa mianem „wewnętrznej niestabilności”^[15] traktatowej, co pośrednio wskazuje na brak spójności względem zasady przyznania.

Artykuł 83 ust. 1 akapit trzeci TFUE jest w dwójnasób otwarty na rozszerzenie kompetencji Rady i z tych względów system niemiecki przewiduje obligatoryjną ratyfikację owej decyzji. Po pierwsze, w przeciwieństwie do akapitu drugiego zawiera upoważnienie o treści blankietowej, gdy akapit drugi wyszczególnia wyżej wymienione dziedziny przestępczości, w których – zgodnie z akapitem pierwszym – PE i Rada mogą ustanowić normy minimalne odnoszące się do określania przestępstw oraz kar w dziedzinach szczególnie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym, wynikające z rodzaju lub skutków tych przestępstw lub ze szczególnej potrzeby wspólnego ich zwalczania. Po drugie, blankiet z akapitu trzeciego jest wypełniany w formie decyzji (a nie dyrektywy), czyli aktu samowystosowanego, zaś w akapicie pierwszym mowa jest o stanowieniu w drodze dyrektyw poprzez zwykłą procedurę ustawodawczą, czyli w drodze aktu podlegającego transpozycji do systemów krajowych w oparciu o krajowe

¹⁴ Tomasz Ostropolski w: *Współpraca sądowa w sprawach cywilnych, karnych i współpraca policyjna. System prawa Unii Europejskiej*, t. VIII, red. Jan Barcz (Warszawa: C.H. Beck, 2021), 289, nr boczny 136: „Przykładowo decyzja może być aktem uruchamiającym uproszczoną procedurę zmiany traktatu, gdy Rada uzna jednoznacznie – w zależności od rozwoju przestępczości – że konieczne jest określenie innych dziedzin przestępczości, które następnie mogą stać się przedmiotem działań harmonizujących (art. 83 ust. 1 *in fine* TFUE)” – tylko tyle możemy przeczytać w tym opracowaniu o interesującym nas przepisie; powinno być: art. 83 ust. 1 akapit trzeci, który to akapit jest dwuzdaniowy; tak też Matthias Niedobitek, Jan Wiktor Tkaczyński, „Pozycja Bundestagu i Bundesratu wobec europejskiego procesu integracyjnego w świetle «lizbońskiego» orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego” *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, nr 2 (2012): 150: „[...] Traktat z Lizbony w zamierzeniu jego autorów miał zapewnić stabilność konstytucyjną dzieła traktatowego. Że jest to cel chwalebny, nie trzeba nikogo o tym przekonywać. Tymczasem, co pokazują różne możliwości uproszczonej procedury zmian traktatowych, prowadzi to jednak do wewnętrznej niestabilności”; albo odnosząc się do art. 83 TFUE w ogóle pomija się kwestię ust. 1 akapit trzeci, np. Adam Górski, „Ramy prawne i główne problemy ustrojowe transgranicznego ścigania karnego”, [w:] *System Prawa Karnego Procesowego*, t. I, *Zagadnienia ogólne*, red. Piotr Hofmański (Warszawa: Lexis Nexis, 2013, Lex).

¹⁵ Niedobitek, Tkaczyński, „Pozycja Bundestagu i Bundesratu wobec europejskiego procesu integracyjnego w świetle «lizbońskiego» orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego”, 150.

akty prawne przy pozostawieniu organom krajowym swobody wyboru formy i środków, które to organy związane są jedynie wskazanym w dyrektywie rezultatem (art. 288 akapit trzeci TFUE). Jak zwraca uwagę niemiecki komentarz do art. 83 ust. 1 akapit trzeci TFUE:

Zgodnie ze zdaniem pierwszym [akapitu trzeciego] decyzja wydawana na podstawie akapitu trzeciego wymaga odpowiedniego rozwoju przestępczości. W ramach ogólnego obowiązku uzasadnienia aktów prawnych (art. 296 akapit drugi TFUE) należy przyjąć, że przed podjęciem właściwej decyzji odpowiedni rozwój konkretnej dziedziny przestępczości nie tylko stwierdza się, ale będzie szczegółowo potwierdzony statystycznie [„im Einzelnen statistisch nachgewiesen wird”]^[16].

Nie wystarczy niejednolita praktyka karna czy niejednolite (rozbieżne) regulacje krajowe. Tak samo nie mogą to być informacje o popełnianiu danej przestępczości bez statystycznego potwierdzenia popełniania albo co najmniej zagrożenia. „Szczególną potrzebę” (art. 83 ust. 1 akapit pierwszy *in fine*) i „rozwój przestępczości” (art. 83 ust. 1 akapit trzeci *zd. pierwsze in pr.* TFUE) należy udowodnić (wykazać empirycznie), jasno wykazując, dlaczego czysto międzyrządowa współpraca i koordynacja krajowych organów ścigania i kontroli przestępczości nie są już wystarczające.

Federalny Trybunał Konstytucyjny wzywa do wąskiej interpretacji niejasnych pojęć „wymiaru transgranicznego” i „szczególnej potrzeby”, aby zapobiec „instrumentalizacji” prawa karnego na potrzeby współpracy sądowej w UE^[17]. Trybunał ten w kontekście art. 83 ust. 1 akapit trzeci TFUE akcentuje, że penalizacja odnosi się do odmienności w poszczególnych państwach członkowskich w zakresie takich wartości, jak „doświadczenia historyczne, tradycje religijne i inne czynniki istotne dla poczucia własnej wartości jednostek i ich wspólnoty”, co stać ma na przeszkodzie harmonizacji prawa karnego poza ściśle określonymi wyjątkami, które jako takie podlegają wykładni ścieśniającej^[18]. W piśmiennictwie angielskim odnotowano, że FSK „podkreślił fakt, że kryminalizacja wynika zasadniczo

¹⁶ Suhr w: EUV/AEUV, komentarz do art. 83, nr boczny 15.

¹⁷ Frank Meyer, „Das Strafrecht im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts” Europarecht, nr 2 (2011): 178 i orzecznictwo konstytucyjne powołane w przyp. 30: BVerfGE 123, 267 – Lissabon, nr boczny 363.

¹⁸ BVerfGE 123, 267 – Lissabon, teza 3 i nr boczny 363: „historischen Erfahrungen, Glaubenstraditionen und anderen für das Selbstgefühl der Menschen und ihrer Gemeinschaft wesentlichen Faktoren”.

z wartości narodowych i wyborów moralnych, a jedynie częściowo z wartości europejskich”^[19]. Takie ujęcie znajduje uzasadnienie teoretyczne w niemieckiej kryminalistyce^[20]. W Polsce kwestia tak uzasadnionej minimalizacji legislacyjnej w judykaturze i doktrynie nie istnieje.

3 | Polska Konstytucja a harmonizacja prawa karnego materialnego w określonych obszarach

System polski, w przeciwieństwie do systemu niemieckiego, nie zna transferu suwerenności związanego z wyjściem poza zasadę przyznania bez ratyfikacji większością 2/3 głosów obu izb parlamentu bez względu na to, czy mamy do czynienia ze zmianą traktatową ingerującą w przepisy konstytucyjne czy niedokonującą takiej ingerencji. W myśl art. 89 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP^[21] ratyfikacja przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej i jej wypowiedzenie wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, jeżeli umowa dotyczy członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej. Zgodnie zaś z art. 90 ust. 1 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Zdaniem nauki nie jest to transfer suwerenności, bowiem ma miejsce jedynie ograniczenie praw suwerennych państw członkowskich, które jak zwraca uwagę doktryna prawa międzynarodowego, „można poprawnie rozumieć tylko w sensie ograniczenia wykonywania suwerenności [...]. [...] nie wchodzi tu w rachubę przekazanie czy «transfer» kompetencji państwowych na rzecz Wspólnoty, a tylko przyznanie określonych kompetencji

¹⁹ Mitsilegas, *EU Criminal Law After Lisbon, Rights, Trust and the Transformation of Justice in Europe*, 20 i orzecznictwo powołane w przyp. 100.

²⁰ Na przykład o kryminalizacji jako wyrazie odmienności kulturowych poszczególnych państw wynikającej z demokracji deliberacyjnej, Thomas Weigend, „Strafrecht durch internationale Vereinbarungen – Verlust an nationaler Strafrechtskultur?” *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, nr 4 (1993): 785.

²¹ Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.

Wspólnocie”^[22]. Regulacja zawarta w z art. 90 ust. 1 *in fine* („w niektórych sprawach”) pełni funkcję gwarancyjną wobec tego, co w doktrynie prawa konstytucyjnego rozumie się pod pojęciem „tożsamości konstytucyjnej”, a co wyartykułował TK w wyroku z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04 (Zgodność Traktatu akcesyjnego z Konstytucją). Według tego orzeczenia sformułowanie „w niektórych sprawach” oznacza:

- zakaz przekazania ogółu kompetencji danego organu;
- zakaz przekazania całości spraw w danej dziedzinie;
- zakaz przekazania co do istoty spraw określających gestię danego organu władzy państwowej.

W tym orzeczeniu dodano: „działania, w wyniku których przeniesienie kompetencji podważałoby sens istnienia bądź funkcjonowania któregośkolwiek z organów Rzeczypospolitej, pozostawałyby nadto w wyraźnej kolizji z art. 8 ust. 1 Konstytucji”.

Ustęp 2 art. 90 precyzuje, iż ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w ust. 1, jest uchwalana przez Sejm większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz przez Senat większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

Z wykładni niezręcznie sformułowanego art. 89 ust. 1 pkt 5 Konstytucji wynika następujący wniosek: „do tzw. małej ratyfikacji kierowane są umowy międzynarodowe, które nie są sprzeczne z ustawami”^[23]. Zwykła większość parlamentarna (art. 89 ust. 1) może znajdować zastosowanie w odniesieniu do aktów prawnych wchodzących w skład prawa UE, o ile wejście w życie danego aktu nie prowadzi do przekazania na rzecz Unii kompetencji organów władzy państwowej, w przeciwnym razie wymagana

²² Jerzy Tyranowski, *Prawo europejskie. Zagadnienie instytucjonalne z uwzględnieniem Traktatu z Nicei*, wyd. 2 (Poznań: Wydawnictwo Properium, 2002), 212.

²³ Marian Grzybowski, Piotr Mikuli, „Realizacja konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP w sferze stosunków międzynarodowych”, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. Marian Grzybowski (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2006), 55; por. Marcin Więcek w: *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz do art. 87–243*, red. Marek Safjan (Warszawa: C.H. Beck, 2016), komentarz do art. 89, s. 112, nr boczny 24: „Przepis art. 89 ust. 1 Konstytucji RP dotyczy tylko umów, które nie prowadzą do «przekazania kompetencji» w rozumieniu art. 90 Konstytucji RP”.

będzie ratyfikacja następuje w trybie określonym w trybie większości 2/3 w obu izbach parlamentu (art. 90).

Treść przepisu zawartego w art. 90 ust. 1 *in fine* Konstytucji „w niektórych sprawach” wskazuje na nieodzowność sprecyzowania zakresu kompetencji, które mają być przekazane, czyli nie może to odbywać się w sposób blankietowy. Według wyroku Trybunału Konstytucyjnego (TK) z 26 czerwca 2013 r., K 33/12 (Ocena zgodności z Konstytucją mechanizmu stabilności dla państw członkowskich unii walutowej):

Biorąc pod uwagę poglądy przedstawicieli doktryny i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, należy stwierdzić, że ‘kompetencja’ na gruncie art. 90 ust. 1 Konstytucji oznacza upoważnienie danego organu władzy publicznej do podjęcia określonych działań. [...]. Ustalenie, czy chodzi o kompetencję w rozumieniu art. 90 Konstytucji, wymaga co najmniej wskazania organu, któremu ona przysługuje, podmiotów podległych kompetencji, treści uprawnień organu i korespondujących z nimi obowiązków podmiotów podległych^[24].

W tym kontekście konstytucjoniści akcentują: „Konieczne jest więc tak precyzyjne określenie dziedzin, jak i wskazanie zakresu kompetencji obejmowanych przekazaniem”^[25]. Jednocześnie identyfikowane jest zagadnienie określane mianem „zasadniczej modyfikacji sposobu wykonywania przekazanych kompetencji”, która wymaga wielkiej ratyfikacji (większość parlamentarna 2/3 głosów w obu izbach – art. 90 ust. 2 Konstytucji albo referendum ogólnokrajowe – ust. 3 art. 90) i ta kwalifikowana postać aktualizacji jest wyodrębniana obok zwykłej, w przypadku której konieczny jest odpowiednik dużej ratyfikacji (za zgodą wyrażoną w ustawie przyjmowaną zwykłą większością parlamentarną), przykład której z kolei stanowi upoważnienie o charakterze nieblankietowym z przepisu zawartego art. 81 ust. 3 TFUE (środki dotyczące prawa rodzinnego)^[26] wskazanego w 15 ust. 1 ustawy kooperacyjnej^[27]

²⁴ OTK-A 2013, Nr 5, poz. 63, cz. III, pkt 6.5.3.

²⁵ Bogusław Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2 (Warszawa: C.H. Beck, 2012, Legalis), komentarz do art. 90, nr boczny 2.

²⁶ Maciej Szpunar, *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz do art. 87–243*, komentarz do art. 90, s. 133, nr boczny 57.

²⁷ Ustawa z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Dz.U. z 2024 r., poz. 1379 t.j. – zwana koordynacyjną albo kooperacyjną (kooperacyjna metoda współdziałania egzekutywy z legislatywą).

(ten ostatni przepis zawiera odpowiednik dużej ratyfikacji określonej w art. 89 Konstytucji)^[28].

Przepisy art. 90 mają charakter integracyjny w tym sensie, że otworzyły możliwość ustrojową przystąpienia Polski do Unii, na co zwraca uwagę wyrok TK w tymże orzeczeniu. Tak też rozumiany jest termin „prawo integracji europejskiej” (niem. *Europäisches Integrationsrecht*), który *sensu largo* obejmuje wszelkie regulacje prawne rozwoju Unii Europejskiej (zmieniające system prawa Unii), czyli w ujęciu przekrojowym^[29], zaś *sensu stricto* to unormowania regulujące „obsługę” owej integracji, w szczególności unormowania ratyfikacyjne i polska ustawa kooperacyjna^[30], której odpowiednikiem jest niemiecka ustawa o odpowiedzialności integracyjnej – *Integrationsverantwortungsgesetz* (IntVG) z 22 września 2009 r.^[31] (odpowiedzialność obu izb niemieckiego parlamentu za integrację europejską); do tego wąskiego ujęcia prawa integracji europejskiej odnosi się niniejsze opracowanie.

Na gruncie prawa integracji europejskiej *sensu stricto* powiemy, że jeśli aktualizacja kompetencji Unii przewidziana w traktatowym upoważnieniu o charakterze nieblankietowym (art. 81 ust. 3 TFUE) zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy kooperacyjnej wymaga odpowiednika dużej ratyfikacji, to logicznie rzecz biorąc aktualizacja kompetencji z traktatowego upoważnienia o treści blankietowej (art. 83 ust. 1 akapit trzeci) powinna wymagać ustawy przyjmowanej kwalifikowaną większością parlamentarną 2/3 głosów – to po pierwsze. Po drugie, nielogicznie w ustawie kooperacyjnej nie zdecydowano się na legitymizowanie w formie jakiegokolwiek ustawy stanowiska polskiego prezentowanego w Radzie UE w zakresie interesującej nas regulacji^[32].

²⁸ Szpunar, *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz do art. 87–243*, komentarz do art. 90, s. 135–136, nr boczny 70.

²⁹ Szerzej np. *Europäisches Integrationsrecht im Querschnitt Europäische Verfassung*, Nizza, *Europäischer Wirtschaftsraum, Unionsbürgerschaft, Referenden, Gemeinschaftsprivatrecht: Heidelberger Jean-Monnet-Vorlesungen zum Recht der Europäischen Integration*, red. Peter-Christian Müller-Graff (Baden-Baden: Nomos, 2003), *passim*.

³⁰ Por. Jan Barcz, „Ustawa kooperacyjna 2010”, [w:] Jan Barcz, *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2020, Lex), 472 i n.

³¹ Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (*Integrationsverantwortungsgesetz* – IntVG), BGBl. I S. 3022 ze zm.

³² Por. Jan Barcz, „Inne przypadki wyodrębnione w ustawie koordynacyjnej”, [w:] Jan Barcz, *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej*, 480.

4 | Niemiecka Ustawa Zasadnicza a harmonizacja prawa karnego materialnego w określonych obszarach – prawo integracji europejskiej

Według § 7 ust. 1 zd. pierwsze niemieckiej ustawy o odpowiedzialności integracyjnej niemieccy przedstawiciele w Radzie UE zatwierdzają projekt decyzji, o której mowa w art. 83 ust. 1 akapit trzeci TFUE, dopiero po wejściu w życie ustawy zgodnie z art. 23 ust. 1 zd. drugie Ustawy Zasadniczej, zaś zd. drugie ust. 1 § 7 wprowadza rygor głoszący, że bez takiej ustawy przedstawiciel Niemiec w Radzie musi odrzucić wniosek dotyczący decyzji. Paragrafowi temu ustawodawca niemiecki nadał tytuł „Kompetenzerweiterungsklauseln” (klausule rozszerzenia kompetencji). W systemie polskim brak jest odpowiednika nie tylko na gruncie ustawy kooperacyjnej. Jak stanowi art. 12 ust. 2a ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych^[33] ratyfikacji podlegają akty prawne Unii, o których mowa w art. 48 ust. 6 TUE oraz w art. 25, art. 218 ust. 8 akapit drugi zd. drugie, art. 223 ust. 1, art. 262 lub art. 311 akapit trzeci TFUE. W odniesieniu do każdorazowej aktualizacji art. 83 ust. 1 akapit trzeci TFUE (przy pomocy decyzji Rady) jedynie w grę wchodzi przepis zawarty w art. 12 ust. 2 ustawy o umowach międzynarodowych – ratyfikacji podlegają umowy międzynarodowe, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 Konstytucji Rzeczypospolitej RP, oraz inne umowy międzynarodowe, które przewidują wymóg ratyfikacji albo ją dopuszczają, a szczególne okoliczności to uzasadniają. Alternatywnie jako podstawę ratyfikowania przedmiotowej decyzji należy wskazać art. 25 ust. 2 tejże ustawy o umowach międzynarodowych, w myśl którego zmiana zakresu obowiązywania umowy międzynarodowej dotycząca umowy ratyfikowanej za zgodą, o której mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie.

Przepis zawarty w § 7 ust. 1 niemieckiej ustawy o odpowiedzialności integracyjnej jest pokłosiem szczegółowego wyroku FTK w sprawie Traktatu z Lizbony (zdecydowanie bardziej szczegółowego niż wyrok polskiego TK dotyczący tego Traktatu, który nie dotyczy interesującego nas przepisu). W tym niemieckim wyroku czytamy: „W dziedzinie współpracy sądowej w sprawach karnych wykonywanie art. 83 ust. 1 akapit 3 TFUE wymaga wydania ustawy, o której mowa w art. 23 ust. 1 zd. drugie Ustawy

³³ Dz. U z 2020 r., poz. 127 ze zm.

Zasadniczej”^[34]. Zdaniem autora komentarza: „Nie jest jasne, która większość byłaby wymagana w Bundestagu i Bundesracie do uchwalenia ustawy upoważniającej do podjęcia decyzji na podstawie art. 83 ust. 1 akapit trzeci TFUE”^[35]. Problem bierze się z niejasnych relacji między art. 23 ust. 1 zd. drugie oraz zd. trzecim Ustawy Zasadniczej^[36]. Wspólna Komisja Konstytucyjna (GVK) w ogóle nie była świadoma konieczności rozróżnienia ratyfikacji umowy międzynarodowej z jednej strony i ustawodawczego przeniesienia suwerennych uprawnień z drugiej strony^[37].

Zgoda Niemiec na ratyfikację decyzji, o której mowa w art. 83 ust. 1 akapit trzeci TFUE, z pewnością wymaga ustawy. Nie jest jasne, czy stosuje się „tylko” art. 23 ust. 1 zd. drugie Ustawy Zasadniczej, czy art. 23 ust. 1 zd. drugie w zw. ze zd. trzecim. Odpowiedzi na to pytanie nie udziela ww. § 7 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności integracyjnej, gdyż co prawda wskazuje art. 23 ust. 1 zd. drugie Ustawy Zasadniczej, ale nie wiadomo, czy tego przepisu nie należy stosować w zw. ze zd. trzecim ust. 1 art. 23. Wątpliwość wynika z samej treści orzeczenia FSK w sprawie Traktatu z Lizbony, gdzie czytamy, iż zgoda reprezentanta rządu niemieckiego wymaga w każdym przypadku uchwalenia ustawy w Niemczech w rozumieniu „art. 23 ust. 1 zd. 2 oraz w danych przypadkach [„gegebenenfalls”] zd. 3 Ustawy Zasadniczej”^[38].

³⁴ BVerfGE 123, 267 – Lissabon, nr boczny 419.

³⁵ Suhr w: *EUV/AEUV*, komentarz do art. 83, nr boczny 20.

³⁶ Szerzej np. Michael Tischendorf, „Europa unter deutscher Supervision. Die Verantwortung der Verfassungsorgane des Bundes für die Geld- und Außenhandelspolitik der Europäischen Union” *Europarecht*, nr 6 (2018): 704; artykuł 23 ust. 1 niemieckiej Ustawy Zasadniczej: „Dla urzeczywistnienia zjednoczonej Europy Republika Federalna Niemiec współdziała w rozwoju Unii Europejskiej, która jest zobowiązana do przestrzegania zasad demokracji, państwa prawnego, socjalnego i federacyjnego oraz zasady subsydiarności, i gwarantuje ochronę praw podstawowych w swej istocie porównywalną z niniejszą Ustawą Zasadniczą. W tym celu Federacja w drodze ustawy wymagającej zgody Bundesratu może przekazywać prawa suwerenne. Dla ustanowienia Unii Europejskiej, jak również w celu zmiany jej podstaw traktatowych i analogicznych regulacji, przez które niniejsza Ustawa Zasadnicza w swojej treści zostaje zmieniona lub uzupełniona, lub umożliwia takie zmiany i uzupełnienia, obowiązuje art. 79 ust. 2 [większość 2/3 Bundestagu i Bundesratu] i 3” – *Konstytucja Niemiec*, tłum. Banaszak, Malicka.

³⁷ Szerzej np. Tischendorf, „Europa unter deutscher Supervision. Die Verantwortung der Verfassungsorgane des Bundes für die Geld- und Außenhandelspolitik der Europäischen Union”, 704.

³⁸ Suhr w: *EUV/AEUV*, komentarz do art. 83, nr boczny 20 i orzecznictwo przytoczone w przyp. 50.

Jak odnotowano w komentarzu do TFUE, w świetle wyroku FTK w sprawie Traktatu z Lizbony:

Nie jest jasne, jaka większość byłaby wymagana w Bundestagu i Bundesracie do przyjęcia ustawy upoważniającej do wydania decyzji na podstawie art. 83 ust. 1 akapit 3 TFUE. Federalny Trybunał Konstytucyjny wskazuje w kilku miejscach, że mogą wystąpić przypadki, w których zastosowanie ma tylko art. 23 ust. 1 zd. drugie Ustawy Zasadniczej, w wyniku czego wystarczyłaby zwykła większość parlamentarna [...]; a po drugie [według Trybunału], mogą zaistnieć przypadki, w których dodatkowo zastosowanie znajduje art. 23 ust. 1 akapit 3 Ustawy Zasadniczej, w wyniku czego zgodnie z art. 79 ust. 2 Ustawy Zasadniczej konieczna byłaby większość dwóch trzecich [głosów w obu izbach parlamentu]^[39].

Za pierwszym wariantem interpretacyjnym przemawia to, że gdyby FTK chciał pozostawić kwestię otwartą, mógłby użyć w odniesieniu do art. 83 ust. 1 akapit trzeci TFUE sformułowania „Art. 23 ust.1 zd. drugie i ew. zd. trzecie Ustawy Zasadniczej”^[40]. Ponadto za większością zwykłą kryją się względy historyczne. Rozwój niemieckiej integracji europejskiej aż do Traktatu z Maastricht w ogólnie nie znał większości dwóch trzecich głosów^[41]. Obecnie jak wyjaśniają konstytucjoniści niemieccy, w przypadku wykonywania zawartych w traktatach unijnych tzw. „klauzul rozwojowych” („Evolutivklausel”) o znaczeniu konstytucyjnym (w szczególności art. 83 ust. 1 akapit trzeci TFUE) wymagana jest większość 2/3 w obu izbach niemieckiego parlamentu, jeśli:

- klauzule te wypełnione zostają treścią będącą „nową lub której nie można było przewidzieć” („neuer bzw. nicht vorhersehbarer”) w momencie wyrażania zgody na ratyfikację traktatu lub zmiany traktatu

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Suhr w: *EUV/AEUV*, komentarz do art. 83, nr boczny 20.

⁴¹ Ibidem, nr boczny 22.

i (koniunkcja)

- „rzeczywiście wpływają na konstytucyjnie gwarantowane prawo”, co nazywane jest kwalifikowaną zmianą konstytucyjną („Verfassungsänderungsqualität”)^[42].

Natomiast brak naruszenia konkretnego prawa konstytucyjnego przy każdorazowym wyjściu poza zasadę przyznania (art. 5 ust. 1 zd. pierwsze TUE) w Niemczech oznacza konieczność tylko zwykłej większości parlamentarnej^[43].

5 | Wojna w Ukrainie w świetle orzecznictwa luksemburskiego na wybranym przykładzie

W związku z inwazją Rosji na Ukrainę kwestia art. 83 ust. 1 akapit trzeci TFUE wyłoniła się w odniesieniu do szóstego pakietu sankcji UE wobec Rosji. Komisja Europejska przedstawiła propozycję włączenia naruszenia unijnych sankcji (środków ograniczających nakładanych na podstawie art. 215 TFUE) do dziedzin przestępczości określonych w art. 83 ust. 1 TFUE, jako *remedium* na „próby ich unikania” – wniosek stanowiący projekt decyzji Rady (motyw 2)^[44]; dalej: wniosek albo projekt decyzji. „Przyczyną leżącą u źródła problemów” stało się to, iż „w prawie administracyjnym lub karnym poszczególnych państw członkowskich obowiązują bardzo

⁴² Rupert Scholz w *Grundgesetz-Kommentar*, t. III, red. Günter Dürig, Roman Herzog, Rupert Scholz (Monachium: C.H. Beck, 2022), komentarz do art. 23, nr boczny 120.

⁴³ Ibidem: „Jeżeli na przykład pewne regulacje (prawo wizowe) Unii Europejskiej w dziedzinie «polityki azylowej» rzeczywiście wpływają na prawo azylu konstytucyjnie gwarantowane zgodnie z art. 16a Ustawy Zasadniczej, obowiązuje wymóg większości dwóch trzecich. Jeżeli z drugiej strony tak nie jest, tj. konstytucyjne prawo do azylu nie jest faktycznie naruszone, pozostaje zwykła większość i nie ma nowego prawa zatwierdzającego z większością dwóch trzecich w rozumieniu art. 23 ust. 1 akapit 3 Ustawy Zasadniczej”.

⁴⁴ Wniosek. Decyzja Rady w sprawie dodania naruszenia unijnych środków ograniczających do dziedzin przestępczości określonych w art. 83 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, COM(2022) 247 final, 25 maja 2022.

różne definicje i sankcje za naruszenie unijnych środków ograniczających” (motyw 3) – uzasadniając to dalej bardziej szczegółową prezentacją rozbieżności poszczególnych regulacji krajowych (tenże motyw 3). „W tym kontekście oraz ze względu na pilną potrzebę położenia kresu bezkarności za naruszenia środków ograniczających w następstwie inwazji Rosji na Ukrainę niniejszy wniosek ma na celu wszczęcie procedury określonej w art. 83 ust. 1 akapit trzeci TFUE” (motyw 5).

Celem było zarządzenie fragmentaryzacji sankcji (biorąc pod uwagę Unię jako całość) i wzmocnienie ich egzekwowania we wszystkich państwach członkowskich. Wniosek ten został przyjęty jako decyzja Rady (UE) 2022/2332 z dnia 28 listopada 2022 r. w sprawie określenia naruszenia unijnych środków ograniczających [restrictive measures, czyli EU sanctions] jedną z dziedzin przestępczości spełniającą kryteria określone w art. 83 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej^[45]. Drugi etap prawodawczy zakończył się przyjęciem dyrektywy 2024/1226^[46]. Zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. h) tej dyrektywy państwa członkowskie mają zapewnić, aby obejście unijnego środka ograniczającego stanowiło przestępstwo na zasadzie, że sankcje UE przyjmowane są przez Radę, a ich egzekwowanie leży w gestii państw członkowskich.

Artykuł 16 dyrektywy przewiduje w zakresie egzekwowania potencjalną rolę Prokuratury Europejskiej. Toteż w piśmiennictwie zwrócono uwagę w kontekście kompetencji UE, iż co najmniej dziesięć państw członkowskich wyraziło już poparcie dla ograniczonego rozszerzenia kompetencji Prokuratury Europejskiej o naruszenia sankcji UE^[47]. W świetle procedury określonej w art. 86 ust. 4 TFUE konieczna jest zgoda wszystkich państw członkowskich na tę inicjatywę. W myśl zd. drugiego tego przepisu kognicję Prokuratury Europejskiej poszerza Rada Europejska stanowiąc jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego i po konsultacji

⁴⁵ Dz. Urz. UE 2024 L 308, 18.

⁴⁶ Następnie Komisja przedstawiła wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie definicji przestępstw związanych z naruszeniem unijnych środków ograniczających oraz kar za takie przestępstwa, COM(2022) 684 final, który został przyjęty jako dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1226 z dnia 24 kwietnia 2024 r. w sprawie określenia przestępstw związanych z naruszeniem unijnych środków ograniczających i sankcji za takie naruszenia oraz zmiany dyrektywy (UE) 2018/1673, Dz. Urz. UE 2024, L 1226), weszła w życie 19 maja 2024 r., państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do jej wykonania w terminie do 20 maja 2025 r.

⁴⁷ Peter Csonka, Lucia Zoli, „The New Directive on the Violation of Union Restrictive Measures in the Context of the EPPO” *eucri*m, 1 (2024): 79.

z Komisją – dotyczy uprawnienia Prokuratury Europejskiej do zwalczanie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym, rozumianej jako dotycząca więcej niż jedno państwo członkowskie (art. 86 ust. 4 zd. pierwsze *in fine* TFUE)^[48]. W polskiej ustawie kooperacyjnej nie zdecydowano się na legitymizowanie w formie ustawy stanowiska polskiego prezentowanego w Radzie Europejskiej w zakresie art. 86 ust. 4 TFUE, znowu w przeciwieństwie do ustawy niemieckiej^[49].

W związku z tym szóstym pakietem sankcji UE wobec Rosji powstało pytanie, czy projekt decyzji Rady przyjmowanej w trybie art. 83 ust. 1 akapit trzeci TFUE należy kwalifikować jako przekazanie nowych kompetencji UE, w rozumieniu art. 90 ust 1 Konstytucji RP. W Niemczech Rząd Federalny zatwierdził ten projekt decyzji w Radzie po wejściu w życie niemieckiej ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację przyjmowanej zwykłą większością głosów w obu izbach parlamentu^[50]. Kwestia ta pojawiła się w wyroku Sądu Unii Europejskiej z 11 września 2024 r., Mikhail Fridman i in./Rada Unii Europejskiej T635/22^[51]. Stało się tak w odniesieniu do zarzutu drugiego tej sprawy^[52], oddalonego przez Sąd, w przedmiocie m.in. tego, że według skarżącego, jak wynika z wniosku Komisji COM(2022) 247 final, Rada była świadoma, iż obchodzenie sankcji jest karalne we wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem dwóch. Jednak, zdaniem Sądu UE, z tej okoliczności nie można wnioskować, że poprzez przyjęcie zaskarżonych przepisów Rada zmusiła państwa członkowskie do karania obchodzenia środka w postaci zamrożenia środków finansowych, skoro na gruncie systemów krajowych już obowiązują. Toteż według Sądu UE nie można uwzględnić argumentu, zgodnie z którym poprzez przyjęcie zaskarżonych przepisów Rada ustanowiła obowiązki wchodzące w zakres spraw karnych na poziomie Unii i przypisała sobie tym samym rolę prawodawcy w tychże sprawach karnych.

Trudno zgodzić się z rozumowaniem Sądu UE, wszak w dwóch państwach członkowskich szczególne przestępstwo, jakim jest naruszenie

⁴⁸ Por. Agnieszka Grzelak, „Rozszerzenie katalogu przestępstw w art. 83 ust. 1 TFUE – przesłanki, procedura i propozycja objęcia przestępstw z nienawiści zakresem harmonizacji prawa karnego Unii Europejskiej” *Europejski Przegląd Sądowy*, nr 6 (2025): 6.

⁴⁹ Por. Barcz, „Inne przypadki wyodrębnione w ustawie koordynacyjnej”, 480.

⁵⁰ Drucksache 20/3441, 19 września 2022.

⁵¹ EU:T:2024:620.

⁵² Pkt 92 i n.

unijnych środków ograniczających, mogło skutkować wyłącznie sankcjami administracyjnymi^[53].

6 | Wnioski

Skoro według wyroku polskiego Trybunału Konstytucyjnego z 26 czerwca 2013 r., K 33/12 przepis zawarty w art. 90 ust. 1 *in fine* Konstytucji RP („w niektórych sprawach”) wyklucza przekazanie kompetencji w sposób blankietowy (wymaga wskazania „treści uprawnień organu i korespondujących z nimi obowiązków podmiotów podległych”), to blankietowy charakter upoważnienia z art. 83 ust. 1 akapit trzeci TFUE zdaje się przemawiać za koniecznością dokonania w Polsce tzw. wielkiej ratyfikacji (art. 90 ust. 2 Konstytucji) decyzji wskazanej w tym przepisie TFUE, czyli przy większości głosów 2/3 w Sejmie i Senacie – i to pod warunkiem spełnienia przez tą decyzję zakazu blankietowości z art. 90 ust. 1 *in fine*. W praktyce nie dokonuje się jakiegokolwiek ratyfikacji tłumacząc to tym, że nie przewiduje tego ustawa o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (ustawa kooperacyjna). Taka ratyfikacja możliwa byłaby na zasadach ogólnych, tj. umów międzynarodowych. Ponadto, jeśli aktualizacja kompetencji Unii przewidziana w upoważnieniu traktatowym o treści nieblankietowej (art. 81 ust. 3 TFUE) zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy kooperacyjnej wymaga odpowiednika dużej ratyfikacji, przeto logicznie rzecz biorąc aktualizacja kompetencji przewidziana w upoważnieniu traktatowym o charakterze blankietowym (art. 83 ust. 1 akapit trzeci TFUE) wymagać będzie ustawy przyjmowanej parlamentarną większością 2/3 głosów.

Niemieckie orzecznictwo konstytucyjne i w ślad za nim ustawodawstwo każdorazowe wykonanie art. 83 ust. 1 akapit trzeci TFUE ujmuje – co logiczne – *expressis verbis* jako „przekazanie praw suwerennych” (w rozumieniu art. 23 ust. 1 zd. drugie Ustawy Zasadniczej). W Polsce ustawodawca i Trybunał Konstytucyjny milczą na ten temat. W kwestii harmonizacji prawa karnego polska ustawa kooperacyjna jest bardziej otwarta na integrację niż polska ustawa zasadnicza – co siłą rzeczy nie odpowiada woli polskiego ustrojodawcy, który w przeciwieństwie do ustrojodawcy

⁵³ Wniosek Komisji COM(2022) 247 final, przyp. 23.

niemieckiego w tym sensie, że ustrojodawca polski nie ustanowił przepisu umożliwiającego wyrażenie zgody na przekazania kompetencji zwykłą większością parlamentarną, a TK wręcz wskazuje na nieodzowność sprecyzowania treści przekazywanych kompetencji. Przeciwnie jest w systemie niemieckim, tamtejszy ustrojodawca w opisanym zakresie jest bardziej otwarty na integrację niż polski – co należy wiązać z ustanowieniem swoistego „bezpiecznika” w postaci klauzuli niezmienności wieczystej w art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej), ale niemiecki ustawodawca okazuje się bardziej eurosceptyczny od ustawodawcy polskiego. Do takiego wniosku dochodzimy porównując polską ustawę o kooperacji i niemiecką ustawę o odpowiedzialności integracyjnej w zakresie art. 83 ust. 1 akapit trzeci i art. 86 ust. 4 TFUE ujmującą materię uregulowaną w tych przepisach jako wyjście poza zasadę przyznania.

Nie ma jakiegokolwiek uzasadnienia logicznego, systemowego czy teleologicznego opisana rozbieżność między polskim ustrojodawcą a ustawodawcą oraz między polskim a niemieckim ustawodawstwem, a natura prawa karnego jako *ultima ratio* jest taka, że – co podkreśla Federalny Trybunał Konstytucyjny – penalizacja odnosi się do odmienności w poszczególnych państwach członkowskich w zakresie szeroko ujmowanych wartości kulturowych, a jedynie częściowo wartości europejskich, co samo w sobie stanowi czynnik zdecydowanie limitujący harmonizację bez dodatkowej ratyfikacji.

Bibliografia

- Banach-Gutierrez Joanna Beata, Christopher Harding, „The Emergent EU Criminal Policy: Identifying the Species” *European Law Review*, 6 (2012): 758-770.
- Banaszak Bogusław, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2. Warszawa: C.H. Beck, 2012, Legalis.
- Barcz Jan, „Inne przypadki wyodrębnione w ustawie koordynacyjnej”, [w:] Jan Barcz, *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2020, Lex.
- Barcz Jan, „Ustawa kooperacyjna 2010”, [w:] Jan Barcz, *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2020, Lex.

- Csonka Peter, Lucia Zoli, „The New Directive on the Violation of Union Restrictive Measures in the Context of the EPPO” *eucri*, 1 (2024): 76-80.
- Europäisches Integrationsrecht im Querschnitt Europäische Verfassung, Nizza, Europäischer Wirtschaftsraum, Unionsbürgerschaft, Referenden, Gemeinschaftsprivatrecht: Heidelberger Jean-Monnet-Vorlesungen zum Recht der Europäischen Integration*, red. Peter-Christian Müller-Graff. Baden-Baden: Nomos, 2003.
- EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar*, red. Christian Calliess, Matthias Ruffert, wyd. 6, Monachium: C.H. Beck, 2022.
- Górski Adam, „Ramy prawne i główne problemy ustrojowe transgranicznego ściągania karnego”, [w:] *System Prawa Karnego Procesowego*, t. I, *Zagadnienia ogólne*, red. Piotr Hofmański. Warszawa: Lexis Nexis, 2013, Lex.
- Grundgesetz-Kommentar*, t. III, red. Günter Dürig, Roman Herzog, Rupert Scholz. Monachium: C.H. Beck, 2022.
- Grzelak Agnieszka, „Rozszerzenie katalogu przestępstw w art. 83 ust. 1 TFUE – przesłanki, procedura i propozycja objęcia przestępstw z nienawiści zakresem harmonizacji prawa karnego Unii Europejskiej” *Europejski Przegląd Sądowy*, nr 6 (2025): 4-10.
- Grzybowski Marian, Piotr Mikuli, „Realizacja konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP w sferze stosunków międzynarodowych”, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. Marian Grzybowski. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2006.
- Konstytucja Niemiec*, tłum. Bogusław Banaszak, Agnieszka Malicka. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2008.
- Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz do art. 87-243*, red. Marek Safjan. Warszawa: C.H. Beck, 2016, Legalis.
- Meyer Frank, „Das Strafrecht im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts” *Europarecht*, nr 2 (2011): 169-195.
- Mitsilegas Valsamis, *EU Criminal Law After Lisbon, Rights, Trust and the Transformation of Justice in Europe*. Oxford-Portland: Hart Publishing, 2016.
- Niedobitek Matthias, Jan Wiktor Tkaczyński, „Pozycja Bundestagu i Bundesratu wobec europejskiego procesu integracyjnego w świetle «lizbońskiego» orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego” *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, nr 2 (2012): 143-158.
- Pawłowski Szymon, „Tożsamość konstytucyjna Republiki Federalnej Niemiec”, [w:] *Tożsamość narodowa i konstytucyjna państwa członkowskiego Unii Europejskiej*, red. Andrzej Wróbel, Michał Ziółkowski. 231-305. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021.

- Pudło-Jaremek Anna, „(Nowe) kompetencje Sądu. Reforma Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 2024 roku” *Prawo i Więź*, nr 5(52) (2024): 769-779. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI52.1054>.
- Suhr Oliver, „Von der Notwendigkeit einer mit der Integration Schritt haltenden Rechtsgemeinschaft: Vereinfachte Vertragsänderung im Vertrag von Lissabon” *Die Saarbrücker Bibliothek*, (2009): 1-29.
- Systematischer Kommentar zu den Lissabon-Begleitgesetzen*, red. Andreas von Arnould, Ulrich Hufeld, wyd. 2, Baden-Baden: Nomos, 2018.
- Tischendorf Michael, „Europa unter deutscher Supervision. Die Verantwortung der Verfassungsorgane des Bundes für die Geld- und Außenhandelspolitik der Europäischen Union” *Europarecht*, nr 6 (2018): 695-723.
- Tyranowski Jerzy, *Prawo europejskie. Zagadnienie instytucjonalne z uwzględnieniem Traktatu z Nicei*, wyd. 2. Poznań: Wydawnictwo Properium, 2002.
- Weigend Thomas, „Strafrecht durch internationale Vereinbarungen – Verlust an nationaler Strafrechtskultur?” *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, nr 4 (1993): 774-802.
- Współpraca sądowa w sprawach cywilnych, karnych i współpraca policyjna. System prawa Unii Europejskiej*, t. VIII, red. Jan Barcz. Warszawa: C.H. Beck, 2021.



