

Dr Ryszard Balicki

Uniwersytet Wrocławski

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Katedra Prawa Konstytucyjnego

Dr hab. Artur Ławniczak

Uniwersytet Wrocławski

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Katedra Prawa Konstytucyjnego

Prezydent RP a proces stanowienia prawa europejskiego

1. Wprowadzenie

Sformułowanie zagadnienia badawczego w powyższy sposób skłania do gnoseologicznego namysłu, wywołanego drugą częścią tytułu opracowania. Podczas bowiem gdy Prezydent RP (a także Rada Ministrów RP) są podmiotami dość łatwo rozpoznawalnymi, co niewątpliwie ułatwia przyglądanie się ich poczynaniom, to prawo europejskie jest pojęciem, jakiemu w ostatnich czasach nadaje się inne znaczenie niż onegdaj.

Kiedys termin ten oznaczał całokształt norm jurydycznych obowiązujących w Europie¹ w danym momencie, jeśli akurat uwaga skupiała się na teraźniejszości, względnie zespół historycznie ukształtowanych zasad i zwyczajów prawnych, charakterystycznych dla Starego Kontynentu (a także jego wyspiarskich przyległości). Ów nomokratyczny paradygmat w zmodyfikowanej postaci rozprzestrzenił się na te części świata, które zostały skolonizowane przez Europejczyków, tym niemniej najsilniej związany był z obszarem swego narodzenia, zamieszkałym przez ludy romańskie i germańskie, z czego wynika, że wschodnia, zdominowana przez Słowian część geograficznej Europy, była raczej obszarem, gdzie śródziemnomorskie czy nadreńskie idee prawnicze były eksportowane, niż miejscem ich konstruowania.

W tym drugim znaczeniu zatem z powodu wschodnioeuropejskiej wtórności wkład jakichkolwiek polskich zinstytucjonalizowanych struktur ogólnopaństwowych w budowę

¹ Należy przy tym pamiętać, że istnieje także istotny problem zdefiniowania jasnych i jednoznacznych granic tego, co określamy jako „Europa”. Problem ten dotyczy nie tylko granic Europy rozumianej w kategoriach kulturowych czy politycznych, ale również geograficznych. Warto jednak przywołać słowa Oskara Haleckiego, który definiował Europę kulturowo jako „wspólnotę wszystkich narodów, które w sprzyjających warunkach małego, lecz ogromnie zróżnicowanego kontynentu przyjęły i rozwinęły dziedzictwo cywilizacji grecko-rzymskiej, przekształconej i wzbogaconej przez chrześcijaństwo, dzięki czemu wolne ludy spoza granic dawnego imperium uzyskiwały dostęp do odwiecznych wartości ukształtowanych w Starożytności”; O. Halecki, *Historia Europy – jej granice i podziały*, Biblioteka Europy Środkowo-Wschodniej, t. 1, J. Kłoczowski (red.), Lublin 1994, s. 34. O „płynności” granic Europy zob. J. Bański, *Polska i Europa Środkowo-Wschodnia w koncepcjach podziału Europy*, [w:] P. Eberhardt (red.), *Problematyka geopolityczna ziem polskich*, Warszawa 2008, s. 121 oraz A. Lisak, *O pojęciu Europy*, Gdańsk 2012, s. 81.

gmachu europejskich pojęć jurydycznych jest raczej ubogi. Można by się ewentualnie zastanawiać nad twórczym inspirowaniem innych Europejczyków przez rodzime konstrukcje prawno-polityczne w czasach I Rzeczypospolitej, kiedy polsko-litewska państwowość ze względu na swe rozmiary miała większe znaczenie niż później². Jednak dwudziestowieczne inkarnacje naszej państwowości skupiały się na importowaniu zagranicznych rozwiązań, nie czując się na siłach próbować wzbudzić zainteresowanie innych oryginalnymi instytucjami II RP, PRL-u czy III RP, ponieważ czynniki oficjalne skupiały się na adaptowaniu tego, co wymyślono w „przodujących na danym etapie ustrojowym państwach”³.

Jeśli z kolei przejdziemy na płaszczyznę obowiązujących norm prawnych, abstrahując od ich oryginalności, wartości czy użyteczności, to wkład polskiej egzekutywy we wciąż rozlewający się na wszystkie aspekty europejskiej rzeczywistości społeczno-politycznej normatywny ocean polegał i polega na uczestniczeniu w powstawaniu krajowego prawodawstwa⁴. Wypada je uznać za część tradycyjnie rozumianego prawa europejskiego, skoro według dość zgodnych opinii geografów Polska leży na Starym Kontynencie⁵ i na dodatek adaptuje niemieckie, francuskie czy brytyjskie rozwiązania jurydyczne. W takim stanie rzeczy nakierowana na tworzenie nowego prawa aktywność głowy państwa (względnie rządu) może skutkować pojawianiem się dokumentów normatywnych współtworzących *Ius Europaeum*.

² Zob. E.A. Mierzwa, *Polskie inicjatywy unifikacji europejskiej*, „Polityka i Społeczeństwo” 2010, nr 7, s. 129.

³ Istotnym wyjątkiem od tej reguły są skomentowane w literaturze inspiracje polską Konstytucją kwietniową w doświadczeniach ustrojowych innych państw. Co prawda, często podkreślany wpływ na Konstytucję V Republiki Francuskiej wydaje się bardzo odległy, to jednak można było zauważyć realny wpływ polskiej Konstytucji na rozwiązania współczesnych jej konstytucji Litwy, Estonii czy nawet Brazylii; zob. np. P. Kierończyk, *Konstytucja kwietniowa i Konstytucja litewska z 1938 r. – próba porównania*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne II Rzeczypospolitej. Nauka i instytucje*, Kraków 2006, s. 240; L. Garlicki, P. Lossowski, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Estonii*, Warszawa 1997, s. 18; K. Wojtyczek, *Wstęp*, [w:] *Konstytucja Brazylii*, Warszawa 2004, s. 11.

⁴ Jeżeli nawet polski obywatel, mający staż w rodzimej egzekutywie, obejmuje prominentne stanowisko w instytucjach europejskich, to wówczas traktowany jest jako funkcjonariusz UE. Z tego powodu np. Jerzy Buzek, jeśli miał jako Przewodniczący Parlamentu Europejskiego jakiś wpływ na kształt prawa europejskiego, to już jako „zdenacjonalizowany” Europejczyk, niebędący przecież oficjalnym przedstawicielem państwa polskiego.

⁵ Nie posiada on naturalnej granicy wschodniej, w związku z czym na pytanie, gdzie leżą orientalne krańce Europy, ustępującej miejsca przestworzom Azji, można udzielać różnych odpowiedzi. Zazwyczaj przyjmuje się, że Europa sięga do Uralu, ale w pewnym sensie rozciąga się ona do Pacyfiku, bo przecież Władywostok leży w państwie, które jest traktowane jako europejskie chociażby na płaszczyźnie sportowej. Z drugiej strony, zdarzało się, że tereny leżące na wschód od Wołgi, Donu czy Łaby uważano za azjatyckie, co można uzasadniać malejącym wraz z nakierowanym na stronę wschodzącego słońca oddalaniem się od „symbolu karolińskiej, romańsko-germańskiej Europy” w postaci Akwizgranu natężeniem duchowego klimatu fenomenu określanego mianem *Spiritus Occidentalis*. W każdym razie Polska, mimo że znajduje się mniej więcej w centrum traktowanej w kategoriach fizyczno-geograficznych Europy, *de facto* znajduje się na jej peryferiach, jeśli będziemy ją ujmować w wymiarze ideowym.

Tworzone w ramach Unii Europejskiej przepisy prawa europejskiego powinny być następnie, zgodnie z unijnymi regułami, umieszczane w normatywnej sferze państw członkowskich, dzięki czemu ma wzrastać prawnopolityczna spójność tego podmiotu. W tym ujęciu stanowienie prawa europejskiego oznacza przenoszenie wypracowanych w Brukseli rozwiązań na grunt Polski oraz innych państw współtworzących UE⁶. Impulsem dla polskich organów konstytucyjnych jest więc swoisty nakaz dostosowania lokalnego reżimu jurydycznego do ponadnarodowej matrycy, mającej zacierać odrębności mogące utrudniać proces integracji europejskiej. Oznacza to także, że konstytucyjne organy Rzeczypospolitej Polskiej działają niejako nie z własnej woli ani nie wskutek wskazań pochodzących od narodowego suwerena, ponieważ za istotne uznają przejawy woli politycznej pochodzące od zagranicznych podmiotów, nielegitymizowanych według tradycyjnych wyobrażeń polskich instytucji⁷. To swoiste „podporządkowanie” wyraża się m.in. w tym, że niepolskie byty za pomocą swojego autorytetu nakłaniają rodzimego ustawodawcę do przegłosowania rozwiązań, jakie zostały przyjęte poza granicami Polski. Działanie takie jest potrzebne z tego względu, że póki co UE nie jest jeszcze federacją, w której wszelkie przepisy ustanawiane na centralnym szczeblu są *ex lege* obowiązujące w poszczególnych częściach składowych. Wciąż jeszcze są one państwami, posiadającymi atrybuty suwerenności, tym niemniej zrzekły się one pretensji do samodzielnego kształtowania własnych systemów jurydycznych, wybierając w zamian „podporządkowanie [...] prawu unijnemu w warstwie konstytucyjnej i ustawowej”⁸. Przystępując do Unii, władze RP zobowiązały się do przenoszenia na terytorium Polski ogólnounijnych rozwiązań normatywnych, a zgodnie z zasadą *pacta sunt servanda* starają się to zadanie

⁶ Na marginesie powyższych rozważań pozostawiamy zagadnienie obowiązywania rozporządzeń europejskich w prawie wewnętrznym państw członkowskich, zob. szerzej T. Jaroszyński, *Rozporządzenie Unii Europejskiej jako składnik systemu prawa obowiązującego w Polsce*, Warszawa 2011.

⁷ Warto jednak zaznaczyć, że aktem legitymizującym członkostwo Polski w Unii Europejskiej, ze wszystkimi następczymi konsekwencjami z tym związanymi był wynik referendum wyrażający zgodę na akcesję Polski do UE. Zob. M. Jabłoński, *Suwerenności i legitymizacja władzy na poziomie krajowym w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej – wybrane problemy*, [w:] P. Jabłoński [et al.] (red.), *Perspektywy jursycentryzmu*, Wrocław 2011, s. 57.

⁸ P. Sadowski, *Konstytucyjne aspekty akcesji Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2004, s. 454–455. Autorzy zdają sobie sprawę, że obniżenie rangi polskiego prawa jest integralnie związane z decyzją o uczestnictwie naszego państwa w strukturach europejskich, co łączy się z tym, że „zmianom ulegają podstawowe zasady aksjologii konstytucyjnej związane z funkcjonowaniem aparatu państwowego i podstawowych zasad. Na plan pierwszy wysuwa się rewizja bezwzględного prymatu suwerenności narodowej, pozycji i roli parlamentu, monopolu w zakresie ustawodawstwa należącego do Sejmu i Senatu oraz systemu źródeł prawa”. *Ibidem*, s. 454. Są to rewolucyjne przemiany, dla których trudno znaleźć odpowiednik w dotychczasowej historii polskiej państwowości. Można je porównywać z tym, co miało miejsce wówczas, gdy kształtowała się piastowska monarchia patrymonialna, rozrastająca się kosztem lokalnych wierzeń, praw i tradycji, niwelowanych przez prężny aparat powstającego królestwa. Później doniosłe przekształcenia tego rodzaju wiązały się z utratą niepodległości. Jej odzyskiwanie szło w parze z przywracaniem możliwości przynajmniej formalnie samodzielnego rozstrzygnięcia o istotnych zagadnieniach prawnopaństwowych.

spełniać. Wciąż jednak nie wiadomo, jakie dokładnie są granice tej operacji, ponieważ nadal zagadnienie przyszłego kształtu UE jest otwartą kwestią. Wszak mamy do czynienia z dwoma podstawowymi wizjami przyszłości „zachodniego półwyspu Eurazji”. Pierwsza przyjmuje perspektywę konsekwentnej integracji, skutkującej powstaniem Stanów Zjednoczonych Europy, natomiast alternatywna koncepcja opiera się na założeniu istnienia kształtujących się przez stulecia państw narodowych, stanowiących wartości same w sobie, zbyt cenne, aby beztrąsko dopuścić do roztopienia ich w kontynentalnym tyglu. W zależności od tego, która idea zwycięży, proces implementacji prawa unijnego, zmniejszający różnice między historycznie ukształtowanymi systemami jurydycznymi poszczególnych państw członkowskich, będzie się nasilał lub też ulegnie spowolnieniu bądź nawet regresowi. Znamienny przykład Związku Radzieckiego pokazuje dobitnie, że nawet daleko zaawansowany projekt federacyjny może ulec anihilacji, gdy przestaną mieć decydujące znaczenie przesłanki, jakie legły u jego podstaw. Wówczas następuje rozpad i konstytucyjne organy federacyjnych subpaństw przestają kierować się prawami tworzonymi w zanikającej centrali⁹.

2. Unia Europejska a Konstytucja RP

Szukając konstytucyjnych wzorców uczestnictwa Polski w Unii Europejskiej, w tym również w zakresie „europeizacji” polskiego prawa, natykamy się na szczególny problem. Nie ma żadnych konstytucyjnych wskazówek odnośnie do implementacji powstających w Brukseli czy Strasburgu prawnych rozwiązań, ponieważ Ustawa Zasadnicza RP

⁹ Jej likwidacja powinna doprowadzić do odzyskania samodzielności przez połączone unijnymi więzami podmioty. Nie można też wykluczyć opcji opuszczenia struktur przez któryś z nich z własnej inicjatywy, wyrażającej przywiązanie do rodzimego porządku prawnopolitycznego, skutkujące sprzeciwem wobec przekonania, że „zasada nadrzędności prawa wspólnotowego ma oznaczać wprowadzenie wyższej hierarchii tego prawa nad naszą Konstytucją. Prawo wspólnotowe będzie obowiązywać w Polsce tylko dlatego, że [...] nasza konstytucja na to pozwala – żadne rozstrzygnięcie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, które wskazywałoby, że prawo wspólnotowe jest sprzeczne z naszą konstytucją, nie może prowadzić do jej zmiany. Do nas będzie należała odpowiedź, co chcemy zrobić z taką sprzecznością: zmienić konstytucję, płacić karę za naruszenie prawa wspólnotowego, czy też w ostateczności wystąpić z Unii”. J. Kroner, *Państwo prawa i jego treść*, „Prawo co Dnia”, 29.03.2004. Dla pewnej kategorii zwolenników integracji ten ostatni wariant stanowi „skrajne nieszczęście”, tym niemniej powinien on być brany pod uwagę, co najmniej jako szczególny instrument nacisku w grze o wzmocnienie własnych pozycji wewnątrz UE. Symptomatyczne przy tym jest to, że o możliwym rozpadzie Unii Europejskiej wspominał także Martin Schulz w swoim pierwszym wystąpieniu jako nowy wybrany Przewodniczący Parlamentu Europejskiego; zob. <http://www.obserwatorkonstytucyjny.pl/wiadomosci/martin-schulz-nowym-przewodniczacy-m-pe/> [dostęp 17.11.2013]. Warto także poddać analizie wypowiedzi brytyjskich polityków deklarujących coraz częściej konieczność przeprowadzenia w Wielkiej Brytanii referendum w sprawie dalszej przynależności do Unii Europejskiej; zob. <http://www.express.co.uk/web/referendum> [dostęp 30.11.2013] oraz P. Biskup, *Integracja czy dezintegracja. Przyszłość Unii Europejskiej z perspektywy brytyjskiej*, „Analiza natolińska” 2013, nr 5(63) (http://www.natolin.edu.pl/pdf/analizy/Natolin_Analiza_5_2013.pdf [dostęp 30.11.2013]).

w ogóle nie zawiera żadnej wzmianki o Unii Europejskiej¹⁰. Jeśli chodzi o stosunek polskich władz do powstających poza granicami Polski rozwiązań prawnych, to obowiązuje dyspozycja zawarta w art. 9 Konstytucji RP, w którym stwierdza się, że „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”¹¹. Jednak z tego stwierdzenia trudno byłoby wyprowadzić jakieś wnioski dotyczące pożądaných przez ustrojodawcę poczynań obdarzonych zinstytucjonalizowanym władztwem rodzimych bytów prawnopolitycznych odnośnie do przenoszenia zagranicznych rozwiązań normatywnych na rodzimy grunt, skoro jest mowa o już obowiązującym prawie. Prawo to jest na dodatek międzynarodowe, a prawo unijne coraz częściej jest przedstawiane jako to, które znajduje się między polskim a międzynarodowym. Tak więc, „problematyka europejska” została potraktowana przez Ojców Ustawy Zasadniczej *per non est*¹², dzięki czemu nasza *Carta Magna* w swoim duchu pozostaje dokumentem typowym dla suwerennego państwa narodowego, w którym najważniejsze instytucje funkcjonują na podstawie przepisów prawa krajowego.

3. Rola Prezydenta RP w kształtowaniu podstaw Unii Europejskiej

Jak do tej pory, za największą partycypację polskiej głowy państwa w dziele budowy rozrastającego się gmachu europejskiego prawa wypada uznać podpis, jaki złożył Prezydent RP Lech Kaczyński pod Traktatem z Lizbony. Prezydent zrezygnował w ten

¹⁰ O nieudanej próbie „europejskiej” nowelizacji Konstytucji RP zob. R. Balicki, *Rozdział europejski w polskiej Konstytucji – rzecz o niezrealizowanym kompromisie konstytucyjnym z 2011 r.*, [w:] S. Dudzik, N. Półtorak (red.), *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, Wolters Kluwer 2014, s. 185.

¹¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483), art. 9.

¹² Te siły polityczne, które dominowały w Zgromadzeniu Narodowym, gdy uchwalało ono Konstytucję, były zdecydowanie pronijne, w związku z czym „perspektywa przystąpienia Polski do tej struktury była zasadniczym *spiritus movens* umieszczenia w Konstytucji art. 90”. Brak w niej wzmianki o Unii wynika z atmosfery „czasów, w których ta Konstytucja powstawała i kiedy jej twórcy – mając świadomość szczególnie silnego «euroseptycyzmu» wśród partii skrajnie prawicowych i jednocześnie szukając szerokiego społecznego kompromisu dla przyjęcia tej Konstytucji – celowo unikali nazywania «po imieniu» organizacji, co do członkostwa w której «euroseptycy» mieli bardzo poważne zastrzeżenia [...] Wybrano zatem neutralną i zarazem bardzo pojemną formułę «organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego»”. K. Witkowska-Chrzczonek, *Konstytucyjny wymiar członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, [w:] Z. Witkowski [et al.] (red.), *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2011, s. 116–117. Jest to pojemna formuła, ale po przyjęciu traktatu lizbońskiego wypada mieć spore wątpliwości, czy Unia się w niej mieści, skoro intensywnie podkreśla się jej wyjątkowość, a potrzeba pogłębionej integracji europejskiej stała się dogmatem, uznawanym nie tylko przez funkcjonariuszy najważniejszych unijnych struktur, ale także przez zdecydowaną większość elit społeczno-politycznych krajów członkowskich. UE posiada jeszcze cechy organizacji międzynarodowej, ale podejmuje się intensywne starania, aby były one zastępowane w coraz większym stopniu przez atrybuty typowe dla państwa. Na dzisiejszym etapie rozwoju najbezpieczniej jest uznać ją zatem za hybrydę, będącą jednocześnie bytem ponadpaństwowym i państwowym, co sprawia, że art. 90 odnosi się do niej w znacznie mniejszym stopniu niż wówczas, kiedy był uchwalany.

sposób z możliwości wstrzymania procesu, który w trudny do przecenienia sposób pogłębia proces eurointegracji, nadając jej „parakonstytucyjny” wymiar, bo przecież Traktat zastąpił Konstytucję Europejską, która nie weszła w życie z powodu zbyt silnego oporu eurosceptyków. Udało się go obejść m.in. wskutek postawy Prezydenta RP, będącego w gronie przywódców państw członkowskich UE, dzięki podpisom których uczyniła ona być może poważny krok w stronę budowy Europaństwa. Jeśli zatem projekt ten się powiedzie, to polski przywódca może być uznany za jednego z Ojców Założycieli Europejskich Stanów Zjednoczonych, współtworzących ich zbiorowy podmiot ustrojodawczy, mogący być w przyszłości powiększony o twórców właściwej Konstytucji Zjednoczonej Europy, jeśli taka powstanie¹³.

Hipotetyczna droga do niej będzie przypuszczalnie wiodła przez następne akty prawne, mające wciąż jeszcze charakter umów międzynarodowych, zawieranych między uczestniczącymi w integracyjnym przedsięwzięciu podmiotami. Oznacza to, że osoby piastujące najwyższy urząd w RP będą miały kolejne okazje do odmowy ratyfikacji ponadnarodowych porozumień¹⁴, skutkujących rosnącą przewagą konstytuującej się europejskiej państwowości nad polską wraz z towarzyszącym temu trendowi wzrostem dominacji prawa UE nad rodzimym.

Na szczeblu krajowym odpowiednikiem tego hipotetycznego procesu będzie zapewne konieczność dokonania „europrzychylnej” modyfikacji Konstytucji RP lub – w skrajnej postaci – uchwalenia jej formalnie zupełnie nowego wcielenia, gdzie podkreśli się nadrzędny względem państwa polskiego status „europejskich Stanów Zjednoczonych”. Póki to nie nastąpi, za doniosły prawnopolityczny czyn Prezydenta Polski na rodzimym gruncie możemy uznać podpisanie przez Aleksandra Kwaśniewskiego obowiązującej Ustawy Zasadniczej, którą – ze względu na art. 90 – uznaje się za bardziej prointegracyjną niż jej poprzedniczki, nieprzewidujące możliwości sformalizowanego oddawania władztwa podmiotom mającym międzynarodowy charakter.

¹³ Na marginesie powyższych uwag można przywołać słowa Viviane Reding, członkini kolejnych Komisji Europejskich od 1999 r., obecnie wiceprzewodniczącej Komisji i jej komisarz ds. sprawiedliwości, praw podstawowych i obywatelstwa, która wezwała, aby debatę o konieczności stworzenia „prawdziwej unii politycznej” uczynić przedmiotem kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego 2014 r.; zob. <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/10559458/We-want-a-United-States-of-Europe-says-top-EU-official.html> [dostęp 11.01.2014].

¹⁴ „Prezydent Rzeczypospolitej, jako organ konstytucyjnie uprawniony do ratyfikowania zawartych umów międzynarodowych, właśnie przy okazji ratyfikacji – a ściślej przed jej dokonaniem – winien dokonać oceny przedłożonej umowy z punktu widzenia koherencji z wymogiem ochrony suwerenności państwa, a także z postanowieniami Konstytucji. Należy dodać, iż jest on – w tej właśnie sferze – organem konstytucyjnie zobligowanym. Tym samym badanie umowy przedłożonej do ratyfikacji z punktu widzenia suwerenności Rzeczypospolitej jest nie tylko i nie tyle uprawnieniem, ale konstytucyjną powinnością Prezydenta. Powinność ta odnosi się również do każdej z umów rewidujących bądź uzupełniających uprzednie traktaty «europejskie»”. M. Grzybowski, *Role ustrojowe Prezydenta RP w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 7, s. 7.

Proces ten dokonuje się w dość szybkim tempie, przede wszystkim na rzecz bytu w postaci Unii Europejskiej, w dorozumiany sposób występującego w art. 90, w którym go jednak formalnie pominięto¹⁵, aby nie drażnić przeciwników zmniejszania zakresu krajowej suwerenności prawnopolitycznej, ograniczanej wskutek tego, że „niemal od początku istnienia Wspólnot na ich obszarze funkcjonowała zasada supremacji w zakresie stosowania prawa wspólnotowego nad prawem krajów członkowskich”¹⁶. Oznacza to, szczególnie po ratyfikacji Traktatu z Lizbony, że domniemanie dominacji prawa europejskiego nad normami państwowymi stanowi obowiązujący dogmat¹⁷ dla wszystkich polskich obywateli, w tym szczególnie dla Prezydenta, skoro to właśnie piastun tego organu zobowiązał siebie i innych członków narodu polskiego do partycypacji w dziele integracji Polski z Unią.

Jeśli staniemy na takim stanowisku, to stwierdzimy, że zarówno na głowie państwa, jak też na wszelkich pozostałych zinstytucjonalizowanych podmiotach, współtworzących aparat państwowy RP, ciąży obowiązek przynajmniej milczącej akceptacji całości kształtu prawa powstającego na ponadpaństwowym (unijnym) szczeblu. Brak sprzeciwu, zgodnie z tradycyjną paremią *quis tacuit, consentire videtur*, jest interpretowany jako zgoda na implementację do krajowego systemu prawnopolitycznego przepisów powstałych przy ograniczonym współdziałaniu przedstawicieli polskiego państwa¹⁸. Jest to w historii naszej państwowości nietypowa sytuacja, do tej pory bowiem nawet w sytuacjach dużego uzależnienia od ościennych potęg zazwyczaj proces przenoszenia zagranicznych rozwiązań prawnych na rodzimy grunt dokonywał się po uzyskaniu oficjalnej akceptacji

¹⁵ Należy jednak uwzględnić fakt, że Konstytucja RP z 1997 r. została uchwalona w czasie, kiedy jeszcze trwały negocjacje na temat przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Na temat negocjacji akcesyjnych zob. S. Trzeciak, *Gra o Europę. Negocjacje akcesyjne Polski z Unią Europejską*, PISM, Warszawa 2010, *passim*.

¹⁶ Z. Brodecki, *Prawo integracji z europejskiej perspektywy*, Warszawa 2004, s. 103.

¹⁷ Jest on obudowany dodatkowymi zasadami, przenikającymi wraz z nim głęboko do systemów prawnych państw członkowskich nawet na takich ich obszarach, jakie mogą się wydawać pozostawione w gestii krajowych czynników legislacyjnych. Sfery tego rodzaju są nawet dość obszerne, skoro „kompetencje narodowe w stosunku do kompetencji wspólnotowych (wyłącznych i subsydiarnych) zdają się pozostawać regułą. Wszakże trzeba mieć świadomość, że nawet tam, gdzie Wspólnota nie przejęła kompetencji narodowych, ich wykonywanie podlega ograniczeniom wiążącym się z przestrzeganiem specyfiki wspólnotowego porządku prawnego (zasady pierwszeństwa i skutku bezpośredniego, a także zachowanie wymogów z art. 5 Traktatu o WE), zasad ogólnych prawa (zwłaszcza zasad niedyskryminacji i proporcjonalności), fundamentalnych zasad prawa materialnego (zwłaszcza wolności rynku wewnętrznego) oraz pewnych specyficznych wymogów wiążących się z konkretnymi dziedzinami regulacji”. C. Mik, *Polskie organy sądowe wobec perspektywy przystąpienia RP do Unii Europejskiej*, [w:] C. Mik (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Perspektywy, warunki, szanse i zagrożenia*, Toruń 1997, s. 256.

¹⁸ Proceder tego rodzaju wzbudza szczególnie zaniepokojenie wielu tradycjonalistycznie nastawionych Brytyjczyków, co znalazło swój wyraz np. w „słynnym wyroku z 1974 r.”, w jakim „lord Denning, ówczesny *Master of the Rolls* [kierownik państwowego archiwum], określił wpływ prawa wspólnotowego na prawo brytyjskie jako «rosnącą falę», która nieubłaganie toruje sobie drogę, tworząc dojścia do najmniejszych zatoczek i zakamarków życia publicznego”. T. Bainbridge, A. Teasdale, *Leksykon Unii Europejskiej*, Kraków 1998, s. 229.

instytucji legitymowanych do występowania w imieniu państwa traktowanego jako sformalizowane ucieleśnienie polskości¹⁹. W przypadku prawa wspólnotowego czy też unijnego jest inaczej, obowiązuje bowiem zasada bezpośredniego stosowania prawa wspólnotowego, polegająca na tym, że „norma prawa wspólnotowego uzyskuje automatycznie status prawa pozytywnego w porządku wewnętrznym państwa. Cecha ta oznacza w praktyce, że prawo to nie jest poddawane transformacji w prawo krajowe [...] W odniesieniu do aktów prawa wtórnego zasada bezpośredniego stosowania dotyczy w najszerszym stopniu rozporządzenia, którego transformacja w prawo krajowe jest niepotrzebna i zakazana”²⁰.

Oznacza to, że prawo europejskie przenika na terytoria państw poddawanych integracji automatycznie, co sprawia, że Pierwszy Obywatel RP, podobnie jak każdy inny organ krajowej władzy publicznej, ma wiele okazji, aby „przyjaźnie milczeć” i w ten sposób wyrażać swoją akceptację dla postępującej „europeizacji” krajowego porządku prawnego. O jego kształcie w coraz większym stopniu mają decydować instytucje umiejscowione poza terytorium Rzeczypospolitej.

Takie jest aktualne stanowisko wyrażane przez najwyższe czynniki państwowe, ale przecież *praeterit figura huius mundi*, w związku z czym nie można wykluczyć, że po następnych lub kolejnych wyborach na prezydenckim stolcu zasiądzie wyrazisty eurosceptyk, pragnący usilnie zmiany kursu, co miałoby się wyrazić w wystąpieniu Rzeczypospolitej z UE. Co prawda, w doktrynie prawa europejskiego dawniej podnoszony był pogląd głoszący, że „państwo członkowskie nie ma prawa zrezygnować z członkostwa”²¹, ale dziś takie stanowisko jest w mniejszości. Możliwość wystąpienia z Unii Europejskiej oprócz tego, że może być wyprowadzona z ogólnych reguł prawa międzynarodowego (w szczególności z wiedeńskiej Konwencji o Prawie Traktatów z 1969 r.), jest już zawarta *expressis verbis* w art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej.

O możliwości wystąpienia z Unii Europejskiej mówił też Związkowy Trybunał Konstytucyjny z Karlsruhe, który „uznał w orzeczeniu z 12 października w sprawie *Brunner*, że przystąpienie Niemiec do TUE ma wprawdzie charakter bezterminowy, ale może zostać odwołane aktem przeciwnym”²². Skoro może z Unii wystąpić RFN, to czemu nie

¹⁹ Np. przeszczepienie monarchiczności na rodzimy grunt dokonało się za zgodą Bolesława Chrobrego, pragnącego dodać swojej władzy udzielonego przez papieżstwo i cesarstwo splendoru. Podobnie było z przenoszeniem do Polski prawa kanonicznego, akceptowanego przez piastowskich przywódców jako jaskrawy dowód „wchodzenia Polski do Europy” ładnych parę wieków przed współczesnymi deklaracjami, w jakich szermuje się tym hasłem.

²⁰ A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska (red.), *Dokumenty europejskie. Traktaty Wspólnot Europejskich. Jednolity Akt Europejski. Traktat z Maastricht. Układ Europejski, t. I*, Lublin 1996, s. 29.

²¹ K. Lenaerts, P. van Nuffel, *Podstawy prawa europejskiego*, Warszawa 1998, s. 173.

²² K. Wójtowicz, *Konstytucja RP z 1997 r. a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe. Prawo materialne i polityki*, Warszawa 2006, s. I-530.

Polska? W takim hipotetycznym przypadku w rolę podmiotu wcielającego w życie tę ideę wcieliłby się Prezydent, dysponujący jednak konstytucyjną kompetencją ratyfikowania i wypowiedzania umów międzynarodowych²³. Jeśli zatem Lech Kaczyński jako polski Głowa Państwa mógł podpisać się, choć z ociąganiem, pod traktatem lizbońskim²⁴, to jego następcy dysponują uprawnieniem do jego wypowiedzenia (z zachowaniem trybu określonego w Konstytucji RP). Wskutek takich działań w naszym państwie przestałyby obowiązywać rozliczne przepisy, jakie pojawiły się w rodzimym porządku prawnym w rezultacie wejścia Polski w eurostrukturę. Wynikałoby z tego, że Prezydent może odegrać rolę czynnika, który zakończyłby okres ustanawiania w RP prawa europejskiego, rozumianego jako przepisy będące pochodną istnienia wspólnotowych czy też unijnych struktur. Normy, jakie powstawałyby w Polsce po jej wyjściu z UE, także byłyby częścią „prawa europejskiego”, ale już w jego tradycyjnym rozumieniu, tak jak są nimi przepisy powstające w Norwegii czy Szwajcarii.

Będąc członkiem UE, poruszamy się w granicach nakreślonych stanem integracji, której rozpęd powstrzymywany jest przez niektóre istniejące w krajach członkowskich instytucje. Wśród nich zdają się wyróżniać trybunały konstytucyjne, które w interesie swego kraju, ale także własnym, zabiegają o to, aby ustawy zasadnicze zachowały jak największą część swojego przedintegracyjnego znaczenia. Na tym polu szczególnie wyróżnia się niemiecki Trybunał z Karlsruhe, ale swoje zasługi mają także trybunały konstytucyjne innych państw członkowskich, w tym i polski²⁵.

²³ Konstytucja RP, art. 133 ust. 1, p. 1.

²⁴ „Drugie referendum w sprawie przyjęcia przez Irlandię traktatu z Lizbony przeprowadzone 2 października 2009 r. zostało uwieńczone sukcesem. Większością 67,1% głosów Irlandczycy opowiedzieli się za przyjęciem nowego traktatu rewizyjnego. Referendum to miało istotne znaczenie dla Polski, bowiem od jego pozytywnego wyniku prezydent Lech Kaczyński uzależnił ratyfikację traktatu w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej. W następstwie tych wydarzeń prezydent dokonał ratyfikacji Traktatu z Lizbony dnia 10 października 2009 r., tj. siedem dni po oficjalnym ogłoszeniu wyników referendum”. K. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów*, Warszawa 2012, s. 129. Wypada podkreślić, że dość dziwne wydaje się uzależnianie przez Prezydenta własnej decyzji od zapadającego w innym kraju rozstrzygnięcia, szczególnie w tak istotnej sprawie jak włączenie RP w pogłębioną integrację europejską. Wszak zdawać by się mogło, że osoba stojąca na czele państwa powinna mieć własne, głęboko przemyślane stanowisko, wynikające z przeanalizowania wszystkich za i przeciw, skutkujące uznaniem, że dalsze zacieśnianie związków z UE jest raczej korzystne, względnie odwrotnie – skutkujące konsekwentnym trwaniem przy którejś z dwóch alternatyw, niezależnie od wyniku irlandzkiego referendum, mającego niewątpliwie niezwykle ważne znaczenie dla mieszkańców republikańskiej części Zielonej Wyspy. Przypuszczalnie jednak lepiej byłoby, gdyby polskie podmioty decyzyjne nie przejmowały się za bardzo zapadającymi gdzie indziej rozstrzygnięciami, gdyż stwarza to domniemanie wasalnej mentalności.

²⁵ Warto przy tym podkreślić np. znaczenie precedensowego orzeczenia TK z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie SK 45/09 (OTK z 2011, nr 9A, poz. 97). Wydając powyższy wyrok, TK musiał odnieść się do kwestii zakresu swojej kognicji i udzielić odpowiedzi na pytanie – czy jest władny badać zgodność prawa europejskiego z Konstytucją RP. Na tak postawione pytanie TK udzielił odpowiedzi twierdzącej. W uzasadnieniu Trybunał podkreślił (teza III 2.3), że konieczne jest odróżnienie możliwości badania zgodności aktów unijnego prawa pochodnego z traktatami (czyli prawem pierwotnym Unii), od badania

Prawo przyznaje Trybunałowi Konstytucyjnemu możliwość „dokonywania kontroli konstytucyjności umów międzynarodowych, w tym traktatów stanowiących podstawę Unii za pośrednictwem kontroli konstytucyjności Traktatu akcesyjnego czy traktatów rewizyjnych. Trybunał ma kompetencję do dokonywania” nie tylko kontroli następczej, lecz także „kontroli prewencyjnej na wniosek Prezydenta RP na mocy art. 133 ust. 2 Konstytucji”²⁶. Wynika z tego, że ewentualny eurosceptyczny „sojusz” Prezydenta z Trybunałem mógłby stanowić poważną przeszkodę na drodze dalszej integracji. Zgodnie z przywołanym powyżej przepisem Ustawy Zasadniczej Prezydent RP może bowiem skierować do Trybunału Konstytucyjnego każdą umowę międzynarodową, a Trybunał mógłby w takiej umowie doszukiwać się niezgodności z Konstytucją RP²⁷.

Inną kompetencją, jaką dysponuje Prezydent w dojrzałej fazie procesu prawodawczego, już po parlamentarnej jego fazie, jest prerogatywa zgłaszania swego sprzeciwu względem aktu ustawodawczego. W związku z przyjętym w Polsce sposobem implementacji prawa europejskiego, właśnie ustawa jest tą postacią prawa wewnętrznego, za pomocą której do polskiego systemu prawnego wprowadzane są normy prawa europejskiego. Wobec każdej ustawy, w tym i ustawy implementującej, Prezydent może skorzystać z przysługujących mu uprawnień: weta zawieszającego i wniosku do TK²⁸.

4. Zakończenie

Rola Prezydenta RP w zakresie przyjmowania w Polsce prawa europejskiego jest więc wyraźnie ograniczona. Jest to naturalną konsekwencją przyjętego systemu rządów, w którym aktywną rolę w zakresie stosunków z Unią Europejską ma do zrealizowania Rada Ministrów. Zostało to potwierdzone również w rozstrzygnięciu sporu kompetencyjnego w sprawie Kpt 2/08 (postanowienie z dnia 20 maja 2009 r.), w którym Trybunał

ich zgodności z Konstytucją. Organem, który decyduje ostatecznie o zgodności rozporządzenia unijnego z traktatami, jest Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a o zgodności z Konstytucją – Trybunał Konstytucyjny. Zob. też M. Zirk-Sadowski, *Tożsamość konstytucyjna a prawo europejskie*, „Analizy natolińskie” 2012, nr 1 (http://www.natolin.edu.pl/pdf/analizy/Natolin_Analiza_1_2012.pdf [dostęp 3.01.2014]).

²⁶ J. Barcz, *Konstytucyjne uwarunkowania członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Ustrój Unii Europejskiej, t. II*, Warszawa 2009, s. VII–92.

²⁷ W praktyce orzeczniczej TK nie było dotychczas przypadku kontroli konstytucyjności umowy międzynarodowej przed jej ratyfikacją; zob. S. Biernat, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] S. Biernat, S. Dudzik (red.), *Doświadczenia prawne pierwszych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 68.

²⁸ Warto przy tym zauważyć, że np. brak notyfikacji przepisów technicznych ustaw stanowić będzie nie tylko naruszenie zasad prawa europejskiego, ale także Konstytucji RP, przez naruszenie zasad procedury ustawodawczej, zob. J. Trzcíński, *Znaczenie braku notyfikacji projektu ustawy dla procedury stanowienia prawa*, [w:] M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli (red.), *Ustroje – historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, Kraków 2013, s. 489.

Konstytucyjny przesądził o zakresie relacji między Prezydentem a Prezesem Rady Ministrów. Potwierdzając pozycję Prezydenta RP i jego prawo do uczestnictwa w szczytach UE, Trybunał Konstytucyjny uznał jednak, że kształtowanie polityki państwa polskiego w zakresie stosunków z UE jest w gestii Rady Ministrów. Należy zwrócić również uwagę na fakt, że Konstytucja RP, nakładając na Prezydenta RP obowiązek współdziałania z Prezesem Rady Ministrów i Ministrem Spraw Zagranicznych, nic nie mówi o zależności zwrotnej. Rada Ministrów jest bowiem wyłącznym kreatorem polityki zagranicznej i europejskiej oraz – co warto dodać – ponosi za nią wyłączną odpowiedzialność polityczną²⁹.

²⁹ Zob. R. Balicki, *Komentarz 6 do art. 133*, [w:] M. Haczkowska (red.), *Komentarz. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 340–341.

