

## **Zagadnienie „rozdziału europejskiego” w Konstytucji RP – uwagi *de lege ferenda***

### **1. Wprowadzenie**

**1.1.** W roku 2014 obchodziliśmy 10. rocznicę przystąpienia Polski (i 9 innych państw Europy Środkowej i Wschodniej) do Unii Europejskiej. W czasie tych lat zaistniało wiele wydarzeń mających wpływ na funkcjonowanie samej Unii oraz określenie miejsca zajmowanego w niej przez Polskę. Wśród nich miały miejsce zarówno wydarzenia o znaczeniu symbolicznym, jak np. wybór dotychczasowego polskiego premiera Donalda Tuska na urząd Przewodniczącego Rady Europejskiej, czy też sam fakt, że Polska przestała już być państwem „nowym” (w następnych latach bowiem do UE przystąpiły kolejne państwa: Bułgaria, Rumunia i Chorwacja), a także takie, których znaczenie jest nie do przecenienia. To właśnie w czasie naszego członkostwa Unia podjęła wreszcie skuteczną próbę „zdefiniowania” się na nowo – na posiedzeniu Rady Europejskiej, obradującej 18 i 19 października 2007 r., została przyjęta ostateczna treść traktatu (o charakterze rewizyjnym<sup>1</sup>, zwanego początkowo „Traktatem reformującym”<sup>2</sup>). Został on uroczyście podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r., a wszedł w życie – po zakończeniu pro-

---

<sup>1</sup> Zastosowana formuła traktatu rewizyjnego nie była przypadkowa, przyjęcie jej zwiększało szansę na sukces w postaci ratyfikacji traktatu we wszystkich państwach członkowskich. Traktaty rewizyjne nie wymagały bowiem ratyfikacji w trybie referendalnym we Francji i Holandii; por. J. Barcz, *Traktat reformujący UE – „mapa drogowa”, forma traktatu, propozycje zasadniczych zmian instytucjonalnych*, [w:] J. Barcz (red.), *Traktat reformujący Unię Europejską. Mandat Konferencji Międzyrządowej – analiza prawno-polityczna. Wnioski dla Polski. Materiały z konferencji ekspertów 11 lipca 2007 r.*, Warszawa 2007, s. 4.

<sup>2</sup> Jego oficjalna nazwa brzmi: *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*; Dz. Urz. UE C 306/01 z 17.12.2007; dalej powoływany jako *Traktat z Lizbony*.

cesu ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie<sup>3</sup> – w dniu 1 grudnia 2009 r.<sup>4</sup>

1.2. W 2007 r. rozpoczął się także w USA wielki kryzys finansowy (a z czasem także i gospodarczy), który już 15 września 2008 r. doprowadził do upadku amerykańskiego banku inwestycyjnego Lehman Brothers. Zjawiska te bardzo szybko odbiły się na kondycji wielu innych banków, zarówno w USA, jak i w Europie. Jednak kryzys nie ograniczył się jedynie do sektora bankowego i bardzo szybko objął inne działy gospodarki. Zagrożenie było bardzo realne i żaden kraj nie mógł uważać się za bezpieczny. Również Unia Europejska stanęła przed koniecznością nie tylko określenia właściwego sposobu stabilizowania wspólnej waluty Euro<sup>5</sup>, ale także ratowania niektórych państw członkowskich (należących do Eurostrefy), które znalazły się na skraju bankructwa. Konsekwencje kryzysu finansowego i gospodarczego ukazały jednak słabości Unii i w istotny sposób wzmocniły tendencje partykularne<sup>6</sup>. Wydarzenia te uświadomiły także, że Unia Europejska stanęła przed fazą konsolidacji wewnętrznej, polegającej na budowaniu sprawnych mechanizmów działania zarówno przy wykorzystaniu mechanizmów dotychczas przewidzianych w traktatach, jak i na poszukiwaniu nowych rozwiązań<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Jednak proces ratyfikacji traktatu nie był pozbawiony zaskoczeń, a wśród nich szczególnie istotny był negatywny wynik pierwszego referendum ratyfikacyjnego w Irlandii, przeprowadzonego w dniu 12 czerwca 2008 r. „Za” głosowało wówczas 46,6% Irlandczyków, przy 53,4% głosów „przeciw”; o przyczynach takiego wyniku por. M. Sakowicz, *Referendum nad Traktatem Lizbońskim w Irlandii. Analiza politologiczna*, „Roczniki Integracji Europejskiej” 2007, nr 2, s. 303 i n., a także J. Barcz, P. Świeboda, *Co dalej z Traktatem z Lizbony? Uwarunkowania strategii dla Polski*, [http://www.demoseuropa.eu/upload/editor/demos/File/Barcz-Swieboda-Co\\_robic.pdf](http://www.demoseuropa.eu/upload/editor/demos/File/Barcz-Swieboda-Co_robic.pdf) [dostęp 11.12.2014]. W związku z negatywnym wynikiem konieczne było podjęcie przez Radę Europejską dodatkowych decyzji w sprawie gwarancji prawnych dla Irlandii w zakresie polityki podatkowej, neutralności wojskowej i spraw społecznych; por. *Konkluzje prezydencji z posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli (18–19 czerwca 2009 r.)*, w szczególności załącznik nr 1: *Decyzja szefów państw i rządów 27 państw członkowskich Unii Europejskiej zebranych na posiedzeniu Rady Europejskiej w sprawie obaw narodu irlandzkiego co do Traktatu z Lizbony*, oraz załącznik nr 2: *Uroczysta deklaracja dotycząca praw pracowniczych, polityki społecznej i innych kwestii*; [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/PL/ec/108653.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/108653.pdf) [dostęp 14.12.2014]. Por. także M. J. Tomaszuk, *Proces ratyfikacji Traktatu lizbońskiego – casus Irlandii, RFN, Polski, Czech i Wielkiej Brytanii*, „Roczniki Integracji Europejskiej” 2009, nr 3, s. 279 i n.

<sup>4</sup> O przebiegu prac nad traktatem por. J.J. Węc, *Traktat z Lizbony. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007–2009*, Kraków 2011, *passim*; natomiast polskie uwarunkowania procesu jego ratyfikacji por. R. Chruściak, *Ratyfikacja Traktatu z Lizbony. Spory polityczne i prawne*, Warszawa 2010, *passim*.

<sup>5</sup> O przesłankach kryzysu wspólnej waluty, w tym również błędach w konstrukcji unii gospodarczo-walutowej por. J. Kraciuk, *Kryzys finansowy strefy euro*, „Optimum. Studia ekonomiczne” 2013, nr 4 (64), s. 125 i n.

<sup>6</sup> Por. R. Balicki, *Unia Europejska po Lizbonie: stagnacja czy rozwój?*, [w:] E. Kozerska, T. Scheffler (red.), *Wokół Traktatu Lizbońskiego: propozycje i postulaty dotyczące prawa i ekonomii Unii Europejskiej*, Kraków 2013, s. 19 i n.

<sup>7</sup> Unia Europejska wdrożyła nowe mechanizmy współpracy i koordynacji w zakresie polityki budżetowej i gospodarczej, por. *Jak funkcjonuje zarządzanie gospodarcze w UE?*, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-979\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-979_pl.htm) [dostęp 14.12.2014]. Por. także A. Borodo, *Pakt fiskalny i problem jego*

**1.3.** Współczesne procesy integracyjne, połączone także z konsekwencjami wynikającymi z dokonującej się globalizacji<sup>8</sup>, wywierają coraz większy wpływ na konstytucje narodowe. Podnoszone niekiedy tezy zmierzchu konstytucjonalizmu<sup>9</sup> są zapewne przesadzone, jednak niewątpliwie dochodzi do interesujących interakcji między prawem europejskim i normami konstytucyjnymi państw członkowskich. A – co szczególnie istotne – od czasu uchwalenia traktatu z Maastricht wiadomo już, że konstytucje państw członkowskich nie są odporne na ustrojowe postanowienia prawa pierwotnego Unii Europejskiej<sup>10</sup>.

## 2. Konstytucyjna regulacja przystąpienia Polski w Unii Europejskiej

**2.1.** Konstytucja RP uchwalona została w 1997 r. i od tego czasu dwukrotnie poddana była nowelizacji (art. 55<sup>11</sup> i art. 99), jednak zmiany te nie miały charakteru zasadniczego<sup>12</sup>. Niewątpliwie jednak wejście w życie Traktatu z Lizbony na nowo otworzyło w Polsce dyskusje na temat celowości zmiany Konstytucji RP<sup>13</sup>. Należy przy tym podkreślić, że

---

ratyfikacji, „Prawo budżetowe państwa i samorządu” 2013, nr 2(1), s. 9 i n. (DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/PBPS.2013.008>).

<sup>8</sup> O unifikującej roli procesów globalizacyjnych por. J. Szymanek, *Standaryzacja konstytucji w dobie globalizacji*, [w:] M. Lipiec-Zajchowska (red.), *Megatrendy we współczesnym świecie*, Warszawa 2006, s. 120 i n.

<sup>9</sup> Por. m.in. M. Loughlin, P. Drobner (ed.), *Twilight of Constitutionalism?*, Oxford University Press 2000, *passim*.

<sup>10</sup> Szczególnym jednak przykładem wkraczania regulacji europejskich na grunt krajowych norm konstytucyjnych stał się traktat z Lizbony, w którym zostało zawartych wiele rozstrzygnięć odnoszących się wprost do krajowych norm konstytucyjnych, np. przez dokonane na podstawie norm traktatowych zrównanie pozycji prawnej izb parlamentu dwuizbowego, niezależnie od krajowej regulacji konstytucyjnej, por. np. art. 8 *Protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej*. Por. także J. Ciemiński, *Dwuizbowość w systemie konstytucyjnym III Rzeczypospolitej* „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5 (100), s. 68–69.

<sup>11</sup> Nowelizacja ta była konsekwencją wyroku TK z dnia 27 kwietnia 2005 r. w sprawie P 1/05. W swym orzeczeniu Trybunał zakwestionował zgodność z Konstytucją art. 607t § 1 Kodeksu postępowania karnego w takim zakresie, w jakim dotyczył on obywateli polskich. Uznał, że implementacja postanowień decyzji ramowej Rady (2002/584/WSiSW) z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi była niezgodna z konstytucyjnym zakazem ekstradycji obywatela polskiego, wyrażonym w art. 55 ust. 1 Konstytucji. Jednocześnie Trybunał odroczył – na 18 miesięcy – wejście w życie swego orzeczenia, umożliwiając tym samym dokonanie odpowiedniej nowelizacji obowiązującego prawa.

<sup>12</sup> Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 39.

<sup>13</sup> Konstytucyjnych następstw w Polsce nie wywołał również i sam akt integracyjny, polskie siły polityczne nie uznały wówczas za celowe przeprowadzenie nowelizacji konstytucji. Inną drogę wybrała np. Litwa, gdzie został uchwalony odrębny Akt konstytucyjny Republiki Litewskiej z dnia 13 lipca 2004 r. o członkostwie Republiki Litewskiej w Unii Europejskiej (<http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/litwa-e.html> [dostęp 10.12.2014]). O konstytucyjnych konsekwencjach członkostwa w UE por. W. Orłowski, *Zmiany w konstytucjach związane z członkostwem w Unii Europejskiej*, Kraków–Rzeszów–Zamość 2011 oraz K. Kubuj, J. Wawrzyniak (red.), *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.

pogląd o konieczności nowelizacji polskiej konstytucji w zakresie, w jakim winna określić ona ramy polskiego członkostwa w Unii Europejskiej – pomimo początkowych obiekcji – zdaje się już dominować w dyskursie publicznym<sup>14</sup>.

**2.2.** Podjęcie skutecznych działań w tym zakresie jest konieczne, bowiem polska Ustawa zasadnicza, z oczywistych przyczyn czasowych, nie mogła regulować kwestii członkostwa w UE<sup>15</sup>. Należy przy tym docenić dalekowzroczność twórców konstytucji, którzy już w roku 1997, przez wprowadzenie do Konstytucji RP art. 90<sup>16</sup>, zawarli w niej normę umożliwiającą integrację Polski z Unią Europejską<sup>17</sup>. Warto także podkreślić, że artykuł ten od początku prac nad konstytucją z 1997 r. był planowany jako „klauzula integracyjna” Polski z UE<sup>18</sup>, a w swej treści reguluje zarówno niezbędne elementy materialno-prawne, jak i proceduralne<sup>19</sup>.

Jednak lakoniczność art. 90 Konstytucji z 1997 r. została poddana krytyce<sup>20</sup>, szczególnie negatywnie oceniono brak zdefiniowania materialnych granic kompetencji niepodlegających przekazaniu<sup>21</sup>. Z powołanego postanowienia konstytucji wynika bowiem, że „przekazaniu” nie mogą podlegać całościowe kompetencje określonych organów (np. ustawodawczych, wykonawczych lub sędziowskich), lecz wyłącznie kompetencje tych

<sup>14</sup> Warto przy tym zwrócić uwagę na pogląd wyrażony przez A. Bałabana, który – deklarując się jako przeciwnik zmiany obecnie obowiązującej konstytucji – podkreślał, że za jedną z przyczyn uzasadniających konieczność nowelizacji należy uznać „powstanie całkowicie nowych problemów ustrojowych, które nie istniały w momencie jej uchwalania, nie mogły zatem być objęte jej zakresem. Źródłem takich problemów jest globalizacja współczesnego świata wpływającego na pozycje państwa i jego konstytucji”; A. Bałaban, *Odpowiedź na Ankiętę konstytucyjną*, [w:] B. Banaszak, J. Zbieranek (red.), *Ankieta konstytucyjna*, Warszawa 2011, s. 14.

<sup>15</sup> Podkreślić należy, że bardziej szczegółowej regulacji nie sprzyjała sytuacja niepewności zarówno co do samego faktu ewentualnego przystąpienia, momentu, w którym to się odbędzie, jak i kształtu samej Unii w momencie przystępowania Polski, por. M. Kruk, *Tryb przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, konsekwencje członkostwa dla funkcjonowania organów państwa*, [w:] K. Wójtowicz (red.), *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006, s. 139.

<sup>16</sup> Na marginesie powyższych rozważań należy przywołać także regulacje zawarte w art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji RP.

<sup>17</sup> Por. A. Kustra, *Przepisy i normy integracyjne w konstytucjach wybranych państw członkowskich UE*, Toruń 2009, s. 225 i n.

<sup>18</sup> Por. R. Chruściak, *Procedury przystąpienia do Unii Europejskiej w pracach nad konstytucją*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 5, s. 44 i n.

<sup>19</sup> Por. M. Kruk, *op. cit.*, s. 142 i n. oraz A. Kustra, *Trybunał Konstytucyjny a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, [w:] Z. Witkowski, K. Witkowska-Chrzczonek, J. Jirasek (red.), *Konstytucyjnoprawne aspekty członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Czeskiej w Unii Europejskiej – sześć lat po akcesji obu państw*, Bydgoszcz 2012, s. 110 i n.

<sup>20</sup> Rzadziej wyrażanym poglądem, był zarzut, iż artykuł ten został sformułowany wręcz wadliwie, por. J. Galster, *Konstytucyjnoprawne aspekty przystąpienia RP do Unii Europejskiej*, [w:] *Wejście w życie nowej Konstytucji RP. XXXIX Ogólnopolska Konferencja Katedr Prawa Konstytucyjnego*, Toruń 1998, s. 72.

<sup>21</sup> Por. np. B. Banaszak, G. Kulka, *Prawo europejskie w polskim systemie prawnym*, [w:] Z. Pulka (red.), *Wybrane zagadnienia teorii i praktyki prawa europejskiego*, Legnica 2009, s. 14.

organów w niektórych sprawach<sup>22</sup>. W literaturze podnoszony był pogląd, iż materialne granice przekazanych kompetencji określone zostały wartościami aksjologicznymi, na których opiera się Konstytucja RP<sup>23</sup>. Tak więc, materialnych granic możliwości przekazania kompetencji poszukiwano w normach rozdz. I i II Konstytucji RP<sup>24</sup> lub też precyzowano, że w szczególności nie mogą zostać naruszone postanowienia zawarte w: art. 1 (dobro wspólne), art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego), art. 3 (zasada państwa unitarnego), art. 5 (zasada niepodległości państwa i jego zadań), art. 20 (zasada społecznej gospodarki rynkowej) oraz art. 30–86 (wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela)<sup>25</sup>.

Podobne stanowisko zajął A. Jamróz, stwierdzając: „pomimo, że art. 90 ust. 1 konstytucji nie zawiera *expressis verbis* ograniczeń materialnych, odnoszących się do przekazania kompetencji Unii Europejskiej, to można wysnuć z konstytucji inne wykładnie, które zabroniłyby materialnego przekazania kompetencji. Zakazy te odnoszą się przede wszystkim do ograniczania podstawowych zasad konstytucyjnych oraz praw i wolności indywidualnych; tworzą one bowiem system wartości, który leży u podstaw konstytucji (tożsamości konstytucji)”<sup>26</sup>.

Swoistym podsumowaniem przywołanych powyższych poglądów było uzasadnienie do wyroku TK w sprawie zgodności z Konstytucją RP traktatu z Lizbony. Trybunał stwierdził wówczas: „Trybunał Konstytucyjny podziela wyrażony w doktrynie pogląd, że kompetencje objęte zakazem przekazania, stanowią o tożsamości konstytucyjnej, a więc odzwierciedlają wartości, na których opiera się Konstytucja. Tożsamość konstytucyjna jest zatem pojęciem wyznaczającym zakres «wyłączenia spod kompetencji przekazania materii należących do [...] ‘twardego jądra’, kardynalnych dla podstaw ustroju danego państwa» [...], których przekazanie nie byłoby możliwe na podstawie art. 90 Konstytucji. Niezależnie od trudności związanych z ustaleniem szczegółowego katalogu kompetencji nieprzekazywalnych, należy zaliczyć do materii objętych całkowitym zakazem przekazania postanowienia określające zasady naczelné Konstytucji oraz postanowienia dotyczące praw jednostki wyznaczające tożsamość państwa, w tym w szczególności wymóg zapewnienia ochrony godności człowieka i praw konstytucyjnych, zasadę państwowości, zasadę demokracji, zasadę państwa prawnego, zasadę sprawiedliwości

<sup>22</sup> Por. K. Działocha, *Uwaga 3 do art. 90 Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom I*, Warszawa 1999.

<sup>23</sup> Por. L. Garlicki, *Normy konstytucyjne relatywnie niezmiennalne*, [w:] J. Trzciniński (red.), *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997, s. 148.

<sup>24</sup> Por. C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2000, s. 812.

<sup>25</sup> Por. S. Biernat, *Constitutional Aspects of Poland's Future Membership in the European Union*, „Archiv des Volkerrechts” 1998, vol. 36, no. 4, s. 406.

<sup>26</sup> A. Jamróz, *Konstytucyjne gwarancje implementacji prawa międzynarodowego i wspólnotowego w Polsce*, [w:] M. Granat (red.), *Stosowanie prawa międzynarodowego i wspólnotowego w wewnętrznym porządku prawnym Francji i Polski*, Warszawa 2007, s. 29.

społecznej, zasadę pomocniczości, a także wymóg zapewnienia lepszej realizacji wartości konstytucyjnych i zakaz przekazywania władzy ustrojodawczej oraz kompetencji do kreowania kompetencji [...]”<sup>27</sup>.

Mimo przedstawionych uwag krytycznych, należy jednak podkreślić, że polska klauzula integracyjna zawarta w art. 90 Konstytucji RP była minimalną, lecz jednocześnie wystarczającą podstawą akcesji Polski do Unii Europejskiej, opierając się na której można było wyrazić – w trybie referendalnym – zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej na podstawie której Polska, wraz pozostałymi 9 państwami, przystąpiła do Unii Europejskiej<sup>28</sup>.

Jednak prawdziwy jest również pogląd, że jest to regulacja nieuwzględniająca wszystkich aspektów związanych z członkostwem w UE, a więc konieczna jest nowelizacja konstytucji<sup>29</sup>. Pogląd taki wyraził także L. Garlicki, stwierdzając, że „Konstytucja z 1997 r. okazała się zdolna do wprowadzenia Polski do Europy XXI w. i nie ma potrzeby zastępowania jej nową ustawą zasadniczą. Nie może to jednak oznaczać petryfikacji pierwotnego tekstu Konstytucji – w niektórych dziedzinach już dzisiaj widać słabości poszczególnych jej sformułowań, a pewne zmiany są pilnie konieczne dla należytego umiejscowienia Polski w systemie Unii Europejskiej, zwłaszcza w kontekście Traktatu z Lizbony”<sup>30</sup>.

### 3. Projekty nowelizacji Konstytucji RP w zakresie członkostwa w UE

**3.1.** Uwzględniając powyższe uwagi, należy zgodzić się z poglądem wyrażonym przez K. Witkowską-Chrzczonevicz, że brak regulacji dotyczącej członkostwa Polski w Unii Europejskiej jest już zjawiskiem nietypowym<sup>31</sup>. Jednak mimo akceptacji celowości dokonania nowelizacji konstytucji, kwestią sporną pozostawać może zakres zmian niezbędnych<sup>32</sup> oraz przyjęty sposób nowelizacji.

W teorii można sobie wyobrazić różne formy wprowadzania zmian do krajowego systemu konstytucyjnego:

- 1) uchwalenie odrębnego aktu konstytucyjnego (Austria, Litwa i Estonia);
- 2) wprowadzenie zmian do tekstu właściwego konstytucji.

<sup>27</sup> Wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 r., K 32/09. (Dz. U. z 2010 r., Nr 229, poz. 1506)..

<sup>28</sup> Por. M. Jabłoński, *Polskie referendum akcesyjne*, Wrocław 2007, s. 178 i n.

<sup>29</sup> Por. J. Jaskiernia, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a problem nowelizacji Konstytucji RP*, Warszawa 2004, s. 25.

<sup>30</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 33.

<sup>31</sup> Por. K. Witkowska-Chrzczonevicz, *Konstytucyjnoprawny wymiar członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, [w:] Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2011, s. 117.

<sup>32</sup> Por. np. J. Barcz, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a Konstytucja z 1997 r.*, [w:] J. Barcz (red.), *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 40.

Pierwszy wariant jest rozwiązaniem posiadającym wiele zalet, przede wszystkim podkreślając z jednej strony stabilność „konstytucji pierwotnej” i odróżniając jej treść od treści „zewnątrznej”, nowo dodawanej materii konstytucyjnej, której funkcjonowanie (i ewentualne zmiany) pozostają w związku z europejską aktywnością integracyjną. Jednak wariant ten jest nie do przyjęcia w Polsce, zarówno z uwagi na literalną treść przepisu art. 235 Konstytucji RP („ustawa o zmianie Konstytucji”), jak i z uwagi na polską tradycję konstytucyjną, w której przyjęte jest, że dokonujące się zmiany konstytucji znajdują odzwierciedlenie w jej treści.

Chcąc wprowadzić do tekstu konstytucji pewien kompleks zmian uwarunkowanych członkostwem państwa w Unii Europejskiej, również można to uczynić na dwa sposoby:

- 1) przez wprowadzenie zmian rozproszonych, ujętych w różnych miejscach konstytucji; lub też
- 2) przez wprowadzenie do tekstu konstytucji nowej, wyodrębnionej części („rozdział europejski”; Austria, Finlandia, Francja, Rumunia, Szwecja).

**3.2.** Próbę nowelizacji konstytucji w zakresie odnoszącym się do uczestnictwa w Unii Europejskiej podjęto w Sejmie RP VI kadencji<sup>33</sup>. W dniu 29 października 2010 r. powołana została Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektów ustaw o zmianie Konstytucji RP oraz projektów ustaw z nimi związanych. Skierowanych zostało do niej 5 projektów o zróżnicowanym charakterze:

- 1) zgłoszony w dniu 19 lutego 2010 r. przez posłów PO, poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk 2989). Projekt swym zakresem obejmował wiele materii konstytucyjnych, nie był jednak związany z członkostwem w UE<sup>34</sup>;
- 2) zgłoszony 6 listopada 2009 r. przez posłów PiS, poselski projekt o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (druk nr 3395). Projekt przewidywał przyznanie Trybunałowi Konstytucyjnemu kompetencji do orzekania w sprawach zgodności z Konstytucją przepisów prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, jeżeli Rzeczpospolita Polska przekazała jej kompetencje, o których mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji, a także uregulowanie zasad publikacji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w sprawach wynikających z nowych kompetencji.

<sup>33</sup> Por. R. Balicki, *Rozdział europejski w polskiej Konstytucji – rzecz o niezrealizowanym kompromisie konstytucyjnym*, [w:] S. Dudziuk, N. Półtorak (red.), *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, Warszawa 2013, s. 185 i n.

<sup>34</sup> Był to projekt o najszerszym, z dotychczas zgłaszanych, zakresie proponowanych zmian; por. R. Chruściak, *Projekty zmian w Konstytucji RP*, [w:] S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013, s. 53.

- 3) zgłoszony 6 listopada 2009 r. przez posłów PiS, poselski projekt o zmianie Konstytucji RP, druk nr 3399 (projekt komplementarny z powyższym projektem zmiany ustawy o TK). Projekt obejmował swym zakresem znowelizowanie przepisów konstytucyjnych dotyczących kompetencji TK co do przedmiotu orzekanych spraw, przepisów dotyczących publikacji orzeczeń oraz skutków niektórych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.
- 4) Przedstawiony w dniu 12 listopada 2010 r., przez Prezydenta RP projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP (druk 3598)<sup>35</sup>. Przedłożony projekt zakładał:
  - wprowadzenie rozwiązań ułatwiających efektywne wykonywanie prawa UE przez pełną realizację zobowiązań zaciągniętych w Traktacie akcesyjnym w zakresie uczestnictwa w Unii Gospodarczej i Walutowej i przyjęcia euro;
  - wprowadzenie trybu przyjmowania stanowiska Polski w nowych procedurach unijnych i unormowania trybu podejmowania decyzji o wystąpieniu z UE.
- 5) Przedstawiony w dniu 26 listopada 2010 r., przez posłów PiS, poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP (druk 3687). Projekt przewidywał dodanie nowego rozdziału konstytucji (Xa) zatytułowanego: *Przekazanie kompetencji organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu*. Postanowienia proponowanego rozdziału określały warunki i tryb przekazania kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu oraz tryb podejmowania decyzji o wystąpieniu z takiej organizacji lub o odstąpieniu od przekazania kompetencji.

Zarówno projekt przedłożony przez Prezydenta RP (na druku 3598), jak i projekt poselski, zgłoszony przez posłów PiS (na druku 3687) w sposób kompleksowy regulowały zagadnienia związane z członkostwem Polski w UE (jakkolwiek projekt poselski nie używał w swej treści nazwy Unia Europejska). Oba projekty czyniły to także przez koncentrację wprowadzanych przepisów w odrębnym rozdziale<sup>36</sup>.

**3.3.** Prace Komisji Konstytucyjnej, pracującej pod przewodnictwem posła Jarosława Gowina, były sprawnie prowadzone i stosunkowo szybko członkowie Komisji określili, jaki będzie zakres potencjalnej zgody politycznej (istotnej z uwagi na większość

<sup>35</sup> Projekt ten był efektem prac zespołu ekspertów powołanego w dniu 17 grudnia 2009 r. przez ówczesnego Marszałka Sejmu Bronisława Komorowskiego. W skład zespołu wchodził: prof. J. Barcz, prof. J. Ciemniowski, prof. W. Czaplinski, prof. M. Kruk-Jarosz, dr E. Popławska, prof. P. Tuleja, prof. K. Wojtyczek, prof. K. Wójtowicz (jako przewodniczący) i prof. A. Wyrozumska. Sekretarzem był dr P. Radziejewicz. Por. *Zmiany w Konstytucji RP dotyczące członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Dokumenty z prac zespołu naukowego powołanego przez Marszałka Sejmu*, Warszawa 2010.

<sup>36</sup> Ten sposób był powszechnie akceptowany w doktrynie, por. J. Barcz, *Konstytucyjne uwarunkowania członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 105; A. Kustra, „Euronowelizacja” w projektach ustaw o zmianie Konstytucji RP. *Próba oceny*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 3 (104), s. 37.

niezbędną dla uchwalenia projektu), a które kwestie takiej zgody nie osiągną. W ostateczności, poza przedmiotem zainteresowania pozostawiono istotną, ale i kontrowersyjną dla większości kwestię zmian mających na celu potencjalne umożliwienie wprowadzenia w Polsce waluty Euro. W toku prowadzonych prac najwięcej wątpliwości i kontrowersji budziły trzy kwestie: kontrola prewencyjna umów międzynarodowych, kognicja TK nad prawem pochodnym UE oraz określenie roli prezydenta w sprawach europejskich, natomiast w pozostałym zakresie Komisja była w stanie osiągnąć kompromis, a ostateczne rozstrzygnięcia bardzo często zapadały jednogłośnie<sup>37</sup>.

W dniu 14 lipca 2011 r. Komisja Nadzwyczajna zakończyła swoje prace, przedkładając Sejmowi RP swoje sprawozdanie (druk nr 4450). Stało się ono przedmiotem dyskusji i zgłoszonych poprawek<sup>38</sup>. Niestety, nadchodzące wybory parlamentarne i kalkulacje polityczne największych uczestników gry politycznej uniemożliwiły doprowadzenie procesu zmiany konstytucji do pozytywnego finału<sup>39</sup>.

#### 4. Zakończenie

Opracowany przez Sejm RP VI kadencji projekt nowelizacji konstytucji, mimo podnoszonych wątpliwości w poszczególnych sprawach<sup>40</sup>, był rozwiązaniem pożądanym i wprowadzał regulacje mogące w istotny sposób umocnić pozycję Polski na płaszczyźnie europejskiej i pozwalać jej na prowadzenie skutecznej polityki w UE. W szczególności projekt podnosił znaczenie i prestiż polskiego parlamentu. Wystarczy choćby tylko wspomnieć o regulacji w zakresie skargi na naruszenie zasady pomocniczości, która po raz pierwszy w polskim parlamentarystyce, w sposób realny umacniała znaczenie opozycji<sup>41</sup>.

Mimo składanych deklaracji o możliwości ponownego złożenia projektu nowelizacji w Sejmie RP wybranym w roku 2011, ani Prezydent RP, ani z żaden z innych uprawnionych podmiotów z tego prawa nie skorzystał.

---

<sup>37</sup> Por. wystąpienie posła J. Gowina na 10. posiedzeniu Komisji Nadzwyczajnej w dniu 8 czerwca 2011 r. (Biuletyn nr 5158/VI).

<sup>38</sup> Por. Sprawozdanie dodatkowe z 30 sierpnia 2011 r., druk 4450-A, Sejm RP VI kadencji.

<sup>39</sup> O przebiegu prac por. A. Szmyt, *Członkostwo i perspektywy jego rozwoju w UE a projekty zmian Konstytucji RP*, [w:] Z. Witkowski [et al.], (red.), *Aktualne problemy współczesnego konstytucjonalizmu. Europeizacja konstytucji Republiki Czeskiej i Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2014, s. 27 i n.

<sup>40</sup> Niewątpliwie istotnym brakiem przygotowanego projektu była początkowa rezygnacja – wymuszona koniecznością zapewnienia planowanym zmianom poparcia większości sejmowej – z uregulowania kwestii potencjalnego przystąpienia Polski do strefy Euro, do innych wad projektu zaliczano np. niewystarczającą regulację procedury kładek, por. J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012, s. 489 i n.

<sup>41</sup> Przyjęte w tym zakresie zostało rozwiązanie czerpiące z doświadczeń niemieckich i francuskich, a polegające na tym, że grupa 115 posłów lub 25 senatorów mogła skutecznie – bez konieczności głosowania – wnieść skargę do TS UE.

Należy jednak mieć nadzieję, że Polska trafi na swój „moment konstytucyjny”, wymaga tego przecież troska o samą pozycję konstytucji<sup>42</sup>, bo przecież „żadne względy polityczne [...] nie mogą implikować obniżania prawnego znaczenia ustawy zasadniczej i prowadzić do ustalenia sensu jej postanowień w drodze intelektualnych spekulacji”<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Przewidując, jeszcze w 2004 r. napisał J. Jaskiernia: „unikanie nowelizacji konstytucji, głównie z motywacji politycznych, prowadzi do sytuacji, które podważają szczególną moc tego dokumentu”; J. Jaskiernia, *op. cit.*, s. 85.

<sup>43</sup> Por. B. Banaszak, R. Balicki, *Członkostwo w Unii Europejskiej a zmiana Konstytucji RP z 1997 roku – prawo unijne jako stymulator zmian*, [w:] B. Banaszak, M. Jabłoński (red.), *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Wrocław 2010, s. 61.