

JOANNA ŻAK

Uniwersytet Wrocławski
e-mail: zakjoanna89@gmail.com

Postulowane zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w dobie europeizacji

Nie jest dziś możliwe oderwanie systemów prawa krajowego, które w zasadzie utraciły swoją „autonomiczność” na rzecz idei integracji europejskiej w prawie i poprzez prawo, od regulacji unijnych. Niniejsze rozważania poświęcono identyfikacji tendencji zmian konstytucji państw członkowskich Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem statusu polskiej ustawy zasadniczej. W trakcie VI kadencji Sejmu pojawiło się kilka projektów dotyczących rewizji Konstytucji RP, które w różnym stopniu odpowiadały potrzebom całego systemu, ale stanowiły jednocześnie powtórzenie pewnych utrwalonych już na poziomie innych krajów członkowskich tendencji. Jako że zmiany nie doszły do skutku, istotna staje się odpowiedź na pytanie: czy w ogóle były i są one potrzebne w dobie europeizacji?

Wpływ członkostwa w Unii Europejskiej na regulacje konstytucyjne wybranych państw członkowskich

Konsekwencje sprzężenia krajowych systemów prawnych z systemem unijnym, czyli między innymi zmiany kompetencji parlamentu, poszerzony zakres kontroli parlamentarnej, wzrost znaczenia władzy wykonawczej w obszarze unij-

nym, decentralizacja w zakresie prowadzenia polityki zagranicznej¹, wyznaczają potencjalne kierunki zmian materii konstytucyjnej. Nie jest łatwym zadaniem rewizja ustawy zasadniczej w ogóle², w świetle toczących się wciąż sporów dotyczących suwerenności i kompetencji organów państwowych — każda niedokonana zmiana pogłębia zaś dysonans między faktyczną konstytucją a jej literalnym brzmieniem. Nie można przecież w nieskończoność rozwijać proeuropejskiej wykładni³, zapewniającej pobieżną spójność systemową w ciągle uznawanym za nietypowy układzie prawo krajowe — prawo unii europejskiej. Jeśliby przenieść na płaszczyznę tych rozważań słuszną myśl L. Garlickiego: „Truizmem jest stwierdzenie, że nie ma (i nie może być) konstytucji niezmiennialnych”⁴, można dojść do wniosku, że nierejestrowane zmiany konstytucji faktycznej jako jedyne odpowiadają rzeczywistości. Dlatego wiele ze współczesnych konstytucji państw członkowskich za W. Orłowskim należałoby określić „konstytucjami transformacji” lub „konstytucjami kompromisu”⁵. Ścierają się w nich obawa, że zmiana konstytucji wiedzie do deprecjacji jej fundamentalnych postanowień i głębokiej przebudowy klasycznych aksjologii (stąd „opór” w projektowaniu i przyjmowaniu kolejnych rewizji w duchu integracji), oraz silna wola wkomponowania prawodawstwa krajowego w multicentryczny system prawa Unii Europejskiej. Zmiany wydają się wówczas nieuniknione, a — jak wskazuje L. Garlicki — „ewolucja konstytucji jest niepotrzebna tylko tam, gdzie dokument ten pełni rolę pozorną, zapisując zasady i hasła o sympatycznym brzmieniu, ale pozbawione bezpośredniego związku z realnym obrazem sprawowania władzy”⁶. Dotychczasowe doświadczenia „starych” i „nowych” państw członkowskich Unii Europejskiej inspirują kolejne kierunki zmian.

Jeden z nich sprowadza się do zachowania swoistej obojętności samej konstytucji wobec dokonujących się w dobie europeizacji przemian systemowych, przy jednoczesnym dostosowaniu wykładni regulacji konstytucyjnej do potrzeb

¹ W. Orłowski, *Zmiany w konstytucjach związane z członkostwem w Unii Europejskiej*, Kraków-Rzeszów-Zamość 2011, s. 249–331.

² Mowa tu przede wszystkim o kwestii proceduralnej. Zmiany dokonuje się co do zasady w sposób szczególny, charakterystyczny dla danej kultury prawnej, a uwydatniający zasadnicze znaczenie standardów konstytucyjnych dla kształtu systemu prawa i systemu rządów. Więcej m.in. w: *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, red. R. Grabowski, S. Grabowska, Warszawa 2008; *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, red. K. Kubaj, J. Wawrzyniak, Warszawa 2011.

³ W wyroku K/18/04 z 11 maja 2005 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „Sformułowana w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada wykładni prawa wewnętrznego „przyjaznej dla prawa europejskiego” ma swoje granice. W żadnej sytuacji nie może ona prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych realizowanych przez Konstytucję”.

⁴ L. Garlicki, *Aksjologiczne podstawy reinterpretacji konstytucji*, [w:] *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, red. M. Zubik, Warszawa 2010, s. 85.

⁵ W. Orłowski, *op. cit.*, s. 407–452.

⁶ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 85.

i warunków integracji europejskiej. Można wskazać tutaj na przykład⁷ konstytucję polską⁸, włoską⁹ czy holenderską¹⁰.

I tak na przykład podjęte w 2006 r. próby dokonania rewizji włoskiej ustawy zasadniczej zakończyły się fiaskiem nie tylko z powodu skomplikowanej procedury zmiany, ale i niestabilności politycznej (J. Wawrzyniak podkreśla wielokrotnie, że o odrzuceniu rewizji z 2006 r. zadecydowały „animozje polityczne”). Zgodność prawa krajowego z prawem europejskim mają zapewnić: tak zwana *legge comunitaria*¹¹ (ustawa wspólnotowa) i dynamiczna wykładnia konstytucji¹². Z kolei konstytucja Holandii (*Grondwet*) nie zawiera żadnych regulacji odnoszących się do Unii Europejskiej i integracji, nie odnosi się do demokratycznej aksjologii przedstawicielstwa czy parlamentaryzmu ani do pojęcia suwerenności. Według M. Ziółkowskiego „w przeciwieństwie do konstytucji innych państw członkowskich charakteryzuje się anonimowością w sprawach integracji europejskiej”. Jednocześnie, otwarcie na prawo międzynarodowe, silne wprężenie w praktykę konstytucyjną zasady monizmu systemu prawnego i bezpośredniej skuteczności norm prawa międzynarodowego przesądzają o braku konieczności formalnej zmiany tego aktu¹³.

Także w Konstytucji Republiki Czeskiej do 2001 r. nie można było doszukiwać się przepisów bezpośrednio związanych z integracją w ramach UE. Nowela umożliwiła przede wszystkim przekazanie niektórych kompetencji władzy państwowej organizacji lub instytucji międzynarodowej (a tym samym akcesję Czech), obejmowała także regulacje dotyczące: obowiązków organów władzy, wynikających z przekazania oraz relacji pomiędzy izbami parlamentu w takich

⁷ Wyboru konstytucji dokonano przy uwzględnieniu specyfiki trzech głównych tendencji zmian.

⁸ Zmiany Konstytucji RP i ich kierunek zostaną dookreślone w dalszej części niniejszego artykułu.

⁹ D. Olivier, C. Fusaro, *How constitutions change. A comparative study*, Oxford 2011, s. 239–290.

¹⁰ Zob. *The Europeanization of domestic legislatures. The empirical implications of the De-lor's myth in nine countries*, red. S. Brouard, O. Costam T. König, New York 2012, s. 168–170; H. Kassim, *Meeting the demands of EU membership: The Europeanization of national administrative systems*, [w:] *The politics of Europeanization*, red. K. Featherstone, C.M. Radaelli, Oxford 2003, s. 83–110; W.J.M. Voermans, *The constitutional revision process in the Netherlands: Sensible security valve or cause of constitutional paralysis?*, [w:] *Engineering constitutional change. A comparative perspective on Europe, Canada and the USA*, red. X. Contiades, New York 2013, s. 257–273.

¹¹ Jest to akt prawny o statusie ustawy, co do którego inicjatywę zgłaszać może jedynie rząd. Istotną rolę w redagowaniu tej ustawy odgrywa *Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei* (CIACE), utworzony przy Kancelarii Rady Ministrów. Więcej w: J. Wawrzyniak, *Prawo Unii Europejskiej a zmiany Konstytucji we Włoszech*, [w:] *Europeizacja...*, s. 315.; OECD (2012) *Better regulation in Europe: Italy 2012*, OECD Publishing.

¹² Zob. J. Wawrzyniak, *Prawo Unii Europejskiej a zmiany Konstytucji we Włoszech*, [w:] *Europeizacja...*, s. 297–319.

¹³ Zob. M. Ziółkowski, *Anonimowa konstytucja. Dyskretna europeizacja (uwagi na tle procedury zmian Konstytucji Królestwa Niderlandów)* [w:] *Europeizacja...*, s. 111–132.

warunkach¹⁴. Brak jednak w czeskiej ustawie zasadniczej przepisów dotyczących wykonywania kompetencji w obszarze unijnym i w związku z unijną procedurą prawodawczą. W tym zakresie trudno oprzeć się porównaniu jej do Konstytucji RP¹⁵ oraz Konstytucji Republiki Słowenii.

Słoweński prawodawca dostosował konstytucję do realiów członkostwa w UE, dążąc przede wszystkim do przełamania konfliktu suwerenności i statusu państwa zintegrowanego ze strukturami unijnymi. Fundamentalne znaczenie dla skonstruowania formalnych i materialnych warunków ram współpracy z UE ma art. 3a słoweńskiej ustawy zasadniczej (nowela z 2003 r.), nazywany powszechnie „artykułem europejskim”. Dotyczy on przekazywania części suwerennych praw organizacji międzynarodowej, a także włączenia Słowenii do jednolitej europejskiej przestrzeni prawnej poprzez zapewnienie prawu UE pierwszeństwa w ogólnej¹⁶ formule ust. 3 art. 3a¹⁷. Znowelizowano także niezgodne z prawem europejskim postanowienia konstytucji bezwzględnie zakazujące ekstradycji oraz urzeczywistniające zasadę równości w prawie wyborczym¹⁸.

Przejawem nieco innego kierunku ewolucji konstytucji europejskich w warunkach integracji jest wprowadzenie bezpośrednich odniesień do Unii Europejskiej oraz systemu prawa Unii Europejskiej w odrębnej części (dziale, rozdziale, podrozdziale) ustawy zasadniczej. Rozwiązanie to wydaje się bardzo popularne wśród państw członkowskich. I tak na przykład w 1995 r. weszła w życie re-

¹⁴ *Constitutional law of 10 EU Member States. The 2004 enlargement*, red. C. Kortmann, J. Fleuren, W. Voermans, Warszawa 2006, s. 21–14.

¹⁵ Zob. M. Kruk, *Zmiany Konstytucji Republiki Czeskiej a europeizacja jej zasad*, [w:] *Europeizacja...*, s. 59–86.

¹⁶ Zmiany wprowadzone do Konstytucji Republiki Słowenii mają w istocie wymiar „obiektywny”, chociaż zostały zainspirowane wyłącznie procesami związanymi z integracją. Na chwilę obecną prawodawca nie przyjął koncepcji uregulowania wszystkich kwestii dotyczących UE w jednym rozdziale, chociaż takie postulaty zgłaszano w okresie debatowania nad przyszłymi zmianami. Zob. P. Jambrek, *Slovenia*, [w:] *European integration and constitutional law*, „Science and Technique of Democracy” 2001, nr 30, s. 167–173.

¹⁷ „Akty prawne i decyzje przyjęte przez organizację międzynarodową, której Słowenia przekazała wykonywanie w części swoich praw suwerennych, będą stosowane w Słowenii zgodnie z prawem tych organizacji.”, art. 3a ust. 3 Konstytucji Republiki Słowenii z dnia 23 grudnia 1991 r. Jak wskazuje J. Ciemniowski: „Przyjęte w art. 3a ust. 3 Konstytucji Słowenii postanowienie pozwala twierdzić, że ustrojodawca poszedł dość daleko w zapewnieniu pierwszeństwa prawu europejskiemu wobec prawa krajowego. Wynika bowiem z niego, że prawo pochodne będzie stosowane w Słowenii zgodnie z prawem Unii Europejskiej. Wprawdzie powołany przepis nie mówi wprost o pierwszeństwie tego prawa przed Konstytucją słoweńską, jednakże wydaje się, że stwierdzenie [z art. 3a ust. 3] powinno być interpretowane zgodnie z konsekwentnie formułowaną przez organy unijne zasadą, w myśl której normy konstytucji krajowych nie stanowią podstawy do uchylenia się państwa członkowskiego od wypełniania obowiązków płynących z prawa pochodnego”. Zob. J. Ciemniowski, *Europeizacja Konstytucji Republiki Słowenii*, [w:] *Europeizacja...*, s. 283–295.

¹⁸ Znowelizowane przepisy stały się podstawą do wprowadzenia parytetu płci wśród kandydatów ubiegających się o mandaty. Zob. *ibidem*, s. 295.

wizja austriackiej ustawy zasadniczej¹⁹, wprowadzająca modyfikacje pierwszego jej rozdziału: zmianę nazwy na „Postanowienia ogólne. Unia Europejska” oraz nowy podrozdział B „Unia Europejska”. Pierwotnie art. od 23a do 23f dotyczyły: wyboru posłów do Parlamentu Europejskiego, uczestnictwo osób zatrudnionych w służbach publicznych w tych wyborach, powoływania austriackich kandydatów do instytucji UE, zasady uczestnictwa landów w integracji europejskiej. Po wejściu w życie traktatu lizbońskiego zastrzono warunki współpracy parlamentu z rządem w sprawach unijnych. W nowym brzmieniu art. 23j, statuującego prawo Rady Narodowej i Bundestagu do wykonywania uprawnień parlamentów narodowych na podstawie prawa pierwotnego UE, można doszukać się odzwierciedlenia wzmocnienia roli parlamentu. Kolejne artykuły dotyczyły sposobu wykonywania prawa do podnoszenia zarzutu naruszenia zasady pomocniczości oraz określały sposób głosowania przedstawiciela Austrii w sprawie przyjęcia procedur kładki (brak możliwości wyrażenia na nią zgody bez zgody parlamentu). Wiele regulacji dotyczących wykonywania praw i obowiązków państwa członkowskiego znajduje się poza rozdziałem pierwszym Federalnej Ustawy Konstytucyjnej, wiele z nich regulują także ustawy szczegółowe²⁰.

Pomimo długiej historii członkostwa, pierwsze zmiany konstytucji francuskiej przyjęto dopiero w 1992 r. (był to rozdział XV „O Wspólnotach Europejskich i Unii Europejskiej”). Nigdy nie wprowadzono do Konstytucji V Republiki klauzuli przekazującej kompetencje na rzecz organizacji międzynarodowej (a zatem i na rzecz UE), a francuski ustrojodawca konsekwentnie reguluje poszczególne przypadki ich przekazywania — w tym przedmiocie wyjściową regulacją jest zatem art. 88-1, wedle którego „Republika uczestniczy w Unii Europejskiej, utworzonej z państw, które dobrowolnie postanowiły wykonywać wspólnie niektóre ze swoich kompetencji na podstawie Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w brzmieniu wynikającym z Traktatu podpisanego w Lizbonie 13 grudnia 2007 r.” Każdą ewentualną wskazówkę Rady Konstytucyjnej dotyczącą zmiany konstytucji poprzedza ocena, czy przekazywane organizacji międzynarodowej kompetencje naruszają, czy też nie, podstawowe zasady suwerenności²¹.

Nieco inny był (i jest) charakter zmian konstytucji brytyjskiej w warunkach integracji europejskiej. Wynika on rzecz jasna ze specyfiki systemu prawnego, który w pewnych obszarach wydawał się szczególnie trudny do zmodyfikowania (mowa tu przede wszystkim o rewizji pojmowania zasady suwerenności parlamentu). Przez lata rozwijana w orzecznictwie przychylność dla zgodności pra-

¹⁹ Zob. *Constitutional law of 15 Member States*, red. L. Prakke, C. Kortmann, Warszawa 2004, s. 3–70.

²⁰ Sz. Pawłowski, *Zmiany konstytucji Austrii jako wyraz jej europeizacji*, [w:] *Europeizacja...*, s. 35–58.

²¹ K. Kubaj, *Europeizacja konstytucji w świetle zmian Konstytucji V Republiki Francuskiej*, [w:] *Europeizacja...*, s. 87–110.

wa krajowego z prawem wspólnotowym i przyjmowane zgodnie z zasadą dualizmu kolejne rewizje *Eropean Communities Act* z 1972 r. nie zapewniły jednak kompleksowego dostosowania systemu do warunków wspólnotowych. Ustawa ta stanowiła fundamentalną dla relacji o charakterze ponadnarodowym regulacją na poziomie konstytucyjnym, odnoszącą się bezpośrednio do struktury, roli oraz zakresu działania Wspólnot²². W 2011 r., po zapowiedziach Elżbiety II, weszła w życie Ustawa o Unii Europejskiej, uzależniająca zmiany *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (dalej: TfUE) i *Traktatu o Unii Europejskiej* (dalej: TUE) od wyniku referendum²³.

W świetle powyższego można zatem wskazać trzy modele „dostosowania” ustawy zasadniczej do współczesnych realiów prawa wspólnotowego w warunkach integracji europejskiej: 1) konstytucja pozbawiona jakichkolwiek regulacji bezpośrednio odnoszących się do UE; 2) konstytucja zawierająca „ogólne” odniesienie do członkostwa w UE i sprawowania przez państwo funkcji członkowskich; 3) konstytucja stosunkowo szczegółowo regulująca tego rodzaju w funkcje w „rozdziale europejskim”. Jednocześnie, warto jednak wskazać, że kierunek ewolucji każdej z ustaw zasadniczych oraz stopień ich „europeizacji” powinny być analizowane z uwzględnieniem specyfiki danego systemu prawnego i wewnętrznych relacji systemowych.

Zjawisko europeizacji jako czynnik demodelujący zastane mechanizmy konstytucyjne

Samo pojęcie „europeizacji” odnosi się współcześnie do rozmaitych sfer funkcjonowania państw oraz społeczeństw i posługiwanie się nim wymaga uwzględnienia wieloaspektowości przemian, które niesie ze sobą to zjawisko. O europeizacji mówi się w kontekście administracji publicznej²⁴, polityki²⁵, stosunków międzynarodowych i kultury. Nie zdumiewa zatem wielość definicji w różny

²² Zob. J. Tillotson, N. Foster, *Text, materials, cases on European Union Law*, London 2003, s. 189; M.L. Mannin, *British government and politics. Balancing Europeanization and independence*, Lanham 2010, s. 85; J.E. Levitsky, *The Europeanization of British legal style*, „The American Journal of Comparative Law” 1994, nr 2, s. 347–350.

²³ Zob. E. Popławska, *Zmiany ustrojowe w związku z członkostwem we Wspólnotach Europejskich i Unii Europejskiej. Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, [w:] *Europeizacja...*, s. 321–338.

²⁴ I. Lipowicz, *Europeizacja administracji publicznej*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny” 2008, z. 1, s. 5–17.

²⁵ Więcej np. T.G. Grosse, *W objęciach europeizacji. Wybrane przykłady z Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2011.

sposób opisujących co do zasady oddziaływanie sfery unijnej na sferę krajową. Trudno nawet współcześnie wyobrazić sobie tę drugą jako zupełnie niezależną²⁶.

Chociaż otwarcie na prawo międzynarodowe (a zatem i jakiegokolwiek prawo pozakrajowe) uznaje się za element transformacji demokratycznej państw Europy centralnej i wschodniej²⁷, wydaje się, że położone w tamtym obszarze państwa członkowskie Unii Europejskiej powoli przystosowują się do nowych warunków. Intensywne zmiany materialne i instytucjonalne w strukturze unijnej wymuszały proces europeizacji systemów prawnych państw członkowskich, te z kolei „uginające się” pod ciężarem obowiązków implementacyjnych, dążeń do zapewnienia zgodności z prawa krajowego ze wspólnotowym, rewolucyjnych mechanizmów „współdecydowania” i ograniczeń samodzielności, wymagały i wymagają adekwatnych zmian ustaw zasadniczych.

Nasuwa się tu coraz częściej analizowane przez doktrynę zjawisko „europeizacji konstytucji”, które M. Ziółkowski zdefiniował jako „mający źródło w konstytucyjnej normie uprawniającej do przekazania UE oznaczonych kompetencji organów władzy publicznej oraz konstytucyjnym obowiązku przestrzegania prawa międzynarodowego proces „splatania się” norm prawa UE oraz norm konstytucji w ten sposób, że pierwsze z nich w zakresie kompetencji powierzonych — determinują zmianę brzmienia lub rozumienia drugich²⁸”. Zdaniem autora niniejszej pracy definicję tę należy uzupełnić o konieczność rozpatrywania europeizacji jako formy ewoluowania konstytucji, nie zaś jako finalny efekt ewolucji (będzie nim modyfikacja tekstu ustawy zasadniczej)²⁹. Tak pojmowana — wydaje się odpowiadać praktyce konstytucyjnej państw członkowskich, nie pozostaje jednak niekontrolowana. Granice tak zwanej „tożsamości konstytucyjnej” wyznaczają dopuszczalne granice integracji konstytucji do warunków unijnych oraz granice przekazania kompetencji Unii Europejskiej. W dyskusjach nad rewizją austriackiej ustawy zasadniczej padło w odniesieniu do nich pojęcie „jądra” konstytucyjnego, odpornego na działalność integracyjną³⁰. Rzeczywiście, chodzi bowiem o obszar regulacji niezmiennych, a co więcej, przesądzających w dużym stopniu o atrybucie suwerenności.

²⁶ Nie są tematem niniejszych rozważań analiza i definiowanie „europeizacji”. Na marginesie wskazuję jedynie, że nauka wypracowała do dziś rozmaite jej „ujęcia”, np. jako: pojawienie się nowych form „europejskiego” rządzenia; adaptacja krajowa; polityczny izomorfizm; jako modyfikacja; łączenie Europy; rekonstrukcja tożsamości czy też transnarodowość i integracja kulturalna. W odniesieniu do „europeizacji prawa” J. Galsner i D. List-Staranowicz oraz J. Mik wskazywali, że jest ona po prostu „efektem oddziaływania integracji europejskiej na system prawny państwa członkowskiego względnie aspirującego do członkostwa”. Zob. D. Lis-Staranowicz, J. Galsner, *O zjawisku europeizacji polskiego prawa konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 2, s. 29–51.

²⁷ Zob. *Europeizacja...*, s. 344.

²⁸ M. Ziółkowski, *Europeizacja konstytucji — rekonstrukcja znaczenia*, [w:] *Europeizacja...*, s. 21–35.

²⁹ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 85.

³⁰ Sz. Pawłowski, [w:] *Europeizacja...*, s. 44.

Trudno dokonać oceny zjawiska europeizacji Konstytucji RP *ex ante*. Pomimo trwających prac legislacyjnych, należy ją uznać za „literalnie obojętną”³¹, a więc wciąż „niezależną” od członkostwa w UE (czego, nie można powiedzieć o ustawodawstwie krajowym). Obok uniesamodzielnienia parlamentów narodowych w zakresie sprawowania funkcji ustawodawczej na skutek wkroczenia przez prawodawcę unijnego w sferę zastrzeżoną dla regulacji ustawowej, do konsekwencji (niekoniecznie jednak bezpośrednio zagrażających suwerenności czy tożsamości konstytucyjnej, jeśli by przyjąć za punkt wyjścia postulowaną przez Trybunał Konstytucyjny (dalej: TK) konieczność reinterpretacji podstawowych zasad i pojęć) europeizacji zalicza się także zmiany w rozumieniu zasad demokratycznego państwa prawnego, suwerenności narodu i podziału władzy, wynikiem z tego, że w organy, które rzeczywiście tworzą prawo, *de facto* nie pochodzą z wyborów powszechnych i nie ponoszą odpowiedzialności bezpośrednio przed narodem (narodami)³². Cieniem europeizacji, a konsekwencją rozwoju prawa supranacjonalnego, słusznie dostrzeżoną przez J. Galster, jest „deprecjacja konstytucji” tj. „obniżenie waloru normatywnego konstytucji państwowej zarówno jako źródła prawa, jak i wzorca legalności”³³. W warunkach integracji europejskiej prawo krajowe staje się przedmiotem wspólnotowego (w pewnym sensie zewnętrznego) unormowania, co obniża walor normatywny konstytucji. Dezawuacja dotyczy przedstawicielskiej formy sprawowania władzy, zasady suwerenności, zasady wyłączności ustawy i wiedzy politycznej, doktrynalnej, filozoficznej i ideologicznej dezawuacji zasad konstytucyjnych, które wraz z ustawą zasadniczą „wychodzą z obrotu prawnego”. Wśród przyczyn — przejawów tego zjawiska J. Galster wskazuje między innymi na przyznanie cudzoziemcom statusu wyborców (wpisanego w katalog beneficjentów prawa wyborczego na skutek implementacji dyrektywy 109/9/WE z dnia 6 grudnia 1993 r.) i konstytucyjne przyzwolenie na odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją³⁴. Nie mniej kontrowersyjną konsekwencją szeroko pojmowanej europeizacji jest także zmiana relacji pomiędzy obszarem ponadnarodowym a obszarem suwerenności państwa i suwerenności narodowej od lat analizowana, a wciąż budząca niesłabnące wątpliwości³⁵.

³¹ D. Lis-Staranowicz, J. Galster, *op. cit.*, s. 29–51.

³² *Ibidem*, s. 35.

³³ J. Galster, *O deprecjacji konstytucji narodowej*, [w:] *Konstytucjonalizm włoski i polski w aktualnych fazach ich przemian*, red. Z. Witkowski, Toruń 2005, s. 153–159.

³⁴ J. Galster, *op. cit.* Obok „deprecjacji” autor stawia „zjawisko fetyszyzacji”, które stanowi uboczny efekt aksjologizacji ustawy zasadniczej i sprowadza się do jej „przeceniania”.

³⁵ Nie jest ona jednak przedmiotem niniejszych rozważań. Interesujący pogląd wyraził w tej kwestii J. Jaskiernia w artykule *Suwerenność narodu a koncepcja „państwa postsuwerennego*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 10, s. 43–59.

Projekty ustaw zmieniających Konstytucję RP poprzez jej dostosowanie do warunków integracji

Przy okazji dyskusji nad nowelizacją projektu aktu prawnego regulującego relacje pomiędzy Sejmem, Senatem i Radą Ministrów w sprawach europejskich nasiliły się propozycje rozwiązań bardziej kompleksowych i dotyczących całego systemu prawnego. Zwolennicy nowelizacji konstytucji, wśród których znaleźli się S. Biernat i J. Barcz, postulowali utworzenie nowego rozdziału poświęconego UE, precyzyjnie określającego wszystkie ustrojowe aspekty akcesji. Jednocześnie, pojawiły się propozycje: 1) dokonania odpowiednich zmian wyłącznie na poziomie regulaminowym; 2) nowelizacji ustawy o Radzie Ministrów oraz jednocześnie regulaminów izb³⁶.

Jak wskazuje J. Marszałek-Kawa, „od początku największą szansę na realizację miały dwie koncepcje: pierwsza, wskazująca na konieczność przeprowadzenia nowelizacji Konstytucji RP oraz druga, zgodnie z którą należało uchwalić ustawę regulującą między innymi zasady informowania parlamentu o przebiegu procesów decyzyjnych w Unii i mechanizmy ustalania stanowiska przez Radę Ministrów w odniesieniu do przyjmowanego prawa unijnego”. W debacie konstytucyjnej podnoszono między innymi kwestię niebezpieczeństwa „rozmiękczenia” konstytucji aktami rągi ustawowej; niemożność wyinterpretowania z przepisów konstytucyjnych wszystkiego, co byłoby konieczne dla zachowania spójności i zupełności zdeformowanego krajowego systemu prawnego; brak zbieżności niektórych pojęć (nasuwa się tu oczywisty przykład „ekstradycji” [*extradition*] i „przekazania” [*surrender*]³⁷); deprecjacji klasycznych i zastanych fundamentalnych dla demokratycznego państwa prawa zasad.

Spory i kontrowersje wokół pożądanых zmian ustawy zasadniczej odwiodły polskiego prawodawcę, skoncentrowanego na dość pośpiesznym dostosowywaniu krajowego porządku prawnego do prawa unijnego oraz doraźnej integracji, od noweli³⁸.

Formułowane już w okresie okołookcesyjnym postulaty zmiany Konstytucji stały się po wejściu w życie traktatu z Lizbony wezwaniem do uporządkowania prowizorycznych (przedlizbońskich i polizbońskich) rozwiązań. Miał miejsce w tym czasie jeden przypadek, w którym członkostwo w UE wymusiło dokonanie w polskiej ustawie zasadniczej zmian *ad hoc*: w 2006 r. dokonano

³⁶ J. Marszałek-Kawa, *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej po akcesji do Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 232.

³⁷ Dotyczy wyroku TK z dnia 27 kwietnia 2005 r., o sygn. P/1/05.

³⁸ J. Marszałek-Kawa, *op. cit.*, s. 233.

nowelizacji art. 55 ust. 1 w sprawie Europejskiego Nakazu Aresztowania ENA³⁹ (był to w praktyce warunek konieczny wejścia do strefy Schengen⁴⁰). Wydając orzeczenie kasatoryjne w tym zakresie, Trybunał Konstytucyjny odrzucił możliwość materialnej zmiany konstytucji poprzez jej reinterpretację. Marszałek Sejmu stanął wówczas na stanowisku, że wobec wyrażonej w orzecznictwie TK zasady wykładni przychylniej procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami oraz obowiązku interpretowania przez sądy i ustawodawcę prawa krajowego w zgodzie z prawem europejskim, art. 55 ust. 1 Konstytucji interpretować należy z uwzględnieniem tych zasad interpretacyjnych⁴¹. Nowelizację konstytucji⁴² należałoby w tym kontekście uznać za bezpośredni przejaw europeizacji⁴³.

Zmiana ustawy zasadniczej w związku z ENA była jedną z dwóch postulowanych w 2006 r. przez B. Banaszaka i R. Balickiego. Obok niej, sygnalizowali oni problem procedury notyfikacyjnej⁴⁴ oraz implementacji rozporządzeń, podkreśla-

³⁹ Chodziło o tożsamość istoty ENA z istotą ekstradycji, a zatem niezgodność regulacji ENA z Konstytucją RP.

⁴⁰ Zob. J. Barcz, *Rozdział unijny w Konstytucji RP. Krytyczna analiza projektu Sejmowej Komisji Nadzwyczajnej*, [w:] *Piętnaście lat Konstytucji RP z 1997 roku. Inspiracje, uregulowania, trwałość*, red. J. Kuciński, Warszawa 2012, s. 250.

⁴¹ Wyrok TK z dnia 27 kwietnia 2005 r. o sygn. P/1/05; TK uznał art. 607t ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. — Kodeks postępowania karnego w zakresie, w jakim zezwala na przekazanie obywatela polskiego do państwa członkowskiego Unii Europejskiej na podstawie europejskiego nakazu aresztowania, jest niezgodny z art. 55 ust. 1 Konstytucji RP. Na kanwie tych rozważań poruszył także kwestie wykładni prawa wspólnotowego (w warunkach przedlizbońskich, z uwzględnieniem struktury filarowej) oraz obywatelstwa europejskiego.

⁴² Ustawa o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 września 2006 r., Dz. U. 2006 r., Nr 200 poz. 1471, weszła w życie z dniem ogłoszenia.

⁴³ D. Lis-Staranowicz, *Od demokratyzacji do europeizacji ustroju RP*, [w:] *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce. 51 Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Warszawa, 19–21 czerwca 2009 r., red. M. Zubik, Warszawa 2010, s. 312–317; Zob. także A. Górski, P. Hofmański, *The European Arrest Warrant and its implementation in the Member States of the European Union*, Warszawa 2006, s. 151–370.

⁴⁴ Szczególny rodzaj obowiązku został nałożony na państwa członkowskie dyrektywą 83/189/EWG, dość szybko uchyloną i zastąpioną przez dyrektywę 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającą procedurę udzielania informacji w zakresie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego. Dyrektywa reguluje procedurę informacyjną w zakresie specyfikacji technicznych i norm oraz w zakresie samych przepisów technicznych. Procedura notyfikacyjna uruchamia się na etapie „projektowania” norm i przepisów technicznych. Według art. 7 dyrektywy na państwach członkowskich spoczywa obowiązek informowania Komisji „o wszelkich wnioskach składanych w instytucjach normalizacyjnych o przygotowanie specyfikacji technicznych lub normy dla konkretnych produktów w celu wprowadzania przepisów technicznych dla takich produktów w formie projektów przepisów technicznych” i podają przyczyny ich wprowadzenia oraz przekazują Komisji projekty przepisów technicznych (wraz z podstawą prawną ich przyjęcia) z wyłączeniem przepisów będących pełną transpozycją norm międzynarodowych lub europejskich (wówczas obowiązek notyfikacji sprowadza się jedynie do poinformowania o odpowiedniej normie). O dokumentach i projektach Komisja informu-

jąc, że „zakres i treść prawa obowiązującego nie może być ustalany na podstawie gry słów, naciąganych interpretacji, a od konstytucji oczekuje się precyzji w odniesieniu do używanych przez nią terminów. Nie można dokonywać wykładni jej norm, mając na celu, aby prawo unijne nie było z nimi sprzeczne”⁴⁵.

Do Sejmu VI kadencji trafiły trzy projekty ustaw o zmianie Konstytucji RP: dwa poselskie (druk nr 3399 i 3687) oraz projekt prezydencki (druk nr 3598), dotyczące uregulowania obszarów powiązanych z UE.

Dnia 6 listopada 2011 r. posłowie zgłosili projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 3399) dotyczący zakresu kognicji TK w związku z przekazaniem organizacji międzynarodowej niektórych kompetencji RP — w istocie zaś w kompetencji badania zgodności z Konstytucją RP przepisów prawa wtórnego UE. Projekt został uznany przez M. Zdanowicza za niezgodny z obowiązującym prawem UE⁴⁶.

Pozostałe dwa projekty dotyczyły zmian w zakresie funkcjonowania Polski jako państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Prezydencki projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP z 12 listopada 2010 r. (druk nr 3598)⁴⁷ oprócz zmian związanych z włączeniem Narodowego Banku Polskiego⁴⁸ do Europejskiego Systemu Banków Centralnych, zawierał propozycję utworzenia rozdziału Xa zatytułowanego „Członkostwo Rzeczypospolitej w Unii Europejskiej”. Został on

je pozostałe państwa członkowskie „niezwłocznie”. Projekt może zostać jednocześnie przekazany do zaopiniowania Stałemu Komitetowi. Jak wynika z art. 8 ust. 2, zarówno Komisja, jak i państwo członkowskie mogą kierować do państwa członkowskiego projektującego przepisy techniczne uwagi, które to dane państwo członkowskie uwzględnia „tak dalece, jak to możliwe” w dalszych pracach. Uzgodniony i ewentualnie zmieniony tekst przepisów technicznych niezwłocznie przekazywany jest Komisji. Artykuł 9 w pewnym sensie wymusza na państwie członkowskim „odroczenie” przyjęcia projektu o trzy miesiące (licząc od dnia otrzymania komunikatu dotyczącego projektowanych przepisów technicznych przez Komisję, jest to tzw. „okres *standstill*”). Szczegółowe regulacje dotyczące przyjmowania przepisów narzucają niekiedy jeszcze dłuższy, cztero-, sześć- lub nawet dwunastomiesięczny okres odroczenia.

⁴⁵ B. Banaszak, R. Balicki, *Członkostwo w UE a zmiana Konstytucji RP z 1997 — prawo unijne jako stymulator zmian*, „Jurisprudencija. Moksolo darbai” 2006, nr 12, s. 99–102.

⁴⁶ M. Zdanowicz, *Opinia w sprawie zmiany ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Druk nr 3399) z dnia 27 stycznia 2011 r.*, Biuro Analiz Sejmowych, dostęp: <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=3399> (dostęp: 12.12.2014).

⁴⁷ Projekt oparto na wcześniejszym — zaproponowanym przez grupę ekspertów powołanych w 2009 r. na polecenie B. Komorowskiego, ówczesnego Marszałka Sejmu. Stworzenie odrębnego rozdziału zostało wówczas krytycznie ocenione przez J. Jaskiernię. Zob. J. Barcz, *op. cit.*, s. 252–253. Prezydencki projekt uzasadniano m.in. „pierwszoplanowym znaczeniem stworzenia prawnych podstaw członkostwa Polski w Unii Europejskiej jako wiarygodnego i szanowanego partnera, a zarazem aktywnego podmiotu polityki europejskiej, współkształtującego kierunki polityki unijnej zgodnie z wolą obywateli polskich i interesami państwa polskiego”. Zob. Uzasadnienie projektu zmiany ustawy o zmianie Konstytucji RP z dnia 12 listopada 2010 r. Sejm RP VI kadencja. Druk nr 3598 z dnia 12 listopada 2010 r.

⁴⁸ Zmiany w zakresie wejścia do strefy euro zostały pozytywnie zaopiniowane przez EBC w opinii z dnia 15 lutego 2011 r. (CON/2011/9).

skierowany do Komisji Nadzwyczajnej, która dnia 14 lipca 2011 r. przyjęła projekt ustawy z pewnymi modyfikacjami⁴⁹.

Projekt składał się z dwóch części. Pierwsza obejmowała zmianę art. 90 Konstytucji RP. Druga dotyczyła nowego rozdziału, na który składają się art. 227a–227i regulujące odpowiednio: członkostwo Polski w UE; procedurę zawierania umów międzynarodowych upoważniających UE do wykonywania kompetencji organów władzy publicznej w niektórych sprawach, sposób wyrażania zgody na uruchomienie procedury kładki, procedurę składania skargi do Trybunału Sprawiedliwości UE (dalej: TSUE), procedurę zgłaszania sprzeciwu w związku z kontrolą aktów prawa unijnego, uprawnienia wyborcze obywateli UE w Polsce, uprawnienia i obowiązki Rady Ministrów i Prezydenta w sprawach UE oraz wystąpienie z UE.

Istotne w części pierwszej projektu komisji było zachowanie art. 90 o nieco zmienionej formie i jednocześnie zredukowanie artykułu o odpowiedniej treści ograniczonego do UE, regulującego specjalną procedurę wyrażania zgody na ratyfikowanie traktatów rewizyjnych. W toku prac nad projektem padła propozycja zrezygnowania z art. 90 (wynikła z uznania art. 89 ust. 1 pkt. 3 oraz potencjalnego 227b), poparta początkowo w poprzedzającym omawiany projekcie z dnia 30 czerwca 2010 r. i w pierwotnej wersji projektu przekazanego komisji, krytycznie oceniona przez J. Barcza⁵⁰. Ostatecznie projekt przyjmował: a) wyrażenie zgody na związanie Polski umową międzynarodową, w której Polska przekazuje organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy publicznej w niektórych sprawach w drodze ustawy uchwalonej większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustalonej liczby posłów oraz bezwzględną większością głosów przez Senat w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów; b) wyrażenie zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, na podstawie której Polska przekazuje UE kompetencje organów władzy publicznej w niektórych sprawach w drodze ustawy uchwalonej większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustalonej liczby posłów oraz bezwzględną większością głosów w Senacie w obecności co

⁴⁹ Między innymi: w przeciwieństwie do pierwotnego projektu, projekt komisji nie uwzględnił wejścia Polski do strefy euro i włączenia Narodowego Banku Polskiego do Europejskiego Systemu Banków Centralnych; zrezygnowano w nim także z postulowanego wcześniej uchylecia art. 90 Konstytucji RP; zaproponowano bardziej szczegółową, a tym samym bardziej kazuistyczną regulację dotyczącą wykonywania kompetencji związanych z sprawami UE przez Sejm i Senat (pierwotnie zaproponowana formuła przewidziana w art. 227h ust. 2 brzmiała: „Sejm i Senat wykonują kompetencje powierzone parlamentom narodowym w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej w zakresach i formach określonych w tych Traktatach”. W toku prac nad projektem toczyły się także dość burzliwe dyskusje wokół przyjętej koncepcji „europejskiego rozdziału” i konieczności wprowadzania zmian w ogóle. Zob. dodatkowe sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw o zmianie Konstytucji RP (druki nr 3598 i 3687), z dnia 30 sierpnia 2011 r. Sejm RP VI kadencja. Druk nr 4450-A.

⁵⁰ J. Barcz, *op. cit.*, s. 255.

najmniej połowy ustawowej liczby senatorów; c) możliwość wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej określonej w art. 227b ust. 1 (tutaj pkt b) w drodze referendum ogólnokrajowego (art. 227b ust. 2). W zasadzie każde z proponowanych wówczas rozwiązań budziło wiele wątpliwości. I tak na przykład zdaniem P. Czarnego proponowane art. 227h ust. 1 i ust. 3–4 „nie przynoszą istotnych zmian stanu prawnego w zakresie relacji między głową państwa i rządem w dziedzinie prowadzenia »polityki RP w Unii Europejskiej«. Jest to przede wszystkim wyraźne ujęcie tych norm i zasad konstytucyjnych, które już dziś są wyprowadzone w drodze interpretacji obecnego tekstu ustawy zasadniczej”⁵¹. Jak wskazywał ten autor w uzasadnieniu, za koniecznością przyjęcia proponowanych zmian przemawiał jednak między innymi fakt, że konstytucję ustanowiono, zanim polski ustrojodawca zaczął postrzegać ustawę zasadniczą w kontekście dorobku wspólnotowego⁵².

Art. 227d i 227f projektu statuowały w odniesieniu do poszczególnych relacji UE, odpowiednie uprawnienia Sejmu i Senatu w sprawach związanych z członkostwem⁵³. W pierwotnym projekcie rolę i status Sejmu i Senatu w sprawach UE zminimalizowano do ust. 2 art. 227h, potwierdzającego kompetencje obu izb przyznane im w traktatach. Zdaniem niektórych takie rozwiązanie byłoby uzasadnione, gdyby uzupełnić je o odesłanie do ustaw szczególnych, regulujących sposób wykonywania poszczególnych nowych kompetencji. Już w okresie przedlibońskim M. Kruk za zasadne uznała uregulowanie zmodyfikowanych funkcji parlamentu w ustawie zasadniczej, wskazując przede wszystkim na praktyczny wymiar urzeczywistniania zasad przyświecających współpracy krajowych legislatyw z prawodawcą UE oraz umocnienie tkanki kompetencyjnej między rządem a parlamentem⁵⁴. Proponowane przez powołaną w 2009 r. grupę ekspertów (projekt został potem zgłoszony jako projekt prezydencki⁵⁵) rozwiązanie „kwestii parlamentu” (które praktycznie wyznaczyło w tym zakresie później przedstawiony projekt prezydencki) pozytywnie ocenił J. Jaskiernia. Jego wątpliwości wzbudził wówczas jednak między innymi art. 227j (z którego zrezygnowano

⁵¹ P. Czarny, *Opinia prawna w sprawie skutków art. 227h ust. 1 i ust. 3–4 przedstawionego przez Prezydenta projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP* z dnia 14 kwietnia 2011 r., Warszawa, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=3598> (dostęp: 12.12.2014).

⁵² P. Czarny przywołuje tezy TK wyartykułowane w postanowieniu z dnia 20 maja 2009 r. sygn. Kpt 2/08 (OTK, Z.U. 2009/5A/78).

⁵³ Regulują elementy procedur zgłaszania skarg do TSUE (art. 227d), badania zgodności aktu prawa UE z zasadą pomocniczości i proporcjonalności oraz zgłaszania uzasadnionej opinii w tym przedmiocie (art. 227e).

⁵⁴ M. Kruk, *Tryb przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i konsekwencje członkostwa dla funkcjonowania organów państwa*, [w:] *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, red. K. Wójtowicz, Warszawa 2006, s. 141–145.

⁵⁵ Zmiany w Konstytucji RP dotyczące członkostwa Polski w UE. Dokumenty z prac zespołu naukowego powołanego przez Marszałka Sejmu pod redakcją P. Radziejewicz (Warszawa 2010, s. 9–27).

w projekcie prezydenckim) przewidujący rozporządzenia z mocą ustawy wykonujące prawo UE, a na kanwie tych wątpliwości podkreślił on, co wydaje się aktualne nawet w odniesieniu do dyskusji nad zmianą konstytucji, że „jeśli ten obszar [proces implementacji prawa UE] wymknie się spod faktycznego wpływu parlamentu, będzie to mieć istotne znaczenie dla percepcji Unii i pogłębiać zjawisko deficytu demokratycznego, wzmacniając postawy eurosceptyczne”⁵⁶. To samo można dziś powiedzieć o ciągle ważących się losach procedury prawodawczej, której poszczególne etapy są coraz bardziej „podzielone” pomiędzy rządem a parlamentem. Powraca zatem problematyka funkcji parlamentu, w tym funkcji Sejmu realizowanych w dynamicznie przekształcających się obszarach (z jednej strony proces europeizacji powoduje kurczenie się tych obszarów, z drugiej zaś — rozwój medycyny i techniki, a szerzej: rozwój cywilizacji, przyczynia się do ich poszerzania).

Drugi poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP (druk nr 3687) został zgłoszony dnia 27 listopada 2010 r. Zakładał on uchylenie art. 90 i wprowadzenie do ustawy zasadniczej rozdziału Xa zatytułowanego „Przekazanie kompetencji organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu”, obejmującego najistotniejsze elementy uczestniczenia kraju w działaniach danej organizacji i organu (wstąpienie, wystąpienie, zasady reprezentacji, podział kompetencji, sposób podejmowania decyzji, korzystanie z uprawnień, wynikających z regulacji o charakterze międzynarodowym lub ponadnarodowym i, takich jak wyrażanie przez parlament narodowy opinii lub sprzeciwu lub zaskarżanie przez parlament narodowy aktu prawnego organu albo organizacji). Co istotne, projekt ten nie dotyczył bezpośrednio członkostwa Polski w Unii Europejskiej, ale jedynie przekazania organizacji lub organowi międzynarodowemu kompetencji w niektórych sprawach oraz jego konsekwencji (w uzasadnieniu powołano się jednak na specyfikę członkostwa w UE). Pomimo wyraźnego dążenia autorów projektu do oderwania ustawy zasadniczej od bezpośrednich nawiązań do struktury UE, wydaje się, że poszczególne przepisy odpowiadają profilowi procedur, których przebieg wynika z prawa unijnego. Mowa tu na przykład o art. 227f, który odnosi się w praktyce jedynie do dwóch możliwości działania parlamentu narodowego: wyrażenia opinii lub sprzeciwu oraz zaskarżenia aktu prawnego organizacji lub organu międzynarodowego (autorzy nie przewidzieli w ogóle sytuacji, w których parlament narodowy będzie uprawniony do innego rodzaju działań⁵⁷).

⁵⁶ Zob. J. Jaskiernia, *Projekt klauzuli integracyjnej do Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 1, s. 3–17.

⁵⁷ Dodatkowo potwierdza to treść uzasadnienia do projektu. Zob. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP z dnia 26 listopada 2010 r. (druk nr 3687), dostępne na stronie internetowej <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/0/469996B32D66CFC9C12577F90047ABD6?OpenDocument> (dostęp: 20.09.2014).

Podsumowanie

Projektowane zmiany nie zostały uchwalone, w związku z czym pozostają do dziś jedynie martwymi postulatami. Można jednak, na podstawie zgłaszanych projektów, zidentyfikować elementy, na które położono dotychczas szczególnie nacisk. Były to przede wszystkim: wyodrębnienie w ustawie zasadniczej działu poświęconego kwestiom związanym albo bezpośrednio z członkostwem w UE, albo z przekazaniem niektórych kompetencji organizacji lub organowi międzynarodowemu; uregulowanie sposobu wykonywania uprawnień Sejmu i Senatu jako parlamentu narodowego z uwzględnieniem specyfiki zmian w pełnionych przez obie izby funkcji (mowa tu o „funkcji europejskiej” czy też „funkcji integracyjnej”)⁵⁸; zabezpieczenie procesów decyzyjnych, powierzonych odpowiednim organom władzy państwowej (poprzez stworzenie mechanizmów kontroli przedstawicieli organów władz na poziomie unijnym oraz odpowiednich procedur wybierania ich w zgodzie z wypracowanymi zasadami demokracji).

Obecnie, jeśliby uwzględnić realia pozostałych państw członkowskich, wydaje się, że dotychczasowe propozycje zmian w polskiej ustawie zasadniczej były nadmiernie kazuistyczne (autorka niniejszej pracy uważa, że bardzo istotnym czynnikiem, który powinien być uwzględniany w tym obszarze, jest ciągła ewolucja samych struktur unijnych i prawa UE, która implikuje poszerzanie kompetencji na przykład parlamentów narodowych⁵⁹, co w konsekwencji, w sytuacji, gdy konstytucja bardzo sztywno i wąsko je reguluje, wymuszałoby kolejne jednostkowe zmiany). Sam fakt, że zmiany nie zostały wprowadzone, potwierdza tezę, że obecna regulacja dotycząca relacji pomiędzy organami władzy krajowej a organami unijnymi jest wystarczająca i nie wymaga modyfikacji na poziomie Konstytucji.

Jednocześnie, warto zwrócić uwagę na charakter i specyfikę powiązań potencjalnych, postulowanych zmian ze statusem poszczególnych organów władzy,

⁵⁸ Jako że Sejm (a zatem i parlament) został faktycznie pozbawiony „ustawodawczych” w odniesieniu do materii „oddanych” do regulacji prawodawcy unijnemu narzędzi, chociaż zmieniły się warunki, w których funkcjonował, nie mógł wykonywać rozumianej w sposób klasyczny funkcji ustawodawczej. Byłoby zatem nieracjonalne twierdzenie, że do modyfikacji składników tej funkcji nie doszło. Nie fakt zmian, a korozja statusu Sejmu (i Senatu), porównywalnego rzecz jasna do statusów innych parlamentów narodowych, była jednak jedną z najtrudniejszych do zaakceptowania konsekwencją integracji. Polizbońskie wzmocnienie statusu parlamentów narodowych, które należy mierzyć stopniem urzędowistnienia ich udziału w procesie projektowania i przyjmowania prawa UE, stanowi jednak przeciwwagę wyjęcia z ich obszaru decyzyjnego materii regulowanych intensywnie i dość szczegółowo przez prawodawcę unijnego. Zob. J. Jaskiernia, *Wpływ integracji z Unią Europejską na funkcję ustawodawczą Sejmu RP*, „Studia Prawnicze” 2006, z. 3, s. 21.

⁵⁹ Jak słusznie dostrzega J. Szymanek: „paradoksalnie więc sukcesywne poszerzanie się zakresów spraw poddanych decyzji parlamentu [...] wcale nie oznacza automatyzmu w postaci poszerzania się faktycznej swobody decyzyjnej parlamentów, Zob. J. Szymanek, *Parlamentarny proces podejmowania decyzji. Analiza politologiczna*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 3, s. 9–40.

które mogą stanowić pewne uzasadnienie rozważenia przedkładanych projektów. Byłoby możliwe i, ze względu na wysoką ingerencję prawa unijnego w system prawa krajowego, uzasadnione wzmocnienie zabezpieczenia parlamentu w obszarze prawodawstwa wspólnotowego (wykonywanie uprawnień w tym zakresie jest obecnie jedynym elementem zapewniającym pewien rodzaj efektywności jego oddziaływania w obszarze ponadnarodowym). J. Marszałek-Kawa stoi na stanowisku, że „w konstytucji RP należy określić nowe zadania Sejmu i Senatu wynikające z postanowień Traktatu z Lizbony oraz tryb ich wykonywania, w tym w szczególności uregulowana powinna być precyzyjnie procedura przeprowadzania ocen realizowania zasady subsydiarności przez instytucje unijne w procesie prawotwórczym”⁶⁰. Tezę tę można w zasadzie odnieść do wszystkich sfer, w których izby parlamentu mogą podejmować jakiegokolwiek działania. Wydaje się jednak, że nie jest to konieczne.

Z całą pewnością w związku z dokonującą się ciągle ewolucją UE polski prawodawca będzie musiał ponownie rozważyć zasadność wprowadzenia do Konstytucji zmian, mających na celu dostosowanie jej do rzeczywistych warunków integracji europejskiej oraz do wymogów, jakie stawia przed krajami członkowskimi Unia. Autorka niniejszej pracy uważa jednak, że zmian tych nie można wymuszać i jeśli obowiązujące regulacje będą interpretowane w sposób racjonalny i z uwzględnieniem specyfiki statusu orzecznictwa TSUE (który często wypowiadał się o relacjach pomiędzy prawem krajowym a prawem unijnym) polski system prawny ulegnie europeizacji we własnym tempie. Co więcej, brak regulacji bezpośrednio odwołujących się do pełnienia funkcji państwa członkowskiego nie może także być postrzegany jako element przesądzający o niskim stopniu przystawalności polskiej Konstytucji do warunków integracji. Można w zasadzie potraktować stan ten jako dodatkowe potwierdzenie jej „konstytucyjnej tożsamości”⁶¹.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 319.

⁶¹ Granice tzw. „tożsamości konstytucyjnej” wyznaczają dopuszczalne granice integracji konstytucji do warunków unijnych oraz granice przekazania kompetencji Unii Europejskiej. W dyskusjach nad rewizją austriackiej ustawy zasadniczej padło w odniesieniu do nich pojęcie „jądra” konstytucyjnego, odpornego na działalność integracyjną. Rzeczywiście, chodzi bowiem o obszar regulacji niezmiennych, a co więcej, przesądzających w dużym stopniu o atrybucie suwerenności. W wyroku z dnia 24 listopada 2010 r. (sygn. akt. K 32/09) TK zaliczył do atrybutów suwerenności: „wyłączną kompetencję jurysdykcyjną dotyczącą obywateli i terytorium, wykonywanie kompetencji w zakresie polityki zagranicznej, decydowanie o wojnie i pokoju, swobodę co do uznania państwa i rządów, nawiązywanie stosunków dyplomatycznych, decydowanie o sojuszach wojskowych oraz członkostwie w międzynarodowych organizacjach politycznych, prowadzenie samodzielnej polityki finansowej, budżetowej i fiskalnej”. Zob. także S. Pawłowski, *op. cit.*, s. 35–58.

Proposed amendments to the Constitution of the Republic of Poland in the age of Europeanization

Summary

Consequences of the link between national legal systems and the EU system, inter alia changes of parliament's competences, expanded scope of parliamentary control, increase in executive's importance within the EU area, decentralization within the scope of conducting foreign policy reveals the potential direction of constitutional amendments.

The phenomenon of Europeanization, which may be defined as a process of intertwining of EU regulations and national constitutional regulations having source in constitutional norms authorizing the transfer of certain competences of public authorities to the EU and the constitutional obligation to observe international law in such a way that the EU regulations (within the scope of transferred competences) determine the amendments to the national constitutional norms" concerns also the Constitution of the Republic of Poland. These considerations aim to identify the most common and modern tendencies in this regard including the shape of national constitutional regulations.

Proposed amendments to the Constitution of Poland regarding membership in the EU are evaluated with regards to the actual needs of Polish legal system. In conclusion I admitted that they are strongly justified but not indispensable. Their "programme" function is prevailing over others and at the same time determines the whole legal system that adopts EU models almost automatically.

Key words: constitution, amendment, Europeanization, European Union