

Anna Chmielarz-Grochal, Jarosław Sułkowski

**(Nie)obecność Unii Europejskiej
w Konstytucji Rzeczypospolitej
Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.
w kontekście zjawiska globalizacji
– wyzwania dla państwa suwerennego**

<http://dx.doi.org/10.18778/8088-830-2.03>

1. Globalizacja, choć nie jest zjawiskiem nowym, wciąż nie została jednoznacznie zdefiniowana. Nie można jednak się temu dziwić, stanowi ona bowiem złożony i niepoddający się jednej logice proces „intensyfikacji ogólnoświatowych reakcji społecznych, które wiążą oddalone od siebie miejsca w taki sposób, że lokalne wydarzenia są kształtowane przez wydarzenia występujące w innych oddalonych o wiele mil miejscach i *vice versa*”¹.

Brak definicji zastępowany jest próbami opisanego tego zjawiska. Z uwagi na ograniczone ramy opracowania nie ma potrzeby przytaczania wszystkich cech globalizacji, jednak należy zwrócić uwagę na trzy najważniejsze kwestie.

Po pierwsze, globalizacja ściśle wiąże się z rewolucją informacyjną, rozwojem technologii informatycznych i wywołanymi przez nie zmianami w zakresie przetwarzania i przekazywania informacji oraz zarządzania nimi².

Po drugie, ma ona charakter wieloaspektowy. Przede wszystkim jest zjawiskiem finansowym, wiążącym liczne instytucje bankowe, ubezpieczeniowe i inne finansowe poszczególnych państw w całość (włącznie z Bankiem Światowym oraz Międzynarodowym Funduszem Walutowym

¹ A. Giddens, *Runway Word. How Globalization Is Reshaping Our Lives*, New York 2000, cyt. za: R. Zenderowski, *Czy globalizacja unieważni nacjonalizmy i tożsamości narodowe?*, „Studia Bobolanum” 2011, nr 1, s. 140.

² R. Piotrowski, *Globalizacja i konstytucja*, „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego” 2011, t. 2, s. 22–23.

– uzależnionymi od Stanów Zjednoczonych)³. Globalizacja ma także silny wymiar gospodarczy oparty na powstałym światowym rynku kapitału, dóbr i usług. Globalizacja jest także – co oczywiste – zjawiskiem politycznym i militarnym. Nadto, ma ona swój wymiar kulturowy – wraz z przepływem dóbr, usług i informacji w świecie upowszechniają się bowiem wzorce (wartości) powstałe w jednym kręgu cywilizacyjnym i wypierają elementy lokalne⁴.

Po trzecie, należy zwrócić uwagę, że globalizacja jest zjawiskiem dynamicznym i dalekosiężnym w skutkach, jednak w historii państwowości nie nowym. Obecnie jesteśmy świadkami trzeciej fali globalizacji. Obserwując skutki dwóch jej wcześniejszych etapów – wielkich odkryć geograficznych oraz rewolucji przemysłowej – należy przyjąć, że skutki globalizacji XXI w. będą znaczące.

Dla przedstawicieli prawa ustrojowego globalizacja stawia nowe wyzwania. Niestety, pomimo jej olbrzymiego znaczenia nauka prawa konstytucyjnego nie dostrzega tego znaczenia⁵.

Globalizacja wiąże się ściśle z rolą współczesnego państwa narodowego, choć istnieją różne poglądy dotyczące skutków wpływu globalizacji na obecne państwo. Jedni wieszczą kres państwa narodowego, argumentując, że przecież państwo narodowe nie istniało pierwotnie. Zatem procesy integracyjne wcześniej czy później doprowadzą do zaniku klasycznego państwa narodowego. Inni, przeciwnie, sądzą, że globalizacja prowadzi wręcz do umocnienia się struktur państwa narodowego, gdyż integracja gospodarcza, unifikując wymianę dóbr materialnych, wymusi więcej czynników identyfikacji kulturowej i narodowej poszczególnych państw. Zwolennicy trzeciego poglądu argumentują, że proces globalizacji i procesy integracyjne doprowadzą do symbiozy obu powyższych tendencji. W jej wyniku nastąpi przenikanie globalizmu i regionalizmu narodowego w postaci nieznanego dotąd *modus vivendi* między państwami narodowymi.

2. W naszej ocenie, niedocenienie znaczenia globalizacji jest widoczne w polskiej konstytucji, gdy weźmie się pod uwagę te jej fragmenty, które odnoszą się do członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Mają one charakter szczątkowy i pozostawiają spory niedosyt w zakresie zupełności regulacji.

³ W. Szostak, *Globalizacja a suwerenność państwa współczesnego*, [w:] *Nowoczesny Lewiatan. Studia nad współczesnym państwem*, red. J. Kornaś, Kielce 2006, s. 13–14.

⁴ *Ibidem*, s. 14.

⁵ K. Wojtyczek, *Polska nauka prawa konstytucyjnego na przełomie wieków*, [w:] M. Zubik (red.), *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, Warszawa 2010, s. 35.

3. Obowiązująca Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej⁶ została uchwalona siedem lat przed przystąpieniem do Unii Europejskiej. Podpisanie w 1991 r. Układu Europejskiego, obowiązującego od 1994 r. i ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi⁷, nie wpłynęło zasadniczo na efekty prac konstytucyjnych. W konstytucji nie uczyniono nawet wzmianki o Unii; jedynie w art. 90 i art. 91 użyto pojęcia „organizacja międzynarodowa” („organ międzynarodowy” w art. 90). Z kolei członkostwo w Unii sprawia, że od konstytucji krajowej oczekuje się jasno sformułowanych ścisłych granic przekazania Unii kompetencji organów państwowych, reguł współobowiązania prawa krajowego i prawa unijnego oraz reguł działania organów władzy publicznej w następstwie przekazania kompetencji w niektórych sprawach. Wynika to ze szczególnej roli prawnej konstytucji, która, będąc prawem najwyższym, powinna zabezpieczać granice suwerennej władzy państwowej we wszystkich, wewnętrznych i zagranicznych, sferach działania państwa.

Konstytucja z 1997 r. nie zawiera odrębnego rozdziału poświęconego przekazaniu kompetencji organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu ani rozdziału odnoszącego się literalnie do członkostwa w Unii Europejskiej, jak np. konstytucje Austrii, Francji czy Rumunii. Polski ustawodawca konstytucyjny w sposób minimalistyczny uregulował kwestie związane z przystąpieniem i członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii. Unormowania te ograniczają się zasadniczo do art. 90 oraz art. 91 ust. 3. Pierwsze z tych unormowań (tzw. klauzula intergracyjna czy europejska) stanowi podstawę przekazania organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej. Tego rodzaju klauzule przewidują konstytucje wszystkich państw członkowskich Unii, poza konstytucjami Cypru i Malty. Druga regulacja odnosi się do obowiązywania w krajowym systemie prawnym prawa stanowionego przez organizację międzynarodową. Do relacji prawa unijnego i krajowego odnoszą się także konstytucje Cypru, Litwy, Malty, Rumunii, Słowacji.

W wyniku zmiany konstytucji w 2006 r.⁸, w jej art. 55 zostały dodatkowo uregulowane podstawy funkcjonowania europejskiego nakazu aresztowania w polskim porządku prawnym. Zmiana ta była następstwem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 kwietnia 2005 r.⁹, w którym

⁶ Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, ze zm.

⁷ Dz.U. z 1994 r., nr 11, poz. 38.

⁸ Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2006 r., nr 200, poz. 1471).

⁹ P 1/05, OTK ZU 2005, nr 4A, poz. 42.

stwierdzono niezgodność z konstytucją przepisów krajowych implementujących unijną decyzję ramową w sprawie europejskiego nakazu aresztowania. Polska konstytucja dopuszcza ekstradycję obywatela polskiego, jeżeli możliwość taka wynika z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej lub ustawy wykonującej akt prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, której Rzeczpospolita Polska jest członkiem. Podobne regulacje zawierają konstytucje Francji, Niemiec i Portugalii.

Regulacja konstytucyjna podstaw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej jest stosunkowo skromna, ale nie odstaje zasadniczo od regulacji pozostałych państw członkowskich. Z drugiej strony regulacja ta mogłaby być bardziej szczegółowa w celu zapewnienia efektywności działania państwa w strukturach Unii. Do kwestii uzasadniających potrzebę regulacji konstytucyjnej należą: granice przekazania kompetencji organizacji międzynarodowej, relacje konstytucji krajowej z prawem unijnym, zakres kontroli prawa unijnego przez Trybunał Konstytucyjny, podstawowe zasady współpracy organów władzy sądowniczej z Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej, status prawny obywateli Unii w Rzeczypospolitej, wybory do Parlamentu Europejskiego, funkcjonowanie organów państwowych w stosunkach z Unią w sferze kompetencji jej przekazanych, zasady uczestnictwa przedstawicieli państwa w instytucjach unijnych oraz tryb wyrażania stanowiska państwa w strukturach unijnych, w tym sposób podejmowania decyzji o wystąpieniu z Unii. Dotychczasowe inicjatywy zmian konstytucji w tym zakresie nie przyniosły założonych rezultatów. Jednocześnie obowiązujące unormowania konstytucyjne budzą pewne wątpliwości z punktu widzenia sposobu i zakresu regulacji.

Ustrojowe podstawy członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej wynikają z zasady przychylności państwa względem wspólnoty międzynarodowej oraz prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej, wyrażonej w preambule (formuła „współpracy ze wszystkimi krajami”), art. 9 i art. 90 Konstytucji. Realizacji tej zasady służy samodzielnie art. 90. Zezwala on na przekazanie organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach oraz określa zasady ratyfikacji stosownej umowy międzynarodowej. Konstytucja nie uściśla natomiast, jakiego rodzaju kompetencje mogą być przekazane. W praktyce dotyczy to kompetencji prawodawczych, wykonawczych, sądowniczych oraz kontrolnych. Z punktu widzenia zasady państwa demokratycznego (art. 2 Konstytucji), zasady suwerenności Narodu (art. 4) oraz zasady niepodległości państwa (art. 5) takie uściślenie jest w pełni uzasadnione. Od konstytucji, jako nadrzędnego aktu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, należy wymagać za-

bezpieczenia podstawowych wartości państwa demokratycznego w warunkach członkostwa w organizacjach międzynarodowych lub organach międzynarodowych. Dlatego przekazanie kompetencji powinno podlegać ograniczeniu na rzecz tylko takich organizacji czy organów, których ustrój lub działalność da się pogodzić z realizacją konstytucyjnych zasad i celów państwa. Granice członkostwa w Unii wyznacza suwerenność i tożsamość konstytucyjna (oparta na nadrzędnej pozycji konstytucji w systemie prawa) państwa, zasada pomocniczości, demokracji, państwa prawnego, poszanowania godności ludzkiej oraz ochrony wolności i praw jednostki na poziomie konstytucyjnym.

Ze względu na ochronę suwerenności Rzeczypospolitej od ustawy zasadniczej można wymagać regulacji trybu podejmowania przez państwo decyzji w sprawie odstąpienia od przekazania kompetencji, czyli wystąpienia z danej organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego. Sam tryb odstępowania przez Rzeczpospolitą Polskę od dokonanego przekazania kompetencji na rzecz Unii Europejskiej reguluje art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej. Brak w konstytucji stosownego uregulowania nie oznacza, że znajduje w tym przypadku odpowiednie zastosowanie art. 90, który wyraźnie dotyczy przekazania kompetencji. Konstytucja powinna tę kwestię regulować, wskazując organ państwa uprawniony do podjęcia decyzji o wystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej z Unii Europejskiej oraz zawarcia umowy międzynarodowej określającej warunki wystąpienia.

Zasada przychylności odnosi się do obowiązywania i stosowania w Rzeczypospolitej prawa tworzonego przez organizację międzynarodową lub organ międzynarodowy. Tym samym od konstytucji można wymagać określenia podstawowych reguł obowiązywania i stosowania prawa unijnego. Jeżeli prawo pierwotne Unii gwarantuje aktom stanowionym przez jej instytucje bezpośrednie obowiązywanie i skutek w państwach członkowskich, to jednocześnie konstytucje krajowe powinny zawierać reguły obowiązywania prawa unijnego oraz rozwiązywania ewentualnych kolizji z prawem krajowym, w tym stosunek konstytucji do prawa unijnego.

Konstytucja nie określa wprost pozycji prawa unijnego w krajowym porządku prawnym. Nie ma także wyraźnych podstaw konstytucyjnych do zaliczenia aktów unijnych do źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej (brak wyliczenia w art. 87 Konstytucji). Jedynie w art. 91 ust. 3 Konstytucja odnosi się do prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, ale wprost o aktach wydawanych przez instytucje Unii Europejskiej nie stanowi. Konstytucja gwarantuje bezpośrednie stosowanie tego prawa oraz przyznaje mu pierwszeństwo przed ustawą; nie jest natomiast jasne, jaki ma charakter oraz czy jest częścią porządku prawnego państwa, czy może jego moc obowiązująca warunkowana jest

w wystarczającym zakresie zasadą bezpośredniego stosowania. Z kolei konstytucyjnych podstaw obowiązywania i stosowania prawa pierwotnego Unii upatruje się w art. 91 ust. 1 i 2, dotyczącym *expressis verbis* prawa międzynarodowego. Na tych podstawach prawo pierwotne, po ogłoszeniu w „Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej”, stanowi część krajowego porządku prawnego oraz podlega bezpośredniemu stosowaniu, mając pierwszeństwo przed ustawą krajową. W ten sposób, w powiązaniu z art. 8 ust. 2, Konstytucja gwarantuje sobie pozycję nadrzędną wobec prawa tworzonoego w sferze stosunków zewnętrznych państwa.

Przepisy art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji spełniają ponadto rolę reguł kolizyjnych. Są one normatywnym potwierdzeniem pierwszeństwa prawa unijnego względem porządku prawnego państwa członkowskiego. Wskazane regulacje dają podstawy rozstrzygnięcia na korzyść prawa unijnego kolizji z ustawą krajową, a więc także z aktami podustawowymi. Brakuje natomiast reguły pozwalającej rozstrzygnąć relacje prawa unijnego z konstytucją, co należy ocenić negatywnie z punktu widzenia roli prawnej ustawy zasadniczej. Skoro konstytucja pozwala na przekazanie organizacji międzynarodowej kompetencji organów państwowych, w tym do stanowienia prawa w określonych dziedzinach, to należy od niej oczekiwać uregulowania relacji jej samej z prawem unijnym. Obecnie sprzeczność między normą unijną a normą konstytucyjną nie może być w polskim systemie prawnym rozwiązywana przez uznanie nadrzędności normy unijnej, ponieważ oznaczałoby to naruszenie zasady nadrzędności Konstytucji z art. 8 ust. 1.

Poza tym konstytucja nie określa formy wykonania i implementacji prawa Unii przez polskie organy prawodawcze. Należy tej regulacji oczekiwać od ustawy zasadniczej jako podstawy porządku prawnego państwa, zwłaszcza że terminowe wykonywanie prawa unijnego jest obowiązkiem państw członkowskich, a ewentualne opóźnienia skutkują sankcjami za naruszenie prawa Unii. Obecnie formę prawną wykonania prawa unijnego określają: ustawa z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i z Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej¹⁰ oraz regulaminy Sejmu¹¹ i Senatu¹²; wykonaniu prawa unijnego służy ustawa. Wydaje się natomiast uzasadnione, by wynikający z art. 18 wskazanej ustawy obowiązek Rady Ministrów w zakresie wnoszenia do Sejmu porojektu ustawy wykonującej

¹⁰ Dz.U. z 2010 r., nr 213, poz. 1395.

¹¹ Rozdział 5A uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – *Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* (tj. M.P. z 2009 r., nr 5, poz. 47, ze zm.).

¹² Artykuły 54 ust. 4a oraz art. 68 ust. 2 uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – *Regulamin Senatu* (tj. M.P. z 2002 r., nr 54, poz. 741, ze zm.).

prawo unijne został objęty regulacją konstytucyjną. Konstytucjonalizacja ta powinna służyć zapewnieniu terminowego wykonywania prawa unijnego przez państwo, a jego naruszenie mogłoby prowadzić do odpowiedzialności konstytucyjnej członków Rady Ministrów.

Szczególnym problemem pozostaje dopuszczalność kontroli zgodności z konstytucją aktów prawa unijnego. Obowiązujące przepisy konstytucyjne nie przyznają Trybunałowi Konstytucyjnemu kompetencji do kontroli aktów organizacji międzynarodowych lub organów międzynarodowych. Trudno jednak wykluczyć właściwość Trybunału w tym zakresie ze względu na jego ustrojową rolę gwaranta nadrzędności konstytucji. Dotychczasowa praktyka orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego pokazuje, że w ustawie zasadniczej są podstawy tej kontroli, choć wprost nie odnoszą się do aktów organizacji międzynarodowych.

Z art. 188 pkt 1 Konstytucji wynika kompetencja Trybunału do kontroli zgodności z nią umów międzynarodowych. Akty pierwotnego prawa unijnego to głównie umowy międzynarodowe, które w następstwie ratyfikacji stają się częścią krajowego porządku prawnego, co uzasadnia poddanie ich ogólnemu reżimowi kontroli konstytucyjności przewidzianemu dla umów międzynarodowych. W wyrokach z dnia 11 maja 2005 r.¹³ oraz z 18 grudnia 2007 r.¹⁴ Trybunał potwierdził swoją właściwość rzeczową w zakresie kontroli traktatów będących aktami prawa pierwotnego.

Kwestią sporną pozostaje dopuszczalność kontroli aktów prawa wtórnego Unii Europejskiej. W tym przypadku kompetencji kontrolnej Trybunału nie można wywodzić z art. 188 Konstytucji. Skoro jednak ma on prawo orzekać o zgodności z konstytucją umowy międzynarodowej, na podstawie której organizacja międzynarodowa wydaje wiążące Polskę przepisy prawne, to ich kontrola również powinna do niego należeć. Uregulowanie tej kwestii jest niezbędne z tego względu, że kompetencja przekazana organizacji międzynarodowej w sposób zgodny z konstytucją może zostać użyta w taki sposób, że jej efekt w postaci pochodnego aktu prawnego będzie niezgodny z konstytucją. Państwa członkowskie powinny mieć prawo do oceny, czy prawodawcze organy unijne, wydając określony akt, działały w ramach kompetencji przekazanych oraz wykonywały swoje uprawnienia zgodnie z zasadami subsydiarności i proporcjonalności. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej milczy na ten temat. Powstaje tylko wątpliwość, czy prawo wtórne Unii mieści się w ogólnym pojęciu „akt normatywny” z art. 79 ust. 1 i art. 193 Konstytucji, dających podstawę kontroli aktu normatywnego w trybie odpowiednio skargi konstytucyjnej oraz pytania prawnego sądów.

¹³ K 18/04, OTK ZU 2005, nr 5A, poz. 49.

¹⁴ SK 54/05, OTK ZU 2007, nr 11A, poz. 158.

W wyroku z dnia 16 listopada 2011 r.¹⁵ Trybunał Konstytucyjny dopuścił kontrolę zgodności z ustawą zasadniczą rozporządzenia unijnego w trybie skargi konstytucyjnej. Uznał się za „sąd ostatniego słowa” w kwestii kontroli konstytucyjności prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, której Rzeczpospolita Polska przekazała kompetencje organów państwowych w niektórych sprawach. W związku z wyrokiem niejasne pozostają skutki ewentualnej niekonstytucyjności. Należy uznać, że kwestię tę również powinna regulować konstytucja.

Podobnie niedookreślona pozostaje kwestia skutków stosowania prawa unijnego przez sądy krajowe. Zgodnie z art. 178 Konstytucji sędziowie podlegają konstytucji i ustawom. Do sądów należy także zapewnienie pierwszeństwa i skuteczności prawa Unii Europejskiej. Jeżeli z mocy konstytucji prawo pierwotne i pochodne UE ma pierwszeństwo stosowania w razie kolizji z ustawami krajowymi, a proeuropejska wykładnia prawa nie okaże się skuteczna, to sądy mają obowiązek odmowy stosowania ustawy w wypadku kolizji z ratyfikowaną umową międzynarodową – prawem pierwotnym (art. 91 ust. 2 Konstytucji) albo z prawem stanowionym przez organizację międzynarodową (art. 91 ust. 3 Konstytucji). Natomiast w wypadku pojawienia się wątpliwości interpretacyjnych na tle prawa unijnego sąd krajowy powinien zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniem prejudycjalnym w tej kwestii (wyrok TK z dnia 19 grudnia 2006 r.¹⁶).

24

Polska Konstytucja nie reguluje wprost statusu obywateli Unii Europejskiej; nie potwierdza też, że obywatele polscy korzystają z praw gwarantowanych w prawie unijnym obywatelom Unii. Regulacje zawarte w jej rozdziale II wyznaczają zakres podmiotowy wolności i praw jednostki w taki sposób, że pewne prawa zagwarantowane każdemu znajdują zastosowanie także do obywateli innych państw Unii Europejskiej, np. wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i opuszczania go, wolność wyboru miejsca zamieszkania i pobytu (art. 52). Z drugiej strony wymagania prawa unijnego względem obywateli Unii, m.in. w zakresie prawa petycji do Parlamentu Europejskiego, praw wyborczych do Parlamentu Europejskiego lub do organów władz lokalnych (art. 20 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁷), pozwalają oczekiwać od konstytucji uregulowania statusu obywateli Unii, którymi są również obywatele polscy, na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto konstytucja nie zawiera nawet podstawowych unormowań czynnego i biernego prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego

¹⁵ SK 45/09, OTK ZU 2011, nr 9A, poz. 97.

¹⁶ P 37/05, OTK ZU 2006, nr 11, poz. 177.

¹⁷ Dz.U. z 2004 r., nr 90, poz. 864/2, ze zm.

oraz praw wyborczych obywateli Unii w wyborach krajowych do organów samorządu terytorialnego. Brak jednolitej dla wszystkich państw Unii procedury wyborczej do Parlamentu Europejskiego powoduje, że każde państwo reguluje prawem wewnętrznym tryb przeprowadzania tych wyborów. W przypadku trybu wyborów do instytucji unijnej regulacja konstytucyjna jest nieuzasadniona. Po pierwsze dlatego, że regulacja wyborów do instytucji unijnych należy do materii prawa unijnego. Po drugie, przy braku unijnego kodeksu wyborczego wystarczy regulacja na poziomie ustawowym. Obecnie tryb ten reguluje ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – *Kodeks wyborczy*¹⁸. Natomiast z punktu widzenia traktatowych gwarancji obywatelstwa unijnego ustawa zasadnicza powinna rozstrzygać o czynnym i biernym prawie wyborczym do Parlamentu Europejskiego obywateli Rzeczypospolitej, ale także obywateli Unii. Należy też wymagać od niej regulacji prawa wyborczego obywateli Unii niebędących obywatelami polskimi w krajowych wyborach lokalnych. Trybunał Konstytucyjny potwierdził konstytucyjną dopuszczalność przyznania obywatelom innych państw Unii stale zamieszkującym w Polsce czynnego i biernego prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego (wyrok z dnia 31 maja 2004 r., sygn. akt K 15/04)¹⁹ oraz do organów samorządu terytorialnego (wyrok z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04)²⁰.

Wydaje się, że w Konstytucji powinna się znaleźć regulacja podstaw powołania lub wskazania kandydata do pełnienia funkcji kadencyjnych w organizacjach międzynarodowych lub organach międzynarodowych. Konstytucja powinna dawać gwarancję demokratycznej legitymizacji przedstawicieli państwa. W przypadku Unii Europejskiej dotyczy to m.in. członka Komisji Europejskiej, sędziego Trybunału Sprawiedliwości, rzecznika generalnego przy Trybunale Sprawiedliwości, członka Trybunału Obrachunkowego, członka Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, członka Komitetu Regionów. Aktualnie kwestie te regulują przepisy przywołanej już ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

Względem Konstytucji z 1997 r. można postawić zarzut braku wyraźnego wskazania centralnego konstytucyjnego organu państwa kompetentnego w zakresie prowadzenia polityki państwa w ramach członkostwa w organizacji międzynarodowej lub w organie międzynarodowym, którym przekazane zostały kompetencje organów państwowych. Stosunki

¹⁸ Dz.U. z 2011 r., nr 21, poz. 112, ze zm.

¹⁹ OTK ZU 2004, nr 5A, poz. 47.

²⁰ OTK ZU 2005, nr 5A, poz. 49.

z Unią Europejską nie mieszczą się bowiem klasycznej polityce zagranicznej, prowadzonej z mocy konstytucji przez Radę Ministrów (art. 146 ust. 1 i 2), a w ramach współdziałania z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem także przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (art. 133 ust. 1 i 3). Działania Unii dotyczą polityki wewnętrznej państwa i obejmują dziedziny koherentne z poszczególnymi działami administracji rządowej, z tym że kształtuje tę politykę organizacja międzynarodowa.

Brak stosownej regulacji konstytucyjnej doprowadził do powstania w 2008 r. sporu kompetencyjnego między Prezesem Rady Ministrów i Prezydentem. Dotyczył on ściśle kompetencji do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w posiedzeniach Rady Europejskiej w celu przedstawienia stanowiska państwa. Spór został rozstrzygnięty przez Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z dnia 20 maja 2009 r.²¹

Na podstawie obowiązujących przepisów konstytucyjnych Trybunał podkreślił znaczenie w stosunkach z Unią Europejską zasady współdziałania władz, tj. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów, wyrażonej w Preambule oraz w art. 133 ust. 3 Konstytucji. Przesądził również, że stanowisko Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzenie Rady Europejskiej ustala Rada Ministrów, na podstawie art. 146 ust. 1, 2 i 4 pkt 9 Konstytucji, a Prezes Rady Ministrów reprezentuje Rzeczpospolitą Polską na posiedzeniu Rady Europejskiej i przedstawia ustalone stanowisko. Udział Prezydenta w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej wymaga, zdaniem Trybunału, współdziałania Prezydenta z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem na zasadach określonych w art. 133 ust. 3 Konstytucji. Prezydent, jako najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej, może, na podstawie art. 126 ust. 1 Konstytucji, podjąć decyzję o udziale w posiedzeniu Rady Europejskiej oraz odnieść się do stanowiska państwa ustalanego przez Radę Ministrów, jeżeli uzna to za celowe dla realizacji zadań wyznaczonych mu przez Konstytucję w art. 126 ust. 2.

Wskazany przykład pokazuje, że gdyby konstytucja określała organ lub organy państwa kompetentne w zakresie stosunków z Unią Europejską, a w przypadku kilku organów zasady ich współdziałania, pozwoliłoby to uniknąć sporów prawnych o charakterze konstytucyjnym.

Członkostwo w Unii wpływa także na zakres funkcji Sejmu i Senatu w związku z przewidzianymi w prawie unijnym kompetencjami parlamentów narodowych. Prawo unijne przyznaje parlamentom prawo wyrażania opinii o niezgodności projektu aktu unijnego z zasadą pomocniczości, prowadzących do weryfikacji projektu oraz prawo sprzeciwu

²¹ Kpt 2/08, OTK ZU 2008, nr 5A, poz. 78.

wobec projektów określonych decyzji Rady Europejskiej lub Rady Unii Europejskiej. Parlamenti narodowe mają ponadto prawo skierowania, za pośrednictwem właściwych organów władzy wykonawczej, skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na unijny akt prawodawczy pod zarzutem naruszenia zasady pomocniczości. Konstytucja nie odnosi się do działań Sejmu i Senatu na forum unijnym. Kompetencje te mają swoje odpowiedniki w ustawie o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej oraz w regulaminach izb parlamentu. Biorąc jednak pod uwagę, że Sejm i Senat to naczelne konstytucyjne organy państwa, wyrażające w pełni zasadę przedstawicielstwa Narodu z art. 4 ust. 1 Konstytucji, ich kompetencje do działania na forum Unii Europejskiej powinny znaleźć wyraz w przepisach konstytucyjnych.

Obowiązująca konstytucja nie uwzględnia ponadto przyszłych skutków uczestnictwa Polski w Unii Gospodarczej i Walutowej. Przystąpienie do strefy euro wiąże się z przekazaniem określonych kompetencji Narodowego Banku Polskiego oraz Rady Polityki Pieniężnej. Zgodnie z art. 227 ust. 1 Narodowy Bank Polski ma wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej, co nie pozostaje w zgodzie z prawem Unii Europejskiej. W perspektywie wprowadzenia euro od konstytucji należy wymagać zdefiniowania roli ustrojowej Narodowego Banku Polskiego jako niezależnego banku centralnego państwa i jednocześnie elementu Europejskiego Systemu Banków Centralnych. Zarówno konstytucja, jak i odpowiednia ustawa powinny uwzględniać kompetencje i zadania centralnych banków państwowych wynikające z traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej.

27

4. Należy zwrócić uwagę, że konstytucja jako najważniejszy akt prawny w państwie powinna określać podstawowe reguły obowiązywania i stosowania prawa stanowionego przez organ czy organizację międzynarodową, których dane państwo jest członkiem. Byłoby to przejawem świadomości ustrojodawcy zachodzącego procesu europeizacji (a szerzej globalizacji). Konieczne jest domaganie się wprowadzenia stosownych zmiany, gdyż podkreślałyby one znaczenie państwa i jego suwerenności.

Jakkolwiek państwo narodowe zmienia się, to nadal pozostaje najlepszą strukturą organizującą życie publiczne. Mimo dynamicznych zmian w polityce światowej państwo narodowe pozostaje podstawowym punktem odniesienia dla dobrej polityki i naszą akcją polityczną w pierwszej kolejności powinniśmy planować na miarę budowy silnego państwa polskiego.

Rola państwa narodowego jako głównego podmiotu polityki gospodarczej nadal jest aktualna²², choć będziemy doświadczać wzrostu zależności gospodarczej państwa od korporacji, koncernów i silnych ekonomicznie krajów. Państwo narodowe musi jednak w dalszym ciągu pozostawać podstawowym punktem odniesienia polityki. Gwarancji bezpiecznego i pełnego rozwoju polskiego społeczeństwa powinniśmy szukać w jak najlepszym poziomie państwa polskiego. W nadchodzących niestabilnych czasach polityki globalnej wspólnoty dysponujące dobrymi strukturami państwa i (co niemniej ważne) silną tożsamością będą miały szansę na miarę swoich możliwości odegrać podmiotową rolę w tworzeniu nowego porządku światowego.

Literatura

- Giddens A., *Runway World. How Globalization Is Reshaping Our Lives*, New York 2000, cyt. za: R. Zenderowski, *Czy globalizacja unieważni nacjonalizmy i tożsamości narodowe?*, „Studia Bobolanum” 2011, nr 1.
- Piotrowski R., *Globalizacja i konstytucja*, „Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego” 2011, t. 2.
- Szostak W., *Globalizacja a suwerenność państwa współczesnego*, [w:] J. Kornaś (red.), *Nowoczesny Lewiatan. Studia nad współczesnym państwem*, Kielce 2006.
- Winiarski B., *Polityka gospodarcza w obliczu procesu globalizacji. Perspektywy na pierwsze dziesięciolecie XXI wieku*, [w:] B. Winiarski, *Polityka gospodarcza*, Warszawa 2006.
- Woźniczka K., *Polska nauka prawa konstytucyjnego na przełomie wieków*, [w:] M. Zubik (red.), *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, Warszawa 2010.

Akty prawne

- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r., nr 90, poz. 864/2, ze zm.).
- Układ europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, sporządzony w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r. (Dz.U. z 1994 r., nr 11, poz. 38).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – *Kodeks wyborczy* (Dz.U. z 2011 r., nr 21, poz. 112, ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i z Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. z 2010 r., nr 213, poz. 1395).
- Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2006 r., nr 200, poz. 1471).

²² B. Winiarski *Polityka gospodarcza w obliczu procesu globalizacji. Perspektywy na pierwsze dziesięciolecie XXI wieku*, [w:] B. Winiarski, *Polityka gospodarcza*, Warszawa 2006, s. 190.

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – *Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* (tj. M.P. z 2009 r., nr 5, poz. 47, ze zm.).

Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – *Regulamin Senatu* (tj. M.P. z 2002 r., nr 54, poz. 741, ze zm.).

Orzecznictwo

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 maja 2004 r., K 15/04, OTK ZU 2004, nr 5A, poz. 47.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK ZU 2005, nr 5A, poz. 49.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 kwietnia 2005 r., P 1/05, OTK ZU 2005, nr 4A, poz. 42.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2006 r., P 37/05, OTK ZU 2006, nr 11, poz. 177.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2007 r., SK 54/05, OTK ZU 2007, nr 11A, poz. 158.

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 20 maja 2009 r., Kpt 2/08, OTK ZU 2008, nr 5A, poz. 78.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 listopada 2011 r., SK 45/09, OTK ZU 2011, nr 9A, poz. 97.