

JAN BARCZ

SPRAWNE PAŃSTWO A CZŁONKOSTWO W PROCESIE INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

**Problem zmiany Konstytucji RP z 1997 r.
w związku z członkostwem Polski w UE**

I. Dyskusja nad potrzebą zmiany Konstytucji RP z 1997 r. w związku z członkostwem Polski w UE rozpoczęła się kilka lat temu, znacznie uprzedzając akces Polski do Unii. Zwolennicy takiego dostosowania Konstytucji odwoływali się w pierwszym rzędzie do doświadczeń „starych” państw członkowskich, głównie państw przystępujących do Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej, w których z reguły tego rodzaju dostosowania były dokonywane z myślą o podniesieniu efektywności działania państwa w strukturach integracyjnych. Nie chodziło więc o krytykę obecnych postanowień Konstytucji z 1997 r., której regulacje w dziedzinie nastawienia Polski do prawa międzynarodowego i udziału w relacjach międzynarodowych zasadnie oceniane są jako solidne i nowoczesne, lecz o lepsze sprostanie nowym wyzwaniom, związanym z bezpośrednim udziałem Polski w procesach integracyjnych, które w połowie lat 90. XX w. mogły być brane pod uwagę przez ustrojodawcę jedynie częściowo¹.

Rzecz bowiem w tym, że członkostwo państwa w Unii Europejskiej stanowi wielkie wyzwanie ustrojowe, oddziałujące na zasadnicze sfery władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Nie ogranicza się ono w żadnym przypadku jedynie do konieczności przekazania określonych kompetencji organów władzy państwowej na rzecz organizacji ponadnarodowej (Wspólnot Europejskich), lecz wymaga również wewnętrznych dostosowań ustrojowych, które podniosłyby efektywność państwa w takim zakresie, aby mogło ono uczestniczyć w pełni w procesie współzależności w relacjach z UE (postulat budowy sprawnego państwa nabiera w procesach integracyjnych szczególnego znaczenia)². Nie przypadkowo w toku dochodzenia Polski do członkostwa wskazywano, że postanowienia Konstytucji z 1997 r., odnoszące się do członkostwa Polski w Unii Europejskiej, należy interpretować całościowo jako „europejski akt integracyjny”, ponieważ dopiero wówczas możliwe będzie konstytucyjne uzasadnienie działań, jakie Polska musi podjąć, aby sprostać wszelkim związanym z członkostwem w UE wyzwaniom ustrojowym³.

¹ Główne trendy dyskusji w okresie przedakcesyjnym sumują materiały z konferencji organizowanych przez Instytut Spraw Publicznych zawarte w książkach: *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002; *Ustrojowe aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003.

² Por. J. Czaputowicz, *Rola państwa w Unii Europejskiej*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2004, z. 11.

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

Równie kompleksowy charakter ma owa współzależność między sferą państwową (państwami członkowskimi) a sferą ponadnarodową – wspólnotową (czy szerzej ujmując – sferą unijną), którą określić można jako „kompleksową współzależność integracyjną”. Współzależność owa obejmuje następujące obszary⁴:

1. Po stronie państw członkowskich:

- umocnienie roli parlamentów narodowych w sprawach UE: w sferze wewnątrz krajowej – w relacjach z własnym rządem oraz w dziedzinie współpracy z parlamentami narodowymi innych państw członkowskich z Parlamentem Europejskim;

- umocnienie roli samorządowych struktur regionalnych i lokalnych: w sferze wewnątrz krajowej – w relacjach z własnym rządem oraz w dziedzinie współpracy ze strukturami unijnymi;

- podniesienie efektywności i dostosowania działania parlamentu narodowego i agend rządowych do wymogów procesu decyzyjnego po stronie „unijnej”;

- zapewnienie warunków do pełnego korzystania przez jednostki (obywateli i podmioty gospodarcze) ze swobód gwarantowanych na szczeblu unijnym;

2. Po stronie Unii Europejskiej (Wspólnot Europejskich):

- umacnianie legitymacji demokratycznej: pozycji Parlamentu Europejskiego, monitorującej roli parlamentów narodowych, pozycji struktur samorządu lokalnego i regionalnego;

- identyfikacja i rozbudowa katalogu wspólnych wartości: zasady państwa demokratycznego i działającej gospodarki rynkowej;

- umacnianie ochrony praw podstawowych: Karta Praw Podstawowych, przystąpienie do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (EKPCz);

- umacnianie tzw. reżimu wspólnotowego: rozbudowa procedury podejmowania decyzji w Radzie większością kwalifikowaną przy umocnieniu roli Parlamentu Europejskiego, podnoszenie efektywności instytucji wspólnotowych, w tym wspólnotowych organów sądowych, rozszerzenia reżimu wspólnotowego za obecne obszary międzyrządowe – ustanowienie jednolitej organizacji – Unii;

3. W dziedzinie bezpośredniej współpracy sfery państwowej i ponadnarodowej:

- rozwój zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego przy zagwarantowaniu obopólnego, „przyjaznego” nastawienia: ze strony państwa konieczność pełnego zagwarantowania efektywności prawa wspólnotowego w sferze wewnątrz krajowej), po stronie wspólnotowej respektowania postulatu „współfunkcjonowania” obu porządków⁵;

- rozbudowa infrastruktury instytucjonalnej, zapewniającej wzajemne „przenikanie się” obu sfer: systemu komitologicznego, roli Komitetu Regionów, systemu grup roboczych w obecnych obszarach międzyrządowych oraz podnoszenie stopnia przejrzystości jej działania;

⁴ Por. wystąpienia zaprezentowane podczas konferencji zorganizowanej 22 października 2005 r. przez Katedrę Prawa Europejskiego SGH w ramach grantu KBN – „Suwerenność w procesach integracyjnych”, Zwłaszcza referat J. Barcza, *Pojęcie suwerenności w świetle współzależności między sferą ponadnarodową i państwową*.

⁵ Por. E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 4, s. 9.

– umacnianie systemu monitorowania procesu decyzyjnego w Unii przez parlamenty narodowe na linii: proces decyzyjny w UE – parlament narodowy – rząd państwa członkowskiego⁶.

Fenomen „kompleksowej współzależności integracyjnej” wskazuje na to, że państwa biorące udział w procesie integracji europejskiej – troszcząc się o swoją suwerenność – powinny w pierwszym rzędzie koncentrować się na podnoszeniu sprawności państwa. Do tego potrzebne są również stosowne zmiany ustrojowe, w tym dostosowanie konstytucji.

II. Postulat dostosowania Konstytucji z 1997 r. do członkostwa w UE nie został jednak dotychczas zrealizowany. Znaleźć można różne argumenty, które uzasadniały taki stan rzeczy: w płaszczyźnie politycznej wskazywano na trwałość konsensusu politycznego, którego wynikiem stała się Konstytucja z 1997 r. i konieczność zebrania doświadczeń⁷; w płaszczyźnie prawnej nawiązywano m.in. do toczącej się debaty nad Traktatem konstytucyjnym, wnioskując, iż dopiero po wyjaśnieniu struktury instytucjonalnej przyszłej Unii celowe będzie rozważenie stosownego dostosowania Konstytucji z 1997 r.⁸ Wydaje się jednak, że rzeczywistą przyczyną braku podjęcia działań na rzecz nowelizacji Konstytucji była obawa przed rozchwianiem systemu politycznego, wynikająca z impotencji partii politycznych do skutecznego (i odpowiedzialnego) przeprowadzenia takiej nowelizacji. Zasadnie chyba obawiano się, że inicjatywa nowelizacji Konstytucji ograniczona jedynie do spraw związanych z członkostwem w UE może rozpocząć reakcję łańcuchową o niejasnym wyniku końcowym.

W sytuacji politycznej niemożności dostosowania Konstytucji z 1997 r. do członkostwa w UE najpilniejsze i istotne problemy częściowo rozwiązano w dwójki sposób:

P o p i e r w s z e – szereg najpilniejszych spraw, z którymi nie można było zwlekać, rozwiązano w drodze tzw. ustaw okołokcesyjnych⁹.

P o d r u g i e – zasadnicze kwestie konstytucyjnoprawne, związane z samym aktem akcesu i obejmujące szereg kwestii z tym aktem związanych, zostały wyjaśnione w wyroku Trybunał Konstytucyjny z 11 maja 2005 r.¹⁰, w którym Trybunał uznał zgodność Traktatu akcesyjnego, a tym samym traktatów stanowiących podstawę UE, z Konstytucją RP z 1997 r.

Niemniej jednak w obu tych obszarach rozstrzygnięte zostały jedynie najistotniejsze kwestie związane z samym akcesem do UE, względnie najpilniejsze kwestie związane z koniecznością zapewnienia skuteczności aktom prawa UE. Niezależnie od tego, iż – szczególnie w tym drugim obszarze – szereg istotnych wątpliwości konstytucyjnoprawnych pozostało, zakres podjętych rozstrzygnięć i wyjaśnień z pewnością nie sprostą wyzwaniom związanym z koniecznością

⁶ Model proponowany przez Traktat konstytucyjny idzie w dobrym kierunku, podnosi bowiem rolę parlamentów narodowych bez jednoczesnego, bezpośredniego ingerowania w proces decyzyjny na szczeblu UE. Por. J. Barcz, *Traktat konstytucyjny – umocnienie roli parlamentów narodowych w procesie integracji europejskiej*, w: *Demokratyzacja i wzmocnienie legitymacji Unii Europejskiej*, Materiały z konferencji zorganizowanej 3 marca 2005 r. przez Departament UE MSZ i Katedrę Prawa Europejskiego SGH, Warszawa 2005, s. 32 i n.

⁷ Np.: J. Szymanek-Deresz: głos w dyskusji, w: *Czy zmieniać konstytucję?*..., s. 134 i n.

⁸ Np.: K. Działocha, *Nie śpieszmy się ze zmianami w konstytucji*, „Rzeczpospolita” z 17 listopada 2003 r., s. C3.

⁹ Ustawy te zebrane zostały w wyborze dokumentów: *Traktat akcesyjny – Traktaty stanowiące podstawę Unii – Prawo polskie*, II wydanie, Warszawa 2004, s. 593 i n.

¹⁰ Sygnatura akt: K 18/04.

budowy sprawnego państwa w ramach „kompleksowej współzależności integracyjnej”. Proces taki nie może z pewnością odbywać się wyłącznie w drodze interpretacji Konstytucji, na pewnym etapie bowiem narazi się na zarzut prowadzenia interpretacji *contra legem* – naruszenia ustawy zasadniczej (na co Trybunał Konstytucyjny zdecydowanie zwrócił uwagę), a nawet dalej idący zarzut tolerowania procesu pozbawiania konstytucji jej treści (niemiecka nauka prawa posługuje się w podobnych przypadkach terminem *Aushöhlung der Verfassung* – „wydrażania” konstytucji).

Należy również mieć na uwadze, że zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego nie polega na derogacyjnym oddziaływaniu tego prawa w stosunku do prawa krajowego, lecz na obowiązku podejmowania przez legislatora krajowego działań nakierowanych na zagwarantowanie efektywności prawa wspólnotowego (w tym odpowiedniej zmiany prawa krajowego, łącznie z konstytucją). To samo dotyczyć będzie wykonania w prawie krajowym aktów prawnych II i III filara (w wyroku z 16 czerwca 2005 r. w sprawie Marii Pupino¹¹ ETS potwierdził działanie zasady lojalności również w III filarze UE).

Odnosił to jednoznacznie Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11 maja 2005 r., badając relacje między postanowieniami Konstytucji a prawem wspólnotowym i stwierdzając, iż w przypadku wystąpienia sprzeczności: „[...] do ustawodawcy polskiego należałoby podjęcie decyzji albo o zmianie Konstytucji, albo o spowodowanie zmian w regulacjach prawa wspólnotowego, albo – ostatecznie – decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej” (punkt 6.4. uzasadnienia wyroku). W wyroku z 27 kwietnia 2005 r. Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając niekonstytucyjność środków krajowych transponujących decyzję ramową w sprawie europejskiego nakazu aresztowania (ENA), jednoznacznie podkreślił, iż z art. 9 Konstytucji („Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”) wynika konieczność działań ustrojodawcy, która doprowadzi do nowelizacji art. 55 ust. 1 Konstytucji (punkt 5 uzasadnienia wyroku)¹².

Ten ostatni wyrok Trybunału Konstytucyjnego ma szczególne znaczenie w omawianej dziedzinie, bowiem zawiera w sobie jednoznaczne i – nie waham się użyć tego sformułowania – dramatyczne wezwanie do ustrojodawcy o podjęcie (wreszcie) działań na rzecz dostosowania Konstytucji do wymogów związanych z członkostwem w UE¹³.

III. W porównaniu ze stanem dyskusji (nt. nowelizacji Konstytucji RP w związku z członkostwem w UE) z okresu przedakcesyjnego – kiedy wskazywano na „pożądane” zmiany – sytuacja zmieniła się bardzo istotnie. Obecnie wystąpiła konieczność nowelizacji Konstytucji. Niezależnie od tego aktualne pozostają postulaty „bardzo pożądanej” i „pożądanej” nowelizacji Konstytucji. Omawiane problemy powinny zostać uwzględnione także w przypadku podjęcia prac nad nową konstytucją (o ile postulaty ustanowienia nowej konstytucji, zgłaszane obecnie przez niektóre partie polityczne, miałyby się ziścić). Nie-

¹¹ Sprawa C-105/03.

¹² Sygnatura akt: P 1/05.

¹³ Szerzej: J. Barcz, *Europejski nakaz aresztowania – konsekwencje braku transpozycji lub wadliwej transpozycji decyzji ramowej w państwie członkowskim UE*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2005, nr 1, s. 11 i n.

zależnie od tego należy wskazać, że ewentualne wejście w życie Traktatu konstytucyjnego umocniłoby wyzwanie kierowane pod adresem parlamentów narodowych (Traktat konstytucyjny umacnia radykalnie rolę parlamentów narodowych w sprawach UE), a tym samym umocnienie ich pozycji ustrojowej stałoby się sprawą pilną¹⁴. W przypadku gdyby Traktat konstytucyjny nie wszedł w życie, sprawa ta nie straci na wadze i pilności, postulat umocnienia roli parlamentów narodowych w sprawach UE pozostanie bowiem jednym z zasadniczych środków relatywizujących deficyt legitymacji demokratycznej UE.

Podsumowując, obecnie wskazać można na cztery grupy postulatów dotyczących nowelizacji Konstytucji RP z 1997 r. w związku z członkostwem Polski w UE:

- obszary, w których zmiany Konstytucji są konieczne, tj. brak wprowadzenia takich zmian skutkować będzie naruszeniem Traktatów stanowiących UE, a w konsekwencji negatywnymi konsekwencjami dla Polski;
- obszary, w których zmiany Konstytucji są bardzo pożądane, tj. brak wprowadzenia stosownych zmian nie musi skutkować bezpośrednio naruszeniem Traktatów stanowiących UE, ale w obecnym stanie prawnym nie w pełni respektowane są zasady wykonania prawa wspólnotowego względnie (oraz) krajowe zasady techniki legislacyjnej;
- obszary, w których zmiany Konstytucji są pożądane, tj. rozważane zmiany mogą mieć wpływ przede wszystkim na podniesienie efektywności udziału Polski w procesie decyzyjnym w UE oraz na podniesienia stopnia legitymacji demokratycznej Unii;
- obszary, w których chodzi o naprawienie pominięć legislacyjnych.

IV. Konieczne zmiany Konstytucji obejmują dwie istotne kwestie. Pierwsza z nich jest bardzo pilna i dotyczy potrzeby nowelizacji art. 55 ust. 1 Konstytucji w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 27 kwietnia 2005 r. Sprawa – jak zaznaczono – jest bardzo pilna¹⁵, ustrojodawca bowiem powinien dokonać stosownej nowelizacji Konstytucji w ciągu 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku (termin minie we wrześniu 2005 r.). W przypadku braku właściwej transpozycji decyzji ramowej w sprawie ENA liczyć należy się z uruchomieniem mechanizmów przewidzianych w art. 35 ust. 7 TUE oraz tzw. specjalnej klauzuli bezpieczeństwa zawartej w Traktacie akcesyjnym (art. 39 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia – część Traktatu akcesyjnego)¹⁶. Może to w konsekwencji skutkować zablokowaniem pełnego udziału Polski w grupie Schengen (a więc przede wszystkim odłożeniem decyzji w sprawie zniesienia fizycznych kontroli na granicach z państwami tej grupy) oraz sparaliżowaniem jednego z najbardziej efektywnych środków zwalczania przestępczości zorganizowanej.

¹⁴ Por. „Demokratyzacja i wzmocnienie legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej”, Konferencja naukowa z cyklu „Poznaj Traktat konstytucyjny”, zorganizowana 3 marca 2005 r. przez DUE MSZ i Katedrę Prawa Europejskiego SGH.

¹⁵ Por. stanowisko Doradczego Komitetu Prawnego przy Ministrze Spraw Zagranicznych RP z września 2005 r.

¹⁶ Szczegółowo: J. Barcz, *Europejski nakaz aresztowania...*

Drugi problem nie jest tak pilny, związanym jest bowiem ze zmianą statusu Polski jako państwa członkowskiego Unii Gospodarczej i Walutowej ze statusu państwa objętego derogacją do statusu członkostwa pełnego (członka grupy euro). Art. 4 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia zawiera w tym względzie jednoznaczne zobowiązania, choć nie określa daty uzyskania statusu pełnego członkostwa. Niemniej należy uwzględnić, iż mechanizm uzyskania takiego statusu (art. 122 TWE) ma charakter automatyczny, o ile spełnione zostaną kryteria konwergencyjne w sposób gwarantujący trwałą zbieżność gospodarek. Od strony państwa objętego derogacją nie są potrzebne żadne dalsze działania (w szczególności jakiś rodzaj „ratyfikacji”)¹⁷, zgoda bowiem została już wyrażona w Traktacie akcesyjnym. Wraz ze zmianą statusu Polski i uzyskaniem pełnego członkostwa w UGiW konieczna będzie nowelizacja art. 227 ust. 1 i 6 Konstytucji.

V. Bardzo pożądane zmiany Konstytucji obejmują kilka istotnych spraw. Do najpoważniejszych i pilnych problemów należy zaliczyć rozważenie nowelizacji art. 90 ust. 3 Konstytucji (zawierającego odesłanie do art. 125 Konstytucji w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej wskazanej w art. 90 ust. 1 Konstytucji w drodze referendum ogólnokrajowego). Chodzi o odstępianie od wymaganego progu (powyżej 50% uprawnionych do głosowania) dla wiążącego charakteru referendum i ustanowienie kryterium analogicznego do wskazanego w art. 235 ust. 6 Konstytucji (referendum zatwierdzające zmianę konstytucji, tzw. referendum zatwierdzające): referendum byłoby rozstrzygające, jeżeli za zezwoleniem na ratyfikację opowiedziałaby się większość głosujących. Trzy istotne argumenty przemawiają na rzecz takiej nowelizacji. Po pierwsze – nie jest jasne, z jakich względów reżim wyrażania zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej objętej art. 90 ust. 1 Konstytucji miałby być mocniejszy niż formuła wyrażania zgody na zmianę najważniejszych przepisów konstytucji: w pełni uzasadnione byłoby wprowadzenie formuły identycznej. Po drugie – obecne rozwiązanie – wobec pasywności wyborców – sprzyja jedynie manipulacjom politycznym (na co wyraźnie wskazują „zabiegi” wokół procedury ratyfikacyjnej Traktatu konstytucyjnego w pierwszej połowie 2005 r.), natomiast istotą systemu demokratycznego powinien być aktywny udział obywatela w podejmowaniu najważniejszych decyzji – dlaczego podjęcie decyzji w najistotniejszych sprawach ustrojowych ma pozostawać w ręku grupy obywateli pasywnych względnie niezainteresowanych tymi sprawami. Po trzecie – pasywność wyborcy polskiego sprawić może, że – ze względu wyłącznie na formalne bariery – Polska nie będzie w stanie ratyfikować kolejnych traktatów rewizyjnych, zmieniających podstawy prawne UE.

¹⁷ Warto zwrócić uwagę, że pojawiające się w Polsce pomysły przeprowadzenia w związku z tym referendum ogólnokrajowego wymagają co najmniej wyjaśnienia. Sama zmiana statusu w ramach UGiW nie będzie podlegała żadnej procedurze ratyfikacyjnej, nie będzie więc możliwości przeprowadzenia referendum na podstawie art. 90 ust. 3 i 4 Konstytucji. Istniałaby jedynie możliwość przeprowadzenia referendum na podstawie art. 125 Konstytucji w nawiązaniu do formuły „szczególnego znaczenia dla państwa” sprawy wejścia do grupy euro. Z formalnego punktu widzenia wynik takiego referendum nie miałby wpływu na zmianę statusu Polski w UGiW (automatyzm zmiany statusu, na który Polska wyraziła już zgodę w Traktacie akcesyjnym). Gdyby wynik referendum był wiążący i negatywny (w stosunku do wejścia do grupy euro) i Polska odmówiła udziału, mimo zakwalifikowania w mechanizmie przewidzianym w art. 122 TWE, naruszyłaby TWE.

Kolejnym istotnym problemem jest rozważenie nowelizacji art. 92 ust. 1 Konstytucji, ograniczającego możliwość wydawania rozporządzeń wykonawczych. Doświadczenia innych państw członkowskich wskazują, iż często – zwłaszcza w przypadku dyrektyw wspólnotowych, które podlegają częstym zmianom – jedynym efektywnym sposobem gwarantującym transpozycję takich dyrektyw przed ustalonym terminem jest sięgnięcie do wydawania rozporządzeń wykonawczych do ustaw uchwalonych w celu transpozycji dyrektywy. Należy przy tym uwzględnić, że z punktu widzenia prawa wspólnotowego państwo członkowskie UE nie może powoływać się m.in. na procedury stanowienia prawa krajowego w celu uzasadnienia zaniedbań w transpozycji dyrektywy¹⁸. Nowelizacja taka byłaby więc bardzo pożądana w celu podniesienia efektywności transpozycji dyrektyw wspólnotowych.

Kolejnymi problemami, które wymagałyby nowelizacji Konstytucji z 1997 r., są kwestie związane z prawem wyborczym. Z jednej strony chodziłoby o dodanie do art. 62 Konstytucji postanowień dotyczących praw wyborczych do Parlamentu Europejskiego. Co prawda, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 31 maja 2004 r.¹⁹ stwierdził konstytucyjność ustawy z 23 stycznia 2004 r. m.in. transponującej dyrektywę 93/109, niemniej jednak obecny stan pozostawia istotne wątpliwości co do spełnienia wymogów transpozycji dyrektywy – powinna ona co do zasady być transponowana tak, jak gdyby ustawodawca regulował krajowy problem²⁰. W Polsce zasady prawa wyborczego regulowane są w konstytucji, a szczegóły w ustawie – ordynacji wyborczej. Wniosek z tego wynika jednoznaczny: zasady prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego powinny być regulowane w art. 62 Konstytucji (względnie w odrębnym rozdziale poświęconym wyłącznie członkostwu Polski w UE – por. pkt 8), a szczegóły w ustawie – ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego.

Z drugiej zaś strony chodzi o nowelizację art. 62 ust. 1 Konstytucji w zakresie wyraźnego przyznanie obywatelom Unii (obywatelom innych państw członkowskich UE) czynnego i biernego prawa wyborczego do organów samorządu terytorialnego (wykonanie art. 19 ust. 1 TWE i dyrektywy 94/80). Co prawda, również i w tym przypadku Trybunał Konstytucyjny uznał (pośrednio) konstytucyjność ustawy z 20 kwietnia 2004 r. nowelizującej ustawę – ordynację wyborczą do organów samorządu terytorialnego (punkt 18.2 uzasadnienia wyroku z 11 maja 2005 r.), niemniej jednak również w tym wypadku działają przedstawione wyżej argumenty. Dodatkowo należy uwzględnić, że art. 62 ust. 1 Konstytucji mówi w tym kontekście wyłącznie o „obywatelach polskich”, wypełnianie więc luki w tak istotnej sprawie w drodze interpretacji Trybunału Konstytucyjnego pozostawia niedosyt.

VI. Pożądana zmiana Konstytucji. Z punktu widzenia strukturalnego optymalnym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie do Konstytucji

¹⁸ Por. pkt 45 Wytycznych polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej. Zapewnienie skuteczności prawu Unii Europejskiej w prawie polskim, UKiE, Warszawa 2003.

¹⁹ Sygnatura akt: K 15/04.

²⁰ Por. pkt 43 i 44 Wytycznych polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej... W wyroku w sprawie 102/79 Komisja v. Królestwo Belgii ETS stwierdził: „Jest jednoznaczne [...], że wchodząca w grę dyrektywa musi być transponowana w przepisach prawa krajowego mających taką samą moc prawną jak przepisy, jakie zastosowałoby państwo członkowskie do (obszaru objętego dyrektywą)”.

z 1997 r. odrębnego rozdziału – „Członkostwo RP w Unii Europejskiej”, który zawierałby podstawowe postanowienia odnoszące się do członkostwa Polski w UE (wzorem szeregu „starych” państw członkowskich). Wśród tych podstawowych postanowień mogłyby znaleźć się zasady współpracy między Sejmem i Senatem a Radą Ministrów w sprawach dotyczących UE (materia obecnej ustawy z 11 marca 2004 r.). Może dodatkowo warto byłoby rozważyć umocowanie w Konstytucji – wzorem rozwiązań w niektórych innych państwach członkowskich – komisji Sejmu i Senatu ds. UE (często muszą one działać w ważnych sprawach w imieniu parlamentu, inaczej – ze względu na uwarunkowania procesu decyzyjnego w UE – ich efektywność nie byłaby odpowiednia). Rozdział taki mógłby następnie zawierać postanowienia regulujące najważniejsze aspekty współpracy między organami samorządowymi a Radą Ministrów w sprawach dotyczących UE (materia ustawy z 6 maja 2005 r.) oraz procedurę wyłaniania kandydatów Polski na najważniejsze stanowiska w UE.

VII. Korekta pominięć legislacyjnych. Należy tu rozważyć przede wszystkim dwie kwestie. Po pierwsze postanowienia art. 90 ust. 1 Konstytucji odnoszą się jedynie do związania się przez Polskę stosowną umową międzynarodową, brak w nim natomiast wyraźnego odwołania do trybu wyrażania zgody na wypowiedzenie takiej umowy i ewentualne wystąpienie z organizacji międzynarodowej (wypowiedzenie umowy międzynarodowej, na mocy której nastąpiło przeniesienie kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach). Art. 89 ust. 1 Konstytucji odpowiednie postanowienia dotyczące wypowiedzenia umowy międzynarodowej zawiera, natomiast art. 90 ust. 1 „uzupełniony” został w tej mierze postanowieniami ustawy z 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych. Stwierdza ona w art. 22 ust. 2, że przedłożenie Prezydentowi RP do wypowiedzenia m.in. umowy zawartej w trybie art. 90 ust. 1 wymaga „zgody wyrażonej w ustawie”. Rozwiązanie takie budzi zastrzeżenia – po pierwsze – z punktu widzenia techniki legislacyjnej – na mocy ustawy „uzupełniane” są ważne postanowienia konstytucji; po drugie – nie jest jasne, dlaczego wyrażenie zgody na wypowiedzenie tak istotnej ustrojowo umowy międzynarodowej ma być „słabsze” (mowa jest jedynie o ustawie) niż wymogi, których spełnienie jest konieczne do jej zawarcia. Dlaczego – na przykład – decyzja o wystąpieniu z UE nie miałaby być warunkowana wyrażeniem zgody w drodze referendum ogólnokrajowego?!

Po drugie – rozważenia wymaga kwestia rangi w sferze wewnątrzpaństwowej umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Prezydenta RP za uprzednią zgodą wyrażoną w drodze referendum ogólnokrajowego. Postanowienia art. 91 Konstytucji nie odnoszą się do tej kwestii: art. 91 ust. 2 dotyczy umów rangi umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Nie budzi co prawda wątpliwości, że Trybunał Konstytucyjny posiada na podstawie art. 188 pkt 1 Konstytucji właściwość do kontroli konstytucyjności takich umów międzynarodowych. Potwierdził to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11 maja 2005 r. (punkty 1.2. i 1.3. uzasadnienia), odwołując się również do stanowiska wyrażanego w doktrynie. Niemniej jednak Trybunał Konstytucyjny słusznie podkreślił wagę wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu akcesyjnego przez Prezydenta RP na mocy decyzji samego suwerena – Narodu

(punkt 3.3. akapit pierwszy uzasadnienia). Zwykle prezentowany tok rozumowania, iż między art. 90 i art. 91 Konstytucji zachodzi tak ścisły związek, że umowa wskazana w art. 90 (w przypadku wyrażenia zgody na jej ratyfikację w drodze referendum ogólnokrajowego) powinna mieć taką samą rangę jak każda umowa, na której ratyfikację wyrażono zgodę w drodze ustawy (art. 90 ust. 2), nie do końca przekonuje. Tym bardziej że suweren – w drodze referendum – zatwierdza propozycje zmiany najważniejszych postanowień samej Konstytucji (art. 235 ust. 6).

VIII. W związku ze swoistą dynamiką życia politycznego w Polsce trudno przewidzieć, czy i w jakim zakresie możliwa będzie nowelizacja Konstytucji z 1997 r. w dziedzinach dotyczących członkostwa Polski w UE. Można jedynie rozważać różne scenariusze.

Optymalnym wariantem byłoby wprowadzenie do Konstytucji odrębnego rozdziału „Członkostwo w Unii Europejskiej”, w którym uregulowane zostałyby najistotniejsze ustrojowe kwestie udziału Polski w procesie integracji europejskiej, tj. przede wszystkim solidny mechanizm współdziałania Sejmu i Senatu z rządem w sprawach dotyczących UE, analogiczny mechanizm współdziałania organów samorządu terytorialnego z rządem w sprawach dotyczących UE, zasady prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego, może niektóre aspekty procedury wyłaniania kandydatów na najwyższe stanowiska w UE.

Rozwiązaniem „minimum” byłaby nowelizacja punktowa, tj. przeprowadzenie zmian w Konstytucji w tych obszarach, gdzie zaniechanie działania prowadziło do naruszenia prawa UE. Dotyczy to w pierwszym rzędzie nowelizacji art. 55 ust. 1 oraz – w nieco dalszej perspektywie – art. 227 ust. 1 i 6 Konstytucji. Do tego rodzaju problemów zaliczyłbym również kwestię zmiany formuły wyrażania zgody na ratyfikację traktatów rewizyjnych w drodze referendum. Utrzymanie obecnej formuły może bowiem prowadzić do sytuacji, w której Polska nie będzie w stanie ratyfikować kolejnych traktów zmieniających podstawy prawne działania Unii.

W końcu może wystąpić sytuacja, w której ustrojodawca nie podejmie żadnych działań. Jest to bez wątpienia scenariusz niedobry. Nie chodzi w tym przypadku jedynie o to, że w konkretnych, ważnych dla obywateli i państwa dziedzinach skutkowałoby to następstwami jednoznacznie negatywnymi (w przypadku zablokowania działania decyzji ramowej w sprawie ENA istotnym osłabieniem efektywności zwalczania przestępczości zorganizowanej, ewentualnym zahamowaniem uzyskania pełnego statusu w grupie Schengen), lecz przede wszystkim o negatywne następstwa dla efektywnego korzystania przez Polskę z możliwości wynikających z członkostwa w UE.

AN EFFICIENT STATE AND EU MEMBERSHIP IN THE INTEGRATION PROCESS

Amendments in the Polish Constitution 1997 arising from Poland's membership
in the European Union

S u m m a r y

Accession to the European Union is for each state a substantial challenge of its political system. In order to satisfy its obligations arising from EU membership, and in particular in order to participate actively in the Community's decision making process, the State must harmonise its system of government and its state system. This requirement is also true for Poland, even though the Polish Constitution of 1997 is a modern solution that establishes a solid and sound foundation for Poland's participation in an international forum, and in the processes of European integration.

And yet, already prior to Poland's accession, it had been recognised that certain approximations of the Constitutional provisions would be needed. Today, two years after the accession, the postulated amendments of the Constitution are classified as those which are *necessary* (arising out of the State's undertaking to transpose, or incorporate into the State's legal system of the European Arrest Warrant), amendments that are *very desirable* (such as abolition of the requirement of a 50% participation of entitled voters in a referendum on the ratification of revision agreements amending the TEU, creation of grounds for the issue of executive orders, or of constitutional grounds for the electoral law compatible with the EU requirements) and the *desirable (recommended)* amendments (that would strengthen Parliament – government collaboration in matters related to the EU membership).

However, the internal political situation in Poland has rendered implementation of those amendments impossible. If this situation continues, its consequences shall be not only infringement of the Community laws but also a much lower role that Poland will play in the Community's decision making process in the future.